

利益団体研究の大学団体研究への援用可能性

—政策形成・実施過程における大学の自律性の分析に向けて—

松本 圭将

序

急激な高等教育改革が行われているが、その現場の意見や状況を反映しない矢継ぎ早の改革によって、大学の改革への積極的な姿勢が失われていることが指摘されている¹。このような状況を改善するためには、政策形成の場面において大学の意見を反映できるような仕組みや活動が求められるだろう。また、その研究や教育の発展のために政府から自由であるべきとされてきた大学は、現代においてはその目的の実現のために自ら経営を進めていく自律性が求められている一方で、先にも述べたように種々の政策への応答も求められている。そのように考えると、教学や研究など大学における多様な活動は政策の実施過程であると見ることもできる。その中で大学がどのように政策に対応しているのかを検討することは、大学の自律性の実態を明らかにすることにつながる。そこで本稿は、大学の自律性を政策過程の中で大学が主体的に活動することと捉え、特に政策形成と実施の場面において検討する立場を取る。

このような取り組みを進めていくためには、個別大学の利害を超えて大学全体の利益を支える協力関係が個々の大学や大学関係者に求められているといえる。そのような協力関係によって組織され、大学の自律性を確保しうる機関として大学団体が挙げられる。大学団体とは、「大学および大学関係者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」²と一般に定義される。中央教育審議会（中教審）などで意見表明の機会を与えられるなど政策過程への関与もみられる機関であるが、その実態について十分に検討されているわけではない。

一方で、政治学においては共通の利益を持つものが集まった集団（利益集団）が組織化した利益団体や圧力団体の存在が古くから指摘されてきた。同じ利益を持つものの代表としてその領域の利益実現のために活動しているが、教育分野においても利益団体や圧力団体が存在し、活動していることが当然のこととして考えられる。後に見る通り、教育学において地方教育行政を中心としていくつかの検討がなされている。大学団体もこのような団体に含んで考えることができるのではないかと。大学団体の活動は多様であり、圧力団体として検討することは難しいという指摘もある³。しかしながら、政策過程に関与する団体が存在することも事実であり、そして情報の共有など利益団体の利益（interest）という語の持つ多義性を鑑みても、圧力団体を含む利益団体という観点から大学団体のあり方を検討することは、見えにくいとされる大学団体の実態や活動を整理していくうえで重要な作業だと考えられる。

そこで本稿では、高等教育政策においてこれまで体系的に検討されてこなかった大学団体を大学の自律性を確保するアクターとして検討するために、政治学における利益団体研究の知見や理論を援用する可能性を考察することを目的とする。まず、高等教育政策研究と大学団体研究の先行研究を整理し、高等教育政策研究における大学団体研究の課題を明らかにする。次に、政治学を中心とした利益団体研究について日本の包括的な利益団体研究を継続的に行った村松や辻中らの一連の研究を取り上げ、その研究方法や対象、論点、得られた知見を検討する。そして、教育における利益団体を扱った教育行政学における研究を取り上げて、高等教育の文脈への示唆を得る。最後に大学団体研究を進めるうえで利益団体研究の理論や知見を援用する可能性と論点について考察する。

1. 高等教育の政策過程と大学団体に関する研究の動向

大学団体研究における検討課題にはどのようなものがあるのか。本章では高等教育政策と大学団体に関する先行研究について検討する。まず、高等教育政策研究の中で大学団体に関連する先行研究を概観する。次に大学団体の制度的側面について検討した羽田による研究を検討し、大学団体研究における課題を示す。

(1)高等教育政策研究における大学団体

政策形成に関しては一定の研究が行われている。橋本によれば、アメリカでは政治学における政策モデルを利用した高等教育政策過程の分析が行われており、日本でもそのようなモデルを利用した分析も行われるなど、政策形成に関する研究自体は一定程度蓄積している⁴。ただし、本研究の問題関心のように大学の自律性との関連で多様なアクターを取り上げ、そして大学団体の機能に着目した研究は少ない。例えば二宮は1970年代の産学連携政策の一つである「受託研究」の政策（形成）過程を政策モデルで分析しているが、そこで着目されているのは政策が実現するにあたってのアクターの意見の対立であり、そのアクターとして大学団体である国立大学協会の主張が登場するが、どのような役割を果たしたか踏み込んで検討していない⁵。大学団体の政策形成における役割について大学の自律性との関係で検討した数少ない研究として、高木による国立大学協会の受験機会複数化問題への対応を検討した研究が挙げられる。受験機会複数化を求める政府や国会議員（文教族）からの圧力を受け、国立大学協会が態度を変化させ、教授会の議決を経ない学長アンケートの結果という形式的な合意を根拠に複数化を押し進めた過程を描き、「大学自治」が持つ個と全体の合理的な調整の困難という課題を指摘している⁶。大学の自律性（自治）という観点から大学団体が政策形成に関与する様子を描き出す点で本稿と関心を共有しているが、あくまで個別大学の自治が大学団体によって侵害される過程に着目しており、大学団体の機能の分析が主眼ではない。

政策の実施に着目した研究は、政策形成に関する研究と比べて十分に行われているとはいえないが、その中で私立大学の設置認可に着目した朴澤の研究⁷や、2012年から2013年にかけて行われた国立大学改革プランを基に実施された教員養成分野のミッションの再定義における大学と文部科学省のやり取りを検討することで、大学と政府の関係性について考察した小方による研究があるが⁸、これら研究において扱われるアクターは個別大学と行政のみである。

(2)大学団体に関する研究

上記のように、行政や個別大学といったアクター以外を取り扱った高等教育政策研究はかなり限定されており、大学団体についても同様である。このような状況の中で、制度的観点から大学団体を扱った羽田による研究が大学団体の代表的な研究として挙げられる。羽田は大学団体を、大学ガバナンスに市場原理が導入された中での調整者と、大学経営者養成の専門職団体という二つの立場で大学団体を取り上げ、制度や機能の側面から外国事例の比較研究を行った⁹。それらを踏まえ大学団体についての整理を行っているが、ここではそのうち本稿に関連する4点を示す。まずその設置形態について、すべての大学が加盟する団体のほか大学の類型や設置者ごとに設置されているが、日本では設置者、類型ごとの団体しか存在していないことが特徴であるとされる。次に設置の経緯について、大学主体で設置されることが多いが国の機関として位置づけられるケースもあるといい、例えば国立大学協会は戦前の高等教育行政の諮問機関から発展的にできたという側面を有しているという。そして大学団体の活動について、対外的な活動として、①政府や政策決定者との交渉（ロビーイング）、②外部社会との連携、③高等教育関係団体を含む人々との情報交換・交流など、内部的な活動として、④高等教育に関する調査研究、⑤会員機関への情報提供・議論と交流、⑥政策提言、⑦各種の能力開発プログラムなどを通じた会員機関への支援などを挙げている¹⁰。最後に、大学団体の課題として、ロックの英国の大学団体についての講演録を引きながら、大学間の利益の対立による個別大学の政策への影響力の増大や団体の乱立などを指摘する¹¹ほか、経済的価値以外の多様な大学の価値を認める同盟者を大学の外に求めること、大学内部において社会的使命の達成に貢献する運営の実現に寄与することを挙げている¹²。

これら羽田の研究における課題として、以下の3点を指摘したい。第一に、大学団体の組織や構成に関する議論が不十分であるということである。大学団体が設置者別に組織されていることが大学界としての結束の弱さにつながるとしていたが、団体の組織や規模といった事項がどれほど大学団体の活動に影響を与えているのか十分に検討されていない。オルソンが規模の小さい団体でないとフリーライダーを阻止できず、十分な成果を得られないと指摘するように、一概に規模が大きいかだけでは成果を得られない可能性もある¹³。設置の経緯といった団体の歴史的背景もかかわっていると考えられ、その点についても十分に検討する必要がある。第二に、大学団体と他アクターとの関係性についてである。羽田は大学団体の制度的側面に着目したが、実際の政策過程においてどのような活動が行われているのか、十分に踏み込んでいない。すなわち、団体がどのようにアクターと関係を築き、その結果どのような影響力を行使しているのかには言及していないが、大学の自律性を確保するという点では、この点を検討することが重要になる。第三に情報の活用や入手といった活動への言及である。エビデンスに基づく政策形成や個別大学におけるIR（Institutional Research）が重視される状況の中で高等教育政策過程における情報の意義は高まっていると考えられ、重要な論点といえる。羽田の研究ではたしかに調査研究機能の存在を指摘し、その重要性に言及しているものの、大学団体がどのような情報をどのように獲得し、そして利用しているのかということについては検討されていない。

2. 利益団体研究の展開と知見

本章では、第1章で示した大学団体研究の課題を基に利益団体研究を整理し、大学団体研究への援用可能な知見を提示する。まず利益団体という用語やその研究が村松や辻中らによってどのように進められてきたのかを示したのち、彼らの研究の成果について見ていく。

(1)基礎事項の整理

政治学を中心とした利益団体研究について検討するが、利益団体についての研究は事例研究として行われるものが多い。その中で、包括的なサーベイ調査により理論化を試みたのが村松や辻中らによる一連の研究であり、事例研究の多くにおいても彼らの研究が参考されている。ここでは一連の研究に関する基礎事項などを整理する。

1)用語の定義と調査の概要

まず、利益団体という用語について、類似した圧力団体という用語との差異について検討したい。この二つの用語を同義とみなすこともあるが、以下のように区別できるという。まず、サラリーマンや学生、女性など、「一定の態度や利益の共有」が存在する人々のことを利益集団と呼び、このうち「継続的かつ形式的な規則を有している実体的な組織」を利益団体と呼ぶ。圧力団体とはこの利益団体のうち、「政府の諸決定とその実施に影響を与えようとする団体を指す」が、「恒常的に圧力団体である団体もあれば、何か問題が発生したときにだけ圧力団体として行動する団体もある」ことから、両者を明確に区別することは難しいとされる¹⁴。

なお、辻中らの研究では、利益団体に焦点を当てた研究と圧力団体に焦点を当てた調査がある。前者の調査はNPOや自治会など多様な社会団体を対象としており、市民社会の動向を描き出そうとする調査だといえる。後者は利益団体の中でも頂上に位置する圧力団体を対象とする調査であり、政治との関連がより強調されている。著作の中ではどの調査（団体）を扱ったか明確に区別されているものもあるが、両調査を比較するものもある。そこで本稿では、辻中らの一連の研究のことをより広義に「利益団体研究」と呼称することとする。圧力団体調査については、村松や辻中を代表者として、1980年（第1次）、1994年（第2次）、2002～2003年（第3次）、2012年（第4次）の4回行われている。利益団体（JIGS : Japan Interest Group Study）調査については、辻中を代表者として、1997年（JIGS1）、2006～2007年（JIGS2）、2012～2013年（JIGS3）の3回行われている。

2)団体の分類と区分

辻中らの利益団体研究において、扱われる団体は農林水産業、経済・業界、労働、教育、行政関係、福祉、専門家、市民・政治、宗教の9分類に分けられる。圧力団体調査では対象となった団体を調査者がこれらの分類に分けていく方式が取られたが、利益団体調査においては回答団体自身が分類から選択する方式が取られている。さらに、第1次圧力団体調査の結果を踏まえ村松らはこれらの団体を政策領域に基づき、セクター団体、政策受益団体、価値推進団体の3類型に分けた。セクター団体には専門家、経済・業界、農林水産業が含まれ、社会の経済的・職業的な構成を反映した市場的な団体である。教育、行政関係、福祉が含まれる政策受益

団体は、政府の活動に存立が依存している団体である。労働や市民・政治が含まれる価値推進団体は、彼らのイデオロギーや価値体系が体制や政策体系に根付いていないような団体である。教育団体について辻中らは明確な定義をしていないが、第3章で検討する教育学における利益団体研究の一つである白石編では、「学校教育の当事者によって組織されている団体」¹⁵と定義されている。辻中らの研究で扱われているのは私立学校の代表や教員（特に校長などの役職）、保護者などによる組織であることから、同様の意味合いで用いられていると考えられる。ただし、社会教育関係の団体を含む可能性も考慮して、本稿では教育団体を「主に学校教育の当事者によって組織されている団体」と定める。ただし、辻中らに倣い、労働組合としての要素が強い教員組合は労働団体として扱う¹⁶。

(2)利益団体研究における視点

辻中は団体世界を分析する視点と、それに関連する先行研究上の諸仮説を三つに分類した。第一に、団体内部の個人や個人間の関係性、個人と組織の関係に着目するミクロレベルの視点である。団体の形成と成長をどう説明するかということが問題になる¹⁷。具体的には、会員の属性や団体の規模（リソース）、形成時期など歴史的事項やリーダーのイデオロギーといった事項が検討されている。

第二に、団体を一枚岩の組織として捉え、団体同士、ないし団体と政治的アクターとの関係性を捉えようとするメゾレベルの視点である¹⁸。具体的には、団体間関係、政治アクターとして政党との関係、行政との関係、そしてマスメディアとの関係が検討されている。

第三に、団体世界の配置や構造が政治体制やその変化とどのように関連しているかというマクロレベルの視点である。利益団体の持つ政策過程へのインパクトから、多元主義やネオ・コーポラティズムといった国家と団体の関係性を検討する論点である¹⁹。具体的には、団体のロビイング活動や団体の政策への影響力を検討している。ロビイング活動の内容や活発度、政策の推進や阻止にどのように関係を持ったかということから、政策過程と団体の関係について考察が行われている。

上記三つの分類は厳密に区分されるわけではなく、それぞれの論点が相互に関係しあっている。例えば、辻中はここでメゾレベルとして挙げた団体間関係について、マクロレベルの理論的立場によって視点が変化することに言及している²⁰。また、一連の研究において、先に見た通り当初は多元主義やネオ・コーポラティズムといった抽象度の高い政治理論との関連を重視していたが、次第にその時々々の政治状況との関係性について論じることが主題とされるようになった²¹。最新の第4次圧力団体調査における考察の焦点は以下の3点である。第一に、どの利益集団がどの程度利益団体化しているか、その促進ないし抑制要因は何かという組織化の問題である。第二は、どの利益団体が、どのようなときに、どのようなルートで影響力を行使して圧力団体化するのか、その活動の活性・停滞の要因は何かという政治的活性化の問題である。第三はかつて影響力のあった団体が政治的転換の中で衰退しているのか、また新しい団体が生まれているかという循環の問題である²²。やはり、メゾレベルを中心にマクロレベルへの関心が主体となっていることが読み取れる。

(3)利益団体研究の成果—大学団体研究の三つの課題との関係から—

本節では村松や辻中の一連の研究で示された成果について、第1章で示した大学団体の課題に即して整理する。最新の成果である辻中編で扱われた第4次圧力団体調査の結果を中心に整理するため、特段記載のない場合は同調査の成果について言及している。そのほかの調査に基づいた知見については特記して示している²³。

1)団体の組織と構造

第一の課題である、団体の組織や構造と活動の関係性については、先の三つの分類ではミクロな視点とマクロな視点から見たものだといえる。団体の組織規模と団体の影響力との関係について、第1回圧力団体調査に基づいて辻中は常勤職員数などの組織力は影響があると述べるが、それ以外の規模や会員数、財政といったリソースによる影響力の差はないとしている²⁴。一方、JIGS2 調査に基づいて山本は、個人会員数が多いと団体の影響力の自己評価である主観的影響力認知と政策実施／阻止経験が高くなること（団体会員についてはあまり関係なし）、常勤職員数については主観的影響力認知と正の関係（特に6人以上）があること、政策実施／阻止経験については国政に関してわずかに関係が見られること、財政規模については5000万円以上では主観的影響力認知が高く、1億円を超えると政策の実施／阻止経験がわずかに多くなることを指摘している²⁵。このことから、利益団体でより影響力がある、ないし近年になって影響力が強まっているということが推察される。

2)他アクターとの関係

第二の課題である他のアクターとのかかわりがもたらす大学団体の影響力という点については、メゾレベルからマクロレベルに跨る論点だと考えられる。政治アクターと行政アクターに分けて整理する。まず、団体が政党と行政のどちらに接触するかという前提となる論点がある。これについては、政党と行政両方に接触する団体と行政にのみ接触する団体に分けられるとされ、教育団体は両方に接触する団体が多い。ただし、教育団体のうち地方レベルの団体は行政との接触しか持たない団体もある²⁶。次に政治アクターとの関係を示す論点として、団体と政党の関係が挙げられる。濱本は、団体—政党関係について、「人材、資金、選挙運動の各側面で団体と政党の関係性が弱まり」、「政党に接触しない団体、議員に助力を頼めない団体が増加した」と指摘する。自民党一党優位の状況が長らく続いてきたが、民主党政権の誕生期にかけて団体と政党のかかわりが希薄になり、多元主義に近い形になっているという²⁷。関連して団体の影響力について、JIGS2 調査に基づき山本は、団体を「穏健な保守系団体」と「リベラル系団体」に分類した。そして、積極的にロビイングを行っている市民団体などリベラル系団体では政策の実施や阻止を果たした経験を多く持つが、一方で教育団体を含むそうした経験が少ない穏健な保守系団体は政策形成のメイン・アクター（政府、与党など）と利害が共通するため、影響力の自己評価は高いと分析する²⁸。山本は影響力を発揮しているのは頂上団体であることを述べるが、圧力団体では影響力が4回の調査を通して弱まっていることも指摘されている²⁹。

行政に関しては、接触の種類や頻度という観点から整理を行っている。森はJIGS2の結果から行政手法に基づいた分析を行い、利益団体と行政の関係において、行政側からの包摂（許認

可や行政指導」という側面が基調にあり、次に相互交流（情報交換や政策決定・執行への協力）があり、最後に人的交流（ポスト提供）・資金的関係（補助金）があるという結果を示している³⁰。その傾向の中でも第四次圧力団体調査の結果を見ると、他の二つの側面は維持されつつも利害調整にかかわる相互交流に関する項目は低下している。ただし、意見交換を行う団体は依然7割を超えているなど団体と行政の関係が断絶しているわけではなく、久保が言うように「各省庁は団体との接触の密度を低下させつつも、その範囲を維持している」のである³¹。

3) 団体と情報

第三の課題である情報に関して、濱本・辻中によれば、審議会に参加する団体は情報源として中央省庁を最重要視しているという。森田によると、審議会に参加を依頼される前の段階で省庁側は関連団体の幹部などに対しインサイダー情報の提供や利害の共有を行うことなどを通して、省庁の応援団として育て上げようと試みていると指摘する³²。すなわち、審議会に委員を派遣する団体は、常時行政と情報を共有している可能性があるということがいえ、それゆえ情報源として審議会は大きな意味を持つと考えられる。しかしながら、審議会に委員を派遣する圧力団体は4回の調査を通して減少している。特に文部科学省の審議会においては企業からの参加者が増えているということには留意する必要があるだろう。教育団体の意見がこのような場で通りにくくなっている可能性があるし、情報の入手にも限界が生じているとも考えられる。

審議会参加が難しくなることで情報が得にくくなっていると考えられる一方で、大臣など中央省庁幹部への直接接合において教育団体は他の団体と比べやや割合が高くなっているし（全体：13.8%、教育：21.5%）、行政も団体に接合を図ろうとしている（中央省庁から相談を受ける団体の割合は、全体：24.4%、教育：33.1%）。また、団体の情報源についての調査では、全体としては中央省庁を情報源の第一位として挙げるが、教育団体においては学者と会員（ともに22.2%）が中央省庁（21.4%）と横並びとなっている³³。このような教育団体独自の情報のネットワークの存在について、大学団体研究において検討する必要があると考えられる。

3. 教育学における団体研究

第2章では政治学における利益団体研究についてみてきたが、教育学において村松や辻中のような体系的・包括的な団体研究は十分に行われてこなかったし、そもそも十分に教育政策や行政の中で位置づけられてきたとは言い難い。ただし、教育行政学において初等中等教育段階の主に地方レベルの団体に関していくつかの研究がなされている。そこで本章では、教育行政学で行われてきた教育団体に関する三つの研究を整理し、大学団体研究への示唆を示す。

前章で検討した村松らの第1回圧力団体調査に基づく研究を踏まえた研究を行ったのは白石らの研究グループである。白石は地方教育行政における政策形成、実施の過程において議会・議員など多様なアクターによる政治の状況を明らかにしようとし、その中で校長会などの教育関係団体の機能を実証的に明らかにした。そこでは、校長会は政策形成の議論の場（自治体の審議会など）への影響力を持ち首長や教育委員会とも接合を行い、PTA団体は政策を追認するという形で関与する一方、教職員組合は政策形成の場に対して影響力を持たず、その代わり教育委員会や首長に対して校長会以上に接合を図るということが明らかになった。これは村松ら

の明らかにした教育団体の特徴とおおむね一致するとしながらも、教育団体の活動は村松らが指摘した予算配分や政策受益といった領域への関与にとどまらず、どのような学校を作るかといういわば価値推進の側面を持つということや、労働団体として分類される教職員組合が大きな役割を持つということから、教育関係団体の性格を捉える際に村松らの提示した3つの団体類型の限界を指摘している³⁴。

また青木は、国（文部省）、都道府県、市町村の政府間関係において都道府県公立学校施設整備期成会（以下、期成会）という利益団体が施設政策の政策過程にどのように関与したか検討した。期成会は、全国期成会ないし独自の陳情活動、県内市町村担当者向けの研修会、会議等の活動を実施しており、そこでの3者のかかわりから、行政、政治という2側面の機能を持つことが指摘されている。すなわち、行政的側面で期成会が結節点として文部省が市町村に補助基準を遵守させ、政策を地方に理解させることに寄与することであり、政治的側面では国と地方を通じた補助制度の充実、強化や必要事業量の確保に寄与しているというものである³⁵。

上の二つの研究は政治学における利益団体研究を踏まえているが、その立場を取らないものの、行政過程を非公式に支える団体像を描いた荻原の研究がある。荻原は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の成立前後において行われた教員に対する勤務評定の実施という政策の実施を事例とし、教育行政過程における政策実施の場面で教育委員会関係団体や教員組合など非公式な任意の団体に関与していることを明らかにした。荻原はあくまでこれらの団体を団体政治の問題とは異なるとして利益団体ないし圧力団体として捉えていないことを強調している³⁶。しかし前章で見た通り、利益団体が政策の実施過程へ関与していることも検討されており、必ずしも利益団体が政治過程のみに関わるということは認識として適切ではない。

前章で検討した利益団体研究の視点のうち、上記三つの研究はそれぞれいくつかの視点を含んで検討している。まず、いずれの研究も政策過程における団体と議員や議会といった政治的アクター、ないし行政という団体以外のアクターの関係に着目したメゾレベルの視点から検討が行われており、これは利益団体研究においても同様であるといえる。白石はメゾレベルの研究が中心ではあるが、多元主義やネオ・コーポラティズムといった政治体制に関する理論に触れ教育政策過程の実証的研究の理論枠組みの発見・検証を試みている点で、マクロレベルの視点も含んだ研究であったといえる。白石は第1次圧力団体調査を基にした村松らの研究をベースにしているため、特にこのような視点が強かったものと思われる。また、特に教育行政学における実証的な研究の不足という批判意識から行われており、そのためこのような政治学の理論に分析枠組みを求めようとしたのである。

荻原の研究については、利益団体とは異なる観点からの研究だと述べられているが、先にも述べた通り行政と団体の関係を描いている点でメゾレベルである。さらに、勤務評定の実施過程において、教育関係諸団体の再組織化、分化・統合という点にも着目しつつ議論が行われているという点で、構成員レベルに着目したミクロレベルの研究であったといえる。

このように見ていくと、わずかながら行われていた教育関係の利益団体（以下、教育利益団体）に関する研究においても、利益団体研究において示されていた多様なレベル（視点）から研究が行われていた。ただし、それが初等中等教育段階の地方教育行政に着眼したものであったことは留意したい。

そして、教育行政学の先行研究において明らかになった教育利益団体の機能は、先の青木の整理のとおり二つに区分することができるだろう。一つは政策の策定や予算協議など「政治的側面」としての政策策定過程への関与である。白石の研究で関心が置かれているのは主にこの側面である。もう一つは、法制度や施策の普及・遵守といった「行政的側面」としての政策実施過程への関与である。荻原の研究が見ているのはまさにこの点であるといえる。村松や辻中の研究においても、行政（省庁）とのかかわりが検討されており、そこには利益団体の「行政的側面」を見て取ることができるが、彼らの関心は権力構造など政治的関心に偏っており、そこで実際に注目されているのは政策形成過程での団体の機能となるためであろう。しかし、政策受益団体である教育利益団体にとっては、政策形成の場面だけでなく、実際に政策が策定された後の実施場面においても行政と深いかかわりが生じることから、行政的側面がより重視されることが考えられる。

4. 利益団体研究を踏まえた大学団体研究の展開可能性

本章では、大学が自律性を確保するために政策形成と実施の両面での大学のあり方に着目するという本研究の立場から、前の2章で整理した利益団体研究を考察する。まず、政治学における利益団体研究からの示唆について検討し、次に教育利益団体の検討から見えた利益団体の機能の2側面について取り上げ、高等教育行政や大学団体の文脈への展開可能性を検討する。

(1)利益団体研究を踏まえた大学団体研究の課題

第2章での利益団体研究における知見について、本稿で示した大学団体研究の課題に対しての援用の方向性を検討する。第一の課題である団体の組織や構造について見ると、利益団体研究においては組織力と団体の影響力の関係性が一定程度指摘されていたが、大学団体においては十分な組織力を持ち得ているのかは明らかでない。現在主要な大学団体の一つである国立大学協会が、国立大学の法人化に伴う一般社団法人化まで長らく東京大学に事務局を置き独立した事務局を持っていなかったということを踏まえると³⁷、安定的な組織体制を整えている団体は少ないことが推測される。大学団体の歴史的な経緯も現状に影響を与えていると考えられる³⁸。また、従来の大学団体研究で指摘されてきた、設置者ごとの大学団体への批判³⁹については、第1章で示したように規模が拡大することは必ずしもメリットがあるわけではない。オルソンは、利益団体の活動が実効性を持つための条件として、規模を最小限にするか、規模を大きくするのであれば外的な圧力が必要だと指摘している。その指摘を踏まえれば、大学団体のあり方は、「①多様な大学を含む団体を作ることは難しいためそれ以外の方法で多面的に利益を主張する」、あるいは「②政治家など何らかの外部の力によって頂上団体を形成する」という二つになる。その点を検討するには、外国の事例を検討することも必要になると考えられる。

次に、第二の課題である団体とアクターの関係とそれに基づいた大学団体の影響力の検討である。まず、政治アクターとの関係について検討の必要が示された。教育団体が行政と政治の両者と関係を持つとされているが、政治アクターは教育政策研究において十分に検討されてこなかった領域である。大学団体研究においても、政治アクターとの関係を明らかにすることが重要となるだろう。中央／地方レベルで接触の対象が異なっていたが、レベルの違いという点

では、大学団体のアクターとの関係においては大学レベルで組織されているのか、それとも学部など下位のレベルで組織されているのかということで差異が生じる可能性を示している。また、行政との接触が団体との関係を検討するうえで重要な視点であることも、大学団体研究を行う上では大変有用な示唆である。従来の教育政策研究では、特定の政策の形成の場面で団体や行政の主張や対応を通じて検討してきたが、平時における関係性を射程に入れつつ政策過程を検討することも必要なのではないか。影響力の観点から見ると、市民団体などリベラル系団体が政策に影響を与えながらも影響力の低さを感じる一方、政策への影響を十分に与えているとは感じていない教育団体を含む「穏健な保守系団体」⁴⁰が影響力を一定程度感じていることが分かった。大学関係者から批判の多い高等教育政策において、大学は政府与党などメイン・アクターから遠い立ち位置にいるように見える点では、穏健な保守である教育団体とは異なる位置づけであると考えられる。大学団体独自の影響力とその行使の仕方の特徴を明らかにすることも、自律性の検討のためには重要になってくるだろう。

第三の課題である情報の扱いに関しては、これまでの大学団体研究において情報源や実際の活用に至るまで踏み込んだ検討を行ってこなかった。その中で、利益団体研究における情報に関する指摘は示唆に富む。情報を省庁に依存している状況ではどれだけ権限が委譲されても実質的な政治過程の変化は起こらないという森の指摘⁴¹を見ても、情報源であるか否かはアクターの自律性を強化する要素になる。一方で、教育団体は学者を情報源とみなすことが他の団体との違いとして指摘されていた。学者は大学団体にとって会員（個別大学）の構成員で、いわば身内といえるが、彼らの情報はどのように活用されているのか。また審議会への参加は減少しているというが、中教審などに団体役員が所属大学の学長として委員に選出されている事例もあり、審議会に団体が実質的に参加しているとも考えられる。大学団体は情報源となりうる可能性はあるといえるが、それと対応した影響力を持っているのかは第二の課題と関連した論点であり、その影響力の評価を基に大学団体における情報のあり方を、今後検討することができるだろう。

(2)教育利益団体の2側面性と高等教育行政への展開可能性

教育利益団体の2側面を高等教育行政に援用することは可能だろうか。その前に初等中等教育行政と高等教育行政の差異について検討したい。高等教育行政は教育行政研究の主たる対象とされてこなかったが、これには初等中等教育行政と異なり、憲法による学問の自由を根拠とした外部からの不可侵としての大学自治の論理が特に強調されていることに由来すると考えられる。その結果、政策の実現としての教育行政という視点から見るのが大学の一面的な理解になるという指摘もある⁴²。しかしながら、金子は戦後日本において大学の自治理念が実態にどのように反映されたのか整理している。そこでは、大学は既存部分において政府から自治を認められていたが、新規部分においては文部省や大蔵省の強いコントロール下にある、すなわち大学の自治と政府の保護・規制が両立した状況が成立していたと述べる⁴³。このように、実態としての大学の自治の範囲は法制度や予算、施策など政府の判断に大きく影響を受けるといえ、その他の教育行政と大差ないものだと考えられる。

そのような前提のもと、高等教育政策の形成過程と実施過程への大学団体の関与について考

える。まず政策形成過程への関与だが、これは目に見えて行われているといえる。例えば、主要な大学団体として考えられている設置者別に設立された4団体（国立大学協会、公立大学協会、日本私立大学協会、私立大学連盟）は、中央教育審議会などにおいて意見表明の機会を与えられている。また、特に国立大学協会は政策形成過程研究においても登場しており、その関与性の強さがうかがわれる。先の高木の研究も国立大学法人化以前の出来事であり、国立大学協会の組織が強化されたこともあり、現状と異なる部分もあるだろうが、以前から高等教育政策に一定の関与があったことが見て取れる。

次に、高等教育政策の実施過程と大学団体の活動について検討する。羽田は、学部長会議などは文部科学省関係者が出席することで高等教育政策の方向性の共有が行われていると指摘している⁴⁴。このような活動は、政策実施過程における大学団体の一つの機能だと捉えることができる一方で、大学団体が個別大学の自律性を阻害している場面だとも考えられる。しかしながら、大学団体による研修では上意下達型の情報提供だけでなく参加者による意見交換の場が設けられているということも指摘されており⁴⁵、このように自律性を抑制するばかりがこの側面での役割ではないと考えられる。

上記のように考えると、完全に一致するものではないだろうが、第1章で示した羽田の大学団体の活動分類と教育利益団体の2側面の対応を考えることができる。すなわち、対外的活動が政治的側面に該当し、内部的活動が行政的側面に該当すると考えることができる。

結

本稿では、大学の自律性を確保するための大学団体の機能について検討する際に、利益団体研究の考え方や知見を援用する可能性について、政治学における村松や辻中という日本の利益団体（圧力団体）の理論化を試みた研究や、それらの影響を受け行われた教育行政学における教育利益団体に関する研究を取り上げ検討した。辻中は、政治の領域に対してある団体が（圧力団体として）参入する前段階の社会過程における集団に着目する意義を述べる際に、「市民社会の中の諸団体はいくつかの顔を持っている。その中の一つに利益団体としての顔がある」⁴⁶と述べている。本稿が試みたのは大学団体と全く異質な利益団体というものに大学団体を当てはめたのではなく、あくまで大学団体が持つ利益団体としての「顔」に着目したという表現が適切であると考えられる。

そのうえで、本稿の結論を以下のように整理することができる。第一に、利益団体研究を大学団体研究について本稿が指摘した三つの課題に対して援用できる可能性を示したことである。政策の形成や実施における大学団体の機能を検討するうえで直接的・間接的な論点を得ることができた。第二に、大学団体が教育行政と対峙する際に政治的側面と行政的側面に分けて捉えることの可能性を示したことである。多様な活動を政策過程上の機能として見なすことが可能になったといえる。

本稿の結論を基に研究を進めていくうえで、大学の自律性についての議論をより深めることが課題となる。その中で先の高木も指摘したように、大学団体という総体としての大学の自律性を担保しようとする団体と個別大学の自治に基づく対立が生じうる。大学の自律性を持つ全体と個の相克について、理論的に整理する必要があると考えられる。また、大学団体ごとの扱

う政策などの特徴に配慮した検討も必要だと考えられるが、本稿ではその違いについて検討することができなかった⁴⁷。これらの点については、今後の課題としたい。

- ¹ 両角亜希子『日本の大学経営—自律的・協働的改革をめざして—』東信堂、2020年、4頁。
- ² 斉藤泰雄「大学団体」児玉善仁・赤羽良一・岡山茂・川島啓二・木戸裕・斉藤泰雄・館昭・立川明編『大学事典』平凡社、2018年、599頁。なお本稿で扱う大学団体には、高等教育関連学会を含まない。学会としての研究活動を行うため「専門職団体としての活動に徹しきれない」からである（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、289頁）。また、日本学術会議など法的な制度として組織される団体は、少なくとも形式的に大学が自発的に設立し大学として政策過程に関与しようとする団体ではないと考えられるため、本稿の対象としない。
- ³ 羽田貴史研究代表『高等教育の市場化における大学団体の役割と課題（科学研究費補助金（基盤研究B））研究成果報告書、2005～2007年度、「高等教育ガバナンスにおける大学・専門職団体の機能に関する国際比較研究」成果報告書』2008年。
- ⁴ 橋本鉦市『高等教育政策の政策過程—アクター・イシュー・プロセス—』高等教育シリーズ165、玉川大学出版部、2014年。
- ⁵ 二宮祐『「受託研究」の政策過程—産学連携前史における漸増主義による慣行の制度化—』一橋大学大学教育研究開発センター編『人文・自然研究』第3号、2009年、156-176頁。
- ⁶ 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。
- ⁷ 朴澤泰男「政策実現手段としての設置認可行政—高等教育計画の実施過程における機能を中心に—」『日本教育行政学会年報』第26号、2000年、137-146頁。
- ⁸ 小方直幸「政府と大学の自治—教員養成分野のミッションの再定義—」『高等教育研究』第18集、2015年、171-190頁。
- ⁹ 羽田研究代表、前掲報告書、2008年。
- ¹⁰ 羽田、前掲書、2019年、282-283頁。
- ¹¹ ウィリアム・ロック（羽田貴史・音野美晴訳）「イギリス高等教育のガバナンスにおける中間団体—Universities UKを事例に—」羽田研究代表、前掲報告書、2008年。
- ¹² 羽田、前掲書、2019年。
- ¹³ マンサー・オルソン（依田博・森脇俊雅訳）『集合行為論—公共財と集団理論—』MINERVA人文・社会科学叢書8、ミネルヴァ書房、1996年。
- ¹⁴ 森裕城・久保慶明「圧力団体政治の前段階—有権者調査と利益団体調査の分析」辻中豊編『政治変動期の圧力団体』有斐閣、2016年、13-14頁。
- ¹⁵ 白石裕編著『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』1995年、多賀出版、192頁。
- ¹⁶ 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、1986年、2-3頁。ただし、利益団体調査においてはいくつかの分類が追加されているほか、宗教団体については第3次圧力団体調査以降追加された分類である。なお、教育団体に含まれる団体については第1次圧力団体調査についてのみ明示されている。具体的には、全日本中学校長会、全私学連合、全国高等学校長協会、日本私立小学校連合会、日本PTA全国協議会、日本私立大学協会、日本私立大学連盟、全国都道府県教育委員長協議会、全国連合小学校長会（全連小）、全国国公立幼稚園長会、日本私立幼稚園連合会、私立幼稚園連合会の12団体である（村松・伊藤・辻中、前掲書、1986年、25頁・調査団体一覧24頁）。日本教職員労働組合など教員組合2団体は労働団体（52団体）に含まれており、他の調査においても同様であると推測される。また、JIGS2調査においても教育団体の例が示されており、そこには公立学校共済組合、〇〇県在日外国人教育研究協議会、〇〇県私学協会、〇〇県高等学校PTA連合会、〇〇県退職校長会、〇〇教習所協会、〇〇学振興会、（財）大学基準協会、日本ボーイスカウトなど地方レベルの団体まで幅広く含まれていることがわかる（辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会—』2010年、木鐸社、368頁）。
- ¹⁷ 辻中豊『利益集団』現代政治学叢書14、東京大学出版会、1988年、44-48頁。辻中・森編著、

前掲書、2010 年、27 頁。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 同上。

²⁰ 山本英弘「社会過程における圧力団体—形成・リソース・団体間関係」辻中編、前掲書、2016 年、63-64 頁。

²¹ 辻中豊「圧力団体調査の継承と発展—政治の実質への接近—」辻中編、前掲書、2016 年、2 頁。

²² 森・久保、前掲論文、2016 年、14-15 頁。

²³ 調査年度としては JIGS3 調査の方が最新である。しかし、研究としてまとめられている辻中編では第 4 次圧力団体調査と対比させる形で用いられる程度で十分な分析が行われていないほか、JIGS3 調査は一部地域を対象とした調査であることを踏まえ、本稿では最新の辻中編で使われた第 4 次圧力団体調査の結果を中心に議論を進めている。また、利益団体に関する調査については、辻中・森編著で扱われた全国規模の JIGS2 調査の成果を主に紹介している。

²⁴ 辻中、前掲書、1988 年、212 頁。

²⁵ 山本英弘「利益団体の影響力—多角的な視点から見る権力構造—」辻中・森編著、前掲書、2010 年、237-252 頁。

²⁶ 森裕城「団体—行政関係の諸相—国との関係を中心として—」辻中・森編著、前掲書、2010 年、135-155 頁。

²⁷ 濱本真輔「団体—政党関係の構造変化—希薄化と一党優位の後退—」辻中編、前掲書、2016 年、101-126 頁。

²⁸ 山本、前掲論文、2010 年、237-252 頁。

²⁹ 山本英弘「ロビイングと影響力の構造—政権交代前後の持続と変容—」辻中編、前掲書、2016 年、183-210 頁。

³⁰ 森、前掲論文、2010 年、143 頁。

³¹ 久保慶明「団体—行政関係の継続と変化」辻中編、前掲書、2016 年、127-158 頁。

³² 森田朗『会議の政治学』慈学社、2006 年、119 頁。

³³ 森、前掲論文、2010 年。

³⁴ 白石編著、前掲書。

³⁵ 青木栄一「政府間関係における教育政策をめぐる利益団体の活動と機能—都道府県公立学校施設整備期成会調査を通じて—」『東京大学教育学研究科紀要』第 40 巻、2000 年、213-220 頁。

³⁶ 荻原克男『戦後日本の教育行政構造—その形成過程—』勁草書房、1996 年。

³⁷ 国立大学協会『国立大学協会 70 年史』2020 年、59-60 頁。

³⁸ 紙幅の都合触れられなかったが、設立年代の検討なども行われている。

³⁹ 羽田、前掲書、2019 年。

⁴⁰ 山本、前掲論文、2016 年。

⁴¹ 森、前掲論文、146 頁。

⁴² 細井克彦『戦後日本高等教育行政研究』風間書房、2003 年。

⁴³ 金子元久「政府と大学の自治」『日本教育行政学会年報』第 21 号、1995 年、61-66 頁。

⁴⁴ 羽田、前掲書、2019 年。

⁴⁵ 両角亜希子・小林武夫・塩田邦成・福井文威「大学上級管理職向け研修・教育プログラムの現状と課題」『大学経営政策研究』第 8 号、2018 年、95-111 頁。

⁴⁶ 辻中豊・森裕城「本書の課題と構成」辻中・森編著、前掲書、2010 年、21 頁。

⁴⁷ 例えば、ある大学団体が扱う政策に関する個別大学と政府の関係性が予算配分と関係するのか、あるいは指導や監督の範囲にとどまるのかといったことが挙げられる。

(比較教育政策学コース 博士後期課程 2 回生)

(受稿 2021 年 8 月 31 日、改稿 2021 年 11 月 8 日、受理 2021 年 12 月 3 日)

利益団体研究の大学団体研究への援用可能性

—高等教育政策形成・実施過程における大学の自律性の分析に向けて—

松本 圭将

本稿は、高等教育政策においてこれまで体系的に検討されてこなかった大学団体を大学の自律性を確保するアクターとして検討するために、政治学における利益団体研究の知見や理論を援用する可能性を考察することを目的とする。まず、先行研究の検討から、大学団体研究の課題として、組織や構造と大学団体の影響力、大学団体と他アクターの関係性、そして情報の活用や入手の3点を挙げた。次に、大学団体の課題に対応する形で政治学における村松や辻中の一連の研究を検討した。その結果、利益団体研究を大学団体研究について本稿が指摘した三つの課題に対して援用できる可能性が示された。また、教育利益団体の検討からは、教育特有の政治的側面と行政的側面という機能を確認することができ、これを高等教育行政における大学団体の機能にも援用できることを確認した。

Possibility of Applying Interest Group Research to Association of Universities Research: Toward an Analysis of University Autonomy in the Process of Higher Education Policy Formation and Implementation

MATSUMOTO Yoshimasa

The purpose of this paper is to examine the possibility of using the findings and theories of interest group studies in political science to examine association of universities, which have not been systematically examined in higher education policy, as actors to ensure the autonomy of universities. Firstly, from a review of previous studies, three issues in the study of university associations were identified: organization and structure and the influence of university associations, the relationships between university associations and other actors, and the use and availability of information. Subsequently, a series of studies by Muramatsu and Tsujinaka in political science were examined in response to the issues of university associations. As a result, it was shown that the study of interest groups can be applied to the three issues highlighted above regarding the study of university associations. In addition, the study of educational interest groups confirmed the functions of political and administrative aspects unique to education, which can be applied to the functions of university associations in higher education administration.

キーワード : 大学団体、利益団体、大学の自律性

Keywords: Association of universities, Interest group, Autonomy of university