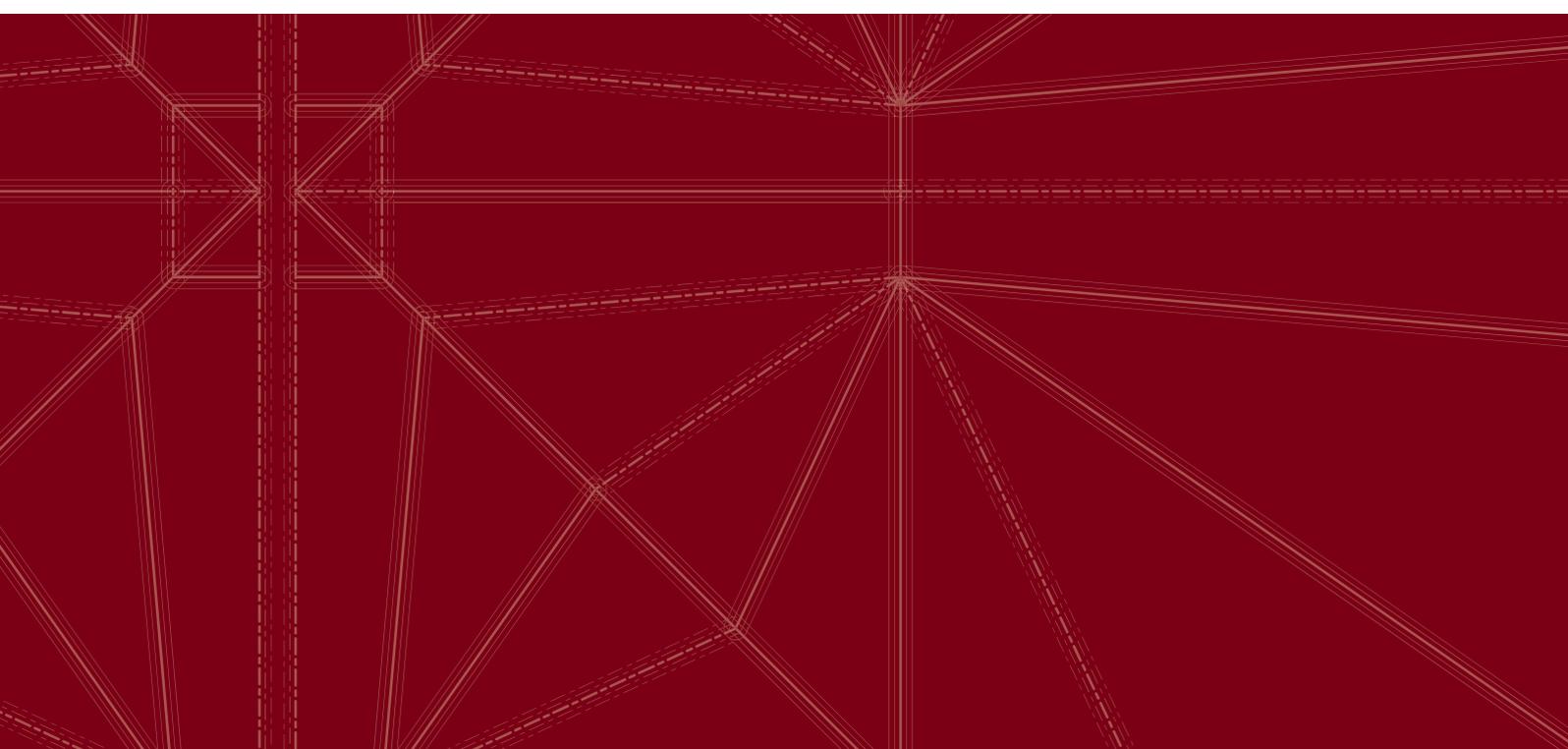


ワーキング・ペーパー

PARI Working Papers

国立大学整備政策にみる大学への 投資効果の研究

徳永保 筑波大学教授・国立教育政策研究所総括客員研究員



2013年3月

国立大学整備政策にみる大学への投資効果の研究

—理工系学生増募計画から大学院整備施策まで—

筑波大学教授

国立教育政策研究所総括客員研究員

徳永 保

(本研究報告の性格)

本研究報告は、平成23～24年度科学研究費補助金(特別研究促進費)により、国立教育政策研究所と東京大学政策ビジョン研究センターを中心に実施した「学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究(研究代表:徳永 保)」の一環として実施された調査研究の報告であり、調査研究報告書の一部を構成するものである。

1. はじめに

ア 本報告の趣旨

国立大学政策の基本は、国立大学における教育研究それ自体の発展をめざすことにある。それは教育研究の発展をめざして中長期にわたり持続的に資源を投入していくことが結果的に社会的な効用の実現/増大につながると考えているからである。この基本スタンスとは別に、国立大学政策の中には直接に社会的効用の実現/増大を目的として実施されたものもある。本報告ではそのような政策を取り出し、それがどのような効用の実現/増大を目的とし、どのように展開されたのかを明らかにする。直接に社会的効用の実現/増大を目的として実施された国立大学の政策を顧みることは、大学とその教育研究の社会的効用を明らかにすることを目的とする調査研究に対して、研究課題の設定や調査研究アプローチの選択に示唆を与えるなど大きな貢献ができるものと考えている。

国立大学の学部・学科、研究所等の教育研究組織の整備は、内容及びボリュームの双方の点で、国立大学政策中の主要な地位を占めている。これに次ぐのは教育研究組織の整備と一体的に行われることの多い大型学術研究拠点の形成であり、施設整備はこれらに附随して行われる。

本報告では、国の政策的な意図に基づいて実施された教育研究組織の整備施策を代表する理工系学生増募計画、大学入学志願者急増対策及び無医大県解消計画とともに、1980年代後半からの国立大学整備施策を取り上げる。

なお、国立大学の教育研究組織の整備は、大学の自律性を尊重する観点から、大学から文部省への概算要求を必要とし、行政当局の権能は各大学からの要求を認めるかどうかであったので、組織整備の多くは政策意図によるものでなく各大学の意向を反映したもので

あった。しかし、大学からの要求に先立って大学行政当局が優先的に採択する事項を示し、設定要件に適合する要求を促すことも行われ、この方式により特定の政策意図に基づいて教育研究組織の整備を計画的に進めることも可能であった。

なお、国立大学整備に係る個別施策に対する審議会等の関与は、既に進めている整備施策の本格的展開等のための理論形成、あるいは政府全体の重要課題に関連して文部省が政府与党の意向に沿って具体的施策を決定するような場合の教育関係者間の共通理解形成や教育的な観点からの意義の形式的な付与等に限られていた。このため本報告でもこのような状況に限って審議会等の動向にふれることとする。

イ 具体的な論述テーマ

先に挙げた国立大学の計画的整備施策について、それぞれの社会的な背景、実施に至る経緯と政策意図等を整理し、当該施策によってどのような社会的効用が実現／増大するものと認識されていたのか、特に政府与党内、あるいは産業界においてどのような期待と認識が形成されていたのかを確認したい。

また、かつては直接に社会的効用を実現／増大するものとの認識が幅広く共有されながら、現在においては必ずしもそのことが社会的に支持されていないことの要因は何か、元々そのような社会的効用の実現／増大するとの認識が誤っていたのか、それとも別の要因によるものか、考えてみたい。

このような確認、考察を通じて、大学の教育研究が直接に社会的効用を実現／増大させることを十分に推量しうるような事例を示すこともできるのではないかと考える。

ウ 本報告の構成

第2節では国立大学の教育研究組織施策の積極的な展開を可能とし、国立大学政策中の主要施策とした行財政上の仕組みを説明する。第3節では理工系学生増募計画、大学入学志願者急増対策、及び無医大県解消計画について、それぞれの概要を示すとともに政策意図を確認する。第4節では第二次臨時行政調査会答申による国立大学整備抑制方針とその影響を、第5節及び第6節では1980年代後半からの国立大学の整備施策を論じ、第7節においてイに示した課題について考察することとする。

2. 国立大学整備施策の積極的な展開を可能としたもの

教育研究組織の整備が国立大学政策の主要施策であったのは大学の自律性尊重を基本原則とする大学行政の特性から施策手段が限られていたという事情もあるが、教育研究組織の整備に充当しうる十分な行財政資源が確保され、その配分・再配分権限を文部省が一元的に掌握していたからこそ主要施策であり続けることができた。

このことは国立大学法人化以後の状況とそれ以前の状況を対比すると容易に理解できる。法人化によって既配分資源の再配分権限は各国立大学法人に移行し、文部科学省は追加的

資源配分権限を持つだけとなった。しかも、国立大学運営費交付金の漸減により、一つの大学に数十人規模の人員費を追加投入することは困難^{*2-1}になった。これに対して 2004 年以前にあっては、文部省／文部科学省が資源配分・再配分権限を一元的に行使し、一の学科の設置だけで数十人の教職員定員を追加措置できた^{*2-2}。

本節では、どのような行財政上の仕組みや慣例によって、国立大学の資源の配分及び再配分権限を文部科学省が一元的に掌握しえたか、また教育研究組織の整備に充当しうる定員を確保しえたのかを以下の 5 点に整理して示す。

* 2-1 2004 年以後、相当数の教員増員による部局レベルの教育研究組織の新設は、東京芸術大学メディア芸術研究科、京都大学 iPS 細胞研究所など数えるほどしかない。

* 2-2 国立大学の法人化が決定され、あるいはその準備が進められた 2000 年-2003 年にあっても、教官定員の相当の増員が必要な看護系短期大学の四年大学への昇格や大規模独立専攻の新設が行われていた。

1) 国立学校特別会計の創設

戦後、国立大学の運営や施設整備等に要する経費は一般会計に計上されたが、いわゆるベビーブーム世代の成長と大学進学志向の高まりに対応した国立大学の学部入学定員の大幅な増員とこれに相応する施設整備を計画的に実施するために必要な財源を安定的に確保する等の観点から、1964 年国立学校特別会計が創設された。国立学校特別会計では、一般会計からの繰入金を含めた国立学校全体としての収入を国立学校全体としての支出に充てるという特別会計として当然の機能の他に、①決算上の剰余金を積み立てて施設整備費に充当できる、②国立学校の不要財産の処分収入を特別会計の収入とできる、③附属病院の施設費等を長期借入金により支弁できるという特別な仕組みが導入された。

国立大学には、授業料など学生納付金、附属病院の診療報酬、キャンパスや農場・演習林等の売却代金など多様な自己収入がある。特別会計によりこれら固有の収入を国立大学全体で利用できることに加えて、前述の特別な仕組みにより自己収入や教官定員の欠員により常に発生していた相当規模の剰余金を施設整備に充当することが可能となった。

2) 総定員法の制定と計画的定員削減の実施

1968 年総定員法（行政機関の職員の定員に関する法律）が制定され、各省庁の予算定員に上限が設定されるとともに計画的な定員削減が実施された。計画的定員削減は、その計画終了後も継続的に同様の計画が策定、実施された。国立大学の教官、事務官等定員も削減計画対象とされたが、個々の大学でなく国立学校特別会計を単位としたことから、大学を越えて定員が流動することになり、政策的意図に基づく国立大学の組織整備施策の展開は却って容易となった。表 2-1 に示すとおり、1980 年半ばの国立学校特別会計予算定員の年度削減数は 900 人に達し、一方、定員要求により 100~200 人の純増が認められていたので、結果的に毎年度 1000 人を超える予算定員が大学を越えて流動し、再配分されていた

ことになる。その職種別内訳をみると事務官 800 人以上の削減に対して教官 500～600 人、医務官（看護師、技師）100 人弱の増員であり、事務官から教官・医務官へ定員が流動していた。

学部の新設、学科の新設（教職員の追加措置 27 人～45 人；表 2－4 参照）や入学定員の増員を伴う改組、大学院大学の新設や大規模総合大学等における独立研究科・専攻の設立は、計画的定員削減が実施されたからこそ可能となった。

表2-1 1984年度から1998年度までの国立学校特別会計予算定員の増減、定員削減、定員の流動状況

年度	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
前年度予算定員(A)	132,150	133,272	133,324	133,514	133,676	133,875	134,042
当該年度予算定員(B)	133,272	133,324	133,514	133,676	133,875	134,042	134,198
当該年度純増分(C=B-A)	1,122	52	190	162	199	167	156
当該年度定員削減員数(D)	918	919	919	888	888	889	889
当該年度流動数(C+D)	2,040	971	1,109	1,050	1,087	1,056	1,045
うち事務官の定員削減数	839	844	840	807	807	808	813
うち教官の予算定員の増	1,001	562	585	606	572	610	618
うち医務官の予算定員の増	324	295	148	67	70	66	70
年度	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998
前年度予算定員(A)	134,198	134,336	134,524	134,706	134,877	135,035	135,106
当該年度予算定員(B)	134,336	134,524	134,706	134,877	135,005	135,106	135,027
当該年度純増分(C=B-A)	138	188	182	171	128	71	-79
当該年度定員削減員数(D)	888	819	819	819	818	802	801
当該年度流動数(C+D)	1,026	1,007	1,001	990	946	873	722
うち事務官の定員削減数	794	733	714		722		691
うち教官の予算定員の増	536	561	553		524		297
うち医務官の予算定員の増	101	93	105		80		82

(出典：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成)

(注) 1984 年度定員増が 1000 人を越え、また 1986 年度までの医務官予算定員が数百人単位で増加しているのは、新設医科大学とその附属病院の整備に係る学年進行による増員によるもの

3) 国立学校設置法附則定員一新構想大学・新設医科大学等に関する総定員法の適用除外

大学紛争に関連して中央教育審議会は 1969 年「当面する大学教育の課題に対処するための方策について」答申を提出し、「大学の新しい形態を検討する」ことを提言した。これを受けて筑波大学などいわゆる新構想大学の創設が政府レベルの課題となった。また 1971 年文部省の調査会報告で無医大県解消計画が提案され、1973 年に閣議決定された「経済社会

基本計画」に盛り込まれた。

二つの国立大学整備計画を計画策定以前の1968年に制定された定員法の枠内で実施することは困難であった。続々と新構想大学と新設医科大学が設置され、附属病院等の整備が進むにつれて、そのことは行財政当局にも与党関係者にも明らかとなった。このため1973年の国立学校設置法改正に際して、1973年以後に設立された国立大学及び国立大学医学部等の関係教職員の定員を総定員法の枠外とし、国立学校設置法附則にそれらの定員の上限が定める措置がとられた。このような例外的な取り扱い、国立大学のほかには沖縄復帰に伴う特別措置だけであった。この結果、文部省一般会計予算定員の増員が、総定員法制定（1968）、第一次定員削減計画（1968—70）、第二次定員削減計画（1971—1973）を経て、厳しく抑制されたのに対して、国立学校特別会計予算定員については1000人を超える増員が続いた。（表2—2参照）

国立学校設置法附則定員の規模は、例えば、1985年度の国立学校特別会計予算において総定員法による定員112,211人に対して附則定員19,341人、沖縄復帰特別措置法定員1,772人であり、全体の14.5%までになっていた。

年度	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
文部省一般会計定員	2750	2778	2832	2880	2934	2985	2987	3008	3063	3159	3210	3206	3220
対前年度増員		28	54	32	54	51	2	21	55	96	41	-4	14
国立学校特別会計定員	83675	87526	91276	95183	101563	103575	106020	107291	108366	110212	111675	111872	113134
対前年度増員		3851	3750	3907	6380	2012	2445	1271	1075	1846	1463	197	1262

（出典：各年度文部省年報から作成）

- （注） 1 各事項の下段は対前年度増減
 2 1963年度の国立学校特別会計定員は一般会計予算中の国立学校定員
 3 1972年度定員には沖縄県の復帰に伴う琉球大学等の定員を含む

4) 国立学校特別会計における特別な調整定員の運用

国立大学では、教員選任手続きに一定の時間を要したことから、当該手続き期間に係る欠員が常に発生し、国立学校特別会計全体の欠員合計（延べ月*人）も相当な数に達していた。欠員に係る人件費剰余を施設費財源に充当することは国立学校特別会計法の規定により可能であったが、1970年代半ばからこれを追加的な教官人件費に充当する取り扱いが始まった。すなわち大学行政当局と財政当局との協議により、一定の欠員が生じることを前提として、予算定員を上回る600人程の教官定員を教育研究組織整備に要する定員措置に充当して大学に配分する取り扱いが始められ、これを特別な調整定員^{*2,3}と称した。この特別な調整定員の取扱いは、1980年代後半には1400人程度に、1990年代初には1700人程度と、その規模をさらに拡大して、国立大学の法人化まで継続した。教官当積算校費

については定員に基づき各大学に配分するものの、教官給与費については実員・実月分だけを配分していたのでこのような取り扱いが可能となったが、適正手続きに基づく予算統制の観点からも、定員管理上の取り扱いと任用上の取り扱い分離する^{*2・4}ことから、問題なしとは言えない。そうではあっても、超過教官定員の配分により政策意図に基づく国立大学の組織整備施策が積極的かつ弾力的に実施できるようになったことは否定できない。

* 2-2 本来の調整定員は、年度途中で相当数の退職が見込まれる場合などに、予算に基づき年度当初に一定の定員を嵩上げして措置するもの

* 2-4 特別な調整定員は年度当初から9ヶ月間のみ措置され、暦年初の国家公務員の定員管理基準日には解消された。しかし、任用は当然に継続されたので、年度末までの間の任用は定員管理上の根拠を欠くものとなった。

5) 学年進行による整備方式

学部・学科、短期大学、独立研究科・専攻など学生の受入を伴う教育研究組織の整備に際しては、学年進行により予算上の定員措置を平準化する方式が採られた。例えば、学科の新設に当たって、設置年度には一般教育担当教官定員だけを措置し、専門教育担当教官及び事務官等の定員は2～4年目に措置された。この結果、多数の定員措置を要する学部・学科を設置することが可能となった。

また、学年進行による整備の場合には、個別の組織整備事項を立てず一括して学年進行分として要求する形式が採られた。このため、一組織について百人を超えるような定員要求が行われていても、当該整備組織名が概算要求関係書類に記載されず、実質的に査定対象外となってしまう状況が出現した。この結果、講座等単位組織当たりの人員配置基準が行財政当局と合意されれば、当該基準に基づく定員措置が維持された。一方、大学共同利用機関や附置研究所の設立など大規模な研究組織整備の場合にも年次計画による整備が行われたが、その場合には当該組織の整備という事項を立てて要求する手続きがとられ、当該事項及び要求内容が査定されることがしばしばであった。

表2-3に示すように、毎年度の国立学校特別会計における定員措置の多くは学年進行による整備分であった。また、参考に表2-4に1学科当たりの教職員配置基準を示す。配置基準中の教室業務職員配置は学年進行期間中に並行して計画的定員策削減が実施されることから、予算積算上の措置であって実際に各大学に定員が配分されることはなかったが、計画的定員削減の緩衝材として機能したと考えられる。

	1984年度	1987	1990	1993
学年進行	1,003人	442	583	576
純新規	968人	604	454	425
うち病院分	659人	141		

(出典：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成)

(注) 1 純新規は、毎年度の組織要求事項(新設、改組、整備)による定員の増員のこと

2 病院分は、純新規のうち、(項)附属病院に計上されたもの。1984年度及び1987年度においては、新設医科大学の附属病院の整備が続いていたことから純新規が学年進行を上回っていた。

表2-4 1学科当たりの教職員配置基準								
I 国立学校特別会計創設時								
	教授	助教授	講師	助手	事務官	雇員	備人	計
講座制 (実験)								
教育業務	6	6		12		12	6	42人
事務業務					3	3	3	9人
教室業務							3	3人
合計	6	6		12	3	15	12	54人
学科目制 (実験)								
教育業務	4	4		4		4	4	20人
事務業務					2	2	2	6人
教室業務							3	3人
合計	4	4		4	2	6	9	29人
II 1989年度以降の基準								
	教授	助教授	講師	助手	事務職員	教育研究補助職員		
講座制 (実験)								
教育業務	6	6		12		9		33人
事務業務					9			9人
教室業務						3		3人
合計								45人
修士講座制及び学科目制 (実験)								
教育業務	4	4		4		6		18人
事務業務					6			6人
教室業務						3		3人
合計								27人

(出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から)

3. 1980年代以前の国立大学整備施策

1) 1957年度及び1961年度からの理工系学生学部増募計画

ア 理工系学生8千人増募計画

1950年代になり戦後復興を遂げてようやく本格的な発展を望めるようになると、産業界では技術人材需要が高まり、1956年日本経営者団体連盟から「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」が公表された。提言事項の一つが今後の経済発展に対応する技術者、技能者の養成計画樹立であった。これを受けて文部省は「科学技術教育の振興方策について」中央教育審議会に諮問し、1957年11月に答申を得た。答申では「確固とした産業振興政策を樹立し、それに準拠して科学技術者養成の年次計画をたて、これを実行するに必要な処置を講じること」、「科学技術者養成の年次計画に準拠して、物理・化学・機械・電気・応用化学・化学工学等の基礎的な学部・学科をはじめ、その他必要な学部・学科の学生定員の増員を行い・・・必要に応じては、学部・学科・短期大学等の増設を行うこと」、

「原子力・電子工学等最近特に躍進した科学技術に対処するための養成を行うこと」など、初等中等教育から高等教育に及ぶ具体的な方策が提言された。「確固たる産業振興政策」に相当する「新長期経済計画」（1957.12 閣議決定）に基づき技術者需要が計算され、国公立の大学・短期大学を通じた理工系学生 8 千人増募計画が策定された。計画は策定年度を含む 4 年計画とされ、ほぼ予定どおり達成された（表 3-1）。

国立大学・短期大学における増員は全体の 56%を占め、この間に岐阜大学工業短期大学部（1959）、北見工業短期大学、岡山大学工学部（1960）が新設された。

年度	国立		計	公立		私立		計
	大学	短期大学		大学	短期大学	大学	短期大学	
1957	577	70	647	-	-	505	-	1,152
1958	1,566	150	1,716	-	-	605	80	2,401
1959	927	40	967	-	40	1,530	250	2,787
1960	926	200	1,126	5	80	330	80	1,621
累計	3,996	460	4,456	5	120	2,970	410	7,961
1960年度 入学定員	13,894	1,330	15,224	925	800	11,725	2,020	30,694

（出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から作成）

イ 理工系学生 2 万人増募計画

設備投資の増大と技術革新の進行等により企業の技術系従業員採用が急増し、例えば 1961 年 3 月の卒業者については前年度の採用規模を 3 割も上回る状況となったため、大学における技術系人材養成の拡大が経済成長を図る上で重要な課題となった。経済審議会で審議中の国民所得倍増計画（1960.11 答申、同 12 閣議決定）を踏まえ、科学技術会議は 1960 年 10 月「10 年後を目標とする科学技術振興の総合的方策について」答申し、10 年間で約 17 万人の供給不足が見込まれることに対処するための理工系学生定員の増員を提言した。

文部省は 9 年間で 1 万 6 千人を増員する計画を策定したが、初期年次での増員上積みを求める科学技術庁長官勧告を踏まえ、計画を修正して期間を 2 期に分け、第一期計画（1961-1964）4 年間で 2 万人を増募することとした。計画当初の設置者別・学校種別の増員目標は表 3-2 のようであったが、表 3-4 に示すとおり期間途中で計画は達成され、国立大学のシェアは計画より低下した（55%→35%）。これは前述の科学技術庁長官勧告が公私立大学の増募に関する弾力的取り扱いを求め、これを受けて文部省が学科増設、学生定員の変更に関する届出に際しての事前協議制（法令上の根拠がない）を廃止したことにより、私立大学の学科増、入学定員増員が容易になったことによるものである。この間、文部省は高等専門学校を 24 校開設したほか、宇都宮大学工業短期大学部（1961）（1964 年に工学部に転換）、埼玉大学理工学部（1963）を新設した。

表3-2 理工系学生2万人増募計画における計画策定時の設置者別・学校種別の増員目標										
国立				公立	私立				計	
大学	短期大学	高専	計	大学等	大学	短期大学	高専	計	大学等	
6,000	520	4,920	11,440	765	6,000	800	1,600	8,400	20,600	
1962年版科学技術白書に記載された同年2月文部省大学学術局作成資料から										
表3-3 理工系学生2万人増募計画実施状況										
年度	国立				公立	私立				計
	大学	短期大学	高専	計	大学等	大学	短期大学	高専	計	大学等
1961	1,390	400	0	1,790	165	1,053	210	0	1,263	3,320
1962	1,260	120	1,200	2,580	210	6,820	810	730	8,360	11,150
1963	1,290	40	1,440	2,770	368	2,355	280	420	3,055	6,293
累計	3,940	560	2,640	7,140	743	10,230	1,400	1,150	12,780	20,663
1963年度 入学定員	18,021	1,940	2,640			21,618	3,300	1,150		

(出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から作成)

ウ 理工系学生増募計画による増員規模と組織整備規模

国立大学全体の入学定員の推移(表3-4)をみると、理工系学生増募計画による国立大学の増員規模はそれほど大きいものではない。引き続いて実施された大学入学志願者急増対策(1965-1968)による増員規模はもとより、第二次ベビーブームにより18歳人口がピークを迎える1992年度までの間の増員規模と比べても、目立たない。また理工系の学部、短期大学部、高等専門学校の新設においても、両計画期間が特段活発であったとは言えない。2)において後述するように大学入学志願者急増対策期間においても多数の理工系の学部、短期大学部、高等専門学校が設置された。なお、一部に理工系学生増募計画によって国立大学に工業短期大学部が併設されるようになったとの誤解も見受けられるが、工業系の短期大学部併設は計画策定より6年早く計画策定の時点では既に10大学*3-1に設置されていた。

計画期間には理工系の教育研究組織の整備だけでなく、県立の医科大学と県立農科大学の国立移管、経済経営系学部の新設、非理工系の附置研究所や研究センター、実験実習施設が毎年度多数設置されていた。

年度	1956		1957		1958		1959		1960	
	大学	短期大学								
当該年度入学定員	49,219	1,640	45,811	1,710	46,527	1,970	46,994	2,260	47,535	2,540
対前年度増減	-1,000	0	-3,408	70	716	260	467	290	541	280
年度	1961		1962		1963		1964		1965	
	大学	短期大学								
当該年度入学定員	48,955	2,940	50,305	3,060	51,380	3,100	53,140	2,820	55,624	2,570
対前年度増減	1,420	400	1,350	120	1,075	40	1,760	-280	2,480	-250
年度	1966		1967		1968		1969		1970	
	大学	短期大学								
当該年度入学定員	60,276	2,890	63,931	3,220	66,562	3,320	66,710	3,400	67,640	3,440
対前年度増減	4,653	320	3,655	330	2,631	100	148	80	930	40

(出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から作成)

*3-1 名古屋工業大学(3年後廃止)、京都工芸繊維大学及び九州工業大学(1951)、千葉大学(1952)、群馬大学、電気通信大学、静岡大学及び山口大学(1953)、山形大学及び徳島大学(1954)、茨城大学(1955)

2) 1965年度からの大学入学志願者急増対策

ア 策定までの経緯

戦後の学校教育政策、とりわけ教育財政はベビーブーム世代の成長による入学者の急増を見越した収容力確保対策を基本に展開された。1958年に義務教育標準法^{*3-2}及び義務教育施設費国庫負担法^{*3-3}が制定され、次いで1961年に高校適正配置・標準法^{*3-4}を制定され、引き続いて1964年に国立大学の施設整備を目的として国立学校特別会計が創設された。

1963年には、本会議、委員会を通じた国会審議で高校入学者急増に関する質疑が行われたが、大学進学率も15%に達していて受験競争と受験浪人の増加が社会的な関心を集めていた。こうしたことから政府与党内で大学入学志願者急増対策への関心が高まっていったと思われる。1964年国会冒頭の本会議での総理大臣所信に対する与党代表質問で大学入学志願者急増問題が取り上げられた。

中央教育審議会答申「大学教育の改善について」(1963.1)は大学の規模拡大に慎重で^{*3-5}、計画的規模管理を慎重な手続きにより進めることを提言した。しかし、国立学校特別会計法案審議に係る国会議事録からは、1968年秋～1964年初には、文部省首脳部が高校に引き続いて大学入学志願者急増対策を実施することを決意していたことがうかがわれる。

国立学校特別会計は入学定員増員に必要な施設整備を計画的に実施する財源を確保するために創設されたが、その経緯は少し複雑である。1964年春の国立学校特別会計法案審議^{*3-6}に係る国会議事録から、大蔵省が1964年度予算の最終折衝課程で特別会計創設を文部省に提案したこと、独立採算取り扱いを警戒して国立大学関係者と大学学術局が消極的であったこと、国立大学施設整備を担当する管理局が積極的であったこと等が読み取れる。特に、大蔵省及び文部省の大臣、政務次官の答弁内容が注目に値する。ベビーブーム世代の成長に対応して大学レベルで急増対策を実施することは当然で、そのために国立大学の計画的な施設整備財源を確保しなければならないという政策の方向性や課題認識を、両省の大臣、政務次官が共有していた。その結果、文部省内の意見対立があった特別会計制度創設を大臣が判断して受け入れた^{*3-7}。

実際の経緯を示す資料はないが、大蔵省主計局及び文部省管理局の政府委員答弁、大蔵大臣答弁^{*3-8}等を勘案すると、大学志願者急増対策を実施すること、そのために国立大学の入学定員を大幅に増員することを前提に、文部省管理局が1963年夏までに国立大学の施設整備計画策定に着手し、公共事業としての性格を持つ整備事業に与党も積極姿勢を示し、大臣指示もあって財政当局が自ら施設整備財源の確保方策を用意した、というような状況

が推測される。

- * 3-2 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律。小中学校の入学者が急増しても教育水準の低下を招かないよう、一定数の教職員の配置とそれに伴う国庫負担額の増加を法律で担保するもの。
- * 3-3 義務教育諸学校施設費国庫負担法。施設整備費に対する国庫負担により市町村の校舎整備を促すもの。
- * 3-4 公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準に関する法律。都道府県にベビーブーム世代の進学に見合う高等学校の設置及び適正配置を義務付けるとともに教職員の配置に必要な地方財政措置を確保した
- * 3-5 天野郁夫 1998「国立大学と地域交流」
- * 3-6 国立学校特別会計法は大蔵省所管の法律であり、法案の審議は主として大蔵委員会で行われた。これに加えて大蔵委員会と文教委員会による連合審査が行われた。
- * 3-7 額田彌三・大蔵政務次官は「ベビーブームがやがて大学の方へ波及してくる」等と度々答弁した。また、灘尾弘吉文部大臣は「今後の大学の急増計画・大学の施設整備を進めてまいります上においてこの特別会計が有意義」とその見解を示した上で、特別会計制度の導入は最終的に法案提出期限直前の大蔵大臣との協議で決着したことを明らかにした。さらに、八木徹雄文部政務次官「(1961年から第一次施設整備計画を中止して)第二次五カ年計画に入る・大学急増対策というものとおわせ・文科系を含めた急増対策というものに今度は向かわなければならない・今年の夏までに・決める」と急増対策と国立大学の施設整備を進める方針を明確に答弁していた。
- * 3-8 田中角栄大蔵大臣は、答弁において、1963年7月に自ら主計局に対して特別会計創設の検討を指示したことを認めた。

イ 大学入学志願者急増対策としての大学入学定員増員計画内容と実施状況

大学入学定員増員計画は、1964年4月に財政当局との協議を経て事務的に策定された。計画では受験合格率を直近数年と同程度の60%に維持することを基本とし、過年度卒業者を含めた入学者が1968年をピークとして減少するのを勘案して1965-1968年度間で大学と短期大学を合わせて10万人増員することとした。しかし、1965年3月卒業者の進学率が前年度に比べて大きく低下(20%→17%)して批判を受けたことから、翌年の概算要求時に計画を修正し、志願率の上昇(毎年0.3~0.5%)を算入して増員規模を10万2千人とするとともに、計画期間中は私立大学の定員超過率1.62倍を維持することとした。その後、計画を再修正して増員規模を11万3千人と上積みした。

国立大学は大学増員分7万人のうち1万人を増員することとしていたが、その後の修正、再修正を経て、大学・短期大学を合わせた増員規模は1万7千人とされた。年度別の割り当てとその実施状況は表3-5に示すとおりである。

表3-5 大学入学志願者急増対策による入学定員の増員計画とその実績

区分			65年度	66年度	67年度	68年度
国立大学	増加見込	定員	4,400	4,000-6,000	3,000-4,000	2,000-3,000
	増加実績	定員	3,400	4,972	3,985	2,701
公立大学	増加見込	定員	1,600	2,000	1,300	1,000
	増加実績	定員	400	1,705	460	390
私立大学	増加見込	定員	21,000	31,000	20,000	15,000
		実員		50,220	32,400	24,300
	増加実績	定員	15,100	27,156	19,795	15,509
		実員	46,400	62,870	29,145	19,388
計	増加見込	定員	27,000	39,000	25,300	19,000
		実員		58,220	37,700	28,300
	増加実績	定員	18,900	33,833	24,240	18,600
		実員	50,200	70,530	33,162	24,696

(出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から作成)

(注) 表中の員数は定員、実員ともに大学と短期大学を合計したもの

ウ 大学入学志願者急増対策による理工系学生増募

文部省は入学定員の増員と併せて学部・学科等の新設も積極的に進めた。このうち理工系等の学部としては、鳥取大学工学部及び北海道大学薬学部(1965)、北見工業短期大学(短期大学から転換)、長崎大学工学部、佐賀大学理工学部(1966)、東京工業大学理学部及び工学部(理工学部の分離)(1967)、三重大学工学部(1969)が設置された。またこれらと同時期に弘前大学、信州大学、静岡大学等で文理学部の改組により理学部が設置された。(文理学部の改組による理学部設置に際して理工系の講座等の増設が行われたかどうかは不明)

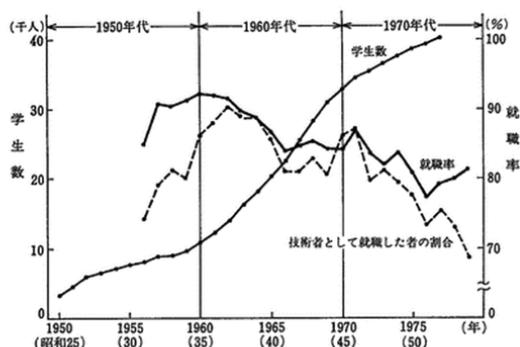
また、既存学科の改組転換によるものを含めて、電子工学、土木工学/社会工学、化学工学、高分子化学工学、材料工学、農業工学等の分野の学科が各地に設置された。表3-6は国立大学工学部等の電子工学科の設置時期(学生受け入れ年度)による分布を示したもので、電子工学科の多くが大学入学志願者急増対策期間以後、次いで大学入学志願者急増対策期間に設置されたことが見て取れる。この結果、理工系分野の入学定員も大きく拡大した。

図は昭和55年版科学技術白書に記載されたものをそのまま転載したものであるが、理工系学生が理工系学生増募2万人計画期間と大学入学志願者急増対策期間とで連続的に増加したことを示している。同時に、大学入学志願者急増対策が、結果的に、1963年度からの理工系学生増募計画の第二期計画としての意義を併せ持っていたこと、またそのような認識が政府部内にもあり、公式的にも示されていたことを物語っている。

表3-6 国立大学工学部等の電子工学科の設置年度別分布			
①理工系学生増募計画実施以前に設置又は予算措置されたもの			
静岡・工(1952)	京都・工(1954)	大阪・工(1957)	
②理工系学生増募8千人計画中(初年度を除く)(1958-1960)に設置又は予算措置されたもの			
東北・工(1958)	東京・工(1958)	名古屋・工(1958)	九州・工(1959)
電気通信・電気通信(1959)		北海道・工(1960)	東京工業・理工(1960)
③理工系学生増募2万人計画中(1961-1964)に設置又は予算措置されたもの			
山梨・工(1961)	名古屋工業・工(1962)	金沢・工(1962)	山形・工(1963)
新潟・工(1963)	熊本・工(1963)	茨城・工(1964)	九州工業・工(1964)
④大学入学志願者急増対策期間中(1965-1968)に設置又は予算措置されたもの			
岩手・工(1966)	群馬・工(1966)	福井・工(1967)	広島・工(1967)
徳島・工(1967)	鹿児島・工(1967)	富山・工(1968)	鳥取・工(1968)
岡山・工(1968)	千葉・工(1969)	神戸・工(1969)	愛媛・工(1969)
⑤大学入学志願者急増対策以後に設置されたもの			
信州・工(1970)	室蘭工業・工(1971)	宇都宮・工(1971)	埼玉・工(1972)
東京農工・工(1972)	岐阜・工(1972)	京都工芸繊維・工芸(1972)	
北見工業・工(1973)	秋田・鉱山(1973)	佐賀・理工(1973)	三重・工(1975)
山口・工(1975)	長崎・工(1976)	大分・工(1980)	琉球・工(電子・情報)(1980)
宮崎・工(1985)	横浜国立・工(電子情報)(1985)		
東京商船・商船(交通電子機械)(1990)			

(出典：平成17年版大学一覧(文教協会)から作成)

第1-1-29図 大学における理工系学生数及び就職率の推移



資料：文部省「学校基本調査報告書」により科学技術庁計画局で作成。

(出典：昭和55年度版科学技術白書(科学技術庁))

3) 1973年度からの無医大県解消計画

ア 計画策定の経緯

文部省は戦時中に軍医養成のため医学専門学校を多数新設したが、戦後は医師養成規模の拡大抑制方針を採り、私立大学の学科の新設等の届出に係る事前協議制を廃止した際も医師養成分野については従前の取り扱いを継続した。また5県立医科大学(広島、鹿児島、

岐阜、兵庫、山口)の国立移管のほかは、国立大学医学部の新設はなかった。

しかし、国民皆保険制度導入(1961)もあって1960年代前半に医療需要の増大し、医師不足が深刻な社会問題となると、文部省は方針を転換した。まず既設医学部の入学定員を増員し、次いで1970年秋田大学医学部を新設するとともに3私立大学医学部・医科大学の設置を認可した。しかし、これらの措置は医師の地域的偏在の是正と過疎地域の医師不足の解消には不十分であった上、秋田大学医学部の新設は医師不足地域の医学部新設要望に拍車をかけることになった。

1969年6月自由民主党医療基本問題調査会が「国民医療対策大綱」を發表し、「少なくとも昭和60年(1985)までに、人口10万対医師150人程度、歯科医師50人程度の確保を目標とする」ことを提言した。厚生省は1年以上の検討を経て1970年9月に医学部入学定員を6,000人程度とすることを文部省に申し入れ、文部省は医科大学設置調査会を設けて具体的な検討に着手した。同調査会は、1971年12月、人口10万対医師150人を目標とするとともに医学部当たりの入学定員の上限を120人として、公的医科大学を新設する必要があることなどの報告を發表した。さらに自由民主党文教部会「医学教育問題に関するチーム」が「特に無医大県を中心として、年次計画により、国立大学を中心として医科大学(医学部)の増設を推進すること」を提言した。こうした経緯を経て1973年2月「経済社会基本計画」が閣議決定され、「医科大学については、計画期間中に医科大学(医学部)のない県を解消することを目途として、整備を進めること」となり、計画期間は1973-1977年度とされた。

イ 国立医科大学・医学部の新設

計画に基づき13国立医科大学と3国立大学医学部(新構想大学として設置された筑波大学医学専門学群を含む)が設置され、計画期間内に目標が達成され、さらに沖縄県の本土復帰に関連して新設された琉球大学医学部を合わせて無医大県が解消された。そして公私立大学を合わせた入学定員は8,260人、防衛医科大学を含めると8,360人にまで拡大した。

しかし、国立医科大学等の新設には、用地の手当とともに巨額の財政支出を要したので、法律上の設置年度はともかく実際の学生受け入れ年度でみると表3-7に示すように予定より3年遅れで計画が達成された。

年度			
1973	旭川医科大学	山形大学医	愛媛大学医
1974	筑波大学医	浜松医科大学	宮崎医科大学
1975	滋賀医科大学		
1976	富山医科薬科大学医	島根医科大学	
1977			
1978	高知医科大学	佐賀医科大学	大分医科大学
1979			
1980	福井医科大学	山梨医科大学	香川医科大学
1981	琉球大学医		

(出典：国立学校組織整備予算総括事務担当者資料から作成)

ウ 新構想大学、医学教育改革の実現の場等の性格を併せ持った国立医科大学

文部省は、医科大学・医学部の設置に際して、講座編制の弾力化、6年一貫教育、地域医療活動など当時の医学教育改革理念を速やかに実現する観点、及び専任副学長や学外者による運営諮問会議設置など筑波大学を先行事例とする管理運営の仕組みを導入する観点から、単科の医科大学として設置することを基本とした*3-9。

新設された国立医科大学では、前述の医学教育改革理念に基づく新しい試みが実施された。このために学校教育法を改正して医進課程と専門課程に区分しない6年一貫教育課程が制度化され、また地域の総合病院を関連病院として学生の臨床実習を行う制度が新たに設けられた。また、筑波大学で導入された大学本部機能の強化や学外者の大学運営への参画などが、新設医科大学、新教育大学、技術科学大学にも採用されることによって、ようやく国立大学の一般的な制度として他大学に波及していくことが可能となった。

*3-9 山形大学と愛媛大学に限って医学部設置としたのは、既に当該大学において医学部設置計画が進められていたという事情によるものであった。

4) これらの主要な国立大学整備政策の意義を改めて考えると

大学の教育研究の社会的効用を明らかにしようとする本調査研究の立場から、1)～3)で述べた国立大学整備施策を考察すると、次のような問題を指摘できる。

- | |
|--|
| <p>a 理工系学生増募計画及び無医大県解消計画にあつては、極めて明確に社会的効用の実現／増大を目的として政策が立案されながら、具体的な施策にあつては政策目的を実現する手段であるところの大学の教育研究組織の整備自体が目的として設定された。</p> <p>b 大学入学志願者急増対策にあつては、希望者に大学教育機会を提供し、大学進学率を維持向上させていくことの社会的な意義や効用等を明らかにすることなく、大学の教育研究組織の整備自体が目的として設定された。</p> <p>c 様々な意図、経緯等に基づく多様な教育研究組織の整備が渾然一体となつて行われており、形式的には当該計画に基づくものであつても、個別の組織整備に係る意図がそれと異なる場合も少なからずあつたと考えられる。</p> |
|--|

これらのうち a については第7節で改めて論じることにしたい。

4. 第二次臨時行政調査会答申による国立大学組織整備の抑制

1) 第二次臨時行政調査会答申による国立大学組織整備の抑制方針

1970年代後半、総定員法、計画的定員削減その他政府の行政改革方針により一般の行政機関、試験研究機関等の組織整備が抑制されていた中で、第2節で紹介した定員規制の例外的な取り扱いもあつて、国立大学の教育研究組織整備は大きな規模で進められていた。

しかし、1981年3月に設置された第二次臨時行政調査会（以下「臨調」）は、国家行政の機構とその行政運営に対して極めて大きな影響を与え、国立大学整備施策も大きく方針を転換することになった。国立大学は他の機関に比べて順調に組織整備が進められていたことから臨調の行政機関の整理に関する議論の主要な対象となり、大学、学部等の新增設を原則として見送る等の厳しい指摘がなされた。臨調第三次答申^{*4-1}、同第五次答申^{*4-2}等を踏まえて閣議決定された1983年の「新行革大綱^{*4-3}」では、国立大学の教育研究組織の整備について以下の事項が決定された。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">i) 国立大学・・・その新設、学部・学科の増設、定員増は全体として抑制し、時代の変化に対応した学部、学科の転換、再編成を進めるii) (国立大学の) 研究所等の再編整理（共同利用機関化を含む）を行うiii) 大学、学部の附属施設・・・必要性を見直し、整理再編を含め、・・・検討する |
|--|

なお、臨調第三次答申では「・・・国立大学を含め、大学の設置・管理・運営の在り方について検討を行う。」と後の国立大学法人化につながる設置形態の変更も言及されていたが、それは臨調の後継機関^{*4-4}における検討に委ねられた。

*4-1 臨調第3次答申（1982.7.30）中の国立大学に関する指摘事項：

（高等教育の規模と質的充実の在り方）「今後の長期的な大学・短期大学の規模・・・全体として抑制基調とし・・・。国立大学の増設、学部・学科の新増設、定員増は、全体として抑制し、学部・学科の転換、再編成を進める。」

*4-2 臨調第5次答申（1983.3.14）中の国立大学に関する指摘事項

（行政組織）4. 附属機関等の整理合理化：「国立大学等国立学校については、計画的な人材養成を要する分野についての再編合理化を含め、時代の変化に対応した学部、学科、研究所等の整理再編（共同利用機関化を含む。）を行うとともに、本部、学部等の事務機構の一元化を一層推進する。また、大学あるいは学部等の附属施設として設けられている各種施設についても、その必要性を見直し、整理再編を含め在り方を検討する。」

*4-3 臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について（1983.5）

*4-4 第一次～第三次臨時行政改革推進審議会

2) 国立大学整備手法の転換

これにより大学、学部等の新設は極めて例外的なものを除いて困難となり、組織整備は、無医大県解消計画に基づき、あるいは新構想大学として既に設立されていた大学・学部についての学年進行による教官定員の措置や年次計画による必要最小限の部門整備が中心となった。学科や研究センター等の新設は、原則として、既存の組織や定員の振替によることとなった。また学科の新設あるいは入学定員増を伴う学科改組においては教員養成課程等からの入学定員の振替が求められることになった。

このことは1980年度と1984年度の国立学校特別会計予算における大規模な組織整備事項（大学、学部、学科、附属病院などの新設）の比較によっても明らかである。例えば1980年創設準備の鹿屋体育大学は、当初鳴門教育大学に続く新教育大学として構想されたが現

職教員の再教育需要等を踏まえて新教育大学整備計画を縮小したものの、目的を変更して大学の創設準備が認められたものである。これに対して1984年度の大学・学部の新設／準備は、社会的に人材養成需要が高まっていた看護師等の養成を目的とする医療技術短期大学部と全国で唯一の身体障害者のための高等教育機関に限られていた*4-5。また1984年度に唯一新設された東北大学工学部情報工学科はすべての教官定員を既設の工業教員養成課程から振り替えたものであった。このほか表に示していないが、国立大学共同利用機関の整備状況は臨調答申以前と同様で、共同利用機関化推進という臨調の基本方針が予算措置にも如実に示された。

年度	1980年度	1984年度
大学の創設		
創設準備*4-5	鳴門教育 鹿屋体育	長崎医療技術短期 筑波技術短期
創設準備調査*4-6	高岡短期	
学部の新設		
法文学部改組	文、法、経済(新潟) 文、法、経済(金沢) 人文、法、経済(岡山)	
創設準備		情報工(九州工業)
学科の新設		
	7(大分・電子工など)	1(東北・情報工)
病院の新設		
創設準備	鹿児島・歯 高知医科、佐賀医科 大分医科、岡山・歯 長崎・歯	

(出典：当該年度の国立学校特別会計予算事項別表から作成)

*4-5 創設準備：大学等の新設を前提に、創設準備室を設置し、必要な教職員を措置するもの。

なお、九州工業大学情報工学部の創設準備は1984年以前から継続していたもの。

*4-6 創設準備調査：創設に向けて準備を進めるために必要な教職員あるいは経費を措置するもの。

ウ 臨調後の要求、折衝と査定スタイルの変化

臨調後、組織定員の要求と査定の手順やスタイルが次のように変化し、国立大学の組織整備施策と組織整備の在り方に大きな影響を与えた。

i (行政管理庁の強い関与)

組織定員要求については要求局と総務庁行政管理当局との折衝が先行して行われ、行政管理局が査定意見を作成して主計局に提示した後に要求担当局と主計局間の折衝が行われ、

主計局は行政管理局の査定意見に準拠して査定を行うことになった。国立大学の組織定員要求は事項が多く、大臣官房でなく高等教育局が行政管理局との最終折衝^{*4-7}を担当することとなり、査定内容に高等教育局の意向が反映され易くなった。その結果、国立大学の組織整備と大学改革が一体的に進むことになった。

ii (組織の改組転換に対する高い評価と改組を通じた組織整備)

行政管理局が臨調答申と新行革大綱に沿うことを査定方針とし、教育研究組織の転換・改組が評価されたことから、本来であれば組織新設事項となるものが上位組織の改組として実施された。あるいは本来の要求を実現するために関連組織の大きな改組が行われるようになった。

これにより組織定員要求に本来無関係の教員等が予算要求資料作成や設置審査準備等の負担を強いられたが、一方、大学として必要を認識しながら関係組織からの要求前置主義や大学固有の意思決定方式により実現できなかった教育研究の現代化や教員の流動化、教員人事の活性化が全国的に同時期に行われたという効果も大きいと考えられる。

iii (要求事項に関する説明時間の拡大と社会的な意義、政策効果に関する説明の重視)

国立大学組織整備抑制方針の下で行政管理局が関与したことにより、要求事項に関する審査が綿密かつ時間^{*4-8}をかけて行われるようになり、研究上の意義や必要性の疎明に加え、社会的な意義や効用、整備政策の効果などが合理的な根拠あるいは十分な説得力をもって説明することが求められるようになった。

しかし、大学内の各組織からの組織整備要求の多くは専ら教育研究上の意義や必要性の基づくものであり、これらを社会的な意義や効用の観点から十分説明でき、合理的な根拠をもつ要求内容とするため、大学内の要求責任者と文部省担当者による事前協議が通例となった。この結果、大学本部や事務局が各部局の組織整備に関わるようになり、その主導性が高まった。一方で、教育研究上の必要性と実際の組織整備時期がずれてしまうという問題も生じた。

iv (要求内容の類型化)

主計局と行政管理局という複数の主体、異なる基準による審査を円滑に行うため、要求類型化が進んだ。初めての要求事項に係る文部省と行財政当局の折衝を通じて、当該事項の要求や措置に関する要件が定まり、以後、他大学からの類似要求についても当該要件の具備が求められた。その結果、要件さえ具備すれば要求が認められたが、地域性や大学の事情や大学間の相違等が軽視されることになった。

*4-7 予算折衝の最終過程では、査定内容について、あらかじめ査定担当者と当該省庁の予算事務を総轄する担当者間限りで協議が行われることが通例で、査定担当者の裁量権を与えられた枠内であれば当該省庁の優先順位

に関する考え方が反映される場合が多い。

- * 4-8 主計局による組織定員要求の審査は、主計局第一次局議が終了した後に始まり、第二次局議までに各要求事項に対する査定方針が固められるのが通例であった。実質的な審査期間は2～3週間程度であり、しかも経費予算要求事項の審査と並行して行われた。これに対し行政管理局の審査は、概算要求直後から主計局第一次局議の後まで行われ、しかも組織定員要求に専念して行われた。

エ 国立大学の組織整備における文部省の主導性の確立

臨調後10年程の間は、年金、医療等の経費がそれほど国の財政状況を圧迫していなかったためか、追加的投資を伴って国立大学整備が毎年度着実に行われていた。しかし、臨調答申の国立大学の組織整備抑制方針は毎年度の政府行政改革大綱に引き継がれ、行政管理局と主計局による審査が厳格に行われた。このため、国立大学の組織整備における文部省の主導性が高まった。文部省は、行財政当局の見解やその査定傾向を踏まえて、毎年度、国立大学に対して概算要求の方針を示すとともに、毎年度、各国立大学に対してその教育研究組織の見直しを求め、概算要求事項に関する説明と別途に、組織見直し状況に関する事情聴取機会を設けた。この結果、組織見直し手続きを経た要求であって、しかも文部省が示した概算要求方針に適合するものだけが採択されることとなり、国立大学の組織整備における文部省の主導性が確立した。

5. 臨調後の国立大学の組織整備施策

1) 1984-1993年度の国立大学の教育研究組織整備の概要

1984年度から1993年度まで10年間の国立大学の教育研究組織整備の状況（表5-1）をみると、臨調以前のそれに比べて次のような変化があった。

- i 大学院の整備が活発に行われ、独立研究科・専攻も多数設置された。
- ii 学部・学科^{*5-1}、研究施設、附置研究所等の改組が非常に活発に行われた。
- iii 多数の組織が廃止され、その多くが同種又は他種の組織に転換した。
- iv 留学生受入のための組織が整備され、多数の教官定員が措置された。
- v 学内共同利用施設の新設が活発に行われた。
- vi 特定の種類の大型特殊診療施設が複数の大学に順次整備された。
- vii 大学共同利用機関、全国共同利用研究センターの新設が継続的に行われた。

- * 5-1 予算事項としての学部の改組は学部名称を変更する場合に限って用いられた。一方、予算事項としての学科の改組は、学科内部の講座編成や教育研究分野を変更するものであったが、複数の学科において、教育研究分野の変更を伴って講座や学科の構成を大きく再編成する場合も学科の改組として取り扱われた。このため学部内のすべての学科を通じた学科の改組の場合は、学部名称の変更こそないが、実質的には学部の改組であった。

表5-1 1984-1993年度間の国立大学における主な組織整備件数の推移

		表5-1 1984-1993年度間の国立大学の主な組織整備件数の推移									
		1984年度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
組織類型	予算事項										
研究科	新設(M)	5+0 研究科	9+0	4+0	1+3	5+0	5+0	5+1	8+2	6+6	6+1
	新設(D)	4+0 研究科	1+2	6+0	1+0	1+4	1+2	0+4	2+3	3+3	0+4
専攻	新設(M)	12+0 専攻	9+0	9+0	4+3	3+2	2+4	10+4	9+4	6+6	12+8
	新設(D)	1+1 専攻	3+6	7+11	8+4	9+0	6+5	6+3	9+2	11+11	14+8
学科	整備	3専攻	2	4	6	3	6	5	11	49	56
	新設	1学科	3	5	6	6	6	6	6*	4	5
	改組	4件5学科	11件43科	12件34科	12件57科	17件83科	14件93科	20件104科	26件102科	25件87科	17件93科
講座	新設	31件講座等	30	44	31	31	25	25	21	18	16
	整備	35講座等	30	39	36	37	40	39	40	23	24
研究施設	新設	1施設	1	1	7	0	0	0	0	0	0
	整備	3施設	2	2	0	2	3	1	1	3	
	廃止	0	5	3	6	5	4	3	3	6	4
教育実習施設	新設	4施設	5	7	10	13	7	6	6	9	6
	改組	2施設	1	2	3	1	5	4	5	3	0
	整備	3施設	9	13	10	7	12	6	5	7	8
	廃止	1施設	4	4	6	4	2	6	4	4	6
全国共同利用施設	新設	1施設	1	0	1	1	1	2	2	1	0
	整備	1施設	3	4	4	2	1	2	1	1	3
学内共同利用施設	新設	6施設	6	8	11	14	12	21	23	20	25
	整備	11施設	14	12	18	14	11	12	11	14	8
	廃止	0	1	1	0	1	0	5	1	2	3
入学定員改定教官増		5人	2	134	79	22	-14	7	45	49	8
事務組織(課の新設)		4課	11	9	8	8	8	8	11	11	7
短期大学	新設	0	1機関	1	2	1	1	0	1	0	0
	学科増設	5学科	1専攻科	0	1専攻科	0	2	3	3	0	0
	廃止	0	0	0	1	1	1	2	2	2	4
診療科	新設	4科	2	2	3	3	3	3	3	3	3
	整備	9科	7	9	7	10	9	7	15	16	4
手術部等看護師増員		37人	30	35	39	39	25	31	42	42	40
特殊診療施設	新設	8施設	8	9	9	12	13	12	13	13	14
	整備	8施設	5	5	5	6	4	6	11	9	13
附置研究所	改組	0	1	2	4	3	6	6	4	4	5
	廃止	1研究所	1	0	1	2	2	1	0	0	0
附置研究所研究部	増設	5部門	6	6	6	5	4	4	5	6	5
	整備	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0
	廃止	1部門	4	0	1	6	0	1	4	4	4
大学共同利用機関	新設	1機関	1	1	1	1	1	0	0	0	0
	整備	7機関	8	10	10	11	12	14	14	13	14

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

(注) 1 研究科・専攻の新設件数欄の A+B とあるのは、A が一般研究科・専攻、B が独立研究科・専攻。年度によっては独立研究科の課程が表記されていないが、その場合、当該年度に博士課程入学定員が設定されていないものは修士課程研究科に算入した。

- 2 独立研究科には、先端科学技術大学院大学の設立によるものを含む
- 3 1991年度の学科の新設には、近接学科の改組事項に含まれた東京大学電子情報工学科の新設を含む
- 4 学科の改組には、教員養成課程の改組は含まれていない。また、件数は学科が改組が行われた学部数。
- 5 講座には、修士講座と学科目を含む。なお、講座の整備は多くの場合、教員ポストの格上げ振替。
- 6 1992、1993年度の大学院の専攻の整備件数の増加は、大学院重点化及び留学生定員化によるもの

2) 1984~1993年度の国立大学の教育研究組織整備施策の特徴

上記の i ～ vii のうち、計画的整備施策であって、その内容が大学の教育研究が直接に社会的効用を実現／増大させることを推量しうるようなものや、整備施策遂行上に特色があるものを、以下に取り出して若干の説明を付け加える。なお、大学院整備施策については次節で詳しく論じる。

ア 産業成長が期待される分野に限定した又は優先的な教育研究組織の整備

教育組織類型の違いを超えて、技術の中核とする産業成長が期待される分野において、先端的な基礎研究の推進あるいは研究者・技術者の養成等を目的とする整備要求が優先的に採択された。分野としては情報、バイオサイエンス、材料・物質などが産業成長が期待される分野と考えられていた。

それら以外の分野においても学術研究の進展に応じて研究組織が整備されたが、学部・学科等の新設、拡大については産業成長期待分野に限定され、また大学院等であっても新たな定員措置を伴うものについては産業成長分野のものが優先された。

情報、バイオサイエンス、材料／物質分野の学部・学科と定員措置でそれらに匹敵するあるいは準じる組織新設の状況を、それぞれ表 5-2、表 5-3、表 5-4 に示す。

表5-2 情報分野における学部、学科等の新設状況					
年度	1984	1985	1986	1987	1988
学部新設			九工・情報工学 (5学科)		
学科新設	東北・情報工学	名古屋・情報工学		北大・情報工学 弘前・情報科学 愛媛・情報工学	埼玉・情報工学 豊橋・知識情報工学 佐賀・情報科学
学科相当規模の組織			学術情報センター		
その他10人程度の整備	東京・文献情報センター				
年度	1989	1990	1991	1992	1993
学部新設		北陸先端・情報科学	奈良先端・情報科学		(名古屋・情報文化学)
学科新設	三重・情報工学 大阪・情報システム 島根・情報科学 鹿児島・情報工学 信州・情報工学	北見工・情報工学 お茶の水・情報科学 高知・情報科学 宮崎・情報工学	名工・知能情報システム学 奈良女子・情報科学 東京・電子情報工学		
学科相当規模の組織					東北・情報科学研究科
学科に準じる規模の組織				電気通信・情報システム学 研究科	

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

(注) 1 学部新設には、北陸及び奈良先端科学技術大学院大学の研究科を含む

2 学科新設には、学科改組により設置されたものであって学科新設の場合と同程度に入学定員を増員したものを含む。

3 1993年度の名古屋大学情報文化学部の新設は教養部改組によるもので、新たな定員措置の程度は不明

表5-3 バイオサイエンス分野における学部、学科等の新設状況					
年度	1984	1985	1986	1987	1988
学科新設			東工・生命理学 東工・生命工学	名古屋・分子生物学	東北・生物化学工学 東工・生体機構学 東工・生体分子工学
学科相当あるいはそれを上回る規模の組織新設	国立遺伝学研究所	京都・分子医学系専攻	九州・分子生命科学系	東北・病態科学系専攻 千葉・真核微生物研究センター(全共) 徳島・酵素科学研究センター(学共)	東北・遺伝生態研究センター(全共) 大阪・バイオメディカル研究センター(学共)
学科に準じる規模の組織整備				東京・応用生命工学専攻 九州・遺伝子研究センター	
年度	1989	1990	1991	1992	1993
学部新設	東工・生命理工			奈良先端・バイオサイエンス	
学科新設	長岡・生物機能工学 群馬・生物化学工学	鳥取・生命科学 岡山・生体機能応用工学	名古屋・生物機能工学		
学科に準じる規模の組織新設			京都・生態学研究センター	東京医科歯科・生体機能制御菌科学系専攻 熊本・脳・免疫統合科学系専攻	名古屋・生物分子応答研究センター
学科に準じる規模の組織整備	九州・遺伝子資源工学専攻	京都・脳統御医科学系専攻		大阪・環境生物薬学専攻	東北・分子生命薬学専攻 京都・薬品作用制御システム専攻

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

- (注) 1 学部新設には、北陸及び奈良先端科学技術大学院大学の研究科を含む。なお、東京工業大学生命理工学部は1986年及び1988年に新設された学科を併せ、さらに学科を増設することにより設置されたもので、定員増院規模は2学科相当。
- 2 学科新設には、学科改組により設置されたものであって学科新設の場合と同程度に入学定員を増員したものを含む。

表5-4 材料・物質分野における学部、学科等の新設状況					
年度	1989	1990	1991	1992	1993
大学院大学研究科			北陸先端・材料科学		
学科の新設		千葉・機能材料工学		埼玉・機能材料工学	
学科に相当する規模の組織新設	北大・触媒化学研究センター(全共)				
学科に準じる規模の組織整備	東京・物性研新物質開発研究部門	東京・超伝導工学専攻			九州・有機化学基礎研究センター

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

イ 特定の人材養成に関連するものに限定した又は優先的な教育研究の整備

アと同様に教育組織類型の違いを超えて、特定の種類の人材養成に関連するものに限定したあるいはそれらを優先した教育研究組織の整備が進められた。特定の業務・事業に携わる専門的な人材供給を求める社会的な要請に応えようとするもので、具体的には日本語教育、国際協力、教育相談、看護・医療技術に携わる専門的な人材の養成に資するものが整備された。

日本語教育、国際協力、教育相談、看護・医療技術分野の人材養成関連組織の整備状況

を、それぞれ表5-5、表5-6、表5-7、表5-8に示す。

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
年度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
学科・日本語、日本文化	筑波	大阪	大阪外語	東北				
大学院・日本語文化専攻				名古屋			お茶の水	総研・国際 日本研究
日本文化研究施設						東北		

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

	1991	1992	1993
年度	1991	1992	1993
独立研究科の新設	名古屋・国際開発	神戸・国際協力	
独立専攻の新設		東京・国際保健学 名古屋・国際協力	神戸・国際協力政策

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

	1988	1989	1990
年度	1988	1989	1990
独立専攻の新設	京都臨床教育学	筑波・カウンセリング	名古屋・発達臨床学

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

	1984	1985	1986	1987	1988
医療技術短期大学部の新設	長崎	鹿児島	岡山	徳島	三重
医療技術短期大学部助産学特別専攻科の新設		北海道		長崎	
	1989	1990	1991	1992	1993
学科の新設	東京医歯			広島	山形 富山医薬 大阪 佐賀医科
医療技術短期大学部の新設	秋田		岐阜		
医療技術短期大学部助産学特別専攻科の新設	鹿児島	岡山			
大学院看護学専攻の新設					千葉

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

ウ 大学における留学生受入体制の整備

中曽根康弘総理大臣が提唱した留学生10万人計画に関連して、留学生の指導や留学生に対する日本語教育のために学内共同利用施設として留学生センターなどが整備され、留学生が多数在籍する学部等に専門知識が不十分な留学生に対する補完的な専門教育を担当する専門教育教官が配置された。また事務局に留学生課の設置が進められた。これらの整備

は、受入留学生数による機械的な基準により、順次進められた。留学生センター等と専門教育教官（常勤講師）の配置状況を表5-8に示す。

これらの整備は、直接には、留学生を受け入れる大学の便宜のためのものであったが、大量の留学生の受入は大学の国際化に寄与するだけでなく、同時に長期的な日本の安全保障にとって有益であり、日本社会の国際化を促すものであった。

年度	1984	1985	1986	1987	1988
留学生受入専門教育教官	7人	20	23	29	30
			東京外語・留学生教育教材開発センター(学共)		
留学生センターの設置(学共)	筑波	東京九州		京都広島	東京工業
年度	1989	1990	1991	1992	1993
留学生受入専門教育教官	29人	25	25	20	19
留学生受入日本語・日本事情担当教官	人			11	9
留学生センターの設置(学共)			北海道千葉 大阪外語	東京外大 横浜国立 岡山	東北 名古屋 神戸
事務局留学生課の設置		東京 京都	北海道 筑波 千葉	横国 岡山 九州	東北 名古屋

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

(注) 1985-1987の留学生センターの設置は、当該年度には留学生教育センターとして設置されたが、その後、留学生センターに改組

エ 大学において産学連携を担う組織の整備 (地域共同研究センターと研究協力課の整備)

文部省は1980年代前半から国立大学における産学連携、特に産学連携による研究を促進する政策を本格的に展開し、同年代後半から組織整備にも着手した。すなわち1982年学術国際局研究助成課に研究協力室を設け、国立学校特別会計において関係経費の受入と支出を可能にするなど国立大学における共同研究、受託研究等の制度を整備した。その後、共同研究等の件数が増加したことなどから、共同研究等の実施や知的財産権処理を一元的に管轄するとともにさらに産学連携活動を拡大、推進する組織として1987年度から地域共同研究センターの整備を進めた。また地域連携に係る専門的事務処理を円滑に処理するため、事務局に研究協力課の整備を進めた。地域共同研究センターは工学系の学部を置く大学に学内共同利用施設として設置され、名称は新制大学にあつては地域共同研究センター、旧制以来の大学にあつては先端技術共同研究センター等とされた。地域共同研究センターと研究協力課の整備は、共同研究、受託研究等の実績に応じた基準により進められた。地域共同研究センター及び研究協力課の整備状況、奨学寄付金及び共同研究経費等の受入状況を表5-9に示す。

年度	1980	1984	1985	1986	1987	1988
用途指定寄付金受入額(百万円)	6596	12692	14792	16892	22361	24853
受託調査試験等収入(百万円)	3066	5075	6093	7717	8677	9467
うち受託研究						
うち共同研究						
地域共同研究センターの設置 (学共)					富山 神戸 熊本	室蘭工業 群馬 東京農工 岐阜 名古屋
事務局研究協力課の設置					東北	大阪
	1989	1990	1991	1992	1993	1995
用途指定寄付金受入額(百万円)	33193	39164	44253	48184	50162	52783
受託調査試験等収入(百万円)	10863	12225	14321	16070	16427	16308
うち受託研究		8262	9535		11102	
うち共同研究		3171	3797		4247	
地域共同研究センターの設置 (学共)	茨城 宇都宮 名古屋工業 九州工業 佐賀	山梨 三重 京都工芸繊維 岡山 長崎	横浜国立 新潟 静岡 山口 徳島	北見工業 山形 電気通信 福井 鹿児島	岩手 秋田 信州 鳥取 大分	
事務局研究協力課の設置	京都	北海道	九州	東京	熊本	

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

(注) 地域共同研究センターには、名古屋大学先端技術共同研究センター等を含む

(寄付講座制度の導入)

また、産学連携を大学の教育活動にも拡大し、国立大学特別会計特有の委任経理金制度を活用して企業資金により大学教育研究活動を豊富化、現代化する観点から、1987年国立大学に寄付講座・寄付研究部門制度が導入された。国立学校設置法施行規則の改正により客員教授・助教授の称号と客員教授等が担当する講座・研究部門が可能となった。また先端科学技術大学院など寄付講座・寄付研究部門を当初から組み込んだ教育研究組織が設立された。

(産学連携推進組織整備施策の背景)

産学の連携による技術の中核とする新たな産業拠点形成を進めるいわゆるテクノポリス法^{*5-2}の共管省から除外されるなど、当初、政府の産学連携推進政策に関与できなかった文部省が独自の産学連携方策を積極的に打ち出したのは学術審議会答申「学術研究体制の改善のための基本的施策について」(1984.2)からであるが、その背景には臨調答申第三次答申(1982)に「国立大学の設置・・・の在り方について検討を行う」と指摘されるなど国立大学の存在自体が行政改革の議論対象とされたことに危機感を持ち、国立大学に対する社会的な支持、とりわけ産業からの支持を高める必要を認識していたことがあると思われる。

(産学連携推進組織整備施策のモデル—アメリカの大学発展動向の反映)

文部省が導入した様々な産学連携関連施策、国立大学整備における産学連携推進組織整備施策は、アメリカの大学の発展動向や連邦政府の施策に触発され、これらをモデルとして策定、実施されたものと思われる。

特に、地域共同研究センターについては、その発案者に係る事情^{*5-3}を勘案すると NSF が 1973 年から実施した I/UCRC プログラム (Industry/University Cooperative Research Centers) に倣ったものと考えられる。

*5-2 高度技術工業集積地域開発促進法(1983)。法律の所管は、当初、通商産業省と建設省で、法案の閣議決定手続きの過程で農林省が所管省に加わった。

*5-3 当時の状況を知る職員によれば、地域共同研究センターは佐藤禎一氏(元文部事務次官)が高等教育局大学課長在任時(1984-1988)に発案したとのことである。佐藤氏は、文部省による NSF への研修派遣制度による初の NSF 派遣職員で、その派遣時期(1975)は、NSF が I/UCRC プログラムを開始した直後であった。

オ 地域の中核医療機関としての機能強化のための特殊診療施設の整備

1985 年度に無医大県解消計画による新設医科大学・附属病院の整備が完成したことから、新たな附属病院の整備施策が導入された。それは多くの教職員配置を伴う新しいタイプの特殊診療施設^{*5-4}の計画的整備で、救急部と集中治療部を中心に、輸血部、分娩部などが複数の大学に整備された

複数の大学に整備され特殊診療施設の整備状況は表 5-10 に示すとおりである。その整備手法は、すべての附属病院を対象に順次整備するのではなく、先導的な試みの成果が認められたものを他大学が追随するという形で進められた。それは救急部など多くの診療分野にまたがる特殊診療施設の設置には関係診療科(講座)の理解と協力が必要であり、医学部・附属病院内の合意形成に時間を要するからと考えられる。

表 5-10 救急部、集中治療部等の設置状況

年度	1984	1985	1986	1987	1988
救急部の設置	鹿児島	東北 佐賀医科	秋田 高知医科	群馬 香川医科	富山医科薬科 神戸
集中治療部の設置	弘前	金沢 鹿児島	京都	山形	名古屋
輸血部の設置	三重 鳥取	千葉	岐阜	愛媛	島根医科 高知医科 宮崎医科
分娩部の設置		三重			愛媛
年度	1989	1990	1991	1992	1993
救急部の設置	岐阜 大分医科	福井医科 滋賀医科 宮崎医科	山形 浜松医科 愛媛	旭川医科 山梨医科 島根医科	
集中治療部の設置	佐賀医科	筑波 高知医科	北海道 新潟 三重 鳥取	神戸 徳島 大分医科 宮崎医科	福井医科 浜松医科 滋賀医科 島根医科 愛媛
輸血部の設置	旭川医科 山形 琉球	東京 徳島 鹿児島	秋田	筑波 佐賀医科	富山医科薬科 大分医科
周産母子センターの設置	九州		弘前	群馬	山口 高知医科

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

これらの特殊診療施設が提供する機能はそれぞれの地域における医療体制の整備充実を図る上で不可欠なものであり、この時期の大学附属病院整備施策には地域医療機関としての機能を強化しようとする政策意図が明白に見て取れる。しかし、その背景にある事情、要因は筆者には不明である。1992年の特定機能病院制度の導入と大学附属病院の指定、2004年の包括評価制度や卒後臨床研修制度の導入に際してうかがわれたように、医療行政における大学附属病院の位置付けには複雑かつ微妙なものがある。これらの特殊診療施設の整備は、救急医療など先進的医療分野における医師養成の必要性を踏まえ、その面での大学病院の主導性確保を目的としたものと推察するがこれを裏付けるものはない。

* 5-4 特殊診療施設：国立大学附属病院の診療組織のうち、臨床医学分野の講座編成に対応した診療科と共通に設置される手術部など中央診療施設以外のもの

カ 大学の教育機能の社会・地域への開放のための組織整備

国立学校特別会計予算には公開講座経費が措置され(表5-11)、また国立大学の中には1970年代から大学教育開放センターを設けるものもあったが、筑波大学等の特別な場合を除いて、政策意図に基づく組織整備は行わなかった。しかし、文部省は1990年の生涯学習振興法^{*5-5}制定を機に生涯学習教育研究センターの整備を始めた。1991年度に宇都宮大学に学内共同利用施設として設置されて以後、各地の国立大学に設置が進められた。整備は1994年度以降本格化し、2000年代まで及んだ。

このような整備施策導入の背景には、アメリカの大学の発展動向が影響を及ぼしたものと考えている。生涯学習振興法制定に至る臨時教育審議会における議論や政策立案のための調査研究において、アメリカの大学におけるエクステンションやアウトリーチ等の発展が当然に把握され、意識されたものと推測している。

年度	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1995
講座数(予定)	265	400	425	450	500	573	700	1000	1000	1000	1050	1200

(出典)：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成

(注) このほかに大学開放教育センター分(25講座程度)、筑波大学等分が別途計上されていた。

* 5-5 生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律

ク 類型の異なる組織間の新設、改組、廃止等の一体的な整備

この時期の施策遂行上の特色に、類型の異なる組織間の新設、改組、廃止等が一体的に

実施されたことがある。これらは同一年度に行われる場合も、数年の間隔を置いて行われる場合もあった。表6-1、表6-2と表6-3から工学系、農学系の博士課程専攻設置に際して工学部、農学部等の学部全体に及ぶ学科改組が行われ、併せて工業短期大学部の廃止が行われたことがわかる。

また附置研究所を廃止し、新たに全国共同利用の研究センターを設置した例、学部附属研究施設等が廃止されて独立専攻が新設された例も多数見られる。

6. 1984-1993年度の大学院整備政策

1) 大学院の整備—いわゆる新制大学の大学院博士課程専攻の整備

ア 大学院政策の転換

国立大学の大学院は、1950年代後半に医学系大学院が整備され^{*6-1}、1960年代半ばから理工系を中心に大学院（修士課程）が整備された。^{*6-2}しかし、1980年代初めの時点では人文学、社会科学分野、特に教育学分野で大学院の整備が遅れ、また理工系においても旧制高等学校や旧制高等専門学校、旧制師範学校等を母体として戦後発足したいわゆる新制大学（以下「新制大学」）には博士課程研究科は設置されていなかった。

新制大学への博士課程専攻設置には担当教員の確保と財政負担増という問題があった。後者について敷衍すると、予算・組織管理上、国立大学の教育研究の単位組織は講座、修士講座、学科目^{*6-3}に区分され、その区分に応じて予算が措置され^{*6-4}、入学定員当たりの標準講座等数も異なっていた^{*6-5}。このため博士課程専攻を設置すると当該単位組織の予算区分が修士講座制から講座制に変更され、相当の財政支出の増額が伴った^{*6-6}。

しかし、文部省は、1980年代前半に国立大学の大学院政策を大きく転換した。この結果、工学分野においては各大学に博士課程専攻が整備され、農学分野においては連合大学院により地域ブロックごとに博士課程研究科が設置されるとともに、旧制官立医科大学に戦後旧制高等学校や旧制高等専門学校、旧制師範学校等を統合して総合大学として再発足した大学（以下「旧6医科大学」）に理工農系及び人文・社会科学系をそれぞれ一体化した総合大学院が設置された。なお、この時期にあつては、新制大学の理学分野には博士課程専攻を設置しない方針が採られていた。

*6-1 医学系の大学院は、戦後しばらくの間、旧制帝国大学であった大学にのみ置かれていたが、1955年に旧6医科大学等に大学院医学研究科（4年一貫博士課程）が設置された後、すべての大学に大学院博士課程専攻が設置された。

*6-2 1963年に横浜国立大学大学院工学研究科、お茶の水女子大学大学院家政学研究科（ともに修士課程）が設置され、以後、理工農系分野においては大学院（修士課程）を置くことが原則となった。

*6-3 国立学校特別会計における予算・組織管理上の用語で、大学設置基準の講座・学科目と異なる概念である。

講座は大学院博士・修士課程と学部を通じた教育研究を、修士講座は大学院修士課程と学部を通じた教育研究を、学科目は学部の教育研究をそれぞれ担当するとされた。

* 6-4 例えば、1999年度における講座制、修士講座制、学科目制ごとのそれぞれの講座等当たりの積算校費単価は次表のとおりである。対学科目制単価比は、少なくとも1970年代以降一定であった。

	講座制 (A)	修士講座制 (B)	学科目制 (C)	対学科目制単価比	
				A/C	B/C
非実験	2038千円	1120千円	1026千円	2	1.1
実験	7975千円	4239千円	3644千円	2.2	1.2
臨床	8656千円				

* 6-5 講座制組織にあつては、理工農系分野の場合、学科（入学定員40人）が6講座から構成されることが基本とされた（理学系の場合には7～8講座という例もある）。これに対して修士講座制組織にあつては、学科（入学定員40人）が4修士講座から構成されることが基本とされた。

* 6-6 例えば、入学定員40人の学科を修士講座制から講座制に転換すると、4修士講座が6講座に増え、全体で校費が2.75倍となり、講座当たりの助手や事務職員等の増員と合わせる（第2節表2-4参照）と、相当な財政支出増となった。

イ 政策転換の要因

方針転換の要因は二つ考えられる。一つは大学院の整備を必要とする認識が醸成されていたことである。キャッチアップ型の経済成長から自前の技術の中核とするフロントランナー型の産業政策への転換が言われ、そのための公的私的セクターを通じた基礎研究の推進と企業等の開発研究を担う人材の育成が各所で主張、提言されていた^{*6-7}。

もう一つには大学院政策の積極的な展開を必要とする文部省の事情があつた。臨調最終答申で国立大学の設置形態の変更が言及され、国立大学の存在意義を明確にする必要に迫られていた。また、国立大学の大学、学部等の整備を抑制され、国立大学に対する政治的関心が薄れていくことが予想された。さらに小学校から大学までの教育対象人口の急減により、保護者の関心に応える収容力確保対策を軸とする政策展開が行き詰まり、文部省の政治的あるいは非関係者に対する求心力が低下する状況の中で、新たな政策展開が求められていた。

そこで、技術開発を担う高度の専門性を持つ人材の育成を求める社会的な期待を踏まえ、国立大学の存在意義を理工系等の大学院に置き、各地域の国立大学の大学院整備を通じて政治的関心を維持し、全体として大学院政策を積極的に展開することにより産業界等を含めた求心力の回復を図ったものと考えられる。

* 6-7 例えば1981年版科学技術白書には次のような記述がある。

「・・・民間企業における基礎研究費の割合の低下が著しく、昭和54年度にはその割合はわずか5%となっている。従来、我が国は、先進国から科学技術を積極的に導入し、これを消化吸収して高い技術水準を達成し、優秀な製品をつくりだしてきた。しかし、近年の国際競争の激化、我が国独自の問題への対処、技術導入の困難化等により自主技術開発の必要性は従前にも増して高まっており、このため基礎研究の成果の蓄積が不可欠となっている。」

ウ 政策転換の時期

1983 年度国立学校特別会計予算に大学改革等調査費経費がその趣旨と大学名*6・8 を付して計上され、1985 年度と 1986 年度にそれらの大学に実際に工学系の博士課程専攻が設置された。この事実から少なくとも 1982 年末には高等教育局内で政策転換が決定されていたと考えられる。臨時教育審議会の第二次答申（1986.4）の大学院の飛躍的充実を求める提言は、そのような方針転換を合理化するために盛り込まれたものであって、政策転換の要因ではない。

* 6－8 横浜国立大学、名古屋工業大学、長岡技術科学大学及び豊橋科学技術大学。以後、工学分野の博士課程専攻の設置については、事前に国立学校特別会計予算に大学名を付して大学改革調査費経費を計上し、当該大学において大学設置審議会における教員審査等に備えて準備を進めるという手順が慣例化した。

エ 工学分野の博士課程専攻整備の実施状況と予算措置

いわゆる新制大学への工学系博士課程専攻の整備は、表 6－1 に示すように、1985 年度から 1997 年度まで計画的に行われた。また博士課程専攻の設置に際しては、ほぼ同時期に、工学系の学部全体に及ぶ学科改組や工業短期大学部の廃止と学科への転換が行われた。工学系の修士課程研究科が複数ある場合には、博士後期課程を一体的に担当する独立研究科又は独立専攻が設置された。

年度	工学系博士課程専攻の年度別設置状況	学部全体に及ぶ学科の再編&大学科化	短期大学部 廃止
1983			
1984			
1985	横浜国立 名古屋工業	横浜国立 名古屋工業	
1986	長岡技科 豊橋技科		
1987	電機通信 東京水産	電気通信 東京水産 岐阜	電気通信
1988	京都工繊 九州工業	宇都宮 京都工繊 徳島 九州工業	京都工繊
1989	群馬 埼玉 東京農工	群馬 東京農工 山梨 信州 鳥取	群馬
1990	室蘭工業 山口	室蘭工業 (秋田) 山形 茨城 千葉 東京商船 富山 神戸商船 山口	茨城 山口
1991	信州 岐阜 徳島 佐賀	(秋田) (名古屋) 岐阜 三重 愛媛 (長崎) 大分	岐阜
1992	宇都宮 山梨 愛媛	岩手 (埼玉) (名古屋) 神戸 宮崎 鹿児島	
1993	山形 茨城 福井	北見工業 (埼玉) 徳島 琉球	徳島 琉球
1994	秋田 富山 鳥取 鹿児島		
1995	三重 大分		
1996	岩手 宮崎		
1997	北見工業 東京商船 神戸商船 琉球		

(出典：各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成)

(注) 1 長岡技科と豊橋技科は、それぞれ長岡技術科学大学と豊橋技術科学大学

2 京都工繊は京都工芸繊維大学で、工芸学研究科と繊維学研究科を統合し工芸科学研究科を設置

3 埼玉大学の博士課程専攻は理化学研究所との連携大学院によるものであったので、例外的に、工学研究科と

理学研究科を統合した理工学研究科が設置された。

- 4 信州大学は工学研究科と繊維学研究科が統合して工学系研究科を設置
- 5 佐賀大学は、相当する学部組織が理工学部であったために理工学研究科が設置された。
- 6 学科の改組欄の（ ）書は、学部全体に及ぶ改組を複数年度で実施したもの

既存の組織を見直し、改組、転換、縮小等を図りつつ必要な組織整備を行うという施策の進め方は、臨調答申の基本に沿うものであると同時に、当該大学にとっても小講座の大講座への転換により教授を増やし、小学科の大学科への転換により指導適格必要教員数を減じて博士課程専攻担当教員を確保することを可能にするものであった。

文部省は、博士課程専攻の設置により予算・組織管理上の区分を講座制に転換したが、指導適格教員が少ない等の理由で博士課程の学生定員を絞り、それに連動して講座増設をせず、校費積算も絞り込み、また大講座に転換することにより講座制教員配置基準を適用しなかった。その結果、大学院博士課程専攻の設置に伴う財政支出の増額は大幅に抑制^{*6-9}された。しかし、このことが博士課程専攻の整備を継続的に進めることを可能にした。

* 6-9 講座増設を行わなかったことにより人件費が抑制されたことに加え、教員中の指導適格教員比率=博士課程教育参加率を 60~50%程度と設定して、講座当たり積算単価が学科目制の 2.2 倍となるべきところが 1.8~1.7 倍程度に抑えられた。

オ 総合大学院とその整備状況

旧 6 医科大学に総合大学院が設置された。総合大学院は、医・歯学及び教育学を除いた分野において、一体的に博士後期課程を担当する独立研究科を設けるもので、理学分野、人文・社会科学分野を博士課程専攻の整備対象に含める極めて例外的な施策であった。具体的には 1981 年に設置された神戸大学大学院自然科学研究科をモデルに、理工農（薬）系の整備が先行し、それが終了した後に人文・社会科学分野の整備が実施された。（表 5-2 参照）

また、総合大学院に対する予算措置は、独立研究科という設置形式から大学院固有の施設・設備予算と専任助手定員が措置されたが、それ以外の予算措置は工学分野の博士課程専攻整備の際のそれとほぼ同様であった。

総合大学院				関連学部の学科改組		
年度						
1981	神戸(自然科学)					
1985				金沢・工 (1985-1987)		
1986				熊本・工 81986-1988)		岡山・農
1987	新潟(自然科学)	金沢(自然科学)	岡山(自然科学)	岡山・工		
1988	千葉(自然科学)	熊本(自然科学)	長崎(海洋生産科学)			
1989				新潟・工		千葉・工
1990				長崎・工		千葉・園芸
1991				長崎・経済、工		千葉・園芸
1992				神戸・工		
1993	新潟(現代社会文化)	金沢(社会環境科学)	岡山(文化科学)	神戸・理、農		
1994	千葉(社会文化)					

(出典；各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成)

カ 農学系連合大学院とその整備状況

連合大学院は1970年代に農学関係者によって構想された。しかし、その内容は現在の教育課程の共同実施に類似のものであって、必要な制度的整備が行われなかったことから、実現には至らなかった。

しかし、研究科を設置する基幹大学を定め、関係大学教官を当該基幹大学に併任することによって実質的に連合大学院を整備する方式が考えられ、地域別に3～4大学をグループ分けして博士後期課程専攻からなる連合農学研究科が設置された。連合農学研究科に対する予算措置は、構成大学間の連絡調整のために研究科固有の教授等が措置されたが、そのほかは工学分野の博士課程専攻整備の際の予算措置とほぼ同様であった。

その後、1983年の学校教育法改正による獣医学部6年制化され、その後4年一貫博士課程研究科を設置することとなり、国立8大学を2分して連合獣医学研究科が設置された。

年度	連合農学研究科	関連学科の改組			連合獣医学研究科
1985	東京農工(+茨城、宇都宮) 愛媛(+香川、高知)				
1986		香川・農			
1987		茨城・農	鳥取・農		
1988	鹿児島(+佐賀、宮崎、琉球)	信州・農 佐賀・農	岐阜・農	愛媛・農	
1989	鳥取(+島根、山口)	静岡・農	島根・農	宮崎・農	
1990	岩手(+帯広畜産、弘前、山形)	帯広畜産 鹿児島・農	弘前・農	東京農工・農	岐阜、山口
1991	岐阜(+信州、静岡)	岩手・農 山口・農	山形・農 琉球・農	宇都宮・農	

(出典；各年度国立学校特別会計予算事項別表から作成)

(注) 1 連合農学研究科の各欄の()内は当該連合農学研究科の構成大学

2 連合獣医学研究科の構成大学：岐阜+帯広畜産、岩手、東京農工、山口+佐賀、宮崎、鹿児島

キ いわゆる新制大学の大学院博士課程専攻の整備施策の特色と目的

新制大学の博士課程専攻整備に関連して、文部省は1989年大学院設置基準を改正し、博士課程の目的に高度専門職業人の養成を追加した。また、1984—1993年度間には整備対象を工学、農学、薬学など自然科学の実学分野だけに限定していた。これらと政策転換の要因に関連して述べた状況から、新制大学の博士課程専攻整備施策の目的は主として企業で研究開発等に従事する研究人材の育成にあったとも考えられる。

しかし、当時、企業による博士課程修了者の採用は製薬企業等による化学分野の修了者に限られていて、生物抽出物質の薬品等開発への利用などを除けば、工学・農学分野であっても博士課程の修了者が企業に採用されて開発研究を担うような状況になかった。また新技術を中核とする産業育成に資するための先端的な基礎研究の推進と当該分野の研究者の育成を目的とするのであれば、理学分野を整備対象外とし、また沿革による大学の分類に基づいて整備を進めることには理由がなく、政策効果も期待できない。

それでは、整備施策の本当の目的は何であったのか。

産業技術の高度化は、フロントランナー型産業だけでなく、キャッチアップ型産業にもより高度の専門性を持つ企業技術者不足をもたらした。一方、1974年に制定された大学院設置基準は、修士課程の目的を拡大して*6-10「高度の専門性が求められる職業を担うための卓越した能力を培うこと」を含めた。しかし、このことが大学関係者に浸透し、理解されるほどには年月は経過していなかった。

こうした社会的状況と大学院制度整備の経緯を勘案すると、新制大学への博士課程専攻整備施策の目的は、専攻の整備自体にあったというより、それをインセンティブとして、関係講座の内容と関係学科・専攻の編成を現代的なものに改め、大学設置・学校法人審議会による教員審査への準備を通じて教員の流動化を促し、新制大学の工学、農学系の修士課程における教育を「高度の専門性が求められる職業を担うための卓越した能力を培うこと」に相応しいものとするににあったと考えられる。産業技術の高度化に伴いそれまでの工学士の役割を工学修士が果たすことが期待されているにもかかわらず、修士課程教育の目的・内容が専門職業人養成に相応しいものでなく、教員や学生が修士課程を企業技術者等の養成機関として認識していないという状況があったとすれば、修士課程と博士課程の併置は関係者に両課程の相違を意識させ、修士課程教育の変革を促すことに効果的であったと考えられ、修士課程専攻から多数の優れた企業技術者等を送りだすことに寄与したものと考えられる。

*6-10 大学院設置基準が制定されるまで、大学基準協会の定めた大学院基準が設置審査等で用いられてきた。

2) 大学院の整備—独立研究科・専攻の設置

1980年代の後半から、学部、学科のそれと異なる編成を持つ独立研究科、独立専攻の設置が増加した。このうち、大学院固有の教官定員が措置される本格的な独立研究科、独立専攻の年度別整備状況を示すと表5-4のとおりである。(自然科学研究科と連合農学研究

科を除く。)

ア 国際協力要員や学校カウンセラーの育成のための専攻の整備

これらのうち修士課程研究科・専攻の整備としては、国際協力要員の育成を目的とした独立専攻、児童生徒のいじめなどの問題に関連して学校カウンセラーの育成を目的とした独立専攻の整備が代表的なものである。また比較的規模の大きい整備としては横浜国立大学の国際経済法科学研究科（1989）があった。

国際協力要員を育成とする大学院の整備については、当初、ODA 資金により独立大学院を設立する方向で、外務省と文部省において協議検討が進められ、設立構想が発表された。しかし、その後方針が転換され、開発協力事業や援助事業等の人材育成を国立大学の大学院ネットワークにおいて実現することとなり、表 5-5 に示すように整備が進められた。

イ 様々な学術研究上の要請による独立研究科・専攻の整備

1971 年度に東京大学工学系研究科情報工学専攻が初の独立専攻として設置され、1975 東京工業大学総合理工学研究科が初の独立研究科として設置された。前者は所属学科を異にする講座の連携によるマトリックス型専攻で、後者は附置研究所の研究スタッフが大学院教育を担当するものであった。総合大学院及び連合大学院以外の 1984-1993 年度に整備された博士課程独立研究科・専攻の多くは、附置研究所、大学共同利用機関等の研究スタッフと研究環境を活用して、学際領域等における研究を進めるとともに研究者を育成して、新しい学問分野の形成を確固たるものとしようとするものであった*6-11。初の独立大学院*6-12 として設立された総合研究大学院大学（1988）は大学院教育に協力実績を有する各地の国立大学共同利用機関を束ねて博士後期課程の大学として設立されたもので、大学院形態の多様化を象徴する存在だった。

これらの独立研究科・独立専攻等は学術研究上の要請に基づいて整備されたものであり、その社会的な意義はキャッチアップ型の経済成長から自前の技術を中核とするフロントランナー型の産業育成を支える基礎研究の推進と研究者の育成であると認識されていたと考えられる。

*6-11 新制大学の大学院博士課程専攻の中にもこのような性格のものがあり、埼玉大学理工学研究科は理化学研究所の研究者と大学教官から構成される連携講座を単位組織とする大学院として設置された。

*6-12 学部を置くことなく大学院のみを置く大学の予算事項名は独立大学院とされていた。これは大学設立ではなく大学院設立とすることで、大学の増設を抑制するとした臨調答申に抵触しないものとした苦肉の措置であった。しかし、国立学校設置法の改正に際して大学院大学という呼称が正式なものとなった。

ウ 先端科学技術大学院の設立

技術を中核とする産業成長が期待される分野として情報、バイオサイエンス、新材料分野が有望と考えられ、それぞれの分野における企業技術者の不足が懸念されていた。特に、

ソフトウェア関連技術者の不足は深刻な課題として認識されていた。このため、これらの分野において企業活動に従事する高度に専門的な技術者を多数養成することが大学院教育に期待された。

しかし、従来タイプの大学院によって要請に応えることは困難であった。それは学部と大学院双方の教育を担当する負担を考慮して、講座当たり入学定員を修士課程 2 人、博士課程 1 人と設定していたからである。仮に、通常の整備方式で情報分野の高度専門技術者の養成規模を 500 人増やすとすれば 250 講座の増設を要し、これは新制大学では学部入学定員 2,500 人、62 学科に相当する。

このため教育研究分野を情報等の成長分野に限定するとともに大学院教育に専念できる教員組織を設けて相当規模の高度専門技術者を養成する先端科学技術大学院が構想され、2 大学^{*6-13}が設立された。その講座当たりの修士課程入学定員は 7～8 人に設定された。また先端科学技術分野の研究者の養成規模の拡大を図る観点から、講座当たり博士課程入学定員も通常より多く 2 人とされた。設立時点での 2 大学の修士及び博士課程の入学定員の合計はそれぞれ 500 人と 150 人であり、これは先端科学技術大学院構想調査が始まる前々年度（1985）の国立大学の理工農系分野の修士及び博士課程の入学定員合計^{*6-14}のそれぞれ 2.3%、5.6%に相当した。先端科学技術大学院大学の講座数はそれぞれ 34 講座で、一般的な工学部のそれを下回る規模であったことを考慮すれば、その入学定員は非常に大きなものであった。

* 6 - 1 3 北陸先端科学技術大学院大学（1990）（設立当初は情報科学研究科と材料科学研究科を設置）

奈良先端科学技術大学院（1991）（同じく情報科学研究科とバイオサイエンス研究科を設置）

* 6 - 1 4 理工農系分野における国立大学の大学院修士課程の入学定員は 21,651 人、博士課程のそれは 2,940 人。

エ 大学院入学定員の拡大

1991 年大学審議会から大学院の量的整備について答申が提出され、10 年後の時点で大学院の量的規模を少なくとも倍増させることが提言された。答申には量的整備を必要とする背景についての記述はあったが、倍増を必要とする根拠は量的規模に関する国際比較だけであった。この提言は、これまで述べてきた整備施策による入学定員の増員を正当化するものであったが、これらの施策だけで提言内容を実現することは困難であった。

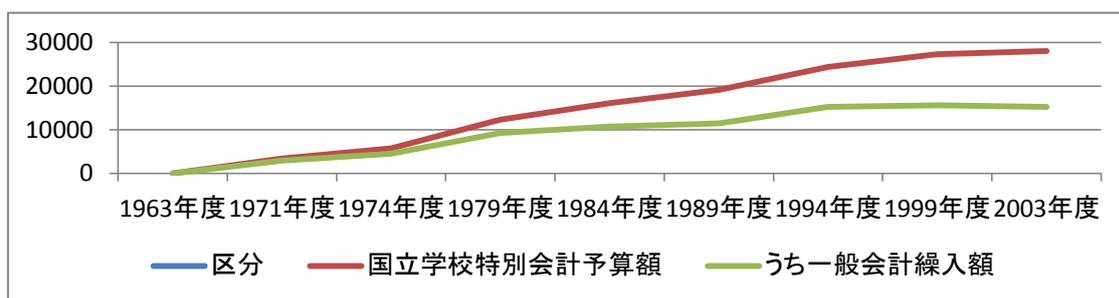
しかし、東京大学法学・政治学研究科に始まるいわゆる「大学院重点化」^{*6-15}が旧制帝国大学並びに工科、商科、及び文理科の旧制官立大学に由来する大学（以下「旧制以来の大学」）に及び、国立大学の大学院の入学定員は 1990 年～2000 年に 140%増加し、国公私立大学全体でも 120%の増加となり、大学審議会の提言が実現された。

なお、「大学院重点化」と新制大学への博士課程専攻を含めた大学院の整備施策は、国立大学予算の拡大をもたらした。それぞれの施策による具体的な増額規模の算出は困難であるが、旧制以来の大学における大学院入学定員の拡大は校費加算を伴い、その講座数は新

制大学のそれを大きく上回ることから、その増額効果は新制大学への博士課程専攻の設置による増額効果全体と匹敵あるいはそれを上回るものであったと考えられる。いわゆるポストク問題に関連して、大学院整備施策の問題を指摘する意見がよく聞かれるが、大学院整備により予算規模が拡大したこと、そのため一般会計からの繰入額が大きく増加したこと、すなわち国立大学に対する公財政支出が大きく拡大したことは評価されなければならない。国立学校特別会計予算における一般会計からの繰入額について最も顕著な増加が見られるのは1989～1994年度の間である。

図 国立学校特別会計予算額及び一般会計繰入額の推移

区分	1963年度	1971年度	1974年度	1979年度	1984年度	1989年度	1994年度	1999年度	2003年度
国立学校特別会計予算額	1395億円	3,411	5,704	12,231	16,018	19,122	24,417	27,261	28,045
うち一般会計繰入額	11145億円	2,849	4,481	9,263	10,717	11,408	15,203	15,537	15,256
繰入率	82.1%	83.5	78.6	75.7	66.9	59.7	62.8	57.9	54.8



* 6-15 有馬朗人東京大学総長が東京大学の教育研究と運営の重点を大学院に移行させるとともに、その校費を数倍させる「学院構想」を表明し、文部省と東京大学事務局の間でそのソフトランディングを模索していた。たまたま、東京大学法学部から1991年度概算要求において教官定員数十人増員を必要とする実務修士独立専攻設置を要求する旨の相談があり、協議の結果、法学部特有の助教授定員の欠員を活用することを主眼に、要求内容を①法学部の大学科目化、②法学・政治学研究科の独立研究科への転換、及び③法学・政治学研究科教官の法学部教官兼担による校費の加算に変更することとなった。その際、文部省担当者から、校費の加算に見合うよう、④先端科学技術大学院の例を踏まえて大学院の入学定員を増員することが必要との見解を示したことから、入学定員の増員が要求事項に追加された。これに先行して1990年度国立学校特別会計予算には大学改革調査経費(教育研究の高度化推進)を計上した上で東京大学に配分し、「学院構想」を何らかの形で実現するとの方針を表示していた。こうした事情から、この①～④をもって教育研究の高度化推進＝「学院構想」の実現であるとされ、他部局にも順次拡大されることになった。しかし、1992年度概算要求において、京都大学法学部から同様の措置を求める要求があり、東京大学の「学院構想」実現のための措置が他大学に波及していくこととなった。

3) 大学院整備政策を支えた教育機関としての大学院観

ア 大学院制度成立の経緯と当時の大学院観

これまで述べてきたように1980年代後半からの大学院の計画的整備施策の多くは専門的人材養成という政策意図に基づいて計画され、実施された。そのような政策意図が大学院整備と結びつくためには大学院は人材養成を主な目的とする教育機関であるとの認識が必要である。しかし、当時、大学関係者にも行政や産業の関係者にもそのような認識は薄く、大学院は大学院学生を交えた研究を通じて学問を生成、発展、継承することを主な目的とする研究機関との認識が一般的であった。そしてそのような認識を反映して大学院学生に対する教育は所属研究室で担当教員の研究活動に参加することで足りると考えられていた。

戦後、学校教育法の規定から大学院が大学の課程の一つであることになったが、その内容は不明瞭であった。ようやく1973年に文部省令として大学院設置基準を制定し、修士課程と博士課程の目的、修業年限、教育課程、修了要件等を定めるとともに、学位規則を改正し、博士の学位の授与要件を博士課程修了としたことにより、課程制大学院の制度が形作られた。しかし、大学院設置基準制定からまだ日が浅いことに加え、大学院の規模が小さいことから大学院学生も少なく、施設設備や教育スタッフなども学部教育に用意されたものを利用していただけなので、学部教育とは別に大学院として組織的な教育活動を行う必要性にも乏しく、体制も整っていなかった。

イ 文部省による課程制大学院制度の実質的な導入への取組み

文部省は、特定分野等の専門的人材養成という政策意図に基づき様々な大学院整備施策を進めるかたわら、それらの整備施策が円滑に進み、成果を挙げるよう、教育機関としての大学院という認識の浸透を図り、大学院が実質的に教育機関として機能できるよう条件整備に努力した。すなわち審議会や政策説明、予算要求に関する事前相談など様々な機会を通じて、大学関係者に対し戦後の課程制大学院制度への転換と課程制大学院制度の趣旨を説明し、大学審議会の報告、答申においてもそれらを明確に記した。また、独立研究科・専攻の設置に際して必要ある場合には大学院固有の教官定員を措置するとともに、1987年度から大学院固有の教育設備の整備事業（大学院最先端設備整備）を始め、1990年度から国立大学の施設整備のための面積基準に大学院学生加算を導入した。

さらに1989年に大学設置基準を改正して、博士課程の目的に「その他の高度に専門的な業務に従事するに必要な高度の研究能力」を養うことを追加し、夜間大学院（修士課程）を制度化して、人材養成を目的とする教育機関としての大学院観を強調した。

ウ 文部省による課程制大学院制度の実質的な導入への取組みの成果

文部省による課程制大学院制度の実質化への取組みは、専門的な人材養成という政策意図に基づく大学院整備施策と理論的に整合し、大学院整備を支える理論的な役割を果たした。また、大学院整備というハードと課程制大学院制度の推進というソフトが一体となった政策スタイルは、効率的・効果的な行政の実現をめざす行財政当局から好感を持たれ、整備のための追加的投資が政府与党内で容認・支持されることを容易にした。

しかしながら、この時期の課程制大学院制度を実質的な導入するための取り組みは、それに相応しい教育課程その他大学院教育の在り方、内容に及ぶものではなく、それらの課題は 2000 年以降に持ち越された。

7. 代表的な国立大学整備施策を振り返って

1) 教育研究組織の整備がもたらすと認識されていた社会的効用

ア 社会的に必要とされる特定分野の専門人材の供給

・理工系学生増募計画と無医大県解消計画は、産業技術者需要の高まり、医師不足という社会的課題に応えるため、理工系分野、医学分野の教育規模を拡大したものである。大学、特に国立大学にはその教育を通じて社会の求める専門人材を供給するという社会的な役割が期待され、国立大学に対する追加的投資は経済成長や医療の充実を支えるもの、すなわち直接に社会的な効用を増大しうるものという認識が政府部内、与党関係者、産業界等を通じて形成されていたと考えられる。

・理工系学生増募計画が達成された後も理工系の学部・学科の整備が進められた。大学入学志願者急増対策期間が進められていた時期（1965－68）には、理工系学生増募 8 千人計画（1957－60）により設置された学部・学科の卒業生が企業に入り、想定された業務に就いていて、それらの卒業生について何らかの評価が定まり始めていたと想定してもよいだろう。文科系の学部・学科の整備に比べてより大きな財政支出を要する理工系の学部・学科の整備が進められたことは、それまでの経済成長に理工系学部・学科の整備が多少なりとも寄与したと認識され、それからの経済成長にも寄与するものと期待されていたことを示すものとも思われる

・1980 年代後半からの国際協力担当要員、看護師等の養成は社会が求める専門人材を供給するものであった。また、情報など産業成長が期待される分野の学科・専攻等の整備や先端科学技術大学院の設立は、産業技術につながる基礎研究の推進とともに、専門技術者養成を目的としていた。これらが実施された時期が臨調答申後の行政改革期であったことを考慮すると、国立大学に対する追加的投資は必要な人材・人員の供給を通じて経済成長や国民生活を支えるものという認識が、依然として政府部内、与党関係者、産業界等に維持されていたものと考えられる。

イ 技術開発につながる基礎研究

・臨調答申後の行政改革期である 1984－1993 年度に国立大学共同利用機関、全国共同利用研究センター、学内共同利用の研究センター、独立研究科・専攻などの整備が、毎年度多

様な分野で多数実施された。これらの多くは学術研究上の要請に基づくものであった。たとえ研究者個人の学術的な興味関心に基づくものであっても、新分野の開拓や先導的な学術研究とその研究者の育成は、その成果を基盤とする新しい技術の開発に結び付き、結果的にキャッチアップ型の経済成長から自前の技術の中核とするフロントランナー型の産業育成を支えるものとなるという認識が、政府部内、与党関係者、産業界等を通じて幅広く形成されていたことを示すと考えられる。

ウ 技術移転など企業の技術開発支援

1980年代前半からの共同研究制度や受託研究制度の整備、そして1987年度からの地域共同研究センターと事務局研究協力課の整備は、大学の研究機能をその研究成果の移転と共同研究等を通じて企業における技術開発に活用することを目的とするものである。特に地域共同研究センターには、共同研究等の窓口機能だけでなく、地場産業関係者に対する技術講習や研究成果説明会を通じて企業における技術開発、技術水準向上を直接支援する役割も期待され、実際にそのような取り組みも盛んに行われた。その立地場所も、テクノポリス法による高度技術集積都市に指定された地域など、学外に立地された例^{*7-1}もあった。地方公共団体からの与党関係者に対する働きかけも活発に行われ、文字通り、大学と企業、地場産業との橋渡し役を期待され、その整備が技術の中核とする産業の成長と地場経済の発展に寄与するものと認識されていた。

*7-1 熊本大学地域共同研究センターなど

エ 高度で良質な医療サービスの提供

1980年代後半から救急部、集中治療部等の新しいタイプの診療施設、周産期医療関連の診療科・施設などが相次いで整備されたことは、大学附属病院が臨床を通じた教育研究にとどまらず地域の中核的医療機関として機能することへの期待が高まったことを示すと考えられる。特に、無医大県解消計画により設立された医科大学・医学部は非大都市圏域に立地したことから、当該地域で高度で良質な医療サービスを提供する初の医療機関となった例も少なくないと考えられる。しかし、このことが計画策定当初から意図されていたかどうかは不明である。

また、大学附属病院の医局から地域の関連医療機関に医師が派遣され、大学附属病院が医師の再教育の場となるなど、大学附属病院の存在自体が当該地域全体の医療水準と医療サービスの向上に大きく寄与してきた。しかし、このことは2004年に卒後臨床研修制度の導入により医師不足が大きな問題となって初めて関係者以外に広く認識された。

2) アメリカにおける大学の発展動向の反映

1984－1993年度間の国立大学整備施策にはアメリカにおける大学発展動向の反映がい

くつか見られる。その一つは、企業の技術開発や地場産業の成長に寄与することが大学の社会的効用の一つと認識されたことで、これにより地域共同研究センターなど産学連携を進めるための組織が整備された。

もう一つは、大学院の役割に関する認識の変更である。専門人材養成という政策意図が大学院整備と結びつくためには、大学院が社会的に必要とされる幅広い分野の高度専門人材を組織的かつ計画的に養成する教育機関であるという認識が必要であった。そのような大学院観、すなわち課程制大学院概念は、アメリカにおける大学院の発展とその卓越した教育機能^{*7-2}に大きく影響されて形成された^{*7-3}。

*7-2 臨調、臨時教育審議会等における議論や経済団体における諸提言では、アメリカの大学システムの卓越性と日本の大学システムの立ち後れが前提とされ、アメリカの大学システムの卓越性は教育機関としての大学院の卓越性であると認識されていた。これには、多くの大学研究者がアメリカの大学院に留学し、官庁及び企業幹部候補職員等がアメリカの大学院に派遣されていたことが影響したと思われる。

*7-3 大学政策へのアメリカにおける大学の発展動向の反映について付言すると、1984-1993年には様々な試みや調査研究が行われたが、課程制大学院概念を除いて、それらが実現したのは2000年以降である。それらを列挙すれば、実用・実践的教育を行う専門職大学院制度（2004）、教育情報公表制度（2010）、競争的資金による大学への財政支援（2002）、競争的研究資金への間接経費の措置（2000）、適格認定制度に倣った認証評価（2004）などがある。国立大学の法人化（2004）も大学の運営における説明責任を明らかにし、財政的自律性を確立するというアメリカにおける大学の発展動向を反映したものと考えられる。さらに、教育基本法が改正（2006）され、教育と研究とは別に大学の役割として社会的貢献が規定された。筆者はNSF派遣中（1991-1992）に文部省の指示で、間接経費調査に来米した研究者のために大学訪問の便宜を図り、調査に同行したが、実際に間接経費の措置が実現したのは2001年度予算からであった。

3) 大学の人材養成機能に係る社会的効用に関する認識の希薄化とその要因

ア 大学の人材養成を通じた社会的効用に関する認識の希薄化

1) で大学の教育研究組織の整備を通じてその実現を期待できるものと認識されていた社会的効用を整理したが、それらは現在においてもそのように認識されているであろうか。

i 1) での列挙したもののうちエの受託研究や共同研究を通じた企業の技術開発支援は、現在でも大学に期待され、高く評価されていると考える。そう考える根拠も多い^{*7-4}。現在、大学の研究成果の産業化への技術移転、共同研究等を通じた企業の技術開発に対する支援、大学の研究機能・環境を企業等に開放してその技術開発に活用することは、大学に対する社会的な期待として最も明確にかつ幅広く理解され、支持されているものと思われる。

また、これに関連してイの大学による基礎研究が技術開発を産み、ひいては経済成長につながるとの認識はどうであろうか。第4期科学技術基本計画策定に向けた意見等^{*7-5}に見るように、大学における研究の成果が新しい商品やサービスの開発に結びつかないこと

に産業界や与党関係者から不満が示されている。同計画では「課題解決型のイノベーション」が基本路線となった。理工系学生増募時のような自然科学分野全体に対する楽観的な期待は既になく、追加的な投資は技術開発的視点から評価された研究と大学から企業への橋渡しに重点的に投入されることになっている。iPS細胞の開発は大学の研究に対する社会的な信頼を回復させたが、iPS細胞の開発は課題解決型研究活動の成果であり、大学教員の学術的な興味関心に基づく学術研究そのものの重要性が再認識されたはよくわからない。しかし、そうではあっても大学における研究活動が技術開発を産み、経済成長に結びつくという認識の根幹が揺らいでいるわけではないと考える。

ii 大学附属病院が高度で良質の医療サービスを提供していることについても幅広く支持されていると考える。しかし、附属病院とそれ以外の医療機関の性格等の相違が社会的に理解されているかについては疑問があり、したがって大学附属病院の提供する優れた医療サービスが大学の社会的効用の一つと認識されているかどうかは不明である。

iii i～iiと異なり、1)で列挙したもののうちアの大学の人材育成機能に対する社会的な信頼と支持は低下し、人材供給を通じた社会的効用についての認識が薄れていると考えられる。企業社会の成功者は慣例のように「大学の勉強は役に立たない」と発言し、「大学レジャーランド」、「大学＝モラトリアム期間」などのフレーズは下火になったが、学生が勉強するのは自身の就職のためと広く認識されている。政府与党内においても、大学教育は社会に裨益するものではなく学生本人が受益者であるとの認識から、授業料の引き上げが当然視され、奨学金を公的資金による低利ローンと誤認してその単純な拡大を図る路線が続けられてきた。

*7-4 企業と大学による新技術の共同開発は好ましいニュースとしてしばしば報道され、受託研究等の経費は税制上も税額控除等の優遇措置を受けている。また、第4期科学技術基本計画に産学連携に関する施策多数盛り込まれている。

*7-5 例えば2009年10月の科学技術学術審議会基本計画特別委員会における産業競争力懇談会の意見

イ 人材養成を通じた社会的効用に関する認識の希薄化の要因

かつては与党が主導して社会が求める人材供給を目的に国立大学の整備が進められ、多額の資金を投入することが社会的に支持されたのに、どうしてこうなってしまったのか。大学の人材育成機能に係る社会的効用に対する認識が薄れてきた要因を考え、その克服、是正を図ることこそが、大学の人材育成機能を回復し、ひいては公財政から大学への資金投入を今後とも維持し、拡大することにつながるものと考えられる。

大学の人材育成機能に係る社会的効用に対する認識が薄れたことについては、様々な要

因が考えられる。マスコミの報道の影響や関連する不祥事などの問題もあるかもしれない。それらを別にして、国立大学への整備施策や国立大学への追加投資に関連して、問題となるのは次のような要因であろう。

- i 人材養成が、分野によって供給過剰となっていて、整備施策自体が不要、既得権益の擁護等の社会的批判を招いた。
- ii 人材養成政策と関連整備施策が期待された成果を挙げていない、あるいは人材養成政策と関連整備施策は一定の成果を挙げても、当該政策導入要因となった社会的な問題が解消されていない。
- iii 大学で養成されている特定の専門人材の職務能力に対する社会的評価が低く、人材養成機能そのものへの信頼や支持が低下した。

このうち i と iii について具体的な例を挙げる。

- i ・ ・ 1980 年代から国立大学の教員養成課程の規模が過大で教員採用率が低いことが指摘され、現在もなおその縮小と再編が求められている。最近では法科大学院の規模が過大で、司法試験合格率が低いことや合格しても法曹に就けないこと等が問題となり、整理方策が模索されている。第 6 節で取り上げた大学院政策の結果、博士課程規模が過大となりいわゆるポストク問題が生じたとの批判がある。
- iii ・ ・ 小中学校の教員の指導力不足等の指摘が典型的な事例と思われる。

ウ 人材養成政策としての国立大学整備施策の問題

i、ii 及び iii は別々の問題のようであるが、その本質は同一であると考えられる。すなわち、大学の人材養成機能への信頼や支持を低下させた根本的な要因は、特定の分野等の人材養成を目的として整備された学部・学科、大学院において、その目的に相応しい教育が十分に行われてこなかったことにあるのではないか。その人材に相応しい実践的な教育、あるいは当該整備施策が策定された背景や課題を踏まえた教育が行われてこなかったことが、当該整備施策が期待された成果を挙げず、あるいは職務能力に対する社会的評価を低め、進路を狭めて規模過剰感を招いたと考えられる。このことを第 3 節と第 6 節で取り上げた国立大学整備施策の現在までに至る結果を踏まえて確認したい。

(理工系学生増募計画)

理工系学生増募計画は経済成長を支える企業技術者の供給を目的として政策が立案されながら、その名称に端的に示されているように、具体的な施策策定に際して、当該社会的効用の実現ではなく、それを実現する手段であるところの大学の教育研究組織の整備自体が目的として設定された。この点を敷衍すると、「昭和 33 年（1958 年）版科学技術白書」では“科学技術者養成拡充計画”と表記されているが^{*7-6}、「学制百年史」など文部省の資料

では“理工系学生増募計画”という名称が用いられている。また「学制百年史」などには、学生入学定員の増員と施設設備の整備のほかは技術者育成のための施策に関する記述がなく、教育内容面については何らの施策も講じていなかったと思料される。当時の採用状況や経済団体から提出された意見文書の内容からは、企業は採用者が理工系学部を卒業して基礎的な知識・技能を修得していればそれでよく、技術者として必要な知識・技能は社内教育を通じて育成しようとしていた状況が推察される。また、「学制百年史」などには施策の効果に関する記述がないことなどから、文部省も工学部等において技術者養成基礎段階に相応しい教育が行われるかどうかについては関心がなく、入学定員増、専門学科設置という整備量のアウトプットをもって施策の効果と考えていたと思われる。

(無医大県解消計画)

無医大県解消計画も、地域的偏在の是正と過疎地域の医師不足の解消を目的としながら、その名称に端的に示されているように、具体的な施策策定に際して、当該社会的効用の実現ではなく、それを実現する手段であるところの大学の教育研究組織の整備自体が目的として設定された。

無医大県解消計画により新設された附属病院が地域の中核的医療機関となり、関連医療機関に医師が派遣されるなど、新設医科大学・医学部とその附属病院の診療機能と医局制度が医師の地域的な偏在の是正と過疎地域の医師不足解消に寄与した。しかし、教育面では、地域関連病院で学生の臨床実習を行う制度導入のほかは、医師の地域的な偏在是正と過疎地域の医師不足解消に結びつくような地域医療人材養成施策は講じられなかった。その結果、大学によっては大学医局入局者を除く大半の医学部卒業者が他県に流出してしまう状況が近年まで続くなど、無医大県解消計画策定の目的であった医師の地域偏在の解消等は実現せず、2004年からの新臨床研修制度導入で問題が顕在化した。

これに対して、2000年代後半に実施された文部省の医師不足対策では、医学部の入学定員増員に加えて、医学部入学定員における地域枠の設定、地域枠の設定とリンクした関係地方公共団体による奨学金の供与、いわゆるGP補助金を通じた地域医療人材養成に関する各大学の具体的な取組みに対する支援等の施策が一体的に実施された。

文部省が、無医大県解消計画において医科大学の新設に併せて近年採られたような施策を導入するとともに政策の目的が地域医療人材の養成にあることを明確にしておけば状況が変わっていたかもしれない。

(大学院整備政策)

大学院整備施策は、施策の名称や輪郭こそ定まっていなくても、その人材養成計画として問題は先行政策と同様であった。企業での研究開発等に従事する企業研究者の養成を目的とする工学系の博士課程研究科・専攻の整備に関連して、それに相応しい大学院における工学教育の在り方に関する検討その他の施策等が行われなかった。また文部省は大学院整備と並行して課程制大学院制度の実質化に取り組んだが、大学院学生を増やし、大学院固有の施設設備の整備と教官定員の措置による条件整備を進めれば自らコースワークなど

組織的な教育活動が展開されるものと楽観していた。

近年になって、大学院の目的と大学院教育に関する教員の認識を改め、大学院の教育自体の改善をめざした総合的な大学院政策が展開された。すなわち、中央教育審議会大学分科会での大学院教育の在り方、内容等に関する分野別の検討^{*7-7}に基づき、大学院設置基準等の制度改正、優れた大学院教育の実践に対する財政支援、各大学への様々な情報提供など大学院教育の実質化を進める方策が施策パッケージとしてとりまとめられ^{*7-8}、一体的に実施された。仮に、大学院整備施策が進められた時期に近接して課程制大学院に相応しい大学院教育の実質化を進める取り組みが行われるとともに、企業研究者を養成するための教育の在り方、内容等が検討され、大学に情報提供されていたら、博士課程修了者が大学教員だけをめざすことも、企業が博士課程修了者を敬遠することもなく、いわゆるポストク問題も様相を変えていたと想像される。

(検証を伴わない施策の策定・推進)

いずれの場合も、社会的課題を克服するという極めて具体的な社会的効用の実現／増大をめざして政策が立案されながら、具体的な施策の実施段階になると当該社会的効用の実現／増大が意識されなくなり、施策終了後に当該社会的効用が実際に実現／増大したのかどうかという観点から施策効果が検証されなかった。そのことこそが、大学への追加的投資による組織整備が一定の社会的効用をもたらすという認識が形成され、政府与党内、産業経済界を通じ、広くに共有されることを妨げ、ひいては大学教育の社会的効用に対する社会一般の支持を低下させたものと思われる。

ごく近年になり、大学行政においては施策の検証が政策形成手続きに組み込まれるようになってきている。国立大学法人化の検証作業^{*7-9}、中央教育審議会大学分科会大学院部会における検証作業^{*7-10}が代表的なものである。今後、近年になって進められてきた法科大学院や教職大学院の整備、21世紀・グローバルCOEによる大学院教育の拠点形成、グローバル30などグローバル人材養成関連施策、などの施策を通じた人材養成の成果が、それらの施策導入の狙いとされた社会的な効用の実現／増大の成否という観点から、検証されることを期待する。

そのような検証の実施、検証結果の公表、検証結果を踏まえた施策の修正・変更あるいは拡大・縮小を行うこと等によって、大学の人材養成機能に対する社会的な信頼と支持が回復できると考えるし、そのような作業を繰り返すことによって大学の組織整備など大学に対する追加的投資による社会的な効用をよりの確に把握・測定することが可能になると考えている。

*7-6 昭和33年(1958年)版の「科学技術白書」には「文部省においても・・・国、公、私立の大学(短期大学を含む。)で学生増募を行い、これに必要な施設・設備を拡充しようとする科学技術者養成拡充計画ならびに科学技術教育質的充実計画の樹立などの対策が講ぜられた。」と記述されている。

*7-7 中央教育審議会答申「新時代の大学院教育―国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて」(2005.9)

* 7-8 「大学院教育振興施策要綱」(2006.3)

* 7-9 2010.1-2010.7 に実施され、「国立大学法人化後の現状と課題について(中間まとめ)」(2010.7) を公表した。

* 7-10 2009.9-2010.10 に実施され「大学院教育の実質化の検証を踏まえた更なる改善について(中間まとめ)」(2010.10) を公表した。

<文献、資料及び出典等>

第2節関係

「学制百年史」(1972 文部省)

「行政管理庁史」(1986 行政管理庁)

「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

各年度版「予算額事項別表一国立学校特別会計」(文部省)

各年度版「文部省年報」(文部省)

第3節関係

「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

「学制百年史」(1972 文部省)

中央教育審議会答申「科学技術教育の進行方策について」(1957)

科学技術会議答申「10年後を目標とする科学技術振興の総合的方策について」(1960)

昭和33年版「科学技術白書」(1959 科学技術庁)

昭和37年版「科学技術白書」(1963 科学技術庁)

「戦後国立大学政策の展開」(天野郁夫)(国立学校財務センター研究報告第6号

『国立大学の構造分化と地域交流』2002年3月)

各年度版「予算額事項別表一国立学校特別会計」(文部省)

国立学校特別会計法案の審査に係る国会議事録(衆議院大蔵委員会など)(1964)

平成17年版「大学一覧」(2005 文教協会)

昭和55年版「科学技術白書」(1981 科学技術庁)

「学制百二十年史」(1992 文部省)

第4節関係

「行政管理庁史」(1986 行政管理庁)

昭和55年度及び同59年度版「予算額事項別表一国立学校特別会計」(文部省)

「大学共同利用機関の成立」(2012 徳永保)(東京大学総合教育研究センター)

「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

第 5 節 関係

各年度版「予算額事項別表－国立学校特別会計」（文部省）

昭和 55 年版「科学技術白書」（1981 科学技術庁）

「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

「国立大学と地域社会－結節点としての「地域共同研究センター」－」（橋本鉦市）

（国立学校財務センター研究報告第 2 号『国立大学と地域交流』1998 年 3 月）

「国立大学と地域社会－結節点としての「地域共同研究センター」－」（2000 橋本鉦市）

「アメリカの大学の管理運営」（1994 徳永保）

第 6 節

「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

各年度版「予算額事項別表－国立学校特別会計」（文部省）

「大学院政策とその後の展開」（2005 徳永保）

「先端科学技術大学院構想のまとめ」（1988 文部省先端科学技術大学院構想調査委員会）

大学審議会大学院部会報告「大学院制度の弾力化について」（1988）

大学審議会答申「大学院の量的整備について」（1991）

「大学へのファンディングシステムの進展と大学改革」（2012 徳永保）（IDE 11-12 月号民主教育協会）

第 7 節

臨時教育審議会答申「個性尊重、生涯学習、変化への対応」（1987）

「科学技術基本計画」（2011）

科学技術・学術審議会基本計画特別委員会（2009 年 10 月）における「産業競争力懇談会意見」

（補足）

ア 各年度版文部省年報について

1990 年代まで各年度における主な法令改正、答申、通知等の内容と統計資料を記録した文部省年報が文部省から刊行されていた。

イ 「国立学校組織整備予算総括事務担当者資料」

文部省大学学術局（1976 年まで）、同高等教育局（1976 年から）の大学課国立学校第 1 係の代々の担当者により作成され、引き継がれてきた資料で、現在は文部科学省高等教育局国立大学法人支援課が所有している。大学課国立学校第 1 係は、当該課の予算ばかりでなく、国立学校特別会計予算中のすべての国立学校組織整備関係予算を総括していた。