

大学団体と個別大学の関係性に関する課題 —高等教育における中間団体と大学の自律性についての議論を手がかりに—

びわこ成蹊スポーツ大学 松本 圭将

はじめに

2010年代以降の政策誘導といった手法に代表されるような、政府の高等教育政策への関与が強まっている中で、日本の大学の自律性を確保していくための一つの方策として大学団体の活動に期待する声がある¹。従来の政府と個別大学の関係において大学の自律性を検討するのではなく、多様なアクターを視野に入れた高等教育政策システムの研究が求められているといえよう。

高等教育政策には多様なアクターが存在しているが、高等教育研究において文部科学省あるいは他省庁といった行政機関、総理大臣をはじめとする政治家、あるいは社会の一代表である経済団体といったアクターは、しばしば大学の自律性を脅かすものとして取り上げられている。大学団体であっても、大学の自律性が失われていく中でその活動に期待する研究も多いものの、日本の国立大学協会の意見調整が個別大学の自律性を阻害した事例を指摘するものもある²。

その中で、高等教育に関係する多様な中間団体³などについては、その団体に関係する個別の大学の持つ自律性を擁護するものとしても、自律性を阻害するものとしても描かれてきた。例えば、米国のカリフォルニア州の州立大学制度における調整機関であるカリフォルニア中等後教育コミッション (California Postsecondary Education Commission, CPEC) は、州立大学の自律性に大いに貢献してきたと考えられている。

個別大学の自律性確保という点では大学団体と比べて優れているようにも見える機関のあり方や、こうした団体が抱える個別大学の自律性との葛藤について、これまでも議論が展開されてきた。そうした研究の整理は、大学団体を日本の高等教育政策システムに位置づけて検討していく上での手がかりとなる可能性がある。そこで、このような諸外国の中間団体に関する先行研究を整理し、大学団体による個別大学の自律性確保に関する研究課題を示すことが本稿の目的である。

本稿の検討対象となる中間団体は、先行研究において個別大学の自律性に好影響を与えたと言及されてきた、先の米国の CPEC と英国の大学補助金委員会 (University Grants Committee, UGC) が挙げられる。本稿の構成として、まずこの二つの組織について整理をする。後にも見るように、大学の自律性への一定の評価にもかかわらず、これらは現在までに廃止されている。そうした状況を踏まえながら、大学団体が持つ特徴との比較検討を行う。さらには、大学団体が個別大学との関係性においてもつ困難さについて考察した上で、大学団体研究における今後の検討課題を示す。

1. CPEC と UGC の特徴

(1) CPEC

本節では、中世古による研究をもとに CPEC の特徴を整理する。日本においても広く紹介されてきた

カリフォルニア州の高等教育マスタープランが重視する、独立性の高いセグメント間の調整のための機関として CPEC は発足した。州法が定めるその責任範囲は、学生の教育成果に関する情報提供や進学需要予測に基づく新キャンパスの長期計画、州の教育システムにおける調整・協力など多岐にわたる。ただし、先行研究では高等教育機関の間を調整する調整委員会としての側面が強調されてきたといわれている。構成員は知事室、上院議院運営委員会、下院議長が指名する各 3 名と、同州の三つの州立高等教育機関と私立大学、州教育委員会から各 1 名、知事室の指名する学生 2 名の計 16 人であった。政治的任用が多いものの独立した機関として、議会や知事の大学に関する法案等について反対意見を示す場面も多く、大学の自律性を担保するものだったといえる。しかし州の財政難を背景に、結果としてこうした姿勢が知事や議会との対立を生むこととなる。各大学の自律性を尊重しながら統制を行うことが求められ、その不達成に対する批判を受けることとなり、結果として 2011 年に CPEC は廃止された⁴。

いわば、個別大学の自律性を強く保障する機関であるがゆえに、財政難に陥り自身の望む通りに高等教育政策を推進したい政府からは機能していないものとみなされ、その結果廃止に追い込まれてしまったといえよう。

(2) UGC

本節では、秦によるイギリスの大学に関する研究における UGC に関する記述を通じて、UGC の特徴とその顛末について整理する。UGC は、1919 年に補助金配分機関として政府主導で創設された。構成委員は基本的に大学教員であるが、職員は財務省からの出向であった。そこで求められる役割は、「教育省 (Ministry of Education) や会計委員会 (Public Account Committee : PAC) からの影響を受けずに、できる限り大学側の立場に立つ緩衝機関」だったという。一時は財務大臣や大学学長委員会 (CVCP) の意向を受け政策策定機関へと機能拡大が図られる動きもあったが、結果的に緩衝機関として立場が固定された。補助金総額の決定権は政府にある一方、UGC は補助金配分の決定権限を完全委譲されていた。こうした形態をとっていたことで、イギリスの大学の自律性は、UGC と個別大学によって二重に保護されてきたと秦は指摘している⁵。

しかしながら、1970 年代のオイルショックに端を発する財政難を契機として高等教育に対する政府支出の再検討が政策的に取り上げられるなかで、補助金配分方法の不透明さへの批判が高まった。そして、1979 年の保守党政権成立後には政府からは教育改革への要求が高まるなかで補助金配分の公平性が求められるようになったほか、補助金総額の削減が行われ、補助金配分に行政の評価に基づく配分が導入されることとなった。一方の大学側からも、政府からの補助金の削減への対抗策が打ち出されない UGC への評価が低下し、UGC の大学への影響力も低下していくこととなった。こうした背景には、当初財務省の管轄下にあったものの、1964 年には教育科学省 (DES) の傘下に入ったために、高等教育における影響力を得たものの、財務省に対して他省庁と同様に予算を要求する立場へと変わってしまったということも背景にあったという。このように影響力が弱まった UGC は改革案を検討・提言したが、DES はその内容を踏まえる形で UGC を 1989 年に廃止し、大学財政審議会を設立することとした⁶。

補助金配分に関する権限を持つことで政府と大学の間での緩衝機能を持っていた UGC であったが、CPEC と同じく政府が財政難に対する対応を図ろうと直接補助金に関与を強めようとする中で、政府からの信用を失っていった。さらに、補助金総額の削減に対して有効策を持たなくなったがために大学か

らの信用をも失ってしまった。意思決定が中心の CPEC とは異なり、補助金配分が中心であるがゆえに、その点で大学からの信用を失いやすかったとも考えられる。UGC の緩衝機能は 1964 年の DES 移管をもって失われたものとする見方もあるとされており⁷、日本の私立学校の補助金配分を行う日本私立学校振興・共済事業団のような役割となっていたとみるのが適切かもしれない。

2. 大学団体との違い

(1) 大学団体の定義

前章で見た二つの組織と大学団体の違いについて検討する。『大学事典』において、大学団体は「大学および大学関係者（主として教職員）が、大学間の相互交流、意見・情報交換、共通の利害や関心の探求、調査研究活動、セミナー開催、政策提言などを目的として組織した団体」⁸と定義されている。その例としては、国立大学協会（国大協）、公立大学協会、公立短期大学協会、日本私立大学協会（私大協）、日本私立大学連盟（私大連）、日本私立大学団体連合会、日本私立短期大学協会が代表例として挙げられているほか、日本私立医科大学協会や日本教育大学協会といった専門分野別の大学団体や、学術団体的性格を持つ IDE 大学協会、「大学評価実施機関としての性格を強めている」大学基準協会が挙げられている⁹。こうした認識を踏まえると、大学団体は基本的にその結成に法的根拠がない（その結成に外部からの強制力がない）団体であり、大学や大学関係者により自主的に組織されたものだといえる。

一方で、諸外国の大学団体に関する比較研究を行った羽田は、大学団体の類型として、高等教育機関やプログラムの適格認定を行うア krediyetasyon 団体、米国の大学団体によって組織された全米教育審議会（ACE）に代表される包括団体、研究型総合大学やコミュニティカレッジ、大学と専門大学といった形で大学の制度ないし特徴を基にしたグループごとに組織される大学類型別団体、大学を代表し国の教育政策に影響を及ぼすこともある管理職団体（学長団体）、大学内部の職務・役職に対応した機能別団体の 6 種類を提示している¹⁰。

『大学事典』において日本における大学団体の代表例として挙げられている諸団体は、羽田の類型では学長団体という類型に当てはまる。学長団体については、フランスなど政府によって設立されている国もあるが、法人格を持つなど政府からの独立性を持って行動をしている国が大半であるという¹¹。

こうしたことを踏まえると、『大学事典』の定義には見られなかった、政府による設置も大学団体の形態として考えられないわけではない。とはいえ、少なくとも日本における大学団体に関しては政府により設置されながら独立性を持った団体は存在せず、政府とは独立した形で大学関係者によって設立されたものだといえる。すなわち、制度的には CPEC や UGC よりも政府から遠い組織である。

(2) 制度的位置付け

CPEC や UGC は高等教育行政の中で制度化され、個別大学の自律性を保障するために強い影響力を持っていたがために、政府の財政が厳しくなる中で政府の意向に沿わない大学の自律性を守るための行動を取ろうとした点を、役に立たない機関とみなされて廃止に追い込まれてしまった。特に、統制や評価の主体となることで、緩衝機能が失われてしまったことが大きい。教育行政制度の中で重要な位置を占めるからこそ大きな意味を持っていたが、法制度の中に位置づいているからこそ政府の意向で容易に廃止に追い込まれてしまう。

この点については、少なくとも日本の大学団体に関しては、前節で見た通り法的に行政制度の中に位置付けられているわけではないため、政府の意に沿わないために廃止させられる可能性は極めて低いと考えられる。主要な設置者別の4団体についてみると、私大協を除く3団体（国大協、公大協、私大連）は一般社団法人となっている。一般社団法人及び一般財団法人に関する法律では、不法な目的に基づいて設立されたことや正当な理由なく事業を1年以上実施しなかった場合にのみ、法務大臣や関係者の申し出により裁判所が解散命令を命ずることができるとなっているが（第261条）、こうした規定を根拠に大学団体が解散させられることは考えにくい。

一方で、そうした教育行政における位置付けを得ていないために、政府に対して持つ影響力はCPECやUGCと比べると弱い。中央教育審議会などの会議にて意見聴取として大学団体から報告を行っているケースや、私立大学に関しては大学設置・学校法人審議会の分科会の委員の推薦を文部科学省から依頼を受けているといったこともあるため¹²、必ずしも教育行政との繋がりが弱いというわけではない。ただ、そういった繋がりも弱まっているとみるべきところが多い。例えば、共通一次試験改革において国大協での議論が改革論議の中で尊重されている様子が指摘されてきたように¹³、少なくとも国立大学法人化以前の国立大学に関する改革においては国大協の意向が尊重される場面もあった。しかしながら、2023年に成立した大規模国立大学における運営方針会議の設置を定めた国立大学法人法の改正過程において、国大協が危惧を表明したのは法案の衆議院通過後であり¹⁴、その立場が以前よりも弱まっていることが見受けられる。

3. 個別大学と大学団体の関係性

前章までは、大学団体が積極的に、いわば自律的に活動していくことを検討してきたが、その活動が必ずしも個別大学の自律性を担保するものではない。実際に、同じ団体に所属している大学とはいえ一枚岩ではないということが指摘されている¹⁵。本章では、こうした個別大学と大学団体との関係性について検討する。

阿曽沼は、学問の自由と大学の自治と科学者集団（日本学術会議など）の自律性について論じている。大学における学問の自由については、国家施設型の大学であったドイツで見られるような政府からの研究者個人の自由と、理事会の権限が強いコーポレート型の米国における経営者からの研究者個人の自由という二つの考え方があるという。日本における研究者個人の学問の自由とは、ドイツのような政府からの自由として考えられてきたが、近年のガバナンス改革の中で、大学に対する学問の自由を日本でも意識せざるを得ない状況が進んでいると指摘する¹⁶。すなわち、従来大学に属する研究者個人の自由と個別の大学の自由は正の関係にあると見られてきたが、実態としてはそうではないということである。

また、科学者個人と科学者集団の関係性についても類似した関係性を指摘する。科学者自身の自由が拡大すれば、科学者集団の自由も拡大すると考えられてきた。しかし、ジャーナルシステムや評価システムなどによって、科学者集団は科学者個人を拘束している。科学者の社会的責任論や、あるいは生命科学やバイオサイエンス分野での研究規制などを背景に、「専門家集団としての科学者集団は、『自分たちの研究の自由を標榜する以上、自分たちできちんと自律性を維持しなければいけない』という状況」になっている。こうした状況について、個人の自由と集団（大学や科学者集団）の自由の関係性が正の関係にあると考えられてきた状況を「予定調和型」、その両者の自由が負の関係となる近年の実態を「ト

レードオフ型」と整理している¹⁷ (図)。

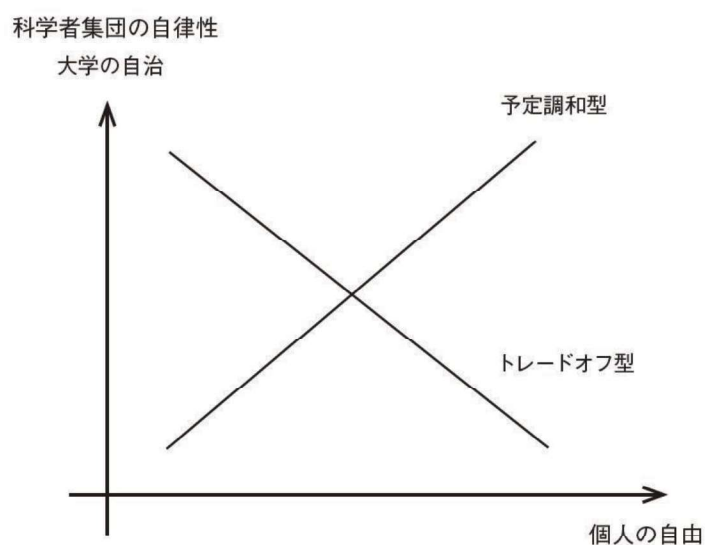


図 個人の自由と集団の自律性・自治との関係¹⁸

こうした個人と集団の関係は、大学団体を考える上でも援用できるだろう。会員によって構成される大学団体（集団）と会員としての個別大学（個人）としてみたときに、理念的には大学団体の活動は会員である個別大学の意向と反するものではないと考えられる。しかし、実態としては先に述べた一枚岩でないという指摘のように個別大学の意向をまとめるのが難しく、大学団体としての行動がとりにくくなっているといえよう。そのように考えると、大学全体のために大学団体が統一的な行動を会員大学に対してどの程度求めているのか、そういった程度を読み解く必要も出てくる。

まとめにかえて

これまで、政府と大学以外のアクターで自律性に好影響を持っていたとされる二つの組織の特徴とその顛末から大学団体の特徴を、そして大学団体が個別大学とその利益を共有することの難しさについて検討した。こうしたことを踏まえて、大学団体と個別大学の自律性に関する研究が向かうべきところを示したい。第一に、CPECやUGCのような制度的位置付けを持たない中で、大学団体が行ってきた多様な活動が、政府や個別の大学に対して何をもたらしてきたのかを分析することである。政府と大学の間に位置付けられてきた団体であるが、大学団体の持つ機能は本稿で検討した中間団体の持つ機能と同等といえないのではないか。松本は、私大協と私大連が関わった私立大学版ガバナンス・コード政策において、個別大学と大学団体が相互作用の中で自律性を確保しようとしている様子を見出しているが¹⁹、中間団体にみられる緩衝的な機能とは異なる、こうした大学団体だからこそ果たしうる役割をより検討する必要があるだろう。複数の団体における事例分析を通じた実態把握が求められる。

第二に、個別大学の自律性との葛藤の中で大学団体がどのような行動をとってきたのか詳細に検討することである。大学の自律性に対する制度的状況が変化していく中で、大学団体の活動がどのように変容していったのか。各種審議会の答申や国立大学の法人化などの大学の自律性に関わるような政策や制

度の変化を踏まえた経時的な分析が必要になる。

こうした二つの課題を踏まえながら、大学団体が守りうる個別大学の自律性の内実に迫っていくことが、大学団体の役割を明らかにするうえで求められていると考えられる。

註

- 1 江原武一『日本の大学改革の方向—『大学は社会の希望か』増補改訂版—』東信堂、2021年、233-235頁。
- 2 高木英明『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』多賀出版、1998年、313-336頁。
- 3 第3章において言及するが、本稿が関心を置く大学団体とCPECやUGCでは制度的な位置づけが異なっている。しかしながら、大学団体とこれらの団体は、政府と個別大学の間にあるという「中間性」については共通している。その点を踏まえ、本稿ではCPECやUGCについては大学団体より広範な意味合いを持つ「中間団体」という表現を用いることで、大学団体との差異を示しつつ検討を行っている。
- 4 中世古貴彦「米国高等教育における調整型州管理機構の廃止の影響—カリフォルニア中等後教育コミッションを例に—」『教育制度学研究』第25号、2018年、132-146頁。中世古貴彦『アメリカ高等教育のガバナンス改革—カリフォルニア大学の自律と統制をめぐる葛藤—』九州大学出版会、2024年。
- 5 秦由美子『イギリスの大学—対位線の転位による質的転換—』東信堂、2014年、197-225頁。
- 6 同上。
- 7 山崎智子『イギリス大学制度成立史—国家と大学のダイナミズム—』東信堂、2021年22-27頁。
- 8 齊藤泰雄「大学団体」『大学事典』平凡社、2018年、599頁。
- 9 同上。
- 10 羽田貴史『大学の組織とガバナンス』高等教育研究論集、第1巻、東信堂、2019年、276頁。
- 11 同上、282頁。
- 12 日本私立大学協会『平成30年度事業年報』2019年、332頁。
- 13 中村恵佑「大学入試の共通試験におけるアラカルト方式導入の要因に関する再検討—国立大学協会による共通第一次学力試験の改革過程に着目して—」『教育学研究』第88巻第2号、2021年、151-161頁。
- 14 羽田貴史「大学改革と大学—主体か客体か—」『IDE 現代の高等教育』No.662、2024年7月号、23頁。
- 15 金子元久「大学の危機と大学団体」『IDE 現代の高等教育』No.656、2023年12月号、7頁。
- 16 阿曾沼明裕「学問の自由・大学の自治・科学者集団の自律性—『学問の自由』の相対性—」『年報 科学・技術・社会』第31巻、2022年、67-73頁。
- 17 同上。
- 18 阿曾沼明裕「『学問の自由』の相対性：学問の自由・大学の自治・科学者集団の自律性」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）』2021年、21頁。
- 19 松本圭将「私立大学版ガバナンス・コードの形成・実施における大学団体の役割—個別大学の自律性確保の観点から—」『日本教育行政学会年報』第49号、2023年、205-224頁。

Issues Related to the Relationship between University Associations and Individual Universities: The Intermediate Groups in Higher Education and the Autonomy of Universities

Yoshimasa MATSUMOTO

As government involvement in university autonomy increases, university associations are being called upon to play a role in ensuring university autonomy. In this context, the purpose of this paper is to present issues to be addressed in discussions on securing the autonomy of university associations. We will examine intermediate associations that are said to have secured university autonomy in previous studies and the relationship between individual universities and university associations.

The first study examined the California Postsecondary Education Commission (CPEC) in the United States and the University Grants Committee (UGC) in the United Kingdom. Both were ultimately abolished as a result of increased government pressure and reduced buffer functions triggered by financial difficulties. We confirmed that university organizations have a weaker institutional position than these groups. We pointed out the need to examine the role that such groups could play.

In the second review, we examined the debate on the relationship between academic freedom and groups such as individual researchers, universities, or scientific communities, and confirmed the difficulty of reconciling individual and group freedom. In this context, it was indicated that we should also examine in detail how university associations have acted in conflict with the autonomy of individual universities.

Taking these two issues into consideration, we believe that in order to clarify the role of university associations, it is necessary to take a closer look at the reality of the autonomy of individual universities, which university associations can protect.