

「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」に関する意見

2012年3月26日

日本私立大学教職員組合連合

1. はじめに

(1) 日本私大教連のご紹介

○大規模大学から地方の短大まで全国の私立大学・短大約220校にある教職員組合が加盟する日本で唯一の全国組織。加盟組合員数約2万人。上部団体なし。

(2) 「私立大学政策提言2011」の発表（別紙参照）

①この間、日本の大学政策について検討を重ね、昨年2月に「政策提言」として取りまとめ発表、笠浩史文部科学政務官（当時）に手交・申し入れ。

②「政策提言」の重点

- 私立であれ国立・公立であれ、大学に差はないということ。
教育基本法、学校教育法等の法令において同等の大学として規定。
- しかし、公財政支出において私立大と国立大の間には座視しがたい「格差」が存在していること。
例えば、私立大学等経常費補助の学生1人当たりの額は、国立大学法人運営費交付金の学生1人当たり額の13分の1に過ぎない。各大学が実施している授業料減免等の事業に対する国の支援や、無利子奨学金の受給者数にも大きな格差がある。
- 日本の大学制度において主要な部分を占める私立大学への公財政支出のあり方を抜本的に見直すことなしに、日本の高等教育全体の充実・発展はなしえない。

2. 第2期教育振興基本計画の策定にあたって

(1) 私立国立同等の原則に則った計画立案をもとめる

- ①日本の学生数の4分の3が私立大学生。大学進学率50%を超えるに至るまで大学のユニバーサル化（大衆化）を担ってきたのは、他にもない私立大学。
- ②特に地方においては、地域の若者の高等教育を受ける権利を保障すると同時に、地域社会の学術・文化の拠り所として大きな役割を担ってきた。先の震災では避難所や被災者救援拠点として、また復旧・復興拠点としての役割を果たしている。
- ③文部科学省は、日本の高等教育において私立大学が主要な役割を果たしていると説明している（英文のHigher Education in Japanでは、”private universities（略）

have played major roles.”と記述)。しかし、これにふさわしい政策的位置付けはこれまで示されていない。

- ④このことは、昨秋まで文科省HPの「大学・大学院」のページに、「国立大学法人」「公立大学」しかリンク掲載がされておらず、「私立大学」は「小学校・中学校・高等学校」のページの「私立学校の振興」のリンク先の中にひっそりと掲載されていたことに象徴的である（笠政務官への申し入れによって現在は改善されている）。
- ⑤同様に、第1期教育振興基本計画においても、「**基本的方向3 教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える**」(p29)の①～⑤では国公立大学を包摂するような書きぶりとなっているが、⑥「**大学等の教育研究を支える基盤を強化する**」では、「**大学等における教育研究の質を確保し、優れた教育研究が行われるよう、引き続き歳出改革を進めつつ、基盤的経費を確実に措置する**」と述べるものの、具体的な記述は国立大学法人運営費交付金と国立大学等施設緊急整備5か年計画のみである。私立大学等への公財政支出に関しての記述が登場するのは「**大学等**」の部分ではなく、「**基本的方向4 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する**」の「**私立学校**」と「**教育機会の均等**」の箇所においてである。
- ⑥「**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**」でも、上記と同様の構造がなおも踏襲されている。「**私立学校の振興**」の一部としての私立大学という不明瞭な扱いをやめ、文部科学省が所管する高等教育機関として正當に位置づけることをもとめる。

(2) 私立大学等への公財政支出の拡充について明確な姿勢を示すことをもとめる

- ①文部科学省は毎年度予算において「**基盤的経費の確実な確保**」を掲げているが、私立大学等の経常費に対する経常費補助の割合は、1980年度の29.5%をピークに低下の一途をたどり2010年度にはわずか10.7%にまで落ち込んでいる。また経常費補助の実質削減を進める一方で、政策誘導のための競争的予算は増大させるなど、「**競争と淘汰**」というべき政策を進めてきた。
- ②2012年度予算案においても、それでなくとも少ない経常費補助をいっそう削減する一方、文科省の概算要求にも計上されていない「**私立大学教育研究活性化設備整備事業**」なる競争的予算を新規計上している。
- ③こうした政策をあらため、次期計画においては「**基盤的経費の確実な措置**」などという抽象的文言にとどまらず、経常費補助の拡充に関する政策方針ならびに目標・計画を明示すべきである。

(3) 学生の学びを保障する支援の抜本的拡充をもとめる

- ①学生の学修時間、特に自習時間の少なさが指摘されているが、学生の主体的学びという点では問題意識を共有するものである。しかし、学修時間が少ないことの要因として学生の意欲や主体性の側面、それを引き出す授業のあり方などと同時に、学生の経済状況を見落とすことはできない。
- ②日本私大教連の加盟組織である北海道私大教連、東京私大教連、京滋私大教連が毎年行っている「私立大学新入生の家計負担調査」では、平均世帯年収が年々低下するにともない自宅外通学生への仕送り額も毎年調査以来最低額を更新し、仕送り額から家賃を引いた1日当たり平均額は1,000円前後にまで落ち込んでいる。少なくない学生が、勉強したくとも生活費や授業料を稼がなければ学生生活を送れないジレンマを抱えている。
- ③こうした深刻な問題を引き起こしている原因は、高等教育への公財政支出が低いことによる高学費であり、世界的に類をみないほど貧困な「奨学金」制度である。
- ④中教審においてもこれまで再三にわたり取り上げられていることではあるが、日本学生支援機構の奨学金制度が有利子中心の貸与制であるため、奨学金受給者は卒業と同時に数百万という多額の借金を抱えることになる。先日の新聞報道によれば、厳しい雇用情勢の下、返還滞納者の個信機関への登録（いわゆるブラックリスト化）が1万件を超えたと報じられている。このような奨学金制度の現状の下で、学生が経済的な不安に苛まれることなく学修に専念することはできない。
- ⑤このような状況を打開するために、「給付型奨学金制度」の創設がもっとも望まれる。文部科学省が平成24年度概算要求で大学生を対象とした「給付型奨学金制度」の創設を初めて計上したことも踏まえ、次期計画に「給付型奨学金制度」の整備計画を盛り込むことをもとめる。仮にこれが実現できない場合は、その代替として、卒業後一定の収入を得られるまで返還を猶予する制度を拡充すること、有利子奨学金を無利子に移行することなど、奨学金制度の具体的な改善計画を盛り込むことをもとめる。

(4) 教育にPDCAサイクルはなじまない

ここ数年の文部科学省もしくは中教審の政策文書には「PDCAサイクル」が事態打開の特効薬でもあるかのように多用されている。それは本「考え方」においても同様である。しかし、教育という営みが必ずしも短期的な成果を上げることができないものであることから、このような手法が中長期的な教育成果にとって必ずしも適切な手法ではないと考える。

私立大学政策提言 2011

2011年2月

日本私立大学教職員組合連合
(日本私大教連)

— 目次 —

発表にあたって —大学政策と私立・国立同等の原則— 125p

I 私立大学への国庫助成政策の在り方について 129p

1. 私立・国立同等の基盤経費の支援
2. 地方・中小私大への積極的な支援
3. 競争資金の見直しと基盤経費の優先

II 教育の機会均等の保障について 130p

4. 学費無償化に向けた取り組み
5. 学費の直接助成制度の新設
6. 各大学による授業料減免事業への支援
7. 給付奨学金制度の新設
8. 有利子奨学金の廃止等

III 高等教育予算について 132p

9. 高等教育予算全体の大幅増額

IV 大学のあり方について 132p

10. 「大学の自治」という表現に戻すこと
11. 大学教育の質の確保、質の向上に真正面から取り組む

V 私立大学の公共性をたかめるために 134p

12. 私立学校法の改正
13. 学校法人会計基準および公認会計士監査についての改正

VI その他 137p

14. 私立大学についての文科省ホームページでの扱い

日本私大教連 私立大学政策提言 2011

発表にあたって 一大学政策と私立・国立同等の原則一

わが国の高等教育機関、大学は、依然として変わらない財政支出削減と「競争と淘汰」政策のもとにあり、大学間格差の拡大と大学教育をうける権利の侵害が進んでいる。

すべての大学は、私立、国立、公立という設置形態の区別、地方・都市という地域の違い、規模の違い、あるいは設立の経緯の違いによらず、等しく教育基本法に「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、深く真理を探究し新たな知見を創造」(7条)すると明記された高等教育機関である。そうである以上、すべての大学で国民の負託に応えた教育・研究が行われなければならない。またすべての国民、とりわけ若者が等しく一定水準の教育を受ける権利が保障されなければならない。高等教育機関の条件整備・質の確保と機会均等の保障は政府の責任であり、大学政策の方向は、すべての大学、すべての学生に共通するこうした方向での基礎的条件の確保であるとする。

このような立場から私立大学と私立大学生の現状をみると、国立大学との間の格差を重大な問題としてうけとめざるをえない。主な公財政支出について、私立大学と国立大学の格差は以下のようになっている。

①私立大学等経常費補助と国立大学運営費交付金の格差 (図表①)

2009年度予算で私立大学等経常費補助金と国立大学運営費交付金を比較すると、前者が3218億円であるのに対し後者は1兆1695億円であり、実額でおよそ3.6倍の開きがある。しかも私立大学が学校数で82.5%、学生数で74.4%を占めていることを加味すると、極めて大きな格差があることがわかる。

【図表①】 私立大学等経常費補助と国立大学運営費交付金の格差

<2009年度>	私立大学	国立大学	私立：国立
国庫支出 (百万円)	経常費補助 321,782	運営費交付金 1,169,520	1：3.6
学校数(校)	973	88	11.1：1
1校当たり額(百万円)	331	13,290	1：40
学生数(人)	2,238,195	621,803	3.6：1
1人当たり額(万円)	14.4	188.1	1：13.1

* 2009年度(平成21年度)学校基本調査、2009年度(平成21年度)文部科学省予算案主要事項から作成。

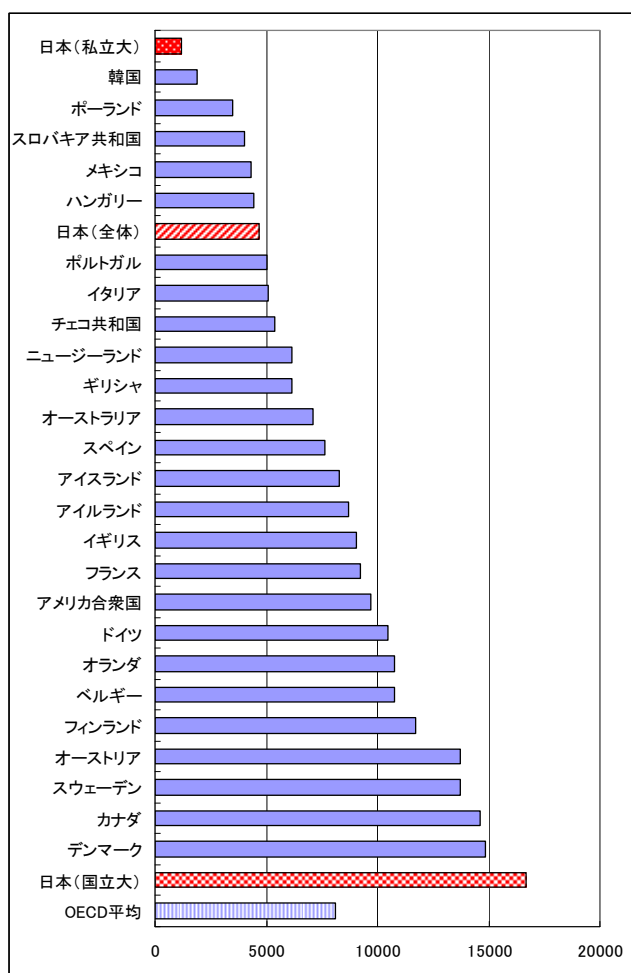
* 「学校数」には短期大学を含む。

* 「学生数」には、大学については学部学生のほか大学院・専攻科・別科の学生及び聴講生・研究生等を含め、短期大学については本科学生のほか専攻科・別科の学生及び聴講生等を含む。

私立大学一校あたりの補助額は 3.3 億円であるのに対し、国立大学一校あたりの交付金額は 133 億円と 40 倍以上、学生一人あたりでは私立が 14 万円であるのに対し 188 万円と 13 倍以上の格差がある。

学生一人あたり公財政支出を国際比較すると、OECD 加盟 26 カ国中、日本の私立大学は最下位であるのに対し、国立大学はトップとなっている（図表②）。

【図表②】 学生一人あたり公財政支出の国際比較（2005年）



* 文科省「教育指標の国際比較」(平成21年版)、同平成17年度予算案主要事項、同平成17年度「学校基本調査」より作成。

* 「日本(私立大)」と「日本(国立大)」の額は、平成17年度予算ベースで、国立大学運営費交付金、私立大学等経常費補助金、それぞれの施設設備関連予算の合計を、それぞれ当該年度の学生数(大学生・短大生・大学院生)で除し、購買力平価為替(PPP)レート(2005年1ドル=129.5519円)により換算した。

②各大学が実施している授業料減免事業への支援の格差（図表③）

各大学が経済的に修学困難な学生を対象にして実施している授業料減免について、政府は私立大学等経常費補助もしくは国立大学運営費交付金のうちで支援を行っているが、そこにも重大な格差が存在している。2010年度予算では、私立大学では約 2.9 万人の学生を減免対象とし、これに対する補助金約 40 億円が計上されている（学生一人あたり補助額約 14 万円）。一方、国立大学では約 3.7 万人の学生を対象に約 196 億円が計上されている(学生一人あたり交付額約 53 万円)。同じ学生でありながら私立大学生がこれほどの差別的な取り扱いを受けなければならない合理的根拠がどこにあるのか。

文科省の 2011 年度予算概算要求では、この授業料減免事業に対する支援の格差をさらに拡大す

る方向が示された。すなわち、私立大学への補助額は対前年度 18 億円増であるのに対し、国立大学への交付額は対前年度 58 億円増、しかも国立大学にかぎって今後 3 年間で授業料免除率を過去最大水準まで引き上げるとの計画が明示されたのである。

【図表③】 各大学が実施している授業料減免事業への支援の格差

<2010年度予算>	私立大学	国立大学
予算額	40億円	196億円
減免対象学生数 (学生総数に占める割合)	約2.9万人 (約1.4%)	約3.7万人 (約5.9%)
減免対象学生一人当たり 補助額	約13.8万円	約53万円

<2011年度概算要求>	私立大学	国立大学
要望額	58億円 (対前年度18億円増)	254億円 (対前年度58億円増)
減免対象学生数 (学生総数に占める割合)	約4.1万人 (約1.8%)	約4.8万人 (約7.7%)
減免対象学生一人当たり 補助額	約14万円	約53万円

<2011年度予算案>	私立大学	国立大学
予算額	49億円 (対前年度9億円増)	225億円 (対前年度29億円増)
減免対象学生数 (学生総数に占める割合)	約3.3万人 (約1.6%)	約4.2万人 (約6.8%)
減免対象学生一人当たり 補助額	約14.8万円	約53万円

* 文科省2011年度概算要求資料、2011年度予算案資料より作成。

③無利子奨学金受給者数における格差 (図表④)

私立国立間の格差は、日本学生支援機構の無利子奨学金受給者数にも顕著に現れている。2007年度実績では、無利子奨学金受給者数は私立で約 16.9 万人、国立で 8.6 万人となっているが、学生総数に占める割合では私立が 8.0%であるのに対し国立は 14.8%と倍近い格差が存在している。これは無利子奨学金の適格者が国立大学に多いことによるものではなく、各大学に割り振られている無利子奨学金の募集枠が、国立大学に偏重していることによるものである。

【図表④】 無利子奨学金受給者数の学生数に占める割合（2007年度）

	無利子受給者数	学生総数	学生総数に占める受給者割合
私立大学	168,755人	2,114,020人	8.0%
国公立大学	86,046人	580,166人	14.8%
合計	254,801人	2,694,186人	9.5%

* 日本学生支援機構公表資料、文部科学省2007年度学校基本調査より作成。

絶望的なほどの私立・国立格差のもとで、私立大学と私立大学生の危機的状況を打開するためには、私立・国立大学の格差の不当性を指摘し、私立と国立は同等であること、私立・国立同等の原則を提起せざるをえない。そして私立・国立同等の原則に基づいた政策提起によってのみ展望を示すことができるのである。

本提言は、私立・国立同等の原則に立脚して政策提言を行っているが、その意味は、大学制度の全体的引き上げの課題のなかに私立大学政策を位置づけるべきであるということである。もとより私立・国立同等の大学政策は、国立大学の教育・研究条件の後退によって実現されることを求めるものではない。また大学評価に基づく財政誘導、格差拡大は国立大学制度のゆがみをもたらしており、この是正は私立大学と共通の課題でもある。大学制度の主要部分を占める私立大学についての抜本的政策転換なしに、大学制度の全体的な引き上げはない。こうした点から、ここで示された私立大学政策は、私立、国立、公立という設置形態を問わず、すべての大学の充実、すべての学生の権利の保障に繋がるものである。

I 私立大学への国庫助成政策の在り方について

1. 私立・国立同等の基盤経費の支援

私立・国立同等の原則にたつて、私立大学と国立大学という設置形態の違いにかかわらず、同等の財政支援をすべきである。

高等教育の条件整備は、初等中等教育と同様に国の責任で行うべきである。その際、学問の自由・大学の自治といった憲法原則は当然守られなければならない。

学生の就学する権利の保障という点からみても、私立大学と国立大学とは等しく高等教育機関であり、設置者の違い以外に本質的な区別はない。

しかし政府は、長年にわたる私立大学に対する差別的扱いと責任放棄を続け、わが国の高等教育機関の間に膨大な格差を生じさせ、大学全体の水準を引き下げてきた。政府は、私立学校振興助成法成立時の国会附帯決議に基づき速やかに経常費2分の1助成を実現するとともに、設置形態の違いに関係なく教育・研究の基盤を確保するため、私立学校振興助成法の改正を含む抜本的な検討を行うべきである。

2. 地方・中小私大への積極的な支援

一般補助による地方・中小規模大学への支援を拡充することを求める。また定員割れ大学に対する補助金の減額・不交付措置を中止することを求める。

①私立大学の基盤整備に対する政府の差別的扱いと責任放棄、②私大で行われた臨時定員増の恒常化、③定員管理に関わる規制緩和による学部・学科の増設、④スケールメリットをもたらす大学等設置基準、⑤地方経済の低迷、⑥大学進学率の地域間格差、⑦学生の経済的修学困難の拡大、などの諸要因が、18歳人口の減少とあいまって、地方・中小規模大学に集中的に経営困難をもたらしている。

もともと少人数教育が中心となる中小規模大学は、大規模私大と比べて、図書館や校地、必要教員数・職員数など規模のメリットが出にくく、定員割れの拡大に加えて、競争資金や認証評価に関わる業務コストの増大、学生獲得のためのコストの増加などにより、近年採算が悪化している。

少人数教育であるにもかかわらず、経営的に不利となっていることに対して、継続的な支援が必要である。また地域に左右されることなく、そこに居住する学生・市民、また自治体の高等教育要求や人材需要に対応し、相当の質の高等教育を受ける機会が提供されなければならないという点から、地方大学への安定的支援が必要である。2010年度予算より私立大学等経常費補助の一般補助に地方・中小規模大学への支援があらたに組み込まれているので、これを拡充することを求める。

また、定員充足率が50%以下の学部には一般補助を不交付とする、50%を上回っていても定員

未充足状況に応じて一般補助を減額するという現行方式は、在籍学生の教育環境を著しく悪化させている。もともと一般補助は、学生数、教員数、経常費支出額をもとに算定されており、定員充足状況を口実にして不交付ないし減額とすることは、政府の基盤整備に対する責任を放棄するものであり、これらの措置を速やかに中止することを求める。

3. 競争資金の見直しと基盤経費の優先

国立、大規模偏重になる傾向がある競争的資金については、独立第三者機関による検証を行うとともに、専門家による交付機関の設置を求める。

大学版構造改革、「骨太方針 2006」のもとで、国立大学運営費交付金、私立大学等経常費補助金の減額と国公私立共通の競争的資金の増加が並行して行われてきた。設置形態を問わずに配分されるものとされているが、国立偏重となっている。ある範囲において、申請にもとづく競争的資金が交付されることに反対しないが、財源的にあまりに貧しい基盤経費への財源を優先的に確保すべきである。

競争的資金は官僚主導で名称・内容を目まぐるしく変化させ、設定目的のあいまいさ、説明や応募手続きの拙劣さ、国立偏重という声もある選考プロセスの不明瞭さ、資金の使い勝手の悪さ、その後プロジェクトが継続されない例が少なくないことなど、その予算効果の点でも大いに問題がある。競争的資金が拡大した結果、教育・研究の現場における混乱と疲弊は目を覆うほどとなっている。ぜひ現場からの意見聴取を行い、見直すべきである。これまでの競争的資金の有効性について、会計検査院および専門家からなる独立第三者機関による検証を行うとともに、専門家による交付機関の設置を求める。

II 教育の機会均等の保障について

4. 学費無償化に向けた取り組み

国際人権規約の高等教育の漸進的無償化条項の留保を撤回し、学費無償化計画を作成することを求める。当面、世帯所得 400 万円以下の学生については、一律に学費無償化とすることを求める。

国際人権規約・社会権規約（A規約）13条の高等教育の漸進的無償化条項に対する留保の撤回は、すべての大学の学費を全額国費負担とするというあるべき理念を表明することであり、私立・国立同等という考え方にもかなっていない。学生の大学教育を受ける権利は、私立・国立という設置形態の相違にかかわらず、人権として実現されなければならないことから、手始めに、東京大学が実施する世帯所得 400 万円以下の学生の学費無償化を、全ての大学で実施できる財政措置を求める。

5. 学費の直接助成制度の新設

私大学生に対する学費の直接助成制度の新設を求める。

私大学生に対する学費減額措置としての直接助成制度とは、私立・国立同等の機会均等という意味から国立大学に比して平均 1.6 倍となっている学費格差を解消するために、家計への助成を行うものである。私立高校生についてはすべての都道府県で授業料等を軽減する補助が実施されている。また政府によって実施された高校授業料無償化によって、すべての私立高校生へ学費直接助成が実施されており、これらを参考に、私大学生に対する学費の直接助成制度を新設することを求める。

6. 各大学による授業料減免事業への支援

各私立大学が経済的に修学困難な学生を対象として実施している授業料減免事業等への支援を抜本的に拡充することを求める。

中長期的には、国費による私立、国立共通の学費無償化の方向での減免をもとめるものであるが、当面は十分ではないことが予想される。そこでまず国立大学に現在予算措置されている授業料減免率と同等の予算枠を、私大学生に対しても措置することを求める。また現行の補助の枠組みは、特別補助において各大学が授業料減免等に要した経費の半額を限度に補助をするものであるが、該当する予算額が小さかったために、実績としては事業経費総額の 35%程度しか補助されていない（2007 年度）。そもそも、各大学が授業料減免事業をどの程度実施できるかは大学の財政力に左右される。当然、経営状況が厳しい大学では実施が困難である。したがって、少なくとも確実に経費の 50%が補助されるよう十分な予算額を措置するとともに、財政状況によって授業料減免等を実施することが困難な大学においても経済的に修学困難な学生への支援が実施できるよう、補助率を引き上げるなど新たな措置を実施することを求める。

7. 給付奨学金制度の新設

学業に専念できるように給付奨学金制度の新設を求める。

現在、学生の勉学を阻んでいる要因は、高い学費だけではなく生活費のためのアルバイトである。学費は親が借金をしてまで工面し、生活費はアルバイトでまかなうという姿が一般的である。大学生の生活時間は、「大学の授業」の次にアルバイトに費やされている（日本学生支援機構「学生生活調査」）。多い学生では月 10 万円以上のアルバイト収入によって生活を維持している。この結果、大学生活が形骸化している。現行の私大学生に貸与されている奨学金は有利子の枠が圧倒的に大きく、卒業後の返済の不安から奨学金を申請せずにアルバイトによって工面する方向に学生を追い込んでいる。金額的に充実した学業に専念できる給付奨学金の新設を求める。

8. 有利子奨学金の廃止等

現行の有利子奨学金を廃止し無利子奨学金に一本化するとともに、返済については所得水準別の免除制度の新設を求める。また私立・国立間にある無利子奨学金採用枠配分の差別的格差を速やかに解消することを求める。

給付奨学金が新設されても、給付範囲及び受給金額が十分でないことが考えられる。そこで現行の有利子奨学金制度を廃止し、無利子とするとともに、卒業後の所得水準別の免除制度の新設を求める。また現在、無利子奨学金の採用枠の配分は、国立大学に厚く私立大学に薄いという差別的格差が存在している。これを速やかに解消することを求める。

III 高等教育予算について

9. 高等教育予算全体の大幅増額

高等教育予算を計画的に増加させ、私立・国立同等原則にそった基盤経費の確保、学生の教育を受ける権利の保障の方向に重点配分することを求める。

現在、欧米各国は国際競争力重視や社会政策的目的から、高等教育を重視している。イギリスでは、サッチャー政権のもとで国立大学の範囲を拡大し、進学率を上昇させてきた。大学授業料については、国家財政の逼迫や高等教育規模の拡大などから増加傾向にあるとはいえ、フランスは原則無償、ドイツは約 15 万円など低廉である。もしくは、アメリカ 53 万円、イギリス 39 万円など日本の国立大 54 万円に近い額であっても、各種の負担軽減策や給付型奨学金を充実させ、実質的な私費負担額を極めて小さくする施策が実施されており、私費負担の重さは日本とはまったく異なる。学生の就学する権利をまもり、私立国立の大学間格差を解消し、日本中どこでも誰もが質の高い高等教育を受けることができるようにする観点から、高等教育予算全体を少なくとも OECD 平均並みの対 GDP 比 1.0% に増額し、さらに計画的に増額して、上記の 1～8 にあげた諸施策を実施することを求める。

IV 大学のあり方について

10. 「大学の自治」という表現に戻すこと

政府・文科省は、「大学の自治」を尊重するという姿勢を明確にするべく、公式な表現として「大学の自主性・自律性」という表現ではなく、「大学の自治」という表現に戻すことを求める。

政府・文科省は、大学の自治を「大学の自主性・自律性」と置き換えて、政府の基盤整備義務を怠り、財政誘導と自治破壊を行ってきた。文科省が関連文書で用いる「大学の自主性・自律性」は、しばしば「自己責任」「自己負担」に相当する意味をもち、「大学の自治」が有する意味とは全く異なっている。

教育基本法は、「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」（7条2）としており、この「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、日本国憲法の学問の自由から導きだされている。そうであるならば、「大学の自主性・自律性」の意味はユネスコの「21世紀に向けての高等教育世界宣言」などが言うところの「大学の自治」と同義でなければならないはずである。

11. 大学教育の質の確保、質の向上に真正面から取り組む

すべての大学において、高等教育機関にふさわしい教育・研究の質を確保することは、学生の教育を受ける権利の内実にあたる。これまでの大学政策の結果生じた質低下について文科省はこれを是正する責任を果たし、格差拡大と自治破壊をもたらす危険性のある「質保証システム」推進について大学関係者の意見を入れて、再検討を行うことを求める。

基盤経費の抑制、減額のもとで進められた競争と淘汰、規制緩和政策、さらに各大学が受験生への目先の対応を過度に重視した学部・学科の新設や再編は、大学の質向上にはつながらず、一部では大学が付与する学位名称や教育体系に問題が生じてきている。

株式会社による大学設置を容認したことや任期制教員からのみ構成されている新学部の認可は、大学の質低下の極端な例である。この過程で、一面的に「教育の重視」が強調され、個々の教員による研究活動とこれに対する大学機関の支援が軽視されたことなどにより、高等教育機関としての基本的な質、水準が揺らいでいる。

他方で文科省・中教審が進めようとしている「質保証システム」は、一面的な教育目標設定に誘導し、学問の自由と教授会自治の侵害、大学序列化をもたらす危険性を強く持っている。この「質保証システム」によっては、大学の質の確保・質の向上ははかれない。文科行政が基盤経費削減、競争と淘汰政策、規制緩和などの質の低下をもたらす政策と明確に決別し、基盤経費の確保、教育と研究の結びつきの重視、教員一人当たり学生数の減少、定員の厳守など、大学たり得る基本条件整備の方向へ転換することが必要である。

大学の質の確保、質の向上にむけた政策転換を実現するため、文科行政や中央教育審議会へ、日本学術会議、私大団連、国大協、教職員組合等の学術、大学関係者の意見が反映されることを求める。

V 私立大学の公共性をたかめるために

12. 私立学校法の改正

私立大学の公共的性格を強化するため、私立学校法改正の検討を求める。

私立大学は、国立大学、公立大学と同様に、等しく公教育機関である。教育基本法のいう「私学の自主性の尊重」(8条)は、公教育機関としての私立学校が独自の建学の精神の下で宗教教育等を行う自由を指している。ところが、「私学の自主性」や「私学の自由」を私学経営者の自由とはきちがえて、一部私大経営者は大学を私物化している。文科省も公財政支出を減らす一方で、専断的で放漫な経営を行う私大経営者を、「私学の自由」のもとで放任してきた。

公教育機関である私立大学の公共性を高めるために、少なくとも以下に示す方向で私立学校法を改正することを提言する。

①役員(理事長、理事、監事)及び理事会に対する評議員会の独立性を高める改正。

理事長の諮問機関となっている評議員会の独立性を高めることにより、理事会等役員による業務執行の監視や事業計画に当事者たる教職員の意見を反映させることが期待できる。少なくとも、以下の改正を行う必要がある。

- i) 評議員会を議決機関とすること。
- ii) 評議員会に監事の選任権を付与すること。
- iii) 評議員会に役員解任権を付与すること。
- iv) 評議員の選出について役員干渉や介入を排除すること。

②理事、理事会に対する監事の独立性を確保し、より適切な監査体制とする改正。

監事は、理事・理事会の業務を監査するという役割からみて、理事・理事会の影響は排除されるべきである。また、学校現場の実態に即した、適切な監査体制を確保すべきである。少なくとも以下の改正を行う必要がある。

- i) 監事の選出にあたり理事・理事会の関与を排除すること。
- ii) 監事のうち最低1名は役員でない私立学校の教職員とすること。
- iii) 監査の結果、不正などの事実を発見した場合、所轄庁及び理事会・評議員会に報告することを義務づけること。

③理事長、理事、理事会の経営責任を明確にする改正。

理事長や理事会などの経営責任を追及できるのは、事実上、理事会に限られていることから、放漫経営や公共性を顧みない経営姿勢を助長している側面がある。学校法人の公共性・社会的責任を自覚させるため、少なくとも以下の改正を行う必要がある。

- i) 教職員や学生・保護者など、直接利害関係のあるものが経営責任を訴追できる制度を創設すること。

ii) 役員名簿の公表を義務づけること。

④役員（理事長、理事、監事）及び理事会に、設置する学校的意思を尊重させる改正。

私大における不祥事の多くは、理事会による大学への介入や支配が原因となっている。私立大学における教育・研究活動は、政府は無論、学校法人役員による不当な介入を受けることなく、自主的・民主的に行われるべきである。したがって、以下の改正を行う必要がある。

i) 役員（理事長、理事、監事）及び理事会が行う学校法人の業務には、「校務」が含まれないことを明確にすること。

ii) 学校法人は、設置大学の自治を尊重することを明確にすること。

⑤法の構成を、学校教育法のように、すべての学校法人に関する共通部分と設置する学校段階（大学法人、高校法人、幼稚園法人など）ごとの部分とを設け、それぞれの学校段階の特性にふさわしい公共性を担保する改正。

1 3. 学校法人会計基準および公認会計士監査についての改正

私立大学の公共的性格にふさわしい会計・監査制度にするために、抜本的改正を求める。

ほとんどの大学・短大法人は学校法人会計基準で会計処理を行っているが、学校法人会計基準は、私立学校法で定められているのではなく、私立学校振興助成法で定められている。そのため私立学校法は、学校法人会計基準に基づき作成される決算書を開示することを義務づけておらず、その結果、簡略な決算書しか開示しない学校法人も少なくない。さらに私立学校法における財政公開の規定も、利害関係人からの請求に対する閲覧を義務づけるに留まっているため、複写の提供どころか、ごく一部には筆写さえ認めない私大理事会もある。

また、公認会計士監査も、私立学校振興助成法による規定のため、私大経常費補助を受けない学校法人には義務付けられていない。

私大経常費補助を受けるか否かに関わらず、すべての学校法人は公の機関であり、等しく学校法人会計基準にもとづく会計処理や公認会計士監査を義務づけることが必要である。

また学校法人会計基準については、基本金組み入れ制度をはじめとして、重大な問題がある。現行では、採算を示す重要な数値である帰属収支差額さえ表示されていない。基本金と消費収支差額の合計として「自己資金」も明示されていない。学校法人会計基準のわかりにくさ、不透明性、恣意性は、私大理事会の誤った理解を生んだり、無責任な財政運営を助長したり、財政公開の妨げとなるなど、学校法人の公共性を保障するうえで、大きな障害となっている。学校法人会計基準を改正して理解しやすい会計基準とすることは、私大の健全な運営の確保と学校法人の公共性を高めるうえで決定的に重要である。

近年、デリバティブ取引で巨額な損失を出すなど、いくつもの学校法人が投機的な資産運用により多額の損失を発生させている。損失を出した学校法人のなかには、学園財政や将来計画に深刻な影響が及んでいたり、教職員に賃金削減を押しつける法人も現れている。こうした事態を招

いた大きな原因は、文科省が投機的な資産運用を推奨してきたことにある。私大の公共性、学生・父母に対する責任、教育・研究条件の安定的・継続的發展を妨げる投機的な資産運用は禁止すべきである。

学校法人理事会による無責任な財政運営を許さず、私立大学の公共性を高めるためには、以下のとおり学校法人の財政・会計の制度を公の教育・研究機関にふさわしい水準に改めることが必要不可欠である。

- ①私立学校法に学校法人会計基準を位置づけ、私大経常費補助を受けていない学校法人も学校法人会計基準にもとづく会計処理、計算書類の作成、文科省への届出を義務づけること。
- ②学校法人の財政資料公開を一層前進させるために、私立学校法第 47 条を以下の趣旨で改正すること。
 - i) 第 1 項に、学校法人会計基準第 4 条に示されている計算書類（資金収支計算書およびこれに付属する資金収支内訳表、人件費支出内訳表。消費収支計算書およびこれに付属する消費収支内訳表。貸借対照表およびこれに付属する固定資産明細表、借入金明細表、基本金明細表）をすべて明記すること。
 - ii) 第 2 項に、利害関係人の求めに応じて計算書類等の複写の提供を明記すること。
 - iii) 財産目録、事業報告書の記載事項を明記すること。
- ③公認会計士による監査をすべての学校法人に義務付けるとともに、その役割を高めること
- ④学校法人会計基準を次のとおり改正すること
 - i) 現行基本金組み入れ制度を改正すること
 - ii) 帰属収支差額（帰属収入－消費支出）を表示すること
 - iii) 基本金の取崩し要件を厳格化すること
 - iv) 貸借対照表に自己資金額を明記すること
 - v) 「減価償却引当特定資産」の項目計上を禁止すること
 - vi) 貸借対照表における注記事項を拡大すること
 - vii) 学外に設立された株式会社の情報開示を、影響力基準に基づいて監査・開示対象とすること
 - viii) 資金収支計算書を発生ベースから現金ベースで作成すること
- ⑤投資額以上の損失を発生させ得るデリバティブ取引、デリバティブ取引を組み込んだ仕組み債の保有を禁止するなど、投機的な資産運用を禁止すること

VI その他

14. 私立大学についての文科省ホームページでの扱い

文科省のホームページにおいて、「大学・大学院、専門教育」のページに私立大学の項目をもうけ、文科行政における私立大学の位置を明記することを求める。

現在、文科省ホームページにおいて、私立大学は「大学・大学院、専門教育」のページの「高等教育機関の概要と振興」の欄に記載されていない。私立大学は、「小学校・中学校・高等学校」の「私立学校」の項目の「私立学校の振興」において、取り扱われている。便宜的に「大学・大学院、専門教育」の下方に「私立学校の振興」へのリンクを設けてはいるが、「高等教育機関の概要と振興」に私立大学が掲載されていないことは私大軽視の表れである。「大学・大学院、専門教育」の「高等教育機関の概要と振興」に私立大学の項目を設け、文科行政における私立大学の位置を明記することを求める。

⇒ 改善されました

以上

＜本政策提言に関するお問い合わせ先＞

日本私大教連書記局

〒169-0075 新宿区高田馬場 2-5-23-3F

TEL 03-5285-7243 , FAX 03-3208-0430

E-mail info@jfps.org