

## 研究ノート

## 大学の設置認可に関する法と行政

— 大学の大衆化との関連において —

若井彌一

## はじめに

昭和30年代後半以降、わが国の高等教育は量的に著しい拡大を遂げて今日に至っている。この現象は、通例、「高等教育の大衆化」と呼ばれているが、それが大学（短大を含む）の数とそこで学ぶ学生数の増加現象を主たる内容としているところから、論者によつては、「大学の大衆化」あるいは「大学生の大衆化」というように限定的に表現する場合もある。<sup>(1)</sup> いずれにせよ、この大学の大衆化が、旧来の大学秩序に可視的又は不可視的な影響を与え、そのことを反映して、理念的にも、伝統的な大学観にかわる新しい大学観が少なからぬ論者によって提唱されるようになってからすでに久しい。

ところで、わが国の場合、大学の大衆化を可能にした法と行政は、どのような内容あるいは構造を有しているのであろうか。いわゆる「学歴主義」の認識に裏打ちされた個々の国民の高等教育要求がたとえどんなに強いものであつたとしても、また、仮にその要求が教育運動としてより強固に組織されたとしても、そのことが直ちに大学の大衆化を結果するわけではない。要求を肯定し、要求に応えるべく政策又は行政として実施されない限り、教育運動は永遠に教育運動であるにとどまる。このように見てくると、大学の大衆化と関わって、それを可能にした法と行政について改めて注目しないわけにはいかなくなる。

大学の大衆化と関わる法と行政は、これを内容的に見て、大学設置の認可に関する法と行政、大学入学試験に関する法と行政に区分することができる。周知のように、戦後の教育行政は、「法律による行政」あるいは「行政の法律

主義」を原則としている。したがつて、大学設置認可に関する行政及び大学入学試験に関する行政の検討は、当然にも、それらの行政の基準若しくは根拠としての法規定の分析を不可避的に伴う。「法律による行政」の原則の下では、法と具体的な行政活動とは表裏又は不可分の形で存在するからである。法と行政とを総合的に検討することにより、大学の大衆化の法制的構造とでも称すべきものが明らかにされよう。

大学の大衆化に関しては、最近10年間に、相当数の論文、評論、感想文等が公にされてきた。それらは概して言えば、大学の大衆化を数量的に確認し、大衆化に伴う大学の変質を教育論的に考察するものであった。そこでは、なぜ大衆化が起つたのかが、学歴主義の社会を背景とする国民の高等教育要求との関連で説明され、考察されていることが多い。しかし、上述したように、大学の大衆化は、国民の高等教育なかんづく大学教育要求のストレートな反映若しくは結果ではない。それは大学の設置認可及び大学入学試験に関わる法と行政というフィルターを通して、初めて具体化され現実化される。<sup>(2)</sup> したがつて、大学の大衆化と関わって、大衆化を可能にした、法と行政の解明が必要とされよう。本稿では、以上のような課題認識に基いて、大学の設置認可に関する法と行政の概要を明らかにし、大学の大衆化に関する法と行政の動態的研究の基礎を構築することを課題としている。

## I. 認可の根拠規定及び概念

- (1) 大学の設置認可に関する基本的規定  
現在、法律上の学校（学校教育法＜学校法＞1条）は国、地方公共団体、学校法人のみにそ

の設置権限が認められている（教育基本法＜教基法＞6条1項、学校法2条1項）。この権限行使に当り、学校設置者は、学校の種類に応じ、監督庁の定める設備、編成その他に関する設置基準に従わなければならない（学校法3条）。ここに監督庁は「当分の間」、文部大臣である（同法附則106条1項）。学校設置者は、設置基準に従って、学校を設置するわけであるが、この設置に関しては、学校法4条で「国立学校及びこの法律によって設置義務を負う者の設置する学校のほか、学校（中略）の設置廃止、設置者の変更その他政令で定める事項は、監督庁の認可を受けなければならない。」と規定されている。それ故、国立学校、市町村立の小学校（学校法29条）及び中学校（40条）、都道府県立の盲・聾・養護学校（74条）の設置の場合を除き、それ以外の場合は「監督庁の認可」を受けなければならない。<sup>(3)</sup> ここで「監督庁」は、公立及び私立大学（大学の学部、大学院、短期大学の学科を含む）については文部大臣である（学校法64条）。また、「政令で定める事項」とは、学校法施行令23条に規定している事項を指している。すなわち、同条では、10項目に及んで、監督庁の認可を受けなければならない事項について規定しているが、そのうち、大学に関する事項を掲げれば、次のとおりである。

- ① 学校の名称又は位置の変更（1号）
- ② 私立の大学の学部の学科の設置及び廃止（3号）
- ③ 大学における通信教育の開設及び廃止（5号）
- ④ 私立の学校の収容定員に係る学則の変更（10号）

この認可の申請手続き等については文部省令たる学校法施行規則で定めることになっている（学校法施行令28条）。この点については後述する。

## （2）「認可」の性質

大学の設置が、監督庁の認可を要することは上述のとおりであるが、ここで認可の行政行為としての性質について簡単に言及しておきた

い。認可は、「第三者の法律上の行為を補充して、その効力を生ぜしめる行政行為」<sup>(4)</sup>とか、「ある人の法律上の行為が公の機関の同意を得なければ有効に成立することができない場合に、その効力を完成させるため、公の機関の与える同意」<sup>(5)</sup>というように説明される。この意味で、一定の行為に対する一般的禁止の特定の場合の解除を意味する「許可」とは、厳密には区別されるべきものであるが、法令上は、認可と許可の区別は必ずしも厳密ではない。また、認可は、公の権威をもつてある事実又は法律関係の存否を確認する行政行為としての認定（確認ともいう）とも概念上は区別される。しかし、この認定も、現行法令上、必ずしも、厳密にその用語が使われているとは評し難い。例えば、「教員養成のための課程認定」という場合の認定は、教員免許法制の建前からすればむしろ、「許可」概念に近いものであると言える。<sup>(6)</sup>

このように、認可は、その類似概念である許可や認定との区別が必ずしも明白ではないと言わざるを得ないけれども、理論的に、それを行政行為の体系の一部に位置づけることはもちろん可能である。講学上、一般に、行政行為は法律行為的行政行為と準法律的行政行為に分けられ、前者はさらに命令的行為と形成的行為に分けられるが、認可は、形成的行為に属し、許可是命令的行為に属する。そして、命令的行為に違反する法律行為が「原則として、無効ではなく、有効扱いされる」のに対し、形成的行為に違反する法律行為は「無効」<sup>(7)</sup>とされるところに形成的行為としての認可の特色が存する。つまり、認可を必要とする法律行為の場合、その認可を受けない行為は、法的には無効であり、その行為が、私法上の法律行為であるか公法上の法律行為であるかは問わない。したがって、大学の設置が行政上の認可の対象とされる限り、認可を受けないで、各大学において独自の判断又は決定によって行われる学部あるいは学科の増設、学生定員の増加などは、法的には有効たり得ない。

このように公・私立大学の学部・学科の設置

(新設・増設)が行政上の認可の対象とされ一定の規制を受けるのは、法律上の学校が「公の性質」を有する(教基法6条1項)という法制上の位置づけによるものであることは詳説を要しないであろう。<sup>(8)</sup>

ちなみに、監督庁たる文部大臣がした大学の設置認可に関する処分については、行政不服審査法(昭和37年法律160号)に基づく不服申立てをすることができないことになっている(学校法86条)。不服申立ての制度とは、一般に、「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」に関し、行政庁に対して、当該行為の取消又はその他是正措置の要求を認めめる制度をいうが(行政不服審査法1条、参照)、大学の設置の認可処分が、この制度の適用から外された理由は、「設置認可に当たって大学設置審議会、私立大学審議会に諮問し、慎重な手続きを経て認可が行われているため」と言わわれている。<sup>(9)</sup>

## II. 認可の申請と基準

### (1) 設置認可の申請及び申請事項

公・私立大学を設置しようとする者は、その設置についての認可の申請を所定の手続きに従って行う。まず、学校法施行規則3条では、「学校の設置についての認可の申請……は、……認可申請書……に、次の事項(中略)を記載した書類及び校地校舎等の図面を添えなければならない」として、①目的、②名称、③位置、④学則、⑤経費及び維持方法、⑥開設の時期という6項目をあげている。そして、このうち、学則については、同法4条1項に基づき、少くとも、次の事項を記載しなければならない。①修業年限、学年、学期及び授業を行わない日にに関する事項、②部科及び課程の組織に関する事項、③教育課程及び授業日時数に関する事項、④学習の評価及び課程修了の認定に関する事項、⑤収容定員及び職員組織に関する事項、⑥入学、退学、転学、休学及び卒業に関する事項、⑦授業料、入学料その他の費用徴収に関する事項、⑧賞罰に関する事項、⑨寄宿舎に関する事

項。なお、医学又は歯学の学部を置かない大学の学部に、それぞれの「専門の課程」に進学するための課程即ち「進学の課程」を置く場合については、「専門の課程」のみを置く大学と協議すべき事項(学校法施行規則66条の2)をも学則中に記載しなければならない。

以上は、大学そのものの設置すなわち大学の新設の場合の申請事項であるが、大学の学部、学部の学科、大学院若しくは大学院の研究科、短期大学の学科を新たに設置する場合(以下、大学の学部等の増設といふ)は、認可申請書に、①事由、②名称、③位置、④学則の変更事項、⑤経費及び維持方法、⑥開設の時期という6つの事項を記載した書類及びその使用に係る部分の校地校舎等の図面を添えて行わなければならない。ちなみに、大学の学部等の増設と関わって、附言しておくと、学則の変更は、私立学校の場合も、文部大臣に対する届出事項として取り扱われるが(学校法施行規則2条1項1号)、収容定員に係る学則の変更の場合、事柄の性質上、認可事項として取り扱われ、学則変更の事由と時期を記載した書類のほか、経費及び維持方法を記載した書類並びに当該変更後の収容定員に必要な校地校舎等の図面を添えて申請することになっている(学校法施行規則4条の2)。

上述したところから明らかなように、公・私立大学の設置等に係る認可の申請は、相當に詳細な事項について記載した書類を提出することによってなされる。したがって、これらの申請に対する認可の審査は、公平性及び客觀性を確保する必要上、当然、一定の基準に基づいて行われることになる。その根本基準となるのが、大学関係について言えば、大学設置基準(昭和31年10月22日、文部省令28号)、大学院設置基準(昭和49年6月20日、文部省令28号)、短期大学設置基準(昭和50年4月28日、文部省令21号)である。本稿では、紙数の都合上、これらのうち大学設置基準に絞って次に考察することにしたい。

### (2) 設置認可の根本基準

現行法上、大学設置認可の根本基準は、大学

設置基準である。このことについて、学校法施行規則（昭和22年5月23日、文部省令11号）では、当初、「大学（大学院を含む）の設備、編制、学部及び学科の種類並びに学士に関する事項は、別に定める大学設置基準による」(66号)と規定していた。しかし、大学設置基準が実際に制定されたのは、昭和31年10月である。それまでは、民間専門家団体とでも称すべき大学基準協会（昭和22年7月8日創立）により制定された「大学基準」（同年同日制定）が、設置認可の基準としての役割りを果していた。そのことは、大学設置審議会の前身をなす大学設置委員会（昭和22年12月発足、昭和25年8月9日政令260号「大学設置委員会官制の一部を改正する政令」により大学設置審議会と改称。）の第2回総会で決定された「大学基準運用要項」で、「大学設置認可の基準は、原則として『大学基準』を採用するが、その運用については、この大学基準運用要項を加えて措置する」<sup>(10)</sup>と述べていたことによっても知られる。「大学基準」の内容については、すでに、先行研究によって明らかにされているから、ここで、改めて詳述することは、さしたる意味を有しない。したがって、ここでは、民間専門団体としての大学基準協会により「会員資格の相互審査基準」として制定された「大学基準」が、学校法60条を根拠として文部省に附置された正式の諮問機関たる大学設置委員会による、大学設置の認可に係る審査基準としても機能したという、「大学基準」の実質的法規範性を確認するにとどめたい。

昭和31年、大学設置基準が文部省令28号として制定、公布された。このことは、従来の「大学基準」が、その実質的法規範性を失い、形式的にだけでなく実質的にも、大学基準協会に加盟している会員大学相互の単なる倫理綱領若しくは道徳的規範へと変質したことを意味するものである。大学設置基準は、仔細に検討すれば、内容的に、「(1)大学基準における一般教育重視の線はいちじるしく後退し、これと表裏して専門教育重視の傾向がでてきたこと。(2)講座別、

科目別の区別にみられるように、新制大学「種別」の発想がみられること。(3)大学基準は、大学側の自主的努力の強調を基調とする一種の「宣言的性格」をもっていたが、大学設置基準ではこのような性格は消失し、法規的性格に貫かれていること。(4)これと関連して、大学基準では、学生の入学定員の決定や教員の任免などに関して教授会の議が尊重されなければならないとしていたが、大学設置基準ではこのような文言は明示されていないこと。(5)大学基準は学生生活の向上を強調し、また大学の施設設備についても学生の修学条件の向上を強調していたが、大学設置基準ではこのような明文が消えていること。(6)総じて規定内容が細分化され煩瑣なものとなっていること。(7)大学基準が強調した大学の画一化への警戒ないし自戒の態度も消えていること。」<sup>(11)</sup> というような指摘も、なるほど不可能ではないであろう。しかし、両者を全体的に鳥瞰するならば、内容的には、むしろ、その類似性、連續性こそが指摘されて然るべきであるまい。ということは、換言すれば、内容的に見る限り、「大学基準」に代えて大学設置基準を新たに制定する積極的理由はなかつたと言うことである。

然らば、大学設置基準の制定は慣習法的な性質を有する、大学基準を単なる倫理綱領的な性質の文書へと変質させ、かわって正式の行政権限を有する文部大臣によって制定される省令としての大学設置基準によって設置認可行政を推進すべきだという積極的な行政主体の意志に支えられていたのであろうか。この点に関して、確定的に論断できる当時の資料の存在は確認されていない。後に文部省職員によって公にされた著書の中で、その点については次のように指摘された。「すでに述べたように大学の設置認可は、文部大臣の定める設置基準にしたがって行なわなければならないとされているが、この設置基準に該当するものとして、大学基準協会が定めた『大学基準』を参考として大学設置審査内規を設け、これにより認可を行なってきたのである。この認可基準の性格からも早急

にこの省令化をはかることが必要であるが、一方、大学の整備充実をはかっていくためにも法的拘束力をもたせることが必要であった。そこで、28年文部省に大学基準等研究協議会を設置し、同年12月から従来の審査内規の省令化について約2年間検討を加え、その結果、大学設置基準が制定され、31年10月22日文部省令第28号として公布されたのである。

この指摘が、大学設置基準の制定理由を正確に反映したものであるならば、「『大学設置基準』の省令化は、『大学設置審査内規』等の決定という事態に即して、主として既設大学の水準維持のために、つまり、アクレディテーション的な業務のために、『内規』中の骨格的な必要部分を省令化した手続きであった」<sup>(13)</sup>という理由の他に、大学基準の法形式上の問題点を解消するという積極的な行政主体の意志に支えられて、その「省令化」が行なわれたことを示唆している。

以上が大学設置基準が制定されるまでの経緯の概要である。大学設置基準はその制定・施行後、昭和37年、40年、41年、43年、45年、47年、48年、50年にそれぞれ一部改正されて今日に至っている。当初、大学設置基準の構成は、第1章・総則(1条)、第2章・学部(2~4条)、第3章・学科目制、講座制及び教員組織(5~12条)、第4章・教員の資格(13~16条)、第5章・学生定員(17条)、第6章・授業科目(18~24条)、第7章・単位(25~26条)、第8章・授業(27~30条)、第9章・卒業の要件及び学士(31~34条)、第10章・校地・校舎等の施設(35~38条)、第11章・施設及び附属施設(39~41条)、第12章・雑則(42~45条)及び附則から成っていた。ここでは大学の大衆化との関連で注目される三点につき整理しておくことにする。

第一点は、昭和48年10月1日に法律上の設置をみた筑波大学が、その教育研究組織として、学群、学系制度を導入したことに伴い、第二章の二・学部以外の基本組織(4条の2)が追加されたことである。この改正は、筑波大学の設

置に伴い、学校法53条が改正され、国立学校設置法に新たに第2章の2・筑波大学の組織(7条の2~7条の5)が追加されたこと、つまり、設置基準の上位法が改正されたことに伴う関連改正であって、大学設置基準自体の内在的な理由又は原因によるものではない。筑波大学は、周知の如く、東京教育大学の移転、拡充という面を事実的には含みつつ、法制上は、あくまでも、多様化した高等教育機関の新しい試みとして、東京教育大学とは別の大学として設置されたものである。学群・学系なる制度が今後、わが国の大学の教育研究組織として一般化し得るものであるか否かは予想困難であるが、「学部以外の教育研究上の基本となる組織」(4条の2)が大学の大衆化を背景とする「大学の多様化」現象の中で、大学設置基準において確認されたことは、大学法制の観点からして、一つの画期をなすものとして注目される。<sup>(14)</sup>

第二点は、大学設置基準の一部を改正する省令(昭和45年8月31日公布、昭和46年4月1日施行)の一部として、一般教育科目のカリキュラム運営が大幅に「弾力化」したことである。主要改正点は、次のようである。

#### ① 一般教育科目の開設方法について

改正前(以下(旧)と略)では、人文科学、社会科学、自然科学の各系列ごとに、それぞれ3科目以上、全体として12科目以上開講することとされていたが、改正後(以下(新)と略)では、人文、社会、自然の3分野にわたって開講すればよいことになった。また、一般教育科目は、(旧)では原則として、单一科目であることとされていたが、(新)では、单一科目のほか、いわゆる、総合科目(2以上開設の学問分野の内容を総合して編成された科目)の開講も認められた(20条関係)。

#### ② 授業科目の単位数について

(旧)では、授業科目の種類ごとに、単位数が一律に規定されており、また、単位数は、一科目につき原則として4単位であったが、(新)では、授業科目の単位数は各大学で決定するよ

うにした（25条関係）。

(3) 卒業の要件について

（旧）では、卒業の要件として、一般教育科目は、人文、社会、自然の3分野につき、それぞれ3科目以上、12単位以上、合計9科目、36単位以上の修得が必要であったが、（新）では、人文、社会、自然の3分野にわたり合計36単位以上を修得すればよいことになった。また、基礎教育科目による一般教育科目の代替は、（旧）では、専門技能の教育を主とする学部にあっては、8単位までであったが、（新）では、学部、学科等の種類により教育上必要があるときは、基礎教育科目に加えて、外国語科目、専門教育科目をも含めて12単位まで代替が可能となった（32条関係）。

このほかにも、45年の設置基準の改正は、医学又は歯学の学部の「進学の課程」の修了の要件の弾力化（33条関係）、外国人留学生の場合の卒業要件の弾力化、一般教育科目に関する図書の冊数の整備方法の弾力化（40条関係）、一般教育科目に関する専任教員数の配置基準の弾力化（別表第1、及び第2関係、＜省略＞）など、重要な内容が含まれていた。

この改正は、昭和45年という時期を考えれば理解されるように、昭和43～44年を頂点とする大学紛争によって、大学教育のあり方とりわけ、一般教育のあり方が問われる中で行われたものである点で注目に値する。これよりも先に、昭和38年1月28日には、中央教育審議会によって、「大学教育の改善について」の答申が出されており、文部省では、その抜本の方策を具体化すべく、「大学基準等研究協議会を設けて改善策を諮問し、昭和40年には大学設置基準の改善についての答申を得た」<sup>(15)</sup>のである。この大学基準等研究協議会によって3月31日に答申された「大学設置基準の改善等について」に対しても、日本教育学会大学制度研究委員会「大学設置基準改善要綱」等研究小委員会や国立大学協会により批判的な見解が表明されていた。<sup>(16)</sup>これらの批判は、大学設置基準は、「大学の自治」との関連で、細目的な事項は規定す

べきでないとする方向性において共通性を有していた。昭和45年の設置基準の大幅改正は、これらの批判的見解をもある程度考慮に入れてなされていると推察される。

いざれにせよ、昭和45年の改正は、一方で、昭和30年代後半からの大学の量的拡大＝大学の大衆化現象の進行の中で、大学が実態として内容的若しくは質的に多様化しているとの認識を背景とし、他方で、大学設置基準のいわば「硬直性」に対する批判を一般教育科目の開設方法、履修方法の面で考慮するという構図の下で成立したものと言うことができる。

(3) 設置認可の直接的基準

大学設置認可の直接的基準は、現在では、大学設置審査内規（以下、「内規」と略）である。この「内規」は、昭和30年11月8日に、大学設置審議会第40回総会で決定されたもので、昭和31年度開設申請の大学から適用されている。その後、「内規」は、昭和31年、32年、40年、45年に規定の一部改正がされ現在に至っている。私立大学の場合には、上記の「内規」の他に現在では、「学校法人の寄附行為及び寄附行為変更の認可に関する審査基準」（昭和50年3月24日、文部省告示32号）があり、この基準に従って学校法人の設立に係る寄附行為の認可の審査がなされることになっている（この前身をなしていたのは、学校法人寄附行為認可審査基準（昭和49年文部省告示22号）である）。紙数の都合上、後者についての考察は省略し、稿を改めることとし、ここでは、「内規」に限定して見ていくことにする。

さて、「内規」は、その性質から考えて、昭和23年2月7日、大学設置委員会第2回総会の決定による「大学基準運用要項」（以下、「運用要項」という）を引き継ぐものである。ただ、「運用要項」が、既述のように、「大学設置認可の基準は、原則として『大学基準』を採用するが、その運用については、この大学基準運用要項を加えて措置する」と断わり書きを置いていることからも理解されるように、あくまでも大学設置基準の付加的要求もしくは、運用の手

引き的なものとして位置づけられていたのに対して、「内規」の場合、「審査基準は、次のとおりとする」とその最初に述べていることからも理解されるように、内容的には運用要項的な事項をも含みつつ、全体としては、審査の基準そのものとしての位置づけを有する点で異なっている。このことは内容にも反映されており「運用要項」と「内規」の相違は一見して明らかである。つまり、「運用要項」の内容は、大学基準の適用に必要な運用の要点を記述したものであるのに対して、「内規」の内容は、審査の基準そのものを記述したものとなっている。「内規」で規定している基準内容が、大学設置基準で規定している諸基準に合致しているものであることは内規の一般的性質からして当然であろう。次に「内規」の主要部分を掲げる。<sup>(17)</sup>

#### 大学設置審査内規

(昭和30年11月8日  
(大学設置審議会第40回総会決定))

審査基準は、次のとおりとする。

##### 1. 名 称

適当であるかどうかを見る。例えば、目的及び使命に反していないかどうか、他の学校の名称とまぎらわしくないかどうかなど。

##### 2. 位 置

教育上、研究上の観点から適当な位置かどうかを見る。

##### 3. 目的及び使命

目的及び使命は具体的に記載しなければならない。

##### 4. 校 地

イ. 校地は、校舎等の建物敷地、運動場その他教授研究上必要な土地でその面積は、校舎延面積の6倍を標準とする。

ロ. 校地の環境並びに校地内の用水（上水道、井水等）の状況及び適否等に注意する。

##### 5. 校舎等建物

イ. 主要な校舎等建物の面積は、別表第1による。（略）

ロ. 大学は、その組織及び規模に応じ、少なくとも次に掲げる施設を備えた校舎を有するものとする。

##### 一. 学長室、会議室、事務室

##### 二. 研究室、教室

##### 三. 図書館、医務室、学生自習室、学生控室

ハ. 建物の配置及びその強度、防火計画、衛生状況、採光の状況等につき注意する。

ニ. 教室（講義室、実験室、実習室、演習室等）は、それぞれの学科専攻に必要な種類の室数を設け、相当の面積を有すること。

ホ. 研究室は、専任の教員に対しては必ず設け相当の坪数を有すること。

ヘ. 図書館の学生閲覧室には、少なくとも学生総数の5%の座席を準備する。

ト. 大学は口に掲げる施設を備える校舎のほか、なるべく講堂、体育館及び寄宿舎を備えるものとする。

##### 6. 附属施設

学部学科の種類に応じ、必要な附属施設は、別表第2のとおりとする。（略）

##### 7. 図書、標本、機械、器具

イ. 図書は、一般教育関係図書、専門図書及び学術雑誌とし、その数は、別表第3のとおりとする。（略）

ロ. 標本、機械、器具は、学部、学科の種類、教員数、学生数等に応じ、教授及び研究に差支えないよう必要な種類と数を備える。

##### 8. 教員組織

イ. 講座又は科目における教授、助教授、講師、助手の配置状況及び専任、兼任の別について調べる。

ロ. 講座又は主要科目は、専任の教授が担当することを原則とする。

ハ. 学科で実験、実習、演習又は実技を伴うものには助手を置くものとする。

ニ. 兼任教員数は、全教員数の2分の1を超えることができない。

ホ. 学部における専任教員数は、別表第4のとおりとする。（略）

ヘ. 専任教員については、本人の同意書及び現職所属長の承諾書等についてその確実性を十分調べる。

##### 9. 履修方法等

学部学科組織、講座又はこれに代るべき制度、開設授業科目、単位及び履修方法、卒業のための最短要求単位等につき適當かどうかを調べる。

## 10. 学生定員

学生定員は、授業計画、教室及び実験、実習等の施設、学科又は講座数、教員組織、保健衛生、体育施設等を総合して適當かどうかを調べる。

## 11. 設置者

学校法人の役員組織については、理事及び評議員の選任方法、経歴その他について注意する。

## 12. 資産及び維持経営の方法

- イ. 校地、校舎は、設置者の所有か又は将来確実に取得できる見込みであることを必要とする。  
但し、教授、研究上関係のないものは、一時借用でも差支えない。
- ロ. 予算については、完成年度までを調べる。
- ハ. 収入予算については、学生より徴する授業料の外どんな収入があるかを調べる。
- ニ. 支出予算については、諸給与、研究費、図書標本、機械、器具費等について調べる。
- ホ. 校舎等の建設費、校地校舎の買収費等臨時費については、特に財源を調べる。
- ヘ. 維持経営の方法として授業料以外の収入については、その確実性を調べる。

## 備考

1. この改正内規は、昭和31年度開設申請の大学から適用する。
2. 学科（専攻を含む）の増設及び学生定員変更の場合についてもこの内規を準用する。
3. 医学、歯学の専門課程については、別に定める。

## III. 設置認可行政と大学の大衆化との関連

以上の行論から理解されるように、わが国では、大学の設置は、認可という行政行為の対象とされ、その認可は、まず、大学基準協会によって制定された大学基準とその運用規定としての、大学基準運用要項に基づき、また、昭和31年に大学設置基準が制定されてからは、この設置基準と大学設置審査内規（時間的には若干、前後するが）に基づき行われてきたと言ってよい。設置の認可は、形式上、文部大臣が行なうことになっていることは既述したが、文部大臣はこの認可を行うにつき大学設置審議会に諮問しなければならない（学校法60条）。また、文

部大臣は、学校法人の設置行為たる寄附行為について、その認可をする場合又は寄附行為変更の認可をする場合は、「あらかじめ」私立大学審議会の意見を聴かなければならないことになっている（私立学校法31条2項）。つまり、私立大学に関しては文部大臣は、大学設置審議会に認可の諮問をし、私立大学審議会に対して意見を聴かなければならないという仕組みになっている。<sup>(18)</sup>

このような仕組みのもとに、戦後の大学設置の認可に関する行政は展開してきた。それでは、大学設置の認可行政について、特に大学の大衆化の促進との関連で注目すべき事実は、何であろうか。第一は、戦後の大学設置認可行政そのものの基本的性格若しくは基本原則であり、第二は、昭和36年にとられた、大学設置認可基準の大幅な緩和策の二つが考えられる。以下、順に検討を加えることにする。

## (1) 大学設置及び設置認可の原則

わが国の戦後の教育改革の方向性を決定的なものとした第一次米国教育使節団報告書（昭和21年3月31日）はその中で、「高等の学問へ進む権利のあることが、国民大衆にも、また高等教育を支配する行政機関にも、はっきりと認識されなくてはならない」として、「少数者の特権と特殊の利益」が「多数者のために開放」されるべきことを提言した。戦後の新制大学は、この勧告をふまえ、教育刷新委員会（昭和22年8月10日設置、昭和24年6月1日教育刷新審議会と改称）の中で基本構想が検討される一方で、文部省によっても新制大学設置のための事務的な作業が進められた。

このような状況の下で、学校法は、昭和22年3月31日に公布（法律第26号）されたが、その5章（52～70条）は、「大学」と題していた。この大学は、新制の高等学校に続く4年制を原則とする高等教育機関として位置づけられた。この学校法が、大学の設置に関して、監督庁の認可を必要とする旨規定していたことは、既述のとおりである。さて、学校法を根拠とする新制大学の設置について、最初の認可は12校の公

私立大学に対して昭和23年になされた。<sup>(19)</sup>このことに関しては、先行研究において文部省に対する CIE の積極的な働きかけがあったことが指摘されており<sup>(20)</sup>、いわば、翌年度以降の認可とは若干の相違が認められる。すなわち、昭和24・25年度開校のための新制大学の設置認可の審査には、合格できないものが少なくなく、昭和24年1月15日、教育刷新委員会は、「大学設置委員会における新制大学申請校の審査の状況に鑑み、暫定措置として次の条件のもとに2年又は、3年制大学を設けることができる」(傍点筆者)ことを建議せざるを得なかった程である。<sup>(21)</sup>しかし、大学の設置認可の基本原則は、大学の設置をできるだけ抑制若しくは制限するという方向性ではなく、先の報告書に見られるような「国民大衆」に開かれた大学としてより多く積極的に大学を設置する方向性を有していたことは否めない。このことは、例えば、国立大学について見ても、「新制国立大学は特別の地域（北海道、東京、愛知、大阪、京都、福岡）を除き、同一地域にある官立学校はこれを合併して一大学とし、一府県一大学の実現を図る。」(昭和23年6月22日、文部省発表による、『国立大学設置に関する11原則』の一部)ことが基本計画としてあり、その方針の具体化若しくは現実化として新制大学の設置に関する認可行政が展開されたのであり、その逆ではなかった。けだし、「戦前期においては、大学とその他の高等教育機関とを厳密に区別し、大学としてのステータスを認可するに当っては厳しい諸要件を課して、いわば大学としての内実をそなえるに至ったと判定される公・私立の高等教育機関に、文部大臣が消極的に設立を許可する方式であった」ということができる。これに対して、戦後の大学の設置認可行政の運用は、設置基準の解釈および適用には相当の幅をもたらし、申請校が最低限その所要基準を充たしていくわば、やがて『よい大学』になりうるという可能性をみこんで、あらかじめ大学としてのステータスを認めていくこうとする方式であった、といふことができるのではなかろうか。」<sup>(22)</sup>と指

摘されるとおりである(傍点筆者)。

新制大学の学校数、教員数(教員総数及び本務教員数)、入学定員、入学志願者数、入学者数の推移は、[表1]から[表4]に示されているとおりである。このような大学の量的拡大を可能にしたものとして、上述の如き大学設置に関する原則及びその方針を踏えて展開された認可行政の原則を指摘することができるであろう。

[表1] 大学数、教員数の推移

| 年度   | 学校数<br>(指數) | 教員総数   | 本務<br>教員数 | 本務教員<br>占有率 |
|------|-------------|--------|-----------|-------------|
| S 24 | 178 (100)   | 11572  | 7437      | 64%         |
| 25   | 201 (113)   | 19332  | 11534     | 60          |
| 26   | 203 (114)   | 23280  | 17475     | 75          |
| 27   | 220 (124)   | 36978  | 23123     | 63          |
| 28   | 226 (127)   | 43586  | 32819     | 75          |
| 29   | 227 (128)   | 49169  | 36489     | 74          |
| 30   | 228 (128)   | 51769  | 38010     | 73          |
| 31   | 228 (128)   | 54596  | 39298     | 72          |
| 32   | 231 (130)   | 55343  | 40444     | 73          |
| 33   | 234 (131)   | 56261  | 41481     | 74          |
| 34   | 239 (134)   | 58109  | 42775     | 74          |
| 35   | 245 (138)   | 61021  | 44434     | 73          |
| 36   | 250 (140)   | 63669  | 45471     | 71          |
| 37   | 260 (146)   | 67269  | 47850     | 71          |
| 38   | 270 (152)   | 72562  | 50911     | 70          |
| 39   | 291 (163)   | 77153  | 54408     | 71          |
| 40   | 317 (178)   | 83204  | 57445     | 69          |
| 41   | 346 (194)   | 93180  | 62642     | 67          |
| 42   | 369 (207)   | 101131 | 66738     | 66          |
| 43   | 377 (212)   | 109136 | 71786     | 66          |
| 44   | 379 (213)   | 113546 | 74706     | 66          |
| 45   | 382 (215)   | 118976 | 76275     | 64          |
| 46   | 389 (219)   | 122821 | 78848     | 64          |
| 47   | 398 (224)   | 128712 | 80959     | 63          |
| 48   | 405 (228)   | 134648 | 83838     | 62          |
| 49   | 410 (230)   | 140557 | 86576     | 62          |
| 50   | 420 (236)   | 147294 | 89648     | 61          |
| 51   | 423 (238)   | 158093 | 92927     | 61          |
| 52   | 431 (242)   | 158904 | 95470     | 60          |
| 53   | 433 (242)   | 162152 | 98173     | 61          |
| 54   | 443 (248)   | 167757 | 100735    | 60          |

(注) [1] 文部省「日本の教育統計」(昭和41年)、及び各年度「学校基本調査報告書」により作成。([表2]～[表4]も同じ)。

[2] 本務教員占有率は、小数第一位を四捨五入。

〔表2〕 設置者別大学入学状況（その1）

| 国 立 大 学 |     |        |          |        |       |       |
|---------|-----|--------|----------|--------|-------|-------|
| 年度      | 学校数 | a. 入定員 | b. 入学志願者 | c. 入学者 | b ÷ a | c ÷ a |
| 24      | 68  | .....  | 77987    | 38652  | ..... | ..... |
| 25      | 70  | 49630  | 121278   | 42300  | 2.44  | 0.85  |
| 26      | 71  | 50847  | 166333   | 47793  | 3.27  | 0.94  |
| 27      | 71  | 50716  | 199421   | 47911  | 3.93  | 0.95  |
| 28      | 72  | 51863  | 213913   | 48629  | 4.13  | 0.94  |
| 29      | 72  | 51426  | 236147   | 48423  | 4.59  | 0.94  |
| 30      | 72  | 51094  | 276960   | 47825  | 5.42  | 0.94  |
| 31      | 72  | 50342  | 279353   | 46465  | 5.55  | 0.92  |
| 32      | 72  | 47208  | 223591   | 43884  | 4.74  | 0.93  |
| 33      | 72  | 47829  | 218131   | 45358  | 4.56  | 0.95  |
| 34      | 72  | 46994  | 234193   | 45817  | 4.98  | 0.98  |
| 35      | 72  | 47535  | 252707   | 46490  | 5.32  | 0.98  |
| 36      | 72  | 48955  | 261694   | 48241  | 5.35  | 0.99  |
| 37      | 72  | 50305  | 269558   | 50331  | 5.36  | 1.00  |
| 38      | 72  | 51380  | 274004   | 50690  | 5.33  | 0.99  |
| 39      | 72  | 53140  | 258072   | 51129  | 4.86  | 0.96  |
| 40      | 73  | 55624  | 307853   | 54681  | 5.53  | 0.98  |
| 41      | 74  | 60276  | 374132   | 59960  | 6.21  | 1.00  |
| 42      | 74  | 63931  | 401806   | 63396  | 6.29  | 0.99  |
| 43      | 75  | 66562  | 418138   | 65074  | 6.28  | 0.98  |
| 44      | 75  | 66710  | 410277   | 61534  | 6.15  | 0.92  |
| 45      | 75  | 67640  | 372190   | 64519  | 5.50  | 0.95  |
| 46      | 75  | 68114  | 362767   | 65484  | 5.33  | 0.96  |
| 47      | 75  | 70361  | 372375   | 66877  | 5.29  | 0.95  |
| 48      | 76  | 72099  | 384988   | 69582  | 5.34  | 0.97  |
| 49      | 78  | 74416  | 412514   | 73190  | 5.54  | 0.98  |
| 50      | 81  | 76076  | 452687   | 75479  | 5.95  | 0.99  |
| 51      | 83  | 77528  | 482861   | 76537  | 6.23  | 0.99  |
| 52      | 88  | 79358  | 504477   | 78323  | 6.36  | 0.99  |

○……は、不詳を示す。

## (2) 大学設置基準の弾力的運用

大学設置の原則及び大学設置認可行政の原則が大学の大衆化に与ってきたことは上述のとおりである。しかし、昭和30年代後半からの私立大学を中心とする大学生の急増現象は、大学設置の認可基準としての大学設置基準の運用を緩和若しくは弾力化することによってはじめて可能であったと見られる。<sup>(23)</sup>

すなわち、昭和36年8月21日付で、大学を置く各地方公共団体の長及び大学を置く各学校法人の理事長あてに出された「公・私立大学の学

〔表3〕 設置者別大学入学状況（その2）

| 公 立 大 学 |     |        |          |        |       |       |
|---------|-----|--------|----------|--------|-------|-------|
| 年度      | 学校数 | a. 入定員 | b. 入学志願者 | c. 入学者 | b ÷ a | c ÷ a |
| 24      | 18  | .....  | 14864    | 3375   | ..... | ..... |
| 25      | 26  | 4775   | 14871    | 4535   | 3.12  | 0.95  |
| 26      | 26  | 4675   | 25006    | 5341   | 5.35  | 1.14  |
| 27      | 33  | 5292   | 31935    | 5809   | 6.04  | 1.10  |
| 28      | 34  | 5829   | 32652    | 6473   | 5.60  | 1.11  |
| 29      | 34  | 5659   | 44320    | 6636   | 7.83  | 1.17  |
| 30      | 34  | 6280   | 54695    | 6225   | 8.71  | 0.99  |
| 31      | 33  | 5850   | 54178    | 6236   | 9.26  | 1.07  |
| 32      | 35  | 6165   | 50668    | 6398   | 8.22  | 1.04  |
| 33      | 32  | 6555   | 51417    | 6733   | 7.84  | 1.03  |
| 34      | 32  | 5930   | 55662    | 7227   | 9.39  | 1.22  |
| 35      | 33  | 6055   | 60083    | 7618   | 9.92  | 1.26  |
| 36      | 33  | 6220   | 63814    | 8148   | 10.26 | 1.31  |
| 37      | 34  | 6420   | 65515    | 8661   | 10.21 | 1.35  |
| 38      | 34  | 7043   | 72856    | 9119   | 10.35 | 1.30  |
| 39      | 34  | 7088   | 72988    | 8381   | 10.30 | 1.18  |
| 40      | 35  | 7458   | 89436    | 9130   | 11.99 | 1.23  |
| 41      | 37  | 8513   | 93543    | 10453  | 10.99 | 1.23  |
| 42      | 39  | 8873   | 122075   | 10923  | 13.76 | 1.23  |
| 43      | 35  | 9063   | 118119   | 10901  | 13.03 | 1.20  |
| 44      | 34  | 9123   | 113360   | 10863  | 12.43 | 1.19  |
| 45      | 33  | 9333   | 104625   | 10215  | 11.21 | 1.10  |
| 46      | 33  | 9473   | 83961    | 10321  | 8.86  | 1.09  |
| 47      | 33  | 9353   | 84257    | 10317  | 9.01  | 1.10  |
| 48      | 33  | 9498   | 85883    | 10401  | 9.04  | 1.10  |
| 49      | 33  | 9518   | 90473    | 10434  | 9.51  | 1.10  |
| 50      | 34  | 9798   | 104767   | 10673  | 10.69 | 1.09  |
| 51      | 33  | 9798   | 92928    | 10478  | 9.49  | 1.07  |
| 52      | 33  | 9838   | 94424    | 10718  | 9.60  | 1.09  |

○……は、不詳を示す。

科増設等の取扱いについて」（文大庶431号）と題する文部省大学学術局長通達が、その後の大学の大衆化の促進に対して重要な役割を果たしたと思われる。通達全文は次のとおりである。

### <公私立大学の学科増設等の取扱いについて>

公立および私立の大学および短期大学の学科増設、学生定員の変更および教員組織については、大学教育の水準の維持向上をはかるという観点から、従来あらかじめ文部大臣に協議の上実施するよう取扱ってきた

〔表4〕 設置者別大学入学状況（その3）

| 年度 | 学校数 | 私立大学    |          |        |       |       |
|----|-----|---------|----------|--------|-------|-------|
|    |     | a. 入定学員 | b. 入学志願者 | c. 入学者 | b ÷ a | c ÷ a |
| 24 | 92  | .....   | 83274    | 47371  | ..... | ..... |
| 25 | 105 | 48335   | 84807    | 44637  | 1.76  | 0.92  |
| 26 | 106 | 48283   | 149490   | 57121  | 3.10  | 1.18  |
| 27 | 116 | 50738   | 241209   | 69281  | 4.75  | 1.37  |
| 28 | 120 | 50915   | 260846   | 74746  | 5.12  | 1.47  |
| 29 | 121 | 56698   | 315994   | 80774  | 5.57  | 1.43  |
| 30 | 122 | 59075   | 326688   | 82417  | 5.53  | 1.40  |
| 31 | 123 | 60075   | 332432   | 86890  | 5.53  | 1.45  |
| 32 | 124 | 62913   | 347989   | 90799  | 5.53  | 1.44  |
| 33 | 130 | 65553   | 361693   | 94286  | 5.52  | 1.44  |
| 34 | 135 | 69308   | 401539   | 102642 | 5.79  | 1.48  |
| 35 | 140 | 71098   | 487930   | 112653 | 6.86  | 1.59  |
| 36 | 145 | 73803   | 547500   | 123233 | 7.42  | 1.67  |
| 37 | 154 | 86208   | 656577   | 142133 | 7.62  | 1.65  |
| 38 | 164 | 92393   | 698684   | 150057 | 7.56  | 1.63  |
| 39 | 185 | 101935  | 671670   | 158253 | 6.59  | 1.55  |
| 40 | 209 | 111495  | 806048   | 186106 | 7.23  | 1.67  |
| 41 | 235 | 126430  | 1048831  | 222545 | 8.30  | 1.76  |
| 42 | 256 | 136945  | 1246114  | 238428 | 9.10  | 1.74  |
| 43 | 267 | 144800  | 1359803  | 249657 | 9.39  | 1.73  |
| 44 | 270 | 148780  | 1456010  | 256977 | 9.79  | 1.73  |
| 45 | 274 | 153500  | 1466392  | 258303 | 9.55  | 1.68  |
| 46 | 281 | 159090  | 1505956  | 282016 | 9.47  | 1.77  |
| 47 | 290 | 165010  | 1518958  | 298953 | 9.21  | 1.81  |
| 48 | 296 | 169650  | 1600414  | 309577 | 9.43  | 1.83  |
| 49 | 299 | 178069  | 1817126  | 323904 | 10.20 | 1.82  |
| 50 | 305 | 183729  | 2199245  | 337790 | 11.97 | 1.84  |
| 51 | 307 | 215094  | 2218729  | 333600 | 10.32 | 1.55  |
| 52 | 310 | 217364  | 2358662  | 339371 | 10.85 | 1.56  |

○.....は、不詳を示す。

ものであります。新制大学発足以来すでに十余年にわたって整備充実されてきた大学の現状にかんがみ、これらの事項については、今後下記のように取り扱うこととしたので通知します。

なお、これが実施にあたっては、大学教育の水準を低下させることのないよう各大学において十分御配慮願います。

また、大学設置基準（昭和31年文部省令第28号）の運用については、今後、別紙のとおり取り扱いますので、お知らせします。

#### 記

1. 従来、大学、大学の学部および短期大学の設置の

認可の際に付していた共通条件は、次に掲げる場合を除き、これを解除する。

- (1) 大学にあっては、当該学部に新たに設置しようとする学科が、これと同種の学部に未だ設置されたことのないものである場合、または医学もしくは歯学に関する学科である場合。
- (2) 医学もしくは歯学に関する学科の学生定員を変更しようとする場合。
- (3) 短期大学にあっては、新たに設置しようとする学科が短期大学に未だ設置されたことのないものである場合、または当該短期大学にすでに設置されている学科と著しく専攻分野の系統を異にするものである場合、（例えば、家政科をおく短期大学に経済科を設置するような場合等）。
2. 1により解除された事項のうち、学科の設置又は学生定員の変更については、事前に文部大臣あて届出を行なうこと。  
この届出は別途定める様式により施設設備および教員組織等を記載した書類を添付して、実施しようとする年度の前年度の9月30日までにこれを行なうものとすること。  
なお、専攻科又は別科の設置についてもこれと同様の取り扱いとする。
3. 大学院の研究科等の取り扱いについては従前のとおりとする。

#### 〈大学等設置審査に伴う大学設置基準の運用方針について〉

1. 大学、大学の学部および短期大学の設置にさいして、施設、設備および教員組織については、次のような割合で年次計画により充実することを認める。  
ただし、完成年次までの全体計画が確立しており、その実施が確実と認められる場合であって、かつ、教育上支障がないと認められる場合に限る。
  - (1) 大学の場合
 

|        |        |
|--------|--------|
| 開設時までに | 全体の25% |
| 第1年次中に | 全体の25% |
| 第2年次中に | 全体の25% |
| 第3年次中に | 全体の25% |
  - (2) 短期大学の場合
 

|        |        |
|--------|--------|
| 開設時までに | 全体の50% |
| 第1年次中に | 全体の50% |
2. 1により大学、大学の学部および短期大学の設置を認可した場合においては、その年次計画が完成に

- いたるまで、毎年度報告を徴し及び実地視察を行ない、必要な指導助言を行なう。
3. 校地面積の基準は、大学の場合は原則として校舎面積基準の6倍（短期大学は5倍）と定められているが、これについては立地条件等を勘案して教育上支障のない限り彈力的に運用する。
  4. 教員の資格に関する基準については、特に産業界等における実務経験等を考慮するよう運用する。

上記の通達の要点は、大学の大衆化との関わりで言うならば、第一に、特定の場合を除き、大学及び短期大学における学科の増設を従来の認可事項から届出事項に切りかえたこと、第二に、学生の定員についても従来の認可事項から届出事項に切りかえたこと、第三に、大学、短期大学の設置に際して、⑧施設・設備、⑨教員組織について、ともに開設時に完全に整備されていなくてもよいことを認め、年次計画による整備を認めたこと。第四に、校地面積の基準（大学の場合は校舎面積の6倍、短期大学の場合は5倍）を「教育上支障のない限り」彈力的に運用することとしたこと、という四点に集約することができよう。しかも、注目すべきは、年次計画による整備について、一たび認可された後、完成年次まで各大学より報告を徴することは当然としても、実地視察を行いはするものの、問題があつても、「必要な指導助言」を行なうにとどまるとしていることである。いわば、大学設置者又は大学経営者の善意に全面的に依拠したとも理解できる、この「認可」から「届出」への変更によって、わが国の大学の大衆化は私立大学を中心として急速に促進されてきたのである。

### 結びにかえて

昭和36年にとられた大学設置の認可基準の緩和策若しくは弾力化は、国民の大学教育要求の昂揚にも支えられて、私立大学を中心とする学生数の急激な増加を結果することになった。例えば、学生の定員超過入学者数をみると、昭和41年度が約98,000人、42年度が10,3,000人、43

年度が約111,000人、44年度が105,000人、45年度が約102,000人、46年度が122,000人、47年度が131,000人であり、しかも、この大部分は私立大学における、いわゆる「水増し入学」である。しかも、昭和40年代は、私立大学の「経営難」を学生の授業料値上げによって解決しようとする傾向が顕著となり、この授業料値上げ問題に絡んで学園紛争が多発した。この紛争の過程で安易な私立大学の経営体質が明らかにされるとともに、他方では、教育の機会均等の理念（教基法3条）を背景として、私立大学に対する国財政援助の必要性を強調する世論が盛りあがっていくのである。

このような背景のもとに、昭和50年、私立学校振興助成法（7月11日、法律61号）が制定される。同法は、学校法人に対して、「自主的にその財政基盤の強化を図り、その設置する学校に在学する児童、生徒、学生、又は幼児に係る経営上の経済的負担の適正化を図るとともに、当該学校の教育水準の向上に努めなければならない」（3条）として厳しくその責務の履行を求めるとともに、国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対して当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、その2分の1以内を補助することができる旨を明らかにしたのである（4条1項）。

他方、これと関連して、私立学校法の一部改正が行なわれ、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は認可しないことが明定されたのである（附則13）。かくして、昭和36年以降取られてきた大学の設置認可の緩和策若しくは弾力化は、一応、終止符を打つことになったのである。

大学の大衆化が憲法26条1項で規定する国民の「教育を受ける権利」ないしは、教基法3条にいう「ひとしく教育を受ける機会」の形式的拡大という点で少なからぬ貢献をしたと評価す

ることは、恐らく誤りではないであろう。しかし、大学設置の認可がゆるやかに行われ、その結果、大学（短大を含む）が急速に増え、しかも私立大学の多くが十分な教育研究条件の整備をなし得ないまま来たことは、大学の「学術の中心」としての存在を危くするだけでなく、夢多き若者たちを失意の状態に追いやることも少なくないであろう。学生の「学力」低下、「無目的、無気力」化などの諸問題の原因をすべて、学生に求め得るほど、新制大学の教育機関としての物的条件も人的条件も十分であったと断言できるであろうか。これらの問題は、特定の「専門職」と関わりが強い性質の大学・学部の場合（例えば、医学部、教育学部など）、特に深刻であり、軽視できない問題性を孕んでいると思われる。

大学設置基準は、「この省令で定める設置基準は、大学を設置するのに必要な最低の基準」であること（1条2項），さらに、各大学では、「この省令で定める設置基準より低下した状態にならない」こと（1条3項）を明言している。つまり、設置認可は、大学を設置するのに必要な「最低の基準」を充足しているかどうかを基準として行なわれるにすぎない。この意味で、確かに、戦後の設置認可行政は、「アカレディテーション機能がはたらかないままに実質的にはチャータリング機能だけが残り、そのまま今日に至っている」<sup>(24)</sup>と指摘することも可能であろう。しかし、より重要なことは、各大学における教育研究条件の水準向上の努力であることも自明である。思うに、大学設置認可行政の課題は、各大学における認可後の水準向上の努力を円滑に又は強化すべく、指導、助言機能の整備・充実を図ることにある。認可の基準 자체を引きあげることも、大学の教育研究条件の改善にとって有益であろうが、要は、大衆化に伴う多様化の中で、各大学が認可後にそれぞれの大学・学部の特色を發揮すべく、どれだけの教育的・経営的努力を払うかである。この点は、教員養成の課程認定行政と大学との関係とまったく同様である。<sup>(25)</sup>

### 〔附 記〕

- ① 本稿は、文部省科学研究費補助金、総合研究（A）・研究題目「大衆化時代における高等教育の政策と制度——日米両国に関する政策科学的及び比較教育学的研究——」（代表・中島直忠 大学入試センター研究部教授）の一環を構成するものである。
- ② 本稿を作成するに当り、仙台大学学生の西村文利（研究生）、岩松恒治（第3学年）、東北大学大学院博士課程の牛渡淳の諸君に関係資料の集収及び整理等の過程で協力をいただいた。記して感謝の意を表する次第である。

### 【注】

- (1) 清水義弘、『教育改革の展望』、東京大学出版会、昭和45年、成田克矢、「日本の高等教育の社会的適合性——I D E高等教育比較研究のための中間報告の一部——」（民主教育協会、『現代の高等教育』No. 180）、昭和47年、新堀通也、「大学の大衆化」（天城勲編、『エリートの大学・大衆の大学』）、サイマル出版、昭和54年、木田 宏、「大衆化社会の担い手」（民主教育協会、『現代の高等教育』 No. 199）、昭和54年などを参照。
- (2) 宗像誠也、『教育行政学序説』、有斐閣、昭和44年、1頁、参照。
- (3) 国立学校の場合、戦前は官制の制定又は改正という手続きによっていた。国立学校設置法（昭和24年5月31日、法律150号）が制定されてからは、この改正手続きによって設置がされることになる。形式的に考えて「監督庁」が存在しないから、「認可」の対象とはならない。ただ実際には、「文部省は国立大学のように認可を必要としない学校についても、一応諮詢に付するという便宜的処置をとっている」のである。（相良惟一、『教育法規・教育行政・法令用語実務事典』、教育開発研究所、昭和53年、257頁）。
- (4) 未川博編、『全訂法学辞典』、日本評論社、昭和46年、798頁、我妻栄編、『新版新法律学辞典』、有斐閣、昭和47年、957頁。
- (5) 佐藤達夫、林 修三、高辻正己編、『法令用語辞典』（第四次改訂新版）、学陽書房、昭和49年、463頁。

- (6) 拙稿、「教員養成課程認定行政の検討——その指導・助言的性格の意義と問題点——」(日本教育行政学会編,『日本教育行政学会年報[5]』,教育開発研究所,昭和54年,所収)を参照していただきたい。
- (7) 原田尚彦,『行政法要論』,学陽書房,昭和51年,116頁。
- (8) この点は関連して,有倉達吉編,『新版・教育法』,日本評論社,昭和52年,115頁,参照。
- (9) 鈴木 熨編,『逐条学校教育法』,学陽書房,昭和55年,653頁。
- (10) 海後宗臣,寺崎昌男,『大学教育』,東京大学出版会,昭和44年,所収の資料,大学設置委員会「大学基準運用要項」,(558頁)による。
- (11) 海後・寺崎,前掲書,543~544頁。
- (12) 大学法令研究会編,『教務事務職員のための大学運営の法律問題と基礎知識』,学事出版,昭和44年,237頁。
- (13) 天城 熨,慶伊富長編,『大学設置基準の研究』,東京大学出版会,昭和52年,130頁。
- (14) 学群・学系等の教育研究組織の概要については,次の文書が参考となる。筑波新大学創設準備会,『筑波大学の創設準備について——まとめ』(昭和48年9月29日)。
- (15) 文部省,『新しい大学設置基準——一般教育——』(文部省広報資料56),昭和45年,2頁。
- (16) 日本教育学会大学制度研究委員会「大学設置基準改善要綱」等研究小委員会,「『大学設置基準改善要綱』等にかんする意見書」(昭和41年1月),国立大学協会,「『大学設置基準の改善等について』に対する意見書」(昭和41年2月4日),「『大学設置基準の改訂について』(要望書),(昭和44年11月25日)。
- (17) 文部省大臣官房総務課編集,『教育法令集』9(例規編),第一法規,所収。
- (18) この点につき,「……私立大学の設置・廃止等について,二重の審査を行なうことになっている。

このように複雑な段階をふまなくてはならないため,『私立大学審議会』の存在を否定する考え方も,現在かなりでできている。」という解説がなされたことがあるが,その後表面化していない(『日本教育年鑑』昭和36年版,日本教育新聞社,昭和35年,247頁)。なお,海後,寺崎,前掲書,533頁参照。

- (19) 昭和23年度から発足を希望して申請された件数13,そのうち審査で12大学が認可された(日本教育年鑑編集委員会,『日本教育年鑑』昭年24年版,山海堂,昭和24年,248頁参照)。
- (20) 海後,寺崎,前掲書,96~99頁参照。
- (21) 教育刷新委員会第27回建議事項「2年又は3年制の大学について」(昭和24年1月18日)。なお,昭和24年度開校予定の申請件数は219で,その後申請の取り下げが5校(国立1,地方自治体立1,私立3)あり,214校となった。審査結果は次のとおりである。

|             | 審査校数 | 合 格 | 不 合 格 | 保 留 |
|-------------|------|-----|-------|-----|
| 国 立         | 68   | 67  | 0     | 1   |
| 地 方 自 治 体 立 | 23   | 18  | 5     | 0   |
| 私 立         | 120  | 86  | 33    | 1   |
| そ の 他       | 3    | 2   | 1     | 0   |
| 合 計         | 214  | 173 | 39    | 2   |

(出典)『日本教育年鑑』昭和25年版,明治書院,昭和25年,30頁。

- (22) 天城,慶伊編,前掲書,11頁。
- (23) この間の事情については,『日本教育年鑑』昭和37年版,日本教育新聞社,昭和36年,275~276頁に詳しい。
- (24) 天城,慶伊編,前掲書,121頁。
- (25) 教員養成の課程認定行政についての詳細は拙稿,(注(6))を参照いただきたい。

## The Law and Administration on Chartering Colleges and Universities in Relation to the Enrollment Expansion

Yaichi WAKAI

This paper has the following contents :

### Preface

- I. The legal bases and conception of "chartering".
  - (1) Basic regulations of "chartering".
  - (2) The administrative character of "chartering".
- II. The application and academic standards for "chartering".
  - (1) The application for "chartering" and the items mentioned on application.
  - (2) Fundamental standards for "chartering".
  - (3) Concrete or detailed standards for "chartering".
- III. The impact of administration of "chartering" on the enrollment expansion in colleges and universities.
  - (1) The background of an educational policy for the establishment of colleges or universities in the post-World War II period.
  - (2) The elastic enforcement of the University Standards Law.

### Conclusion