

異なる設置形態がしのぎを削る日本の現状



清成忠男
法政大学学事顧問(法政大学前理事長・総長)

大学には設置形態による違いがある。だが、設置形態の意義については、あまり議論されてこなかった。

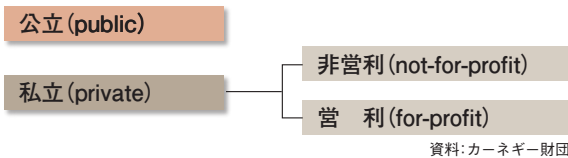
設置形態とはなにか。あらためて検討の対象にするとともに、その現代的意義について考察を加えるのが、以下の課題である。

1 設置形態とはなにか

大学は、教育機関として、何らかの組織によって設置される。そうした組織の性格によって、設置される大学の形が変わってくる。要するに、設置のされ方の法的形態が設置形態である。

例えば、アメリカの場合、カーネギー財団は大学の設置形態を図表1のように分類している。

図表1 アメリカの大学の設置形態



アメリカでも、営利大学の比率は必ずしも大きくない。公立、私立を問わず、非営利大学の比率がかなり大きい。大学教育は、市場経済になじみにくい側面を有し

ている。また、公立大学は州立大学が多数を占めるが、行政から独立した法人格を有している。私立大学の設置者も、法人格を有している。

また、ドイツにおいては、大学の大多数が州立大学であるが、社団法人という形で法人格を有している。最近では私立大学の設置が進んでいるが、これらは非営利の有限会社という法人格を有している。

これに対して、わが国では、大学の設置形態は図表2の通りである。国立大学の直接の設置者は国立大学法人である。事実上の設置者は国であるが、国がまず国立大学法人を設立し、同法人が大学を設置するという形をとっている。地方公共団体と公立大学法人・公立大学の関係も、同様である。私立大学は学校法人が設置するが、構造改革特区においては株式会社が大学を設置することができる。

だが、国公立大学法人化は行政機関の独立法人化であり、民営化ではない。

図表2 日本の大学の設置形態

大学	設置者	
国立大学	国立大学法人	
公立大学	公立大学法人 地方公共団体	非営利
私立大学	学校法人 株式会社	営利

2 三つのセクターと大学

市場経済が中心となって経済が運営される市場社会においても、供給サイドに三つのセクターが存在する。第1セクターが企業セクター、第2セクターが政府セクター、第3セクターが非営利セクターである。

需要は、まず営利を追求する企業が市場において満たす。だが、「市場の失敗」が生じ、満たされない需要が存在する。こうした需要は政府が満たすことになる。しかし、対応の遅れや予算の不足などにより、「政府の失敗」が生じ、満たされない需要が残る。こうした需要は、非営利セクターが満たすことになる。企業や政府によって満たされない需要は、福祉や教育などの分野に存在する。ただ、「非営利組織の失敗」も生ずる。運営能力の欠如や資金不足によって生ずるのである。こうした未充足の需要は再び企業セクターに戻されるが、三つのセクターの協力によって満たされようとする。それでも、満たされない需要が存在する。

さて、高等教育サービスは市場経済になじみにくいから、まず政府セクターか非営利セクターが供給者として登場するというのが、世界の一般的な傾向である。そして、市場社会が成熟段階に達すると、企業セクターの営利大学が登場する。ただ、資本主義の先発国と後発国とは、やや状況が異なる。

そこで、封建制を欠き、市場経済が特段の制約が無く自由に展開したアメリカについて、大学の設立状況を見ておこう。図表3は、U.S. News誌の1400大学ランキングの対象大学について設立年次別に大学数を見たものである。私立大学が先行していることがみとれる。19世紀前半までに設立された205大学のうち154大学、75.1%が私立大学である。とくに東部の宗教系の大学の設立が早い。例えば、ハーバード1636年、ウィリアム・アンド・メアリー1693年、イェール1701年、プリンストン1746年、コロンビア1746年、ペンシルバニア1754年などがそれである。これに対して、西部では、19世紀後半になって大学が設置され始める。それも、私立大学先行である。株式会社立大学は、20世紀末に漸く登場する。

図表3 アメリカ設立年別大学数

設立年	公立	私立	合計
17世紀	1 (0.2)	2 (0.2)	3 (0.2)
18世紀	10 (2.0)	23 (2.5)	33 (2.3)
19世紀前半	40 (8.1)	129 (13.9)	169 (11.9)
19世紀後半	204 (41.4)	407 (44.0)	611 (43.0)
20世紀前半	135 (27.4)	241 (26.1)	376 (26.5)
20世紀後半	103 (20.9)	123 (13.3)	226 (15.9)
合計	493 (100)	925 (100)	1418 (100)
	(34.8)	(65.2)	(100)

資料:U.S. News & World Report, America's Best Colleges. (注) ()内は構成比

とにかく、アメリカでは私立大学の自由な展開が目につく。これと対照的なのが、日本の状況である。

3 日本は大学・学生数ともに私立に依存

工業化の後発国であったわが国では、先進諸国へのキャッチ・アップが重要な課題であった。近代化の担い手となる人材の育成が急務であったが、高等教育のソフトなインフラは皆無であった。国が政策的にインフラ整備に乗り出したのは当然であった。帝国大学、旧制高校、旧制の専門学校などが設置され、教師には御雇い外国人が招かれた。行政や司法のエリート養成、あるいは技術者の養成が重視されたのである。私立学校はこうした国立学校を補完する存在に過ぎず、法律学校などの形で設置されていた。国立学校による高等教育が主流であり、私立学校は補完的存在に過ぎなかったのである。もちろん、こうした私立学校は非営利セクターであった。

こうした高等教育の姿は、第2次世界大戦後の学制改革で大きく変化した。旧制の高校や専門学校は新制大学へと移行した。以後、経済の高成長下で、大学の数は急速に増加した。図表4から明らかなように、大学の数は1955年の228校から2007年の756校へと大幅に増加している。増加寄与率では私立大学が86.7%を占めている。その結果、大学全体に占める私立大学の比率は、1955年には53.5%に過ぎなかったのが、2007年には76.7%へと上昇している。

つぎに、学生数の推移を見ると、図表5の通りである。学生数は急速に上昇している。進学率も急上昇してい

図表4 大学数の推移

年度	合計	国立	公立	私立
1955	228 (100)	72 (31.6)	34 (14.9)	122 (53.5)
1960	245 (100)	72 (29.4)	33 (13.5)	140 (57.1)
1970	382 (100)	75 (19.6)	33 (8.6)	274 (71.7)
1980	446 (100)	93 (20.9)	34 (7.6)	319 (71.5)
1990	507 (100)	96 (18.9)	39 (7.7)	372 (73.4)
2000	649 (100)	99 (15.3)	72 (11.1)	478 (75.7)
2005	726 (100)	87 (12.0)	86 (11.8)	553 (76.2)
2007	756 (100)	87 (11.5)	89 (11.8)	580 (76.7)

資料：文部科学省「学校基本調査」(注)()内は構成比

る。それにしても、私立大学への依存度が余りにも大きい。図表4にはないが、65年度以降70%台を維持している。これに対して、国立大学の比率は2割強に過ぎない。他方、公立大学は急速に伸びているが、割合は低い。

なお、大学院の学生数を見ると、国立大学の比率は6割近くに達しており、私立大学を大きく上回っている。私立大学の比率は、長期的に見て殆ど変化がない。国立大学には大学院大学を志向する大学が一部に存在するから、大学院生のウェイトが大きいのである。

さらに、学部生について分野別の分布を見ると、2007年度には、国立大学では、工学30.6%、教育15.7%、社会科学15.6%となっている。公立大学では社会科学29.7%、人文科学17.3%、看護等16.2%の順で続いている。私立大学においては、社会科学41.5%、人文科学17.8%、工学13.6%の順である。国立は理工系、私立は文系の比率が高いことが明らかである。

いずれにしても、設置形態によって、大学の内容に若干の違いがあることがわかる。ただ、役割の違いは必ずしも明瞭ではない。

4 設置形態と大学の公共性

設置形態に関わりなく、高等教育サービスは公共財ではない。公共財とは、公園や道路のように、コストを負担せずに誰でも自由に利用できる財である。したがって、排他性が無いのがその特徴である。

大学の講義を聴講しようとするならば、入学試験に合格するとともに授業料を納入しなければならない。科目等履修であっても、大学側の承認を受け、かつ、聴講料を払わなければならない。

学生は授業を通じて知識を修得できるし、学位を得ることもできる。つまり、私的な利益を享受できる。したがって、高等教育サービスが公共財でないことは明らかである。

にもかかわらず、大学は公共性を有するといわれる。大学は、教育を通じて有益な人材を育成し、社会に送り出す。大学は、学生個人のメリットを超えて社会に有用な人材を育成し社会に供給する。社会に人材が蓄積されれば、そうした人材は現実の問題を解決し、市民の生活の質の向上に寄与するとともに、社会の競争力を強めることにも貢献する。このように、社会の不特定多数の人々のために貢献するから、大学は公共性を有するのである。したがって、大学の公共性は設置形態に関係ない。公共性を有するから、大学は公財政資金の投入を受けることができる。

そこで、入学定員割れが続くことによって社会に有用な人材を供給できなくなった大学は、公財政資金の投入を受ける根拠を失う。

ところが、設置形態の違いが大学の公共性のあり方に違いをもたらすとすれば、国立大学は国の政策に従って、教育・研究を行うということになる。同様に、公立大学の教育・研究は、地方公共団体の政策目的に従わなければならない。いずれにしても、市場経済に委ねては形成されない人材を政策的に形成することが、国公立大学の役割である。

この点で、非営利の私立大学は、自らの教育理念に従って、社会の求める人材を自由に教育すればよい。逆にいえば、国公立大学の教育・研究は、国または地方公共

図表5 学生数の推移 (千人)

年度	合計	国立	公立	私立
1955	523 (100)	186 (35.6)	25 (4.8)	312 (59.7)
1960	626 (100)	194 (31.0)	29 (4.6)	404 (64.4)
1970	1,407 (100)	310 (22.0)	50 (3.6)	1,047 (74.4)
1980	1,836 (100)	407 (22.2)	52 (2.8)	1,377 (75.0)
1990	2,133 (100)	519 (24.3)	64 (3.0)	1,551 (72.7)
2000	2,740 (100)	624 (22.8)	107 (3.9)	2,009 (73.3)
2005	2,865 (100)	628 (21.9)	125 (4.4)	2,112 (73.7)
2007	2,829 (100)	627 (22.2)	130 (4.6)	2,072 (73.2)
大学院 (人)				
2007	262,113 (100)	153,900 (58.7)	14,471 (5.5)	93,742 (35.8)

資料：文部科学省「学校基本調査」(注)()内は構成比

団体の政策に制約されざるをえない。これに対して、私立大学は自由に教育・研究を行うことができる。さらに、営利型大学は、市場において需要の強い人材を育成し供給することによって利益をあげる。

ところで、現実に国立大学法人は国から運営費交付金を受けている。同様に、公立大学法人も、地方公共団体から運営費交付金を受けている。大学の存在理由を明確にしたうえで、的確に判断して補助金を交付するのであれば問題はない。ただ、国が政策を明確に打ち出していないというのが現状である。

少なくとも国立大学の存在理由を明確にすべきであろう。そうした理由として、しばしば次の三つが指摘されている。(1)基礎研究は国立大学でなければ行えない、(2)地域貢献、(3)経済的困窮者に対して低い授業料で対応。しかし、基礎研究は私立大学において十分に可能である。2006年のアメリカにおいて、研究開発支出の上位20大学を見ると、11大学が私立である。トップはジョンズ・ホプキンス大学であり、連邦政府から多額の補助金を受けている。要するに、政府が多額の研究資金を投入すれば私立大学でも基礎研究は可能なのである。

また、地域貢献は国立大学に限られたことではない。さらに、難関大学への入学は教育投資と高い相関関係にあるから、難関国立大学の学生の親の所得は、総じて私立大学のそれより高いことは疑問の余地はない。

要するに、教育・研究のインフラが整い成熟した経済大国になった今日では、国立大学に固有の使命や役割は稀薄になっているといえよう。

5 設置形態を超えた競争の弊害

以上の検討で明らかのように、設置形態の相違による大学の性格の違いは大きい。にもかかわらず、現実には、横並びの設置形態間の大学競争が生じている。2001年の遠山プランに「大学間に競争原理を導入する」と指摘され、以後、教育資金や研究資金の配分に競争が導入されるようになった。

もちろん、大学間競争それ自体が悪いわけではない。同じ土俵の上での競争であれば問題はない。そうでな

いから問題が生ずる。アメリカでは大学間に競争原理が導入されているから、日本でも競争に委ねていけばよいということにはならない。

たしかに、アメリカの私立大学の授業料は高い。日本の3~4倍の水準にある。だが、アメリカには寄付のカルチャーが存在しているから、私立大学においては寄付金の蓄積による基本財産の額が大きい。2005年の基本財産の額を見ると、ハーバード255億ドル、イェール152億ドル、スタンフォード122億ドル、プリンストン112億ドル、MIT67億ドルなど、巨額に達している。この運用の果実から奨学金が学生に支給される。所得控除という税制上の優遇措置が効果をあげているが、わが国ではそうした優遇措置はあまり効果がない。

私立大学は財政基盤が確立している大学が多いから、自前で基礎研究が可能になる。それをベースに連邦政府からの受託研究を受けることになる。

こうした状況下では、州立大学も寄付金集めに走ることになる。この面で、成果をあげている大学が出始めている。

これに対して、わが国では財政資金と授業料に依存するしかない。財政資金から大口の研究資金を競争的に配分するとすると、これまで多額の資金が投入されてきた一部の国立大学に資金の投入が集中する。そうなれば、なおさら人的・物的資源がそうした大学において厚くなる。その結果、ポジティブ・フィードバック現象が生ずる。フィードバックがプラスの方向にしか作用しない。結果は、大学間格差の拡大である。

たしかに、財政資金の効率的運用という視点からすれば、こうした資金配分はやむをえないのかもしれない。だが、長期的に見れば、全体構造を歪んだ形にすることになる。

いま一つ大きな問題がある。通常、民間で可能な領域には公的セクターは進出しないのが原則である。にもかかわらず、わが国では、私立大学が十分に活動できる分野に国公立大学が進出している。例えば、経営系の大学院などがそれである。現に「民業圧迫」が生じている。こうした状況を許すならば、規制強化が民営化かといった主張がクローズアップされることになる。