

づく認証評価制度となって以降、政府・財界のための大学「改革」に誘導する方向で評価項目が設定され、理事長・学長の権限を過度に強化し、大学の自治を損ないかねない事態も生じている。教育・研究現場の改善要求に基づかない評価のための評価となり、大学を疲弊させている。大学評価は、私立大学にふさわしい自主的、民主的な改革に資するものでなければならない。

防衛省の軍事研究公募予算が急増している。大学が軍事研究に参加することは、戦後の大学のあり方の根本を変えてしまう重大な問題である。先の大戦において大学は、多くの学徒を学問の場から戦場へと送り込み、彼らの多くは、無残にもその将来を奪われた。大学の研究が戦争に動員され、非人道的な兵器の開発や人命を奪うことに直接・間接に利用された。多くの大学は、戦争協力に対する深い反省のもと、二度と戦争に協力しないことを誓って、戦後をスタートさせたはずである。大学は、軍事研究に参加することが人道的に許されないことを、また科学研究の健全な発展にとって障害となることを、さらに平和のための教育研究の発展に尽くすことこそが使命であることを自覚し、軍事研究への参加に反対するべきである。

<私たちの要求>

- ①科学研究に関する予算と「大学改革」予算とを区別し、「大学改革」予算については、少なくとも私立大学等経常費補助の「2分の1補助」が確保されたのちに、予算化するべきである。科学研究予算の配分については、政府から独立した選定機関を設置すること。
- ②大学評価については、大学設置基準へのコンプライアンスを確保するとともに、目先の財界要求や政権による大学観の押し付けをやめること。それぞれの大学が独自に目標を設定し評価制度を活用することに、政府は介入しないこと。
- ③防衛省は、大学に対する軍事研究の公募を中止すること。

6 日本国憲法にもとづく学問の自由、大学の自治を教育基本法に明記し、学校教育法に教授会自治を明記する改正を行うよう求める。

安倍政権により強行された2014年の学校教育法の改正は、学長権限の強化によって産業競争力強化のための大学づくり、国家主義的・軍国主義的大学づくりを促進するとともに、私立大学においては専断的で、時には私利私欲に走る理事会の権限強化をいっそう推し進めるものであった。

私立大学には、総長、学長、学部長の公選制や、理事会、評議員会による教学機関の尊重という自治と民主主義の制度が確立している大学が多くあり、社会的な事件や内部不正に対しても毅然と対応し、自浄能力を発揮してきた。そうした大学では、2014年の学校教育法改正に対しても、その影響を最小限にするために、学内検討委員会をつくり、民主的な大学運営を守る方向で、学則改正に対応してきた。

一方、一部の学校法人役員は、教学機関や憲法で保障されている労働組合の権利、存在を一顧だにせず、憲法、教育基本法、学校教育法、労働法、ときには刑法にも反する行為を行

っている。2014年の学校教育法改正は、非民主的な大学運営を行う学校法人理事会によって追い風になっている。

大学の自治は、法的には憲法第23条「学問の自由」に由来し、民主主義社会の根幹のひとつをなしている。教育基本法第7条2項「大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」という「自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性」は学問の自由と大学の自治を指していると解するべきである。教育基本法は、「学問の自由と大学の自治」の尊重を明確にうたわなければならない。また学校教育法改悪によって、形骸化されようとしている教授会自治を回復させることは、大学の存在意義にかかわる重大な課題である。

<私達の要求>

- ①教育基本法第7条2項「大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」を「大学については、学問の自由、自治、その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」と改正するべきである。
- ②学校教育法に「教授会の自治の尊重」を明記し、これを保障する条項の改正を行うこと。

7 私立大学の公共性を確保するために私立学校法を改正することを求める。

学校法人堀越学園（創造学園大学等を設置）は、理事長・理事会による学園の私物化と専断的経営によって、大幅な債務超過に陥り、学生等が在籍する学校法人に対する戦後最初の解散命令の対象となった。創造学園大学においては、教職員組合が理事会の不当な組合攻撃、組合員差別とたたかいながら、学園の民主的な運営をめざして活動してきた。解散命令後に全学生を転学もしくは卒業させることができたのも、約2年間にわたり賃金がほとんど支払われない状態にありながら、組合員を中心に教職員が結束して努力し教育活動を継続してきた結果である。組合は、労働法制によって理事会に対して対等な立場にたつことが認められており、教職員の労働条件を確保するのみならず、大学のコンプライアンスを監視する上で重要な役割を果たしていることが示された。

創造学園大学事件は、現行の学校法人制度が、高度の公共性を有する高等教育機関としてふさわしい運営を担保する法的枠組みを持たず、重大な制度的問題を有していることを白日のもとにさらした。この事件によって明らかになった教訓は、以下2点である。

- ・理事長・学長による独裁、学園私物化は、不祥事の最大の温床である。教授会など大学の教学機関を無力化することは、学生の権利を侵害するばかりか、不正に対するチェック力を失うことである。
- ・会計情報の開示や評議員会制度、監事制度といったガバナンスの確立は、理事会の暴走をチェックするために不可欠である。また公認会計士監査の義務づけが必要である。

日本私大教連は、現行の学校法人制度が有する問題を解決するために、2013年に『日本

私大教連の私立学校法改正案』を示し、広く社会に訴えてきた。第二、第三の創造学園大学を生まないためには、学校法人制度の抜本的改正が必要である。

＜私たちの要求＞

別紙『日本私大教連の私立学校法改正案』（2016年6月20日）

8 文科省は、私学事業団の経営判断指標の流布とそれに基づく指導をやめさせること。元本保証ではない投機的資産運用を禁止することを求める。

日本私立学校振興・共済事業団が活用を推奨している「定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分」（以下、経営判断指標）は、大学の有する崇高な目標を損ない、資金のためこみを自己目的化し、そのために目先の利益確保を優先する営利事業体に変質させようとしている。日本私大教連は『私学事業団「経営判断指標」に対する批判と提案』（2015年6月）をまとめているが、いくつかの問題となる事例を紹介する。

- a. 教育研究活動のキャッシュフローが2年続けて1億円のマイナス、金融資産が100億円の法人は、このままの状態が続いても100年存続するはずであるが、これを「イエローゾーン（経営困難状態）」に分類する。
- b. 教育研究活動のキャッシュフローが毎年黒字で、帰属収支差額が2年間続けてマイナスの法人は、施設整備さえ抑制すれば、金融資産の増額すら可能である。この財政状態を「イエローゾーンの予備的段階」に分類する。

aに該当する大学法人は、ただちに教育研究キャッシュフローの黒字化がもとめられ、続いて帰属収支差額のプラス化が求められ、さらに帰属収支差額の割合が10%へと、高いハードルが課せられていく。

bに該当する大学法人は、帰属収支差額のプラス化がまず求められ、さらに帰属収支差額の割合が10%へ、そして目標となる金融資産額への到達がもとめられる。

少子化と貧困化という厳しい社会環境のなかで、経常費補助収入がわずかな私立大学が、安易に学費値上げを行うのではなく、手持ちの金融資産を活用して、充実した教育研究活動を行おうとしていることのどこが問題であるのだろうか。ミスリードもはなはだしい。

2007年に私学事業団が提起した当初の「経営判断指標」は、数年以内に経営困難を迎えるかもしれない大学法人に警告を発するという明確な目的をもっていた。しかし現在の経営判断指標は、数年以内に経営困難を迎える可能性が皆無といってもいい大学にも、手持ち資金を使わず、更にとめこめばためこむほど健全であるという経営へ誘導するものであり、大学の使命を全く顧慮していない指標である。

九州のある大学における整理解雇事件では、教育研究活動のキャッシュフローが毎年黒字で、手持ち金融資産も豊富、ただ帰属収支差額が2年続けてマイナスであったことから「イエローゾーンの予備的段階」に分類され、この名称が一人歩きして、整理解雇は相当と判断

され、原告敗訴となった。一般企業で、わずか2期の赤字決算で、これを根拠に解雇が認められるであろうか。まさに解雇権の濫用である。私立大学の職場において、営利企業でも認められないようなことが認容されてはならない。

この間、政府は、株式やデリバティブ商品などの元本保証のないリスク資産への投資を奨励してきた。私立大学のなかには、リーマンショックにおいて巨額の損失をこうむった法人も多く、運用方針を転換した法人ある。しかし反省することなく投機的な資産運用を続け、アベノミクスによる株価の乱高下によって、評価損を抱えている大学法人もでてきている。

重要な点は、金融資産は理事会の私的財産でも、理事個人の財産でもなく、学生からの学費収入であり、国庫からの補助金、つまり税金であることである。

必要以上に金融資産を溜め込んで、リスク運用をして、多額の配当、差益、利息によって大学を運営しようという考え方は、基本的に誤りである。私立大学は、学生納付金、補助金、寄附金によって支えられ、これらの財源によって最良の教育・研究を行うよう努力するべきである。現在在籍している学生をおろそかにし、金融資産を溜め込み、将来の利子財源を当てにするような財政運営を奨励することは戒めるべきである。

<私たちの要求>

- ①文部科学省は、無用な危機感をあおり、金融資産の溜め込みを推奨する不正確で矛盾に満ちた私学事業団の経営判断指標の流布を中止させること。
- ②元本保証ではないリスク資産への運用を、私立学校法において禁止すること。

9 雇用の不安定化など、貧困と差別を拡大する労働政策をやめ、勤労を通じて幸福が追求できる労働政策に転換することを求める。大学においても社会的使命を遂行するにふさわしい雇用の安定化を求める。

若者、女性をはじめとする社会全体の非正規雇用化、すでに行われた労働者派遣法改悪につづき、さらに「残業代ゼロ法案」や「整理解雇の金銭解決法案」、「限定正社員制度」の拡大など、雇用条件のさらなる悪化が画策されている。ブラックバイトやブラック企業への就職は、学生の現在と未来の希望を奪っている。

加えて、文部科学省が大学教員の雇用の流動化を促進するもとの、少なくない私立大学では教員任期制法の趣旨とは異なる運用が行われ、大学あるいは1学部が、まるごと任期付教員からなる大学、学部も設置認可されている。任期の定めのない教員が全員任期付教員に転換させられた大学・学部もある。

任期付き専任教員の著しい増大は、安定的な生活基盤を奪い、私立大学の教育・研究の基盤を損ない、学生の学ぶ権利を侵害し、日本の学術の発展にも重大な支障を及ぼしている。

またほとんどの職場に、さまざまな雇用形態の教職員が雇用され、労働条件の格差が拡大している。雇用形態による差別的な待遇の差は、深刻な社会問題であるとともに、大学の価値を損なっている。

<私たちの要求>

- ①政府は、雇用流動化政策をやめ、勤労することが幸福追求権の基礎であることを重視し、勤労する権利（義務でもある）を保障する安定した雇用・労働条件を原則とすること。同一価値労働・同一賃金の原則を尊重すること。
- ②学生に対する責任を果たし、大学の社会的使命を遂行するため、大学教員任期制法の対象を制限し、任期の定めのない教職員を増員する政策に転換すること。

10 私立大学の実績を無視して、大学制度の劣化をもたらす、実践的職業教育機関の大学化を中止することを求める。

中央教育審議会は5月30日、「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会」が取りまとめた答申案を了承した。同特別部会の審議は、職業教育に特化した新たな高等教育機関を大学体系に位置付けることを所与の前提として、大学関係団体や経済界から出された数多くの疑問と異議を置き去りにするものであった。

そもそも大学は、「学術の中心」として真理を探求し新たな知見を創造する学術研究機関であり、市民道徳と高い教養をそなえた「平和で民主的な社会の形成者」（教育基本法）を育成する教育機関である。同時に、多様な職業分野に対応した職業教育を担っている。とりわけ私立大学は、それぞれ自主的の改革をすすめ、国民と社会の多様な要求に応じてきた。研究者養成、医師・歯科医師、薬剤師、看護師、法曹人、保育士、学校教諭などの専門職業人、また政治、文化、芸術、スポーツなどの広範な分野にすぐれた人材を輩出してきた。

特別部会は、大学が担ってきたこうした役割を一定評価しながら、明確な根拠なしに「それでは不十分」と断定し、「研究」も「教養」も実践的な職業教育に必要な範囲に限定した「大学」、「社会のニーズの変化」に迅速に対応して教員組織も機関そのものも容易にスクラップ・アンド・ビルドすることが可能な「大学」を制度化しようとしている。

現存の大学よりも乏しい教養と貧しい教育環境を前提とする構想であり、日本の大学制度の劣化を招くものである。

<私たちの要求>

「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関」を大学制度に位置付けることをやめると。

11 貧困と差別の私大政策を転換させるために、行政、私大団体、教職員組合が話し合う機関を設置するよう求める。

私立大学は、文科省による英文の紹介では、「主要な」役割を果たしていると表現されている。私立大学は、わが国の大学制度の多数派である。しかし前述したとおり、私立大学への貧困な国庫助成のために、多くの困難が大学と学生に押しつけられており、抜本的な底上

が必要である。そのための政策方向は、設置形態別、規模別、地方別の大学間格差の解消である。

学生は、私立、国立、公立という設置形態、地域、規模の違いに関わらず、同等の学費、奨学金によって、入学・進学することができるという私立・国立同等の原則が掲げられるべきである。このような立場から、行政、私大団体、教職員組合、すべての私大関係者の意思疎通をはかりながら、共同して政策決定に参画することが必要である。

<私たちの要求>

私立・国立同等の考え方にもとづく私立大学政策への転換を進めるために、政府は、私大団体、教職員組合と直接に話し合う機関を設けること。

2017年度私大関連予算案に対する抗議声明

2017年2月28日

日本私大教連中央執行委員会

政府は2017年度予算案において、私立大学等経常費補助（私大助成）を前年度同額の3153億円計上した。私たちは減額とならなかったことをけっして評価することはできない。なぜなら、政府が私大助成を長期にわたり抑制・削減してきたために、私立大学等の経常的経費に対する補助割合が10%を割り込むという極めて低い水準に陥っている状況にあるとともに、私大助成の予算内容が基盤的経費をさらに削減し、競争化・重点化をいっそう推し進めるものとなっているからである。このような予算編成を継続する政府に対し、私たちはこれを強く糾弾する。

1. 私大助成一般補助の減額と重点予算化に強く抗議する

① 2017年度予算案のとりわけ重大な問題は、またもや一般補助を削減していることである。一般補助は「大学等の運営に不可欠な教育研究に係る経常的経費について支援」（文部科学省）することを目的とし、教職員数や学生数などの定量的基準によって算定される補助であり、私大助成制度の根幹をなすものである。それを政府は6年間連続で合計123億円もの額を削減してきた。しかも2016年度予算・2017年度予算案と続けて、補助総額は前年同額としながら、一般補助の削減分をそっくり特別補助に移し替えるという予算編成を行っている。政府はその理由として、「改革に取り組む大学等に対し重点的に支援を行う」「メリハリのある配分を徹底する」（財務省）ことを挙げている。即ち、この数年来、政府が採用している私大助成政策は、日本の高等教育の7割以上を担う私立大学の教育研究活動の基盤の安定と質向上を図ろうとするものではなく、すべての私立大学にとって根幹となる予算を究極まで削減し、重点配分予算に付け替え、政府が要求する「改革」に誘導し、競争・淘汰を促進する政策に他ならない。

② その最たるものが、2013年度予算から私大助成の新たな配分枠組みとして導入した「私立大学等総合改革支援事業」である。これは、「高等教育全体の質の向上、特色化」を推進するとの名目で、文科省が提示する「各タイプ」ごとの「改革」メニューに沿った取り組みを点数化し、上位の大学を選定して「経常費・設備費・施設費を一体的に」重点配分するという枠組みである。選定された大学には、一般補助の教員経費・学生経費の10%程度を上乗せ配分し、特別補助については点数に応じた一定額を上乗せ配分するというものである。

この「事業」による私大助成の増額配分予算は年々拡大を続けており、そのうち一般補助の増額配分予算も2013年度69億円から2016年度95億円へと大きく引き上げられている。2017年度予算案では当該事業予算として176億円（前年比9億円増）を計上し、新たに「プラットフォーム形成」という「タイプ」を設け、「複数大学間の連携、自治体・産業界等との連携を進める」私立大学グループを支援するとしている。

政府はこの間、一般補助総額を削減するのみならず、その上さらに一般補助配分における「メリハリ」強化を着実に実行しているわけである。定量的基準に基づき算出する一般補助に、こうした重点配分の枠組みを持ち込むことは、私大助成制度の理念に明らかに反するものであり、私たちは同事業を直ちに撤廃することを強く要求する。

③ 各私立大学が教育研究の質の向上、学生の修学環境の充実・改善を図ろうとすれば、多額の前資を要する。そのため私立大学全体の経常的支出は年々膨張を続けている。一方、18歳人口の減少等を背景に、とりわけ私立大学の圧倒的部分を占める地方の中小規模大学の経営状況は年を追って厳しさを増している。勤労世帯の年収が長期低下傾向となっている雇用情勢において、大学運営に必要な経費のほぼ全額を家計負担に求めることは限界に達している。私大助成の予算は一向に増やさず、根幹である一般補助は削減し、重点化・競争化を推進する政策は、私大の教育研究の質向上に資するどころか、私大全体の教育研究基盤を弱体化させる政策であると言わざるを得ない。私大助成の予算額は国立大学法人運営費交付金のそれと比して、学生一人あたりで13分の1と極めて貧困である。政府は、少なくとも「大学等の運営に不可欠な教育研究に係る経常的経費」に対する補助予算を国立大学並みに引き上げることを目標として、私大助成の増額を図るべきである。

2. 各大学が実施している授業料減免事業等に対する予算を抜本的に拡充すべき

2017年度予算案では、特別補助において措置されている「経済的に就学困難な学生に対する授業料減免等への支援」予算は、102億円（対前年度16億円増）が計上された。文科省はこれにより、対象者数を約4.8万人から約5.8万人へと1万人程度増加できると試算している。この伸び幅は近年で最も大きいものであり、その限りでは評価するものであるが、それでも学生総数に占める割合は3%にも満たず、一人当たり平均補助額はわずか17.3万円ではない。一方、国立大学については333億円（対前年度13億円増）が計上され、対象人数は約6.1万人（対前年度2千人増）、学生総数に占める割合は約10%、一人当たり額は54.6万円となっている。私大への補助予算は対象人数、一人当たり額ともあまりに小さく、同じ大学生でありながら私立大学生が合理性のない不平等な状態に置かれたままとなっている。

予算額があまりに少ないために、私立大学で授業料減免を実施すれば多額の前資が必要となり、各大学の財政余力によって減免対象者数や減免基準が左右され、私立大学間の格差を生む原因となっている。さらには、政府がこの間、経常費補助を増額しないまま、パイの切り分けを変えて学費減免事業への補助額を拡大する予算編成手法を継続していることも重大な問題である。そのような手法で、私学振興助成法がうたう私立大学の教育研究の向上も学生の学費負担軽減も図ることができないことは自明である。

学生自身に何ら責任がないのに不公平を被っている事態は一刻も早く解消されなければならない。そのためには、経常費補助という助成事業とは別枠で私立大学生授業料減免事業予算を計上し、経済的困難を抱える私立大学生の誰もが、国立大学の学生と同等水準の授業料減免を受けられるよう抜本的に事業等の拡充する必要がある。

3. 給付型奨学金の拡充と公的奨学金制度のいっそうの改善の必要

① 政府は、「経済的理由により進学等を断念している者の進学を後押しする」ことを目的とした給付型奨学金を創設することを決定した。2017年度については、私立・自宅外生と児童養護施設退所者等を対象に月額4万円などを給付するとして、予算案に70億円を計上した。これにより私立・自宅外生約2,200人、社会的養護を必要とする学生等約600人に給付することが見込まれている。2018年度以降は対象を拡大し、私立・自宅生と国立・自宅外生に月額3万円、国立・自宅生に月額2万円を給付し、対象者を進学者2万人とするとしている。文科省は、全学年に導入した際の予算規模は約220億円と試算している。

私たちを含む多くの関係者の長年にわたる運動によって、ようやく日本でも給付型奨学金が創設されることは重要な前進である。しかし、あまりに乏しい制度設計であると言わざるを得ない。第一に給付額があまりに少額であること、第二に給付対象が非常に狭く対象者数が小さすぎること、第三に現在の在學生を対象としていないこと、第四に給付対象者数を高校に割り振り、学習成績や課外活動の成果によって学校長が推薦するとしていることなど、あまりに多くの問題を有している。

文科省は、住民税非課税や生活保護の世帯、児童養護施設などの子どもの人数を1学年で約16万人、うち6万人程度が大学などへ進学すると推計している。なぜ政府は対象者数を2万人と設定するのかまったく理解できない。また、家庭の所得格差と学力や意欲の格差が相関していることは各種調査で明らかにされており、厳しい「学力・資質要件」を課して対象者を絞ることを前提とすれば、経済的に厳しい家庭の若者の大半に対し大学進学之梦をもつなというに等しい。

私立大学の初年度納付金は文科系で平均115万円、理科系で150万円、医歯系では460万円にも及ぶ。私立大学の奨学金受給者は無利子・有利子合わせて1学年あたり約23万人、入学者数の約半数に上る。東京私大教連の「家計負担調査」では、自宅外生への仕送り額は11年連続で過去最低額を更新し続けており、2015年度調査結果によると仕送り額から家賃を除いた残額は1日当たりわずか850円でしかない。多くの私立大学生が、奨学金を借りたにしても相当のアルバイトをしなければ学生生活を送れない状況に置かれている。さらに、自宅外生が有利子奨学金の最大額12万円（2016年度）を4年間借りれば、総額は576万円にも達する。卒業と同時にこれほど多額の借金を背負い、厳しい雇用情勢の中で毎月2万5千円以上の額を20年間返済し続けなければならない状況は異常というほかない。

こうした状況に照らせば、対象者を非課税世帯などの低所得者層に限定し、わずかな額を給付する制度設計はあまりに不十分であり、経済的に厳しい状態に置かれている多くの若者に大学教育を受ける機会を保障するものとはなり得ないことは明らかである。給付型奨学金を創設するに当たって、その財源をどこから捻出するのかという議論が取り沙汰されているが、2017年度の防衛関係予算案は対前年比710億円もの増額となる4兆9千億円を計上していることをみても、財源がないなどという議論は極めて恣意的である。政府は諸外国と比して圧倒的に貧困な奨学金制度の抜本的改善を火急の課題と位置づけ、それにふさわしい予算措置を行うべきである。

② 政府は来年度予算案で、無利子奨学金貸与人員を 51 万 9 千人に引き上げ（対前年度 4 万 4 千人増）、無利子奨学金の受給基準を満たしながら貸与を受けられない「残存適格者」を解消する方向を打ち出した。また来年度進学者から、低所得世帯については成績基準を撤廃することを決定している。これらの施策は日本私大教連の政策要求と合致するものだが、来年度予算案の有利子奨学金貸与人員は 81 万 5 千人となおも無利子奨学金を大きく上回っている。無利子奨学金の貸与基準（家計基準、成績基準）を緩和し、貸与人員をさらに大幅に引き上げるべきである。

また来年度から「新たな所得連動返還型奨学金制度」が導入され、年収 144 万円以下の場合返還月額 2,000 円、年収 144 万円を超えた以降は所得の 9%を返還額とすることなどが決定された。従前の所得に関わりなく定額を返還する方式に比べれば、返還負担が緩和されるという点に限れば改善と言えるが、何よりもすでに貸与を受けている学生には制度が適用されないのは非常に問題である。また、非課税世帯にまで返還を義務付けることや、死亡などで返還不能になるまで何歳になっても返還が継続することなど大きな問題を残している。直ちに見直す必要がある。なお、さらに返還負担が重い有利子奨学金については、所得連動返還制度を適用するかの検討自体が先送りにされている。制度適用に向けた検討を直ちに開始すべきである。

日本は 2012 年 9 月、国際人権規約の高等教育の「漸進的無償化」条項に対する留保を撤回したにもかかわらず、それから 4 年以上が経過してもなお「無償化」に向けた具体的計画をまったく示していない。過重な高等教育費私費負担を軽減するための総合的施策の実施計画を可及的速やかに立案し、具体化することを強く要求する。その際、喫緊の課題として、極めて過重となっている私立大学生の学費負担を軽減するために、給付型奨学金を大きく拡充するとともに、学費を引き下げるために私大助成を増額することや、私立高校で実施されている就学支援制度を私立大学にも拡大することなど、総合的な施策を実施することを強く要求する。

日本私大教連 高等教育の漸進的無償化法案（試案）

◇法案の趣旨

高等教育の完全無償化をめざしながら、当面は高等学校の授業料無償化と同様の手法により、授業料に限定した無償化を実現する。大学等の中で授業料の差があることを前提とし、学部分野別を考慮した標準額を設定し、学生ではなく在籍する学校に支給する。なお、支給の基準日については、大学等への入学手続き時期との調整のうえ、具体的に定めるものとするが、学期に授業料を一旦支払わなければならないことが一般的であるので、学生納付金から標準額を控除したものを学生から徴収することとするのか、など考慮する必要がある。

◇条文

(目的)

第1条 本法は、大学等の高等教育機関に通学する学生の経済的負担の軽減を通して、憲法26条に定めるすべての国民の教育を受ける権利を実現し、かつ、日本が締結している社会的、経済的及び文化的権利に関する国際規約13条の求める高等教育の漸進的無償化を具体化することを目的とする。

(定義)

第2条 この法律がいう高等教育機関とは、学校教育法の定める大学（短期大学、大学院大学を含む）及び高等専門学校（4年次、5年次）、専修学校、並びにこれらと同等の教育を行う各種学校をいう。

(就学援助金)

第3条 第1条の目的達成のため、各高等教育機関の授業料相当額を就学援助金として支給する。

前項の定める就学援助金の額は、その標準額を省令で定める。

(支給対象)

第4条 就学援助金の支給対象は、高等教育機関の正規学生（国籍を問わない）とし、支給対象期間は標準修了年を上限とする。休学等の期間は算入しない。

(支給方法)

第5条 就学援助金は、各高等教育機関に対し、その対象学生に支給額を乗じた額を支給する。就学援助金の支給方法に関するその他の事項は、別途定める。

(援助金の扱い)

第6条 就学援助金を受給した高等教育機関は、その全額を授業料に充当しなければならない。ただし、標準額を上回る授業料の場合、その差額を徴収することを妨げない。

(附則)

第1条 本法は、高等教育の無償化にむけた暫定的措置であり、私学助成制度および学生支援機構奨学金の一層の充実によって、無償の高等教育の実現が図られなければならない。

第2条 本法は公布の後、初めて迎える4月1日を施行日とする。

中央教育審議会教育振興基本計画部会の関係団体ヒアリングへの
全国大学高専教職員組合からの意見（概要）

2017年10月17日
全国大学高専教職員組合

中央教育審議会教育振興基本計画部会において、2017年9月19日付でとりまとめられた、『第3期教育振興基本計画の策定に向けたこれまでの審議経過について』（以下、『審議経過について』という。）にもとづく関係団体ヒアリングが行われるのに際し、以下の意見を述べます。今後の審議で検討いただき、最終的な答申に盛り込んでいただくよう、お願い申し上げます。

1. 高等教育についても、教育を受ける権利を等しく保障すること。進学機会を広い層に提供できるようにすることを目指すべき。

- ・ 経済格差の拡大が、意欲をもつ人の就学を阻害している¹。学びたい人がいつでもどこでもまなぶことができる環境の整備が必要であり、これはひとり教育政策だけでは足りない。国の政策の重要な柱の中に位置付け、あげて取り組むべき。
- ・ 大学を、「生涯学び続ける」ための機関として明確に位置づけ²、社会人が多様な形態で大学を活用できるよう、大学の改革を支援するとともに、社会・地域のありかたも見直すべき。
- ・ 留学生の受け入れ、送り出しを促進することは重要³。その際、それぞれのニーズによく配慮した仕組みの整備ができるよう、それぞれの機関の実情に応じた取り組みへの支援を行うことが必要。
- ・ 大学での学びを保障するために、その地域間の配置について慎重に検討をすすめること⁴。地方での大学の機能についてしっかりと評価し、量・質ともに充実させることによって、大学と地域がともに発展するための施策を実施すべき。
- ・ ようやく緒についた公的支出による給付型奨学金の対象から大学院生が除外されてい

¹ 経済格差の問題については、『審議経過について』で比較的重視してふれられている。例えば、子どもの貧困の状況と進学率について（p.9）、地域間格差にふれて大学進学率と相関があること（p.10）など。

² 社会人が学び直す社会を作ることは『審議経過について』の一つの柱とされている。その必要性の認識について（p.13、p.24）、高等教育機関の果たすべき役割について（p.25）、そのための仕組みの整備について（p.30）。さらに一つの目標として掲げている（p.55）。

³ 留学生については、受け入れの充実の必要性について（p.22）記述し、一つの目標として、高校生、大学からの送り出し数、受入数について数値目標を掲げている（p.47）。

⁴ 地域間格差については、大学進学率に大きな格差がり経済格差に関係するとの認識が示され（p.10）、地方の大学の基盤が弱いことについて問題視している（p.12）。地方大学の支援については、目標として掲げることとなっている（具体策は今後記述することとされている）（p.70）。

る⁵。大学院生は、分野を限らず、今後の学術をリードし社会を牽引していく人材である。高等教育の充実のためにも、社会への貢献を果たしていくためにも、大学院生への支援の充実は非常に重要。

2. 大学での教育、研究活動を十分に保障するための制度的、財政的裏付けの整備をすすめること。

- ・ 資源配分において、過度の選択と集中をあらため、まずは教育と研究に必要な基盤的経費を配分することで、それぞれの大学における活力を取り戻すことが重要。
- ・ 大学の裁量による自律的發展を可能とするよう、運営費交付金⁶、私学助成等の公的支出による基盤的経費の充実が重要。その他、税制整備⁷、独自資金調達⁸の可能性の拡大が必要。
- ・ 「ガバナンス改革」を一律的に進めさせるのではなく⁹、それぞれの大学の設立の背景、現状、今後の発展方向のビジョン等に即した、それぞれのあり方の追求を尊重すべき。その際、情報公開や多様な市民の意見を聞く仕組みの整備など、ミニマムのガイドラインを定め、それについての取組状況を情報公開のもとに置く等は必要。

3. 教育基本法 7 条を遵守すること。

- ・ 第 7 条第 1 項 大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。

第 2 項 大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない。

- ・ 大学は、「深く真理を探究して新たな知見を創造」するところである。「学問は、原則的に他者決定から自由な、自己責任的領域である。学問の自由の基礎にあるのは、社会的な有用性や政治的な実用性といった観念から自由な学問こそが、学問に与えられた諸任務を最も良く実現しうる、という思考である。」(ドイツ連邦憲法裁判所第一法廷決定 BVerfGE136,338 (2014 年 6 月 24 日)) という見解に立って大学行政を展開すること。

⁵ 大学院生への経済支援の必要性、充実の方向については、目標のひとつに掲げられている (p.49)。

⁶ 運営費交付金については、重点配分によって大学改革を加速させているという認識が示されている (p.29)

⁷ 税制については、私立学校に関連した言及がある (p.67-68)

⁸ 多様な財源の開発について、国立大学については「国立大学法人が保有する資産の有効活用のための規制緩和等を進めてきた」(p.29)、また各種機関について「厳しい財政状況の中、各機関においては、人件費や研究費を確保するため、多様な収入源を確保し、財政基盤の確立を図るなど、大学等の経営力の強化についても検討が必要」(p.30)としている。

⁹ 大学のガバナンス改革については、2014 年制度改正を踏まえて強化の方策を検討とされている (p.42)。

- ・ 『審議経過について』では、学問の自由、大学自治についてまったく記載がないのは問題である。
 - ・ 近年、大学を「イノベーション人材の育成」・「イノベーション創出」の尺度だけで評価する傾向がある。それは民間企業の発想である。「社会の発展に寄与」は、本来、研究そのものによって果たされる（元文部大臣、最高裁長官田中耕太郎）¹⁰。確かに法人化に当たって大学には、学問の自由と区別された管理の自由に自己規律が要請された¹¹。
 - ・ その観点に立って、大学が、教育基本法7条2項に従い、自己規律のもと自主的に大学の使命を果たすことができる環境を保障すべきである。そのなかで大学は、若手による地道な中長期的な視野に立ったスケールの大きな研究を支えることができる。
 - ・ ところが基盤的経費を縮減し競争的経費を増大させる政策のなかで大学の自主性は失われ、研究は政府の意向に振り回されている。これは法の趣旨を空洞化させるものである。
 - ・ 学生の中では博士課程進学への意欲が大きく減退している。これらは一方で財政的な貧困が理由であるが、もう一方で、自由な発想による研究をおこなうことができなくなっていることが大きな原因である。
4. 大学教職員の地位を明確に確立¹²し、その一環として労働条件の整備をすすめること。
- ・ 大学教職員が、身分に関して不安を抱くことなく、学問の自由が保障され、自由闊達に活動ができるようにする必要がある。とくに、若手が任期付きポストにしか就けない、賃金も低いといった、将来不安に脅かされており、そのために優秀な人材がアカデミックポストを敬遠するという事態は、早急に改善すべき。
 - ・ 大学においてあたらしい知を創出し、社会に貢献できるようにするためには、優秀な人材が集まる条件が必要であり、労働条件整備が不可欠。そのためにも大学財政基盤を安定・充実させることが必要。
 - ・ これらが改善されることは、大学において安定して質の高い教育と研究が継続されることの基盤であり、ひいては大学からの社会への貢献の増大につながり経済成長にも寄与するもの。

¹⁰ 田中耕太郎『教育基本法の理論』有斐閣・1961年、774頁。

¹¹ 教育基本法改正時における伊吹文明文部科学大臣の発言。「教育を行い研究をしていただくことによって、結果的にそのことが社会に貢献をするということはもう当然のことでございます…」「ただ、…学問の自由に介入することはあってはならないけれども、非効率な運営をするというか、管理の自由というものと学問の自由とはやはり違う。だから、その管理の自由のところ独立行政法人化によって一つの指針というか自己規律を求めている…」第165回国会 衆議院教育基本法に関する特別委員会第4号 平成18年10月31日。

¹² 『審議経過について』の中に、大学教職員に関する記述はまったくない。初等中等教育段階での教職員の「働き方改革」については目標の中に今後書き込む方向（p.63）。

中央教育審議会教育振興基本計画部会

第3期教育振興基本計画の策定に向けたこれまでの審議計画」に係る意見書

全国養護教諭連絡協議会

会長 村井 伸子

1 第1部 我が国における今後の教育施策の方向性

II 教育をめぐる現状と課題 (P6～)

2 社会の現状や2030年以降の変化等を踏まえ、取り組むべき課題 (P7～)

○子供の貧困や、教育をめぐる状況変化として、暴力行為の発生件数、不登校児童生徒数が相当数であることや、いじめにより重大な被害が生じた事案も引き続き発生していることなどが課題として挙げられている。家庭の貧困は、十分な食事・栄養摂取ができないなど、健康的な生活環境の低下を招いている。

また、暴力行為やいじめによる被害は、児童生徒の命に関わる問題に発展する可能性があり、学校現場でも深刻な課題として捉え、課題解決に取り組んでいる。養護教諭は、子供の命と健康・安全を守り、生きる力を育み、また、多種多様な健康問題・課題に適切に対応できる専門性を有している。課題解決のために日頃から、健康観察や校内巡視などで得た情報を担任や生徒指導主任などに発信し、不登校や生徒指導上の問題などの早期発見と対応にあたっている。

○教員の負担に関して、学校現場に求められる役割が増大し、教員に過重な負担がかかっていることが指摘されている。複雑化・多様化・深刻化している子供の健康問題・課題の解決のために養護教諭が果たす役割への期待はますます大きくなっている。

保健室は、様々な健康課題を抱えた子供たちが多く来室してくるが、子供が利用するだけでなく、教職員、保護者も相談に訪れており、特に教職員の利用については増加傾向にある。また、養護教諭の業務は、保健室での対応のほか、感染症問題への対応、校内の学校保健に関する各種会議、研修会の運営や出席、教科保健及び関連教科の授業への参画や保健指導の実施、不登校の子供の家庭訪問、保健室登校の子供の対応、地域医療機関及び家庭との連携など多岐にわたっているにもかかわらず、養護教諭はほとんどの学校で一人配置となっており、これらの業務をこなす負担は大変大きい。

IV 今後の教育政策に関する基本的な方針 (P18～)

1 夢と自信を持ち、可能性に挑戦するために必要となる力を育成する (P19～)

○複雑で予測困難な社会であるからこそ、確かな学力、豊かな心、健やかな体の育成等、必要な力を確実に育んでいく必要があること、また、幼児期からの教育、学校、家庭、地域と連携して取り組むことが重要であることが述べられ

ている。養護教諭の願いは、どんな時代であっても子供が夢と自信を持ち続けられることである。そのために必要となる力を育てていくことは重要なことである。養護教諭は、その力の育成の基本となる健康教育を、家庭、地域と連携しながら推進している。

2 第2部 今後5年間の教育政策の目標と施策群（案）（P32～）

1 夢と自信を持ち、可能性に挑戦するために必要となる力を育成する

目標（2）豊かな心の育成（P36～）

○豊かな心の育成のために挙げられている子供たちの自己肯定感の育成、道徳教育の推進等、すべて重要な取組であると考え。特に、いじめ等への対応の徹底においていえば、養護教諭は、日常の健康観察や心身の多様な健康問題で保健室を訪れる子供の対応に当たっていることから、その兆候等にいち早く気付くことのできる立場にあり、早期発見・早期対応にその役割が期待されている。

また、青少年の健全育成の観点では、スマートフォンの普及にともない、インターネット利用に関連したいじめやトラブルに巻き込まれ、保健室に相談に来る児童生徒も増えている。中には不登校になってしまうような事例もある。多くは対人関係に関する問題であり、情報モラル教育とともに、人間関係づくりやコミュニケーションに関わる指導が重要であると考え。

目標（3）健やかな体の育成（P39～）

○多様化・深刻化する子供の健康課題に対応するため、学校保健に関する教職員の資質・能力の向上や、学校医・学校歯科医・学校薬剤師等の活用の促進を図るとともに、体育・保健体育などの教科学習を中核として学校の教育活動全体を通じた体系的な保健教育を充実することは大変意義のあることである。養護教諭は、生涯にわたってたくましく生きるために必要な健康や体力の育成のため、専門性を生かした保健管理や健康教育を推進している。また、養護教諭は、子供の現代的な健康課題の対応に当たり、学級担任等学校内における連携、また地域の関係機関との連携においてコーディネーター的役割を担う必要があるとされており、学校保健活動の推進に当たって中核的な役割を果たしている。今後5年間の教育施策において、より積極的な役割を果たすためにも、この文章の中で、「養護教諭」の役割を明確に示していただきたいと考える。

4. 誰もが社会の担い手となるための学びのセーフティネットを構築する

目標（15）多様なニーズを持つ者への教育機会の提供（P61～）

○障害のある子供の自立と社会参加に向けた主体的な取組を支援する視点に立ち、特別支援教育の推進をしていくことは大切である。多様なニーズを持つ者については、障害のある子供のみならず、病弱・身体虚弱のある子供も含まれると考える。養護教諭は、特別な支援を要する子供たちと関わることが多い。

養護教諭は、各学校の特別支援教育の校内体制の中で、児童生徒の心身の健康問題を把握し、児童生徒への指導及び保護者への助言を行うなど、重要な役割を担っている。

○不登校児童生徒の教育機会の確保のため、義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律等を踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援を推進することは大切である。さらに、不登校児童生徒に対する教育相談体制の充実を図ることも必要である。養護教諭は、心と体の両面に関わる健康相談を推進しているが、スクールカウンセラー（SC）やスクールソーシャルワーカー（SSW）等の専門スタッフと有機的に連携し、組織的な体制を構築することで、個に応じた効果的な支援を行うことにつながると考える。

5. 教育政策推進のための基盤を整備する

目標（16）新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導体制の整備等（P63～）

○質の高い教育の提供のために、学校の指導・事務体制の効果的な強化・充実を図ることや、教員に加えて、心理や福祉等の専門家（専門スタッフ）が学校運営や教育活動に参画し、それぞれ異なる専門家が連携・分担して子供たちに必要な資質・能力を身につけさせることができる学校（チームとしての学校）の実現に向けた取組を行うことは大変効果的であると考えます。養護教諭は、従来から、心身の健康について中心的な役割を担ってきた。今後はさらに、課題を抱えた児童生徒に対し、教員と連携・分担しながらチームで支援を行うことができるよう、スクールカウンセラー（SC）やスクールソーシャルワーカー（SSW）等の専門スタッフとの協働が求められている。その際、養護教諭が専門スタッフや関係機関との連携のための窓口としてコーディネーター的な役割を果たしていくことが重要である。

また、チームの中でしっかりと役割を果たしていくためには、日々の児童生徒へのきめ細やかな関わりを重ねるとともに、スキルアップを図りながら専門性を確立していくことが大切だと考える。

○新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築とあわせ、新たな時代の教育に対応できる質の高い教員の確保・資質の向上を図るため養成・採用・研修の一体的な改革を着実に進めることは重要であり大変有効であると考えます。養護教諭の資質・能力も、養成、採用、現職研修を一貫してその向上を図ることが従来から指摘されている。しかし、養護教諭の研修は、教育職員特例法の規定に基づいた研修制度に位置付いていないため、都道府県によって研修に差があるのが現状である。養護教諭の資質・能力向上を図るためには、キャリアステージに応じた研修体系が必要であるが、一人配置の学校がほとんどであることから、校内の体制によっては、養護教諭が研修に参加することができない場合もある。また、経験の浅い養護教諭は、学校内において職務に必要な知識・技術等の指導・助言を受ける機

会に限られており、不安を抱えていることも多い。研修制度に加え、地域にリーダーとなる指導養護教諭等の配置を促進し、日常の指導・支援をする体制の構築を検討いただきたい。

○子供の健康課題の解決に向けては、一人一人に適したきめ細やかな対応が求められている。これまでも述べてきたように、養護教諭は、専門性を生かしつつ中心的な役割を果たしている。しかしながら、養護教諭の未配置校では、養護教諭の専門性を生かした対応がなされず、その職務を担う教職員の負担が大きいことや、近隣校や中学校区等での兼務や地域内の養護教諭が健康診断等の補助的業務を行っていることなども、課題として挙げられている。

また、養護教諭の支援を求めて保健室へ来室してくる児童生徒は多く、その課題は多様化・深刻化しており、時間をかけて対応することが多い。養護教諭は、救急処置をはじめとした保健管理や保健指導はもとより、多岐にわたった課題への対応に追われているのが現実である。平成 23 年保健室利用状況に関する調査（日本学校保健会）の中で、養護教諭が児童生徒へ対応した時間が示されているが、対応時間が 5 分未満だった割合は、149 人以下の学校では、35.2%、150～299 人の学校では、39.2%、300～400 人の学校では、39.4%、500 人以上の学校では、40.6%というように、児童生徒の人数が多くなれば、対応時間が短くなっており、一人の養護教諭では、十分な対応が困難であることが伺える。また、地域や学校の課題によっては、児童生徒数が少なくても来室者が多く対応にかかる時間も増えることも起きている。

子供へのきめ細かな対応の充実を図るためには、小規模校においても養護教諭を配置していただくこと、また、養護教諭の複数配置の拡充が不可欠と考える。このようなことから、養護教諭の配置基準の見直しを図っていただきたい。（別添資料参照）

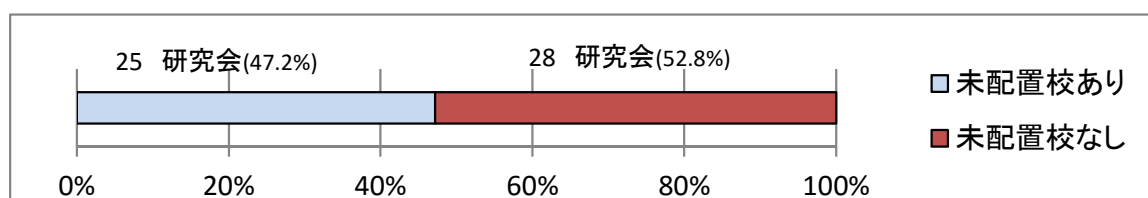
(別添資料)

○養護教諭配置基準

公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律

	養護教諭等1人	複数配置
小学校	3学級以上	851人以上
中学校	3学級以上	801人以上
中等教育学校の前期課程	3学級以上	801人以上
高等学校(全日制)	81～800人	801人以上
高等学校(定時制)	121から800人	801人以上
特別支援学校	全	61人以上

○養護教諭の未配置校



【平成29年度 全国養護教諭連絡協議会 基本調査】※対象は、加入団体53研究会

○複数配置の効果について (現在、複数配置校の回答)

項目 / 校種	校種	小学校	中学校	高等学校	特別支援	全体
	人数	164	185	550	413	1,312
常時在室	回答数	155	173	533	396	1,257
	%	94.5	93.5	96.9	95.9	95.8
救急処置の適切迅速な対応	回答数	162	176	537	407	1,282
	%	98.8	95.1	97.6	98.5	97.7
対応時間が十分	回答数	145	175	530	402	1,252
	%	88.4	94.6	96.4	97.3	95.4
健康診断事後措置の徹底	回答数	143	159	483	328	1,113
	%	87.2	85.9	87.8	79.4	84.8
感染症予防と迅速な対応	回答数	160	175	518	394	1,247
	%	97.6	94.6	94.2	95.4	95.0
健康相談・個別保健指導の充実	回答数	149	171	522	380	1,222
	%	90.9	92.4	94.9	92.0	93.1
保健教育への参画	回答数	134	128	327	316	905
	%	81.7	69.2	59.5	76.5	69.0
組織的活動の充実	回答数	140	157	499	362	1,158
	%	85.4	84.9	90.7	87.7	88.3
保護者・関係機関との連携充実	回答数	142	149	474	349	1,114
	%	86.6	80.5	86.2	84.5	84.9

【平成28年度 全国養護教諭連絡協議会 職務に関する調査報告書】

※対象者は全会員の約25%にあたる6,776人で、校種別に抽出

(小学校2,009人、中学校2,009人、高等学校1,844人、幼稚園203人、特別支援学校711人)