

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	大学教育の境界—新しい高等職業教育機関をめぐって—
他言語論題 Title in other language	Boundary of Higher Education: A Dispute over Professionally-oriented Higher Education Institutions
著者 / 所属 Author(s)	小林 信一 (Shinichi, Kobayashi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 文教科学技術調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	785
刊行日 Issue Date	2016-06-20
ページ Pages	23-52
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	中教審特別部会は、専門職業人養成のための新高等教育機関について審議経過を発表した。官邸主導の半世紀ぶりの新高等教育機関の創設で、今後の日程も決まっているが、議論は混沌としている。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

大学教育の境界

—新しい高等職業教育機関をめぐる—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 文教科学技術調査室主任 小林 信一

目 次

はじめに

- I 中央教育審議会特別部会の高等職業教育機関構想の概要
 - 1 高等教育における職業人養成の現状と課題
 - 2 新しい高等職業教育機関の制度設計の概略
 - II 高等職業教育機関構想の背景と経緯
 - 1 専門学校をめぐる問題
 - 2 平成 18 年教育基本法改正
 - 3 平成 19 年から平成 24 年までの動き
 - 4 第二次安倍政権以降の動き
 - III 高等職業教育機関構想をめぐる論点
 - 1 問題設定枠組の転換
 - 2 重要な論点の再検討
 - IV 大学教育の境界画定作業としての高等職業教育機関構想
- おわりに

要 旨

- ① 中央教育審議会「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会」は平成 28 年 3 月 30 日に、「社会・経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い専門職業人養成のための新たな高等教育機関の制度化について（審議経過報告）」を発表した。これは官邸に設置された教育再生実行会議の第 5 次提言の要請に応えるものである。
- ② 審議経過報告の骨子は、大学・短大・高専とも、専修学校とも異なる、学術教育と職業実践知・技能を架橋できる高等職業教育機関を新設すること、新機関を大学制度の中に位置付け、学生が学位を取得できるようにすること、新機関は 4 年一貫課程を基本に、前期課程、後期課程の二段階編成とし、前期課程のみの設置も許容すること、である。
- ③ 高等職業教育機関の構想が登場した背景にはさまざまな経緯と要因があるが、一貫してその中心にあるのは専修学校問題である。専修学校は、職業教育に大いに貢献してきたが、法律上は正規の学校（学校教育法 1 条校）と位置付けられていない。このため、専修学校の 1 条校化が長く懸案となっている。
- ④ 平成 18 年に教育基本法が改正され、教育の目的に職業教育が明記されたのち、専修学校 1 条校化の議論が活発化し、その制度化のための案も作成され、文部科学省の検討会や審議会で議論されるようになった。しかし、1 条校化は合意が得られず、代わって職業教育のための「新しい学校種」を目指すことになったが、それも合意には至らなかった。
- ⑤ 第二次安倍政権は、教育再生実行会議において、官邸主導で職業教育のための新しい高等教育機関の創設を目指した。これを受けて、文部科学省で再び議論が進み、平成 28 年 3 月 30 日に審議経過報告が発表された。しかし、すでに異論が噴出している。
- ⑥ このような混乱の要因は、議論の目標と問題設定枠組が、専修学校の 1 条校化から「新しい学校種」創設、さらには複線型教育体系導入、大学体系の中で学位を授与する新高等教育機関の設置と変遷してきたことにある。
- ⑦ 新機関の目的は何か、どこまでが大学教育かなど根本的論点を再度吟味する必要があるだろう。

はじめに

文部科学省（以下「文科省」）中央教育審議会（以下「中教審」）の「実践的な職業教育⁽¹⁾を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会」（以下「特別部会」）は、平成28年3月30日に「社会・経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い専門職業人養成のための新たな高等教育機関の制度化について（審議経過報告）」⁽²⁾（以下「審議経過報告」）を発表した。これより前、教育再生実行会議⁽³⁾は平成26年7月の第5次提言「今後の学制等の在り方について」で、「社会・経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い職業人を育成するとともに、専門高校⁽⁴⁾卒業者の進学機会や社会人の学び直しの機会の拡大に資するため、国は、実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関を制度化」することを提言した⁽⁵⁾。これが実現すれば、昭和37年度の高等専門学校創設以来の新しい高等教育機関の誕生となる。この教育再生実行会議からの要請に応じて特別部会が検討した成果が審議経過報告である。

特別部会委員の寺田盛紀岡山理科大学教授は特別部会の実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関（以下「高等職業教育機関」）構想の概要を新聞紙上で解説している⁽⁶⁾。それによると、構想の骨子は、①「学術の中心」である大学、「深く専門の学芸を教授研究」する短期大学（以下「短大」）や高等専門学校と異なり、「職業若しくは実際生活に必要な能力を育成する」専修学校⁽⁷⁾とも異なる、学術教育と職業実践知・技能を架橋できる高等職業教育機関を新設すること、②高等職業教育機関を大学制度の中に位置付け、学生は職業資格等を取得するとともに国際通用性のある学位を取得できるようにすること、③4年一貫課程を基本に、2～3年の前期課程、1～2年の後期課程の二段階編成とし、前期課程のみの設置も許容すること、である。高等職業教育機関には専門学校からの移行が見込まれるほか、新規参入、短大からの移行や大学への併設、高等専門学校の改組による移行も候補となっている。寺田委員は、「既存の大学や短大、高専でも職業教育は対応可能ではないか」という指摘もある。だが、わが国の高等教育と職業教育における改革の必要性（ニーズ）はもはやそのような段階を超えている」と述べるとともに、「米国を除けば、ほとんどの諸外国では、すでに3～4年制の専門大学や職業大学、職業高等教育機関が整備され、中等教育段階から高等教育を一貫した、そして学卒就職した成人・職業

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2016年4月28日である。

- (1) 職業教育とは「一定又は特定の職業に従事するために必要な知識、技能、能力や態度を育てる教育」、類似の概念であるキャリア教育は「一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育」とされる。中央教育審議会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」2011.1.31, p.16. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/02/01/1301878_1_1.pdf>
- (2) 中央教育審議会実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会「社会・経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い専門職業人養成のための新たな高等教育機関の制度化について（審議経過報告）」2016.3.30. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo13/sonota/_icsFiles/afieldfile/2016/03/30/1369052_01.pdf>
- (3) 平成25年1月15日の閣議決定により内閣総理大臣をメンバーとする会議として設置された。
- (4) 専門学科（専門教育を主とする学科。ほとんどは職業に関する学科である。）を置く高等学校を専門高校という。
- (5) 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について（第5次提言）」2014.7.3, p.5. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai5_1.pdf>
- (6) 寺田盛紀「職業教育特化の新大学、現場のリーダー育成狙う」『日本経済新聞』2016.4.4.
- (7) 専修学校、専門学校の定義等に関しては「Ⅱ 1 (1) 専修学校制度の創設」で述べる。

人が学び直しできる職業教育体系を構築している」と海外の状況を紹介して、高等職業教育機関の必要性を述べている。

このような紹介のとおり、確かに審議経過報告の構想は、簡潔かつ整合的にまとめられており、特別部会は順調に合意を形成したかのような印象を受ける。しかし、現実はそうではない。審議中はもとより、審議経過報告が公表された後も、議論が噴出する状況となっている。今後は平成 28 年の年央までに答申が取りまとめられ、その後必要な法令等の整備、設置審査等を経て、平成 31 年度から高等職業教育機関を創設する見込みである⁽⁸⁾。このような窮屈な日程を考えると、高等職業教育機関の制度化のためのさらなる議論を急がなければならない。

職業教育の振興それ自体は期待の大きい施策である。混乱した議論を解きほぐし、高等職業教育機関の制度化に向けた議論を前進させるための糸口はどこにあるのか。そのヒントを探るために、本稿はまず、今回の高等職業教育機関の制度化構想の概要と、そこに至る検討の経緯を紹介する。次に、一連の議論の過程で、何が混乱を招く契機となったのか、何が重要な論点なのかを検討する。議論の本質は、大学と大学でないものとの境界を画定し直す作業であり、大学像を問い直すことである。最後に、このような観点から残された課題を整理する。

I 中央教育審議会特別部会の高等職業教育機関構想の概要

1 高等教育における職業人養成の現状と課題

審議経過報告は、現行の職業教育の特色を学校種別に整理している。すなわち、大学教育は幅広い教養教育と、学術研究の成果に基づく専門教育により行うものとされ、職業人養成もその中で行われる。しかし、大学進学率の上昇と高等教育の量的拡大に伴い、従来は主に専門学校が担ってきたような技能の修得を伴う専門資格職の養成等を行う大学等も増えている。短大、高等専門学校はそれぞれの特性に基づいて職業教育を実施し、地域産業の担い手となる職業人材の養成や実践的・創造的な技術者の養成で高い評価を得ている。一方、専門学校は、自由度の高い制度特性を活かし、産業界のニーズに即応する多様な職業人材養成を行っており、充実した実習・実技等により、技能を要する職種の人材養成に強みを有している。⁽⁹⁾

このような職業教育の取組があるにもかかわらず、「我が国では、社会全体を通じ職業教育に対する認識が不足しており、ともすれば、普通教育より職業教育が、学問の教育より職業技能の教育が一段低く見られ、大学（特に、選抜性の高い大学）に進学すること自体を評価する社会的風潮が」ある。しかも、「職業実践知に基づく技能の教育については、制度上、明確な位置付けがない」ため、スペシャリスト志向の若者、専門職業人としての自立を目指す若者も大学進学を指向する。しかし、現状の大学教育がこれらの人材の需要に応えた職業教育を実施し、職業の多様化、流動化、地域の需要など社会的要請に対応していくことを期待することは困難である。そこで、審議経過報告は、「職業実践知の教育に軸を置きつつ、学術知の教育にまで至る、実践的な職業教育に最適化した」高等職業教育機関を新たに創設することで、これらの問題に対応していくことが効果的であるとする。⁽¹⁰⁾

(8) 「『日本再興戦略』改訂 2015—未来への投資・生産性革命—」(平成 27 年 6 月 30 日閣議決定) p.67. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai2_3jp.pdf>

(9) 中央教育審議会実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会 前掲注(2), p.5.

(10) 同上, pp.7-9.

2 新しい高等職業教育機関の制度設計の概略

新しい高等職業教育機関の制度設計の概略は以下のとおりである。

(1) 大学の一種であり学位授与権を有すること

審議経過報告は、高等職業教育機関が「職業実践知の教育に軸を置きつつ、学術知の教育にまで至る、実践的な職業教育」を担うことから、「大学体系の一部をなす機関」として制度化すべきこと、それにより「従来の大学と同等の評価を得られるようにする」こと、留学生や卒業生が海外で活躍する場合等、国際通用性の観点から「その修了により学位を得られるようにすること」が必要であるとする⁽¹¹⁾。すなわち、新しい高等教育職業機関は大学の一種であり、学位授与権を有する機関である⁽¹²⁾。大学に位置付けることから、そこで身に付けさせるべき資質・能力としては、専門とする特定の職業、一定の産業・職業分野に関する能力のみならず、「自立した職業人のための学士力⁽¹³⁾」も含まれることになる⁽¹⁴⁾。

(2) 課程編成

学士課程相当の課程を提供する機関は、修業年限は4年とし、4年一貫制課程のほか、前期2～3年、後期1～2年の区分制の課程も設置できるものとする。一貫制課程修了者及び後期課程修了者に学士相当の学位を授与し、大学院入学資格を付与する。前期課程修了者に短期大学士相当の学位を授与し、大学編入学資格を付与する。なお、後期課程は、大学等の他の高等教育機関からの編入学、社会人の学び直し等にも対応する。⁽¹⁵⁾

(3) 教育方法等

企業内実習など企業等と連携して行う授業について、授業の質を担保した上で、一定時間以上の履修を義務付ける。また、専任の実務家教員及び研究能力を併せ持つ実務家教員を一定の割合以上配置することを義務付ける。さらに産業界・地域等のニーズの適切な反映、産業界・地域等との連携による教育の推進のために、産業・職能団体、地域の関係機関等との連携により、教育課程を編成・実施する体制の整備を義務付ける。⁽¹⁶⁾

(4) 入学者の受入れ

入学者としては、普通高校、専門高校からの進学、社会人の学び直し、他の高等教育機関からの編入学などが想定される。入学者選抜では、実務経験や保有資格、技能検定での成績等を

(11) 同上, p.13.

(12) 短大は、「学校教育法」(昭和22年法律第26号)第108条で大学の一種として規定されており、第104条第3項で学位授与権を認められている。高等職業教育機関も短大と同様に、法律上は大学の一種として規定されることが想定されているものと推測される。

(13) 学士力とは、「分野横断的に、我が国の学士課程教育が共通して目指す学習成果」とされ、参考指針として、多文化・異文化に関する知識の理解、人類の文化、社会と自然に関する知識の理解、コミュニケーション・スキル、数量的スキル、情報リテラシー、論理的思考力、問題解決力、自己管理能力、チームワーク、リーダーシップ、倫理観、市民としての社会的責任、生涯学習力、統合的な学習経験と創造的思考力が例示されている。中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて(答申)」2008.12.24, pp.11-13.

(14) 中央教育審議会実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会 前掲注(2), pp.16-17.

(15) 同上, p.18.

(16) 同上, pp.18-20.

積極的に考慮するなど、意欲・能力・適性等を多面的・総合的に評価し、多様な背景を持った学生を受け入れるようにする。⁽¹⁷⁾

(5) 教育条件の整備

大学等と同様に、教授、准教授等の職制を設ける。必要教員数、施設設備、校地・校舎面積等に関し、適切な設置基準を制定する。設置基準、設置認可、認証評価、自己点検・評価等は質の高い実践的な職業教育を担う機関にふさわしい水準のものとする。また、教育研究活動や学校運営の状況等に関する情報の公表を義務付ける。⁽¹⁸⁾

(6) 引き続き検討すべき課題等

大学体系に位置付けられる機関として、理論と実践を架橋する教育を行うためにも、高等職業教育機関の目的には「研究」を含める。学位の種類・表記については国際通用性も踏まえて検討する。名称としては「専門職業大学」等が考えられるが、ふさわしい名称を検討する。既存の大学・短大が一部の学部・学科を転換して、高等職業教育機関を併設する形態も可能とする。⁽¹⁹⁾

II 高等職業教育機関構想の背景と経緯

1 専門学校をめぐる問題

このような高等職業教育機関の構想が登場した背景には様々な要因があるが、その中心にあるのは一貫して専門学校に関する問題である。そこで、専修学校及び専門学校の制度、人材養成における専門学校の役割、専門学校の問題点を整理しておく。

(1) 専修学校制度の創設

「学校教育法」(昭和22年法律第26号)第124条は、同法第1条が定める学校⁽²⁰⁾(以下「1条校」)以外の教育施設で、職業若しくは実際生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図ることを目的として組織的な教育を行うもののうち一定の条件⁽²¹⁾を満たすものを専修学校と定めている。専修学校には高等課程、専門課程、一般課程の3種の課程があり(第125条)、高等課程を置く専修学校は高等専修学校、専門課程を置く専修学校は専門学校と称することができる(第126条)。このうち高等専修学校は中学校卒業生等を対象とするもので、後期中等教育レベルの教育機関の一種であり、専門学校は高等学校等の後期中等教育を修了した、又は修了相当の生徒を対象とする中等後教育機関の一種である。一般課程は、これら以外のもので、成人向けの職業教育等を含んでいる。このように専修学校は1つの学校種で、後期中等教育レベルから、中等後教育、成人教育までを含み、名称も多種多様であるという特徴がある⁽²²⁾。これらのため、専修学校、専門学校は一般には理解されにくい制度となっている。

(17) 同上, pp.21-22.

(18) 同上, pp.22-24.

(19) 同上, pp.24-25.

(20) 幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校。短大は大学に含む。

(21) 学校教育法、「専修学校設置基準」(昭和51年文部省令第2号)により、修業年限1年以上、昼間部の年間授業時数800時間以上、教育を受ける者が常時40人以上などの条件が定められている。

専修学校制度の創設は昭和 50 年の学校教育法の改正による。それまでは、昭和 22 年に施行された学校教育法が、学校教育に類する教育を行うもので 1 条校以外のものを各種学校と規定していた。もともと雑多な学校を「各種」学校という名称で括ったという歴史的経緯もあり、各種学校はその目的や修業年限等の条件は規定されておらず、その教育の質の確保は当初から課題とされた。昭和 31 年には「各種学校規程」(昭和 31 年文部省令第 31 号)が制定され、修業期間や授業時間数の下限を設定するなど、徐々に制度の整備が進められたが、文部省や各種学校団体の間では一定の基準を満たす各種学校を別の学校種として整備することがたびたび検討された⁽²³⁾。例えば、昭和 39 年に角井宏文部省大臣官房人事課副長(当時)は、文部省が専修学校(仮称)という新しい制度を検討したことを紹介している⁽²⁴⁾。また、全国各種学校総連合会は昭和 40 年の総会で運動方針「各種学校教育の課題と方向—各種学校制度に対する基本方針—」を承認したが、それは各種学校の法的地位の明確化、最終的には 1 条校化又は同等の法的位置付けを要望するものであった⁽²⁵⁾。昭和 41 年には、一定以上の質の各種学校を専修学校として位置付けることを目的とする学校教育法の改正案が閣議決定されるころまでは行った。しかし、改正法案に同時に盛り込まれた他の案件について異論が噴出するなどして、なかなか法改正に至らず、専修学校制度が実現しない状況が続いた。このような状況を打開したのが、専修学校の創設に係る改正に限定した昭和 50 年の議員立法「学校教育法の一部を改正する法律」(昭和 50 年法律第 59 号)だった。

この改正で創設された専修学校は、各種学校と同様に、1 条校ではないため、専修学校制度の創設は暫定的措置の色彩が濃く、本質的解決ではなかったことから、専修学校の 1 条校化運動は継続していく。その一方で、平成 3 年には一定の条件を満たす専門学校での学修を大学・短大が単位互換及び単位認定できる制度が導入された⁽²⁶⁾。平成 6 年には一定の条件を満たす専門学校の修了者に対する専門士の称号付与⁽²⁷⁾、平成 11 年には一定の条件を満たす専門学校卒業生(専門士)に大学編入資格付与⁽²⁸⁾、平成 17 年にはさらに高度専門士の称号付与、及び大学院入学資格付与⁽²⁹⁾が実現した。専門学校は 1 条校との間で生徒や学修内容を移転できる流動性のある機関として整備されていった⁽³⁰⁾。

(22) 専門学校以外にも、学校教育法以外の法律の規定により特別に設置される学校教育に類する教育を行う施設、例えば「職業能力開発促進法」(昭和 44 年法律第 64 号)が規定する職業能力開発校、職業能力開発短期大学校、職業能力開発促進センター等があり、その中には名称が専門学校と似たものがある。また、専門学校という名称は、専門高校、高等専門学校とも紛らわしい。

(23) 詳細な経緯に関しては、以下の文献を参照されたい。関口義『専修学校全論 /1975-2000—成熟、選別期の発想と展開—90 年代の人材・教育ニーズへの対応と経営戦略—』地域科学研究会, 1990; 韓民『現代日本の専門学校—高等職業教育の意識と課題—』玉川大学出版部, 1996.

(24) 角井宏「各種学校融資の開設と私立各種学校教育の振興」『文部時報』1044 号, 1964.8, pp.60-67.

(25) 関口 前掲注(23), p.526.

(26) 単位互換とは、学生が所属機関外の一定の条件を満たす機関での履修により修得した単位を所属機関での単位として認定するもの。単位認定とは、単位互換による認定のほか、学生が入学以前に一定の条件を満たす機関で修得した単位を所属機関での単位として認定するもの。「大学設置基準の一部を改正する省令」(平成 3 年文部省令第 24 号)、「大学設置基準第 29 条第 1 項の規定により大学が単位を与えることのできる学修」(平成 3 年文部省告示第 68 号)により、一定の専門学校が大学の単位互換、単位認定の対象と規定された。短大に関しては、「短期大学設置基準の一部を改正する省令」(平成 3 年文部省令第 28 号)、「短期大学設置基準第 15 条第 1 項の規定による短期大学が単位を与えることのできる学修」(平成 3 年文部省告示第 69 号)により規定された。

(27) 修業年限が 2 年以上、総授業時間数 1,700 時間以上等の条件を満たす場合に専門士の称号を付与する。「専修学校の専門課程の修了者に対する専門士の称号付与に関する規程」(平成 6 年文部省告示第 84 号。制定当時の名称)

(28) 「学校教育法等の一部を改正する法律」(平成 10 年法律第 101 号)

(2) 専門学校制度の特徴

専修学校のうち専門学校は昭和 50 年の制度化後、急速に拡大した。昭和 40 年代の大学、短大への進学者の急激な拡大の後、文部省は高等教育計画⁽³¹⁾によって大学の新增設の抑制、入学定員の地域配置の是正（大都市へ集中の抑制、地方での大学の計画的整備）の方針を打ち出した。また「私立学校振興助成法」（昭和 50 年法律第 61 号）の成立により、私学助成が規定される一方で定員超過の抑制が図られた。その結果、大学進学が拡大から抑制へと大きく転回することになったが、まさにその時期に専修学校制度が整備され、高等教育計画の対象外とされた専門学校が進学希望者の新しい受け皿となった⁽³²⁾。専門学校の側も社会の変化を捉えて柔軟に対応し、時代に適合した教育サービスを提供できたこともその発展を支えた。

専門学校は 1 条校ではないので入学者の条件について法令上の規定がない。このため入学者の範囲に自由度があることから、専門学校制度創設後の比較的早い段階から、大学等の卒業生が専門学校へ入学する例が見られた。平成 27 年度学校基本調査報告書によれば、平成 27 年度の専門学校入学者は 268,604 人であり、このうち大学卒が 14,513 人、短大卒 3,136 人、高等専門学校卒 233 人、計 17,882 人（6.7%）である。また、大学等に在籍したまま専門学校へ入学して資格取得のために学習するダブルスクールと呼ばれる形態もある。ダブルスクールに関しては公式の統計はないが、20 年ほど前に 19,000 人という数値が示されたことがある⁽³³⁾。

また、専門学校と通信制大学・通信制短大とを同時並行で履修する「併修制度」と言われるものがある。ダブルスクールの逆方向のパターンで、専門学校入学者が通信制大学等で学習し、専門学校の修了と併せて通信制大学・短大の卒業資格を獲得することを目指すものである。専修学校在学生の中で自然発生的に登場したが、大学等が専門学校での履修単位を認定する制度が開始された平成 4 年度以降は、専門学校と通信制大学・短大が提携し、学校側が組織的に併修制度を提供するようになった⁽³⁴⁾。現在では、大学設置基準、短大設置基準の緩和により、大学の場合最大 60 単位、2 年制短大の場合最大 30 単位まで専門学校での修得単位を認定することが認められている。このことは、専門学校での学修に加えて、大学・短大の通常の単位の約半分を修得すれば学士号、短期大学士号を取得できることを意味する。学生たちから見れば授業時間の追加負担は小さくないが、専門学校側も時間割を工夫するなど履修しやすい体制を用

(29) 修業年限 4 年以上、総授業時数 3,400 時間以上等の条件を満たす専門学校卒業生に対して、高度専門士の称号付与（「専修学校の専門課程の修了者に対する専門士及び高度専門士の称号の付与に関する規程」（平成 17 年文部科学省告示第 139 号。平成 6 年文部省告示第 84 号（前掲注⁽²⁷⁾）の改正）、及び大学院入学資格付与（「専修学校の専門課程のうち、当該課程を修了した者が大学（短期大学を除く。）の専攻科又は大学院への入学に関し大学を卒業した者と同等以上の学力があると認められるものに係る基準を定める件」（平成 17 年文部科学省告示第 138 号））。

(30) 短大及び高等専門学校の卒業生は、大学改革支援・学位授与機構に認定された専攻科に進学、修了した上で、同機構による審査を経て学士号を取得することができ、これにより大学院入学資格を獲得できる。専門学校修了者の場合、一定の条件を満たしていれば、学士号を取得することなく、大学院入学資格を得られるなど、専門学校の修了者の方が、短大や高等専門学校の修了者より、優遇されている面もある。

(31) 高等教育懇談会「高等教育の計画的整備について」1976.3.15.

(32) 専門学校が発足した昭和 51 年度の進学率は、大学・短大が 38.6%、専門学校が 3.5%であったが、昭和 60 年度にはそれぞれ 37.6%、13.5%となった。文部科学省「高等教育機関への入学状況（過年度高卒者等を含む）の推移」『学校基本調査 年次統計』2015.12.25. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000018434812>>

(33) 倉内史郎東洋大学名誉教授は文部省調べの数値として平成 9 年度の専門学校正規課程のダブルスクールの学生数が 19,000 人であることを紹介している。倉内史郎「専門学校—新時代の職業教育への予兆をみる—」『産業教育学研究』30(2), 2000.7, pp.27-34.

意してサポートしている。また、併修先の大学・短大は通信制なので授業料はかなり安く抑えられている。今日では、多くの専門学校が併修制度を提供している。

このように、専門学校の制度は非常に柔軟性を有し、その利点を生かして発展してきた。

(3) 専門学校が抱える問題

昭和 50 年に専修学校制度が創設されて以来、大学等との間の単位認定や大学編入資格、大学院入学資格に関して、かなり柔軟性を持つように制度的な改善が進められてきたが、一方で専門学校は様々な問題を抱えている。例えば、専修学校は私学助成の対象となっていないため、公的助成が極めて少なく、財政的問題を抱えていることはしばしば指摘されてきた。また、専修学校制度が複雑で一般に理解されにくいことも依然として問題だとされている。専修学校はその実態が多様であるにもかかわらず、1 条校ほど厳格な規制がないため学校に対する評価や教育内容等の情報開示が十分ではないこともその一因である。もちろん専修学校についても学校評価や情報開示は学校教育法等で規定されているが、十分とは言えない。全ての国公立大学・短大が大学ポートレート⁽³⁵⁾を通じて教育情報の提供を開始していることに比べて格段に見劣りする。審議経過報告が指摘する「普通教育より職業教育が、学問の教育より職業技能の教育が一段低く見られ」⁽³⁶⁾る社会的風潮も問題であろう⁽³⁷⁾。

審議経過報告などでは直接言及されていないが、最大の問題は専門学校学生数の減少であろう。専門学校入学者数は、制度創設の昭和 51 年に 53,818 人で始まり、翌 52 年には 154,524 人になった後、急速に増加し、昭和 57 年に 20 万人、平成元年に 30 万人を超えた。18 歳人口が多かった 1990 年代前半は専門学校入学者も増加し、平成 4 年には 364,687 人に達した。その後約 10 年間はほぼ横ばいであったが、平成 15 年以降は減少傾向にあり、平成 18 年を最後に 30 万人台を割り込んだ。平成 22 年以降は 26 万人台でほぼ横ばいで、平成 27 年は 268,604 人であるが、ピーク時に比べて約 10 万人の減少となっている。⁽³⁸⁾急激な学生数の減少は学校経営にとって深刻な問題であることは言うまでもない。

2 平成 18 年教育基本法改正

1 条校化問題が前面に再登場する契機は平成 18 年に訪れた。前述のように専修学校制度創

⁽³⁴⁾ 昭和 60 年代には専修学校学生の通信制短大への入学例が見られたことから、自発的な併修はその当時すでに存在していたと推測される。平成 3 年に大学・短大で専門学校との間の単位互換、単位認定が可能になったことから、この制度を活用し、大学・短大と専門学校が提携して効率的な併修制度を組織的に提供するようになった。組織的な併修制度が開始されて 3 年目の平成 6 年時点で産能短期大学（当時）の通信教育部の学生数 19,331 人のうち約 7 割、13,600 人が専門学校との併修であった。五月女芳男「専修学校の学習成果に係る大学における単位認定について」『教育委員会月報』46(10), 1994.12, pp.67-70.

⁽³⁵⁾ 専用ウェブサイト（「大学ポートレート」<<http://portraits.niad.ac.jp/>>）を通じて、大学の公式の教育情報を共通の枠組みで公表するもの。大学改革支援・学位授与機構と日本私立学校振興・共済事業団が連携して事業を実施している。平成 27 年 3 月から全ての国公立大学・短大の教育情報の提供を開始した。

⁽³⁶⁾ 中央教育審議会実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会 前掲注(2), p.7.

⁽³⁷⁾ 一方で、大学自体が職業教育を重視する傾向が見られることや、専門学校入学者数は近年は比較的安定していることなど、職業教育が低く見られるという主張とは必ずしも符合しない傾向も見られる。

⁽³⁸⁾ 文部科学省「専修学校の学校数、在籍者数、教職員数（平成 11 年～）」『学校基本調査 年次統計』2015.12.25. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000004469751>>; 同「学校数（昭和 23 年～）」『学校基本調査 年次統計』2015.12.25. 同ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000002028278>>; 同 前掲注(32)

設後も1条校化運動は継続したが、その後専門学校が急速に拡大したこともあり、政策的にはもっぱら専修学校の制度整備に力が注がれた。そして、前述のように平成17年には高度専門士の称号付与、大学院入学資格付与が実現し、制度整備もひと段落した。そこで、平成18年には、全国専修学校各種学校総連合会（以下「全専各連」）を筆頭とする関連団体が再び1条校化問題を重点目標に掲げ、組織的取組を開始した⁽³⁹⁾。さらに、平成18年の「教育基本法」（平成18年法律第120号）改正が転機をもたらした。教育基本法第2条第2号に、教育の目標の1つとして「職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。」が掲げられた。職業教育が教育基本法に明記された一方で、職業教育の実績を積んできた専修学校が1条校に位置付けられないままであったことから、教育基本法改正直後から1条校化問題が関係者の関心の焦点になっていった⁽⁴⁰⁾。

関係団体の動きが慌ただしくなる中で、平成19年3月7日に自由民主党の専修学校等振興議員連盟⁽⁴¹⁾の総会が開催され、①速やかに全専各連と文科省との間で具体的な制度設計の論点について検討を行い、検討結果を踏まえ、新たな制度の概要を設計すること、②制度概要について、文科省と全専各連の共通理解が図られ次第、平成19年6月を目処に文科省内に協力者会議を開くこと、③協力者会議において、新たな制度が必要である旨合意・報告が得られ次第、中教審に諮問すること、④中教審で新たな制度設計について合意・答申が得られ次第、平成20年の通常国会に「専修学校の1条校化」にかかる学校教育法改正法案を上程すること、などの作業日程を確認した⁽⁴²⁾。これを契機として、文科省と全専各連の間の調整、文科省の専修学校の振興に関する検討会議での検討、中教審での審議へと進んで行くことになる。

(39) 平成18年2月22日の全専各連第54回定例総会では、平成18年度重点目標「職業教育体系の構築に向けた専修学校及び各種学校の根本的な法整備の実現」において、専修学校を中心として1条校とすることを求めることとし、そのため「1条校化のための推進本部（仮称）」を設けて専修学校等振興議員連盟へ働きかけることを決定した。『「1条校化運動」の推進を決議 全専各連第54回定例総会・第102回理事会開催』『広報全専各連』No.128, 2006.3.14, pp.1-2. 全国専修学校各種学校総連合会ウェブサイト <http://www.zensenkaku.gr.jp/koho/koho_zensenkakuren_128.pdf>

(40) 例えば、東京都専修学校各種学校協会は平成19年1月に、現行の専修学校を全体として1条校化することを提案した。瀧本知加「専門学校の制度的特徴とその多様性」『産業教育学研究』38(1), 2008.1, p.70.

(41) 全国各種学校総連合会（全専各連の前身）は昭和33年に発足した。初代会長は苦米地英俊参議院議員（当時）、第2代会長は下条康磨参議院議員（当時）、第3代会長は迫水久常参議院議員（当時）。昭和41年に専修学校創設を含む学校教育法改正案が閣議決定されたが、国会提出できなかったことから、昭和42年、全国各種学校総連合会は迫水会長の下で、政府提案が不可能な場合は議員立法により法改正することを求める決議を行い、以後国会議員への働きかけを続けた。昭和47年には自由民主党に私立各種学校振興議員懇談会（各種学校議員連盟）が結成され、昭和50年の議員立法に至る。専修学校制度発足後、昭和53年には専修学校等振興議員連盟となった。平成18年の教育基本法改正後の専修学校1条校化運動以降、今日の高等職業教育機関の創設の議論に至る過程でも同議員連盟は一貫して専修学校を支援している。議員連盟の発足に関しては以下を参照。20周年記念特別委員会編『専修学校制度20年史』全国専修学校各種学校総連合会, 1995, pp.30-34; 関口 前掲注(23), p.529.

(42) ここに示す専修学校等振興議員連盟の動きについては、全国専修学校各種学校総連合会1条校化推進本部（第1次報告）「専修学校の1条校化運動の具体的方針—学校教育法第1条に定める新しい学校種の提案—」（2007年6月13日開催の全専各連第56回定例総会・第105回理事会において報告）に紹介されている。同報告を含む一連の報告は、後述の文科省専修学校の振興に関する検討会議第2回検討会議に資料として提出された。「全国専修学校各種学校総連合会1条校化推進本部（第1次報告）」『全国学校法人立専門学校協会会報』vol.15, 2007.7.18, pp.6-5. 全国専修学校各種学校総連合会ウェブサイト <http://www.zensenkaku.gr.jp/download/070718_kaiho_vol15.pdf>

3 平成 19 年から平成 24 年までの動き

(1) 専修学校の振興に関する検討会議

文科省は平成 19 年 9 月に専修学校の振興に関する検討会議の設置を決め、11 月から検討を開始した。11 月 21 日の第 2 回検討会議では、全専各連が文科省の指摘を受けながら同年 6 月に取りまとめた「専修学校の 1 条校化運動の具体的方針—学校教育法第 1 条に定める新しい学校種の提案—」⁽⁴³⁾を提出し、これまでの経緯を紹介するとともに、専修学校の 1 条校化の構想、制度設計について詳細に提案した。1 条校化においては、①現行の専修学校制度は残しつつ、「新しい学校種」を創設し、学校教育法第 1 条に規定すること、②学校体系において、適切と認められ、かつ他の学校種と棲み分けることができる独自の目的を規定すること、③専修学校及び他の学校種の基準等とは異なる独自の基準により設置することを基本方針として提示した。その結果、新専門学校（高等教育）、新高等専修学校（後期中等教育）を 1 条校として新設する一方、一般課程にあたる専修学校、「新しい学校種」の制度設計に該当しない又は「新しい学校種」での教育を希望しない専門学校と高等専修学校は、現行制度のまま残すこととした。

ところで、同資料の冒頭で全専各連は平成 18 年度段階では別の構想を持っていたことを紹介している。当初は「現行の学校教育法又は専修学校設置基準に定める基準・要件の基本は変えずに、学校教育法第 1 条に専修学校を追加規定」し、各種学校を専修学校へ移行、設置主体を学校法人化、設置基準を課程別（専門学校、高等専修学校、その他の専修学校）に設定という比較的小規模な変更を行うことを想定した。すなわち、各種学校、専修学校をほとんどそのまままで全面的に 1 条校へ移行する案であった。しかし、検討会議へ提出した案では、既存の各種学校、専修学校制度をそのまま残し、一定の条件を満たすものを「新しい学校種」として 1 条校に追加する方向に変わった⁽⁴⁴⁾。これが職業教育のための「新しい学校種」の創設を目指す構想の端緒となった⁽⁴⁵⁾。

もっとも、議事要旨⁽⁴⁶⁾を見る限りでは、「大学でも職業教育を行っており、「新しい学校種」をつくるのに、職業教育をキーワードとするだけでは説得力に欠ける」、「専修学校は 1 条校とは違う特徴をもって成功してきたが、それが 1 条校の体系に入っていくのが専修学校にとって

(43) 同上

(44) 文科省から、各種学校、専修学校には多様な設置主体が存在していること、設置基準等が既存の学校種に比べて比較的緩やかであること等の既存の学校種との均衡、新学校種と既存の学校種の重複排除等の制度設計上の論点が示された（全国専修学校各種学校総連合会「専修学校の具体的な振興方策の提案—当面する重要な課題の解決に向けて—」（専修学校の振興に関する検討会議第 2 回資料）2007.11.21. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/015/siryu/08010708/001.htm>）。これに対処するために全専各連 1 条校化推進本部等が検討した結果、平成 18 年の構想は大幅に変わった。この間の経緯については、「専修学校の中で、一定の基準を満たしている学校をそのまま第 1 条に移行する案が浮上していたが、これでは学校教育法の中に同じ校種が 2 つできることになる。このままでは 1 条校化は困難になると判断し、新しい校種の創設について、“新専門学校”（仮称）を報告書に盛り込んだ」と川越宏樹全専各連 1 条校化推進担当副会長が述べている。「19 年度定例総会 平成 19 年度事業計画など承認 一条校化へ関係法令の改正求める」『全国学校法人立専門学校協会会報』前掲注⁽⁴²⁾, p.1.

(45) なお、後に論点となる学位授与に関しては、全専各連制度設計作業部会は「新しい学校種」が「教育の目的に研究活動を含まないこと、また、校地・校舎・施設設備の内容及び教員資格等について大学の基準と異なることから、新専門学校には学位授与権はない」と、学位授与を想定していなかった。全国専修学校各種学校総連合会制度設計作業部会「「新しい専門学校制度の在り方（専門学校の将来像）」について（第 1 次報告）」『全国学校法人立専門学校協会会報』同上, pp.5-2.

(46) 「専修学校の振興に関する検討会議第 2 回議事録」2007.11.21. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/015/gijiroku/08010701.htm>

いいのか」など、専修学校の果たしている役割は評価しつつも、1 条校化の必然性に関して疑問が示された。特に短大関係者からの反発は強く、第 5 回検討会議（平成 20 年 2 月 18 日）では短大側委員が資料⁽⁴⁷⁾を提出し、「設置基準等の抜本的な変更もなく「一条校化」が認められるとすれば、専修学校は、義務（設置基準）を果たすことなく恩恵だけは享受でき、反対に大きな義務を負う短期大学への影響は甚大となる。」「一条校化を目指すのであれば、一条校である大学・短期大学、高等専門学校、高等学校を目指せば済むことではないか。過去、多くの専修学校や各種学校が、一条校を目指して、数々の障害を乗り越えながら大学・短期大学、高等学校等を設置してきた。」「新専門学校・新高等専修学校の教育を「職業教育」と位置付けようとしているが、大学・短期大学、高等専門学校、高等学校においても、専門教育を通じての職業教育を行っており、大学・短期大学の職業教育と「新しい学校種」の職業教育（あるいは現行の専修学校の職業教育）との違いが明らかではなく、従って「新しい学校種」（あるいは現行の専修学校）のみに「職業教育」の冠をつけることには賛成できない。」等激しく反論した⁽⁴⁸⁾。

様々な異論もあったが、専修学校の振興に関する検討会議は平成 20 年 11 月 1 日に報告⁽⁴⁹⁾を取りまとめた。報告は「新しい学校種」の創設に関して明確な方針は示さず、様々な論点や意見を整理する形をとった。最終的には、専修学校の新たな在り方を学校教育制度全体の中で整合的に位置付けていくために、後継の検討を中教審に委ねた。

(2) 中教審キャリア教育・職業教育特別部会

専修学校の振興に関する検討会議の報告を受けて、文部科学大臣は平成 20 年 12 月 24 日に中教審に対して、「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」諮問した。諮問理由に提示された検討課題の第 3 番目で「職業教育に特化した新たな高等教育機関の創設」が明示された。中教審はキャリア教育・職業教育特別部会を設置し、平成 21 年 1 月 16 日から検討が開始され、約 2 年にわたり議論が続けられた。

当初は自由討議を中心に進んだが、議論の転換点となったのが第 4 回（平成 21 年 3 月 23 日）の寺田盛紀委員（名古屋大学教授・当時）の意見表明⁽⁵⁰⁾であったと思われる。それまでは職業教育やキャリア教育に関する概論的な議論が続いていたが、寺田委員は諸外国の高等職業教育を比較検討した上で、「どの国も中等職業教育の制度化・成熟という段階を経て、その中等職業教

(47) 山内昭人・関口修「専修学校の振興に関する検討会議」における意見発表！」（専修学校の振興に関する検討会議第 5 回資料 2）2008.2.18. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/015/shiryo/08030404/001.htm>

(48) 中教審「我が国の高等教育の将来像（答申）」（平成 17 年 1 月 28 日）の特色の 1 つは「大学の機能別分化」であり、大学の機能として、①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）を列挙した。「新しい学校種」を大学から差別化する根拠として職業教育を強調することは、大学の機能別分化の考え方に基づいて、大学においても職業人養成を主要な機能として位置付ける高等教育政策の流れと齟齬が生じる。一方で、同答申は「職業教育をキーワードとした教育体系の中で、専門学校の中核的な役割や位置付けを明確にする必要がある」としていた。「我が国の高等教育の将来像（答申）」文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm>

(49) 専修学校の振興に関する検討会議「社会環境の変化を踏まえた専修学校の今後の在り方について（報告）」2008.11. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/015/houkoku/08111705.htm>

(50) 寺田盛紀「キャリア教育・職業教育のあり方について」（中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会第 4 回資料 8）2009.3.23. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo10/shiryo/attach/1266425.htm>; 「キャリア教育・職業教育特別部会（第 4 回）議事録」2009.3.23. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo10/gijiroku/1282188.htm>

育に直接（中等・高等職業教育間のアーティキュレーション⁽⁵¹⁾）、間接（中等職業教育修了者の大学、専門大学等への進学）に接続する形で高等職業教育が発展してきており、「日本の場合も高等教育段階の職業教育機関を中等教育に連なる形で整備をしていく時期ではないか」と問題提起した。すなわち、中等教育以降の教育体系の中に普通教育あるいは大学における学術的な学習へとつながる教育トラックのほかに、職業教育のトラックを設けるという複線型教育体系論を論点に位置付けた⁽⁵²⁾。

さらに「短期大学という暫定的高等教育機関、高専という「奇妙な」（中等教育が前段階にある）短期の高等教育、法的位置づけ上は各種学校時代の「その他各種学校」の性格を引きずっている専修学校、これらの時代性…（中略）…を乗り越える必要がある」、「短大、高専、専修・専門学校を1つの屋根で統合するなら、「専門（専科）大学」、専修学校単独なら「職業大学」の創設を提案したい」と論じた。問題は専修学校だけではなく、高等専門学校、短大の側にもあると、問題設定枠組を転換したのである⁽⁵³⁾。

寺田委員は、新しい高等職業教育機関では、専門士等の単なる称号ではなく新機関を象徴する学位の授与が大事であるとも主張し、「学士（専門）」を提案した。専修学校関連団体はこれまで称号を前提としており、学位授与を想定していなかったのに比べると大きい転換である。

このように、平成21年3月23日の第4回キャリア教育・職業教育特別部会で、複線型教育体系、専門学校のみならず高等専門学校・短大からの移行も含む新しい高等職業教育機関の創設、学位授与という、その後の議論を左右することになる論点が一気に登場したのである⁽⁵⁴⁾。

キャリア教育・職業教育特別部会は平成21年7月30日に「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（審議経過報告）」⁽⁵⁵⁾を公表し、職業実践的な教育に特化した枠組みの整備を検討する必要がある、具体的には現行の大学・短大等と別の学校として検討することが適当だとした。さらに同特別部会は、平成22年5月17日に「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（第二次審議経過報告）」⁽⁵⁶⁾を公表し、大学で求められる教

(51) アーティキュレーションとは、異なる学校段階、特に高等学校と大学の間で、学習成果や学習内容の接続の在り方を表現する語。高等学校の学習の実態を無視した大学での教育は意味をなさないと同様に、大学教育が前提とする学習成果のレベルに達していない者が入学することも大学教育を成立させない。高等学校と大学が適切に役割分担すると同時に適切な相互接続を実現することが必要であり、これをアーティキュレーションという。

(52) 専修学校の振興に関する検討会議第2回検討会議（平成19年11月21日）で、全専各連が提出した資料には「1条校の学校制度の中で、大学を頂点とする普通教育の体系と複線となる職業教育の体系を構築し、職業教育体系における専修学校の位置付け、使命・役割を明確にしていくことが重要である。」との記述があるが、ここでは専修学校の位置付けを述べているのであり、職業教育体系の頂点に「専門大学」を創設して複線型教育体系を実現するといったビジョンを示していたわけではない。全国専修学校各種学校総連合会 前掲注(4)

(53) 短期高等教育機関が実質的に3種類もあるのは国際的に見ても珍しいことから説得力のある指摘だが、一方では日本において高等専門学校、短大、専門学校が長く棲み分けてきたことも事実であり、この問題設定枠組が妥当であるか否かの判断は困難である。しかし、「新しい学校種」へ転換するのは、専門学校にとどまるべきものではなく、高等専門学校、短大のみならず、大学の一部もその候補でありうるという考え方が後に登場し、冒頭で紹介した中教審特別部会（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会）の審議経過報告にも引き継がれていくことから、一連の議論において重要な問題設定枠組の転換であったと言える。

(54) ただし、これらの点について議論が深められたことを示す記録を議事録に見いだすことはできない。

(55) 中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（審議経過報告）」2009.7.30. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo10/gaiyou/1282520.htm>

(56) 中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（第二次審議経過報告）」2010.5.17. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo10/sonota/1293955.htm>

員構成やカリキュラム構成を取らなくとも、職業実践的な教育を展開する観点から必要な基準設定、教育内容の質の保証等の仕組みで職業実践的な学校教育を展開していくことは可能であると、これを行う高等教育機関の整備が進むことに期待を示した。

これらの検討を経て、中教審は平成 23 年 1 月 31 日に「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」⁽⁵⁷⁾をまとめた。答申では、「現在の高等教育における職業教育の位置付けや課題、また実践的な知識・技能を有する人材の育成ニーズや高等教育機関が職業教育において果たす役割への期待の高まりを踏まえると、高等教育における職業教育を充実させるための方策の一つとして、職業実践的な教育のための新たな枠組みを整備することが考えられる。具体的には、卓越した又は熟達した実務経験を主な基盤として実践的な知識・技術等を教授するための教員資格、教員組織、教育内容、教育方法等や、その質を担保する仕組みを具備した、新たな枠組みを制度化し、その振興を図ることである。」⁽⁵⁸⁾と、大学とも、高等専門学校、短大、専門学校のいずれとも異なる「職業実践的な教育のための新たな枠組み」の整備を提言した。具体化に向けた詳細な検討は今後の議論に委ねる形となり、寺田委員が踏み込んだ新しい高等職業教育機関の制度設計がそのまま答申に盛り込まれたわけではなかった。それでも、「新しい学校種」の創設に対して、専修学校の振興に関する検討会議の段階より格段に前向きな整理となった。ただし、答申に続く議論には着手されないまま時間が経過した。

(3) 専門学校の質向上に向けた取組

中教審キャリア教育・職業教育特別部会の議論が、専修学校の 1 条校化を目指した議論から専門学校とも異なる「職業実践的な教育のための新たな枠組み」を創設する議論へと転換した結果、議論の方向性としては、一定の条件を満たしうる専門学校のみが「職業実践的な教育のための新たな枠組み」へ移行でき、その条件も既存の専門学校よりもかなり厳しくなることが見込まれた。専修学校関係者にとっては一面では悲願の成就へと近づいたものの、他面では現状の専門学校のまま継続する学校が多数残ると予想されることから、結局、専門学校としての質の向上や改革に関する検討は別途並行して進めなければならない状況になった。そこで、専修学校関係者の働きかけもあり、文科省はキャリア教育・職業教育特別部会と並行して、平成 21 年 11 月に専修学校教育の振興方策等に関する調査研究会議を設置して検討を行った。同調査研究会議は、中教審「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」の後の平成 23 年 3 月に「専修学校教育の振興方策等に関する調査研究会議報告」⁽⁵⁹⁾をとりまとめた。報告は、専修学校教育の質向上に向けた取組とともに、より自由度の高い学校種としての特性も考慮しつつ、専修学校のガバナンス改善等に向けた評価と情報公開の取組を促進すること等の必要性を指摘した。

また、平成 23 年の中教審答申の後を引き継ぐ議論が開始されない状況の中で、専修学校制度の枠内で専修学校の質の保証・向上に関して検討を進めるために、専修学校の質の保証・向上に関する調査研究協力者会議が文科省に設置され、平成 24 年 5 月から検討を開始した。調査研究協力者会議は平成 25 年 9 月までに「職業実践専門課程」制度についてとりまとめた。これ

(57) 中央教育審議会 前掲注(1)

(58) 同上, p.82.

(59) 専修学校教育の振興方策等に関する調査研究協力者会議「専修学校教育の振興方策等に関する調査研究会議報告」2011.3. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/senshuu/_icsFiles/afieldfile/2011/05/11/1305537_01_2.pdf>

は、中教審答申で提案された「職業実践的な教育のための新たな枠組み」の趣旨を専門学校の枠内で実現しようとするもので、いわば「職業実践的な教育のための新たな枠組み」の先導的試行として構想された。文科省は平成 25 年 9 月に「職業実践専門課程」の認定制度⁽⁶⁰⁾を制定し、平成 26 年度から「職業実践専門課程」が開始された。認定は平成 25 年度末から行われ、平成 27 年度末の認定分までの 3 か年累計で 833 校 (29.5%)、2,540 学科 (36.2%) が認定され⁽⁶¹⁾、専門学校が「職業実践専門課程」認定のために積極的に条件整備を進めていることが伺える。このような積極的姿勢には、「職業実践専門課程」がいずれ「職業実践的な教育のための新たな枠組み」へ移行する、又は移行する上で有利になるとの期待があるものと推測される。

4 第二次安倍政権以降の動き

(1) 教育再生実行会議等における官邸主導の議論

「職業実践的な教育のための新たな枠組み」が、政策議論の表舞台に再登場するのは平成 26 年の教育再生実行会議第 5 次提言からであるが、舞台裏では専修学校関連団体が地道に活動を続けていた。平成 24 年 12 月の衆議院選挙に際しては、自由民主党は政策パンフレット「J-ファイル 2012 総合政策集」⁽⁶²⁾の中で「専門学校の果たしてきた実績に基づき、職業教育に特化した新しい高等教育機関を創設し、「学校教育法」上の地位についても検討します。現状の専修学校・各種学校の存在意義を十分認識して、他の学校群との制度的格差の解消を目指し、財政的支援や教育内容の充実に向けての公的支援等を図ります。」と従来の 1 条校化運動に沿った方針を示した。全専各連の小林光俊会長はインタビューで、同衆議院選挙の前に、同党の安倍晋三総裁(当時)が全専各連を訪れ、小林会長が「職業教育を欧州並みに高等教育としてきちんと位置付けてもらいたい」と要請すると、安倍総裁は「私が政権を担当したらぜひやりましょう」と請け合ったことを紹介している⁽⁶³⁾。インタビュー記事は「教育政策を旗印の一つに掲げる安倍政権。業界は悲願が実現される最初で最後のチャンスととらえている。」と結んでいる。

第二次安倍政権が発足しても「職業実践的な教育のための新たな枠組み」に関する議論はすぐには始まらなかった⁽⁶⁴⁾。状況が変わったのは、教育再生実行会議が第 17 回(平成 26 年 2 月 18 日)から学制改革をテーマに議論を始めて以降である。第 19 回会議(平成 26 年 4 月 3 日)で

60 「職業実践専門課程」は、専門学校のうち、企業等と密接に連携して、最新の実務の知識・技術・技能を身に付けられる実践的な職業教育に取り組む専門学校を学科単位で認定するもので、①カリキュラム編成への企業等の参画、②企業等と連携した演習・実習等の実施、③企業等と連携した教員研修、④企業等が参画する学校評価の実施、⑤カリキュラムや教職員等の情報提供などを条件としている。「専修学校の専門課程における職業実践専門課程の認定に関する規程」(平成 25 年文部科学省告示第 133 号)

61 丸括弧内はそれぞれ、全専門学校数(2,823 校)、修業年限 2 年以上の全学科数(7,023 学科)に占める割合を示す(専門学校数・学科数は平成 27 年度学校基本統計による)。「専門学校(専修学校専門課程)における「職業実践専門課程」の認定等(平成 27 年度)について」2016.2.19. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/02/1367329.htm>

62 『J-ファイル 2012 総合政策集』自民党, 2012. <http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/j_file2012.pdf>

63 「職業学校創設は専門学校の「悲願」—10 年かけて政治との距離縮めた執念—」『週刊東洋経済』6572 号, 2015.1.31, p.37.

64 「第 2 期教育振興基本計画」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)の基本施策 13「キャリア教育の充実、職業教育の充実、社会への接続支援、産学官連携による中核的専門人材、高度職業人の育成の充実・強化」の中に「高等教育における職業実践的な教育に特化した新たな枠組みづくりに向けて、先導的試行などの取組を段階的に進める」と暗に先導的試行である「職業実践専門課程」を進めることは記しているが、「職業実践的な教育のための新たな枠組み」の制度化に向けた取組については曖昧な書き振りとなっている。「第 2 期教育振興基本計画」p.53. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afiefieldfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf>

は学制改革の第3の論点として高等教育、職業教育が取り上げられ、個別の論点の1つとして「実践的な職業教育を重視した高等教育機関の意義、効果、社会的要請（分野ごとの人材ニーズ等）」が例示された。会議では、職業的スキルを身につけさせることを目的とする大学の可能性、専門高校に接続する質の高い実践的な職業教育を行う高等職業教育機関の創設などが議論された。第22回（平成26年6月11日）では安倍首相が、「社会のニーズを見据えた実践的な職業教育を行う新たな高等教育の枠組みが必要ではないかという議論は示唆に富む」と発言した。第23回（平成26年6月19日）には、高等職業教育機関を制度化する場合には、既存の大学・短大からの転換も含めることや、「アカデミックライン」と「プロフェッショナルライン」の複線化への言及もあった。⁽⁶⁵⁾

こうして、冒頭で述べたように、教育再生実行会議の「今後の学制等の在り方について（第5次提言）」⁽⁶⁶⁾は、大学、高等専門学校、専門学校、高等学校等における職業教育の充実とともに、高等職業教育機関の制度化、高等教育段階における職業教育の体系の確立を検討課題として明示したのである。これを契機として、文科省はしばらく止まっていた「職業実践的な教育のための新たな枠組み」に関する議論を再開することになる。

なお、次項で紹介する文科省での議論が開始された後も、官邸は様々な機会を捉えて議論を促進させるためのメッセージを送り続けた。すなわち、閣僚会議である日本経済再生本部⁽⁶⁷⁾の「サービス産業チャレンジプログラム」（平成27年4月15日日本経済再生本部決定）で「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関」をサービス産業の活性化・生産性の向上という政策目標の実現手段としても位置付けた⁽⁶⁸⁾。さらに、「『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産性革命—」（平成27年6月30日閣議決定）は「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化」を鍵となる施策に位置付けるとともに、「専門学校からの転換はもとより、既存の大学からの転換も可能となるようにする」と議論の方向性を明記し、「2019年度〔平成31年度〕の開学に向け、具体的な制度設計について中央教育審議会では来年〔平成28年〕年央までに結論をまとめ、来年中に所要の制度上の措置を講ずることを目指す」（〔 〕内は筆者補記）と実現までのスケジュールを示した⁽⁶⁹⁾。

（2）実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議

こうして「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関」の創設に関する議論の場は、再び

(65) 「教育再生実行会議第17回議事録」2014.2.18. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_saisei/dai17/gijiroku.pdf>; 「教育再生実行会議第19回議事録」2014.4.3. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai19/gijiroku.pdf>>; 「教育再生実行会議第22回議事録」2014.6.11. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai22/gijiroku.pdf>>; 「教育再生実行会議第23回議事録」2014.6.19. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai23/gijiroku.pdf>>

(66) 教育再生実行会議 前掲注(5)

(67) 第二次安倍政権の政策運営は、経済財政諮問会議、規制改革会議、日本経済再生本部を中心に、いわゆる成長戦略の下に各種の施策を統合する形で進んでいるが、そのうち日本経済再生本部は成長戦略の策定と点検を担う成長戦略の司令塔として設置されている。日本経済再生本部は閣僚会議であり、実質的には閣議と同じメンバーで構成されている。このことは、成長戦略の名の下に、首相が関係大臣に指示する形で各種施策を推進することを意味し、日本経済再生本部は、政策立案と推進における官邸主導を体現する「装置」となっている。具体的な政策については、産業競争力会議や教育再生実行会議等で議論される。

(68) 日本経済再生本部「サービス産業チャレンジプログラム」2015.4.15, p.5. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/150415_service.pdf>

(69) 「『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産性革命—」前掲注(8), p.67.

文科省に戻った。文科省は平成 26 年 9 月 30 日に実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議（以下「有識者会議」）の設置を決め、平成 26 年 10 月 7 日から会議を開始した。これまでの議論の流れの中で、高等職業教育機関の問題はすでに専門学校 of 1 条校化問題の範囲を超え、高等教育全般の在り方を問うものとなっていた。参加者の範囲を広げて設置された有識者会議の議論はさらに拡散していった⁽⁷⁰⁾。

有識者会議は、教育再生実行会議の第 5 次提言を契機として開始されたが、高等職業教育機関を創設しなくても「実践的な職業教育」は可能であるとの指摘や専門学校関係者の間でも必ずしも学位にこだわらないという意見が表明されるなど⁽⁷¹⁾、議論は冒頭から教育再生実行会議や「日本再興戦略改訂」2015」の想定した方向へ向けて順調に進むことはなかった。金子元久委員（筑波大学教授）は、過去の会議で海外の動向を前提に複線型教育体系論が展開されたことに対して、海外の職業教育トラックは大学制度に統合される傾向にあるというのが本当の姿であると反論し、高等職業教育機関があくまでも職業教育トラックの中に留まる場合は解決すべき課題が多いこと、また想定される高等職業教育機関に対する需要が本当に存在するのか懸念があり、大学の中での機能別分化により柔軟に対応する形が望ましいと述べた⁽⁷²⁾。

このように、有識者会議ではむしろ、既存の学校種の体系に新しい高等職業教育機関を追加するという方向性に異議を挟む意見が目立ち、議論はなかなか収束しない状況が続いた。高等職業教育機関に賛意を示す場合でも、大学の一部、高等専門学校、短大も新学校種へ移行させるべきだという見解が表明される一方では、重要なのは質の高い高等職業教育機関を創設することであり、移行する学校数を思い切って絞るべきだという意見、専門学校からの参入に関しては当初の数期間は 10 校程度の転換に絞るべきだという意見も表明され、高等職業教育機関のイメージは両極端に振れ、混沌とした状況が続いた。

また、第 7 回有識者会議（平成 26 年 12 月 24 日）以降に盛んに取り上げられた論点が学位の授与と学校種との関連である。文科省は高等職業教育機関を大学体系に位置付ける場合と大学体系とは別の新たな学校種を設ける場合を対比した資料を提出し⁽⁷³⁾、その中で文科省は、大学体系に位置付けられる場合は学位授与ができるが、別の学校種を設ける場合は学位の授与は困難であると整理した⁽⁷⁴⁾。文科省も別の資料では国別に海外の高等職業教育機関の特徴を整理す

(70) 例えば、第 1 回の有識者会議では、当日欠席した富山和彦委員（株式会社経営共創基盤代表取締役 CEO）が配布した資料（富山和彦「我が国の産業構造と労働市場のパラダイムシフトから見る高等教育機関の今後の方向性」（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議第 1 回資料 4）2014.10.7. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2014/10/23/1352719_4.pdf>）が各種メディアで取り上げられ話題になった。そこでは、経済を G（グローバル経済圏）と L（ローカル経済圏）に分け、G の世界の大学は「一部の Top Tier 校・学部 [トップ層の大学・学部]」（ [] 内は筆者補記）に限定し、その他の大学は L の世界の大学と位置付け、「新たな高等教育機関」に吸収されるべきだとした。一見すると、既存の大学の大部分を高等職業教育機関へ転換させるという極論を提起した形になり注目を集めた。

(71) 「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議（第 2 回）議事録」2014.10.15. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/1355015.htm>

(72) 「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議（第 4 回）議事録」2014.11.7. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/1358911.htm>; 金子元久「新職業高等教育機関についての論点」（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議第 4 回資料 2）2014.11.7. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2014/11/18/1353485_2.pdf>

(73) 「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関のイメージ（案）」（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議第 7 回資料 3）2014.12.24. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2015/01/08/1354342_3.pdf>

る中で、海外の高等職業教育機関が授与している学位の名称を示しており⁽⁷⁵⁾、これを機会に職業学位の体系を導入してもよいのではないかと言う委員もいたが、最終的には、高等職業教育機関が学位を出すならば大学体系の中に位置付けるべきだとの意見が有力になり、有識者会議の「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の在り方について（審議のまとめ）」⁽⁷⁶⁾でもその方向を踏襲することになる。新しい高等職業教育機関を大学体系の中に位置付けるとは、「新しい学校種」とするのではなく、短大のように大学の中の1類型として位置付けるということになり、あくまでも大学であることが要求されることになる。つまり、高等職業教育機関は大学としての各種条件を満足しなければならなくなる。この「学位授与権を持つ高等職業教育機関を想定するならば、それは大学でならなければならない」という論理は、制度設計に様々な困難を生じさせることになる。

このように議論が混乱する中で、官邸から新たなメッセージが発せられた。「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」（平成26年12月27日閣議決定）⁽⁷⁷⁾である。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の一部である「地方大学等創生5か年戦略」の第3が「地域人材育成プラン（大学、高等専門学校、専修学校、専門高校をはじめとする高等学校の人材育成機能の強化、地域産業の振興を担う人材育成）」である⁽⁷⁸⁾。ここでは新たな高等職業教育機関の創設は明示されていないが、実質的には地方創生への貢献が高等職業教育機関の目的に加えられたのである。

議論は収束しないままであったが、時間の制約もあり、様々な論点を併記する形で「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の在り方について（審議のまとめ）」⁽⁷⁹⁾が平成27年3月27日にまとめられた。その要点は、「既存の大学、短大、高等専門学校、専門学校のいずれもが職業教育の充実に取り組むことは重要であるが、社会経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い職業人の育成や専門高校卒業者の進学機会や社会人の学び直しの機会の拡大のためには、それらの取組だけでは限界があるため、専門職業人を養成するという目的に最も適した、機動的な枠組み・特徴を持つ高等職業教育機関を制度化する必要がある」ということである。そして、今後の制度設計に関しては、「高等職業教育機関は大学体系の中に位置付ける」方向で検討をさらに進めることを基本方針とすべきであると明言した。ただし、制度設計の具体化に関しては、再び中教審へ委ねられた。

（3）中教審実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会

有識者会議の審議のまとめを受けて、平成27年4月14日に文部科学大臣は中教審に対して「個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様

(74) 学校教育法第104条は、大学改革支援・学位授与機構による学位授与を除き、大学のみが学位を授与する学校種であることを規定しているため、現行法の枠内では大学とは別の学校種が学位を授与することはできない。

(75) 「アメリカ・イギリス・ドイツ・フィンランド・韓国的高等教育機関」（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議第7回資料5）2014.12.24. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2015/01/08/1354342_5.pdf>

(76) 実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の在り方について—審議のまとめ—」2015.3.27. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gaiyou/_icsFiles/afiedfile/2015/04/15/1356314_1.pdf>

(77) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」2014.12.27. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>>

(78) 同上, p.38.

(79) 実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議 前掲注(76)

化と質保証の在り方について」⁽⁸⁰⁾を諮問した。諮問事項のうち高等職業教育機関に関する議論を行うため、中教審は冒頭で紹介した特別部会（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会）を設置した。諮問理由の中では、高等職業教育機関の制度化を前提とした上で、質の高い職業人養成を行うことができる制度設計、高等教育機関としての国際レベルでの質保証の仕組み、専門高校生を含む高校生の進路として、また社会人の学び直しに適したものとするための仕組みなどが検討事項として提示された。

諮問は高等職業教育機関の制度化を前提としているにもかかわらず、特別部会が始まるとそもそも論が再燃した。これまでの各種会議での議論が十分な合意を見いだせないまま両論併記を繰り返し、制度化する上での条件や目標（期待される効果）を徐々に高く釣り上げてきたことを考えれば当然ではあるが、一方では官邸主導により新たな高等教育機関の制度化が既定路線化し、前述のように「日本再興戦略」改訂2015で実現に至る日程も示されている。そのような背景から、委員ごとに高等職業教育機関の必要性や想定する機関イメージが異なり、高等職業教育機関の在り方に対する疑義が噴出した。平成28年4月末現在において、第7回特別部会（平成27年11月13日）以降の議事録は公開されていないが、少なくとも議事録が公開されている範囲では、議論は混乱したままであり、新たな高等教育機関のイメージも統一される方向には向かっていない。

第10回特別部会（平成28年2月12日）には、事務局が「新たな高等教育機関の制度化の方向性（案）」⁽⁸¹⁾を提出した。専門学校と大学・短大の違いを単純化して対比し、高等職業教育機関をその中間に位置付ける図式である。例えば、専門学校は主として職業実践知に基づく教育を特徴とし、大学・短大は主として学術知に基づく教育を特徴とすることから、高等職業教育機関は「職業実践知に基づく教育と学術知に基づく教育」の融合と特徴付ける。専門学校は産業界との連携によるカリキュラム編成をしている例があることから、高等職業教育機関では「産業界との連携体制の整備を義務付け」、大学・短大は高水準の情報公表を実施していることから、高等職業教育機関は「大学・短大並み又はそれ以上の情報公表」といった調子である。このような図式化は、既存の学校種と重複しないように高等職業教育機関のイメージを描出し、高等職業教育機関の特徴を明確にすることに役立つようである。しかし、高等職業教育機関のイメージを、専門学校とも大学・短大とも異なる独自のものというよりは、専門学校と大学・短大との中間的な性格付けへと暗黙裡に導く。現実には専門学校にも大学・短大にもバリエーションがあるので、新しい高等職業教育機関は、専門学校又は大学・短大の一部と重複するイメージになり、教育機関としての固有性や存在の必然性が、かえって分かりにくくなる。その一方で、設置基準や質保証の条件は、新しい高等職業教育機関に対して高いレベルを要求しがちになる。

（4）特別部会の審議経過への反響

特別部会における議論の様子、審議経過報告に対する評価の詳細は、前述のとおり議事録が

⁽⁸⁰⁾ 文部科学大臣「個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について（諮問）」2015.4.14. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1360055.htm>

⁽⁸¹⁾ 「新たな高等教育機関の制度化の方向性（案）」（実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会第10回資料2-1）2016.2.12. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo13/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2016/02/19/1367086_03.pdf>

第7回特別部会以降発表されていないため詳らかではない。以下では、公開されている特別部会の配布資料のほか、業界新聞や関係団体の広報誌などから、関係者の反応を探る。

短大関係者に関しては、平成27年12月18日に開催された私学研修福祉会第13回理事長協議会⁽⁸²⁾の様子が紹介されている⁽⁸³⁾。日本私立短期大学協会の関口修会長（郡山女子大学短期大学部理事長・学長）は、平成27年12月7日に開催された自由民主党の短期大学振興議員連盟⁽⁸⁴⁾の会合について紹介し、高等職業教育機関について「大学として遜色のない制度を作っていかなければ、大学という名称の中には入れられないのではないかと、とのご意見を多々頂戴した。文部科学大臣のご経験のある多くの先生方が素晴らしい大学教育ができなければ意味がないとおっしゃっている」と報告した。佐久間勝彦理事長協議会運営委員長（千葉経済大学短期大学部理事長・学長）は、短大の果たしている役割や今の日本の大学体系をきちんと認識した上で高等職業教育機関が生まれるのでなければ、取り返しのつかないことになるだろうと危機感を表明した。麻生隆史副会長（山口短期大学理事長・学長）は特別部会の委員であるが、第7回特別部会で「新たな高等教育機関を大学体系の中で学位授与機関とし、学校教育法第1条に位置付けるならば、公共性・継続性・国際通用性を考慮して、設置基準の設定に始まり学生の学習成果、アドミッション・カリキュラム・ディプロマの3ポリシー⁽⁸⁵⁾の策定と公表、認証評価機関による機関別評価と分野別評価の実施、教育情報・財務情報の公開、大学ポートレートへの参画義務化、大学としてふさわしい校地・校舎・図書館・体育館等の配置、公認会計士による会計監査・業務監査、FD・SD⁽⁸⁶⁾活動の義務化など、現在、大学や短大に課されている要件の実施が必要だ」と発言したことを紹介した。同じく特別部会の委員である安部恵美子副会長（長崎短期大学学長）は、社会や企業が求める実践的な職業能力の具体像が依然として不明確であることや、高い質の機関であるべきだという要請に応えるために設立のコストが高くなることを危惧する意見が特別部会内にあることを紹介した。

他方、専門学校関係者は、高等職業教育機関の創設の方向に議論が進んでいることを歓迎しているかというところでもない⁽⁸⁷⁾。高等職業教育機関が大学体系の中に位置付けられると、設置基準の検討は中教審大学分科会内で行われることになる。当然ながら現在の専門学校は大学分科会の所掌外であるため、十分な数の専門学校関係者が委員等として大学分科会に参加す

⁽⁸²⁾ 私立短期大学の理事長、学長らが短大を取り巻く情勢について協議する会合

⁽⁸³⁾ 「理事長協議会で新たな高等教育機関創設問題討議 短大関係者集まり、要望や短大振興策検討」『全私学新聞』2364号、2016.2.3.

⁽⁸⁴⁾ 平成12年12月に短期大学の振興策の実現を支援するために結成された（「短期大学振興議員連盟が発足—短大振興策実現を支援—」『全私学新聞』1号、2001.1.3. <http://www.zenshigaku-np.jp/news_01.php?y=2001&m=1&d=3&newsid=76&archive=true>）が、平成20年以降休眠状態となり、平成26年3月に再発足した。「短期大学振興議員連盟が再発足—会長に小坂憲次参議院議員就任— “短大の役割増す、枠組み確かに”」『全私学新聞』2306号、2014.5.3. <http://www.zenshigaku-np.jp/news_01.php?y=2014&m=5&d=3&newsid=3763&archive=true>

⁽⁸⁵⁾ アドミッション・ポリシーは入学者受入れの方針、カリキュラム・ポリシーは教育課程編成・実施の方針、ディプロマ・ポリシーは卒業認定・学位授与の方針を指す。中央教育審議会大学分科会大学教育部会「「卒業認定・学位授与の方針」（ディプロマ・ポリシー）、「教育課程編成・実施の方針」（カリキュラム・ポリシー）及び「入学者受入れの方針」（アドミッション・ポリシー）の策定及び運用に関するガイドライン」2016.3.31. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2016/04/01/1369248_01_1.pdf>

⁽⁸⁶⁾ FD（Faculty Development）は大学教員の能力開発、SD（Staff Development）は職員（教員を含む）の能力開発を意味するが、特に大学教育や大学運営の改善を図るための教職員の能力開発や組織的活動を指す。

⁽⁸⁷⁾ 「全専各連・全専協が理事会を開催 “設置しやすい基準に” 新高等教育機関制度化で平成28年度事業計画案等承認」『全私学新聞』2367号、2016.3.3.

る可能性は高くはないため、当事者抜きでの議論になる可能性も否定できない。このような事態を避けるために、平成 28 年 2 月 25 日に開催された全専各連と全国学校法人立専門学校協会の合同理事会では、大学分科会の関連する会議で専門学校関係者が意見表明できるよう求めていく方針が示された。また、専修学校の施設設備、校地・校舎等の要件は比較的柔軟であるが、大学の場合はそうではないため、移行を目指す専修学校にとって設置基準は乗り越えることが困難な“壁”になるという見方も示されている。厳しい設置基準の下では「1、2 年で 100 校はできないだろう」という見通しも示された。高等職業教育機関の先導的試行として開始された職業実践専門課程の認定数が、前述のとおり、平成 27 年度認定分までの 3 か年累計ですでに 833 校あることと比べて非常に厳しい見通しである。もはや特別部会が想定する高等職業教育機関は、その先導的試行と位置付けられていたはずの職業実践専門課程からはかけ離れたものになりつつある。特別部会に先行した有識者会議が、大学体系の中に高等職業教育機関を創設する方向を選択して以来、高等職業教育機関への移行の条件が厳しくなり、必ずしも専門学校側の期待通りには進まなくなっている様子が伺える。

平成 28 年 4 月 11 日に第 14 回特別部会が開催され、関連団体から審議経過報告に関する意見聴取が行われた⁽⁸⁸⁾。国立大学協会は、高等職業教育機関の創設により目指す高等教育全体のビジョンが不明確であると指摘するとともに、高等職業教育機関に採り入れられる仕組みは既存の大学等でも実行可能であり、新たに高等職業教育機関を創設する意義が明確でないと指摘した。日本私立大学団体連合会は、高等職業教育機関には曖昧な部分が多く、どのような専門職業人を、どれだけ養成する必要があるか需要の試算が必要、大学体系に位置付ける理由に説得力がない、大学・短大もアカデミックな教育と実践的な教育を共に提供する方向へ動いており違いが不明瞭、企業や地域との連携が不可欠だが、その方策に具体性がないとし、「新たな高等教育機関を大学体系の一部であるべきとする考え方があまりにも強固なために、現行の大学・短期大学と異なった高等教育機関としての特性が明確に示されていないことが惜しまれる」と総括した。日本私立短期大学協会も「実践的な職業教育を行うというが、職業教育はすべからず実践を伴うものであり、何が特性なのか」、「学士相当の課程を前期・後期の区分制にするというが、それが国際的に通用するのか疑問」とした。

これらに対して全専各連は、審議経過報告に賛意を示した上で、高等職業教育機関の質保証に関して、必ずしも大学や短大の設置基準と同等にすべきでないものもあるとし、独自の基準を制定するよう求めた。校地・校舎の基準についても大学・短大の基準を機械的に適用しないこと、設置に係る審査会には業界団体や企業、職能団体等の関係者が参画することを求めた。なお、日本経済団体連合会は基本的には賛成だが、大学改革を完遂すること、制度設計においては既存機関との重複を避けることが前提であると指摘した。結局、審議経過報告の高等職業教育機関構想に、全面的支持を表明した関係団体はなかったのである。

88) 「新高等教育機関制度化特別部会が意見聴取 私大団体連、日短協などから意見聴取 “あいまいな部分多い” などと指摘」『全私学新聞』2371 号、2016.4.13. <http://www.zenshigaku-np.jp/news_01.php?y=2016&m=4&d=13&newsid=3949&archive=true>; 「関係団体提出資料」(実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会第 14 回資料 2) 2016.4.11. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo13/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2016/04/20/1369840_02.pdf>

Ⅲ 高等職業教育機関構想をめぐる論点

高等職業教育機関の創設をめぐる議論は平成 26 年以降、表面的には官邸主導で進展しているように見えるが、機関の必要性や機関のイメージは十分には描けておらず、議論が混乱していると言わざるをえない。以下では、専修学校・各種学校の 1 条校化問題に始まる問題設定枠組がどのように転換してきたのかを振り返り、次にそうした転換に大きい影響を及ぼした論点について吟味する。

1 問題設定枠組の転換

昭和 51 年の専修学校制度の創設当時から、いわゆる 1 条校化とそれに伴う様々な格差の是正が問題の焦点であった。政策的には、大学等との単位互換、単位認定、大学入学資格や大学院入学資格の付与といった大学等との間の流動性の確保、専門士、高等専門士の称号の付与が懸案となった時期もあったがそれらが実現した後も、1 条校化は宿願であり続けた。

(1) 改正教育基本法の理念に基づく専修学校・各種学校 1 条校化

問題設定枠組の第 1 の転換は、平成 18 年の教育基本法の改正が契機となった。職業教育が教育の目標として法的に位置付けられたことにより、長く職業教育を担ってきた専修学校が公教育を担う存在として社会的に認められるべきこと、すなわち専修学校を 1 条校化することには法的な合理性があると考えられるようになった。これを契機として専修学校団体は 1 条校化運動を展開した。

(2) 「新しい学校種」の創設による専修学校の一部の 1 条校化

専修学校関係者の間では、平成 18 年当時、各種学校を含め、専修学校全体を 1 条校化する方向で検討が進んだが、平成 19 年に文科省から 1 条校化のために解決すべき課題が示される中で、経営母体や学校の在り方が多様で、設置基準が既存の学校種に比べて緩やかであること等から全面的な移行を断念し、一定の条件を満たす機関のみを移行させる方向に方針を転換した。これが第 2 の転換である。その際、現行の専修学校、各種学校のまま残る機関が少なからず存在すると考えられることから、名称等の重複を避けるために、専修学校関係者は、専修学校を 1 条校化するのではなく、一定の条件を満たす専修学校を「新しい学校種」として 1 条校に位置付ける方向へ目標を変更した。

これを受けて平成 19 年から議論を開始した文科省の専修学校の振興に関する検討会議では、専修学校の振興のための 1 条校化という問題設定に対して異論が続出した。職業教育を既存の学校種の中で進めていくのか、「新しい学校種」を創設して進めるのかについての合意はないまま、仮に「新しい学校種」を創設する場合にどのようなことが検討課題となるかという議題設定で議論が進んだ。結局、「新しい学校種」は問題設定枠組として成功しなかった。もともと、「新しい学校種」という目標自体、いわば消去法的に登場したものであり、切実な必要性、説得力のある理念を持てなかったと言える。

(3) 複線型学校体系の中の「新しい学校種」

平成 21 年の中教審キャリア教育・職業教育特別部会での寺田盛紀名古屋大学教授（当時）の問題提起が、問題設定枠組を大きく転換させることになった。寺田教授は従来の専修学校の 1 条校化や「新しい学校種」の創設といった問題設定枠組を離れて、複線型教育体系への移行、専門学校のみならず高等専門学校・短大からの転換も想定した高等職業教育機関の創設、学位授与というまったく新しい問題設定枠組を示した。寺田教授の論拠は海外事例と、高等専門学校・短大という特殊な時代背景の下に誕生した制度の超越であった。この問題設定には事実認識を含め異論が多く、結局関係者間の議論が噛み合うことはなかった。一方で、専修学校関係者はこの新しい問題設定枠組に賛意を示した。

(4) 大学体系の中の新しい高等職業教育機関

こうした動きがあったにもかかわらず、有識者会議の議論の途中から、大学のみが学位を授与するという認識がほぼ共通認識となり、高等職業教育機関が学位を出すのであれば、大学体系の中に位置付けられるべきだという方向に議論が進んだ。審議経過報告では「[大学]については、国際的な共通概念が存在しており、大学体系の機関は、学術に基づく理論の教育や教養教育を行うことを特徴とするほか、高等教育機関のうち学位授与権を持つものは、基本として大学体系の機関に限られる。」と述べるとともに、「諸外国においても、実践的な職業教育を志向する高等教育機関を大学体系の一部に位置付けたり、職業志向の学位課程を創設したりするなどの制度改正等が、それぞれの国の実情に応じた形で進んできて」と述べている。複線型教育体系の問題設定枠組において根拠として紹介された事例も、高等職業教育機関の大学体系への統合の例として紹介され、その位置付けが大きく変わった。このように、審議経過報告では、専門学校のみならず高等専門学校・短大からの転換も想定した高等職業教育機関の創設、学位授与に関しては継承しつつも、複線型教育体系への移行という問題設定枠組は捨てられ、大学体系の中の新しい高等職業教育機関という問題設定枠組に転換した。ただし、議事録が未公開であるため、どのような論理で問題設定枠組の転換が生じたのかは不明である。

専門学校関係者にとってこの問題設定枠組は、2つの困難をもたらす。第1は質保証等における高い水準の条件設定である。大学体系の中に位置付けられて学位を授与するのであれば、既存の大学・短大と同等以上の設置基準、質保証のメカニズムを導入しなければならないということである。第2に、この厳しい条件を受け入れれば、当面は高等職業教育機関へ転換できない専門学校が多数残る可能性が高くなる。その結果、新しい高等職業教育機関へ移行できる一部の専門学校以外は、現状と何も変わらない結末になる。高等職業教育機関創設問題の如何にかかわらず、専門学校そのものの質の向上を目指す改革に取り組まなければならない、専門学校及びその団体は困難な舵取りを迫られる。

2 重要な論点の再検討

以上のような問題設定枠組の変遷を顧みると、議論の方向を左右する重要な論点が複数存在していたことがわかる。ここでは、ポイントとなる論点を抽出し、吟味し直す。

(1) 1 条校化問題

専修学校の 1 条校化は最大の論点であった。そこでは、1 条校化するべきか、現状のまま非 1

条校のままにいる方が望ましいのかという議論と、1条校化する場合に満たすべき条件は何かといった議論に集中した。しかし、振り返ってみると最も本質的な問いは、何のために1条校化するかであったと思われる。

長年にわたって、非1条校であることの有利さを享受して専修学校が発展してきたことは事実である。ジャーナリストの安田水浩氏はかつて1条校化が得策でないことを論じた。非1条校であるために格下に見られるという問題が、1条校化して解決できるとは限らない⁽⁸⁹⁾。むしろ、18歳人口減少の中で、制約の多い大学ならば打つ手がなく大学閉鎖に至るような状況でも、専修学校であれば、規制が緩いことを生かして、時代が求める職種を探り、人材育成に必要な教員とカリキュラムを迅速に揃えて機動的に対応できる可能性がある。このような労働市場の変化への即応性は専修学校の長所である。非1条校であることの長所を生かして、大学にできないことをしてみせる姿勢こそが生き残りのためには有効であると考えられる。⁽⁹⁰⁾

一方、1条校化に対する支持もある。例えば、教育法の専門家である下村哲夫早稲田大学教授(当時)⁽⁹¹⁾は、専修学校は現実問題として学校数、在学生数の点で短大をしのぎ、主要な教育機関となっていること、設置基準も整備されてきたこと等を踏まえ、「「一条学校」と専修学校、各種学校を截然と区別する根拠はきわめて薄い。」と述べ、専修学校、各種学校の全面的な1条校化を支持している。この立場は、いわば専修学校を1条校にしていない状況の方が問題だという考え方であり、1条校化する場合に、専修学校の目的や在り方を大きく変えることは想定していない⁽⁹²⁾。

もちろん、専修学校の1条校化を進める場合にも、前述の平成19年の全専各連の提案でもすでに言及されていたように制度の変更が必要になる点もある。すなわち、1条校は国、地方公共団体、学校法人のみが設置できる(学校教育法第2条)が、専修学校や各種学校の設置者は多様であり、この間に距離があることは事実である。公教育を担う教育機関の経営的安定性の観点からも、設置者に一定の制限が設けられるのはやむを得ない。また、公教育を担う教育機関の社会的責任から、教育内容や学校経営等に関する情報公開、説明責任及び評価等は必須である。これらの最低限の条件のほかは、いかにして専修学校をその利点を生かしつつ1条校に移行させるかという観点から議論を進めることも不可能ではないと思われる。例えば、経営的安定性を確保するため、及び職業教育需要の変化に柔軟に対応するために、既存の専修学校の統合や多様な連携のためのルールや促進策を検討することは意味があると思われる。

しかし現実には、専修学校の振興に関する検討会議では、何のために1条校化するかという議論がないままに、1条校になる以上は少なくとも現状の短大、高等専門学校に課している以上の条件を課すべきだという議論に終始した。確かに、1条校化の上では、短大や高等専門学校との間で設置基準その他の制度の均衡は必要であるが、それ以上に実質的な参入障壁のような形で、各種の条件に関する議論が展開された。そのような袋小路に迷い込むことになった最大の原因は、1条校化を必要とする目的、社会的ニーズが明確でなかった、又は提示されな

89) 審議経過報告等で言及されるように、職業教育が普通教育等に比べて低く見られる傾向があるとすれば、1条校化のみで「格下」でなくなるとは言えない。

90) 安田水浩「「一条校化」は本当に必要か?」『月刊高校教育』40(12), 2007.9, pp.40-44.

91) 下村哲夫「いわゆる「一条学校」と専修学校等の区別は妥当なものか」『教職研修』25(9), 1997.5, pp.26-28.

92) ただし、現行の教育基本法第14条第2項は「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」としていることから、下村教授は1条校化すると政治的中立性の規定の対象となるため、学校によっては調整が必要になる場合があるとしている。同上

かったからである。教育機関の目的とニーズが提示され、それを実現するためにふさわしい基準、条件を検討するのが本来の議論の道筋である。専修学校の1条校化は手段に過ぎないにもかかわらず、1条校化を目的として運動が開始され、実現を目指すという方向に議論が進んだ。そのため、もっともらしい話題が登場するたびに、それを1条校化の目的に追加した。しかし、多様な目的を取り込めば取り込むほど、その目的を実現するために必要な条件が追加される。結局、何を目的として1条校化しようとしているのかも不鮮明になり、参入障壁だけが高くなっていった。

(2) 複線型教育体系論

一連の議論の中で、奇妙な役回りを演じたのが教育体系の複線化論である。前述のように、寺田盛紀名古屋大学教授（当時）は中教審キャリア教育・職業教育特別部会の第4回会合（平成21年3月23日）で、欧州の複線型教育体系を高等職業教育機関の必要性の根拠として示した。しかし、しばらく時間を置いて、第二次安倍政権下で再開された議論では、学位を授与するために高等職業教育機関を大学体系の中に位置付けるべきだとして、複線型教育体系は放棄され、一元化された教育体系の中に高等職業教育機関を位置付ける方向に議論が進んだ。

そもそも、複線化論には確固たる根拠はない。金子元久筑波大学教授がしばしば解説しているように、欧州の複線型の教育体系は、大学体系へ歩み寄り形で、融合する傾向が見られる。寺田盛紀岡山理科大学教授や文科省が示した過去の資料は頻繁に英国におけるポリテクニク⁽⁹³⁾の事例を参照していた。ポリテクニクは確かに職業教育機関の性格を有していたが、1992年に大学に一元化され、もはやポリテクニクは存在しない。つまり、複線型が一元化した例であり、複線型教育体系を支持するエビデンスではない。

また、寺田岡山理科大学教授が説明するように、複線化教育体系は中等教育段階での職業教育が成熟して高等教育段階へと延びる形で成立してきたものである。それにもかかわらず、高等教育段階の複線化に限定して議論が展開されたのも奇妙であった。欧州の場合は中等教育における職業教育の規模が今日でも圧倒的に大きい。後期中等教育レベルの生徒のうち職業指向のプログラムに在籍している者の割合（2012年）は、日本⁽⁹⁴⁾が23%に対して、フランス44%、ドイツ48%である。複線型教育体系の典型例としてしばしば参照されるフィンランドは57%である⁽⁹⁵⁾。欧州では、充実した中等教育レベルの職業教育の上に、高等教育レベルの高等職業教育機関が発展したのである。

⁽⁹³⁾ Polytechnic。イングランドとウェールズにおいて1966年から1992年まで存在した高等教育レベルの職業教育機関種。イングランド、ウェールズの職業教育機関の体系は1950年代に高等教育レベル（College of Advanced Technology: CATS）までを含む体系として整備された。その後1966年にはCATSの一部が大学に昇格したほか、多くはポリテクニクへ移行した。その結果、イングランド、ウェールズの高等教育は大学と高等職業教育機関に二分され、これをbinary policy, binary line等と呼んだ。なお、学位授与に関しては、CATS時代は固有の学位授与権を持たず、学位授与権を有する大学により認定、学位授与が行われた。ポリテクニク時代には学位授与機構であるCouncil for National Academic Awards (CNAA) が設置され、CNAAが学位授与を行った。なお、1992年には、枢密院がポリテクニクに大学（university）のステータスを与え、binary lineを廃止し、大学に一元化された。齋藤安俊「英国における高等教育システムの改革—ポリテクニクからユニバーシティへ—」『学位研究』1号、1993.3, pp.59-75。

⁽⁹⁴⁾ 日本の専門高校、専門学科は、あくまで高等学校の一種であり、欧州の中等教育段階の職業学校のように、一般の学校とは異なるトラックを形成するものではないが、統計上は職業指向のプログラムに否かで分類される。

⁽⁹⁵⁾ UNESCO Initiative for Statistics <<http://data.uis.unesco.org>> による。統計の取り方により数値自体はかなり変わるが、日本の数値が仏独等に比べて格段に小さいことは変わらない。

教育再生実行会議第5次提言以来、政府の各種報告書等は、高等職業教育機関を専門高校卒業者の進学機会を拡げるためのものだとして、その必要性を正当化してきた。しかし、後期中等教育段階の職業指向のプログラム（課程）の規模が圧倒的に小さいという日本社会の現実に照らし合わせれば、この考え方は高等職業教育機関の必要性の根拠としては弱いと言わざるを得ない。日本で複線型教育体系を考える上で重要な問題は、まがりなりにも専門学校などの職業教育機関が存在している高等教育段階よりも、後期中等教育段階の職業教育の規模が小さく複線化が進んでいないことだとも言える⁽⁹⁶⁾。

複線型教育体系論は、主として専修学校関係者に高等職業教育機関構想の根拠、又は目指すべき方向を示すものとして一旦は受け入れられていった。しかし、問題設定枠組としては実質上放棄された。そのため、改めて高等職業教育機関の目的やニーズを検討し直す必要がある。

(3) 学位は必要だったのか

専修学校関係者が大学と同等の学位の授与が必要だと主張し始めたのは、中教審キャリア教育・職業教育特別部会の第4回特別部会で複線型教育体系とともに学位の授与が提案された前後からである。この意見に対する賛同者は、複線型教育体系を貫徹する上では、欧州の高等職業教育機関（ポリテクニク等）が学位を授与しているのに日本の高等職業教育機関が学位を授与しなければ、日本の機関は国際的通用性を確保できないと考えたためであると推測される。しかし、前述のとおり、専修学校団体は平成19年の「新しい専門学校制度の在り方（専門学校の将来像）」について（第一次報告）においては、学位の授与を求めていたわけではなかった。

経済学者の猪木武徳青山学院大学特任教授は高等職業教育機関をめぐる一連の議論を踏まえて、「現実には、専門学校で学ぶ生徒はそれほど「新大学の学位」にこだわっているのだろうか。むしろ、近年、大学で学士号を取ることを考え直す若者が増えていると推定できる。そのことは大学進学率が頭打ちになっていることにも現れている。高度な職業教育のカリキュラムを、4年という長い期間ではなく、より短い期間で習得して実地に仕事をしながらさらに高度の技術の習得に励んだ方が、はるかに優れた職業人になれると多くの若者は実質本位に考えているのではないか。」と述べている⁽⁹⁷⁾。学位を前提としないのであれば、高等職業教育機関構想は大きく変わる可能性がある。これも再検討する価値のある論点である。

(4) 大学体系でないと学位を出せないのか

学位授与が大学体系の専有物だとしても、高等職業教育機関の学位の性格や学位を授与する機関の条件は大学と同じでなければいけないのだろうか。欧州の場合は高等職業教育機関は大

⁽⁹⁶⁾ 一方で、審議経過報告は、高等職業教育機関が大学体系の中に創設され、その社会的評価が高まれば、職業教育に対する社会の意識が変わり、後期中等教育から高等教育まで職業能力修得に向けた進路選択の道が明確になる、すなわち高等職業教育機関入学者のみならず専門高校入学者の増加につながるという趣旨の論理を展開している（中央教育審議会実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会 前掲注(2), p.7.）。高等職業教育機関の存在が専門高校の規模拡大の誘因となるという論理と、専門高校の卒業生の進学先として高等職業教育機関の必要性を正当化する論理とは、少なくとも表面的には整合性が取れず、両者を並置することには違和感がある。後期中等教育段階の職業教育の発展が高等教育段階より先行した欧州の職業教育の発展の歴史から日本が学ぶべきことは、素直に考えれば、まずは職業教育の社会的評価を高めるための地道な努力であり、それを専門高校の進学者拡大につなげることであろう。審議経過報告には、高等教育段階の職業教育機関の創設を先行させることが、より望ましい成果をもたらす選択肢であるという説得力ある根拠は示されていない。

⁽⁹⁷⁾ 猪木武徳「高等教育における職業教育重視を考える」『日本労働研究雑誌』57(9), 2015.9, pp.116-119.

学体系の中にまったく新しく創設されたわけではない。むしろ、元来複線型の教育体系の中で、職業教育を担う固有の機関として存在していたものが、最近になって大学体系と融合が進んできたのである。すでに20年以上前に完全に区別がなくなったイギリスのような例を除けば、伝統的の大学と高等職業教育機関又はその流れを汲む大学（University of Applied Science、University Collegeなどと呼ばれる）の間には、現在も何らかの違いは存在している。逆にイギリスでは伝統的に、学位授与権を持たない大学が多数存在している⁽⁹⁸⁾。国際的には、大学だからといって無条件で学位を授与できるとは限らないのである。逆に、フランスのように大学でない機関が学位授与権を有する国もある⁽⁹⁹⁾。つまり、学位制度は、日本社会で考えられているほど単純ではなく、多様なのである。大勢としては、学位を授与する機関が大学であることは正しい。しかし、例外も多数ある。この点はもう少し柔軟に考えてもよいかもしれない。少なくとも、さらに研究する価値はある。

以上は、これまでの議論の方向を左右した論点、再検討することで議論の方向が変わる可能性のある論点の主なものである。議論が袋小路に入り込むことや、誰もが喜べない結論に収束する事態を避けるために、もう一度、これらの論点について検討する価値はあると思われる。

IV 大学教育の境界画定作業としての高等職業教育機関構想

ギアリン（Thomas F. Gieryn）インディアナ大学教授は、boundary work（境界画定作業）という概念を提唱した⁽¹⁰⁰⁾。境界画定作業とは「特定の慣習的性質（実践者、方法、知識の蓄積、価値と研究組織）を有する科学」が、「科学でないもの」とされる知的活動を区別するための社会的な境界を構築する作業である。例えば、科学は政治との間で境界画定作業を行う。政治は科学に対して何らかの世俗的期待をする代わりに資源を提供する。科学は政治の期待に無条件に応えることはなく、あくまでも科学であることを維持しながら、政治との間で合意できるラインを探る。この画定された境界線は固定させているわけではなくダイナミックに変化し、科学と政治は境界画定作業を繰り返しているとも言える。境界画定作業は、境界が曖昧な対象との間で生じるプロセスなのである。なお、境界画定作業には、境界を引く作業だけでなく、特定の情報流通や取引関係の樹立、共同的関係の構築等の多様な形がありうる。もともとは科学をめぐる概念

(98) イギリスでは、学位授与権を持たない大学を Listed Body、学位授与権を持つ大学を Recognised Body と分類する。Recognised Body は Listed Body の卒業者に学位を授与することができる。詳しくは、以下を参照。小林信一「大学統合および大学間連携の多様な展開」『レファレンス』754号、2013.10、pp.5-32。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8328283_po_075301.pdf?contentNo=1>

(99) フランスでは、厳密に言えば、大学等の機関が学位を授与するわけではなく、学位と結び付けられた *diplôme national*（国家ディプロマ）授与権の機関に対する国家認証を通して学位授与が行われる。それを簡略のために機関別の学位授与権とみなせば、博士に関しては、*école doctorale*（博士教育のためのコンソーシアム）により授与されるが、コンソーシアムには大学が含まれていなくてもよい。修士に関しては、大学以外のグランゼコール等も授与できる。学士又は職業学士の授与は、大学に限定されているが、大学以外の高等教育機関は大学との共同で学位授与権の認証を受けることができるので、大学以外も学士の授与は可能である。大場淳・夏目達也「フランスの大学・学位制度」大学評価・学位授与機構編『学位と大学—イギリス・フランス・ドイツ・アメリカ・日本の比較研究報告—』2010.7、pp.93-159。大学改革支援・学位授与機構ウェブサイト <http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2010/09/01/no8_gakuitodaigaku.pdf>

(100) Thomas F. Gieryn, “Boundary-work and the demarcation of science from non science,” *American Sociological Review*, 48 (6), 1983.12, pp.781-795.

であるが、大学に関しても同様の議論ができる。

大学制度が変容していく途上では、様々な大学でないものとの間で境界画定作業が繰り返されていく。大学は本質的にオープンな制度であるので、大学の内と外との間の交易、交流が活発であり、そのような場面では、大学が大学であるための境界線を画定する作業を続けてきている。例えば、入学者の選抜は、大学のメンバーである大学生に適する者とそうでない者の境界を画定する作業であり、大学入試改革は、大学教育と高等学校教育のアーティキュレーション⁽¹⁰¹⁾の仕方を変更するための作業である。かつての英国のポリテクニクと大学とを分ける binary line も境界画定作業の結果と言える。大学改革に関する政策的議論では、審議会等の会議体が政治的要求と大学の慣習・価値との境界画定作業を担っているとみなすこともできる⁽¹⁰²⁾。

実践的な職業教育を担う新たな高等教育機関の問題は、大学教育と従来大学教育とはみなされてこなかった職業教育の境界を画定する又は画定し直す作業である。高等職業教育機関を大学とは別の学校種とするか、大学体系の中に位置付けるか、大学体系の中に位置付けるとしたらどのように位置付けるかという問題は、単なる制度論の議論ではない。制度論と境界画定作業はいわば双対問題⁽¹⁰³⁾である。制度論が主問題であるとすれば、その背後で、職業教育と大学教育の境界を画定する作業が双対問題（補問題）となっているのである。双対問題である大学教育の境界画定のための検討に正面から取り込むことで議論が新局面に進む可能性がある。

審議経過報告は、大学教育の範囲を広げ、職業教育との間の境界を職業教育側に広げる、つまり職業教育の一部を大学教育に取り込むような方向に議論を進めている。制度論を中心に議論が進んでいるため理解しにくいだが、問題の本質は、職業教育のうち何を大学教育として取り込むかにある。専門学校を提供する職業教育の全てなのか、一部なのか、一部ならばどの部分なのか、そしてどのように取り込むのか、また大学自身が職業教育にどのように乗り出すのか、それらを検討することが隠れた議論なのである。これは大学教育の境界画定作業にほかならない。換言すれば、高等職業教育機関の在り方を議論することは、改めて大学とは何かを問うことであり、従来の大学像を変更させ、これからの時代のあるべき大学像を再定義することである。当然ながら、大学教育の境界が変われば、大学教育に内在するルールや仕組みに調整や変更が必要になるはずである。つまり、大学自身も改革に向き合わなければならない。

既存の大学制度等との間で様々な調整が必要になることは容易に想像できる。中でも、①既存の高等専門学校、短期大学の制度との調整、特に学士号取得のための条件の違いをどのように調整するか⁽¹⁰⁴⁾、②既存の大学等が新しい高等職業教育機関を併設する場合は、大学統合に相当する（複数大学の準自治的統合または連合など⁽¹⁰⁵⁾）が、大学統合のルールや統合された大学間の共同教育課程等の共同事業の実施ルールをどのようなものとして整備するか、③高等職業教育機関の柔軟性を担保するためには教育課程編成におけるプログラム制度の導入が必要にな

⁽¹⁰¹⁾ 前掲注(5)

⁽¹⁰²⁾ このような組織を境界組織（boundary organization）と呼ぶ。David H. Guston, “Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction,” *Science, Technology, & Human Values*, Vol.26 No.4, Autumn 2001, pp.399-408.

⁽¹⁰³⁾ 双対問題とは、ある問題が2つの別の問題として定式化でき、一方の問題を解くことが他方の問題を解くことにもなっているような関係の問題をいう。主問題が解きにくい場合は、補問題（双対問題）を解くことで、主問題を解くことにつながる。

⁽¹⁰⁴⁾ 高等専門学校に関しては、平成27年5月に文科省の下に「高等専門学校の充実に関する調査研究協力者会議」を設置し、この件を含め、検討を開始した。

と思われるが、それを実現する設置基準等を、既存の大学等の学科、学部を軸とした硬い組織構造を前提とする現行の設置基準とどのように調整するか⁽¹⁰⁶⁾、等が具体化に向けて、すぐにも検討すべき課題となる。いずれも、既存の大学教育及び大学の根本的な改革、いわば新しい大学教育と大学の姿を描くことになるので、入念な検討が必要である。

新しい高等職業教育機関の制度と、実現すべき新しい大学教育の姿、新しい大学像は、同時に解いてこそ意味のある結論となる。中教審特別部会は、専修学校の位置付けに関する技術的議論に終始するのではなく、併せて大学教育とは何か、大学教育の境界をどこに引くのか、ひいては大学とは何かを示していくことが求められる。

おわりに

高等職業教育機関の創設は、非常に長い時間をかけて議論が続けられてきた問題である。その間に、問題設定枠組も変遷してきた。また、「日本再興戦略」改訂 2015」を通じた官邸からの議論の促進を求めるメッセージなど、関係者や専門家だけが集まって議論を進めるケースとは異なる要素がある。

高等職業教育機関の平成 31 年度創設というスケジュールが官邸主導で設定されていることから、審議経過報告で示されている方向、すなわち大学の傘の下に大学の一種として設置する方向で答申がまとめられ、実施に移される可能性が高い。そうではなく、「新しい学校種」となった場合には準拠する枠組みがないため、実現に向けて各種の法令や設置基準、認可プロセス等の整備に多くの時間を要することになり、おそらく平成 31 年度創設には間に合わないだろうと推測される。その点で、大学制度の枠内でのスタートは、現実的選択肢であると言える。

もっとも、すでに述べたように、審議経過報告の描出した姿は、形としては教育再生実行会議等の要請に応えるものと言えるが、想定される規模なども不明確で、成り行きに任せれば、例えば、制度は創設できても該当する機関がほとんどないという可能性も想定される。結果的

(105) 大学の統合・連携の形態等に関しては、小林（前掲注98）を参照。審議経過報告は既存の大学・短大が、高等職業教育機関を併設することを可能にするとしている。併設の意味は明確ではないが、一法人が新たに高等職業教育機関たる大学を新設することで、一法人が複数大学を設置するケース、大学を有する法人が既存の専門学校を有する法人と合併して一法人が複数の大学を設置するケース、複数の法人が法人は別々のままに、同一のブランド（大学名称等）を使うなど提携又は係属校化するケース等、多様な形態を想定しうる。大学間の統合・連携には利点も少なくないが、ルールを明確化しないと、モラルハザードを起こす可能性もある。

(106) プログラム制度は、教員の所属組織と教育課程である学位プログラムを一種のマトリクス組織として構築、運用する仕組みを指す。学位プログラム中心に大学制度を整理・再構築することはたびたび議論に上る。文部科学大臣から中教審に対する諮問「中長期的な大学教育の在り方について」（平成 20 年 9 月）に対応して、中教審は大学分科会に学位プログラム検討 WG を設けて検討したが、学位プログラムを前提とする場合の設置認可の仕組み、設置基準の在り方、学校教育法との関係等の課題が多々あることから、検討は実質的に中断された。その後も中教審大学分科会等の議論の過程で、学位プログラムという言葉は頻出するが、それを大学設置基準等の制度とどのように調整するかについては棚上げされたままである。そのため、学位プログラムを謳う各種の支援施策の実施に際しては、大学の現場では学部学科制とプログラム制を二重に運営せざるを得ず、学生にも教員にもまた財政的にも多大な負担を強いることになっている。また質保証の観点からは、学位プログラムを柔軟に運用していくためには、機関自身による内部質保証を中心に据えた評価体系を構築する必要があるが、現行の評価制度の設計思想と異なるため対応できない。高等職業教育機関が柔軟かつ質の高い教育プログラムを提供するためには、学位プログラムを中心に組織を構築していくことが必要になると見込まれることから、学位プログラムに基づく質の確保や評価制度の設計への再挑戦は避けられない可能性が高い。その制度設計は、大学・短大の学位プログラムの在り方にも跳ね返ってくる。

には、これだけ長く議論したにもかかわらず、現状とほとんど変わらない状況がそのまま続く可能性も否定できない。その場合でも専修学校の改革は必要であるし、さらに複雑化した教育体系を構築し、運用するためには追加的な行政的コスト、及び社会的コストが生じる。

もう一つの可能性は、専門学校からの転換が進まない一方で、大学・短大等から高等職業教育機関への転換が、自発的に又は政策的に誘導されて、加速する可能性もある。これまでの議論の過程でも、大学は多すぎる、大学は社会の要請に適合していない等の理由から、新しい高等職業教育機関への転換を支持する意見⁽¹⁰⁷⁾が見られた。ただし、この点に関する議論や検証は十分ではなく、検討すべき課題は少なくない。それにもかかわらず、必要な検討を飛び越して事態が進む可能性も否定できない。そればかりか、そのような方向に事態が進展する場合には、一連の議論の原点であった専修学校の1条校化運動に始まる専修学校改革の道筋は、かえって混沌としたものになりかねない。高等教育全体としてグランドデザインがないままに、大学・短大から高等職業教育機関への転換だけが既成事実化していくことが望ましいとは言い難い。

高等教育段階における職業教育がますます重要になるという見通しに対して異論が呈されることはない。そうであれば、意味のある改革を実現するために、もう少し議論を深める価値はあると思われる。そのためには、改革の目的は何なのか、大学及び高等職業教育機関によって実現すべき今後の日本の高等職業教育の姿はどのようなものか、さらには大学教育そのものの在り方や新しい大学像はどのようなものかをまず明確に描出すべきであろう。その上で、これまでの議論の経緯から離れて、別の角度から議論したり、厳格な制約条件であると考えられてきた条件を根本的に見直したりすることが必要である。また、目指す姿を静的なものとして描くのではなく、目指す姿に至る道筋を問題点や困難を克服するための動的なプロセスとして描くことで、建設的な結論に至ることを期待したい。

(こばやし しんいち)

(107) 例えば、前掲注(70)