

大学経営政策研究

第15号 (2025年3月発行) : 37-53

## 大学団体における大学の公共性言説の分析

—2000年代以降の国立大学協会・日本私立大学連盟の文書を対象として—

高 木 航 平



# 大学団体における大学の公共性言説の分析

—2000年代以降の国立大学協会・日本私立大学連盟の文書を対象として—

高木航平\*

## 1. はじめに

本稿では、国立大学協会（以下、国大協）と日本私立大学連盟<sup>1</sup>（以下、私大連）の二つの大学団体の公式文書を対象として、大学の「公共性」として言及される機能と性質の特徴を分析する。2000年以降に公表された提言と報告書を取り上げ、両団体による言説の異同や時代的变化について明らかにする。分析を通じて、国大協の文書で言及される公共性としては、知識や教育機会の公開性から、課題解決やイノベーション創出へと重心が移行していることを指摘する。一方の私大連では、高等教育機関としての公的な性質と、市民的領域から果たす役割が公共性として認識され、時代によって更新されながら論じられてきた点に着目する。

## 2. 先行研究

高等教育研究における「大学の公共性」の研究は、主に英語圏において、類似概念である公共財・公共善（Public Good）をテーマとして進められてきた（高木 2022）。日本の研究動向としては、設置者による公的助成の格差や規制のあり方を「公と私」の領域から論じたものや、国立大学の法人化や高等教育の市場化といった「私事化」による影響の考察など高等教育の制度や政策を扱った研究が中心であった。例えば市川（2006）は、個人主義・市場主義の浸透を受けて、公教育の私事化や国家の競争力強化を公共性と見なす政策が広がったとする。また、矢野（2015）が政策や世論に向けて大学教育の社会的・経済的効果を論じる前提には、大衆化や市場化の進展によって、大学の価値が公共的なものではなく私的財として認識されている現状がある。

大学や高等教育が公共的なものであるべきという規範は、様々な研究や論説で確認できるが、何をもって公共的と呼ぶかは様々である。例えば、政策や制度の研究では「公と私」の二分法が用いられるが、それが指すものは、設置者の公私、高等教育費用の公的支出と家計負担、高等教育制度における官（政府）と民（市場・民間）の関与、高等教育の受益者の範囲（社会全体か個人か）、ガバナンスや情報公開といった大学経営の公開性など、多岐にわたる（市川 2006; 米澤 2010）。また、大学で生み出される知識が非排他的・非競争的な性質を持つ公共財であるべきという規範もあるが、知的創造には公私問わず様々な資金やステークホルダーが関わり、知的財産をめぐる市場化や研究活動自体の専門化も進むなかで、妥当とは言い難いものとなっている。そのなかで、公私のパトロネージを獲得しながらダイナミックな知識創造に取り組む大学像を描く上山（2010）と、公共的な役割を持つ「構造」としての社会的支援を論じる阪本（2013）のように、大学のコストの支

\* 関東学院大学高等教育研究・開発センター

え方については対照的な議論がある。また英語圏の先行研究でも、経済学概念の公共財ではなく、「公共善」や「共通財」として高等教育を概念化することで、幅広い主体による社会的支援の必要性が論じられるようになっていく（高木 2022）。

さて、公共性やPublic Goodをテーマとした研究が広がるとともに、特定の言説空間や大学構成員における公共性の認識を探る、解釈主義的な研究も広がっている。インタビュー調査やテキスト分析等を用いて、大学のどのような機能や性質が公共性として認識されているかを明らかにするものである。本稿では「公共性の社会認識」研究と称する。日本の先行研究では、政策担当者や大学教員へのインタビューから、高等教育がグローバル公共財として認識されていると指摘するHuangらの一連の研究（Huang et al. 2025など）や、戦後の中央教育審議会（中教審）答申の分析から、高等教育政策において言及される公共性の変遷を辿った高木（2024）がこれに当たる。さらに英語圏の先行研究から例を挙げるなら、Pasque（2010）は米国の大学関係者におけるPublic Goodの認識を研究し、人種、性別、職務などによる特徴を言説分析によって明らかにした。英国のWilliams（2016）は、社会が大学に求める公共性が、国家の良き批判者という古典的役割から、公開的な知識の創出、社会的ニーズへの応答、そして社会移動を促す「私的財」の創出へと変化しており、社会認識の変化が政策に反映されていると論じている。

本研究は、日本における公共性の社会認識の特徴について、大学関係者の言説から理解することを目指す。特に、日本の高等教育において重要な特徴であるにもかかわらず先行研究で十分検討されていない、設置者による異同について検討したい。具体的には、国大協と私大連を対象とし、大学団体はどのような機能や性質を加盟大学の公共性として主張してきたか、それらの言説がどのように変化してきたかを、テキスト分析に基づいて整理する。近年の研究では、西洋以外の地域における国家・社会観を反映した公共性が重要なテーマとなっており（例えば、Marginson & Yang 2021）、本研究も日本独自の文脈を踏まえた研究蓄積として貢献できると考える。

### 3. 研究手法

#### 3-1. 分析手法

大学団体が発出する公式文書を対象とした分析を行う。大学団体は加盟大学を代表してロビー活動に取り組み、政府や社会に対して大学の多様な価値を訴え、公的・社会的な支援を要求する立場にある。提言や報告書は、団体としての主張を対外的に表明する代表的な手段である。また、その多くは委員会やワーキンググループでの検討を経て作成されるため、加盟大学の意見や関心が反映されるよう吟味されたテキストだと考えられる。

分析に当たっては、まず次節で述べる方法で対象文書を選出し、各文書で用いられる公共性とその関連語句を抽出した。各語句が公共性として指している機能と性質に基づいてテキストをカテゴリー化したうえで、国立・私立で計4種類の公共性論として整理した。その後、各カテゴリーに含まれる文書が発表された時期や政策背景に基づいて、言説の変化を分析した。表出した語句から類型化し、その変化に注目するという素朴な手法ではあるが、本研究では適切だと考える。公共性という語自体は多義的であるが、教育関連法で言及され、政治哲学や経済学の概念としても知られて

いるため、特定の規範や理論に準拠して用いられる傾向にある。そのため、公共性への言及が変化する際には、何かしらの要因があると仮定される。文書の目的を踏まえると、各大学団体が置かれた環境との関係を中心に、言説的变化が持つ意味を検討することが妥当である。

一方で、公共性として指示される機能や性質の変化を分析するには、一定の概念枠組みが必要である。先行研究でもさまざまな概念整理が試みられているが（Pasque 2010; Marginson 2016; 高木 2024など）、本論では、日本で広く参照される齋藤（2000）の分類を用いる。齋藤によれば、公共性という言葉の意味は次の三つに大別できる。一つ目は公的「official」という意味で、国家や公式制度に関係するものを指し、民間や私人と対比される。二つ目はすべての人々に共通する「common」という意味で、公共の福祉、公益、共通財産などが当てはまる。三つ目は公開性「open」で、公園や情報公開のように誰でも拒まれない性質を指す（齋藤 2000: viii-ix）。本研究では、「official」は大学と国家の関係、公的機関としての性質、公的財政のあり方などを指す。「common」は社会全体に向けた大学の役割や社会からの期待を指し、「open」は教育機会や知識の公開性を指す。この三つの意味を当てはめながら、公共性とされる機能や性質の特徴を検討する。

また、この分類は公共性の一般的な用法を整理したものであり、公共性の規範とは異なる点に留意する必要がある。齋藤によれば、公共性は誰でもアクセスできる公開性を理論的条件とする空間的な概念であり、国民国家のように特定のメンバーに閉じられた共同体とは異なる（齋藤 2000: 5-7）。本研究の主題に引き寄せれば、大学は国家、地域、産業、学界などさまざまな共同体との相互関係のなかで存在すると同時に、公開的な知識の創出や公共圏への寄与を社会から期待されるという、アンビバレントな立場を持つ機関である。公共性言説には、様々な環境変化を反映した共同体からの期待と、教育や研究が持つべき公開性という規範が、調整や揺らぎを伴って表れていると考えられる。

### 3-2. 分析対象

分析対象は、国大協および私大連が2000年以降に発出した提言と報告書とする。国大協は日本の国立大学を代表する唯一の大学団体であり、1949年に発足した。現在、全ての国立大学である81法人85大学が正会員として加盟している<sup>2</sup>。私大連は、1951年に私立大学協会（以下、私大協）から脱退した大学が中心となって発足し（日本私立大学連盟50年史編纂・発行プロジェクト編 2003）、現在は首都圏ならびに大規模大学を中心とした108法人120大学が加盟している<sup>3,4</sup>。

なお、2000年以前の両団体の提言や報告書にも、公共性への言及は確認できる。例えば、私大連の文書では、私立学校法（1949年制定）において自主性の尊重とともに公共性を高める必要性が定められていることが、公的財政による私学助成要求の根拠として用いられてきた（日本私立大学連盟国庫助成対策委員会財政部会 1983）。そして国大協では、低廉な授業料による教育機会の担保や、すべての国民を受益者とする知識を生み出すことが、国立大学独自の公共性として言及されてきた（国立大学協会第6常置委員会 1993）。一方で、2000年以降の文書では、経済・社会的なニーズへの応答、情報公開やガバナンス、国際社会への責任など、公共性として求められる機能や性質の範囲が拡大する傾向にある。本稿においては、2000年以降の動向に着目することが妥当だと考えた。

具体的な分析対象としては、両団体の公式ウェブサイトの公開資料とする。国大協は「提言等」と「報告書・その他」<sup>5</sup>、私大連は「資料・報告書」<sup>6</sup>の各ページの下で掲載されている文書を対象とし、次の条件に合致する文書を選出した。①発行年度が2000年1月から2024年11月の期間であること。②本文中に公共性かその関連語句が用いられていること。具体的には、公共性、公の性質、公共財、公益性、パブリックのほか、「公共」や「公」と他の単語を結び付けた語句をすべて対象とした。公共的性格、公共的な使命、公共的な役割、公共的機関、などである。これらを本分析における公共性関連語句とする。③「地方公共団体」、「公共料金」、「公財政」、「公的セクター」のような一般的な語句については、言及の対象や主語が大学ではない場合は分析対象としない。「公的機関としての私立大学」、「国立大学への公的投資」のように大学に係る場合は対象としている。④各団体、団体の下部組織、もしくは団体代表者が発信者となっていること。他の主体が作成した文書<sup>7</sup>、報告書のチャプターなどで特定の個人が執筆者として明記されている文書は対象外とした。また、発信者を問わず、参考資料として再掲されている過去の文書は対象外とした。

分析対象の文書を表1、2にまとめた。両団体の提言や報告書には、学生支援、奨学金、教育、キャリア支援・就職活動、社会連携、国際化などに関するものが幅広くあるが、公共性が言及される文書については、財政、経営、アカウンタビリティ、大学改革、将来像といったトピックが中心となっている。

表1. 分析対象①日本私立大学連盟による文書

文書名	公表年月	発信者名
高等教育分野における規制改革のあり方及び国立大学の「独立行政法人」化に対する私立大学の対応方策	2002年3月	日本私立大学連盟経営委員会
学校法人の経営困難回避策とクライシス・マネジメント	2002年3月	日本私立大学連盟経営委員会
新たな学校法人会計基準の確立に向けて 〔I〕「学校法人会計基準への提言」 〔II〕「学校法人財政情報開示への提言」	2002年3月	日本私立大学連盟学校会計委員会
私立大学教員倫理綱領—私立大学教員の義務と責任—	2003年3月	日本私立大学連盟教員倫理委員会
高等教育機関改革の必要性とイコール・フットィング（競争条件の整備・競争機会の均等）形成—真の公正・有効な市場原理導入のために—	2004年3月	日本私立大学連盟経営委員会
私立大学における情報の開示	2004年5月	日本私立大学連盟開示システム委員会
私立大学改革の一層の推進	2005年3月	日本私立大学連盟経営委員会
「官から民への転換」を目指す高等教育改革—私立大学の一層の活性化のために—	2006年3月	日本私立大学連盟経営委員会
教員評価システム—実施のためのスタンダード・モデル	2006年3月	日本私立大学連盟教員評価委員会
加盟大学財務状況の概要—平成17年度実績—	2007年3月	日本私立大学連盟
私立大学大学院の充実発展のために	2007年3月	日本私立大学連盟
みんなで考える私立大学の知的財産	2007年3月	日本私立大学連盟知的財産問題検討委員会
私立大学の持続的発展のために	2007年3月	日本私立大学連盟
新たな学校法人会計基準の確立を目指して—外部報告の充実のために—	2007年6月	日本私立大学連盟経営委員会財務会計分科会

私立大学のアカウンタビリティ	2007年6月	日本私立大学連盟開示システム委員会 財政情報開示分科会
経営の自己責任とリスクマネジメント—経営破綻を避けるために—	2007年11月	日本私立大学連盟経営委員会リスクマ ネジメント分科会
わが国の大学教育水準の飛躍的向上のために—公財政構造の 改革	2008年3月	日本私立大学連盟経営委員会
私立大学としてのアカウンタビリティの基本方針	2009年3月	日本私立大学連盟経営委員会アカウン タビリティ分科会
学校法人における内部統制の整備・充実	2009年3月	日本私立大学連盟経営委員会リスクマ ネジメント分科会
大学の教育力向上を目指して—教育の質向上のためのチェッ クリスト 最終報告書	2011年3月	日本私立大学連盟大学評価委員会
私立大学の明日の発展のために—監事の役割の再認識—〔平 成24年度改訂版〕	2012年11月	日本私立大学連盟幹事会議
「大学ポートレート」と「大学改革実行プラン」—教育情報 の公表をめぐる検討経過報告	2013年3月	日本私立大学連盟教育研究委員会大学 教育の質向上検討分科会
大規模自然災害に対する私立大学間の協力・連携のあり方 について	2013年3月	日本私立大学連盟インテリジェンスセ ンター政策研究部門会議
直面する経営課題と大学法人経営の充実・強化—建学の理念、 規模、地域等による違いを踏まえた取り組みのために—（審 議まとめ）	2014年3月	日本私立大学連盟経営委員会
これからの私立大学のあり方に関する提言	2015年11月	日本私立大学連盟インテリジェンスセ ンター政策研究部門会議
私立大学が支える地方活性化	2016年3月	日本私立大学連盟地方活性化検討プロ ジェクト
未来を先導する私立大学の将来像	2018年4月	日本私立大学連盟

表2. 分析対象②国立大学協会による文書

文書名	公表年月	発信者名
日本の将来と国立大学の役割	2001年5月	国立大学協会
「知的財産推進計画2007」の策定について（要望）	2007年2月	国立大学協会会長相澤益男
「知的財産推進計画2006」に関する意見と要望	2007年4月	国立大学協会教育・研究委員会研究小 委員会
国立大学法人計画・評価ハンドブック—次期中期目標・中期 計画策定のために—	2007年10月	国立大学協会調査研究部編
国立大学の目指すべき方向—自主行動の指針—	2008年3月	国立大学協会
大学界との「対話」と大学予算の「充実」を一平成22年度予 算編成に関する緊急アピール—	2009年11月	国立大学協会
国立大学の機能強化—国民への約束—【中間まとめ】	2011年6月	国立大学協会
「第2期教育振興基本計画の策定に向けた基本的な考え方」 に対する意見	2012年2月	国立大学協会
「国立大学改革」の基本的考え方について—国立大学の自主 的・自律的な機能強化を目指して—	2013年5月	国立大学協会
第3期中期目標期間に向けた課題検討 WG 審議経過報告— 国立大学法人運営費交付金等の在り方について—	2014年11月	国立大学協会第3期中期目標期間に向 けた課題検討ワーキンググループ
人文社会科学系分野の意義と国立大学の果たすべき役割〜グ ローバル化社会におけるイノベーションの創出に向けて〜 （中間まとめ）	2015年3月	人文社会科学系の意義・役割に関する ワーキンググループ
高大接続システム改革会議「最終報告」に向けて	2015年12月	国立大学協会

教育の情報化の推進における要望	2016年12月	国立大学協会
国立大学法人制度の本旨に則った運営費交付金の措置を！(声明) —国立大学が将来を見通した経営戦略の下に改革を実行していくために—	2018年11月	国立大学協会会長山極壽一
国立大学法人におけるコストの「見える化」検討について(最終まとめ)	2021年3月	国立大学協会国立大学法人におけるコストの見える化検討会
第4期中期目標期間へ向けた国立大学法人の在り方について—強靱でインクルーシブな社会実現に貢献するための18の提言—	2021年6月	国立大学協会

## 4. 結果

### 4-1. 私大連による公共性論の特徴①公の性質

各団体の言説の特徴を整理する。私大連による公共性の議論は大きく2種類に分類できる。一つ目は、大学における教育や研究活動はそれ自体が公共的性質を有するため、設置者の公私にかかわらず大学には公共性があるとする議論である。教育基本法第6条の「公の性質」の解釈における教育事業説(横田 2015)を踏襲しており、私学助成要求の根拠として以前から用いられてきた<sup>8</sup>。私立大学が担う事業の性質から導き出される公共性論を、本稿では「公の性質論」と呼ぶこととする。

典型的な記述を見てみよう。私立大学は「公の教育制度の一端を担う存在として位置づけられて」おり、社会的な使命を負託されている(日本私立大学連盟教員評価委員会 2006: 1)。「国家及び国民からの負託を受け、国力の源泉であり、礎となる教育(研究)事業を担い続けてきた点においては、国公立大学法人と何ら変わるところのない、極めて高い「公共性・公益性」を有する」(日本私立大学連盟経営委員会 2006: 3)。寄附金に係る税制に係る要求では、学校法人は「国の将来を担う人材養成という公共性の強い教育研究活動」を担っていることから、社会における「重要性及びその公共性を認識し、現在の国立大学と同じ取り扱いにす」べきと主張する(日本私立大学連盟経営委員会 2002a: 9)。事業そのものの公共性という観点からは私立大学は国公立大学と同等であると、公的支援の拡充や公私格差の是正を求める議論が展開されてきた。

さらには、高等教育制度において私立大学が担う規模の大きさも公共性の根拠となる(日本私立大学連盟インテリジェンスセンター政策研究部門会議 2015)。私立大学は民間企業から公的機関まで多様な組織・機関を支える人材を養成することで社会的・公共的な役割を果たしている。私学教育は決して私的財ではなく、国家には「国家の発展のための社会的コスト」として公財政支出を充実する責務があると主張する(日本私立大学連盟経営委員会 2008: 12)。

公の性質論は、高等教育は「人の養成という極めて高い公共性を有している」ために「市場原理が十全に機能する前提条件を備えていない」(日本私立大学連盟経営委員会 2004: 8)とし、学校法人が担うことの妥当性として用いられる。それは同時に、学校法人が他の公益法人や営利企業よりも高い公共性を有しているという論拠にもなり、情報公開やガバナンス強化に取り組む論拠にもなってきた(日本私立大学連盟経営委員会 2002a; 日本私立大学連盟経営委員会リスクマネジメント分科会 2007)。例えば、学校法人は「社会的・公共的存在であり、経営陣や創立者のものではない。社会的公器としてそれにふさわしいガバナンスの責任やアカウンタビリティが必然的に伴う。[...]法人情報の開示は、社会的・公共的存在としての私立大学の社会に対する当然かつ最低限の責

任である」といった議論である（日本私立大学連盟経営委員会 2002b: 2）。また、「公的性格を有する教育を担うがゆえに、公的資金からの補助等を受ける存在」であることを理由に、学校法人には経営情報を公開することで説明責任を果たし、社会的評価を受ける責任があるとしている（日本私立大学連盟経営委員会 2004: 29）。

公の性質論は、私立大学には高等教育という社会全体にとっての関心事（common）を担う公共性があること、それ故に、アカウンタビリティを果たす公的（official）な機関であるべきだと主張する。学校法人として情報公開（open）に取り組み、法人の経営や資産を特定の私人ではなく公共に帰属させることが、公的（official）な性質を高めると考えられている。このような公共性の認識を前提として、加盟大学に公的機関としての取り組みを求めつつ、公的（official）助成の拡充や公私格差の解消を要求することが、公の性質論の特徴だといえる。

#### 4.2. 私大連による公共性論の特徴②民の領域

二つ目の公共性論は、私立大学には独自の公共的役割があり、それは国家的管理からの自主性が担保されることで発揮できるという議論である。私立学校法（第1条、改正8条）の「自主性」と「公共性」が言及される。国立大学が官僚養成を使命としてきたのに対し、私立大学は建学の精神に基づいて多様な教育や人材育成を展開することで、民主的かつ多様な社会の形成に寄与すると論じられてきた（河西 1961; 結城 2000）。戦時期の国家主義的教育の反省を踏まえ、市民的領域から自由な思想圏や文化圏を確立するという私学制度の理念に基づくものである（田中 1961）。国家的領域と市民的領域を区別し、後者に公共性を見出すことから、本稿では「民の領域論」と呼ぶ。

2000年以降の私大連の文書では、全体としては公の性質論が用いられる一方、特定のタイミングで民の領域論も論じられている。具体的には、2006年の「[官から民への転換]を目指す高等教育改革—私立大学の一層の活性化のために—」、2008年の「わが国の大学教育水準の飛躍的向上のために—公財政構造の改革」、2018年の「未来を先導する私立大学の将来像」の三つの文書において確認できる。これらのうち2006年と2008年の文書が発出された時期には、ロールバック型の新自由主義に基づいた公共サービス提供主体の「官から民へ」の転換が進行していた（宮川 2023）。「新しい公共」のキーワードとともに進む制度改革のなかで、国立大学とも株式会社大学とも異なる私立大学（学校法人）特有の公共性を提示するために、民からの公共性論が持ち出されたといえる。例えば、2006年の文書では、事業の性質を踏まえると教育があくまで「公の性質を有する学校が行うべき」（日本私立大学連盟経営委員会 2006: 5）として営利企業による教育事業への参入を牽制したうえで、「[官の支配を受けず]」「民の智慧に基づき」「多様性に富んだ」（同: 3）教育を実現するための公共的制度として私学制度が存在すると強調する。さらには、制度としての公共性・公益性の担保のためには、公的助成による国立大学法人とのイコール・フットイングが必要であるとも主張している。

民の領域論が再び登場する2018年の文書は、中教審における「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」の審議期間中に「私立大学のグランドデザインについて検討し、国立大学、公立大学の在り方との違いを示し、[...]私立大学が自ら将来の方向性を示しておく」<sup>9</sup>ことを目的

としたものであった。ここでも、私立大学を「[官の支配を受けず] [民の智恵に基づき] [多様性に富んだ] 教育研究事業を展開するための [民による公共性・公益性をもった機関]」（日本私立大学連盟 2018: 8）と表現したうえで、その現代的意義を提示している。すなわち、社会課題が複雑化するなかでは、一部のエリートの育成だけでは不十分で、幅広く多様な主体が課題解決に関与する必要がある。社会全体の知的水準を向上し、多様性の担保に寄与するという、独自の公共性を私立大学が有していることを主張している。

このように、私大連による公共性論には、高等教育そのものの公共性（common）から導き出された学校法人の公的（official）性質を根拠とする公の性質論と、それとは逆に、国家と対極にある市民的領域を想定し、そこから自律的かつ多様な教育を展開することで社会全体（common）に資するという民の領域論が並存している。これらは、公と私の領域を跨いで両面から公共性を主張する構造を形成している。両論とも以前から私学関係者によって用いられてきた言説であるが、本分析からは、アカウントビリティ要求の高まり、他の設置者との競合、将来像構想といった局面において更新されてきたことがわかる。また、国立大学と同様の公共性を有するという点と、私学独自の公共性を有するという点の双方が、公財政支出の公私格差は正の要求へと結びつけられている点も特徴的である。

### 4.3. 国大協による公共性論の特徴①公共財

国大協の文書における言説の特徴も、大きく二種類の公共性論として整理してみたい。まずは、教育や知識へのアクセスの公開性（open）を公共性とみなすものである。高等教育機会が国民に広く開かれていることや、研究を通じて生み出される知識が公共財の性質をもつことが、国立大学の公共的役割として把握されるものであるため、「公共財論」と称する。高等教育には、学費による排除性も入学定員による競合性もあるため、純粋公共財とはいえない（小林 2007）。しかし、国立大学は各都道府県に設置され、授業料が低廉に抑えられていることから、地理的・経済的な排除性が低いと見なされる。研究によって生み出される知識もまた、知的財産権保護、産学連携の進展、学術ジャーナルの高騰などによって純粋公共財として扱われにくくなっている（阪本 2013; Boulton 2021）が、国立大学において創出される知識は公共に開かれたものであるべきという規範が言及される。

例えば、2001年の「日本の将来と国立大学の役割」では、国立大学の固有の役割は「高度の研究・教育を知的な公共財として創造し、伝達すること」としつつ、知識社会における新たな役割として、知識・技術創造の拠点であることや、家庭環境や地域による教育機会格差を解消することを例示している（国立大学協会 2001）。さらに、特別な支援を必要とする人々を含む多様な学生に門戸を開くことも「公共性を謳い、真のユニバーサル・アクセスの実現を目指す国立大学の重要な使命」（国立大学協会 2008: 14）と位置づけられている。

公共財には直接の消費者以外にも社会全体に影響をもたらす外部性があるため、市場原理に委ねては十分な供給が期待できない。このため、公的（official）な機関による供給や介入が必要と理論上は考えられる（市川 2000）。国大協は、国立大学が「国の公共的業務を国に代わって実施

する」(国立大学協会教育・研究委員会研究小委員会 2007: 4) ミッションを有するものとし、公共財論の根拠にしてきた。そして、公共財論は基盤的な公的支援の要求にも用いられる。例えば、第3期中期目標期間に向けた文書では、「市場原理に委ねきれない質の高い公共的価値」として、「国民の高等教育を受ける機会を均等に保証するため全国的に均衡配置され」ていることを指摘しながら、運営費交付金の削減がこのような機能の提供に影響を与えている状況を訴えている(国立大学協会第3期中期目標期間に向けた課題検討ワーキンググループ 2014: 2-3)。

#### 4.4. 国大協による公共性論の特徴②社会への便益

国大協によるもう一つの公共性論は、国家や社会といった共同体への共通の(common)な便益の創出に公共性を見出すものである。本稿では「便益論」と呼ぶ。国立大学が国家や社会全体を益する機関であるという理念は、以前から公共財論と結びついて言及されていた<sup>10</sup>。すなわち、教育の機会均等や基礎研究を通じて国家や国民全体に寄与することが、国立大学によって創出されるべき便益という考え方である。しかし2010年前後から徐々に、公開性とは異なる公共性としての便益論が表出するようになる。

この時期の政策的背景として二点挙げておきたい。一つは、高等教育政策においても知識基盤社会の到来が意識され、大学が果たす役割が強調されるようになった点である。中教審「我が国の高等教育の将来像」答申では日本が「国際的な競争力を持って持続的に発展するためには、知的創造を担い社会全体の共通基盤を形成するという大学の公共的役割が極めて重要」(中央教育審議会 2005: 26-27) という危機感が表明されていた。もう一つの背景としては、行政官庁による計画と規制から、グランドデザインの提示と政策誘導への移行である(天野 2006: 90)。特に国立大学にとっては、法人化を経て、目標・評価制度や機能強化政策による国立大学改革が急速に進んだ時期だといえる。

2008年の「国立大学の目指すべき方向―自主行動の指針―」は、国立大学が「社会全体に貢献する公共的存在である」(国立大学協会 2008: 11) ことを強調していた。基礎研究や情報・資料の集積・保存、文化資産の継承といった明確な社会的需要がない分野を含め、学術研究によって「世代を越えた公共性を担保する」(同: 13) ことや、人材育成や共同研究によって国境を越えた人類社会全体の課題解決を担うことが、国立大学ならではの役割として挙げられる。地域社会に対しても、均衡ある地域配置によって高等教育へのアクセスを確保するのみならず、地域のアクターとの連携、諸課題の解決、文化・芸術の保全などを通じて「地域社会の発展に貢献し、その利益を擁護する」ことが「公共的価値」として言及されている(同: 14)。これらの表現からは、公共財論を踏まえながら、社会全体に開かれた便益の提供を公共性として捉えていたことが読み取れる。

2013年の「『国立大学改革』の基本的考え方について―国立大学の自主的・自律的な機能強化を目指して―」は、「国立大学改革プラン」に代表される機能強化・機能別分化を求める政策が広がるなかで、国立大学が制度全体として果たす役割を主張した文書である。社会全体への便益の創出という従来からの公共的役割を「再確認」しつつも、「高等教育がもたらす便益の場である社会自体が『知識基盤社会』へと変容し、経済の成熟化、グローバル化の進展により人々の価値観も多様

化]しているという認識が示される(国立大学協会 2013: 7)。日本が国際競争力を高め、「先進国の位置を維持し、持続可能な成熟社会を構築していく」(同: 7)ためには人材育成や研究が重要である。国立大学は「国の将来を大きく左右する重要な役割を担うことを国民から負託されており、その負託に適切に応えていくことこそが国立大学の存在意義であり、公共的役割の源泉である」(同: 8)とする。特に研究機能では、基礎研究や最先端の研究に加えて、「課題解決研究の推進」や「イノベーションの創出」といった役割を今後「一層鮮明にしていく必要がある」(同: 9)と論じている。

2018年の「高等教育における国立大学の将来像」ではより明確に、新たな役割への重心移動が確認できる。中教審の「グランドデザイン答申」審議期間に発出された本文書は、これまで国立大学が果たしてきた役割を振り返りながら、今後の高等教育の在り方と国立大学の将来像を論じている。例えば、「時々の流行や短期的な需要のみに過度に振り回されることなく、基礎的・伝統的な幅広い学問分野の研究を維持・継承してきた」点を振り返りつつ、人文・社会科学分野では「国際的な諸事象の理解と諸課題への対応に重要な示唆を与えてきた」点や、理系分野では「BSE 問題のように突発的な事件への対応に大いに貢献した」点を成果として挙げ、具体的な課題や社会ニーズへの対応が強調されている(国立大学協会 2018: 24)。「新たな価値創造の基盤となる先進的な研究」や「イノベーション創出を牽引できる人材」の育成(同: 22)といった機能が政策的に重視されるなかで、元より「国の政策・施策を支えるとともに、社会・経済の発展に貢献する高等教育機関であった」(同: 22)ことを主張するために、価値創造や課題解決といった便益を強調しながら国立大学の機能を論じ直している。

さらには、従前とは異なる便益論によって「公共財」が言及される文書が出されている。2018年11月に会長名で発出された声明文は、国立大学は「多大な税金によって支えられている公共財」と表現され、公共財として「我が国の将来を先導する改革に取り組んでいる」こと、そして国立大学をめぐる財源論は長期的な「投資」という観点で議論されるべきと主張している<sup>11</sup>。同じ表現は2021年の文書でも引き継がれている。国立大学への公的支出は「未来への先行投資」であり、社会から「一層の投資を呼び込むために」教育・研究活動に係るコストの「見える化」を進める必要があるとする(国立大学協会国立大学法人におけるコストの見える化検討会 2021: 3)。国家によって供給される財から幅広いステークホルダーによる投資の対象へ、そしてコストに見合ったリターンとしての便益創出へと、公共財として想定される機能や性質が変質していることがわかる。

## 5. まとめ

最後に、分析を通じた知見を整理したうえで、若干の考察を加えたい。本論文では、二つの大学団体の公式文書において「大学の公共性」がどのように認識され、言説として用いられてきたかを、四つの公共性論として整理した。

私大連の公共性論の特徴は、公私の領域を前提としている点にある。高等教育が社会にとって共通の価値を持つことを踏まえ、それを担う機関が(私ではなく)公の性質を有していること、事業を展開する領域が(官ではなく)民の領域であることを根拠とした、二層の公共性にある。なかで

も民の領域論は、2000年代後半にロールバック型新自由主義に基づいた構造改革が進むなかで、あるいは社会課題解決の役割が期待されるなかで、私学独自の公共性を主張するために更新されてきた。他方で国大協では、国立大学への社会的・政治的期待が公開的な知識や教育機会の創出から、課題解決やイノベーション創出へと変化するなかで、公共的なものとして表現される役割も、あるいは公共財としての国立大学という規範も、変質しつつある。

公共性は多義的な概念だが、本研究で対象とした文書においては、「大学の公共性」の語られ方には設置者それぞれの特徴や文脈が強く反映されていた。また、大学団体の提言・報告書という媒体の性質もあり、公的支援の必要性を正当化する論拠として用いられてきた点も特徴的である。本論で扱った公共性論を、各団体が戦略的に選択してきたという前提に立てば、私立大学にとっては公私の領域に跨った公共性が私学制度の存在意義に結びついているのに対して、国立大学にとっては公的（official）性格が所与であるために、政策動向に合わせた公共性の更新が重視されているとみることができる。

他方で、日本の公共性の特徴として、伝統的に「公」あるいは「官」を中心とし、「私」を周縁的・分割請負的な役割に配置する国家制度があり、そこに西洋型の公共性概念が輸入・結合されたという見方がある（水林 1995）。国家、国立大学、私立大学をめぐる公私の領域的な関係を検討するに当たっては、このような歴史的な文脈も踏まえる必要があるが、本稿では至っておらず、今後の検討課題としたい。

## 注

- 1 いずれの団体も2012年に一般社団法人化しているが、本稿では統一して団体名のみで言及する。参考文献ならびに文書リスト（表1、2）も同様に法人表記を割愛する。
- 2 2024年10月1日現在。国立大学協会公式ウェブサイトより（<https://www.janu.jp/janu/about>, 2024年11月4日最終アクセス）。
- 3 加盟大学数は2024年4月現在。日本私立大学連盟公式ウェブサイトより。（<https://www.shidairen.or.jp/about/guide>, 2024年11月4日最終アクセス）。
- 4 もう一方の私立大学団体である私大協は、提言や報告書の形式で発出される公式文書が限定的であるため本研究では分析対象に含めていない。地方大学や中・小規模大学を中心とする私大協と私大連では、加盟大学の性質が異なる点に留意する必要がある。また公立大学についても、公立大学協会が公的支援や政策に対する声明や要望書を発出しているが、公共性への言及は限定的であるため本研究では対象としない。
- 5 国立大学協会公式ウェブサイトより、『提言等』（<https://www.janu.jp/news/category/voice>）ならびに『報告書・その他』（<https://www.janu.jp/janu/report/report2>）。いずれも2025年2月14日最終アクセス。
- 6 日本私立大学連盟公式ウェブサイトより、『資料・報告書』（<https://www.shidairen.or.jp/publications>, 2025年2月14日最終アクセス）。

- 7 「国立大学ガバナンス・コード」は、文部科学省、内閣府、国立大学協会の三者連名であり、文部科学省が筆頭であることから除外した。
- 8 例えば、日本私立大学連盟国庫助成対策委員会財政部会（1983）。
- 9 2018年6月8日中央教育審議会大学分科会（141回）・将来構想部会（第9期～）（第20回）合同会議での田中優子私大連常任理事による発言。  
([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1408271.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1408271.htm), 2024年11月17日最終アクセス)。
- 10 例えば、国立大学協会第6常置委員会（1993）。
- 11 国立大学協会会長山極壽一 2018年11月『国立大学法人制度の本旨に則った運営費交付金の措置を！（声明）—国立大学が将来を見通した経営戦略の下に改革を実行していくために—』。

## 参考文献

- 天野郁夫 2006『大学改革の社会学』玉川大学出版会。
- Boulton, G. S. (2021). Science as a global public good. *International Science Council Position Paper*.
- 中央教育審議会 2005『我が国の高等教育の将来像（答申）』。
- Huang, F., Chen, L., & Horiuchi, K. (2025). "Exploring perceptions of public good(s), government, and global contributions in Japanese higher education: a phenomenographic approach." *Higher Education*, 89. 239-257.
- 市川昭午 2000『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部。
- 市川昭午 2006『教育の私事化と公教育の解体—義務教育と私学教育』教育開発研究所。
- 河西太郎 1961「私学の公共性と国家の助成」『大学時報』10(43)、2-3頁。
- 小林雅之 2007「高等教育の経済分析」『高等教育研究』10、63-81頁。
- 国立大学協会 2001『日本の将来と国立大学の役割』。
- 国立大学協会 2008『国立大学の目指すべき方向—自主行動の指針—』。
- 国立大学協会 2013『「国立大学改革」の基本的考え方について—国立大学の自主的・自律的な機能強化を目指して—』。
- 国立大学協会 2018『高等教育における国立大学の将来像（最終まとめ）』。
- 国立大学協会国立大学法人におけるコストの見える化検討会 2021『国立大学法人におけるコストの「見える化」検討について（最終まとめ）』。
- 国立大学協会第3期中期目標期間に向けた課題検討ワーキンググループ 2014『第3期中期目標期間に向けた課題検討WG 審議経過報告—国立大学法人運営費交付金等の在り方について—』。
- 国立大学協会第6常置委員会 1993『国立大学の授業料のあり方について』。
- 国立大学協会教育・研究委員会研究小委員会 2007『「知的財産推進計画2006」に関する意見と要望』。

- Marginson, S. (2016). *Higher education and the common good*. Melbourne University Press.
- Marginson, S., & Yang, L. (2021). "Individual and collective outcomes of higher education: a comparison of Anglo-American and Chinese approaches". *Globalisation, Societies and Education*, 20(1), 1-31.
- 宮川裕二 2023 『「新しい公共」とは何だったのか—四半世紀の軌跡と新自由主義統治性』 風行社。
- 水林彪 1995 「律令国家変容期における「公民」概念—日本的「公私」観念の成立—」 西川洋一・新田一郎・水林彪編 『罪と罰の法文化史』 東京大学出版会。
- 日本私立大学連盟 2018 『未来を先導する私立大学の将来像』。
- 日本私立大学連盟50年史編纂・発行プロジェクト編 2003 『日本私立大学連盟50年史 1951-2001』 日本私立大学連盟。
- 日本私立大学連盟インテリジェンスセンター政策研究部門会議 2015 『これからの私立大学のあり方に関する提言』。
- 日本私立大学連盟経営委員会 2002a 『高等教育分野における規制改革のあり方及び国立大学の「独立行政法人」化に対する私立大学の対応方策』。
- 日本私立大学連盟経営委員会 2002b 『学校法人の経営困難回避策とクライシス・マネジメント』。
- 日本私立大学連盟経営委員会 2004 『高等教育機関改革の必要性和イコール・フットィング（競争条件の整備・競争機会の均等）形成—真の公正・有効な市場原理導入のために—』。
- 日本私立大学連盟経営委員会 2006 『「官から民への転換」を目指す高等教育改革—私立大学の一層の活性化のために—』。
- 日本私立大学連盟経営委員会 2008 『わが国の大学教育水準の飛躍的向上のために—公財政構造の改革』。
- 日本私立大学連盟経営委員会リスクマネジメント分科会 2007 『経営の自己責任とリスクマネジメント—経営破綻を避けるために—』。
- 日本私立大学連盟国庫助成対策委員会財政部会 1983 『国の将来のために—高等教育における私学助成』。
- 日本私立大学連盟教員評価委員会 2006 『教員評価システム—実施のためのスタンダード・モデル』。
- Pasque, P. A. (2010). *American higher education, leadership, and policy*. Palgrave MacMillan.
- 齋藤純一 2000 『公共性』 岩波書店。
- 阪本崇 2013 「社会は大学のコストを支えていくことができるか—大学の生産性と「コスト病」」 広田照幸他編 『シリーズ大学3 大学とコスト—誰がどう支えるのか』 岩波書店、17-48頁。
- 高木航平 2022 「高等教育研究における Public Good 概念—Higher Education 誌における変遷—」 『高等教育研究』 25、155-175頁。
- 高木航平 2024 『日本における大学の公共性—概念整理から実証的研究へ—』 博士論文。
- 田中耕太郎 1961 「教育基本法の理論」 有斐閣。
- 上山隆大 2010 『アカデミック・キャピタリズムを超えて—アメリカの大学と科学研究の現在』 NTT出版。

Williams, J. (2016). "A critical exploration of changing definitions of public good in relation to higher education." *Studies in Higher Education*, 41 (4), 619-630.

矢野真和 2015『大学の条件—大衆化と市場化の経済分析—』東京大学出版会。

横田守弘 2015「第6条（学校教育）」荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編『新教育法コンメンタール 教育関係法』日本評論社、27-31頁。

米澤彰純 2010「グローバル化と日本の私立大学」『私学高等教育研究所叢書 高等教育の公と私再考』私学高等教育研究所、1-14頁。

結城忠 2000「私学の自由と公共性の法的構造」『教育制度学研究』7、27-39頁。

# **‘Publicness’ Discourses among University Associations in Japan: A Comparative Analysis of Post-2000 Documents**

Kohei TAKAGI

## **Abstract**

This study compares and contrasts the discourses on universities’ “publicness” in official position papers and reports published by the Japan Association of National Universities (JANU) and the Japan Association of Private Universities and Colleges (JAPUC). “Publicness,” which is a term somewhat similar to “public good” but more commonly used in Japanese, has been used in higher education policies, laws, and general discussions to describe the characteristics and roles expected of universities. While both JANU and JAPUC have used the concept of “publicness” to refer to the social, economic, and public values of their member institutions, distinct differences exist in the kinds of roles and functions they emphasize. The researcher identified four categories, the “public goods” and “benefits” discourses in JANU documents, and the “official characteristics” and “civic sphere” discourses in JAPUC documents.

This study discusses these four categories and how they have been used to justify claims for public support. The changing policy environment, such as roll-back neoliberalism, knowledge society narratives, and policy priorities on social issues, are also argued to have contributed to shifts in these discourses.

