

私立大学政策提言 2023

2022年12月19日 日本私大教連中央執行委員会

目次

はじめに	1
1. 貧困で強圧的な私大助成政策の抜本的転換	3
(1) 学費値上げ反対の闘いと 2 分の 1 助成の根拠	3
(2) 私学振興助成法以前の水準に戻った補助率と採算の悪化、授業料値上げ	3
(3) 定員割れを理由とした補助金不交付・減額は直ちに中止を	3
(4) 大学のあり方を歪める補助金の獲得競争	4
(5) 私たちの提言	4
2. 都市と地方の進学格差をなくし機会均等を保障する地方私大支援	5
(1) 地方私大が直面する困難と進学率・収容率の格差	5
(2) 大学を失うことに対する地方自治体の危機感は大い	5
(3) 地方私大への支援策強化が必要な理由	6
(4) 私たちの提言	6
3. 高等教育の漸進的無償化のための「修学支援新制度」改革	7
(1) 「教育を受ける（学ぶ）権利」を実質化するのは国の責任	7
(2) 高校の「無償化」導入と人権規約の留保撤回	7
(3) 高等教育進学者は 8 割を超えており現実味を増す無償化要求	7
(4) 問題がありすぎる「修学支援新制度」	8
(5) 私たちの提言	8
4. 私立大学の公共性を確保するための私立学校法改正	9
(1) 私立学校法制定の経緯と学校法人に求められる公共性	9
(2) 私立学校法の欠陥と改正の必要性	9
(3) 私たちの提言	10
5. 大学の自治を回復するための学校教育法の再改正	11
(1) 真理の探究と「学問の自由」と「大学の自治」	11
(2) 戦後日本における「学問の自由」と「大学の自治」	11
(3) 2014 年改正と「施行通知」による「学問の自由」と「大学の自治」の後退	11
(4) 私たちの提言	12
6. 大学教員の地位の確立と待遇の改善	13
(1) 大学専任教員の地位を不安定にした大学教員任制法	13
(2) 専任教員への任期付き雇用の拡大による深刻な影響	13
(3) 大学設置基準の改悪により、専任教員制度が消え、「基幹教員」に取り替わる	13
(4) ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」が示す解決の方向性	14
(5) 私たちの提言	14
【補足資料 1】戦後の私立大学政策史	15
【補足資料 2】私立学校法の制定から今日までの改正推移	21
【補足資料 3】「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（抜粋）	31

はじめに

私大政策提言の果たしてきた役割と 2023 年改定について

日本私大教連は、2009 年 10 月に最初の政策提言を発表し、以降 2017 年まで改定を重ねてきた。政策提言は、私立大学をめぐって生じている諸課題について解決の方向を示すものである。政府支援についての「私立・国立同等の原則」の提案をはじめ反響は大きく、私大教連の政策活動の指針となってきた。

その後、事態の進展と政策活動と運動の深化を踏まえて、新しい視野から、「私立大学政策提言 2023」の提案を行うこととなった。いまロシアのウクライナ侵略とこれに乗じた平和憲法への攻撃、大学への軍事研究参加圧力が高まっている。こうしたなかで、平和と自由のための教育・研究機関である私立大学の社会的役割の発揮、学生の学ぶ権利の保障、教職員の地位と待遇の向上は、いっそう重要な課題となっている。政策提言が私大教連の運動だけでなく、広く社会的影響力をもつことを願うものである。

高等教育をめぐる情勢の深刻化

この間、財界の要求と一体となった政府・文科省は、大学の自治をあからさまに否定する政策をとってきた。2014 年の学校教育法改正と同施行通知によって、教授会を中心とする大学の自治は大幅な後退を余儀なくされた。2018 年の中教審「2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン」（答申）では、大学の「真理の探究」（教育基本法 7 条）という目的への言及がない。真理を学ぶ教育ではなく、身に付ける教育への転換、「学修者本位教育」という人材養成機関への転換を明示している。学問の自由を、個々の教員の研究・教授の自由という研究室内、教室内の自由にとどめ、大学の自治については、担うべき機関である教員組織（たとえば教授会）を尊重する記述はない。教員集団による自治を軽視する方向が、国会審議も要しない省令である大学設置基準の改正によって、促進されようとしている。

また 2020 年に科学技術基本法を科学技術・イノベーション基本法に改正した。この改正により、大学は、政府が策定する「科学技術・イノベーション基本計画」に従うという責務が課せられることとなった。この計画は、経済発展に大学と科学技術を動員するだけでなく、軍事研究につながるデュアルユース研究の推進を含んでおり、あからさまな軍事研究も大学の責務として推奨されようとしている。2017 年に日本学術会議が発表した「軍事的安全保障研究に関する声明」が無力化させられようとしている。

広がる危機感とユネスコ地位勧告の重要性

しかしながら真理の探究という大学の目的、そのために欠かせない自治を擁護し、これを基本に、高等教育機関を学生、市民に開かれた教育・研究機関にするべきであるという声は、かつてない広がりを見せている。この中で、改めて 1997 年 11 月にユネスコ総会において採択された「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（以下、「ユネスコ地位勧告」）の重要性が増している。

ユネスコ地位勧告は「自治は、学問の自由が機関という形態をとったものであり」、政府には「自治にたいするいかなる筋からの脅威であろうとも高等教育機関を保護すべき義務がある」と述

べている。個々の教育職員の大学の意思決定への参加と批判の権利、教員集団の制限のない意思決定と運営権限、労働組合の政府の政策決定への関与などが記されている。

ユネスコ地位勧告後、25年が経過した。日本政府は採択に参加しているが、勧告の内容は実現していないどころか、勧告が描く大学像が、今まさに危機にさらされているのである。憲法第23条「学問の自由」を保障するためにも、ユネスコ地位勧告を活用することが求められている。

私立大学政策提言 2023 の特質

1. 私大助成の減額と競争化によって絶対的な補助金不足が生じており、これを転換させるための大運動が必要であること。

私大助成制度は、私立学校法、私学振興会法の成立後に、学生の学費値上げ反対闘争に力を得て、2分の1助成を目標に獲得された制度である。しかし、1980年代から今日までの私大助成削減・抑制政策によって私大助成は絶対的不足状態になっている。これに消費税増税、社会保険料負担増が加わって大学財政が逼迫し、学費値上げを余儀なくされている。

2. 人権としての高等教育を受ける権利を強調したこと。

- (1) 高等教育の無償化は人権であるから、家計負担力によって進学が妨げられてはならず、世帯収入の多寡を問題とする現行の制度設計は採用できない。
- (2) 高等教育を受ける権利の保障は、低い進学率にとどまっている地方の私大の存続を必要としており、地元自治体も巻き込んだ細かい支援策が必要である。本政策提言では、初めて地方交付税交付金の対象に私大支援を加えることを提案した。

3. 私立学校法制定の経緯からも学校法人には公共性を担保する義務があることを強調したこと。

憲法第89条の「公の支配に属しない教育」として私学助成に疑義が生じたことを受けて、公教育機関の要件を備えるべく、私立学校法（学校法人法ともよばれた）が制定され、学校法人には公教育にふさわしい公共性が求められることとなったのである。その後、学校法人による不祥事が後を絶たず、3回にわたる法改正が行われたものの、私学法の根本的欠陥には手をつけられずにきた。今日当面している私学法改正において、過剰な理事会への権限集中を抑え、評議員会の役割を高める改正を行うよう求めている。

4. この1年、全国大学高専教職員組合、全国公立大学教職員組合連合会との集団的検討を重ね、学校教育法の再改正を求める議論が深められており、その成果を取り入れたこと。

5. 大学の自治の担い手は教員集団であることを強調したこと。

大学は、真理の探究を基本的な使命としており、学問の自由は尊重されなければならない。教育と研究を担う大学教員の高度な専門職としての権利、地位の尊重と機関としての大学の役割発揮（真理の探究、これに基づく教育・研究）は不可分であるから、教員集団による意思決定過程への参加、自己管理という自治が必要となるのである。提言では、教員の権利や地位が侵害されている現状（教授会の権限縮小、任期付き専任教員の増加、「基幹教員」の登場）を取り上げ、政策提言を行った。

1. 貧困で強圧的な私大助成政策の抜本的転換

(1) 学費値上げ反対の闘いと 2 分の 1 助成の根拠

私立大学に対する機関補助である私大経常費補助は、私立学校法（1949 年）や私立学校振興会法（1952 年）によって法整備はされていたものの、行われていなかった。1965 年になって、慶応で学生による学費値上げ反対闘争が始まり、1966 年には早稲田でも激しく闘われ、私大の高学費が社会問題となる。当時、国立大学の学費は月 1000 円だけだったので、私大の高学費は正要求は、官公私格差是正をかかげるものであった。経常費 2 分の 1 助成は、「国立大学の半分を助成せよ」という要求でもあったのである。

こうした運動を背景として、1970 年には経常費の 2 分の 1 を目標とした 5 か年計画が始まることとなる。政策補助である。補助率は高められるものの目標は未達のまま、1975 年、自民党による議員立法で強行採決の末に私立学校振興助成法が成立した。ここでは 2 分の 1 助成は「できる」規定に後退し、その後の私大助成運動は、附帯決議の「できるだけ速やかに 2 分の 1 とするよう努めること」を根拠として取り組まれることになったのである。

(2) 私学振興助成法以前の水準に戻った補助率と採算の悪化、授業料値上げ

その後も私大に通う学生は増え、大学数は増えていく。ところが政府は補助金を増やさなかった。その結果、経常費補助率は 1980 年の 29.5% をピークに下がり続け、2015 年度に 9.9% となった。2016 年度からは補助率の公表すらされていない。私学振興助成法制定時の補助率はすでに 20% を超えていた。現在、10% を切るに至っていることは、1971 年の補助率 9.6% の水準に落ち込んでしまったということである。

補助金不足は、採算の悪化をもたらす。大学部門についてみると、採算を示す基本金組入前当年度収支差額（会計基準改正以前の帰属収支差額）の比率は、1979 年の 28% から 2019 年度の 3.4% に下がっている。地域別にみると北関東、甲信越、四国はマイナスで、採算割れの状態が続いている。また北海道は 0.2%、東北は 0.5% とわずかのプラスに過ぎない（私立学校振興・共済事業団『今日の私学財政』）。

経営が厳しくなっているなかで、授業料の値上げは続いている。2021 年の授業料（平均 93 万 943 円）は、40 年前と比べて 2.4 倍、20 年前と比べて 1.2 倍ともなっている。最近 5 年間でも、平均で 6% 値上げされている。一方、2021 年の入学料（平均 24 万 5951 円）は、20 年前と比べて 14.2% も減っている。定員割れを回避し、学生数を確保するためには、学費値上げをしたくてもできない状態に追い詰められている大学が多くあるのである。補助金不足がもたらす大学間格差の拡大も深刻さを増している。

(3) 定員割れを理由とした補助金不交付・減額は直ちに中止を

2006 年の改正教育基本法には、政府の私学振興義務が明記された。したがって今日の深刻な補助金不足は、政府の怠慢である。政府はその責任を棚にあげ、2007 年度以降、定員割れを理由に、補助金の不交付や減額を行う「淘汰政策」を強化している。

私立大学（4 年制）の在籍学生数は、増え続けている。2020 年度と 2021 年度についても、215.8 万人から 216.0 万人に増えている。18 歳人口は減っていても、私大への進学率が高まっているの

である。私立大学を淘汰しなければならない理由はない。定員割れをしていても、大学設置基準を満たし、現に教育・研究が行われている以上、それに必要な経費に対する補助金が不交付・減額されることは不当である。学生からみても、定員割れしているか否かは学生に無関係であり、学生数により算定される補助金が不交付・減額されるいわれはない。

現在の状態は、絶対的な補助金不足である。補助金を増やせば、学費を下げることができ、進学率をあげることができる。定員割れを解消することができる。私大振興のための経常費補助制度が淘汰を促進するための手段となっていることは、本末転倒である。

(4) 大学のあり方を歪める補助金の獲得競争

政府が補助率を下げていった理由は、行政改革、財政再建のため、「政府には補助金に回すお金がない」だった。ところが補助率を1割以下に引き下げるとともに、「メリハリある配分」を強化してきた。2013年度には私大助成の配分枠組みとして「私立大学等改革総合支援事業」を新設し、さらに2018年度には一般補助の配分基準に「アウトカム指標を含む教育の質に係る客観的指標によるメリハリある資金配分」の仕組みを導入したのである。

「私立大学等改革総合支援事業」は、「改革に取り組む大学」に重点的支援を行うとして、各大学が設定された改革メニューから取り組みを申請し、評価・点数化し、上位グループには一般補助・特別補助・施設設備費補助を上乗せ配分するという枠組みである。2021年度には、選定された3割の大学に110億円を配分し、7割の大学から同額を取り上げたのである。

「教育の質に係る客観的指標による調整等の配分見直し」は、すべての大学を対象に評価に基づく配分を行うものである。文科省が設定した評価項目により全大学を点数化し、一般補助の配分額をプラス6%からマイナス6%の範囲で補正する、点数が低い大学には特別補助を25%～75%の範囲で減額するという枠組みである。

どちらも大学の健全な発展に資するとはいえない改革メニューや評価項目が含まれており、やせ細ってしまった補助金獲得をめぐって、大義なき競争をさせられている。私大助成は、1971年の補助率水準に戻ってしまった助成額の貧困さだけでなく、大学のあり方に介入する強圧的な重点配分が行われる事態に立ち至っている。ここまで後退、変質した私大助成政策の抜本的な転換が求められている。

(5) 私たちの提言

私大助成制度は、学生、教職員、理事者（団体）の連携した闘いの成果である。学費の抑制、私立・国立格差の解消、教育の充実という私学振興の原点に立ち戻り、以下の政策の実現を求める。

- ① 私立大学経常費の2分の1補助の実現に向け、計画的な増額を図ること。
- ② 「私立大学等改革総合支援事業」ならびに「アウトカム指標を含む教育の質に係る客観的指標によるメリハリある資金配分」を速やかに中止すること。
- ③ 定員割れ私大に対する補助金の不交付・減額措置を速やかに中止すること。
- ④ 私立大学等の経常費に占める補助の割合（補助率）を公表すること。
- ⑤ 施設整備補助制度の位置づけを明確にし、拡充を図ること。

2. 都市と地方の進学格差をなくし機会均等を保障する地方私大支援

(1) 地方私大が直面する困難と進学率・収容率の格差

日本全体の少子化は、若者の都市流出とあいまって、地方私大の存続を困難なものにしている。これに加えてコロナパンデミックが、地方私大に大きな問題をなげかけている。2021年度入試において全国の入学定員割れ私大が前年度よりも15.4ポイント増加し46.4%（277校）に上っている。三大都市圏以外の地方私大では入学定員充足率が6.2ポイントも低下した。

こうした中での地方私大の財政は、例えば北海道私大法人の基本金組入前当年度収支差額は、2018年度69億円の黒字であったが、一転2019年度はマイナス74億円の赤字となっている。また、九州・沖縄8県の基本金組入前当年度収支差額は、2016年度マイナス56億円近くの赤字、2019年度でもマイナス8億8千万円の赤字になっている（私学事業団『今日の私学財政』）。

都市と地方とにおける進学率・収容率には、歴然とした格差がある。

[都市と地方の進学率と収容率の格差]

	進学率(%)						収容率(%)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
北海道	47.1	48.2	49.2	50.2	50.5	51.5	43.8	44.2	45.4	46.6	47.6	47.7
宮城県	49.9	50.3	49.8	50.7	50.3	50.7	57.4	58.0	58.6	60.2	61.2	61.1
東京都	75.8	75.4	75.3	75.1	75.5	76.6	148.4	149.6	149.5	148.5	146.9	150.1
愛知県	56.8	56.8	56.0	57.2	56.9	57.3	63.5	62.9	62.5	62.7	62.4	63.5
滋賀県	53.8	54.0	55.0	53.6	54.2	55.4	54.9	54.0	54.8	53.0	54.2	55.2
京都府	70.0	70.8	70.1	70.5	71.1	72.2	147.2	149.0	145.3	146.8	148.3	153.1
大阪府	61.4	61.8	60.7	61.5	62.2	63.8	69.2	70.0	70.2	70.8	71.0	74.5
兵庫県	59.2	58.5	59.4	59.6	60.4	61.6	56.5	56.7	57.1	56.8	57.9	59.3
福岡県	53.2	52.9	53.3	52.8	53.1	52.7	61.7	61.6	62.7	62.9	63.5	63.3
長崎県	41.5	43.9	43.0	44.1	45.1	45.9	28.5	30.5	30.6	31.1	32.8	33.1
熊本県	44.5	45.1	45.7	46.1	45.9	45.4	35.6	35.8	35.2	36.7	37.3	36.0
大分県	45.3	44.6	44.8	45.9	46.2	47.0	33.8	34.8	36.6	37.0	38.1	37.7
宮崎県	42.3	43.3	43.4	44.4	43.4	43.2	24.5	23.6	23.9	24.1	24.1	24.3
鹿児島	43.0	43.9	45.5	46.8	45.7	45.5	27.5	27.8	28.3	29.1	28.5	29.3
沖縄県	41.1	40.7	40.9	41.3	42.2	44.3	27.4	28.5	27.7	28.0	27.7	27.6
全国	56.5	56.8	57.3	57.9	58.1	58.7	56.5	56.8	57.3	57.9	58.1	58.9

(資料:『高等教育に関する資料』(道庁、2017～2021年3月)等より作成)

都市に高等教育が必要で、地方には必要がないのか。高等教育については、機会均等は保障されなくてもよいのか、答えは、当然、否である。

(2) 大学を失うことに対する地方自治体の危機感は大い

高等教育機関を維持したいという自治体の要望は大い。地方私大の存続が厳しい中で、公立大学は増えてきた。私大の公立化も進んでいる。私大の公立化が進展するのは、国公立大学に比べると学費負担の大きい地方私大は敬遠されているからである。私大の学費負担に耐えられない家庭の経済力の低さがあるからである。私大に対して、私学振興助成法が掲げた半額の補助や公立並みの学費が実現すれば、進学率は向上し、私大の存続は可能となる。

高等教育についての都市・地方格差への危機感、2018年に成立した「地域における大学の振

興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」に反映している。同法にもとづき東京 23 区の 10 年間の定員増が凍結され、地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度が 70 億円の予算で創設された。

しかし 23 区の定員増が凍結されていても、23 区以外の東京、大阪、京都では定員増が進んでいる。この交付金制度が描く大学は、「日本全国や世界中から学生が集まるキラリと光る地方大学づくり」である。これでは、地方私立大学のほとんどは最初から対象外なのである。

地方の社会が求めているのは、地元の大学を拠点に学び、暮らし、交流し、地方を支える人材を育てることである。現にある社会の存続、発展である。

(3) 地方私大への支援策強化が必要な理由

地方私大の存続の意義は、その視野を広げて思考すべきものである。採算性は重要ではあるが、各大学の定員確保の視点からだけでは判断できない。その一つに地域社会に私大が存在することによる経済的波及効果があげられる。例えば、北海道の稚内北星学園大や函館大などは市の支援の 3~4 倍の経済効果が試算されている。加えて、地方私大は、地域や地方の地場産業における次世代後継者育成機関の側面を持っている。このことと密接に関連するが、独自の文化を継承し、それを支えていく働き手を育て、市民の普遍的な教養的「知」を支える拠点となっていることが地方私大の特徴であり、存在意義である。

こうした役割をもつ地方私大を存続させ、都市と地方の進学率・収容率格差をなくして機会均等を保障するために、地方私大（とりわけ中小規模大学）に対する強力な支援を行うことが、地方自治体にも求められている。教育基本法第 16 条にも「国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。」と規定されている。

(4) 私たちの提言

① 国の補助金の拡充と地方私大への重点的助成、進学率の地域間格差の是正を求める

「定員割れ」を理由にした経常費補助（一般補助、特別補助）の減額は、地方私大にとっては死活問題である。いま求められているのは、低水準にある経常費補助の「メリハリある配分」ではなく、経常費補助の大幅増額である。また経常費補助の配分において、地方私大・小規模私大への重点的な支援を強化することである。このことにより地方私大の授業料を引き下げることができ、学費半額助成への道が開かれる。政府に対し、進学率の地域間格差の是正を目的とした諸施策の立案・実施を求める。

② 地方交付税交付金の対象に私大支援を加え、自治体が私大の支援をできるようにすること

地方自治体による地方私大の支援も重要である。

例えば長野県は、地方交付税交付金がないなかでも、長野県高等教育振興基本方針を策定し、私立大学を含む高等教育の充実に取り組んでいる。また 27 都府県は、奨学金返還支援制度を設けている。稚内市は単独で、稚内北星学園大学に 4 年間、年額 5 千万円の助成を行っている。

このような取り組みは、地方税を財源とするだけでは十分に行えない。自治体からの支援を全国に広げるために、国は地方交付税交付金の対象に私大支援を加え、自治体が私大支援をできるようにする必要がある。

3. 高等教育の漸進的無償化のための「修学支援新制度」改革

(1) 「教育を受ける（学ぶ）権利」を実質化するのは国の責任

日本国憲法 26 条は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」として、「すべての国民」の「教育を受ける権利」を保障している。かつては親の経済力の有無によって教育を受けることが大幅に制限されることも当然とされてきた。しかし、日本国憲法のもとにおいては、このようなことを理由にして教育を受けることが妨げられてはならないとして、権利として教育を受けることを保障し、それを実質化するのは国の責任であるとされたのである。

義務教育については明文で無償とされている（26 条 2 項）が、それ以外の教育については政府は、国民の側に責任を押し付け、公的負担を低いままにし、高学費を放置してきた。政府は、1979 年の国際人権規約批准の際に、社会権規約の中等教育および高等教育の漸進的無償化条項（13 条 2 項(b)(c)）を留保し、国連からの再三の留保撤回の勧告も受け入れなかった。

(2) 高校の「無償化」導入と人権規約の留保撤回

2010 年、民主党政権のもとで「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校修学支援金の支給に関する法律」（高校無償化法）が制定され、親の所得にかかわらず公立高校については授業料不徴収、私立高校については上限付きの授業料補助（就学支援金）の仕組みがつけられた。

2012 年には、中等教育および高等教育の漸進的無償化の留保を撤回した。これによって日本政府は、高等教育についても漸進的無償化の措置を講ずる義務を負うことになった。

しかし、第 2 次安倍政権は 2013 年、高校無償化の制度に保護者等の所得制限を導入し、後退させた（法律名も「高校等就学支援金の支給に関する法律」に改正）。高等学校等での無償化は、進学率が 9 割を超えて久しく、すでに義務教育と同様の就学率となっていることから導入されたものである。さらに、全国私立学校教職員組合連合を中心に取り組みされてきた私学助成運動が実現の大きな力になった。

(3) 高等教育進学者は 8 割を超えており現実味を増す無償化要求

政府は高等教育への無償化を導入しない理由を、「大学への進学率は 5 割程度と同年代の半数程度にとどまっており、高校と同様の措置を講じることは、大学進学者と非進学者のあいだでの不公平を生む」などと主張してきた。しかし、高校卒業後の進路として大学や専門学校への進学者はすでに 8 割を超えており、圧倒的多数が高等教育を受けている。大学への進学率は 5 割を超えて久しく、その 4 分の 3 は私立大学で学んでいる。専門学校はほぼ私立学校である。

そもそも日本の高等教育費の公的負担は極めて乏しく、そのため各私立高等教育機関の収入に占める授業料の割合が高くなっている。私立大学については経常費補助率が 30 年以上にわたって低下し続け、2015 年度には 10% を切った。私学振興助成法制定時には速やかに 2 分の 1 補助を実現するとして国会附帯決議に反している。その原因は、進学率の上昇に伴う定員増、大学の新設等を認めたにもかかわらず、競争と淘汰、設置者負担主義、受益者負担主義を掲げ、それに見合った予算増を行ってこなかったことにある。

このような公費負担の貧困によって、私費負担を強いられ、家計が圧迫されている。そのため

経済的条件によって進学をあきらめざるを得ない、あるいは進学してもアルバイトで学費も生活費も賄わなければならないなど、安心して勉学に集中できる環境が破壊されている。

こうした現状を背景に、教育費の負担軽減あるいは「無償化」が政治課題として浮上してきた。

(4) 問題がありすぎる「修学支援新制度」

これまで日本私大教連は、無償化の実現のために、奨学金制度の充実、経常費補助率の引き上げ、定員未充足の場合の補助の不交付・減額措置の中止などを求めてきた。2017年の教研集会では、「高等教育の漸進的無償化法案」を提起した。これは、高校無償化法の手法を大学・専門学校などの高等教育にも導入しようというものであった。

2019年に自公政権の下で、「大学等における修学の支援に関する法律」が制定され、2020年度から授業料減免、給付型奨学金の導入が図られた（以下、修学支援新制度）。しかし、この法律には多くの問題がある。第一に、財源を消費税に求めたことで「少子化対策（子育て支援策）」として導入され、そのために所管が文科省ではなく内閣府とされたことである。第二に、対象を生活保護世帯とそれに準ずる低所得世帯に限定したことである。第三に、学生には成績基準が課され、対象となる大学等にも実務家教員の行う授業の強制など学問の自由・大学の自治を侵す要件が課されたことである。

新制度導入に伴い、これまで私立大学が独自に行っていた授業料減免事業への特別補助がなくなり、中間層の家庭は負担が増すという後退現象が起こった。

政府は「修学支援新制度」の改善について議論しているが、それは大学院生、理系などに限定するもので、政府が求める大学「改革」への政策誘導にほかならず、「学ぶ権利」の保障という観点で欠落したものである。

(5) 私たちの提言

現行の修学支援新制度を「学生の学ぶ権利」を保障するための制度へと転換させるために、以下のことを求める。

- ① 修学支援新制度を「少子化対策」ではなく、人権としての「学ぶ権利」の具体化として位置づけること。
学びを求める学生の個人の権利であるから、すでに成年である学生が親の所得によって学ぶ権利を左右されないよう所得制限をなくすこと、成績基準を緩和すること。
- ② 当面、私立大学の授業料については基準を設け、速やかにその額については学費減免補助として給付すること。なお、実際の授業料との差については、漸進的にその差をなくすよう支援金の増額を図る。
- ③ 高等教育機関として設置されたすべての大学等をその対象とし、財政要件、カリキュラム等に関する要件を付さないこと。
- ④ 修学支援新制度の所管を文部科学省とすること。
- ⑤ 学生が自立した生活を送れるよう、日本学生支援機構の奨学金制度を給付型を基本としたものに転換すること。追加的に「貸与型奨学金」も併用するが、その際には無利息とし、返還にあたっては、所得連動型とすること。

4. 私立大学の公共性を確保するための私立学校法改正

(1) 私立学校法制定の経緯と学校法人に求められる公共性

終戦後、日本の教育に大きな役割を果たす私立学校の振興が求められるなか、「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ること」(第1条)を目的として、1949年12月15日に私立学校法が制定された。

私立学校法の制定をめぐる審議では、1946年に公布された憲法の89条(公の財産は公の支配に属しない教育等の事業に支出してはならない)との関係が最大の争点となり、私立学校は「公の支配」に属するのかが否かが、私学の公共性と自主性の関係を含めて最後まで議論されている。こうした議論を経て、教育基本法、学校教育法に続いて私立学校法が制定されたことにより、私立学校は「公の支配」に属する公教育であることが明確にされた。

政府は私立学校法の立法趣旨について、私立学校は「学校教育法に定める学校として、教育基本法第6条にいう『公の性質』を有するものでありまして、設置者のほしいままな経営は、認めがたいところであります。このため、私立学校については、その自主性を重んじることと、あわせてその公共性を高めることが必要とされるのであります」、「『自主性』については主として『第2章 私立学校に関する教育行政』に、『公共性』については、主として『第3章 学校法人』にその内容が盛り込まれているのであります」(1949年11月18日衆議院文部委員会)と説明している。それまで私立学校の設置者は、民法に基づく財団法人であった。しかし、財団法人制度には、法人運営が少数理事・同族役員の特権に陥りやすく公共性の確保に適さない、法人運営に学校側の意思を反映する保障がない、といった重大な不備があった。そのため、私立学校法の制定により、私立学校の設置者として新たに学校法人制度が創設され、従来の財団法人と異なり、理事に設置する学校の長を加える、三親等以内の親族の役員数を制限する、教職員・卒業生を加えた評議員会を必置機関とすることなどが定められた。しかし、公共性を担保する仕組みとしては、あまりに不十分であることが、その後判明する。

(2) 私立学校法の欠陥と改正の必要性

一部の学校法人の理事長・理事会によって、学校法人と私立大学が私物化され、乱脈経営と非民主的な法人運営が行われ、学校法人にあるまじき不祥事が引き起こされてきた。その原因は、私立学校法に公共性を担保するうえで重大な欠陥があるからである。

重大な欠陥とは、私立学校法には、理事長、理事、評議員の選任・解任規定が一切なく、監事も理事長の選任となっており、理事長、理事、評議員の選任・解任は、すべて寄附行為(会社でいう定款にあたる)で各学校法人が決めることができることである。そのため学校法人は寄附行為において、理事長が、すべての理事、すべての評議員、すべての監事を選任すると定めることができ、理事長・理事会の特権体制をつくることができる。この欠陥を悪用した理事長・理事会が、絶大な権限を有する支配体制をつくり、設置する私立学校に介入して教職員を無力化することで、不祥事が繰り返されたきたのである。

これまで私立学校法は、学校法人の不祥事をきっかけにして、2004年、2014年、2019年の3回にわたり改正されてきた。私たち日本私大教連は、学校法人の公共性を担保するための具体的な『私立学校法改正案』を提案し、その実現をめざしてきた。しかし、理事長・理事会を代表する

私学諸団体の抵抗によって、私立学校法の根本的欠陥を正す改正は行われないうちにきている。

理事長・理事会の専断を防止するうえで重要な点は、強大な理事長・理事会の権限を規制し、評議員会の権限・機能を高めることである。前述のとおり、公共性を高めるために、戦前の財団法人と異なる学校法人制度に盛り込まれた仕組みは、評議員会を必置機関としたことにある。しかし、その権限・機能は、寄附行為で定めれば議決機関にすることができるが、定めなければ意見を聞くだけの諮問機関のままでよいことになっている。このような諮問機関ではチェックする権限・機能は形骸化し、弱まることは明らかである。

私立学校法の抜本改正が行われないうちに、不祥事をきっかけに公益法人制度の大改正が行われた。2008年に施行された公益法人制度関連法により、公益財団法人では評議員会が法人の意思決定を行う必置機関とされ、理事・監事の選任をはじめ、公益財団法人の要として位置づけられた。その後、公益法人制度改革にもとづき、医療法人（医療法・2016年改正）、社会福祉法人（社会福祉法・2017年改正）も、公益法人制度と同等の内容に改正されている。

こうした公益法人制度および他の法人制度改革の進展もあり、2019年から始まった私立学校法改正の議論では、ようやく評議員会の権限・機能を公益法人制度並みに強化する方向が打ち出された。しかし、理事長・理事会の権限を奪われまいとする私学団体は、「私学の自主性」を奪うとして、これに強力に反対し続けている。現在、改正法案が作成されているが、私大団体の主張に迎合して、きわめて不十分なものとどまりかねず、それどころか理事会権限をいっそう強化しかねない危険性がある。

前述した私立学校法制定時の立法趣旨にも示されているとおり、私立学校法が目的に定める「自主性」とは、私立学校の政府、行政（権力）からの自由であり、理事長・理事会が専断的運営を行う自由ではない。学校法人に対して求められているのは公共性であり、私立学校法は、公教育を担う私立学校の設置者にふさわしい運営を学校法人に担保するものでなければならない。

（3）私たちの提言

学校法人の公共性を高め、公益法人と同等の水準に引き上げるために、私立学校法を以下のとおり改正すること。

- ① 評議員会を学校法人の重要事項に関する議決機関とする。
- ② 理事、監事の選任・解任は評議員会で行うものとする。
- ③ 評議員会の構成を、A 教職員、B 卒業生、C 私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者（学識経験者）とし、A を 4 割程度、教職員でない B・C をそれぞれ 3 割程度とする。
- ④ 評議員の選任については理事長・理事会の指名を禁止し、前項の構成ごとに民主的に選出されるものとする。
- ⑤ 理事会の成立や議決要件、議事録の作成などの運営方法について、公益法人制度と同等に定める。
- ⑥ 監事のうち 1 名は、当該学校法人が設置する私立学校の教職員が兼ねることができるものとする。
- ⑦ 学校法人会計基準にもとづき財政書類を作成し、所轄庁へ届け出て、そのすべてを公開すること、公認会計士監査を受けることを、私立学校法に定める。

5. 大学の自治を回復するための学校教育法の再改正

(1) 真理の探究と「学問の自由」と「大学の自治」

学問とは、真理の探究である。言うまでもなく、特権的に真理を知り得る人間はいない。ゆえに、私たちはそれぞれが真理と信じるところとその根拠を誠実に述べ、相互に批判し合う中で、協力して真理に近づいていこうと努力する。つまり、学問の核心には「自由な意見の発表」と「自由な批判の応酬」がある。これが「学問の自由」である。

大学の目的とは学問の普及と発展である。社会における学術研究活動において、中心的役割を果たす使命がある。そのため、大学における「学問の自由」は特に制度的に保障されなければならない。学問そのものと同様、学問を担う大学という組織の運営においても「自由な意見の発表」と「自由な批判の応酬」による民主的な運営が貫徹されなければならない。これが「大学の自治」である。すなわち、「大学の自治」とは、大学に与えられた単なる特権ではなく、大学が真理の探究に向けた活動を誠実にを行うための制度的保障であることが認識されなければならない。

(2) 戦後日本における「学問の自由」と「大学の自治」

大学が真理の探究という本来の役割を離れて権力に翼賛していく結果となった戦前の苦い経験を踏まえ、戦後、日本国憲法第 23 条には「学問の自由」が明記された。これを踏まえ、学校教育法第 93 条は「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」と規定し、教授会の必置とその審議権が明文で規定された。つまり、「学問の自由」に対する制度的保障としての「大学の自治」が、法定された教授会を中心とする仕組みとして具体化されたのである。

さらに、教育公務員特例法（1949 年）では、教員の採用・昇任や学部長の選任について「教授会の議に基づいて」行うことが明記された。学長選考については、すべての国立大学で学長選挙によって学長が選出されていた。こうした国立大学における教授会の位置付けや学長選考の方法は、同じ大学である私立大学にも影響を与え、大学の自治を一般的に補強することにつながった。

(3) 2014 年改正と「施行通知」による「学問の自由」と「大学の自治」の後退

しかし、2014 年の学校教育法改正によって、こうした「学問の自由」と「大学の自治」のあり方は大きく毀損されることとなった。本改正により、教授会は「学長が決定を行うに当たり意見を述べる」ととどまる機関へと格下げされ、学長は教授会の「審議」結果に拘束されることなくあらゆる「決定」を下す権限が付与された。また、教授会の審議事項も「教育研究に関する事項」に制約されることとなった。こうした教授会の形骸化と学長権限の強化は、大学運営における「自由な意見の発表」と「自由な批判の応酬」を阻害し、教授会を中心とした戦後日本における「大学の自治」のあり方を弱体化させることとなった。

さらに、問題はこれにとどまらなかった。文科省が 2014 年 8 月に発出した学校教育法改正の施行通知は、私立学校法について「設置者である学校法人がその運営についての責任を負い、理事会が最終的な意思決定機関として位置付けられている」と誤った解釈を示した上で、学長選考方法の再点検と見直しを指示した。この施行通知を口実に、実際にいくつかの学校法人理事会が学長や学部長の選挙を廃止する「見直し」を強行し、大学の自治を侵害した。

その後、文科省は「私学法は学校法人を規律する」「学教法は大学（学校）を規律する」「ただ

し、両者の関係を規律する法律はない」ことを認め、施行通知に示された大学に対する理事会の優位性の解釈に法的根拠がないことを認めたが、施行通知を撤回していない。

(4) 私たちの提言

以上の問題を解決するために、「学問の自由」と「大学の自治」についての本質的理解を踏まえて、学校教育法を再改正することが必要である。次の点を改めることを提言する。

- ① 大学の目的としての「真理の探究」およびその活動を保障する制度的枠組みとしての「学問の自由」、「大学の自治」を明記すること。【第 83 条】

【改正条文案】 「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、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを目的とする。」「その目的を実現するために、国、地方公共団体および大学設置者は、学問の自由により大学の自治を保障しなければならない。」

- ② 学長が大学を代表すること、学長・学部長の選任に際し、教育職員全員を含む選挙の実施を保障すること。【第 92 条】

学長が大学を代表するとは、大学で行われる教育研究活動全体を代表すること、その担い手である自律的な研究者集団を代表することを意味する。ゆえに、学長は教育職員全体の代表であることが必須であり、その直接の選挙の機会が保障されていなければならない。学部長についても同様である。以上を最低限の条件とした上で、事務職員やその他関係者の選挙への関与については、個々の大学の実情に合わせて選択できる余地が確保される必要がある。

【改正条文案】 「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督し、大学を代表する。」「学長の選任は、大学に属する全ての教育研究職員の選挙による。教育研究職員以外の職員および大学構成員を選挙に関与させることができる。学長の解任は大学自治の原則に基づき、大学が行う。」「学部長は、教授会構成員の選挙により選任する。」

- ③ 教授会を重要事項の審議機関に戻し、「教員の人事」「学生の身分」「教育課程の編成」「学部・学科の改廃」「学則の改定」などの重要事項を列挙すること、教授会の構成員を「教育職員」に限定すること。【第 93 条】

現行法では、教授会は学長に意見を述べる機関にとどめられ、「学生の入学、卒業及び課程の修了」「学位の授与」だけが明記されている。しかし、学問の真理に対する誠実性を担保するためには、大学で行われる教育研究活動に対して個々の教員および教員集団がその専門性に依拠して責任を果たすことが必要なのであり、必須の審議事項を列挙する必要がある。

学部で行われる意思決定は教育研究活動に直接関わる事項なのであるから、その決定に関わる者はその専門性によって教育研究活動に関わる者、すなわち教育職員である必要がある。

【改正条文案】 「次の重要事項を審議するため、教授会を置かなければならない。一 教員の人事 二 学生の入学、卒業及び課程の修了 三 学生の身分 四 学位の授与 五 教育課程の編成 六 学部・学科の改廃 七 学則の改定 八 その他教育研究に関する重要な事項」 「教授会の組織には、准教授その他の教育研究職員を加えることができる。」

6. 大学教員の地位の確立と待遇の改善

(1) 大学専任教員の地位を不安定にした大学教員任制法

大学の教員等の任期に関する法律（大学教員任期法、1997年8月施行）は、当時の労働基準法が1年を超える期間を定めた雇用を禁止していたにもかかわらず、その例外として、大学の専任教員に1年超の任期付き雇用を認めたものであった。大学教員任期法は、(i)先端的・学際的・総合的な教育研究であることなど教育研究の分野・方法の特性から特に必要な場合、(ii)助教、(iii)特定の計画に基づき期間を定めて教育研究を行う場合、という条件を満たす場合にのみ任期付きでの雇用を認めるものである。しかし文科省は、専任教員全員を任期法に基づく任期付きとすることも可能との施行通知を出し、任期制導入を促進してきた。

これにより、一般の専任教員と何ら変わりがないのに、(i)を拡大解釈して任期付き雇用とする運用がまかりとおり、専任教員への任期制導入が急速に広がった。私立大学においては、任期付き雇用が人件費削減の手段と化している。

(2) 専任教員への任期付き雇用の拡大による深刻な影響

文科省が任期付き雇用の実態を未だ直接的に調査していないことは問題である。別目的の調査である「大学等におけるフルタイム換算データに関する調査報告書」（2018年度、文科省の委託で株式会社日経リサーチが調査）を見ると、私大の専任教員のうち任期制の教員は23%（2013年度20.2%）となっている。全国の私大専任教員約11万人のうち実に2.5万人もが任期付きの雇用という計算になる。

専任教員への任期付き雇用の拡大は、教員の地位と生活を不安定にするだけでなく、大学の教育研究に重大な弊害をもたらしている。公平・公正な基準も審査もないままでの不当な雇い止めが横行し、一部の私大では専任教員の最初の雇用時は全員を任期付きとし、いわば試用期間のように悪用しているところさえある。任期更新の権限をもつ理事者の教育研究への不当な介入が行われ、教育研究活動の自由が侵害されている。教育においては、教員が定着しないことから、学部であれば4年間の学生の教育に責任が果たせない状況を生んでいる。大学の管理運営では、任期のない専任教員に業務が集中し、深刻な多忙化をもたらし、教育・研究の時間が奪われている（上記調査結果では総職務時間のうち学内事務等に従事した時間の割合は、任期付き教員より任期なし教員の方が高い）。任期付き雇用の拡大は、教育・研究、大学の運営に不可欠な継続性・安定性や教員の集団的協働を阻害し、私立大学の充実・発展に重大な影響を及ぼしているのである。

(3) 大学設置基準の改悪により、専任教員制度が消え、「基幹教員」に取り替わる

文科省は、こうした状況を改善するどころか、専任教員制度そのものを無くす大学設置基準の重大な改悪を行おうとしている（2022年10月1日施行予定）。教員は一つの大学において専任教員となり教育・研究に従事すると定めた「専任教員」に変えて、「基幹教員」を導入するとしている。基幹教員には、従来の専任教員のほかに、①「教育課程の編成その他の学部の運営について責任を担う」ことを条件に、②一年につき8単位以上の授業科目を担当する者、を加えるとしている。この新たに加える者は非常勤であってもよい。また、必要最低教員数のうち、従来の専任教員は4分の3でよく、新たに加える者を4分の1までカウントできるとしている。基幹教員制

度が導入されれば、非常勤・任期付き雇用がさらに広がり、前述した事態は深刻化する。

(4) ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」が示す解決の方向性

大学が権力や支配に屈することなく、教育・研究をつうじて平和と福祉に貢献できるためには、教員の「身分は尊重され、待遇の適正」が期せられなければならない（教育基本法9条2項）。とりわけ大学教員の地位の確立は、憲法が定める学問の自由、大学の自治の要として不可欠である。このことは、ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（以下、「ユネスコ地位勧告」）においても重視されている国際的な認識である。

ユネスコ地位勧告は、大学教員は「人類および現代社会の発展」に「決定的な役割」を果たしており、その役割を果たすために大学教員には、学問の自由をはじめとする諸権利、身分・待遇の確立、教員集団による大学の自治が保障されなければならないことを明示した勧告である（補足資料1「高等教育の教育職員の地位に関する勧告（抜粋）」参照）。保障されるべき権利・自由の内容、意義についても具体的に述べている。

例えば大学の自治について、「自治は、学問の自由が機関という形態をとったものであり、高等教育の教育職員と教育機関に委ねられた機能を適切に遂行することを保障するための必須条件である」とし、「加盟国は、高等教育機関の自治にたいするいかなる筋からの脅威であろうとも高等教育機関を保護するべき義務がある」と述べている。

また、教育職員を代表する団体＝教職員組合の役割と地位についての諸原則を明示していることも重要である。なかでも次の事項は注目すべきである。「高等教育の教育職員を代表する団体は、教育の進歩に大きく貢献することができ、したがって、理事者その他のかかわりのある団体とともに、高等教育の政策決定にふくまれる勢力としてみなされ、かつ認識されなければならない。」すなわち政府・文科省が私大政策を審議・決定するにあたり、中教審等の委員会から教職員組合を排除していることは、国際社会の合意に反することなのである。

ユネスコ地位勧告は採択から今年で25年を迎える。政府・文科省は、勧告にしたがう努力義務を負っている。教育基本法、ユネスコ地位勧告にもとづく、大学教員の地位の確立、「待遇の適正」の実現は国の責任である。

(5) 私たちの提言

1. 大学教員の地位を確立するために、大学設置基準の改悪による「基幹教員」制度の導入を止め、以下の事項を学校教育法に定めること。
 - ① 教員は、一つの大学に限り専任教員となる
 - ② 専任教員は、専らその大学において教育研究に従事する
 - ③ 専任教員は、任期のない雇用とする
2. 「大学の教員等の任期に関する法律」は厳格に適用し、同法に基づく任期付き雇用の教員は、大学設置基準における必要最低教員数にカウントしないものとする。
3. 政府・文科省は、大学政策を審議する審議会等の構成員に、教職員組合の代表者を加えること。

【補足資料 1】戦後の私立大学政策史

1. 戦後の大学民主化と私立大学の枠組み

<戦前の私立大学>

戦前の大学の歴史は、1877年の東京大学の設立から始まります。1886年の帝国大学令によって東京大学は帝国大学となりました。その後京都にも帝国大学を設立することになり(1897年)、帝国大学は東京帝国大学となります。帝国大学は植民地の京城、台北にも設置され、敗戦までに9つの帝国大学が設立されました。一方、私立大学は、国民の要求に応じる形で設立・発展し、1918年の大学令公布から1945年までに認可された私立大学は28大学に及びました。私立大学が大学令に基づく大学として認可されるためには、決められた額の基本財産を自前で準備しなければならず、同窓生も一緒に資金集めに奔走するなどの大学昇格運動が展開されました。

1890年に出された教育勅語を中心とする皇民教育体制が強化されていきます。政府は1925年に治安維持法を成立させ、1931年には軍部が満州事変を引き起こし、日本は15年戦争へと突き進んでいくこととなります。こうした動きの中で滝川事件(1933年)、美濃部達吉の天皇機関説事件(1934年)などが起き、学問の自由、大学の自治が奪われていきました。戦時下では、大学関係者も逮捕、投獄される一方、帝国大学医学部をはじめ多くの大学が、積極的に軍事研究に協力し戦争犯罪に加担していきました。

敗戦間近になると、学生を兵士として送り出す学徒出陣(1943年)によって、未来ある若者が大学から戦場に送り出されていきました。

<戦後……侵略戦争への反省とアメリカ教育視察団>

1945年8月、広島、長崎に原爆が投下され、地上は地獄となりました。日本は、無条件降伏をして終戦を迎えます。連合国アメリカの全面占領のもとで、1946年に公布された日本国憲法は、戦前の教育のあり様を反省、否定し、すべての国民の教育を受ける権利(第26条)とともに、学問の自由(第23条)を保障しました。また翌47年に制定された教育基本法は、憲法が示す「理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである」(前文)とし、第10条に「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接責任を負って行われる」ことを明記しました。この「不当な支配」の禁止とは、戦前、戦中のような政府、国家による不当な介入の禁止であり、「国民全体に対し直接責任を負う」という直接責任性(現場教員の意向の尊重)と一対のものです。また教育基本法には、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するために必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならない」として、政府の条件整備義務の原則が明記されました。しかし、後述するように、安倍政権のもとで、国家の教育権の否定と直接責任性を明記していた第10条の重要な部分が削除される等々の改正(2006年)が強行され、教育基本法の憲法に準ずるという高位の位置づけが失われることとなりました。

終戦時、多くの私立大学は、校舎を空襲によって破壊され、壊滅状態になっていました。食糧難のなかで、学生や教員たちは、大学の民主化、待遇改善を求める運動に参加していきました。私大教連の組合の中にも、1947年結成の組合があります。私大教連運動の出発点は、戦争を繰り返したくない、民主主義を担うにふさわしい大学をつくろうという願いのなかにあったのです。

新制大学制度については、1946年8月にGHQの要請により内閣総理大臣の下に設置された教育刷新委員会とアメリカの教育視察団が中心となり、大学制度の民主化がすすめられました。国家機構の一部となって戦争に協力してきた帝国大学については、これを民主化する課題に力が注がれ、結果、新制大学の認可は、私立大学が先行することとなりました。

- 1946年11月3日 日本国憲法公布（1947年5月3日施行）
- 1947年3月31日 教育基本法公布（同日施行）
- 1947年3月31日 学校教育法公布（1947年4月1日施行）
- 1947年4月1日 大学令廃止
- 1948年4月1日 私立大学11校と公立1校が先行的に「新制大学」認可
- 1949年4月1日 「新制大学」発足

<私立学校法の制定と憲法89条>

戦前、私立大学に対しては、創設費として一部の大学に対して補助がされていましたが、経常的な補助制度はありませんでした。戦前から行われてきた私立中学に対する地方自治体からの補助金は、憲法89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」との関係で打ち切られます。

私学の戦後復興を求める教職員、学生、経営者の連動した運動のなかで、教育刷新委員会は、私学に関する建議を4回にわたって行い、そのなかで、①私学教育の公共性から、学校法人を民法上の財団法人から特別法人とする学校法人法の制定、②官公学偏重の打破と官公私学の平等、私学の財政面の強化、③教育基本法・学校教育法により私学が憲法89条の「公の支配」に属することは明らかとして、私立学校法の制定を求めました。

国会審議では憲法89条との関係が最大の争点となり、私学は「公の支配」に属するのか否かが、私学の公共性と自主性の関係を含めて議論されました。これらの議論を経て1949年12月に、私立学校法が制定されたことで、憲法89条問題は法的にも政治的にも決着しました。

私立学校法

第1条 この法律は、私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする。

第2条 この法律において「学校」とは、学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する学校（以下、略）をいう。

3 この法律において「私立学校」とは、学校法人の設置する学校をいう。

第3条 この法律において「学校法人」とは、私立学校の設置を目的として、この法律の定めるところにより設立される法人をいう。

私立学校法の定めに従う学校法人のみが、学校教育法に規定する公教育としての学校を設置することができる、この規定により、「公の支配」に属しているという法律的な枠組みを設けたもの

です。

1952年には、補助金配分や貸付事業を行う私立学校振興会についての法律が制定されます。この法のもとでは、私学に介入する統制条項がなく、「サポート・バット・ノーコントロール」を原則としていました。

- 1949年12月15日 私立学校法公布（1950年3月15日施行）
- 1952年3月27日 私立学校振興会法公布（同日施行）
- 1970年5月18日 日本私学振興財団法公布（同日施行）
- 1975年7月11日 私立学校振興助成法公布（1976年4月1日施行）

2. 戦後私大政策の展開と後退

(1) 私大助成制度の成立と後退・変質

<大幅な国庫助成を要求した学生・教職員のたたかい>

私立学校法、私立学校振興会法が公布されたにもかかわらず、政府は私学助成に取り組みず、私立大学の学生は、マスプロ授業と高い学費のもとに放置されていました。1965年1月、慶應義塾大学の学生が学費値上げ反対闘争に立ち上がり、学費値上げ反対闘争は、多くの私立大学に波及していきました。また、教職員も学費値上げ反対闘争に立ち上がり、政府に大幅な国庫助成を要求する運動も強化されていきました。

慶応の学生たちへの支持・共感が広がる中で、政府は2年任期の「臨時私立学校振興方策調査会」（1965.4.1～1967.6.30）を急遽設置しました。調査会は2年をかけて答申を出しましたが、私大・私学問題を解決する方策を示すことはできませんでした。

<日本私学振興財団法、私学振興助成法の制定>

私立大学の高学費、マスプロ教育などの劣悪な教育・研究条件の改善を求める世論の高まりは、政府に私大政策の転換を迫るものとなりました。先の「臨時調査会」は、人件費を含む私大経常費補助の可否について判断を見送りました。しかし、政府は人件費を含む私大経常費の2分の1補助を5年で実現するという計画を打ち出し、1970年度から私立大学への経常費補助を開始しました。並行して私立学校振興会法に変わる日本私学振興財団法（1970年5月成立、以下「財団法」）が制定されました。財団法には、上位法である私立学校法の監督・統制条項を強化する附則が組み込まれていました。財団法の制定は、私学助成の原則を「サポート・バット・ノーコントロール」から「サポート・アンド・コントロール」に転換するものでした。

政府の5か年計画は達成されず、補助率は15.7%（1974年度）に終わりました。1975年、それを取り繕うために私立学校振興助成法が制定されました。同法は、「総経常費の2分の1達成」という5か年計画を後退させ、「2分の1以内を補助することができる」となり、新たに特別補助という枠組みが設けられました。

私学振興助成法のもとで、1980年度には29.5%まで上がった経常費補助率は、臨調行革、小泉改革等を経て、10%を切るまでに下がり続けます。と同時に一般補助は細っていきます。乏しい補助金の重点配分を通じて持ち込まれてくる政府の大学改革路線は、個々の大学にとっては「継

続性がなく疲弊を生むもの」との認識が広がる一方、学費値上げに頼らざるをえない状況を作りだしています。

(2) 中曽根臨調行革、小泉構造改革と私立大学

<中曽根臨調行革と臨教審・大学審>

中曽根内閣は、84年9月には総理大臣の諮問機関として臨時教育審議会（以下、臨教審）を発足させました。1987年9月には臨教審路線を具体化する大学審議会が文部省に設置されます。大学審議会は2001年に中教審大学分科会に再編されるまで多くの答申と報告を発表します。

バブル経済崩壊後（1992年）、新自由主義政策が顕著となり、「小さな政府・規制緩和」論、「市場競争主義」は大学にも及んでいきます。1991年には大学設置基準の大綱化がなされ、教育の枠組みに関わる重要な規制が撤廃されていきます。①学部の種類の例示を撤廃、②学士・修士・博士の種類の撤廃、専攻分野の名称の自由化、③一般教育・専門教育等の授業科目区分、必要単位数の撤廃、④一般教育・専門教育等の授業科目区分ごとの必要教員数の撤廃、⑤兼任教員比率の上限（専任教員の半数）の撤廃、⑥図書等の整備の数量基準の撤廃、などの規制緩和が行われ、「大学の水準の維持向上」を大学の責任とし、自己点検・評価を行うことを努力義務としました。

1997年には大学審議会の答申をうけて、「大学の教員等の任期に関する法律」が制定されます。大学教員の地位の不安定化が顕著となります。1998年の大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について……競争的環境のなかで個性が輝く大学」は、大学間競争の論理を導入し、政府の教育環境整備責任を放棄するものでした。

同時期に国連のユネスコ総会では、「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」が1997年に、「21世紀に向けての高等教育世界宣言—展望と行動」が1998年に採択されています。大学審議会答申は、これら日本政府が参加して採択された国際的な方向性に逆行していたのです。

<小泉構造改革と国立大学法人化、株式会社大学、文科省直轄配分>

小泉政権（2001-2006）の構造改革政策、「遠山プラン」（2001）は、規制緩和と競争的予算配分の徹底、国立大学法人化という新自由主義的の大学政策でした。事前規制緩和（準則主義）とセットで第三者評価制度を導入し、「トップ30」をはじめ多額の予算を国公私立問わず競争的に重点配分する方式を導入しました。

大学の設置については、大学新設の抑制方針の撤廃、審査期間の短縮、審査基準の準則化、認可事項の縮減など、“事前規制をゆるめ、事後チェックの強化へ転換”という規制緩和と第三者認証評価制度導入が実行されました。

2005年の中教審答申「我が国の高等教育の将来像」は、①各大学の機能別分化、個性・特色の明確化、②大学設置に関する抑制方針の撤廃、準則主義という規制緩和に伴う質保証としての認証評価、自己点検の充実、③「欧米諸国並みの公的支出をめざす」政府の努力と機能（個性・特色）に応じた配分への移行が明記されていました。

私立大学については、私大等経常費補助・特別補助の過半が日本私学振興・共済事業団（以下、私学事業団）をとおさずに文科省直轄特別補助に置き換えられ、文科省直轄特別補助は経常費補助総額の最大22.8%（2005年度）を占めました。また、経済財政諮問会議と総合規制改革会議を

軸にして推進した構造改革特区における株式会社立の大学・大学院を認可しました。

3. 安倍・菅政権のもとで、教育基本法、学校教育法の大改悪、学問の自由への攻撃続く

<教育基本法改悪と介入の強化>

新自由主義的大学の改革から、国家干渉・統制へ方向づけたのは、第一次安倍自公政権のもと 2006 年に強行された教育基本法の改悪でした。特に第 10 条を改悪し、新法第 16 条「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」としました。「法律及び他の法律の定めるところにより行われる」と改正したことが、教育に対する政府の広範な介入を許す根拠となったのです。

第 7 条に大学条項が新設され、「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」と「真理の探究」が明記されましたが、続く「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」との文言は、社会＝国益、経済発展と短絡させる政権のもとで、軍事研究や「稼げる研究」が推進される根拠になりました。

2008 年中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」は、3つのポリシー（入学・教育課程・卒業）、授業時間規制、GPA、初年次教育、高大連携、SD・FDの活性化、教員業績評価、自己点検・評価の確実な実施を求めました。文科省は、分野別質保証の枠組みづくりのため、日本学術会議へ審議を依頼しました。また「財政支援の強化と説明責任の徹底」として、研究、教育、ガバナンス、財務等の情報開示を求めました。2018 年の中教審「2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン」答申につながっていきました。

<大学の自治を大幅後退させた学校教育法の改悪とグランドデザイン答申>

第二次安倍政権が行った 2014 年の学校教育法改正と同施行通知は、戦後、わが国において培われてきた大学自治の中心をなす教授会自治を大幅に後退させる改正でした。多くの大学で、教授会の形骸化が加速しました。

2018 年中教審答申「2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン」は、教授会の形骸化を前提に、学問の自由を個々の教員の研究室の中だけに制限し、学位プログラムによって、教授会の役割を解体しようとするものでした。ここでは、「学修者」とされた学生は、就職試験という舞台に向けて、学問や学術の空気に惑わされることなく、一心不乱に「できる能力」の獲得をめざして、質の管理された人材工場のなかを通過していくのです。

<安倍・菅政権が進めようとする「学術の隷属化」>

2020 年 6 月、科学技術基本法は科学技術・イノベーション基本法に変更されました。この法改正によって、財界の競争力強化に、大学と学問研究を動員していく方向が明確になりました。こうした学問と教育の自由、大学の自治破壊の延長上に、2020 年 9 月には、菅首相は、学術会議会員の任命拒否を行ないました。さらに政府から独立する学術会議の解体も策しています。

学問を政府と財界に従属させようとする安倍・菅政権は、学問の自由な発展に基礎をおく大学

にとって、戦後もっとも危険な政権であったといえるでしょう。

<主な大学審議会・中教審答申>

1991年 大学審議会答申「大学教育の改善について」設置基準の大綱化

1998年 大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について・競争的環境のなかで個性が輝く大学」

2005年 中教審答申「我が国の高等教育の将来像」

2008年 中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」

2012年 中教審答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて」

2018年 中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」

4. 私立大学の枠組みを守り、発展させる重要性

戦後、77年が経過しました。一部の法人理事会によって繰り返される不祥事は、私立大学に対する信用を失墜させています。私立大学制度は、学校法人の公共性を担保させるための私立学校法、大学の自治を保障させるための学校教育法、二つの法律によって律せられています。日本私大教連は、日本国憲法やユネスコの地位勧告の方向にそって、法改正を求める運動を提起し、進めてきました。紆余曲折があっても、この方向でこそ、私立大学の未来が切り開かれていくことでしょう。

<参考>

- ・日本私大教連 大会議案書、全国私大教研集会の基調報告
- ・東京私大教連『東京私大教連25年史…首都圏私大教職員組合の戦後からの歩み』2004年。
- ・天野郁夫『大学の誕生 上・下』中公新書、2009年。
- ・寺崎昌男『日本近代大学史』東京大学出版会、2020年。
- ・羽田貴史他編著『学問の自由の国際比較』岩波書店、2022年。

【補足資料2】私立学校法の制定から今日までの改正推移

I 1949年制定…学校法人制度を創設し、憲法89条問題に決着→私学助成に道を開く

1. 私立学校法が制定された。私立学校法の制定をめぐる審議では、1946年に公布された憲法の89条（公の財産は公の支配に属しない教育等の事業に支出してはならない）との関係が最大の争点となり、私立学校は「公の支配」に属するのかが、私学の公共性と自主性の関係を含めて最後まで議論されている。こうした議論を経て、教育基本法、学校教育法に続いて私立学校法が制定されたことにより、私立学校は「公の支配」に属する公教育であることが明確にされ、私学助成に対する憲法上の疑義が払拭された。私立学校法の制定は、憲法89条問題に政治的にも法律的にも決着をつける大きな意義があった。
2. 私立学校法が制定されるまで、私立学校の設置者は民法に基づく財団法人であったが、財団法人制度には法人運営が少数理事・同族役員の特権に陥りやすく公共性の確保に適さない、法人運営に学校側の意思を反映する保障がないといった重大な不備があったため、これを解決するために従来の財団法人と異なる学校法人制度が創設された。公共性を担保する重要な措置として「評議員会の必置」があるが、基本的な権限・機能は意見を聞くだけの諮問機関であった。寄附行為（会社でいう定款）で定めれば議決機関にすることができるとされたが、その判断は各学校法人に委ねられ、寄附行為に定めなければいつまでも諮問機関のままでよいとされた。評議員の選任方法についても一切法定せず、各学校法人が定める寄附行為に丸投げするというものであった。これが私立学校法の重大な欠陥であることが、その後繰り返し起きる理事長・理事会による不祥事を通じて明らかになっていくのである。

II 2004年改正…初めて財政開示を義務づけ、理事長・理事会の責任を明確化

1. 帝京大学不正入試事件など不祥事が相次いで生じ、社会問題化したことを受け、文科省は2002年に、学校法人制度改善検討小委員会を置き、私立学校法改正の検討を開始した。ところが同小委員会がまとめた報告（2003年）は、理事会を最高意思決定機関にすることを求めるものであった。日本私大教連は、不祥事の防止どころか私学を無法地帯化し、不祥事を多発させるとして、小委員会報告の問題点を明らかにした見解を公表し、文科省に拙速な立法化をしないよう申し入れた。2004年の通常国会に上程された法案には理事会権限の強化は盛り込まれなかった。私大教連の取り組みの重要な成果である。
2. 制定以来はじめての大幅改正となった2004年改正のポイントは、閲覧までという限界はあるが学生・保護者・教職員などの利害関係者への財政公開を初めて義務づけたこと、理事長・理事会の責任を明確にしたこと、5人以上の理事をおくというだけでなく理事会を必置としてその運営などについて定めたことが挙げられる。

しかし、日本私大教連が指摘し要求した理事長が理事、評議員、監事のすべてを選べてしまうという根本的な欠陥は改められず、評議員会の権限・機能の強化にも手がつけられなかった。また、財政公開についても資料の交付を義務づけず、開示資料を狭められる余地を残した。そのため、学校法人の不祥事を無くすことはできなかった。

Ⅲ 2014年改正…不祥事防止に手をつけず、不祥事に対する処分の細分化・段階化のみ

1. 私立学校法制定から2回目となる改正は、堀越学園事件を直接の契機として行われた。堀越学園（群馬県高崎市、創造学園大学ほかを設置）では、学長を兼任する理事長が、採算を度外視した施設拡張を進めるなど、専断的で放漫な経営を続けた。その結果、急激な財政難が進行し、教職員の賃金・一時金不支給が生じる事態となった。さらには創造学園大学の設置認可申請時の文科省への提出文書を偽造していた事実も発覚し、補助金の不交付などの処分を受けた。創造学園大学教職員組合は東京私大教連とともに、理事長の違法行為、常軌を逸した運営を正すたかいを続けたが、理事長がそれを改めることはなかった。文科省もこうした異常な事態を正すことができずに、大学を設置し学生が在籍している学校法人に対して歴史上初めて解散命令が出されたのである。最大19カ月の賃金不払いが続くなか、教職員は、学生・園児の転学・卒業支援に取り組み、解散命令までに学生たちのほとんどを転学・卒業させた。
2. 日本私大教連は2013年6月に、2004年の大幅改正時から主張してきた内容を「日本私大教連の私立学校法改正案」としてまとめ（その後、4回改定、最新は2020年版）、その実現を訴えてきた。しかし、これほどの大事件を受けて行われた2014年の改正でも根本的な欠陥には手をつけず、重点を所轄庁の権限強化（解散命令に至るまでに報告徴収、立入検査、措置命令など段階的な措置を講じられるようにした）におく改正であった。権限強化以外では理事の「忠実義務」を定めただけである。不祥事が起きない仕組みをつくることが求められているにもかかわらず、不祥事が起きた後のペナルティーを強化しただけであった。

Ⅳ 2019年改正…学校法人には法人運営の透明性を図る責務があることを明記

1. 不祥事が続くなかでの2019年改正（3回目）では、新設の24条に「学校法人の責務」として、「学校法人は、自主的にその運営基盤の強化を図るとともに、その設置する私立学校の教育の質の向上及びその運営の透明性の確保を図るよう努めなければならない。」とされ、その条文の意味が最大の問題となった。「その運営」が私立学校の運営を指すとすれば、大学運営が学校法人の業務として規定されることになり、私立大学制度を覆す重大な問題となるからである。
2. 日本私大教連は国会議員への要請に取り組み、その結果、「その運営」は「学校法人の運営」を指すことが国会での政府答弁で明確にされた。学校法人の責務が、学校法人の運営の透明性を確保することにあると確認された意義は大きく重要である。
3. その他の改正内容としては、理事・監事の善管注意義務の明確化、役員損害賠償責任の明確化、役員等名簿・役員報酬等の支給基準の作成の義務付け、情報公開・公表の拡充が行われた。
4. 国会審議では、文科省が2014年8月に発出した学校教育法改正の施行通知で、私立学校法について「設置者である学校法人がその運営についての責任を負い、理事会が最終的な意思決定機関として位置付けられている」と誤った解釈を示し、学長選考方法の見直しを指示していた問題について、以下の政府答弁により、同「施行通知」に法的根拠がないことを明確にさせている。
 - ①学校法人（理事長・理事会・評議員会等）は私立学校法で、私立大学（学長・学部長・教授会等）は学校教育法で、それぞれの役割を定めていること。
 - ②学校法人と私立大学の権限関係を定めた法律はないこと。

③私立大学の学長選考に関し、その選考方法も含めて決定権限が理事会にあることを定めた法律はないこと。

④理事会に学長選挙制度を見直すよう求める法律はないこと。

5. 2019年改正でも、理事長・理事会の強大な権限を規制する改正は行われなかった。しかし、国会審議を通じてその必要性が明らかになっており、それが改正案可決の際の附帯決議にも表れている。また、改正案が成立した1か月後に骨太の方針が閣議決定されたが、そこにも「公益法人としての学校法人制度についても、社会福祉法人制度改革や公益社団・財団法人制度改革を十分踏まえ、同等のガバナンス機能が発揮できる制度改革のため、速やかに検討を行う」ことが盛り込まれた。2019年の改正案が可決すると同時に2022年改正に向けての動きがスタートしたと言える。それは、私たちの改正案を対置しての様々な取り組み、国会審議に向けて政党・議員へのねばり強い働きかけが力となっていることを示すものでもある。

V 今回の2022年改正案…強大な理事長・理事会権限の規制と評議員会の役割強化が課題

1. 2019年改正から今回の改正案に至るまでの経緯は「資料2 私立学校法 2022改正案をめぐる経緯」にまとめてある。これまでの改正では、強大な理事長・理事会の権限規制に手を付けずにきた。そのため過去3回の私学法改正では、大掛かりな抵抗は見られなかった。
2. 繰り返される不祥事を未然に防止し、学校法人の公共性を高めるためには、強大な理事長・理事会の権限を規制し、評議員会の役割を高めることが必要である。理事長権限の規制は、異常な権限集中が起きない仕組みづくりと一体のものである。また、財政の公開を徹底していくことも課題である。
3. 公益法人制度およびそれに倣って改正されきた医療法人や社会福祉法人などの法人制度改革と比較しても、学校法人制度改革が立ち遅れていることは誰の目にも明らかになってきている。理事長権限を直接規制することになる評議員会の役割強化が、私立学校法制定以来はじめて現実の課題となっているのである。だからこそ私大団体の抵抗もすさまじく強い。現在、文科省が今秋以降の国会提出に向けて法案を作成中であるが、理事長・理事会権限の規制とは逆に、学長・学部長等の選解任を理事会の権限としたり、評議員の選任権を何らかの形で持とうとする動きも生まれている。2022改正案をめぐるこれまでの動きや問題点を共有しつつ、私たちの改正案への支持をさらに広げていくことが求められている。

「私立学校法 2022改正案をめぐる経緯」

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
2019.5	<p>★私立学校法 2019 改正</p> <p>○ 2019.5.16 参議院文教科学委員会「学校教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」</p> <p>七 学校法人における監査の実効性や客観性を高めるため、理事長・理事と親族関係にある者の監事への就任を禁止するなど、監事として適切な人材の在り方について検討し、必要な措置を講ずること。</p> <p>八 学校法人における監事については、理事長・理事に対する第三者性・中立性を確保し、監事の牽制機能が十分に発揮されるよう、その選任の透明性・公平性を担保する必要な措置を講ずること。</p> <p>九 学校法人における自律的なガバナンスの改善に資する仕組みを構築するため、理事長の解職に関する規定の追加を検討するなど、社会の変化を踏まえた学校法人制度の在り方について不断の見直しに努めること。また、学校法人の不祥事や不正等が繰り返されることのないよう、これらに対する告発が隠蔽されずに適切に聞き入れられる仕組みの構築等、より実効性のある措置について速やかに検討すること。</p> <p>○2019.5.24 公布、施行は 2020.4.1</p>			
2019.6.21	<p>骨太の方針 2019</p> <p>「公益法人としての学校法人制度についても、社会福祉法人制度改革や公益社団・財団法人制度の改革を十分踏まえ、同等のガバナンス機能が発揮できる制度改正のため、速やかに検討を行う。」</p>			
2019.6.28	<p>自民党行政改革推進本部「公益法人等のガバナンス改革検討チームの提言とりまとめ」</p>			

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
2020.1.12		「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」発足 座長：能見善久（東大名誉教授） 委員：井原徹、野村修也、八田進二、両角亜希子ほか		
2020.6				『日本私大教連の私立学校法改正案（第4版・2020版）』
2021.3.19		「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」の報告書『学校法人ガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について』公表		
2021.4.19				『学校法人のガバナンスに関する有識者会議・審議まとめに対する見解』
2021.6.9			教育学術新聞に西井文書掲載	
2021.6.18	骨太の方針 2021 「手厚い税制優遇を受ける公益法人としての学校法人に相応しいガバナンスの抜本改革につき、年内に結論を得、法制化を行う。」		私学高等教育研究所・公開研究会で、西井氏が上記文書に基づく報告	
2021.7.19		「学校法人ガバナンス改革会議」		

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
		設置 座長：増田宏一（公認会計士協会 相談役） 委員：八田進二、野村修也、久保 利英明（弁護士）、安西祐一郎ほ か		
2021.8.20				西井文書への抗議と申し入れ
2021.8.27			私学高等教育研究所 第 74 回 公開研究会	
2021.10.20			教育学術新聞で西井文書の修 正が掲載される	
2021.10.31	総選挙			
2021.11.29	自民党文部科学部会が開かれ る。山本ともひろ議員（自民党 文部科学部会長）の Twitter「自 民党本部で、文部科学部会を開 催しました。学校法人のガバナ ンス改革について、文科省から の説明、私学団体(大学連盟、大 学協会、短期大学協会、中学高 等学校連合会、小学校連合会、 幼稚園連合会、全国専修学校各 種学校総連合会)からヒアリン			

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
	グを行い、その後、出席議員から意見を伺いました。」 ※ガバナンス改革会議路線からの軌道修正へ			
2021.12.3		「学校法人ガバナンス改革会議」が報告書『学校法人ガバナンスの抜本的改革と強化の具体策』発表		
2021.12.13				『学校法人ガバナンス改革会議報告書に対する声明』を発表
2021.12.21		「私立学校ガバナンス改革に関する対応方針」を発表 ※「関係者の合意形成を丁寧に行う場を設ける。」に方針転換		文科省要請（担当：私学部私学行政課課長補佐 相原氏）
2022.1.6		大学設置・学校法人審議会学校法人分科会に「学校法人制度改革特別委員会」が設置 座長：福原紀彦（中大教授・前学長） 委員：分科会から佐野慶子ほか2名、有識者から梅本弁護士、尾崎（早大）ほか1名、および私大団体関係者7名		
2022.2.7				『私立学校法改正に関する要

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
				<p>『求書』を学校法人制度改革特別委員会に提出。2/9 特別委員会で、相原課長補佐より、『日本私大教連の私立学校法改正案（第4版・2020版）』とともに紹介され、配付された。文科省 HP の会議資料にも掲載された。</p>
2022.2	<p>自民党文部科学部会と私学団体が会合 （山本ともひろ議員 Twitter から推測するにおそらく 2/17）。 右も参照 ※山本議員らが私学団体を呼び、何の法改正もしないなど認められない、私学団体で足並みを揃えるよう求めたと思われる。</p>		<p>自民党文部科学部会と私学団体が会合。 特別委員会（2/22）での田中委員（早大総長）の発言「先日も自民党の会議の中枢の方と、それから規制改革をされている5名の国会議員の方と、私学の団体で意見の交換をいたしました。5名の自民党の国会議員の方たち全員が、今まで問題がないのだから、このまま改革をしなくてもいいという意見ではなく、理事会にしても、学校法人の暴走が止まるような仕組みを、やはりハードローによって決める必要があるでしょう」という御意見を賜っており</p>	

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
			ます。」	
2022.3.4			全私学連合が会議をひらき意思統一 →3/9の特別委員会でその意見を説明	
2022.3.15				『私立学校法改正に関する要求書（2）学校法人制度改革特別委員会の「報告書」に関する意見』を特別委員会に提出。3/17の特別委員会で、相原課長補佐より、紹介され、配付された。文科省 HP の会議資料にも掲載された。
2022.3.25	自民党文部科学部会が『学校法人のガバナンス改革の方針に関する提言』を文科大臣に申し入れ			
2022.3.29		学校法人制度改革特別委員会が報告書『学校法人制度改革の具体的方策について』を公表		
2022.4.4		私立学校法改正法案骨子案を公表、パブコメ開始（5/3迄）		
2022.5.2				「私立学校法改正法案骨子案に対する見解」を公表、同日に

年月日	内閣・自民党関係	文科省	私大団体など	日本私大教連
				文科省で記者会見
2022.5.17			私学高等教育研究所 第 75 回 公開研究会	
2022.5.20		私立学校法改正法案骨子および パブコメ結果を公表		
				国会議員要請（5/11～31）。 5/23 山本議員（自民党文部科学 部会長）の Twitter「午後、日 本私立大学教職員組合連合会 の方々が来所。私立大学法改 正法案、いわゆる学校ガバナ ンス法案について要望に來ら れました。私も納得が行った点 に関しては文部科学省に修正 を提案することにしました。」
2022.5.24				文科省要請（担当：私学部私学 行政課課長補佐 片見氏）

【補足資料3】「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（抜粋）

東京高等教育研究所・日本科学者会議編『大学改革論の国際的展開—ユネスコ高等教育勧告宣言集—』、青木書店、2002年。下線は日本私大教連。

前文

- I 定義
 - II 適用範囲
 - III 指導原則
 - IV 教育目的および教育政策
 - V 教育機関の権利と義務および責任
 - VI 高等教育の教育職員の権利と自由
 - VII 高等教育の教育職員の義務と責任
 - VIII 教育職への準備
 - IX 雇用の条件
 - X 活用と実施
 - XI 最終規定
- 付表

前文（抄）

政府および学生や企業、労働者のような重要な社会集団は、高等教育制度の活動と成果に死活的利害関係をもち、かつ恩恵を受けるものであることをまた自覚し、

高等教育の進展における教育職員の決定的役割を、人類および現代社会の発展にたいする彼らの貢献の重要性とを認識し、(略)

学問の自由を掘り崩しかねない質の悪い政治的圧力によって学術の社会が傷つきやすいことに関心を表明し、

教育および教育研究への権利は、高等教育機関での学問の自由と自治の雰囲気の中でのみ十分に享受することができること、そして発見や仮説および見解の自由な交流こそが、高等教育の中心に存在し、かつ学問および研究の正確さと客観性を最も強固に保障するものであることを考慮し、

高等教育の教育職員がこの役割にふさわしい地位を享受することを保障することに関心をもち、(以下、略)

I 定義

(f) 「高等教育の教育職員」(higher education teaching personnel) とは、高等教育の教育機関ないし課程において、教授し、かつ/または学問かつ/または研究に携わり、かつ/または学生あるいは地域社会一般にたいする教育活動をおこなうすべての人員をいう。

III 指導原則

- 6 高等教育の教育職は専門職である。すなわち、それは、高等教育の教育職員に、生涯にわたる厳しい勉学と研究をつうじて獲得され維持される専門家としての知識と特別な技能を要求する公共的業務である。またそれは、学生および社会一般の教育と福祉にたいする個人的、機関的責任感、および学問と研究における高度に専門的な水準への社会的責任を要求するものである。
- 7 高等教育の教育職員の労働条件は、効果的な教育、学問、研究および大学開放を最高に推進出来、かつ、その専門的業務の遂行を可能にするものでなければならない。
- 8 高等教育の教育職員を代表する団体は、教育の進歩に大きく貢献することができ、したがって、理事者その他のかかわりのある団体とともに、高等教育の政策決定にふくまれる勢力としてみなされ、かつ認識されなければならない。

V 教育機関の権利と義務および責任

A 教育機関の自治

- 17 学問の自由の適正な享受と以下に列挙するような義務および責任の遂行は高等教育機関の自治を要求する。自治とは、公的責任、とりわけ国家による財政支出への責任の体系に沿った、学術的職務と規範、管理および関連諸活動に関して高等教育機関がおこなう効果的意思決定、および学問の自由と人権の尊重、これらのために必要とされる自己管理である。しかしながら、教育機関の自治の性格は、その施設の類型に従って異なることがある。
- 18 自治は、学問の自由が機関という形態をとったものであり、高等教育の教育職員と教育機関に委ねられた機能を適切に遂行することを保障するための必須条件である。
- 19 加盟国は、高等教育機関の自治にたいするいかなる筋からの脅威であろうとも高等教育機関を保護すべき義務がある。

B 教育機関の公共責任

- 22(k) 同僚間の協同の過程および/または高等教育の教育職員を代表する団体との交渉をつうじて、学問の自由と言論の自由の原則に沿って、高等教育の教育職員の教育、学問、研究および開放義務の手引きとなる声明または倫理綱領を創造すること。
- 24 高等教育の教育機関は、個別的にも集団的にも、教育機関の自治ないし学問の自由を損なうことなく、上記の諸目標を達成するための確実な機構をふくむ適切な公共責任体制を構築し、実施しなければならない。高等教育の教育職員を代表する団体は、可能な場合、この体制の立案に参加しなければならない。国家権限による責任体制が確立されている場合、その具体化手続きは、適用可能ならば、関係する高等教育機関ならびに高等教育の教育職員を代表する団体と協議しなければならない。

VI 高等教育の教育職員の権利と自由

A 個人の権利と自由—市民的権利、学問の自由、出版の権利および情報の国際交流

- 26 高等教育の教育職員は、他のすべての集団や個人と同様に、国際的に確認された、あらゆる

市民に適用される市民的、政治的、社会的および文化的諸権利を享受しなければならない。それゆえ、すべての高等教育の教育職員は、身体の自由と安全および活動の自由の権利はもちろん、思想、良心、信教、表現、集会および結社の自由を享受しなければならない。教育職員は、国家の諸政策および高等教育に影響を与える政策について自由にその見解を表明することをおして社会の変革に貢献する権利をふくめて、市民としてその市民的権利を行使することを妨げられてはならない。彼らは、かかる諸権利を行使したがゆえにいかなる刑罰も受けてはならない。高等教育の教育職員は、恣意的な、もしくは品位を傷つける取り扱いを受けてはならない。彼らの諸権利が明らかに侵害された場合、高等教育の教育職員は、国際連合の諸機関に相当する全国的、地域的機関ないし国際的組織に訴える権利を有しなければならない、かつ、高等教育の教育職員を代表する団体はこのような事件を全面的に支援しなければならない。

B 自治および団体組織性

- 31 高等教育の教育職員は、その能力によって、いかなる種類の差別を受けることなく、管理的業務に加わる権利と機会、関係する学術社会の他の分野の参加の権利を尊重しながらも、自己の所属する機関をふくむ高等教育機関の機能を批判する権利と機会をもつべきであり、かつまた、当該高等教育機関内の学術団体の代議員の過半数を選出する権利をもたなければならない。
- 32 団体組織性の原則は、学問の自由、責任の分担、機関内部の意思決定機構と慣行へのあらゆる関係者の参加という政策、および諮問機構の開発を包含する。団体組織の意思決定は、学術的優秀性と社会一般の利益の質を改善するために、高等教育の政策、教育課程、研究、開放業務、予算の配分およびその他関連業務等の政策の決定を運営に関する諸決定をふくむべきである。

VII 高等教育の教育職員の義務と責任

- 33 高等教育の教育職員は、権利の行使が、学術社会の他の構成員の学問の自由を尊重し、対立する見解の公正な討論を保障する責務をふくめて、特別な義務と責任を伴うということを認識しなければならない。学問の自由は、その自由を、公正な真理の探求にもとづいて研究を進めるといふ学術的義務と調和する仕方で行使する責任を伴う。教育と研究および学問は、倫理的、職能的基準を完全に合致して遂行されなければならない、かつ適宜に、世界の歴史的、文化的遺産の保護と同時に、今日の社会が当面する諸課題にたいしても応えなければならない。

IX 雇用の条件

B 雇用の保障

- 46 この専門職における雇用の保障は、適用できる場合、終身在職権またはそれと同等の地位をふくんで、それが高等教育の教育職員の利益だけでなく、高等教育そのものの利益にとって不可欠なこととして擁護されなければならない。(以下、略)

E 雇用条件の交渉

- 52 高等教育の教育職員は、結社の自由の権利を享受しなければならない、かつ、この権利は効果

的に促進されなければならない。団体交渉ないし同等の手続きは、付表に掲げる国際労働機関 (ILO) の諸基準に従って促進されなければならない。

53 給与と労働条件、および高等教育の教育職員の雇用条件に関連するすべての事柄は、他の同等な手続きが国際諸基準に合致して設けられている場合を除き、高等教育の教育職員を代表する団体と彼らの雇用者との間の自発的交渉過程をつうじて決定されなければならない。

55 もしもこれらの目的のために設定された手続きが利用しつくされ、または当事者間の交渉が決裂した場合、高等教育の教育職員の団体は、他の団体にその正当な利益を擁護するために普通に開かれている別の手段をとる権利を有しなければならない。

F 給与、労働負担、社会保障給付、健康と安全

57 高等教育の教育職員が、その職責を十分に果たし、高等教育の段階で不可欠の継続的研修と知識および技能の定期的更新にたいする必要十分な時間を当てられるように、あらゆる財政的に可能な措置によって、十分な報酬が与えられなければならない。

58 高等教育の教育職員の給与は

- (a) 社会にとっての高等教育の重要性、したがって高等教育の教育職員の重要性、同時にこの職能への入職時から課されるさまざまな責任を反映したものでなければならない、
- (b) 少なくとも同様なし同等の資格を要求する他の職業において支払われる給与に相当するものでなければならない、
- (c) 教育職員とその家族にたいして妥当な生活水準を保障すると同時に、その継続教育ないしその文化的または科学的活動を追求し、その職業資格の向上に資するための資力を供与しなければならない、
- (d) ある地位はより高い資格と経験を必要とし、かつより大きな責任を伴うという事実を考慮に入れなければならない、
- (e) 定期かつ定時に支払われなければならない、
- (f) 生計費の上昇、生活水準の向上につながる生産性の向上、ないし賃金または給与水準の一般的上昇傾向等の諸要因を考慮して定期的に見直されなければならない。

60 高等教育の教育職員は、国際的基準が規定するものと合致した他の同等の手続きが備わっている場合を除き、教育職員を代表する団体との合意で設定された給与表にもとづいて支払われなければならない。有資格の教育職員は、試用期間の間ないしは臨時的に雇用されている場合、同じ水準の常勤の高等教育の教育職員に規定されたものよりも低い給与表によって支払われてはならない。

62 高等教育の教育職員の労働負担は、公正かつ平等でなければならない、学問、研究および／または学術行政にたいする責務はもちろん、学生にたいする義務と責任を効果的に果たすことを

可能にさせるものでなければならず、かつその定められた労働負担を超えて教えることを要請される場合、給与条件で正当に考慮されなければならず、かつまた、国際基準と合致した他の同等な手続きが規定されている場合を除いて、高等教育の教育職員を代表する団体と協議されなければならない。

XI 最終規定

77 高等教育の教育職員が、特定の点で、本勧告に規定されているよりも優遇されている地位を享受している場合、本勧告の諸規定は、すでに確認された地位を引き下げようように用いられてはならない。