

第9章 大学の設置形態 — 歴史的背景・類型・課題

金子元久（国立大学財務・経営センター）

大学の設置形態は、中世以来の「大学」の長い歴史の中で、学術的な要因と、社会的な要因の相克のなかで形成されてきたものである。その過程の中で、主要な軸は何であったのか。この章では、大学の設置形態が形成されてきた歴史的経緯を簡単に整理し（第1節）、そのうえで国際的にみた大学の設置形態を類型化し（第2節）、それぞれの設置形態の変化と課題とを論じる（第3節）。

1. 歴史的背景

いうまでもなく「大学」は中世のヨーロッパにその淵源をもっている。その原型は教師および学生の集団であるが、それが大学となるには、その集団内部と外部との関係の、二面における契機が重要であった。

第一に内部においては、大学は教師あるいは学生の組合（ギルド）であった。「大学」（universitas）という言葉は、ギルドとほぼ同等に用いられたといわれる。その後、大学はおもに教師のギルドとなった。ギルドは基本的に、学者集団がその集団における合意によって組織としての管理統制をおこなうことによって成立していた。そしてそのもっとも重要な側面は、学位の授与であった。

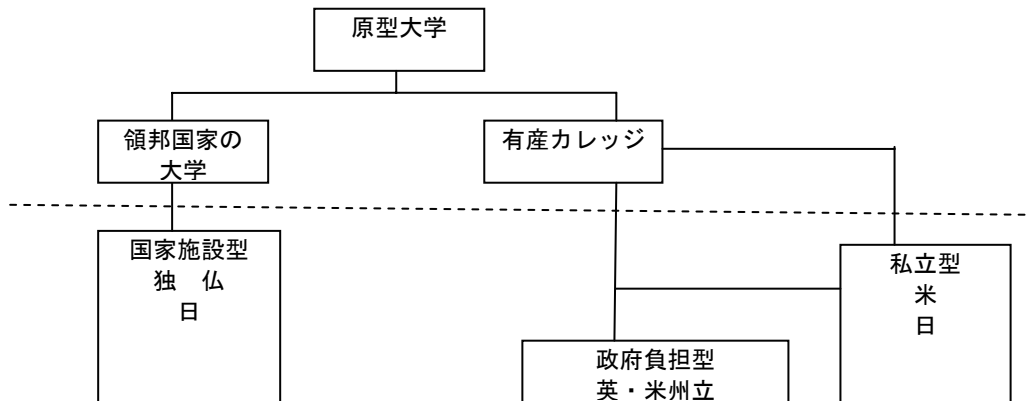
第二に外部との関係においては、大学は教会ないし国家から、ギルドとしての存在の認可する勅許状（Charter）を与えられた。これによって、大学の成員は、ギルドの成員として保護されるとともに、大学が与える学位が、社会的な認知を与えられることになった。

この二つの契機によって、大学の教育とその成果としての学位は品質保証を与えられ、それによって、高度の教育に対する需要と供給とが顕在化して、実質的な市場における取引がおこなわれることになった。これが中世ヨーロッパにおける大学制度の成立である。

こうした意味で、大学の成立にあたっては、対内、対外の両面において、直接的な契機となったのは、統制・ガバナンスのメカニズムであった。この段階では、組織としての大学は人的なつながりにすぎず、固有のたてものをもっていたわけではない。実質的な財政は、個々の学生が教師に受講料を支払う、という形で機能していたにすぎなかった。

しかしその後の大学の展開において、大学がより安定的な組織として成長するにつれて、財政面の要因が重要さをましていく（図9-1）。

図 9-1 大学の発展系統図



すなわち一方において、ヨーロッパ大陸では、王権が大学を誘致し、あるいは設置するケースが始まった。ナポリ大学にその先例はすでにみられるというが、14 世紀中葉にカルル 4 世がプラハに設置した大学が、その最初の例として著名である。ついで現在の中部ヨーロッパ、現在のドイツを中心として、いわゆる領邦国家の領主が大学を作る例が続いた。これを領邦国家の大学と呼んでおこう。

他方でイギリスにおいては、オックスフォード、ケンブリッジの両大学が、12 世紀までには始まっていたが、その後、この両大学においては、学生の宿泊施設が次第に独自の資産を蓄積していった。こうして成長した学寮（カレッジ College）はやがて、教員、上級の学生をも含んだ共同の生活の場となり、やがて教育の機能をそのなかに取り込むことになる。結果として「大学」はこうしたカレッジの連合体としての側面を強めていった。ここで重要なのは学寮が国家とは独立に、卒業生や貴族・王などの寄付を蓄積して資産とし、それをもとに経営をおこなう組織となっていたことである。これを「有産カレッジ」モデルと呼んでおこう。このように財政面において、二つの異なるモデルが発展し始めたのである。

次の転機は、下って 18 世紀末から 19 世紀にかけての、近代国家の誕生によって生じた。社会全体に対する統制を広め、あるいは強化しようとする近代国家と、基本的には自律的な組織として成長した大学との関係は基本的には矛盾したものとならざるを得ない。それを象徴するのがフランス革命下における大学である。革命の過程において大学は旧体制の象徴としていったん廃止されたのである。ナポレオン体制の下では、高等教育は国民教育体系の一部と位置づけられ、個別の大学は基本的に廃止された。代わって高度の専門教育を行う機関が、専門職業を管轄する政府機関に設けられ、これらがグランゼコールと呼ばれることになった。

これに対して、ドイツにおいては新興国プロシアがまさに近代国家の象徴として大学を創設した。これがベルリン大学（1810）である。こうした意味でベルリン大学は一方において国家によって計画され、また財政的にも全面的にサポートされた大学であった。しかし他方で、理念のうえではそれは、社会からは独立して真理を探究する使命を与えられ、したがって絶対的な「自由」を与えられた機関でなければならなかった。したがって大学の運営は教授会の自治に任されるものとされた。いいかえれば、政府との関係においては、一方において完全な依存、他方において自律、というきわめて矛盾を含んだ構造をもっていたといえよう。具体的にいえば一方で、財政・施設の側面においては大学は政府の一つの施設であり、他方でその内部の管

理は教授会によって運営される、という二面をもっていたことになる。こうした意味でこれを「国家施設型」の大学と呼んでおこう。その後、国家施設型大学のモデルは大陸ヨーロッパに普及し、さらに日本の国立大学にも受け継がれることになった。

他方でアメリカにおいては、オックスフォード、ケンブリッジ大学におけるカレッジの伝統をうけて、「カレッジ」と呼ばれる高等教育機関が17世紀に設立された。これらの機関は植民地社会のリーダー、聖職者の養成を目的として、個人の寄付を設置の契機とすると同時に、植民地議会によって設置され、財政的な補助を受ける機関であった。大学は資産の管理を寄付者から委託された理事会（Board of Trustees）と州政府の代表によって管理された。こうした意味で、これらのカレッジは、私的な団体であると同時に、公的な団体としての側面をもっていたといえよう。

しかし19世紀にはいって、州政府の権限がしだいに強化されるようになると、大学における私的団体としての側面との軋轢が生じる。それを象徴するのが、ニューハンプシャー政府とダートマス大学理事会との紛争であって、その結果、連邦裁判所はダートマス大学理事会に大学に対する管理の権限を認めたのである。これがいわゆる「ダートマス判決」（Dartmouth Case、1819）である。この判決は、基本的に私的な契約が州政府の権限に優越することを認め、株式会社制度の基礎となった点において画期的なものとされるが、アメリカにおける大学の性質についてもきわめて重要な位置を占めるものである。基本的には大学の寄付者は大学理事会に、その運用を委託しているのであり、理事会はその意味で独立の権限を有する。そして政府はそれに対して統制を加えることができない。これがアメリカにおける私立大学の制度的枠組みとなった。そしてそれが、日本あるいは韓国の私立大学制度につながるのである。

19世紀の後半になると、世界的な資本主義的な経済成長の拡大におうじて、さまざまな分野での人材の養成が課題となった。とくにアメリカにおいては南北戦争を契機として、地域の農業、工業発展の人材を養成する高等教育機関の必要が叫ばれた。これにこたえたのがモリル土地付与法（Morrill Land-Grant Act、1862）であって、これによって連邦政府の土地が各州政府に与えられ、各州政府はそれを基礎として州立大学を創設することになった。これがアメリカにおける州立大学の起源である。州立大学は州によって建設されたのであるから、州政府の財政的なサポートを受けることはいうまでもない。しかし他方ですでに私立大学がモデルとして成立していたことを背景として、大学の運営には州政府は直接には関与せず、理事会によって管理され、その理事会に州政府ないし公益代表が参加して、過半数をしめる、という形態がとられることになった。これを「政府支持」モデルと呼んでおこう。

またイギリスにおいても、19世紀後半から、オックスフォード、ケンブリッジの両大学のほかに、地域の人材需要にこたえる高等教育機関を建設しようとする運動（Civic University Movement）が起こり、20世紀初頭には赤レンガ（Red Brick）大学とよばれる一群の大学が創設された。こうした大学は、組織的にはオックスフォード、ケンブリッジ大学の伝統をうけついで、政府から独立した独自の統治機構によって運営されるものであったが、財政上は政府に大きく依存することになった。さらに第一次大戦を契機として大学補助金委員会（University Grants Commission）が1919年に創設され、これを通じてオックスフォード、ケンブリッジを含めた大学に、政府資金が恒常的に与えられる制度が確立した。こうした意味でイギリスの大学は政府の直接的な統制を受けないものの、急速に政府資金への依存度を高めることになったのである。これも政府支持モデルの一つと考えることができよう。

2. 基本類型と具体的形態

以上の歴史的背景を踏まえると、現代の世界の大学の設置形態は大きく、A. 国家施設型、B. 政府支持型、そして C. 私立型の三つの類型に整理することができる。それぞれ基本的な構造と、各国における、その具体的な形態を整理すれば以下ようになるだろう。

2-1 国家施設型

2-1-1 基本構造

政府と大学との関係については

- 1a) 国民国家の大学に対するニードを代表するのは政府であって、政府は直接に大学を設置し、経済的に支援する。この限りにおいて大学は国家の施設のひとつである。こうした大学の設置は政府の行為であり、その根拠は成文法によって規定される。
- 1b) したがって大学の運営に要する費用は政府が責任をもって負担するのが原則であり、政府予算の一項目として大学の運営に要する費用が設定される。学生の入学定員、教職員数も基本的には予算の一部として規定される。

他方で大学の内部については

- 2a) このモデルにおいて重要なのは、大学はこのような国家施設としての側面と同時に、教員のギルドとしての側面をあわせもつという点である。したがって 大学はその運営に関して自治を有し、大学内部のガバナンスについては、基本的に教員の合議体としての教授会が基本的な権限をもつ。この意味で教授会が基本的な意思決定機関である。執行機関としての学長は、教授会によって選出される、教授の代表であって、任期もみじかく、その終了後には、教授の一員としての立場にもどるのが通常である。教員の選任については教授会の意向をくむが、政府によって重要な統制をうける。
- 2b) 大学の運営にかかわる費用は、基本的に政府負担によることになっており、その執行についても政府の監査を受ける。予算は基本的には個別支出項目について算定されており、項目間の流用については厳しい制限をうける。教職員は基本的には政府職員の一部としてあつかわれ、その人件費については個別大学は裁量権をもたない。また大学は国家がその義務として運営する施設であり、学生は国家が当然提供すべきサービスを受けているにすぎないから、その費用を負担することは原則として要求されない。学生に要求されるのは使用の意思を確認するための形式的な「登録」料であると解せられる。

2-1-2 具体的な形態 –ヨーロッパ大陸諸国

前述の歴史的な経緯からみてもドイツの大学はこの類型の典型ともいえる。ただしドイツの場合には歴史的に、行政単位としての邦（あるいは州）と国民国家としての「ドイツ」の二元的に構成されており、両者と個別大学との関係は複雑なものにならざるを得なかった。ただし研究資金については、とくに 20 世紀にはいつてから、中央政府から個別大学に資金を供給するルートが作られた。これによって個別大学の収入は、独占的に設置州政府の資金によるものではなくなった。戦後においては、教育は「文化大権」として邦にゆだねられるものとされ、基本的には大学は邦の政府の施設としてとらえられ、各邦において高等教育法が制定されている。しかし学生の交流は邦を超えて行われるとともに、経済発展に必要とされる人材の養成、高等教育機会の均等化といった課題は連邦レベルの問題であるのと同時に、税収の面でも連邦政府

の能力が拡大したために、連邦レベルでの高等教育政策が必要とされ、これが1976年に連邦レベルでの『高等教育大綱法』が制定されたのである。これによって連邦政府による奨学金の拡大なども行われた。しかし後述のように1990年代から大学の設置形態の改革が進められており、邦における独自の取り組みを推進するという観点から、最近になって高等教育大綱法の拘束性は弱まっている。

フランスにおいては、前述のようにフランス革命において、古典的な意味での「大学」は解体され、国民教育システムの一部として専門分野に応じた「ファキュリテ」が存続するにすぎないという状態が続いた。しかしその後、ドイツの大学の著しい発展と比べて教育研究水準の立ち遅れが指摘され、19世紀末の普仏戦争の敗北を契機として1896年に個別組織としての「大学」がふたたび創設されるに至ったのである。こうした経緯を経ているために、フランスの大学は、国民教育体系の一部としての性格が強く、個別大学の設置も、歴史的な経緯よりは、地理的な配置による計画性が背景にある。また政府サービスは国民すべてに同等に開かれていなければならない、という観点から、大学の提供する教育機会の均一性が重要な原則となっている。大学教員の選任についても、中央政府によって公募されることが原則となっている。こうした意味で、フランスの大学のほうが、国家施設型としての特徴をより明確に表しているといえるかもしれない。

なお大陸ヨーロッパ諸国の大学は、おおむねこのような国家施設型の大学の特徴を共有している。

2-1-3 具体的な形態 — 東アジア

これに対して日本と韓国の国立大学は、国家施設型の大学の特徴を基本的に共有するものの、いくつかの重要な点において、大陸ヨーロッパのそれとは異なる特徴をもつ、一つの重要な亜種だと位置づけることができよう。その特徴の第一は、これらの大学にとって授業料が重要な収入源になっていることである。日本の国立大学においては、病院を除く総収入のうち2割程度、韓国においては4割程度を学生の負担によっている。法人化以前の日本の国立大学については、国立大学が国家の施設であるという理念と、実際には授業料を徴収するという現実との間の相克を、授業料を国庫にいったん納入し、それを個別大学に対する政府の負担分として計上する、という方法で糊塗していた。他方で韓国の国立大学においては、授業料のほかに「期成会」という組織をつくり、それに対して学生が一定の金額を納入し、それによって政府支出の枠外において必要な額をまかなう、という方法が採られている。

第二の特徴は、個別大学の規模、組織、そして学生の選抜性に大きな相違がある、という点である。これはそれぞれの機関としての歴史的経緯とともに、戦後の教育改革において国立大学を共通の枠組みに取り込んだことによって、制度としては単一のもののの中に多様な資質をもった機関が混在することになったことを反映している。韓国の場合は、ソウル国立大学とそれ以外の国立大学との間に大きな相違がある。

第三は、私立大学が国立大学と並行して存在し、しかもその中で学生数においてはむしろ少数をしめるにすぎない、という点である。しかも私立大学は基本的に授業料収入に依存しており、これが、上記二つの特徴をもたらし一つの要因となっている。

中国の大学も基本的には国家施設型の大学の範疇に属するが、財政的に授業料への依存度が高い点、および個別大学の相違が大きい点、私立大学と併存している点、などにおいて日本、

韓国との類似点が多い。また大学が独自の事業をおこない、それが重要な収入源となっている点では、国家施設型の原型よりもはるかに個別大学の裁量性が高い側面もある。しかし他方で、社会と大学との関係をみると、政府の大学に対する統制と並行して、共産党による統制が存在する。しかも共産党は組織としては全国的であると同時に、学内においても独自の組織体系をもっており、いわば大学の内外をつうじた独自の一貫した統制体系を組み込んでいるとみることができる。こうした特徴は、基本的には社会主義国としての原則を維持していることに起因している。

2-2 政府支持型

2-2-1 基本構造

1a) 大学は政府によって設置されるが、大学の運営に対する政府の統制は直接ではなく、何らかの媒介機関を通じて行われる点に特徴がある。政府と大学の組織との間には直接的な統制、あるいは権力関係はない。

1b) 財政的には、政府は大学の運営に必要な費用を負担するのが原則であるが、その際に、国家施設型大学で想定されるように、運営に必要な費用について政府が責任をもつ、という理念は必ずしも明らかではない。

また大学の内部の統制に関しては、

2a) 個別大学は、基本的には独立の組織であり、学長はそのガバナンスに責任をもつ。大学の意思決定組織には何らかの形で公益を代表する成員が参加する。

2b) 財政的にも費用の調達はいわば個別大学の責任であり、政府補助金は基本的に収入源の一部にしか過ぎない。授業料の徴収は、必要コストの部分的負担として正当化される。

ただし、この類型においては、個別の国による相違が大きい。

2-2-2 具体的な形態 -アメリカ

この形態の大学として代表的なものはアメリカの州立大学である。

政府との関係についてみると、アメリカの州立大学は、州憲法に設立の根拠をもつ「憲法法人」と、州法に根拠をもつ「州法法人」に大きく分かれる。前者はその設置が州憲法によって記載されており、この意味で州議会、州政府と同格の位置づけを与えられているということになる。そのほとんどは前述の1862年モリル土地付与法によって連邦政府からの土地の譲渡をうけて設置された大学であり、いわば州の「旗艦」大学となっている。後者は州法にその設置の根拠をもっているもので、州政府の教育部門に統制される。その多くは戦前の師範学校、専門学校を前身とする。

とくに憲法法人の法的な地位は、アメリカ固有の多元的政府観に基づいているということができよう。すなわち公共的な活動は、かならずしも州政府によって一元的に実施されるのではなく、政府以外の公共的な組織によっても担われる。たとえば初等・中等教育は独自に選出された教育委員によって管理され、独自の課税基盤（固定資産税）からの税収によって維持される。

州立「大学」と呼ばれているものの大多数は、実態としては通常の意味での個別大学である「キャンパス」の集合である。典型的なカリフォルニア州の場合には、憲法法人である「カリフォルニア大学」(University of California) は、バークレー校、UCLA などの10の「キャン

ンパス」の総称であり、州法法人のカリフォルニア州立大学も同様の構造をもっている。このように州立大学の総称としての側面を強調して、大学「システム」という言葉が使われることが多い。以下ではこうした大学システムの統括機関を「システム本部」と呼ぶことにする。カリフォルニア大学本部は、傘下の大学の予算を統括するとともに、州議会に対して直接に予算の要求をおこない、また折衝をおこなう。この意味でシステム本部は、州政府・議会と大学との間を媒介する機関であると位置付けることができよう。

システム本部は理事会によって監督され、その成員の過半数は州知事あるいは州議会の関係者など公益関係者が官職指名によって就くのが原則である。公益代表は、たとえばミシガン大学のように、住民の選挙によって選出されることもある。理事会は執行機関の長としての「総長」(Chancellor などと呼ばれることが多い)を選出し、総長が参加の大学全体、およびシステム本部の事務組織を統括する。個別大学の学生定員、教職員のポスト数などについては本部が決定するのがふつうである。

財政的にはシステム本部は、州議会による補助金の支出、学生負担金などにその収入を依存しているが、建設上の目的については州政府の保証を得て大学債を起債することが認められている場合が多い。

個別大学(「キャンパス」)のガバナンスは、システム本部のそれにしたがうことが原則であるが、それに加えて、個別大学レベルの理事会がおかれるのがふつうである。この理事会がキャンパスの学長を選出し、学長がキャンパスレベルでの運営にあたる。財政的には、個別大学はシステム本部の定めた予算にもとづいて、これを執行して運営を行う。授業料などの収入もシステムレベルで管理されることが多い。

2-2-3 具体的な形態 -英国

英国の大学の法的地位は一般に民法上の法人(Civil Corporation)であって、慈善団体法(Charities Act 1993)の規定によって免税されている。その設置の根拠は基本的に大きく、①オックスフォード、ケンブリッジのいわゆる「前近代大学」(Ancient Universities、②そのほかの大学で1992年の高等教育・継続教育法以前から「旧大学」(Old Universities)、③従来のポリテクニクなどが1992年の高等教育法改正以降に大学としての地位を与えられた(「新大学」)にわけて考えることができる。

①のオックスフォード、ケンブリッジの両大学は、歴史的に大学の中のさまざまな動きと、王権あるいは国教会などとの交錯のなかで学則(Statute)が形成されてきており、その集積が大学の地位を規定するものと考えられており、特定の設置者あるいは勅許状は存在しない。政府によって法人としての地位が法的な体系の中に位置付けられたのは1571年のオックスフォード・ケンブリッジ大学設置法(Act of the Incorporation of Both Universities)によってであり、これが現在のオックスフォード大学の直接の設置根拠とされる。その後、オックスフォード、ケンブリッジ両大学については国会が改革委員会を作り、それが法律によって組織を改革するという形態がとられた。1854年のオックスフォード大学法(Oxford University Act)、さらに1923年のオックスフォード・ケンブリッジ大学法(University of Oxford and Cambridge Act)などがその例である。オックスフォード大学では勅許状そのものはないが、こうした政府委員会は学則の変更などを要求してきており、結果として学則の中に王権関与条項(“Queen in Council”)がおかれた。その結果、学則改正には、王権、具体的には枢密院(Privy Council)

の承認が必要である。これによって両大学は私的団体とはいえ、国家の統制を受けている。

②の旧大学はその設立時に、王ないし女王からの設立勅許状 (Royal Charter) によって認知され、これによって政府から公的な性格をもつことが認知されている。またそれに付属する学則 (Statute) によって主要な組織、管理形態も定義されている。そして学則には、勅許状そのものおよび学則の根幹部分の決定については、王権が参加するべきものとする規定 (“Queen in Council” 条項) があり、これによって学則の改正は大学が発議し、枢密院 (Privy Council) の助言によって王権が許可するべきものとされている。これはオックスフォード、ケンブリッジと同様である。

③の新大学は、1992年の Further and Higher Education Act 1992 によって、高等教育法人 (Higher education corporation) としての法的地位があらたに作られ、それまでのポリテクニックなどの一部がその地位を与えて、大学と称することになったことによって設立された。この大学についても、内部の運営機構などについての規定は、枢密院の認定にしたがうことになっている。

このような形で英国の大学は政府の規制の枠組みに入っているといえよう。1997年のデアリング報告によって大学の管理運営機構の強化が提起された際にも、実際にはこうした過程を経て、枢密院の監督の下に各大学の勅許状および付属学則の改正が行われた。

以上はしかし基本的な枠組みについての政府の統制であり、大学の具体的な機能等についての統制は、むしろ政府資金の配分を通じて行われる。前述のように高等教育の拡大にともなって1919年に大学補助金委員会 (University Grants Commission) が創設されて、これが政府資金の主要な配分機構となったが、これはその後、いくつかの改組を経て1992年に現在の高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Councils - 具体的にははイングランド、スコットランド、ウェールズ・北スコットランドの4機関) の体制となった。高等教育財政審議会は、商業・イノベーション・技能担当大臣 (Secretary of State for Business, Innovation and Skills) が設定する目標の達成を目的とする独立行政法人 (non-departmental public body - NDPB) である。同審議会は、政府補助金の分配を基軸として、大学の運営改革の推進、大学の財務状況の監視、教育機能の改善など多様な分野で大学に影響を与えている。

大学の内部管理についてみると、オックスフォード、ケンブリッジ大学および「旧大学」では、もっとも基本的な意思決定機関はコート (Court)、コングリーゲーション (Congregation) などと呼ばれる。これは大学の教員、学生、卒業生さらに地域社会住民をも含めた組織であって、成員はオックスフォード大学では3千人をこえる。これは大学それ自体が、政府を経由せずに社会の要求によって統制される、という理念を表すものと解される。さらにその下に、教員 (正教授) のみによる組織、カレッジの代表組織、などが複雑に組み合わせられている。また大学の長は形式的には総長 (Chancellor) であるが、これはコートなどの社会的な関係者の代表であって、執行の責任者には学長 (Vice-Chancellor) があたることになっている。しかしこうした意思決定組織はきわめて非効率的であると同時に、大学運営の最終的な責任体制を不明確にする、という批判が強く、1998年のデアリング報告以降、基本的な意思決定をカウンシル (Council) に集中する改革が多くの大学で行われた。しかしオックスフォード大学ではまだ完全な一元化は行われていない。他方で新大学においては制度の発足時から、意思決定、監督は個別大学における理事会 (Council) によって行われることになっていた。

財政的には、個々の大学は独自の経済主体として運営されている。政府からの補助金は、お

もに高等教育財政審議会によって、一定の算定方式にしたがって配分される。この配分にあたって研究機能に対する補助には、個々の学科の評価結果が配分額算出の基礎の一つとなる。他方で授業料などの学生負担金は大学固有の収入となる。授業料の額については、個別大学は形式的には決定の権限をもつが、実質的にはそれにさまざまな政治的配慮が働き、大学間の相違は大きくない。

2-3 私立型

2-3-1 基本構造

- 1a) 私立大学は基本的には有志の寄付によって形成される基本財産を基礎として運営される。広い意味での社会が、政府と経由せずに直接に、社会的な利益を実現するために大学を設置すると解釈できる。こうした行為はいわば私人の間の行為であるから、政府は基本的にはこれに介入できない、というのが一般的な考え方である。ただしこれに対して政府は統制を加えることは可能である。第一は、大学としての質の維持を認定することである。これは中世からの大学に対する勅許状の付与の概念である。第二に、社会的な教育機会への需要を勘案して、私立大学の設置を促進ないし制限することも考えられる。
- 1b) 上述のように、社会から政府を媒介とせずに、経済的な補助としての寄付金を受け、あるいは授業の対価をうけとることによってその活動を支えることが、私立大学の基本的な理念である。いいかえれば個人は私人としての思想信条にもとづいて寄付を行い、それを実現するために私立大学は活動するのであるから、社会一般の意思にしたがってつかわれるべきである政府の補助金を私学に与えることは適当ではない。こうした意味で私学の自由は、原則的には政府資金の直接の配分とは相いれない。ただし政府は研究に対する競争的資金、奨学金などの間接的な形で寄与を行うことは少なくない。
- 2a) 私立大学の組織的な基本的な意思決定は、基本財産を寄付目的の実現のために使い、維持することを委託された理事会（Board of Trustees）によって行われることが原則である。通常は理事会の成員は、何らかの理由で欠員ができた場合には、それを残った成員の承認によって補充することになっており、これによって設立時の理事会の意思を永続的に受け継ぐことになる。理事会は学長を選出し、学長は執行の責任者となる。
- 2b) 私立大学の財政は、基本財産の運用による利益と授業料などを徴収することによって収入とし、これを経常的な支出とする。また寄付によって形成された基本財産を物的に設備に投資してそれを利用する。

2-3-2 具体的形態 -アメリカ

前述のように私立大学の基本的理念はアメリカにおいて形成されたものであるから、アメリカの私立大学のありかたが、いわゆる私立大学の理念型であるといつてよい。しかしとくに20世紀以降にはそのありかたに重要な変化が起こっていることにも留意しておく必要がある。

社会の質に関する統制については、アメリカの場合は教育については、州政府の権限に入れられているために、政府による設置認可による統制が原理的に機能しにくい。そのため、19世紀末から20世紀にかけて、大学が自主的に団体を作り、個々の大学は教育などの面についての審査を受けたうえで加盟を許される、といういわゆる適格認定（Accreditation）制度が形成された。それ過程自体には政府は直接に関与しないが、適格認定を受けていることが州政府によ

る認可の条件となるだけでなく、免税措置の適用、さらに連邦政府による奨学金制度の需給資格にかかわる。こうした形で、政府は適格認定を利用する形で、質的統制を行っているともみることができる。

政府の財政支援については、上述のように私立大学に政府の資金を直接に投入することは少なく、例外的に大学の組織の一部を、区別して公立大学に準ずる扱いをすることがある程度である。政府の補助はむしろ、奨学金、あるいは競争的な研究費を通じて間接的に私立大学に注入される。

2-3-3 具体的形態 -東アジア

日本の私立大学制度は、基本的にはアメリカのそれを原型として作られたされたものであるが、社会的な環境によって、重要な相違点を形成してきた。

まず政府の統制についてみると、日韓の私立大学は、成文法である「私立大学法」によってその基本的構造が定められている。また私立大学の設置にあたっては、設置の自由が原則として認められているものの、政府による設置審査が行われる。設置審査は基本的には教育研究の一定の質が満たされているか否かを認定するものであるが、その際に「入学定員」が設定される。戦後改革においては、適格認定制が一時とりいれられたが、それが厳しい戦後の経済環境の中では機能せず、そこから政府による設置認可制度を基本とする体制が作られた。1990年代から設置基準の緩和がはじまり、2004年には設置認可の過程を簡素化する一方で、「認証評価」制度が採り入れられた。しかしこれはアメリカにおいてみられる適格認定制度そのものへの転換を必ずしも意味するものではない。

他方で日本の私立大学は、急速な進学重要の拡大に国立大学の拡大が追い付かず、その超過需要に対応する役割を果たした。そのため、私立大学は本来政府が果たすべき社会サービスを私立大学が代わって供給しているのであり、政府補助金を私立大学に与えるべきだという議論が力をもった。その結果、1975年に私立大学振興助成法が成立し、政府は私立大学の経常的支出の半分以上を上限として補助金を私立大学に与えることができることになった。政府による補助金は、私立大学の収入の2割程度に達したこともあるが、その後は低下を続け、現在では1割程度になっている。他方で補助金は、政府が私立大学に対する様々な統制を行う手段ともなってきた。

大学レベルでのガバナンスについてみると日本のそれは次の三点で大きな特徴がある。第一に、ガバナンスの機関として理事会のほかに「評議員会」があり、大学によっては後者のほうに大きな権限が与えられている場合がある。評議員は教職員、父母、卒業生などから選出される。第二に、理事会に教員、事務職員など、大学に雇用されている人たちが参加していることが多い。また「常務理事」などの名称で、大学の経営の職務についているものが理事となることも多い。この意味で構成員参加の傾向がみられる。第三に大学の創設に関わった個人、ないしはその家族が大学の経営に関わる例が少なくない。いわば大学に潜在的な所有権をもつことが容認されていることになる。

財政的にみれば東アジアの私立大学は、寄付金によって十分な基本財産を提供されることなく設置され、その後、急速な市場の拡大に応じて学生数を拡大させてきた。したがってその収入を学生からの授業料に依存しなければならないだけでなく、むしろ授業料の一部を内部資金として蓄積し、これによって施設設備を確保するとともに、経営の安定性を確保してきた。こう

した意味で経常収支から、資産へと、アメリカの私立大学とは逆のフローが重要な役割を果たしてきた。こうしたあり方は、そもそも非営利機関としての私立大学の存在自体に疑いを生じさせかねない。とくにそれは政府による補助金の交付にあたって問題となる。日本の私立大学会計基準はこれを、経営安定のための資産の形成としての「基本金組み入れ」という形で、経営上に不可欠な支出として収入から控除することを認めた。この点に日本の私立大学の財務管理の特殊性があらわれている。

3. 趨勢と課題

以上に簡単に整理した大学の設置形態は、前述のように長い大学の歴史が社会的環境に応じて形成してきたものであるが、それに 20 世紀末から 21 世紀初頭にかけてさらに重要な変化が生じている。こうした中で生じている趨勢を簡単にまとめれば、政府統制の間接化、新しい統制手段、そして個別大学の経営機能の強化、の三点に整理することができよう。

3-1 政府統制の間接化

第一の趨勢は、政府統制の間接化である。これはとくに国家施設型の大学制度において顕著である。こうした点で早い時期から改革をおこなっているのは、ヨーロッパ大陸における、比較的の小規模な諸国であった。とくにオランダは、1990 年代から一連の高等教育改革を進めた。これによって個別大学は理事会によって統括されるものとし、その理事を政府が任命することとなった。ドイツ、フランスはこうした動きと比べれば、変化の速度は必ずしも速くない。ドイツの場合には、連邦レベルで一括した変革をおこなうよりは、個別の州がさまざまな取り組みが行われている。その中でたとえばニーダー・ザクセン州では、州首相のイニシアティブによって、「財団大学」が設置された。これは州政府が直接に監督するのではなく、理事会に州政府の代表が参加し、これによって間接的な監督を行う点でオランダの改革と共通点をもっている。それ以後も他の州でも様々な試行がおこなわれている。連邦レベルで高等教育を規定する「大学大綱法」の役割を実質的に減じる動きがあるのも、このような各州での試行を推進する必要が認識されているからに他ならない。フランスにおいては、大学に対する国家の統制は前述のように国民教育体系の理念自体にさかのぼる問題であることを反映して、個々の大学の自律性の強化には強い制約が働いている。しかし個々の大学と、地方自治体との連携による教育プログラムの設置などについては積極的な政策も講じられており、結果として中央政府の一元的な管理が相対化される傾向があることは事実であろう。

こうした趨勢は、東アジアにおいては、より明確にみられる。日本における 2004 年の国立大学法人化は、設置の根拠法の改正によって、一元的に新しい制度に移行した、という点において世界でも類をみない例であったといえよう。ただ他面において、日本の国立大学法人化は、一般的な行政改革の政治的な流れの中で行われ、組織形態としても「独立行政法人」の制度的枠組みを援用する、というきわめて特殊な経過をとったという点も事実であった。それは日本の法人化にさまざまな刻印を残している。これにくらべて韓国の場合には、政治的には法人化への動きがあったものの、一括した変革をおこなわず、大学による選択を許した点に特徴がある。しかし法人制度の内容については、日本にかなり類似した制度といえよう。中国は、大きくは国家施設型の大学であるとはいえ、政府と共産党の複線型の統制によって、かつて末端における経営的な裁量を実質的に許されてきた。しかし法的な整備が進むにつれて、

政府と大学との関係があらためて問題となっている。こうした意味で法人化がこれから重要な問題となる可能性がある。

3-2 統制の方法

政府統制が間接化することは、政府あるいは社会全体の大学に対する統制がなくなることを意味するのではない。政府・社会が、大学の効率化、高度化に対する要求は、むしろより強くなっている。こうした社会的な要求を、どのような形で大学の運営に関係づけていくかが問われるのである。これは国家施設型だけでなく、政府支援型の大学制度においても全く同様の課題である。こうした要求に答える集団を、統制の道具（インストラメント）と呼んでおこう。広くは三つのインストラメントが採られている。

第一は、明示的契約である。国家施設型あるいは政府支援型のいずれにしても、政府は社会の要求を達成するために、大学を設置し、財政的に支援し、大学がその教育研究活動によって社会の要求にこたえる、というのが基本的な原則である。しかし政府の支援と大学の活動との関係については、あらかじめ具体的な対応関係を想定するものであったわけではない。これに対して、政府資金の効率性、そして大学活動の高度化の観点からは、この関係をより明確にするべきだという要求が生じる。そうした発想から考えるのは、政府と大学との間に、ひとつの契約関係を設定することである。政府は社会的な要求の実現を条件として、大学に財政的な支援をあたえる、という契約を大学ととりかわす。これによって大学はその活動に明確な目的を設定することができる。設定された目標の達成状況の程度によって、政府の大学に対する支援も変化し、これが大学に効率化のインセンティブを与えることになる。

こうした考え方の嚆矢は、フランスにみられた。1980年代から、政府と大学との間に、包括的な契約を結ぶことになり、その内容に応じて補助金が与えられることになったのである。契約の履行の評価のために、大学評価機関が設けられた。アメリカにおいても、いくつかの州で、州政府と州立大学との間に「コンパクト」（Compact）が結ばれている。典型的なのはカリフォルニア州であって、1995年に州知事とカリフォルニア大学およびカリフォルニア州立大学との間に、むこう3年間の大学の達成目標と、それに応じた州支出を明示した文書（Compact）についての了解が交わされた。この方式は現在まで続いている。オーストラリアにおいても、労働党新政権において、高等教育についてのコンパクト（Mission-Based Compact for Universities）にもとづいた補助金を提案している。

日本の国立大学法人制度における「中期目標・計画」はこうした契約制度の一つであると位置づけることができる。しかも日本の場合は契約の対象が、教育、研究、社会的貢献など大学のすべての活動を含む。また達成度の評価についても、達成度の絶対水準、改善目標に照らしての達成度、の双方を尺度とする。こうした意味で突出して包括的な契約・評価制度であるといえることができる。

第二の統制手段は、達成度基準補助金である。大学の特定の側面での活動水準をはかる指標を用いて、それに基づいて政府の大学に対する補助金を算定する。こうした形での補助金の配分をもっとも明確におこなったのは、1980年代初め、サッチャー政権下のイギリスであった。大学補助金審議会（現在の高等教育補助金審議会）の下で、各大学の学科（デパートメント）ごとの研究面での活動水準を評価し、これに領域別の単価水準をあわせて、政府補助金額を決定する。その後、詳細な方法についてはいくつかの変遷があったが、基本的にはこれが現在の

イギリスの大学への補助金支給の原則となっている。アメリカにおいても1980年代にテネシー州において、こうした方法がはじめられ、現在では大多数の州において、こうした方式が何らかの形で取り入れられているという。

ただし、達成度の評価の対象をどのようなものとするのか、またこうした算定方式による補助金を、政府の補助金のどの程度の部分にあてるかについては、英米ともに議論のあるところである。イギリスでは教育においても評価結果を資金配分にむすびつける案があったが、実現しなかった。またアメリカにおいても、評価の対象となる指数は現実には限られている。評価対象を拡大すれば、個々の項目についての達成度上昇のインセンティブとしての効果が減少するだけでなく、全体としての効果も弱くなる（クラウドニング・アウト）ことがその背景にある。また達成度基準の資金配分の割合を高くすれば、大学経営の安定性を大きく損なうことになること現実に達成度基準補助金のウェイトが高くなりえない要因となっている。

第三は、情報公開である。これはいわゆる一般的な行政サービスのアカウンタビリティの要請に対応するだけでなく、大学の活動水準をひろく社会に示すこと、それ自体が大学に経営の効率化、高度化のインセンティブを与え、また学生の大学選択に影響を与えることによって長期的な効率性の達成に結びつく、という認識が背後にある。

実際、1990年代から、各国においては、個別大学についての詳細な情報を公的な組織がデータベース化し、公開する動きがめだっている。アメリカでは1990年代初めに「中等後教育統合データシステム」(Integrated Postsecondary Education Data System - IPEDS)が開設され、各大学がデータ提供を義務付けられ、その結果がインターネットで公開されている。また2000年代初頭から、特に学生の学習行動、学習達成度についての大学ごとの調査結果を、大学間のコンソーシアムが自主的に公開するうごきもはじまっている。

データベースの開設、公開は各国で進んでおり、アジアでは韓国で昨年に新しいデータシステムが開設された。日本ではこれに相当するものが形成されておらず、先進国の中では例外的な存在となっていることに留意しておきたい。

3-3 大学のガバナンス

上述の大学と社会・政府との関係に対応するためには、大学の側、とくにそのガバナンスの形態も変化する必要が生じる。それにはいくつかの要素がある。

第一は、大学としての意思決定の一元化である。前述のように国家施設型の大学においては、大学は国家の施設であると同時に、教員の社団としての性格をもつことから、一方において大学内部の意思決定、他方で政府による予算配分による組織施設の決定、という二つの意思決定が併立する、という状況が生じる。また政府支持型のイギリスにおいても、前述のように異なる成員からなる意思決定組織が重層的に存在していた。また日本の私立大学においても、理事会と評議員会の併存、法的な代表権の曖昧さが、潜在的には同様の問題を生じさせていたことも指摘されている。しかし大学が自律的な経営主体となり、より戦略的な経営を行うことを求められる場合には多くの問題を生じさせることはいうまでもない。こうした背景から意思決定機関の一元化、責任主体の明確化が進んだ。ドイツにおいては単一の改革モデルはないが、学長部(Kuratorium)の権限が強化される傾向がある。イギリスにおいても、1990年代末に、カウンシル(Council)に意思決定の権限を一元化する改革が進んだことは前述のとおりである。日本の国立大学法人化も基本的にはこうした方向での変化の側面をもっている。理事から構成

される役員会において大学の基本的な意思決定をおこなうことになった。また日本の私立大学についても、2004年の私立学校改正によって基本的意思決定機関としての理事会の地位があらためて明確にされ、法人の代表権が理事長に限定されたことは、こうした趨勢と軌を一にするものである。

第二は、意思決定への参加者の構成の変化である。国家施設型の大学においては、基本的には歴史的には意思決定に参加するのはギルドの構成員である正教授であったが、戦後の民主化の動き、とくに1960年代の大学紛争を契機として、それ以外の大学構成員の参加が制度化されてきた。ドイツはその典型的なケースであって、正教授以外の教員、職員、さらに学生も意思決定に参加してきた。他方でイギリスにおいては、意思決定組織が重層的であり、その各段階で教員さらに地域住民などが参加することは前に述べた。

これに対して新しい傾向は上述のように、意思決定組織が一元化されるとともに、構成員による意思決定への参加の幅が制限される一方で、社会全体の利益を代表する成員が加えられ、また強化される点である。ドイツにおいては、学生、職員が発言権をもつ大評議会に与えられた審議事項が制限される傾向がみられるとともに、社会代表をくわえた組織の位置づけを明確化する傾向がみられる。またイギリスでは上述のようにオックスフォード、ケンブリッジの除くほとんどの大学で、実質的な意思決定がカウンスルに集中される傾向があるが、その構成員に学外者が過半数を占めることもありえる。日本の国立大学法人の場合には、教員の代表によって構成される「教育研究評議会」の権限は教学上の事項に限られる一方で、学外者が多数をしめる経営協議会が経営上の助言をおこなうことになった。

第三は、大学の執行機能の強化である。ヨーロッパの大学は伝統的には学者のギルドとしての側面が強いことは再三述べるとおりであるが、そこでは組織としての大学の経営を統括する学長は、ギルドの構成員から互選されて、一定の期間その役割にあたるに過ぎない。その名称も伝統的には、レクター（Rector, Rektor）と呼ばれてきた。とくに国家施設型の大学においては、大学の実質的な管理運営は政府の監督の下に行われたから、学長の経営上の能力も必ずしも要求されていなかったともいえよう。イギリスでは政府の直接の介入は限られていたとはいえ、仲介機関であるUGCあるいはその後継機関の統率のもとに、各大学の事務部が強力な権限をもっていたから、学長の実質的な権限は必ずしも大きくなかった。

しかし大学の経営上の自律性が拡大するのに対応して、大学の経営について大学を代表する学長が責任を負い、幹部職員を任命してその執行をおこなう、という方向での改革がとられるようになった。ドイツでは一般に上述の学長と学長が任命する副学長等からなる学長部の権限が強化されるとともに、とくに学長の執行上の責任者としての権限を拡大した「プレジデント」制をとる州、大学もでている。イギリスにおいても学長は副学長を任命し、執行部（Senior Management Group などと称される）を構成して経営をおこなう。また明確に制度化されていないが、学長や管理的職務につく教員の待遇を厚くし、管理職の任期をおわったあとに通常のエデュケーション・リサーチ・サービスに戻れないリスクを補償する配慮をすることも広く行われている。日本の独立行政法人においても、学長が任命する役員会に大学運営の基本的な機能が集中し、従来の事務局長を廃止して、担当役員（理事）が経営管理上の職務を分担して直接に事務局を指揮する傾向が強くなっている。

以上にのべた傾向は、一般にはアメリカの大学における学内ガバナンスのありかたに、先進諸国の大学が近接しようとしているみることができないわけではない。ただ、アメリカの場合

には基本的な意思決定、監督機能をもつ理事会と、経営上の執行責任者である学長とが、明確に区別されているのに比べると、ドイツあるいは日本の場合には、学長あるいは学長が組織する学長部ないし役員会に権限が集中している傾向があることは否めない。これはやはり政府が、監督機関として暗黙にその機能を継続しているからと解釈できないことはない。

4. 結論

以上に述べたように、先進諸国の大学の設置形態は、基本的に国家施設型、政府支援型、私立型の三類型に大別できるが、それはさまざまな歴史的経緯、各国の社会経済構造上の特質を背景するものであって、単純にその相対的な得失を議論できるものではない。

ただし20世紀末から21世紀初頭にかけて、国家施設型の大学制度については、政府支援型のモデルに近付いているとはいえるかもしれない。しかしそれは政府支持型、あるいは私立大学型の大学に問題がないことを示すものではない。むしろどのような設置類型の大学制度についても、あたらしい社会経済的環境の中で新たな変革の方向を模索しているかにみえる。その中で、政府統制の間接化、政府・社会による統制メカニズムの発展、大学の経営機能の強化、の傾向がみられることは共通であった。そうした意味でいまは大学の設置形態にとっても大きな転換期であるといえよう。

その背景にあるのは、一方で社会や経済のありかたが急速に多様化し、また国際的な競争も激しくなっており、他方で高等教育がユニバーサル化するとともに、知識経済化の中で大学の役割も広がり、重要になっていることがある。そうした変化は社会と大学との関係を一元的に結びつけることは困難であり、個別の大学の自律性を活かして、ローカルな意思決定を行わせることが必要になる。しかし他方で、高等教育あるいは大学の役割が拡大すればするほど、それに対して社会の側にニーズに密接にしたがうことが要請される。大学の自律性の拡大と、それに対する社会的統制の要求、という矛盾する二つのベクトルが同時に働くのである。

そこで焦点となるのは高等教育の効率化・高質化を、大学の自律性を活かしつつ、どのようにすすめていくかにほかならない。それは単に大学に対する評価を拡大・強化する、あるいは全く市場機能に任せる、という二つの方向のいずれによっても十分には解決できないことが明らかになりつつあるようにみえる。そうした意味で、社会・政府と大学との間の媒介メカニズムを新しくどのように構築していくかが問われているといえよう。