

大学政策と法学教育

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/29248

大学政策と法学教育

前田 達男
(金沢大学)

一 日本の大学・法学部の特徴

日本の大学には、①国・公・私立が混在し設置者別に見れば私学セクターが優勢である、②形態としては四年制大学が中心で「基礎研究と専門職養成を担うべき大学院は停滞している」、③新規高卒から大学に進学する full-time student を主力としており（大学・短大進学率は四〇%）「大学教育の機会は、成人に開放的でなく、国際化の点でも大きく立ち遅れている」などの特徴が指摘されている。⁽¹⁾ この内①②③などの特徴は、とりわけ人文・社会系に顕著である（表へ1へ2へ参照）。ヨーロッパの大学は、ドイツ、フランスは国立ないし州立、イギリスは私立ではあるが国庫助成を考慮すれば公立に準じるとも言えるし、公私セクター混在のアメリカでも私立対公立（州立）は一对四である。大学院という制度のないドイツを別として、学部学生に対する大学院生の比率は、イギリス、フランスとも二〇%前後、二年制大学在学者が学生全体の殆どを占めるアメリカでも一二%であり、日本の五%を圧倒している。⁽²⁾ 日本と同じような特徴を持つのは、戦後解放二〇年にして大学数が八・五倍、学生数も一八倍化し、今日では大学進学率が三二%に達している六・三・三・四制の韓国である。量的増加を私学に依存し首都・ソウルに一極集中している点でも日本と類似している。⁽³⁾

ベルリン大学を範型とする法曹、官僚、学者などのエリート養成機関（大学Ⅱ官学）、特殊日本的類型で「教養としての

表<1> 設置者別大学・学生数

上段 (1952年度) 下段 (1991年度)

	国立	公立	私立
大学数	71 97	33 39	116 378
学生数	155,278 528,687	17,326 66,694	220,447 1,610,135

表<2> 設置者別法学部・教員・学生数

(1991年度)

法学部(昼)	教員	学部	学生	院(MC)	院生
国立	628	15	16,441	18	382
公立	98	3	2,039	2	26
私立	2,396	67	144,087	44	1,282

学校基本調査報告書(1952年度)、同(高等教育機関編、1991年度)

「法律的知識」の速成的修得を目指すマス型高等教育機関(専門学校||私学)の「二元重層的構造」と範疇化された戦前の高等教育体制は、単線型学校体系への戦後学制改革によって大学・専門学校も形態的には四年制大学に一本化されたが、実体的には設備・スタッフ・教育研究条件などの大学間格差(国立大学の場合、講座制―修士講座制―学科目制の区分)あるいは入試(偏差値)や就職・卒後進路における大学序列化として再生されている。私学セクターが優勢で大学院の比重が小さいことが高等教育財政への公的支出(直接支出および奨学金を媒介とする間接支出)の低さと関連していることはいうまでもない(GNP比〇・八%は、アメリカ一・五%、イギリス一・六%、ドイツ一・八%の半分、なお初等・中等

教育は先進国水準を維持している)。戦後学制改革は、複線型学校系統図を六・三・三・四制へと単線化させたことを以てその最大の特徴とされることが多い。しかしこうした合理化は、一九三〇年代の教育改革構想においても発案されていた。戦後改革によって変化したのは、高等教育について見れば、学制よりもむしろ大学の目的・理念の変革、学問の自由||大学の自治の憲法規範化であった。

二 大学改革政策の展開

個性化・多様化、国際化、生涯学習、大学院重点化、大綱化、自己点検・評価、学位授与制度の見直しなどを掲げる今日の大学改革政策も、そのルーツは七〇年代のOECD教育問題調査団来日(一九七〇・一)と中教審四六答申(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的施策について」昭和四六年九月)にある。高等教育の種別化、競争的な多様化を打ち出した「第三の教育改革構想」から窺えるのは、(a)大学像は固定的なものではなく時代とともに変化する、(b)大学がエリートのための

ものであった時代には大学には共通の性格があったが、大衆化によって大学は共通の性格を失い、資源配分の上からも社会的ニーズの点からも同質性の維持は困難であり、高等教育の多様化は必然である、(c) 研究と教育は全体としての大学において統一されておればよく個々の大学において統一されている必要はない、というパラダイム転換である。

「教育の自由化」論争が始まった、教育問題に関する政府と産業界との政策調整の場⁸⁾臨時教育審議会は、論争の焦点であった「義務教育の自由化」「六・三・三制の見直し」は棚上げしたが、画一主義を排し個性主義と多様化を推進することでは一致した。政府が政策的に介入すべき課題と市場原理に委ねるべき分野の区分を主張するこの「自由化」論は、大学間に格差が存在することも多様化の一部であり、需要―供給の市場原理の反映であるとして正当化⁹⁾、国家が分担すべき政策課題としては学術研究の振興、大学の国際化と並んで大学教育の高度化・大学院の活性化(量的拡大と整備充実)を強調した。¹⁰⁾

大学審議会答申に基づく大学設置基準の大綱化は、設置認可(chartering)から基準認定(accreditation)への転換と「業者規制」による(大学としての)品質維持の下、淘汰を含めた競争により大学の活性化を図ることをその建前としている。¹¹⁾しかしながら、この大綱化¹²⁾規制緩和という「非法化」措置によって自由を得たのは、大学の設置者¹³⁾経営者であり、また法による羈束性が後退することによって裁量権限が増大した行政当局であつて、教育研究の現場(faculty)ではない。現場にもたらされたのは、多様化に伴う多忙化であり、また企業における労務管理の方法を応用して大学の自己改造努力を日常的に「点検評価」するQC制度の導入であつた。要するに、政策実現のためには、大学管理法制定や新構想大学創設時のような「 legalization」(筑波大学関連法)¹⁴⁾という方法によらず、「非法的」手法を選択する。つまり、大学自治の枠組みには手を触れないで、財政自主権(会計検査院や裁判所には財政法上認められている)を欠いた大学自治の弱点をつき、概算要求という仕組みを利用して(国立大学の場合)あるいは許認可権や私学・公立助成査定を背景に(公立・私立の場合)「指導と助言」(文部省設置法)「援助と助言」(文部省組織令)によって大学を「自発的に」国家政策(例えば、科学技術会議答申に基づく「科学技術立国」路線)に協力させ、社会的ニーズ(企業社会のニーズ)に応える「開かれた大学」を「自主」改革によって作り出すというのが今日の大学政策の特徴である。¹⁵⁾(OEC D¹⁶⁾中教審四六答申から大学審議会答申への経過については、表へ3)参照)。

表<3> 大学審議会答申への経過

- 1970 OECD 教育問題調査団来日 (報告書1971 <*)
 国立大学の法人化、資金総額の大増幅と配分過程に競争原理の導入を提案(「競争的な多様化」)
- 1971 中教審46答申(「第三の教育改革構想」)
 ①高等教育の多様化(高等教育機関の種別化)
 I 大学 修業年限3~4年、一般教育・専門教育の区分廃止
 (a)総合領域型 (b)専門体系型 (c)目的専修型
 II 短大 (a)教養型 (b)職業型
 III 高専
 IV 大学院 大学修了者、社会人再教育、2~3年
 V 研究院 IV、Vは独立、またはIに併設
 ②長期教育計画策定、財政計画・試算
- 1982 第2次臨時行政調査会・第3次答申
 「国・公・私立を通じて総合的な大学行政を進めるための体制の整備を図る」
- 1984 臨時教育審議会設置法成立
 第一次答申(1985)、第二次答申(1986)<※>、第三次答申(国立大学の設置形態、財政問題)、最終答申(1987)
 <※> 第二次答申 第2部 教育の活性化とその信頼を高めるための改革
 第4章 高等教育の改革と学術研究の振興
 第1節 高等教育の個性化・高度化
 第2節 学術研究の積極的振興
 第3節 ユニバーシティ・カウンスル(大学審議会一仮称)の創設
- 1987 大学審議会設置 中教審から高等教育政策の独自化
 第一次答申(1988) 大学院制度の弾力化
 第二次答申(1991) 大学教育の改革、学位制度の見直し及び大学院の評価、学位授与機構の創設、短大教育の改善など
 第三次答申(1991) 1993年度以降の高等教育の計画的整備、大学院の整備充実
 第四次答申(1991) 大学院の量的整備
- 1989 大学院設置基準改正
 1991 学校教育法改正
 大学設置基準等改正(「大綱化」と「自己点検・評価」)

<※> 深代淳郎訳『日本の教育政策』(朝日新聞社、1972)

三 大学改革政策と アメリカ・モデル

大学改革政策の今一つの特徴は、それがアメリカの大学をモデルとしていることである。戦後大学の在り方を規定した六・三・三・四制がアメリカの学制に由来するものであること、科学技術や市場をめぐってライバルとしてのアメリカに遭遇する機会が激増し、ハイ・タレントや知的資産の再生産機構・方法(大学・大学教育)に産業界の関心が向けられていること、さらに日米教育比較の理論的な指針としての Martin Trow の「高等教育の段階移行論」¹⁶⁾が日本の大学の「明日」がアメリカの大学の「今日」を捉えることによつて予測できることとして、などがその理由として考えられる。

Trow の理論によれば、高等教育

育在籍者が同世代人口の一五%までは、高等教育の機会が少数のエリートに「特権」であったが、一五%を境に大学の「マス」化が始まり、高等教育へのアクセスは(相対的多数者の)「権利」となる。さらに五〇%を越えると高等教育機関で学ぶことは当たり前(ユニヴァーサル)のこと、むしろ「義務」として意識される。このエリート→マス→ユニヴァーサルのそれぞれの段階に応じて、高等教育機関も同質性→多様性→極度の多様性へと変化し、大学の管理運営形態や学生の選抜原理、学生気質、教育課程・教育方法、社会と大学との境界なども変化する(象牙の塔から開かれた大学へ)というものであり、一九四〇年に一五%を突破し、七〇年代にはユニヴァーサル化の傾向を見せていたアメリカの実態分析をもとに理論化されている。いうまでもなくElite→Mass→Universalへの段階移行に伴ってすべての高等教育機関がElite型的特質を失い、Universal型に単層化するのではなく、Elite, Mass, Universalそれぞれの特徴を備えた高等教育機関が多階層的に併存する状態を想起すべきであろう。日本が「マス」段階に移行したのは、一九六〇年代の高度成長期であり(一九六八〜六九年の大学紛争はこの「段階移行」を象徴する出来事であった)、近年、大学・短大進学率が五〇%台に近づきつつあることは最初に示したとおりである。

アメリカには研究型総合大学からコミュニティ・カレッジ(公立短大)まで多様な大学が存在している(表へ4参照)。大学ランキングも時折発表されている⁽¹⁸⁾。日本における大学多様化政策がアメリカの大学分類を念頭に置いているのは、言うまでもあるまい。また大学審議会第三次答申および科学技術会議答申第一八号「新世紀に向けてとるべき科学技術の総合的基本方策について」(一九九二)が政策課題として「世界的水準の教育研究の拠点COE (Center of Excellence)」の育成を強調するとき、アメリカの研究大学カテゴリーが(モデルないし対抗相手として)想定されていることは想像に難くない。資源を重点的に配分し、国際競争に耐え得るエリート大学の高度化(大学院重点化)を図ることが大学の「上への」多様化だとすると、今一つの方向は、ユニヴァーサルないしマスの部分の市場原理への放任(あるいは地方分権)による「下への」多様化である。もとより設置基準の大綱化は、自己点検・評価による「品質管理」を要求し、またT A (Teaching Assistant)、シラバス、授業評価など大学活性化の手法をアメリカの大学教育から輸入もしている。しかしながらこの大学種別化⇨多様化政策が「見落としている」のは、ヨーロッパのようにパブリック・セクターが公教育を担う体制を取らない公私混合型のアメリカにおいても、パブリック・セクターが「万人のための(高等)教育」を下支えし、公的資金が奨

表<4> 大学タイプ別在籍学生数と学校数

カーネギー-高等教育研究所・大学分類

大学タイプ	在籍学生数(千人)			学 校 数			備 考	
	総数	公立	私立	総数	公立	私立	機 能	社会的サービス
学位授与大学	3,429	2,655	774	213	134	79		
研究大学 I	1,579	1,258	321	70	45	25	研究重視*	全米レベル
研究大学 II	630	541	89	34	26	8		
大学院大学 I	680	495	185	51	30	21	研究重視**	州レベル
大学院大学 II	540	361	179	58	33	25		
総合大学	3,303	2,377	926	595	331	264	研究と教育 のジレンマ	州レベル
総合大学 I	2,971	2,280	691	424	284	140		
総合大学 II	332	97	235	171	47	124		
教養カレッジ	584	44	540	572	32	540	教育重視	地域社会レベル
教養カレッジ I	214	5	2	142	2	140		
教養カレッジ II	370	39	331	430	30	400		
2年制カレッジ	4,518	4,250	268	1,367	985	382	教育重視	地域社会レベル
専門大学	467	131	336	642	66	576	教育重視	
計	12,301	9,457	2,844	3,389	1,548	1,841		

* 新知識の創出。高度に専門化された基礎的研究を最重視 ** 役に立つ応用研究
江原武一「現代アメリカの大学」(玉川大学出版部、1994) 54、250頁以下より作成

学金を通じて大学に還流しているという事実である。

以上、概観してきたような大学政策が法学教育に対してどのようなインパクトを与えるであろうか。その一つの方向は大学院重点化の法学版、「高度の専門性を要する職業等に必要な高度の能力を養う」大学院修士課程の活用・活性化である²⁰。しかしこの方策の可能性や問題の検討をも含めて、詳細については他日を期さねばならない。

- (1) アメリカ合衆国教育部(日本研究グループ報告書)「日本教育の現状」(一九八七、八千代出版、邦訳一九八九)序論
- (2) 文部省「教育指標の国際比較」平成五年版(二四頁以下参照)
- (3) 阿部洋「韓国の大学教育」現代のエスプリ二〇五号(世界の大学制度)、馬越徹「現代韓国教育研究」(高麗書林、一九八二)一九三頁以下参照
- (4) 天野郁夫「高等教育の日本的構造」(玉川大学出版部、一九八六)五七頁以下および本誌掲載の吉井論文「法学教育の歴史的分析」参照。なお、戦前(二九四四)の高等教育機関数は、次のとおり。
- ①帝国大学(九) (旧七帝大十京城(一九二四)台北(一九二八))、②官立単科大学(一〇)、③公立大学(四)、④私立大学(二八)(a)大学(b)大学予科(c)専門部(専門学校) 財団法人(基本財産、専任教員、大学予科の開設(高等学校令準用)、定員格遵守など認可条件は大学予科については厳格。学生の大半は(c))、⑤高等学校 官立(二六)公立(三三)私立(四)、⑥専門学校 官立(八九)(一九三〇)四〇年代に医学・工学系急増) 公立(四四)私立(一五三)
- (5) 大学問題検討委員会「日本の大学——その現状と改革への提言」(勁草書房、一九七九)は学歴・大学の序列階層化と官公庁・企業間の格差・序列構造との対応関係を分析し、大学に与えられた労働力養成Ⅱ人材配分機能の必然的結果だとする。なお、「日本型学歴社会の構造と病理」の分析という

視角からこの問題にも迫っている麻生誠『日本の学歴エリート』（玉川大学出版部、一九九二）一〇二頁以下も参照。

(6) 前田達男「日本資本主義と大学・法学部」『法社会学年報』二二号（大学問題の法社会学的研究）一二二頁以下参照。

(7) 黒羽亮一「戦後大学政策の展開」（玉川大学出版部、一九九三）一九三頁以下参照。

(8) 中曽根首相のブレイン会議に提出された「二世紀のための教育改革五原則について」（一九八四・二二）『資料集 教育臨調・教育改革』（エイデル研究所）一九八四、なお五原則とは、①国際化②自由化③規制緩和、民間活力、競争原理の導入④多様化⑤情報化⑥人格の重視。および「審議経過の概要（その二）」『臨教審だより』臨増一（一九八五・四）第一部会報告参照。

(9) これへの批判として、日教組大学部『大学の未来と臨教審』（大月書店、一九八七）一三九頁以下。

(10) 審議経過の概要（その四）『臨教審だより』臨増六（一九八七・一）五二―五三頁。

(11) 「基準認定」の本来の趣旨、実際の作業については、喜多村和之「大学淘汰の時代」（中公新書、一九九〇）一三四頁以下参照。

(12) 国立学校設置法、学校教育法、教育公務員特例法の改正からなっており、民科法律部会は『筑波大学』批判（一九七三）を発行している。

(13) この問題の簡潔な整理は、大石嘉一郎「国立大学財政制度をめぐる問題点」全大教（全国大学高専教職員組合）時報第四号（一九九〇・八）参照。

(14) 例えば、国際社会・実務・隣接学問に対して「開かれた大学院」を目指す（岩城・柏木・北川・森井・鈴木「大学における法学教育を考える」新春座談会）『NBL』四六四号（七頁）横浜国立大学国際経済法學研究科（修士課程、独立大学院設置の概算要求には、「在来的な法学部は、私立大学に任せ

るべきで、これからは大学院の時代であるから、従来のような、研究者養成の大学院ではなく、実務的な、ロー・スクールを考えたらどうか、という示唆があったとされている（石井・鈴木・成田・堀・三井「新しい大学院の課題と展望」座談会）『ジュリスト』九七五号三九頁。

(15) 但し、liberal arts の高等学校（大学予科）三年間と専門教育の大学三年間を一般教育二年・専門教育二年の四年間に圧縮するなど、形はアメリカ的でも実態は著しく日本的な大学が作られた。天野郁夫『日本の大学像を求めて』（玉川大学出版部、一九九二）八四頁以下、喜多村和之『アメリカ的教育』（弘文堂、一九九二）二二五頁。なおアメリカでは undergraduate program は liberal arts college と過半数卒業すると B.A. (Bachelor of Art) と

なり、さらに (a) postgraduate school に進んで Ph.D. を取得するか、(b) (法)経営、医などの professional school に進学するのがエリート・コースである。

(16) Martin Trow による理論の提示（一九七三）、ヨーロッパへの応用と再検討（一九七八）、日本の高等教育への適用可能性の検討など、詳しくは喜多

村和之『高等教育の比較的考察』（玉川大学出版部、一九八六）二九頁以下参照。

(17) 放送大学・専修学校（専門課程）を加算し、高等教育を「中等教育後教育」と言い換えるとすれば（喜多村『高等教育の比較的考察』七一頁以下参照）五五・一％となり、一九八〇年代中頃には「ユニヴァーサル」段階に移行したという考え方もできる。

(18) 中山 茂「大学とアメリカ社会」（朝日新聞社、一九九四）一七二頁以下。

(19) 詳しくは、荻谷剛彦『アメリカの大学・ニッポンの大学』（玉川大学出版部、一九九二）参照。

(20) 「学部教育の対応は、多様であつてもよいが、大学院教育を活性化させる必要があるということだけは一義的に重要である」という臨教審事務局次長の言葉にそれは表れている。斎藤淳澤「変わりゆく法学部——資料と分析」月刊法学教室第六一号（一九八五・〇）〈特集〉「日本の法学部」。元文部事務

次官・木田宏「大学への期待」（サイマル出版会）九二頁以下も同旨。これに対し天野郁夫『大学——試験の時代』（東京大学出版会、一九八八）一四七頁

以下は、法学研究科修士課程が Law school 化する見通しを含めて懐疑的。