

私立大学等の振興に関する検討会議『議論のまとめ』に対する見解

私大経常費補助の大幅増額を議論せず、私大の自己責任論に終始した「まとめ」に抗議し、選別による淘汰ではない私大振興策を抜本的に再検討するよう求めます

2018年1月25日

日本私大教連中央執行委員会

1. 経過について

文部科学省（以下、文科省）は2016年3月25日、高等教育局長決定により「私立大学の振興に関する検討会議」（座長・黒田壽二金沢工業大学学園長・総長、以下、「私大振興検討会議」）を設置しました。私大振興検討会議は4月13日に第1回会議を開き、2017年5月15日に最終回の第15回会議を開催した後、同日付の「議論のまとめ」を、2017年6月中旬に公表しました。

私大振興検討会議は、「私立大学等に係る諸課題も鑑みつつ、私立大学等の振興に関する総合的な検討を行う」ために設置され、検討事項は①私立大学等の果たすべき役割、②私立大学等のガバナンスの在り方、③私立大学等の財政基盤の在り方、④私立大学等への経営支援、⑤経営困難な状況への対応、⑥その他私立大学等の振興に関すること、があげられていました。

私立大学・短期大学（以下、私立大学）の振興に特化した会議体が設置されるのは戦後初めてであり、私立大学の振興について「ゼロベースから議論する」（馳浩文科大臣・当時）という位置づけで開始されたこともあり、あまりにも低水準に落ち込んだ私立大学等経常費補助（以下、私大経常費補助）の増額や、私立・国立間の不合理な格差の是正について踏み込んだ議論・提言がなされることが期待されました。しかし、私立大学の振興を図るうえで最も肝心な論点である私大助成の増額は検討課題にも上げられず、まともに議論されることはありませんでした。

2. 振興する対象である私立大学への注文に終始した「議論のまとめ」は振興策とはいえない

「議論のまとめ」の中心部分は、「4. 今後の私立大学振興の方向性」です。その「振興の方向性」で筆頭に掲げられたのは、「（1）私立大学のガバナンスの在り方について」であり、次いで「（2）私立大学の経営力の強化について」、「（3）経営困難な状況への対応について」が位置づけられ、末尾に「（4）私立大学の財政基盤の在り方について」、「（5）私学助成の充実、仕組み等の再構築について」が置かれています。この構成に示されるように、「議論のまとめ」は、少なすぎる公財政支出の具体的状況、私立大学や教育の機会均等への影響と問題点などを分析する柱はありません。私立大学の振興のために最も必要である財政支援の抜本的拡充には触れず、各私大に外部資金の獲得、寄付金募集、資産運用、産学連携などの自助努力を求め、経営困難に陥った法人には撤退や合併を迫る内容となっています。また、審議過程ではほとんど議論されなかった、私大助成のあり方の見直しを挙げ、重点配分を強化する方向を打ち出しています。

官邸でも内閣府でもなく、文科省が設置した「私立大学の振興」の名を冠する会議が、こうした「議論のまとめ」を公表したことの意味は、きわめて重大であると言わざるをえません。

3. 「議論のまとめ」の問題点

【問題点①】国による財政支援の責務を不問に付し、補助率が1割を切るまでに削減された私大経常費補助を増額する必要性をとりあげなかったこと

私立大学に対する財政支援の現状について「議論のまとめ」は、「私立大学の財政基盤の特徴として、増加する教育研究経費を現役の学生の負担に大きく依存するという構造であることが挙げられる」、「国からの私立大学に対する経常費助成については、厳しい財政状況の中で抑制されており、経常的経費に占める私学助成の割合が昭和55年以降低下傾向にあり、平成27年度には10パーセントを切るなど厳しい状況にある。奨学金や授業料減免等を含めても、国公立大学と比較すると、私立大学生の経済的負担は重い状況にある」と簡素に触れるだけに留まっています。

基盤経費を支える私立大学等経常費補助を削減し続けてきたことで生じている深刻な問題の分析も行わず、国の責任についても触れず、国公立大学との格差や学生の経済的負担の重さを解決していく方策をまったく展開せずに終わっています。私大経常費補助3152億円(2017年度)は、政府予算97兆円のわずか0.3%であり、文科省の文教予算総額が増加している時にも削減されてきました。私大経常費補助は「厳しい財政状況の中で」削減されてきたわけではなく、政策的に削減されてきました。私立大学振興のためにも、私立大学生の経済的負担軽減のためにも、私大経常費補助の増額が必要であることは明らかです。

しかし、上記の指摘に続いて、具体的な方策として打ち出されているのは、各私大が、外部資金の獲得のための「全学的な取組」をすすめること、寄付金募集を促進すること、寄付金を含めて「米国のコモンファンドなど他国の制度や事例も参考としながら」資産を運用すること、「私学としての自由度を最大限発揮して」産学連携を推進し産業界からの支援を獲得すること、地域の自治体との連携を強化することです。これが私大振興策だということでしょうか。異常というほかありません。とりわけ投機的な資産運用については、文科省が解禁した結果、大きな損失を発生させた私大が現れ、社会問題にもなりました。その責任も顧みず、資産運用を積極的に求めるのは言語道断です。自治体の補助についても、「地域の自治体からの支援が強化されることが期待される」と述べるだけで、国としての施策は何ら打ち出していません。日本政府は国際人権規約の高等教育の漸進的無償化条項を遵守する義務を負っているにもかかわらず、学費負担軽減の施策も何ら触れていません。

「議論のまとめ」は全体にわたり、私大経常費補助について、「増額」とは一度も言わずに「確保・充実が必要」という表現で徹底しています。「確保」という語の使用は増額をめざすことを放棄した文科省の姿勢を示していると理解せざるを得ません。「充実」という語が示すのは従来の改革誘導型の重点配分を強化する方向に見直すことを表しています。「確保・充実」という言葉の意味は重大です。

「議論のまとめ」は、振興する対象である私立大学への注文と、それを各大学に「促す方策の検討が必要」とするもので、今日の私立大学が直面している危機を打開する振興策といえるものではありません。

【問題点②】私大経常費補助について政策誘導のための重点配分を強化する方向を示していること

「議論のまとめ」は、審議過程ではほとんど議論されなかった「助成のあり方を見直していくこと」の必要を盛り込み、7点の「見直しの方向性」を示して、今後これを中心に検討することが必要だと提案しています。見出しを列举すると、①教育研究の質の向上に向けた取組の一層の強化・促進、②教育研究の成果の可視化、③社会の多様なニーズを踏まえた大胆かつ機動的な改革の促進、④自らの強みや特色の重点化に向けた支援、⑤各大学や関係機関等との連携の促進、⑥地域に貢献する私立大学の支援、⑦学生の経済的負担の軽減、となっています。

①では、「学生の学びのアウトカムを含めた教育活動の全般にわたる改革を促すような支援の在り方の検討」を行うと述べています。これは、安倍政権が私立大学に対する経常費補助の配分基準に、「卒業生の奨学金延滞率や就業率」といった経常費とは関係のない指標（これを「アウトカム指標」という）を持ち込み、配分の傾斜を強化する方向を打ち出したことに追従したものです。

私大振興検討会議第14回会議（4月25日）に配付された原案には「アウトカム指標」という文言はありませんでした。その後に官邸で行われた議論を受けて、最終案に文科省が盛り込んだことは明らかです。基盤経費を補助するという私立学校振興助成法の理念と相容れない方策を、議論もせずに持ち込んだ文科省の姿勢は容認できるものではありません。

私大経常費補助の「見直しの方向性」の①から⑤は、私立大学の教育・研究への露骨な介入、財政誘導策です。教育研究は各大学が大学の自治のもとで自主的に取り組むものであるにもかかわらず、教育・研究を歪める施策であり、私大の振興とは逆行するものです。⑦「学生の経済的負担の軽減」や⑥「地域に貢献する私立大学の支援」こそ、真っ先に実行すべきものです。

【問題点③】地方・中小規模私大が抱える困難に対し、財政支援ではなく撤退を迫っていること

「議論のまとめ」は、「経営困難な状況への対応について」の項では、政府・文科省が検討していく課題を具体的に列举しています。他法人との合併や撤退の選択肢を各学校法人の判断に任せるとはならず、早期に踏み込んだ指導・助言を行う仕組みづくり、他法人との合併や撤退のための多様な手法の検討、学校法人の破綻の際の処理手続きに関する法制や運用全般についての検討、などです。

「各学校法人の判断に任せるとはならず早期に踏み込んだ指導・助言を行う」ということの意味は、文科省が学校法人に対し、大学の廃止を前提とする学生の募集停止をも「指導」し、実質的には強制するという趣旨であると考えざるを得ません。私大振興を検討する会議が、振興策どころか、行政指導による淘汰を提起しているのです。

「議論のまとめ」は、「18歳人口の大幅な減少期を迎え、経営困難な状況に陥る学校法人が生ずることは避けられない」と傍観者的に述べ、定員割れや経営困難の原因を18歳人口の減少に帰していますが、それは誤りです。政府・文科省が、経常費補助の削減、とりわけ定員割れをしている私大への経常費補助の減額強化・不交付措置などを行ってきた結果が、地方・中小私大の困難の大きな要因です。政府・文科省による地方・中小私大を切り捨てる淘汰政策を検証・反省することもしていないのは、あまりに重大です。

地方私大の振興は、若者を地方につなぎ止め、高等教育を受けた人材を育て、地方の社会、文化、経済の振興につながることは明らかです。どこに住んでいても高等教育を希望する者に教育の機会を提供するための基盤整備こそ、国の責任です。地方私大の衰退をもたらしてきた淘汰政策をやめ、地方私大に対する積極的な支援を実施することこそ、喫緊の課題として提起すべきです。地方の大学・短大進学率が上がらない原因は、地元に通える大学がないこと、地方経済の低迷によって高い学費を負担することが不可能となっていることです。経常費補助の抜本的増額で父母・学生の学費負担を下げ、充実した就学支援を行い、地方・中小規模私大が教育・研究条件を高めていくことができるようにする国の財政支援こそ、議論し打ち出すべきです。

4. 「私立大学のガバナンスの在り方」について…公共性を高める私立学校法の改正を

(1) 私立学校法改正の提起はきわめて不十分

私大振興検討会議は、「大学のガバナンスの在り方に関するワーキンググループ」を設置して一定の議論を行い、同ワーキンググループの報告を受けて、「議論のまとめ」に盛り込みました。

「議論のまとめ」は、2004年の私立学校法改正で定められた制度が十分に機能していないことを認め、「新たな公益法人制度や社会福祉法人制度等、他の法人制度の改革の状況も踏まえ、これらの公益的な法人と同等以上の運営の適正と透明性を確保」することが必要であると指摘しています。しかし、具体的には、理事および監事の損害賠償責任を明確化すること、監事に理事の違法行為差止請求権を付与すること、会計監査人による監査と学校法人会計基準を私立学校法に位置づけることを提起するにとどまっています。

教職員をはじめとする利害関係人に財政資料の写しを交付すること、監事に設置する私立学校の教職員を含むことができるようにすること、「評議員のうちから選任された理事」以外の理事は評議員を兼ねてはならないとすること、投機的な資産運用を禁止することなど、私たち日本私大教連が私立大学の公共性を高めるために公益法人制度もふまえて提案してきた私立学校法改正案の重要な事項はとりあげられず、きわめて不十分な内容となっています。

不十分な内容にとどまった原因は、私立大学は法令に定められた公の教育機関であり、私立大学から不祥事を一掃し、公共性を担保して私立大学を発展させていくためには、公教育を担う機関にふさわしいルールを私立学校法に定めることが必要であるという基本スタンスが明瞭ではないからです。

(2) 理事会・学長の権限強化を求める「教学ガバナンス」は私立大学の教育・研究の発展を阻害する

「議論のまとめ」は、学校法人の管理運営制度の改善について、「地域、企業等」からの支援を受けるために「運営の適正と透明性を確保」することが必要であるとか、「機動性」を発揮して運営する「攻めのガバナンス」が重要である、といった理由を随所で述べています。こうした動機や私大の自助努力を要求する全体の論旨との関係からみても、検討会議の最終段階でそれまで議論されていなかった「教学ガバナンス」という項目が唐突に追加されたことは、きわめて重大な問題です。

「教学ガバナンスについて」の項では、学長の決定権限の絶対化を図るために教授会の審議権を縮減し、実質的な決定権限をはく奪することをねらった改正学校教育法の「施行通知」(2014

年 8 月 29 日) を持ち出して、①私立大学における学長、学部長などの人事は理事会が最終決定を行うものであり、学校法人自らが学長選考方法を再点検し、学校法人の主体的判断により見直すこと、②学長が教授会の判断と異なる判断ができるようにすることが必要であるとしています。

①は、私立大学制度の根本を歪め、理事会の権限を法的根拠もなく強調しており、学校教育法が定める学長よりも私立学校法が定める理事会の権限の方が上だとする政府・文科省の考え方を、私立大学に押しつけようとするものです。②では、法改正後も教授会自治を重視した運営を行っている私立大学にも、改正学校教育法にもとづく学長権限の強化を徹底しようとしています。私立大学で生じる不祥事が学長等による専断的な運営に起因している実態を省みない不当な主張であり、私立大学の振興に逆行する事態を招くことは明らかです。理事会や学長の専断を促進するような法改正は絶対に許されません。

私大振興のためには、理事長・学長等による専断的な大学運営ではなく、学問の自由と大学の自治を基盤とした教職員による民主的な大学運営が必要です。日本私大教連の私立学校法改正に基づく検討をこそ求めるものです。

5. 国は教育基本法をはじめとする法令に基づいて私大振興のための財政支援を講ずるべきであり、選別による淘汰ではない私大振興策を再検討するよう求めます

「議論のまとめ」は、以上のとおり、私大経常費補助の増額が必要であるとの立場からの現状分析もせず、私立・国立間の格差を指摘することもなく、補助率が 1 割を切るまでに減額されてきたことによって引き起こされている問題や学費負担の重さに目を向けることもしていません。政府のこれまでの施策の検証もせず、政府の私大振興や教育の機会均等に対する責任を不問に付し、具体的な振興方策として各私大に対して「経営力の強化」や「財政基盤の多元化による強化」を求め、私大の淘汰をおしすすめようとするものと断じざるをえません。事実、「議論のまとめ」が発表された以降に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」や 2018 年度政府予算案において、安倍政権は私立大学の選別による淘汰政策を明確に打ち出しており、事態を一層深刻化させています。

教育基本法は、「私立学校の有する公の性質及び学校教育において果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない」(第 8 条) と、私大振興に対する国・地方公共団体の責任を定めています。本来、私立大学の基盤経費を支えるのは私大経常費補助です。その私大経常補助が経常費の 1 割を切るまでに削減されている状況にあって、私立大学の教育・研究を充実するために不可欠なことは、私大経常費補助の抜本的増額です。

私たちは、私大経常費補助の増額を中心とした私大振興策の再検討を求めるものです。

以 上