

〈研究ノート〉

国立高等専門学校設立過程に関する覚え書き

大 谷 奨

国立高等専門学校設立過程に関する覚え書き

大谷 奨

1. はじめに

周知のように、日本における高等専門学校（以下、必要に応じ高専、また引用の場合は原文に従い工専とも）制度は1961年(昭和36)年の第38回通常国会において、学校教育法を改正する形で成立し、実際に高等専門学校が教育機関として発足するのはその翌年の4月からであった。もともと技術者の不足を国家レベルで補うという国策的な教育機関であったため、その設置者の大半は国、すなわち高等専門学校制度は国立学校を主体として展開されてきたといえる。この高等専門学校の構想は当時唐突に示されたものではなく、高等学校よりも長く4年制大学よりも短い修業年限で技術者養成をおこなう教育機関の検討は、戦後教育改革直後から政令改正諮問委員会や中央教育審議会において続けられていた。その一つの到達点で、いまから50年ほど前になる1958年の3月に国会に提出された専科大学法案であった。しかし法案は審議未了のまま廃案となり、その後も二度にわたり国会に提出されたがいずれも審議未了に終わっている。

この廃案となった専科大学は、修業年限2年または3年の高等教育機関とされていたが、必要があれば予科的に、高等学校に準ずる3年制の前期課程を置くことが可能となっていたという点で、5年制高等専門学校制度の原型とも捉えうる構想であった。実際には後述のように、国会において政府は、この高等専門学校と従前の専科大学とは異なるものである、という立場をとっていた。しかしその後国立高専の設置に際し、開設間もない長岡や宇部の国立工業短期大学に高専を併設して結局両短大を廃している

こと、国立久留米工業短期大学に至っては、わざわざ附属の高等学校を設置するという、頓挫した専科大学を彷彿とさせるような組織を作っておきながら、久留米高専の開校と同時にその高校生全員を高専に編入学させて短大を廃していること、といった措置からも明らかなように、専科大学構想と高等専門学校は実質的に連続したものと考えてよいであろう。

高専の系譜を専科大学法案にまでさかのぼることができるならば、6-3-3-4制の外に6-3-5制を併置してそこで中堅技術者を養成するという複線型教育制度が構想から実施に移されてすでに半世紀が過ぎたことになる。その間5年一貫の完成教育を施し中堅技術者を輩出するという当初の目的に加え、近年は大学（および専攻科から大学院）への編入学機能は無視できなくなっており、高等専門学校はその設立当初の目的を大きく変えている。また他の高等学校や大学などに比べ、学校間格差が格段に小さい、といったいくつかの興味深い制度的特徴も長い年月を経て明らかになりつつある。高等専門学校制度はすでに現代教育史に位置づけて考察されてもよい段階に到達していると言っ

てよいであろう。そこで本稿では本格的な考察の準備として、高等専門学校が法制化され、国立高専が設置されるまでの過程を国会における論議に沿って整理することを試みておきたい。具体的には、第38回通常国会における学校教育法改正、および第40回通常国会における国立学校設置法改正をめぐる論議がその中心的な対象となる。

本稿ではまず、高等専門学校が法制化された1961年の学校教育法改正の際、つまり高専制度成立までの論議を整理する。単純化すると、政府自民党が高専設置を推進し、野党社会党がそ

れに反対する、という当時の一般的な対立図式が基本となるが、後ほど示すように法案には短期大学協会も専科大学構想に引き続いて反対の意向を示しており、逆にいったん法案が可決してしまうと、反対していた社会党議員も積極的に地元の高専誘致運動に加わっており、国会でのやりとりはいわば為にする論議という感は否めない。しかし、それだけにかえて、以前の専科大学との相違や関係、既存の短期大学との関連、あるいは複線型学校体系に関する見解、など高専法制化に際しての論争点を比較的明瞭に把握することができるであろう。

続いて国立高専12校の新設を定めようとした翌年の国立学校設置法の改正、すなわち実際の学校発足までの論議を整理する。このとき、前年顧みられなかった国立高専設置に際しての地元負担の問題が表面化する。つまり国立施設であるにもかかわらず、学校の敷地等を地元自治体に負担させるということは、地方財政法および地方財政再建促進特別措置法に違反するのではないかという指摘があり、この件は両院文教委員会に止まらず、予算、地方行政、内閣といった多くの委員会でも議論となった。国立学校設置費用を当該地域に負担させることは文部省内では戦前から当然視されており、国会の場で本格的に地元負担が問題とされたのはおそらくこれが初めてである。国立高専の設立に際しては激しい誘致運動が展開されたことが仄聞されているが、本稿のもう一つの目的は、実際に学校設置を決定するまでの第40回通常国会における国立学校設置法改正の論議が、学校誘致と設立費用の負担問題を考える際に、きわめて重要な示唆を与えてくれることを指摘しておくことである。

筆者は中等学校や大学といった非義務教育機関新設時における地元の費用負担の問題について関心を寄せており、すでに戦前の地方庁立中等学校の新設の際、ほぼ例外なく設立地域がその費用を負担していること、たとえば北海道ではそれは自賄主義と呼ばれるほど一般化していたことを指摘しておいた⁹⁾。また帝国大学や官立専門学校の設立、増設の際にその地域や府県

が費用を支弁していたこともよく知られていることである¹⁰⁾。

国立高専設立時における地元負担の問題が、このような戦前からの「慣習」を引きづっていることは疑いない。しかもこの同時期、県立高等学校新設における市町村の地元負担や父兄の税外負担が批判されており、国立学校の設立費用を地方公共団体が負担し、都道府県立学校の設立費用を市町村が負担する、というきわめて矛盾した重層的負担構造も指摘されるようになる。さらに、地元負担問題は後年の国立医大新設時においても再燃する¹¹⁾。国立高専設立過程における費用負担についての議論を検討することは、戦前から黙認され近年まで続いてきた学校誘致に際しての地元負担の問題、換言すれば学校設置者と学校設立費用負担者との不一致を考える上できわめて重要であると考えるのである。

2. 第38回通常国会における学校教育法改正論議

(1) 複線型学校体系と教育の機会

1961年3月9日、文部省は中央教育審議会に「五年制専門教育機関設置要綱案」を提案し、同日承認を得ている。これが高等専門学校を設置するための学校教育法改正案として閣議決定されたのが3月31日で、衆議院文教委員会には翌月4月7日に示されている。

法案の骨子は、荒木文部大臣によって「工業に関する中堅技術者を養成」するため「学校教育法の一部を改正して新たに高等専門学校の制度を創設する」、この「高等専門学校の入学資格は、中学校卒業程度とし、その修業年限は五年」、「高等専門学校の発足」は「設置基準の作成、高等専門学校審議会の審査事務及び申請者の便宜等を考えて、昭和三十七年四月一日から設置することができるものといたしました」と説明される(衆文教14号4月7日)。

この高専法案をめぐって最も問題となったのは、高等専門学校の設置によって戦後の6-3-3-4制という学校体系が複線化されることを、教育機会の均等の保障に照らしてどのよ

うに評価すべきか、ということであった。衆議院文教委員会での最終討論における与野党の発言から確認してみよう。与党自民党の竹下登は「工業に関する中堅技術者の不足が痛感される今日、これに対処するため新たに高等専門学校の制度を設け、社会が強く求めている有為な中堅工業技術者の養成をはかることは、真に緊要」であり、そのためには「ただ抽象的に、また観念的に、六・三制を固守する」のではなく「六・三・三・四の学校体系を充実するとともに」「新たに六・三・五の学校体系を設けることにより、本人の資質、環境に合致した教育を受けしめ、技術を修得させ、適当な職業につき得る機会をできるだけ保障することこそ、真に国民に対して教育の機会を拡大することになる」と述べる(衆文教24号5月16日)。

これに対し社会党の村山喜一は、高等専門学校は「完全に大学のワケ外に置かれて」おり「このような制度のもとで、中学校卒業後五カ年間の修業年限の中で職業に必要な能力を育成する」のでは「当座の産業界の要求に応ずる近視眼的な職人養成教育」となってしまう「教育を企業の要求する階層分化のための手段として利用しようとするものであると言わなければならぬ」と反論する。戦後の「六・三・三・四の教育体系は」旧来の「教育体系のものと差別をなくして、国民に教育の機会均等を保障し、一般教養を高め、職業専門教育偏重をなくする上において効果を上げて」きたのであり、高専設置による複線化は「逆コースの方向」であると断じている(同上)。

ここで興味深いのは、両者とも「教育の機会」を重視しつつ、高専反対側がその「均等」を、賛成側は「拡大」を主張している点であろう。野党が6-3-3-4制という単線型を堅持しつつ教育機会の均等を図るべきであるとするのに対し、与党政府側は、例えば「青少年も、人によりましては、家庭の事情その他からいまして、六・三・五という一応完成する学校体系を通じて社会に出る、そういうことを便宜とする、適切と感ずる人々にとりましては、教育の機会がさらに与えられる意味において喜ぶべき

ことだろう」(荒木文部大臣・衆文教19号4月26日)、と経済的理由などから4年制大学への進学が困難なものにとって教育機会の拡大につながる、と高専制度を正当化しようとする。

自民党は「例のガガーリン少佐が技術専門学校を卒業した」「このソ連の技術専門学校なんというのが、ちょうどこの高専に当たるものであるかどうか伺いたい」などと社会主義国も複線型体系であることを委員会で披露し、社会党の同調を引き出そうと試みている(八木徹雄・衆文教19号同上)。しかしその一方、荒木文相は「産業界の要請ということだけを取り立てて指摘しますれば、露骨な表現からいけばおっしゃるようになると思」うと、これが財界産業界の意向を反映した学校であることを隠さなかった(衆文教23号5月15日)ため、社会党はこの高専制度について「当面の独占資本の要求に屈した」(村山喜一・同前)ものであるとして反対せざるを得なかった。

(2) 既存の短期大学との関係

ところで、国会では従前の専科大学と高等専門学校との関係はどのように論議されていたのであろうか。もともと法案提出前、中教審に「五年制専門教育機関設置要項」を承認させた文部省は、専科大学法案が「審議未了に終わった」が、「今回本省は、さきに作成した案に若干の修正を加え」この要項を作成したと述べており、専科大学と今回の高専構想が連続していることを認めていた⁴⁾。しかし国会では両者の相違点が強調されている。

例えば自民党の八木は、文部省はかつて専科大学法案を提出したが「この専科大学法案というものと今回の高等専門学校との間には、本質的には同じものではないかという感じがいたす」と述べ「相違点というものはどこにあるのか」「本質的に同じであるとするならば、今回特に高等専門学校という名称で再提出された意図はどこにある」と尋ねる。これに対し荒木文相は「専門職業教育に重点を置いた大学程度の卒業者を供給したいという気持においては、相通ずる」ものの「学校制度の制度論としましては、理論

的には相違する」と答弁し、文部省の内藤誉三郎がそれに引き続いて「前の法案は高等学校を土台にいたしまして二ないし三年が上につく、今回は五年の一貫教育が行なわれたという点が大きな相違点」と答えている。続いて八木は、そうすると「今度の高等専門学校は、それでは高等教育機関ではあるが、大学ではない」のかと重ねて尋ね、内藤からは専科大学も「正確な意味では大学ではなかったのですが、今回の場合は明らかに高等専門学校として、大学とは関係ございません」という答弁を引き出している(衆文教19号前出)。

高専の目的が専科大学を引き継ぐものであることは否定していないものの、制度として大学ではないことを強調することがここでは重要であったと思われる。大学とは切り離して論議することを強調する必要があったその理由は、既存の短期大学制度との関係にあった。

まず、従前の専科大学法案に対しては短期大学関係者から強い反対が示されていた。このとき暫定的に短期大学は大学の一種として設置が認められていたが、専科大学法案は中堅技術者の養成と同時に、短期大学を専科大学へ移行させることも目的としていた。法案は、専科大学を学校教育法において大学とは別の章で規定しようとしていたため、大学の枠からはずされ実質的に「格下げ」となると捉えた短大側が反発を見せたのであった。高等専門学校案に対してもなお日本私立短期大学協会は短大を脅かすものだと難色を示しており⁽⁵⁾、法案にわざわざ「高等専門学校には、工業に関する学科を置く」と工業に限定することを示す条文を入れたのは短大側への配慮といえよう。「短大、私学側(これらの理事には自民党議員がかなり関係している)の反対を避けるため、短大制度は現行のままにしておいて、短大とは別に五年制の高等専門学校(工業のみ)を提出してきた」という法案成立後の評価も残されている⁽⁶⁾。

短大との違いを強調しなければならなかったもう一つの理由は、政府自身がこの国会に国立工業短期大学(宇都宮、長岡、宇部)および久留米工業短期大学附属高等学校を設置する法案

も提出していたためである。この国立学校設置法の改正については高専法案審議前に野党からも「短期工業大学を新しく設置する」「ということは事宜に適したものである」と賛意が示され(山中吾郎・衆文教9号3月22日)、すでに全会一致で成立していた。ただ山中は同時に「付属高等学校を」「短期大学にも付設することを認めるということは、一方に技術教育の必要を満たすことであると同時に現在の六・三・三・四制の学校制度を乱さないで、そうして一方にまた産業界の要求にこたえるという意味において、私は賛成をいたしたいと思う」とも述べており、すでに日程に上りつつあった高専法案を暗に牽制している。国立工業短大に高等学校を付属させるという発想は、専科大学構想を既存の6-3-3-4制の枠組みで実現しようとするものであるから、専科大学構想が今回の高等専門学校につながっているのであれば、複線的な高専制度に反対する立場としては久留米工業短大と附属高校のケースは以下のように有力なよりどころとなってしまふ。

文部大臣に伺いますがね、今度、付属高等学校ができましたね、短期大学とで三と二で、ともかく五年の教育機関ができています。名前は違いますがね。…先ほどの御答弁から見ますと、高等学校三年に短期大学二年の、あまり役に立たぬから、役に立つような、今度は一貫した五年制の高等専門学校を作るのだと、こういう御答弁ですよ。なぜ役に立たぬような短期大学のものに付属高等学校を置くというような、そういう法律案を国会に審議を求めたのです。(矢嶋三義・参文教31号5月31日)

これに対しては「短期大学は高等学校を付置するという建前の考え方と、五年間を一貫した、今御審議願っております高等専門学校とは別個のもの」であることが強調されなければならなかったし、続く矢嶋からの「たとえば久留米に付属高等学校ができた。これはこの前の御答弁のように、工業高等専門学校にはしない、かよ

うに了承してよろしい」かという問いには「今、当然そういうことにするとは考えておりません」と述べざるをえなかったのである（荒木文相・同上）。

しかし「さしあたり、国立の理工系五短大（宇都宮、長岡、宇部、北見、久留米）を高専に転換させる」ことは、文部官僚の犬丸直による説明として国立学校設置法可決前から新聞に掲載されており⁷⁾、また文相も別の委員会では「現にある国立の短大をこの高等専門学校に切りかえていくかどうかということも考えるべき一応の対象で」「便宜短大が切りかわることも絶無とは言いかねると思います。」と発言にプレが生じており（衆文教24号前出）、野党は当然これを政策上の矛盾として追求することになる。

この問題は翌年実際に長岡と宇部の工業短大を高専に転換するという計画が示されたことで再燃し、さらにその翌々年には久留米が附属高校もろとも高専に転換される。その一方、残る北見は単科工業大学、宇都宮は宇都宮大学工学部としてともに四大化されており、この取り扱いの違いについては別途考察が必要なところであろう。

(3) 国立高専の配置計画

上で見たように、政府与党は高専制度が成立すれば国立工業短大のいくつかを高等専門学校に転換するつもりであったが、これに加えどのように国立高専を新設しようとしているのか、野党はこの点についても質問を重ねている。しかし総じて政府側の発言は不安定であった。高専が必要であるというのであれば、たとえば高等専門学校の卒業生をどのように養成をしていく計画なのかを明らかにすべきである、という基本的な質問に対し当初は「具体的な年次計画を今申し上げ得ない」「三十七年度予算を御審議願いますまでに具体化して、お答えを申し上げる機会に譲らしていただきたい」（荒木文相・衆文教23号前出）と応じている。たしかに高専法案は学校教育法の改正であって「これがすぐ具体的な学校になるわけではございませんので、予算は直接この法案に関してはないわけでござ

います。国立でやる場合には国立学校設置法を改正いたしまして、予算案を付して国会の御審議を得る段取りになる」というのは正論である（天城勲・衆文教24号前出）。しかしまったく見込みのないまま法案が提出されるはずがないこともまた明らかであろう。法案成立の目処が立ちはじめると荒木文相は「ばく然と常識論を申し上げますれば、第一段階におきましては、地域的なブロックごとに一校ずつくらいはあってよろしいのじゃなかろうか、たとえば北海道、東北、関東というごとく」とブロックごとに一校設置するところから着手したいという見解を示し始める（同上）。

衆議院を通過すると、参議院での論議は法案成立後の設置計画にいつそう集中するが、その過程で国立高専の設置計画はしだいに拡大して示されるようになる。荒木はさきに示されたブロック制、つまり「九州、四国、中国というがごとき地域的に一カ所、全国的に配分する」というのは実は「第一次の計画」であると述べるようになり（参文教32号6月2日）、その数日後に政府委員の小林行雄が、「とりあえず一期計画、二期計画、三期計画というようにいたしまして、各府県に少なくとも一つずつくらいの高専専門学校を設置するように努力いたしたい」という計画試案を示し、「少なくともここに出ております学校数の半分以上は私どもも国立で設置をしなければならぬだろう」と発言している（参文教33号6月6日）。

設置場所が特定されていないことを不満として社会党は討論では再び反対の立場をとるが、執拗に食い下がることはしなかった⁸⁾。実際の高専発足10ヶ月前になっても具体的な設置箇所は全く明らかにされないまま、高専法案は衆議院本会后を5月17日に通過し、参議院本会議において6月7日に可決成立する。

翌週さっそく文部省が具体案の検討に着手したことが報じられているが、この時点では「三十七年度は、国立の高専はとりあえず全国で五校程度」という計画だったようである⁹⁾。しかしすでに函館、八戸、秋田、前橋、金沢、高松、新居浜、阿南、佐世保、長野、佐賀の11市が誘

致運動を盛んに展開していることも伝えられており⁽¹⁰⁾、香川県議会と高松市議会に至っては、すでに高専法案が本格的に審議される前から「高松市に国立工業高等専門学校設置に関する陳情書」を届けていた(衆文教18号4月21日)。またこの年の秋の第39回臨時国会では上記のほか、広島、熊本、岩手、大分、埼玉、滋賀といった各県、都城市、鹿屋市などから高専設置の陳情書、請願書が提出されている。その結果、当初の計画を大幅に上回る12校が翌年開校される。手続きとしては、次回国会で国立学校設置法を改正し、設置費の予算承認を得ることになるが、文部省としては各地の激しい誘致運動を十分に織り込みながら原案を作成することが可能な状況であったといえよう。

3. 第38回通常国会における国立学校設置法改正論議

(1) 地元負担—明治以来の「慣行」—

高等専門学校の設立が可能になると、上述のように各地から誘致の声が上がり、その際「土地、建物は各地とも用意済み」「土地はタダで提供」であることも同時に伝えられているが⁽¹¹⁾、新聞の報道はそのこと自体については特別問題視している様子はない。むしろ、文部省への陳情に際しては「これまで反対していた社会党議員もきまった以上はバスに乗りおくれではならじとこれまた“あつかましく”裏口工作にのり出すなど係り員を面くらわせている」ことが報じられるなど⁽¹²⁾、誘致に際しては与野党の区別はなくなっていた。

そのため文部省はこの夏地元からの土地提供を前提に概算要求を行う。つまり場所を特定しないまま単に国立高専を15校設置するとしただけで、その設置に要するはずの校地取得費を計上しなかったのである。

これがまず1961年秋の第39回臨時国会で問題となった。参議院文教委員会(4号10月23日)で社会党の矢嶋は国立高専設置に際し「伝えられるような地元負担金を国が課することは、自治体のお世話をしておる自治省としては好まし

くないことだと考える、この点についての事務当局の御所見を承りたい」とまず自治省官僚に尋ねている。これに対し当時自治省財務局長だった奥野誠亮は、地方財政法、地方財政再建促進特別措置法の観点から「形式的にはもちろんではございますけれども、実質的にも地方団体の負担とならないような措置を国において講じてもらいたいというようなことで、文書及び口頭、両方をもちまして、文部省及び大蔵省に申し入れ」と答弁している。続く大上政務次官によるとこの年の8月末に「工業高等専門学校等国の施設の新設に当っては、当該施設の敷地等の取得に要する経費について、形式的には勿論実質的にも地方団体に負担を求めることとならないよう国において充分予算措置を講ずる」とする「昭和三十七年度国の予算編成と併行して採られるべき地方財政措置要領」と定めており、自治省としては地元負担は容認できない問題であった。

一方、用地取得費を計上しなかった理由を荒木文相は以下のように述べている。

自治省の政務次官、財政局長からのお話し承知いたしております。ありようを申し上げますと、来年度の概算要求をするに当たりまして、土地の入手についての概算の数字がございません。ですから、一体土地はどうするのだと内部で話したことがございます。ところが国立の学校等を設置しますときに、地元でそれを提供してもらうというのは明治以来の慣行だ。文部省もそう思い、大蔵省もそう思い、地元一般もそう思っておるといふような話が出まして、それならば、土地の関係の概算要求はつけないで、概算要求をしようという内容が、今概算要求として出ているわけであります。

戦前はもちろん、新制大学発足時やその拡充に際しても、地元が国立大学の整備費を負担した例は少なくない。例えば1952年の神戸商船大学の設立に際しては、創設費用約4億円のうち半額を兵庫県と神戸市が負担している。しかし

その際は共産党が反対したのみで、しかもその理由は「地方財政の困難な場合に、この半額を地方に負担させる」ことに対する不満に止まっている（渡部義通・13衆文部19号1952年4月22日）。つまり国立高専設置の着手前は、国立学校の設置に際して、設置者負担や事務区分の観点から地元負担がまともに問題とされたことはほとんどなかったのである。

しかしこの場で荒木文相は「大蔵省とも、さらには自治省とも必要ならばよく相談をして善処したい」、大蔵政務次官の堀本宣実も「地方団体のこれら建設に対しまする敷地あるいはその他施設費等の寄付等につきましては、地方財政法並びに地方財政再建促進特別措置法等の法的な問題もあり、また、法的な疑義もあ」としながらも「これらの問題は慎重に文部省と検討をいたしまして決定をいたしたい」と述べるに止まり、地元負担をさせないという言質を取られるような発言をしなかった。

結局自治省の申し入れは無視される形で、1962年の通常国会には、土地取得費を計上していない予算案と国立高専12校⁽⁴³⁾を新設する国立学校設置法改正案が提出される。このため、当初野党は文教委員会等で激しく反発することになる。

まずこの12校の箇所付けが問題とされた。高専設置の陳情があった50カ所弱の自治体の中でなぜこの12カ所を選んだのか、政府が国会に示した資料によると、設置場所選定の方針は①将来の発展性も含めた工業立地条件、②全国的な配置のバランス、③教員確保の見込、④地元の協力態勢の4つであった。しかしこのうちの④についてはさらに「敷地の確保について確実性を考慮した」とあったため、野党からは、要するに「土地を提供したり」仮校舎等を「地元の方で用意してもらいたい、こういうことをかなえてくれるようなところでなければ国立高専を設置するわけには参りませんが、こういう文部省の方針」なのだろうと指摘される（村山喜一・衆文教8号2月28日⁽⁴⁴⁾）。良い条件を示した場所に設置することにすれば、文部省としては安価にそして多くの国立高専を開設すること

ができる。長谷川峻政務次官はこれに対し「土地全部を国が出すのが当然でありますけれども、今の文部省の立場からいたしましても、なかなかそれは大へんなこと」とやむを得ない措置であるとして同意を求めるとともに、これによって「あのやかましい大蔵省が初年度に十二校も認めた」と成果も強調している。対大蔵省との予算折衝のオーバーフローをやむなく地元負担させたという考え方である。

ただ、野党もこのように道義的な追求をするものの、既述のように自らも高専誘致に奔走していた向きもあり、法案には反対したが、その成立を阻止するつもりはなかったようである。それは衆議院文教委員会でこの法案が可決された後自民党が提出した「国立の学校及び研究所の施設、設備について、政府は、地方公共団体及び住民に対し過重な負担を課することのないよう措置すべきである」という附帯決議が全会一致で付されていることから伺える。

しかし、この国会が従来ほとんど自明視されていた国立学校設置に際しての地元負担が根本から問い直される機会となったことは確かであろう。繰り返す「明治以来の慣行」を説明する中で荒木文相は「国立学校を建てます場合、敷地のことは今まで国の予算で組んだことがない、これは理屈を離れまして、現実にそういうことできておる」、「敷地くらいは現地で工面するからという意向がきわめて熾烈でございます。それに便乗しながら明治以来の慣行が、理論的には不本意ながら継続してきた」と発言するようになる（参文教7号3月15日）。国立高専新設の論議が、地元負担が「変則的」であり「悪い慣習」（米田勲・同上）であることを顕在化させたことで、この国会は「今までの悪い習慣を断ち切る絶好のチャンス」（秋山長造・参地方19号3月29日）という画期点であった。

(2) 当座の「解決策」と残される課題

荒木はその一方で「民間の浄財がもし集まりまするならば、それを」「絶対に受けなくて国の予算ですべてやるということに、絶対的なこととして切りかえねばならぬかどうかということ

にも、ちょっと私は常識的に疑問と申しますか、何か惜しいような気もせぬでもございません」と述べ(参文教7号前出)、貴重な財源として確保しておきたいという姿勢を隠していない。しかし自治体からの直接寄付は地方財政法や地方財政再建促進特別措置法の規定と真正面から衝突してしまう。そのためにはとりあえずこの問題に関して当座をしのげるような方便が必要であった。

実は、論議の過程で与党政府側は「自治体の寄付」とは一言も言っていない。法案成立の見込みがたつと、地元負担だという批判に対しては「自治体の現金の支出もしくは自治体の持っている土地を無償で直接国に寄付するという具体的な方法をもって協力するというふうに御理解下さったとすれば、それは言葉が足りなかった」(荒木・参文教8号3月20日)と述べ、参議院の予算委員会では次のように述べる。

敷地につきましては予算措置をいたしております。全部地元の寄付を期待いたします。ただし、それは地元の民間浄財によってまかなわれたものを寄付していただく予定でございまして、地方自治体に負担をかける考え方はございません。(参予算16号3月20日)

このとき同席していた大蔵大臣の水田三喜男も、「学校が自分の土地くるというのなら、民間が寄付しても誘致したいというような自発的ないろんな申し出がたくさんあると聞いており」「強制して寄付を取るとことは好ましいことではございませんが、自発的に国に対して、学校ができるためには地元で有志が寄付するということは、一がい悪いことでもないんじゃないか」(同上)と同調している。高専に対する地元負担を、自治体から強制的に寄付させるのではなく、あくまでも民間による自発的な「浄財」であることを強調することで批判をかわすことにしたようである。

しかしこれは、「地方公共団体が直接寄付行為をすると、自治省の指摘するとおり、地財法や

特別措置法に違反する疑いがあるので、各地とも、工専設置協力会とか、期成同盟会とかの名称で、募集機関をつくり、地方自治体の寄付金(または物件)はここを通して納めるという迂回方式]をとっただけの話であった⁽⁴⁹⁾し、これも後には「寄付受け入れ機関に委託してそこから寄付を受ける」「というのが従来のかっこう」だと野党には見抜かれることになる(三木喜夫・46衆文教8号1964年3月4日)。

政府が考えていた合法的な方法はもう一つあった。それは提供される地方自治体の土地と国有地を交換する方法である。地元負担に難色を示していた自治省は、解決策として「国有地と、地方団体が一応用意をいたしました土地との交換を考えたらいいのじゃないだろうか」という意見を文部省と大蔵省に示していたという(奥野誠亮・衆地方21号3月16日)。実際「三カ所なり四カ所は、国の土地と地方自治体の土地とを交換するという事で文部省は考えた。そうして最後に、どうしてもだめな所は何とかなるだろうという、まことに文部省らしくない考え方で、予算措置をしないで出した」らしいということが、この国会で2つの高専誘致に成功した北海道議会で明かされている⁽⁵⁰⁾。文部省もすべて地元負担に頼ろうとしていたわけではないことが理解されるが、同時に最終的には一部については地元負担で乗り切れるだろうと考えていたこともうかがわれる⁽⁵¹⁾。

国会ではすでに述べたように、野党も必要以上にこの問題の根本的解決を求めて追求することはせず、「今のような形だけで進んでいくのだという気持はもちろんございません」(宮地茂・衆文教8号前出)と次年度以降については慎重に予算編成するという言質をとったところでいちおう溜飲を下げる。しかし翌年には12校、翌々年にも12校の国立高専設置が今回で論議されるが、そのたびに地元負担の問題は繰り返されている。国立公文書館に保管されている工業高専設置関係資料によると、たとえば1963年に開設が決まった八戸や鶴岡などでは県有地と国有地の土地交換が行われていることがわかる⁽⁵²⁾。しかし翌年の米子高専の場合、土地の交換は行

われているが、鳥取県知事から文部大臣宛の依頼文書には「地元協力事項のうち、用地の寄附については、国有財産との交換に変更し」たい、とあり、当初は土地の寄附がすることが前提となっていたようである⁽¹⁰⁾。

地元負担の問題は10年も経たず、国立医大増設時において再燃するが、その際「前科としては恐縮ですが、国立高専のときに、敷地の問題はすべて国の予算を組まなかったじゃないですか」という発言があった(山口鶴夫・63衆地方7号1970年3月17日)。初年度以降の高専設置についての国会論議は今後検討を加えなければならないが、引き続き地元負担の問題を前提としながら整理することができそうである。

4. 小結—今後の課題—

以上高等専門学校制度が成立し、実際に国立高専の設置が決定される過程をごく簡単にまとめてみた。当初、複線化の影響が活発に論議された高専制度であるが、この成立により長年保留されていた短期大学の法制化も進むなど、教育制度全体に与えた影響はそれにとどまらない。また今日高専(およびその専攻科)卒業生の多くが大学や大学院に編入学していることを考えると「一応大学への進学を認めているが、実質的には教育の袋小路になっている」(八木徹雄・38衆本会議41号1961年5月17日)という複線化に対する懸念は、長年の社会状況の変化や政策によって克服されたといつてよいであろう。半世紀にわたっての高等専門学校の変容は考察の対象となりうる。

また国立高専設置の論議からは、文部省がきわめて長期にわたり地元寄付をいかに当然と考えそれに依存してきたかが理解される。一方、誘致する側もそれを前提として運動し、できるだけ文部省の意向に沿うような条件の提示に努めていたであろうことも想像に難くない。二つの自治体の誘致運動が競合し最後まで譲らず、結局その県での高専設置は後回しにされたことも伝わっている。今後は、国会でのその後の高専増設論議に加え、それぞれの自治体における誘致運動と個々の高専の設立、といったより具

体的な設置過程を個別に分析する必要がある。

また、地元負担は今回の高専がはじめてではなく、寄付金を主要な財源として国立学校が戦前戦後と設置されてきたことはすでに指摘したとおりである。この地元負担の問題がまさにはじめて問題として取り上げられたのが、今回の高専設置においてであった。なぜこのとき地元負担が論争として成立し得たのか。ひとつには、一度に多数の高専を設置しようとしたことで、慣習的な地元負担という実態と設置者負担主義という原則との乖離が無視できないほど露わになってしまったことがあげられよう。

これに加え、当時、高等学校進学率の上昇にともない、「高等学校の建築にあたって、都道府県が市町村に対してその財政負担を転嫁している」(山口鶴男・40衆地方19号3月13日)という県立高校整備費用に対する市町村負担の問題が取りざたされており、これと国立高専設置における地元負担がきわめて相似的であったことも大きい。片方が問題となれば、もう片方も無視できなくなる。「高校を創設するにあたっては、地元の市町村に、お前のところの子弟を入れるのだから」「寄付をお願いしたいと言う。」「やむを得ず市町村は府県のために寄付金を出す」。こういった「国民の犠牲の上において行政をやっ払いこうという」「考え方を文部省自身が身を示して今日推進している。悪い言葉でいえばそういうふうには受け止められても私は仕方がないと思う」と、文部省の体質を問いただしやすい状況が整えられていた(村山喜一・40衆文教8号前出)。国立高専設立問題は、明治から現在に至るまで学校設置者と費用負担者が必ずしも一致してこなかった、という従来今まであまり検討されてこなかった状況を検討するための好個の対象といえよう。

なお付け加えるならば、地元負担について、できるだけ多くの高専を開設したい文部省が従来の手法としてこれを踏襲し、また大蔵省も国家予算に影響しなければとほぼ黙認していたのに対し、地方財政を守るとして自治省がかなり強くそれに反対していたことは特筆すべきであろう。政策過程を検討する際、往々にして「政

府与党」対「野党」,「中央政府」対「地方政府」という構図を想定しがちであるが,実際には中央省庁間でもそれぞれの役割を遂行する際に軋轢や衝突が生じており,そのことが後々の施策に影響を及ぼす可能性があることについては注意しておく必要があらう⁽²⁰⁾。

注

- (1) 「明治末期の北海道における中等学校整備政策とその実施過程」(『教育制度学研究』第8号,2001年,166-179頁)など。
- (2) たとえば折田悦郎「大学誘致運動と九州大学」(『日本教育史往来』168号,2007年6月,5-7頁)。
- (3) 拙稿「教育機関新設時における地域負担問題—1970年代の医大増設期をもとに」(『旭川医科大学研究フォーラム』第4巻第1号,2004年,59-66頁)。
- (4) 「文部広報」299号,1961年3月。
- (5) 「五年制高専はどうなる」(『読売新聞』1961年3月20日)。
- (6) 原正敏「午前制高等専門学校」(国土社『教育』132号,1961年,52頁)。原は,わざわざ「自民党」と名指ししているが,実際には短大への配慮については野党も言及しており,また1964年の第46回通常国会で短期大学を恒常化させる学校教育法改正案は全会一致で可決されている。
- (7) 注5に同じ。
- (8) 衆議院文教委員会でも結局は「あらかじめ自,社両党国対委員長会談で話し合いがつかっていたので紛糾もなく」可決されたと報じられている(「五年工専案を可決」『毎日新聞』1961年5月17日)。
- (9) 「国立,とりあえず五校」(『朝日新聞』1962年6月14日)。
- (10) 「五年制工専ひっぱりダコ」(『毎日新聞』1961年6月18日)。
- (11) 同上。
- (12) 「評判のよい五年制の工業高専」(『読売新聞』1961年8月5日)。
- (13) 函館,旭川,福島,群馬,長岡,沼津,鈴鹿,明石,宇部,高松,新居浜,佐世保の12高専。うち長岡と宇部は事実上工業短期大学を転換させたものである。
- (14) 事実,設置箇所の選定に際し「最も優先し,最も絶対的な条件となったのは敷地買収費地元負担をいうことであったのかどうか,そう言わざるを得ないのじゃないですか」(米田勲)と詰問され,荒木文相は「そうもうしたわけじゃございませんが,自然そうなるかと思えます」と答えている(参文教7号3月15日)。
- (15) 「工専誘致と地元負担」(『朝日ジャーナル』第4巻第12号,1962年3月,10頁)。
- (16) 『昭和三十七年第一回北海道議会定例会会議録』第7号,1962年3月14日,399頁。
- (17) ちなみに,北海道議会ではこのとき函館,旭川両市に道から高専設置に関する補助金が予算措置されたことについて,地財法等に違反しているおそれのある国の姿勢を後押ししているのではないかと議員が知事を問いただす場面があった。それに対し,当時の知事町村金五は「御承知のように,これらの寄付は,今日まで,常に,地元において期成会のようなものを結成し,敷地,あるいは,校宅などを寄付するということをいたしておるのであり,従いまして,直接違法ということにはならないというふうに解せられておる」と文部省の言い分に沿った答弁をしている。同時にこれは,財政秩序の点から「必ずしも適当な措置だとは考えていない」が「御承知のとおり,各地において誘致運動をいたしました国立学校等に対しましては,従来,慣行的に,地元寄付,あるいは,道の助成というようなことをやってまいりました経緯もございますので,この点はご了承いただきたい」と従来の慣習を強調して同意を求めている(同上,395-396頁)。誘致する側の地方議会においても地元負担は従前から自明の前提とされており,このことを問題として取り上げること自体が禁忌だったようにも思われる。
- (18) 「八戸工業高等専門学校用地(県有地)と大蔵省所管普通財産との交換について」(分館-06-031-00・平13文科00018100)および「鶴岡工業高等専門学校用地(県有地)と大蔵省所管普通財産との交換について」(分館-06-031-00・平13

文科00033100)。

(19) 「米子工業高等専門学校用地の交換について」
(分館-06-031-00・平13文科00098100)。

(20) このとき自治省がよりどころのひとつとしていた地方財政再建促進特別措置法は制定から60年を経ているなお効力を持っている。最近ではこの法律によりかえて「自治体所有の建物を国立大に無償で貸すなどの『サービス』が難しくなっていること、しかし総務省はその緩和について『立法の趣旨』を盾に否定的だ」といった報道されており(「国立大施設呼びたいけど—自治体の寄付法は制限」朝日新聞, 2007年10月25日), この法律が当初想定していた状況もまた変わりつつあることをうかがわせる。

A Note on the Process of the Establishment of National Colleges of Technology in Japan

Susumu OTANI

In this paper, the author attempts to point out the various aspects regarding the argument on the establishment of national colleges of technology analyzing the debate in the Diet.

The results are as follows:

1. In the 38th ordinary session of 1961, the government proposed amendments to the School Education Law to establish 5-year colleges of technology for resolving the shortage of engineers. The opposition party did not agree to the amendments because establishment of such organizations would create a dual educational system and violate the principle of “equal opportunity in education.” Members discussed the new educational system actively but the allocation plan of each college went undecided.

2. In the 40th ordinary session of 1962, the Ministry of Education proposed building 12 national colleges using contributions from local governments. Although such financial resources would conflict with the Local Finance Law, the Ministry of Education had received land for sites for national schools from local communities since the Meiji Era. This was the first time to consider the connection at the founding of schools and the burdens of cost.