

専門職大学制度

平成31年4月、専門職大学・短期大学が開学しました。新制度について、創設までの経緯、専門学校振興に関連する資料等を掲載します。

専門職大学制度の創設と専門学校振興の今後の方向性

全国専修学校各種学校総連合会

会長 福田 益和

【資料】

「専門職大学」・「専門職短期大学」の制度化等に関する経緯

平成31年6月

専門職大学制度の創設と専門学校振興の今後の方向性

全国専修学校各種学校総連合会

会長 福田 益和

はじめに

平成31年4月、最初の専門職大学が開学した。全国専修学校各種学校総連合会（以下、「全専各連」という）が専門学校教育、職業教育の発展を期して運動を行ってきた成果である。しかしながら全専各連の組織内では、専門職大学制度が全面的に受け入れられ、高い評価を得るには至っていない現実がある。

全専各連が長年にわたり、専門学校振興策として取り組んできた専門職大学の制度化の経緯を振り返り、専門学校にとって同制度の創設がどのような意義があったのかを考えることで、改めて全専各連の活動の新たな指針として、今後の専門学校教育の方向性を整理し共有することとしたい。

1. これまでの経緯

◆ 「一条校化運動」

平成 18 年に全専各連が運動方針として掲げた専門学校の「一条校化運動」を契機として、平成 31 年の専門職大学の開学に至る、全専各連の職業教育に特化した新たな高等教育機関創設に関する活動が始まった。

それまで全専各連は、いわゆる一条校との格差是正を運動方針の基本として活動を行ってきた。たとえば、準学校法人の特定公益増進法人指定、消費税導入時の一条校と同様の非課税化や、3 年制高等専修学校卒業者の大学入学資格付与、JR 定期券の高校との格差是正、さらには専門学校卒業者に対する専門士・高度専門士の称号付与とそれともなう大学編入学、大学院入学資格付与など、様々な待遇の改善、制度の改正のための活動を行ってきた。

昭和 51 年の専修学校制度発足後 30 年ほどの間に、国や地方公共団体からの経済的支援を別にすれば、高等教育機関あるいは後期中等教育機関として専修学校と一条校との制度上の根本的格差はおおむね解消されてきたことも事実である。

ちょうど 18 歳人口がピークから減少期を迎えるころ、大学・短大・高専の各高等教育機関への高卒者の進学率の上昇とそれともなう規模の拡大については、行政あるいはマスコミ、さらに高校側には大きな期待感があったと推測される。一方、その時点ですでに高校卒業者の 20% 弱の進学率を確保していたにもかかわらず、専門学校に対する適切かつ正当な社会的評価を与えようとの機運は強くなかったと言わざるを得ない。

しかし、バブル崩壊後の不況がもたらした就職氷河期において、卒業後に確実に職に就くことができる専門学校に対する学習者側の評価は高まっていった。大学卒業後に改めて専門学校の門をたたく者も増加、大学よりも短期間で必要な知識や技術、資格等を獲得できることで、高校新卒者の進学率もアップした。

それは当然のことながら、専門学校側の職業教育の質向上に向けた継続的な、そして真摯な努力があったからこそその結果といえる。これら各専門学校の具体的な取り組みが、他の高等教育機関と並び立つ高等教育レベルの職業教育セクターとして、さまざまな制度的垣根を取り除いていくことにもなったのである。

このような背景のもとに、「一条校化運動」が展開された。とくに平成 18 年の「教育基本法」の改正により、教育の目標に「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」と職業教育の重要性が規定されたことで、職業教育を担ってきた専修学校が学校教育法の第 1 条に規定される学校として社会的に認められるべき、との全専各連としての思いは強いものがあつた。

全専各連では、この運動を推し進めるにあたり議論の進捗に合わせて「一条校化推進本部」「新職業教育体系推進本部」「新学校制度創設推進本部」を役員会のもとに設置し、積極的に議論を進めてきた。

◆ 新学校種創設に向けて

全専各連は当初、すべての専修学校が一条校化を目指すとしてきたが、一般課程は

入学資格が法令上規定されていないこと、高等課程は高校との全体シェアの関係とす
でに大学への入学の道が開かれていること、生徒への支援策についてはほぼ高校と同
様になりつつあったことなどから、実際には専門学校的一条校化に向けた具体的対応
策の検討に注力することとなった。

一方、多様な設置形態のある専門学校を、そのまま学校教育法の第1条に規定する
ことは法律上困難であること、そして他の学校種に比べて設置基準が緩やかであるこ
とから、全専各連は専門学校を単純に一条校化するという路線を転換し、新たな学校
種を創設するという目標を立てた。

現行の専門学校とは別に職業教育に特化した新たな高等教育機関を制度化し、より
多くの専門学校が新制度に移行していくという方針を打ち出したのである。

その後の全専各連における検討の状況、文部科学省（以下、「文科省」という）生涯
学習政策局（当時）における議論、中央教育審議会（以下、「中教審」という）での審
議等、さらにはこの政策を進める大きな原動力となった政府の各種提言や議員連盟等
の動きについては、別添の資料を参照されたい。

2. 全専各連が目指した「職業教育に特化した新たな高等教育機関」の理想像

では、全専各連が目指した新たな高等教育機関とはいかなるものだったのか。端的
に言えば、以下のように整理することができる。

- ① 既存の大学ではない職業教育に特化した高等教育機関であること。
- ② 既存の大学ではないが、卒業することにより国際通用性のある称号等が付与さ
れること。
- ③ 専門学校のこれまでの職業教育に関する蓄積を継承できる設置基準であるこ
と。すなわち、専門学校が構築してきた、現場で求められる最新の技術・知識
に即応する柔軟な教育体制が継続できるものであること。
- ④ 高校新卒者はもとより、留学生や社会人のニーズへも対応した職業教育を提供
できる高等教育機関であること。
- ⑤ 普通科高校が中心の後期中等教育への強い刺激となるように、制度的にも専門
高校との接続を意識した高等教育機関であること。
- ⑥ 結果として、普通教育に対して一般に低くみられる風潮のある職業教育の社会
的評価を向上させ、中等教育段階から高等教育段階に至る、さらには生涯学習
としての社会人のリカレント教育を含めた「職業教育体系」を構築し確固たる
ものとする。

全専各連が長年議論し理想として掲げた思い、それは、いわゆる「アカデミック・
ライン」とならぶ「プロフェッショナル・ライン」の構築でもある。しかしながら、
結果として今般の「専門職大学」においてその理想に基づく制度がすべて実現したわ
けではなかった。

実際には、

- ① これまでの国（文科省）の高等教育の枠組みをゼロベースで議論することはで
きないこと。

- ② 専門学校側の利害と既存の大学等との利害が対立する部分もあること。
- ③ 特に大学関係者の中には職業教育は既存の大学等で十分に行われている、あるいは可能であるという認識もあること。
- ④ わが国の場合、大学制度の中でしか学位は存在しないことが前提となっていること。

など、様々な要件の中で、「専門職大学」の制度化がなされたといえる。

他の先進国の職業教育や人材育成システムの取り組みについても、中教審の議論の場では様々に取り上げられ、制度設計に際して参考とするべく資料提供がなされた。しかしながら、実際の議論では、先進的な国際的事例を参考とするよりも、これまでのわが国の大学制度の中でいかに整合性をとるか、という方向性が優先されたのではないだろうか。

3. 職業実践専門課程の制度化と専門職大学の制度設計への影響

平成 23 年に取りまとめられた中教審答申「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」の中では、「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」することが提言されているが、あわせて既存の高等教育機関における職業教育機能の促進についても触れられている。

その「先導的試行」として平成 25 年に専門学校における「職業実践専門課程」が制度化された。

職業実践専門課程は、それまで各専門学校が実践的職業教育を行うために、実習や演習、インターンシップ、さらには企業側が求める人材像に沿ったカリキュラムの策定、企業人を直接教育現場に招聘するなど、様々な工夫を凝らして実施してきた現場性の高い教育を改めて整理し、制度的枠組みとして基準化したものである。高等教育レベルの職業教育の在り方を「見える化」したといえる。

職業実践専門課程は、職業実践的な教育のための新たな枠組みの構築、すなわち「専門職大学」の制度化に際して、具体的な職業教育の質の担保のためにどのような仕組みが必要であるかを明示したのである。

つまり、高等教育レベルの職業教育は職業実践専門課程の制度化により、職業教育として質を保つために必要な要件が明確化され、あとは学校としての体裁をいかに整えるかが問題であった。そして、学校としての体裁を整える際に最大の分岐点となったのが、「学位」の授与とそれにとまなう国際通用性の問題である。

わが国においては、「学位」は大学でしか出すことができない、逆に言えば「学位」を出すことができることがすなわち大学である、という論理と、実態はどうあれ「学位」は国際的に通用する、という論理がある。

もし、新たな高等教育機関が創設されたとして、学位が出せず国際通用性も担保できなければ、何のための新たな高等教育機関なのか。また、制度発足後さらに学位と国際通用性を担保するための仕組みを作るとなれば、さらに 10 年、20 年のスパン

で時間がかかるとの文科省側の指摘の中で、大学制度の中に「専門職大学」を位置づけ、実践的職業教育が行える仕組みを作る方向で審議会の合意がなされ、具体的制度設計が行われた。

4. 専門職大学制度の概要

こうして制度化された「専門職大学」は、大学の持つ「幅広い教養や、学術研究の成果に基づく知識・理論とその応用の教育」と、専門学校を持つ「特定職種の実務に直接必要となる知識や技能の教育」の双方の特色を持ち、高度な実践力と豊かな創造力を兼ね備えた人材の育成を目指す高等教育機関として法制化された。

全専各連が制度設計の中で主張してきたことは、大学としての体裁を整えることは重要との認識に立ちつつ、実質的に職業教育が十分に行われる環境確保のために、

- ① 地域人材育成のための職業教育機関である専門職大学は、各地域で職業教育を行ってきた専門学校の教育資源を活用できるようにすべき
- ② 既存の大学の基準に縛られることなく、社会的ニーズに対応した職業教育が展開できるようフレキシブルにすべき
- ③ 職業実践専門課程の基準に即した制度とすべき
- ④ 職業教育に直接的に関係のない基準は緩やかにすべき

といった考え方に基づくものであった。

最終的に策定された具体的な設置基準等は、おおむね大学の基準と同等であり、その特色としては以下のような項目があげられる。

- ① 卒業者に対する学位の授与
- ② 多様な入学生の確保
- ③ 遠隔授業、昼夜開講制、長期履修生、入学前の実務経験の単位認定などによる社会人の学修ニーズへの対応
- ④ 教育課程連携協議会の設置
- ⑤ 基礎科目・職業専門科目・展開科目・総合科目による授業科目の構成
- ⑥ 前期・後期の課程区分制の導入
- ⑦ 臨地実務実習等の必要単位数の設定
- ⑧ 実務経験を有する教員の活用
- ⑨ 体育館やスポーツ施設、校地面積、校舎面積に関する要件の緩和

制度法制化初年度の平成 29 年 11 月に受け付けられた専門職大学の認可申請数は、専門職短期大学を含め 17 件、最終的に平成 31 年度開設される専門職大学は 3 校（うち 1 校は専門職短期大学）という結果となった。専門学校関係者の予想を大きく下回る厳しい結果となった。

大学設置・学校法人審議会は大学設置分科会長名で、異例ともいえる「専門職大学等の審査結果について」を出し、専門職大学の制度の趣旨を十分に理解し準備の上で申請することを要請している。

5. 専門学校にとっての専門職大学制度創設の意義と課題

専門学校にとって、一条校化運動から始まった専門職大学の制度化であったが、新たな大学制度としての専門職大学には、どのような意義があると考えられるか、おおむね以下のように整理ができるのではなかろうか。

◆意義

- ① 高等教育における職業教育の重要性についての議論を喚起したこと。
- ② 職業実践専門課程の制度設計の議論の延長として、高等教育段階の職業教育のあり方への関心を広く惹起したこと。
- ③ 専門学校が行ってきた実践的職業教育と学術研究の接点としての制度的到達点の一つとなりうること。

制度化による意義と同時に、制度化を優先するために議論が尽くされず残ってしまった課題や、大学制度に位置づけることで専門学校側が理想とするものと乖離してしまいった問題点も指摘することができる。

◆課題・問題点

- ① 現場性を強調する実践的な専門学校教育の実績に基づく制度設計ではなく、学術研究を基盤とする大学制度の上乗せとして職業教育機能を位置づける制度となっていること。
- ② この学校種が「特定の職業を目指した教育」であるかどうかの論点が、議論されず不明なままであること。
- ③ 大学制度の中での位置づけのため、明確に「プロフェッショナル・ライン」としての体系が確立されないこと。
- ④ 専門高校との接続を特徴の一つとして謳った制度であるにもかかわらず、議論の途中から当該視点が欠落し、既存の大学と高校の接続関係と何ら変わらない制度となってしまったこと。
- ⑤ 高等教育における職業教育のあり方を基盤とすべき制度であるにもかかわらず、学問分野の分類と産業や職業分野の分類との関係性の整理がまったく行われていないこと。
- ⑥ 国家学位・資格枠組み（NQF）の議論を進めることによって、卒業者の国際通用性の確保をよりの確なものすることとなるにもかかわらず、当該議論を進めようとの機運が高まらないこと。

6. 今後の専門学校振興の方向性

以上の振り返りと現状把握に基づき、専門職大学制度創設によって想起されるであろう今後の専門学校振興策の方向性については、以下の点が指摘できよう。

- ① 職業実践的な教育の先導的試行として制度化された「職業実践専門課程」制度

を新たなステージへ押し上げるために、より一層、質保証・向上を推進すること。

- ② 産業界の変化に対応し、教育内容の一層の高度化を図ること。
- ③ 高等教育の負担軽減策が講じられるにあたり、対象となる専門学校的主要要件が職業実践専門課程の認定要件と重なることなどを踏まえ、都道府県および国からの職業実践専門課程に対する振興補助金等による一層の支援の充実が必要であること。
- ④ 「専門士」「高度専門士」の称号の社会的認知度の向上を図るとともに、国家学位・資格枠組み（NQF）の構築や国家資格等の国家間の相互認証を推進すること。
- ⑤ 専門学校教育と学術研究の接点としての専門職大学への専門学校からの転換・移行については、専門職大学がより高等教育段階の職業教育機関としての役割を果たしうるよう、必要に応じ専門学校側からの働きかけを続けていくことを前提として、今後も推進すること。
- ⑥ 専門学校が今後も高等教育段階における職業教育セクターとしての役割を担い、労働力減少等の国家的課題に対して、「社会人の学び直し」や留学生の受入れを通じて、わが国の社会・経済の持続的発展に貢献すること。

わが国の職業教育の制度的展開の過程には、各種学校から専修学校（専門学校）へ、そして職業実践専門課程へという流れがある。具体的には、各種学校制度を格上げする形で専修学校制度が創設され、さらに専門学校のうち一定要件を満たすことにより専門士・高度専門士の称号が付与され、そして文科大臣認定の職業実践専門課程が制度化された。

このように全専各連は、職業教育にかかる制度を段階的に改善し、その新しい制度に多くの学校が参画することで、教育内容の充実・高度化を図り、社会的評価を獲得しつつ職業教育体系の構築を目指してきた。

その意味で「全専各連が目指してきた専門職大学制度」は、専門学校教育の頂点となるはずであった。しかしながら、これまで見てきたように専門職大学は、必ずしも専門学校側の期待にすべて応えうるものではない制度となったのも事実である。

わが国の社会・経済を支える中核人材、地域人材を育成するために、専門学校はより一層の努力が求められる。折しも、2018年に「高等教育の資格の承認に関するアジア=太平洋地域規約（東京規約）」が発効し、専門学校も高等教育機関として国際通用性の議論の場に加わることとなった。国内のみならず海外においても、職業教育機関としての役割を果たしていくことが期待されているのである。

今後、全専各連は、専門学校が職業教育機関としての社会的使命を果たしていくために、職業教育全体の底上げとさらなる高度化に向け、改めて専門学校教育のあるべき姿としての「職業実践専門課程を中心とした専門学校教育の新たなステージ」を構築していくことを活動の根幹としていくべきではないだろうか。