

私立大学の持続的発展のために

平成19年3月

社団法人日本私立大学連盟

はじめに

本委員会は、2000（平成12）年度に設置されて以降、1）高等教育機関に対する公財政支出のあり方、2）高等教育における規制改革、3）学校法人（私立大学）の社会的責任という三つの観点から、一貫した検討を重ね、その都度提言をとりまとめてきた。

本報告では、「 」において、わが国における教育改革の実現のためには、国が教育政策をいかに舵取りするのかという国家戦略的見地からの教育政策が必要不可欠であり、「人」こそが資源であるわが国においては、教育全体、とりわけ高等教育機関に対する公財政支出の増大が必要不可欠であることを諸外国の例も参考にしながら検証し、提言することとした。その一方で、大学数・学生数において約4分の3を占める私立大学の重要性、学生一人当たり16倍に上る国私間の公財政支出格差の是正を繰り返し訴えている。

また、新たな高等教育機関に対する公財政支出のあり方として、国民自らが高等教育機関を評価した結果や国民のニーズを公財政支出政策に反映すべく、国公私などの設置形態の区別をなくすことを前提として、学生数に応じた公財政支出（国費負担）システムの導入を提言している。

「 」では、個々の私立大学が自己改革を進めていくうえで不可欠な規制改革事項を提示している。これまでに本委員会が提言した規制改革項目のうち、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律等関係、収容定員の変更ににかかる学則変更関係、教員養成学部・学科の設置抑制方針撤廃関係、校地・校舎の自己所有原則撤廃関係、夜間大学院留学生受入れ事業関係をはじめ、いくつかの規制改革が実現した。本提言の「 」に取り上げている各改革事項についても、早急に実現されることを強く要請する。

「 」では、いま基本的に問われている「大学とは何か」に答えるべく、アカウンタビリティのあり方について提言している。「 」で繰り返し述べる学生一人当たりの公財政支出の16倍に上る国私間格差は、過去から現在に至る高等教育政策の欠陥の表われである。残念ながらそれはいまでも続いているといわざるを得ず、国家的戦略の見地に立って高等教育のグランドデザインとしてとりまとめられるはずであった中央教育審議会の答申「我が国の高等教育の将来像」においても、私立大学にかかる記述が国立大学に比して圧倒的に少ないことからこのことは明らかである。

そうした国立大学偏重の高等教育政策下においても、わが国の大学生数の約4分の3が学ぶ私立大学は、その社会的責任を果たし続けていく必要がある。私立大学は、その教育研究体制を整備し、経営基盤をより強固なものにするための努力を怠ってはならず、広く国民に対して、その努力の過程、成果を常に説明し、理解を得ていくことにより、先人たちによって受け継がれてきた国民との信頼関係をより強固なものとしていかなければならない。

本報告の趣旨が賛同を得、個々の私立大学がより一層の改革を進めていくことを願ってやまない。

．わが国における「教育改革」の実現に向けて

1．教育に対する公財政支出の低位性

去る2006（平成18）年9月12日に経済協力開発機構（OECD）は、加盟30カ国の教育状況を調査した「図表で見る教育（Education at a Glance）」2006年版を公表した。

同調査結果によると、わが国の一般政府総支出に占める公財政教育支出の割合は、1995（平成7）年から2003（平成15）年の間に11.1％から10.7％へと減少しており、一方、OECD加盟各国平均は、12.0％から13.3％へと上昇していることが明らかになった。

一般政府総支出に占める公財政教育支出の割合

	1995（平成7）年	2003（平成15）年	増減
日本	11.1%	10.7%	0.4%
アメリカ	-	15.2%	-
イギリス	11.4%	11.9%	0.5%
フランス	-	11.0%	-
ドイツ	9.7%	9.7%	0%
イタリア	9.1%	9.9%	0.8%
OECD各国平均	12.0%	13.3%	1.3%

出典：「図表で見る教育：OECDインディケータ2006年版」

こうした教育に対する公財政支出の低位性は国の一般歳出（一般会計から国債費及び地方交付税交付金等を除いた額）における主要経費の構成比の推移を見ても一目瞭然である。一般歳出に占める文教関係費の比率は、1955（昭和30）年度においては社会保障費のそれを上回っていたものの、その後逆転し、2004（平成16）年度においては、社会保障関係費41.6％に対して文教関係費は10.2％とその差は広がる一方であり、公共事業関係費と比しても、公共事業関係費が2ポイント弱の減少に対し、文教関係費は5ポイント弱減少している。また、GDPに対する主要経費の比率の推移も、文教関係費、社会保障関係費、公共事業関係費のうち、1955（昭和30）年度に比して減少しているのは文教関係費だけである。

一般歳出における主要経費の構成比の推移

	1955（昭和30）年度	2004（平成16）年度	増減
文教関係費	14.5%	10.2%	4.3%
社会保障費	12.5%	41.6%	29.1%
公共事業費	18.1%	16.4%	1.7%

出典：国立印刷局「データから見る日本の教育」

国内総生産（GDP）に対する主要経費の比率の推移

	1955（昭和30）年度	2004（平成16）年度	増減
文教関係費	1.4%	1.1%	0.3%
社会保障費	1.2%	3.5%	2.3%
公共事業費	1.7%	1.9%	0.2%

出典：国立印刷局「データから見る日本の教育」

天然資源に乏しいわが国にあって、国力を維持し向上させていくためには、国民一人ひとりに負うところが極めて大きい。少子高齢社会の只中にあってはなおのことである。教育の充実、知力・人間力の向上なくしては、国力は衰退の一途をたどること必定である。教育は国家にとって必要不可欠なインフラであり、教育のための公財政支出の充実が国家の責務である。

わが国の文教関係者は、OECD関係者による以下の指摘を真摯に受け止めるべきである。

子どもの個性を伸ばし多様なニーズに応じる努力をしている国の教育水準が急速に高くなっている。そうした取り組みを保障するのに教育費は重要である。OECD加盟国で公的支出が増大しているなかで、日本は違う傾向にある。日本でも大学改革は進んでいるが、高等教育を生涯教育の一環ととらえ、柔軟な制度にしていくことに目を向ければ、より大きなメリットを得られるのではないか。

2. 高等教育に対する公財政支出の歪み

わが国の高等教育機関に対する公財政支出の対GDP比は0.5%とOECD各国平均の2分の1以下、加盟国中最低である。高等教育機関に対する公財政支出の低さが、教育費に対するわが国の私費負担の割合が60.3%と韓国に次ぐ高率であるにもかかわらずGDPに対する高等教育機関に対する支出全体の割合がOECD各国平均を下回るなどの事態を招いており、「教育立国」とは名ばかりといっても過言ではない。

高等教育機関に対する支出の対GDP比

	1998（平成10）年			2003（平成15）年		
	公財政支出	私費	合計	公財政支出	私費	合計
日本	0.4%	0.6%	1.0%	0.5%	0.8%	1.3%
アメリカ	1.1%	1.2%	2.3%	1.2%	1.6%	2.9%
イギリス	0.8%	0.3%	1.1%	0.8%	0.3%	1.1%
フランス	1.0%	0.1%	1.1%	1.1%	0.2%	1.4%
ドイツ	1.0%	0.1%	1.0%	1.0%	0.1%	1.1%
イタリア	0.7%	0.2%	0.8%	0.7%	0.2%	0.9%
OECD各国平均	1.1%	0.3%	1.3%	1.1%	0.4%	1.4%

出典：1995年：文部科学省「教育指標の国際比較」

2003年：「図表で見る教育：OECDインディケータ2006年版」

規制改革・民間開放推進会議等で検討が進められてきたバウチャー制の導入をめぐる議論の過程では、以下のような議論がなされている。

大学教育による外部性（外部経済効果）は、初等中等教育のそれと比較すると低い。

教育による外部性の高低は、公的支出の必要度合いに比例する。

しかし、「図表で見る教育：OECDインディケータ2006年版 エグゼクティブ・サマリー（日本語要約）」には以下の記述が見られる。

OECD地域では、教育年数が1年延びた場合のGDPへの長期的影響は、総じて3～6%と推計される。経済成長率の原因分析によれば、1994（平成6）年から2004（平成16）年の大半のOECD諸国の一人当たりGDP成長率の半分以上は労働生産性の上昇によるものである。

人的資本を測る目安としてリテラシーを用いた調査によれば、リテラシーの成績が国際平均より1%高い国は、労働生産性と一人当たり国内総生産（GDP）の水準が他の国よりそれぞれ2.5%、1.5%高い。

大学レベルの学位を取得するための投資は、初期教育の一環として行われる場合には、すべての国の平均で年8%以上、最高で年22.6%もの個人的な見返り（将来の収入見込みと個人的な勉学費との比較から算出）をもたらすことができる。

高等教育にかかる費用について先進諸外国の動向をみると、個々の大学の潤沢な資産や基金を礎とする高授業料・高奨学金政策をとっているアメリカ、「高等教育機関に在籍する個人からは徴収せず、租税として社会全体で負担する」という考え方に基づいた無償制から高等教育のマス化ないしユニバーサル化への動向を背景とする授業料徴収へと変わりつつあるヨーロッパなど、公財政の悪化や高等教育の市場化への移行傾向を受け、高等教育にかかる費用については、公財政支出に加えて私費負担を取り入れつつある。

しかしOECDは、以下の指摘をしている。

私費負担による教育支出が増加しても、一般的に実質的な公財政教育支出の減少にはつながっていない。

むしろ、公財政支出は、OECD加盟国のほとんどで私費負担額の推移に関係なく増加している。

高等教育に対する私費負担額の増加は、公財政支出に代わるものではなく、それを補完するものであることを示している。

高等教育は個人の人格形成のみならず、社会、経済、文化の発展・振興や国際競争力の確保等の国家戦略のうえからも極めて重要である。その意味で、高等教育は個人に利するのみならず社会にとっても必要不可欠なものであり、「個人に利

益が還元されるから外部性が低い」との指摘は的を射た議論とはいいいがたい。

日本における高等教育への公財政支出の現状は、高等教育全体を国の責任において行うのではなく国民による私費負担によって推進しようとする姿勢の表われである。こうしたわが国における高等教育への公財政支出の低位性が、国民の家計に占める授業料等をはじめとする教育費の負担感の増大や奨学金の脆弱性の元凶となっている。

高等教育費の負担割合

	1998 (平成10)年		2003 (平成15)年	
	公財政支出	私費	公財政支出	私費
日本	42.2%	57.8%	39.7%	60.3%
アメリカ	46.7%	53.3%	42.8%	57.2%
イギリス	74.8%	25.2%	70.2%	29.8%
フランス	89.4%	10.6%	81.3%	18.7%
ドイツ	93.3%	6.7%	87.1%	12.9%
イタリア	81.0%	19.0%	72.1%	27.9%
OECD各国平均	78.5%	21.5%	76.4%	23.6%

出典：「図表で見る教育：OECDインディケータ2006年版」

このような教育政策の一つの結果である子育てのための経済的な負担感の増大は、わが国における少子化傾向を生む重要な要因の一つとなっており、「子どもを持ちたいと思えるようになるためには教育に伴う経済的負担の軽減が不可欠である」と各方面で繰り返し指摘されてきた。また、国立社会保障・人口問題研究所がとりまとめた「第12回出生動向基本調査」によると、「予定子ども数（実際に持つつもりの子どもの数）」が「理想子ども数（夫婦にとっての理想的な子ども数）」を下回る要因として「子育てや教育にお金がかかりすぎる」という理由をあげる人が、34歳以下の若い世代で7割を超えている。実際に、国民生活金融公庫総合研究所による「家計における教育費負担の実態調査（平成18年度）」によれば、私立大学の1年間の在学費用（学校教育費〔授業料、通学費、教科書代等〕+家庭教育費〔塾の月謝、けいこごとの費用等〕）は139.6万円と、国公立大学（85.5万円）の約1.6倍に上っている。さらに小学校以上に在学中の子ども全員にかかる在学費用とその年収に対する割合は平均30.8%に上り、とくに年収200万円以上400万円未満の世帯では、在学費用が世帯の年収の49.2%に達している。

高等教育の費用負担は、その直接的受益性に着目して、これまで家計に多くを依存してきた。これ以上家計負担が増え続ければ、私立大学で学びたいと考える学生の学習機会が実質的に保障されなくなってしまうおそれがある。国民の教育費負担は、教育が有する外部性は高く、その一部は国家の発展のための社会的コストである。

高等教育のマス化からユニバーサル化への動向は、天然資源に乏しいわが国においては、「知力・人間力」の増強が不可欠である。高等教育のユニバーサル化とは、年齢や職種を越えた万人が時間・空間の制約なく学ぶことができる学習機会

の提供を可能にすることを指す。多様化をキーワードとする新しい時代における真のユニバーサル化を実現するためには、これまでの20歳前後の年齢層にとどまらず、あらゆる年齢層の高等教育への進学希望者のアクセスを容易にしていくことが必要であり、それを実現するための国の施策の一環として、高等教育機関への進学希望者の経済的な支援にかかる積極的な施策が打ち出されなければならない。

さらに、わが国の高等教育機関に対する公財政支出（国費負担）のあり方を歪んだものとしている元凶は、高等教育全体の大学数、学生数の両面において約4分の3を担う私立大学と国立大学との間に学生一人当たりの公財政支出（国費負担）格差が16倍にも上るという制度的・構造的・財政的格差（差別）である。

平成16年度文部科学省一般会計予算における高等教育機関への補助等

	国立大学法人	私立大学
一般会計予算 A	(国立大学等運営費交付金 ・施設整備費補助金等) 13,869億円	私立大学等経常費補助金 3,283億円
在学生数 B	627,364人	2,276,311人
教員数 C	61,137人	97,767人
学生一人当たり補助額 A / B	221万円	14万円
教員一人当たり補助額 A / C	2,269万円	336万円

一般の私立大学学生の家計支持者は、高い学費負担とともに、納税者として国立大学への国庫支出金を負担させられるという二重の差別を受けている。

政府は、わが国における教育に対する公財政支出（国費負担）の低位性を見直し、高等教育にかかる国私間の公財政支出（国費負担）の格差を是正することこそが、国家の浮沈をかけた喫緊の至上命題であることを認識し、早急に対応方を講ずるべきである。

一方、私立大学を取り巻く諸環境をみると、国立大学の法人化、公立大学の法人制度の創設に伴い、国公私立による大学法人が制度的・構造的・財政的格差を残したままに競争的環境の下で存在するというまったく新たな時代に突入した。新しい時代においては、個々の大学が一層の創意工夫に基づく改革を実践し、教育研究の高度化、経営・財務の安定化を図っていく必要がある。各私立大学がそうした多様な戦略を打ち出していくためには、公正・有効な競争条件の整備が必要不可欠である。そして真の公正・有効な競争条件の整備に当たっては、大学改革を阻害する各種規制等のさらなる改革、私立大学と国立大学とのあらゆる面でのイコール・フットイングが実現されなければならない。

国立大学が法人化されたとはいえ、私立大学と国立大学間に存在する制度的・構造的・財政的な格差（差別）は依然として放置されたままである。国私間の厳然たる格差（差別）が放置され続けられれば、わが国が目指している「教育立国」や「科学技術創造立国」の実現は不可能である。

私立大学は、自助努力によって多様な人材を育み、多様な価値を創造してきた。そして今や私立大学は、わが国の大学数、学生数の両面において約4分の3を占めており、極めて重要な役割を果たすに至っている。今後の不確実な時代にあっても、多様な価値の創造と活力にあふれた多様な人材の育成は、それぞれの建学の理念によって「多様性」を生み出す源泉となっている私立大学の活性化なくしては実現し得ない。私立大学が、わが国の大学数、学生数の両面において約4分の3を占めるに至った事実を見ても、今後の高等教育を担う中心主体が私立大学であることは明らかである。

文部科学省によれば、私立大学に比して学生一人当たり16倍という膨大な国費、膨大な人的資源が投入されている国立大学は、国立大学法人法により、「国の意思」により設置されたものであると位置づけたうえで、その大きな役割として、以下の3点を掲げている。

学術研究と研究者養成

学問分野のバランスに配慮した人材養成

配置バランスに配慮した地域の活性化や学生の進学機会の確保

しかし、¹については、「民の知恵」をこれまで以上に活用することにより解消が可能であり、国立大学でなければ教育研究事業の先進的・先端的推進が不可能であるとの前提に立つべきではない。16倍に上る学生一人当たりの公財政支出（国費負担）格差を解消し、同じ競争条件の下で、競争的審査に基づいた施策の実施を通じて私立大学の力をより一層活用したほうが大きな成果を期待できることは、民主導による米英の実績でも証明済みである（英の高等教育機関については、それらすべてを「国立」と位置づける向きもあるが、そうした見方はファイナンスとガバナンスを混同した見方である。ファイナンス面について国費で賄われていることから「国立」との見方をしているようであるが、ガバナンス面については政府から完全に独立した法人として存在しており、「私立」である）。

²については、国立大学と私立大学との間でイコール・フットイングが真に形成されれば、私立大学はその特色を活かした教育サービスの展開がより一層可能となり、それは、大学選択の基準を学費の多寡から教育研究の内容や多様性へとシフトすることとなり、国民（＝納税者）にとってはもはや「国立か」「私立か」という差はほとんどなくなり、選択肢の幅をより広げることになる。

「国立か」「私立か」という議論は、文部科学省等によって人為的に築き上げられ、維持されてきた「制度」を前提とした議論である。国立大学がこれまでに果たしてきた歴史的役割を否定するものではないが、高等教育に対する社会のニーズが多様化する中で、高等教育機関に課せられた使命・役割において最も大切なことは、未来を担う人間を育むことであり、「学びたい」という個々の人間の想いを満たしてくれる学びの場を提供することにある。さまざまな変化に柔軟かつ創造的に対応できる多様な「知」を生み出していくことこそが、大学に求められ

ているのであり、多様性の源泉となっている私立大学こそが多様な研究成果を生み出して社会に貢献していく場、知的創造の場となり得る。

3．高等教育費にかかる公財政支出のあるべき姿

今後の不確実な時代にあって、多様な価値の創造と活力にあふれた多様な人材の育成は、それぞれの建学の理念によって「多様性」を生み出す源泉となっている私立大学なくしては実現し得ない。

人為的に築き上げられてきた制度的・構造的・財政的な格差（差別）は放置されるべきではない。その意味で、高等教育に対する公財政支出（国費負担）のあり方も、人為的な制度である設置形態を超えて、個々の大学の果たすべき機能や役割によって検討されるべきであり、高等教育費にかかわる公財政支出（国費負担）は、学校法人、国公立大学法人、株式会社、NPO法人といった設置主体によって区別（差別）すべきではない。

前述したGDPに対する高等教育機関への公的支出割合がOECD加盟国中最低である要因について文部科学省は、「GDPに対する公的支出の割合が小さいことのほか、わが国の高等教育が私学を中心に普及していることなどが考えられる」としている。高等教育機関への公財政支出（国費負担）のあり方を考えるに当たっては、「なぜ私学を中心に普及することになったのか」について、きちんとした検証がなされる必要がある。文部科学省は学生一人当たり16倍という制度的・構造的・財政的な格差（差別）の原因と結果に対する説明責任を果たすべきである。

今や私立大学は、わが国の大学数、学生数両面において約4分の3を占める重要な教育機関として、高等教育に対する社会の要請を受け止め、新しい時代にふさわしい教育研究を担う能力と資格を有する高等教育機関としての揺るがぬ地位を占めている。これは私立大学の建学の理念に基づいた教育研究活動が、国民が賛同を受け、支持され続けてきたことの証左である。

第2次世界大戦後、1947（昭和22）年に6・3・3・4制の新教育制度へと移行し、この学制改革とその後の高度経済成長を機に大学生数が急増した。この急増した大学生の大部分について、迅速に対応できない（対応しようとしなかった）国（国立大学）に代わって、その受入母体として多数の大学生を受け入れてきたのは私立大学である。とくに第2次ベビーブーム対策を目的とした臨時的定員増問題の際には、私立大学がその90%を引き受けるに至った。こうした「国立大学から私立大学へのシフト」は、本来であれば1981（昭和56）年に自由民主党高等教育問題小委員会がとりまとめた「高等教育の整備改善に関する提言」における指摘とセットで実現されるべきであった。

「高等教育の整備改善に関する提言」

国立の大学・短期大学は、高度の学術研究推進のために必要な分野、計画的に人材養成を

図る必要のある分野、多額な費用を要する分野、地域的な事情等から、私学に期待することが極めて困難なもの等を中心に整備を図る。とくに、地方国立大学については、地方における学術文化の振興を図る等の見地から、特に重要性の高いものを重点的に取り上げ、充実を図る。

(私立大学については、) 今後も民間の活力を生かしながら、多様な教育要求にこたえるとともに、わが国の高等教育の中で積極的な役割を果たすべきであり、……私立大学等の一層の充実振興を図る。

本来、日本国憲法において、教育を受ける権利を国民の権利としていること、学問の自由を保障していることからすれば、国が国民の教育を受けたいというニーズに応えるだけの施設設備に代表されるモノ、教員をはじめとするヒトを整えるべきであった。しかし実際の新学制や高度経済成長に伴う大学進学者数の急激な増加へのヒト、モノ、カネにかかる対応は、自己資金原則によって懸命に自助努力を図る私立大学に依存する形のまま、国は手を拱いて、無為無策を貫くことで、安易で安上がりな高等教育政策をとり続けてきた。このことが、現在の16倍にも上る制度的・構造的・財政的な格差(差別)の最大の要因となっているといっても過言ではない。

私立大学は、その創立者が当時の時代背景、社会環境を踏まえて理想とする教育研究、人材養成のあり方を掲げた建学の理念に基づき創立されたものである。官学がエリート教育を目的とするなか、民間の向学の志に応えるべく、創立者が私財を出捐するなどして創立した私塾こそがその礎である。その私立大学が、わが国の大学数、学生数の両面において約4分の3を占めるに至った事実を見ても、「パブリック」な性格を有する存在であり、決して「プライベート」に存在する機関ではない。

文部科学省を中心とする文教行政関係者は、「教育の振興、生涯学習の推進を中心とした創造的な人材育成、学術の振興」を担う国の行政機関としての責任をまっとうすべく、これまで放置し続けてきた制度的・構造的・財政的な格差(差別)を解消するための施策を早急に講ずるべきである。

この制度的・構造的・財政的な格差(差別)の解消は、人為的な制度である設置形態を超えて、例えば、教育研究活動の高度化・拠点の形成、個性豊かで多様な教育の推進、地域社会のニーズに応える教育の推進等の個々の大学が現に果たしている(または、果たそうとしている)機能・役割に基づき実現されるべきである。さらに言えば、そうした大学の差異化は文部科学省の裁量によって決せられるべきではなく、国民自らが高等教育機関を評価した結果やニーズに基づいたものとするべきである。その意味において、国公私などの設置形態の区別をなくすことを前提として、学部学科等の標準的教育経費を基準とした学生数に応じた公財政支出(国費負担)システムの導入も将来的には考慮すべきである。

4 . 教育基本法と私立大学の存在意義

平成18年12月15日、学校教育法をはじめとするすべての教育法規の根本法である教育基本法が改正され、新しい教育基本法が、第165回臨時国会において成立し、12月22日に公布・施行された。

新教育基本法では、第7条（大学）において、新たに大学に関する規定が新設され、大学の役割や、自主性・自律性など大学の特性が尊重されるべき旨が規定されるとともに、第8条（私立学校）において、新たに私立学校に関する規定を新設し、私立学校の自主性を尊重しつつ、国・地方公共団体が私学助成などの振興に努めるべき旨が規定された。また、第17条（教育振興基本計画）では、新たに国・地方公共団体が総合的かつ計画的に教育施策を推進するための基本計画を定めるべき旨が規定された。

政府は、新教育基本法の趣旨を踏まえ、国私間の真の公正・有効な競争環境の整備に資するよう、教育振興基本計画を策定すべきである。

・私立大学改革実現に向けた規制改革等の一層の推進

わが国は「教育立国」及び「科学技術創造立国」を掲げているが、その実現を左右する大学の設置等については、国会の審議（法律化）や閣議決定（政令化）なしに、文部科学省単独の「省令」や「告示」という形で規制されている。このことは初等・中等教育分野についても同様であり、その典型が学習指導要領（告示）である。

大学設置基準、大学院設置基準及び専門職大学院設置基準等の骨格を構成する必要不可欠な最低基準は、省令や告示という形ではなく、法制化されるべきである。

なかでも、大学、大学院・学部・学科等の設置規制である「学校法人の寄附行為及び寄附行為変更の認可に関する審査基準」（文部省告示。以下「審査基準」という。）における「設置経費及び経常経費」の財源規制は、本連盟等による改革・改善の要請及び政府部内における規制改革の推進の中である程度緩和されてきたが、なお以下の改革が必要である。

新たな学位・分野の学部・学科、研究科設置の準則主義に基づく届出化
「大学設置基準」及び「審査基準」等にかかる規制緩和

これらの規制には大学の「質」を担保するうえで必要なものと過度かつ不要なものとが混在している。規制は、大学の「質」を担保するうえで必要最小限とし、私立大学の経営と両立可能なものでなければならない。

さらに、規制改革とあわせ、一層の税財政改革が必要なことはいうまでもない。ここ数年、さまざまな規制が改革され、徐々にではあるが公正・有効な競争環境の整備が整いつつある。しかし、以下「1」「2」については、本委員会が平成

18年3月にとりまとめた「『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 - 」においてすでに指摘したが、いまだ改革が進んでいない。文部科学省は以下の規制改革項目について、工程表を作成するなどの具体的な取組方針を立てるべきである。

なお、規制改革をめぐっては、「規制改革 市場原理 格差助長」といった図式でとらえられる向きがあるが、本委員会が目指すところは、格差助長を促す市場原理導入のための規制改革ではない。あくまでもより公正・有効な競争環境の整備（イコール・フッティング）の前提となる規制改革の実現であることを確認しておきたい。

1．新たな学位・分野の学部・学科、研究科設置の準則主義に基づく届出化

大学の収容定員の変更にかかる学則変更について、当該大学の収容定員の総数の増加を伴わないものについては届出事項とされたが、既設学部・学科の収容定員の純増（大学全体としての純増）についても、大学設置基準等の関係基準を充足していることを前提として、文部科学大臣による認可事項ではなく、届出事項とすべきである。

また、すでに大学及び大学院を設置している私立大学が新たな学位・分野の学部・学科、研究科などを設置する場合、以下の条件を充たしている場合には届出とすべきである。

制度的に教育研究、大学運営、経営・財務等について、自己点検・評価を実施し、その情報を公開していること。また、学校教育法に基づく認証評価機関による第三者評価、例えば、大学基準協会における評価基準の「可」の評価を受けていること。

教員審査について科目適格性の基準を設けていること。その際、当該基準について第三者評価を受けていること。

大学全体として収容定員充足率が「適正」と判断される上限以下であること。同時に各学部の収容定員充足率が100%以上、130%未満であること。

このように考える理由は、私立大学として認可され、健全な経営が行われ、第三者評価を受け、「可」の評価（評価には、「可」、「否」及び「保留」がある。）を受けている場合には、当該法人が自律して教育研究を行い得ると考えられるからである。

2．「大学設置基準」及び「審査基準」等にかかる規制改革等

（1）専門職大学院にかかる専任教員規定の改正

専門職大学院設置基準第5条では、研究分野が関連する博士後期課程の専任教員として当該院生に対する研究指導を行うことができないこととなっている。

専門職大学院の専任教員が博士後期課程の専任教員として研究指導を含む課程科

目を担当することに問題はないと考えられること、また、専門職大学院に引き続き博士後期課程でも同一の指導教授の下で研究指導を希望する学生に配慮する必要があること、さらに研究指導体制の一貫性に対する学生の要望に応えるためにも、専門職大学院（修士課程担当）の専任教員は博士後期課程の専任教員として算入できるように専門職大学院設置基準第5条第2項を改めるべきである。

（２）小学校教員養成制度の改革

現行では、中学高校教員の教員免許状取得に関しては、教員養成を主たる目的とする学部・学科が設置されていない場合であっても、それぞれの学部・学科が「教職課程」の設置認可を受け志望学生が中高教員の免許取得に必要な教職科目（教育実習等を含む。）を履修すれば免許状の取得が可能になっている。しかし、小学校教員については「教員免許課程認定審査基準」により、当該大学に教員養成を主たる目的とする学部・学科が設置されていなければ、当該大学の他学部・学科は小学校教員免許取得に必要な「教職課程」を設置できない。小学校教員免許についても、小学校教員養成を主たる目的とする学部・学科を設置していない大学であっても「小学校教職課程」の設置を認可し、必要とされる教職科目を履修すれば小学校免許取得が可能な道を開くべきである。このような道が開かれれば、例えば、小学校教員養成を主たる目的とする学部・学科を設置していない大学の理工系学部の卒業生も小学校教員となることが可能となる。これにより、子どもたちに理科の楽しさ、科学の不思議さをいろいろな視点から示してみせることのできる教員が増え、それは昨今いわれている子どもたちの「理科離れ」問題の解決の糸口ともなろう。

（３）初等・中等教育機関における教員の専門的職業能力の高度化

初等・中等教育における教員養成については、教員免許状の授与時点はもちろん、その後の教職生活全体を通じて必要な資質能力が保持されるよう、例えば、一定期間ごとに必要な研修を実施するとともに、資質能力が保持されているかを検証し、その結果を踏まえ、教員としての適格性要件を備えていないと総合的に判断された者が、教育現場にとどまることのできないような仕組みがまずは必要である。

そのうえで、大学学部卒業後一定期間教員としての実践的経験を蓄積した後に教育学にかかわる大学院修士資格の取得を義務づけているアメリカの例のように、教員としての職業能力を高度化する政策を追求すべく位置づけることについて検討すべきである。

中央教育審議会が平成18年7月にとりまとめた答申では、10年ごとの講習を修了しないと免許が失効し教員を続けられなくなる「免許更新制」の導入が提言され、現在、教員免許更新法の改正に向けた検討が進められている。

しかし、教員免許制度の改革に関連しては、前述したように教員としての適格

性要件を備えていないと総合的に判断された者が教育現場にとどまることのできないような仕組みが構築されれば、教員免許制度の更新制の導入にかかる議論はそもそも必要がない。逆にいえば、そうした仕組みを構築するための更新制でなければ、それは今日の規制改革の動向に逆行するものとなることになりかねないことに留意すべきである。資格制度のあり方については、単に教員だけの問題としてではなく、国家資格全体のあり方の一環として検討すべきである。

(4) 「標準設置経費」及び「標準経常経費」における包括的数量・金額規制の緩和

「標準設置経費」は、文部科学省による文教施設整備等の単価が基準になっていると思われるが、校舎建設単価も機械・器具等の単価も、官民の違い、大学ごとの経営上の努力や能力の違いにより大きく異なり、また、その時々々の景況・市況によっても異なってくる。これを一律に中期的なタームで標準設置経費として下限規制するのは、現実認識を欠いた規制である。

私立大学個々の経営感覚と競争意識の醸成という意味からも、「標準設置経費」及び「標準経常経費」といった教育研究環境の質を担保するために設けられた規制は、現在、各府省において推進されている規制緩和の動き同様、「数量基準(規制)から性能基準(規制)へ」と改められるべきである。

(5) 校地・校舎の面積規制の緩和及び自己所有原則の廃止

大学設置基準第37条第1項において「収容定員上の学生一人当たり10㎡」とする校地面積基準を、同条の2「別表第三」イ、ロ、ハで極めて詳細に定めている。この面積規制は体育実技が必修とされていた時代から存続してきた基準であり、いまとなっては現実離れした基準である。例えば、現行の2分の1とするなど、より現実に則した規制とすべきである。

同時に、「審査基準」では、校地は校舎基準面積相当分以上(校舎基準面積が校地基準面積を上回る場合には、校地基準面積相当分以上)の部分を自己所有、校舎も校舎基準面積相当分以上を自己所有と規定している。

平成18年2月15日の構造改革特別区域推進本部決定では、「地方公共団体が教育上または研究上特段のニーズがあると認める場合には、学校法人の寄附行為の認可に当たり、大学等の校地・校舎については自己所有を求めないものとする」ことについて、「校地校舎の自己所有に代わる最小限の代替措置を講じたうえで、平成19年度の設置認可申請手続きが可能となるよう平成18年度中に全国展開を行うこと」とされた。

しかしながら、この措置は自己所有原則が変更されたわけではなく、問題の基本は変わっていない。大学・学部が設置されれば、理事会には当然に長期にわたって存続させる責任があるのであって、それを自己所有とするのか、賃借とするのかは、理事会の経営責任に委ねられるべきことであり、校地・校舎の面積規制の緩和及び自己所有原則の廃止は早急に実現されるべきである。

(6) 収容定員に対する専任教員数の基準改正

競争力ある学部・学科とそれに欠ける学部・学科ではスクラップ&ビルドが必要となってきたしており、より実態に即した教員数の設定を可能とするため、収容定員枠の刻み幅の縮小が必要である。また、この刻み幅を小さくすることにより、大学設置基準を超えている数を新学部・新学科の教員に充てる、地域連携、産官学連携、エクステンションなど各大学が強化していく部門に充てるなど、人材の有効活用を図ることができる。さらに、大学設置基準では、「学部の種類別」のほかに「大学全体の収容定員に応じた専任教員数」を定めているが、この刻み幅も大きすぎることから、学部と同じように幅の細分化が必要である。

文部科学省は、学部の種類に応じた専任教員数にかなりの違いがあることについて、その数値の合理的な説明をすべきである。

3. 学校法人の一部分離、他の学校法人への譲渡にかかる私立学校法の改正

私立学校法第50条と第51条は学校法人の解散と残余財産の帰属について、第52条から58条までは合併手続について定めている。このように、現行私立学校法は、新設合併と吸収合併については規定しているが、学校法人の一部を分離し他の学校法人に譲渡する場合の規定はない。

したがって、以下のように改正することが必要である。

第52条 学校法人が合併又は学校法人が設置する学部または学科を他の学校法人へ譲渡しようとするときは、理事の三分の二以上の同意がなければ……」
2. 合併又は譲渡は、所轄庁の認可を受けなければ、……
第54条 債権者が前条2項の期間内に合併又は譲渡に対して異議を述べなかつたときは、合併又は譲渡を承認したものとみなす。
第55条 合併により学校法人を設立する場合においては、寄附行為その他学校法人の設立に関する事務は、……共同して行わなければならない。
2. 譲渡にあたっては前項と同様の手続を経るものとする。
第57条 学校法人の合併又は譲渡は、合併又は譲渡後存続する学校法人、あるいは合併によって設立する学校法人の主たる事務所の所在地において政令の定めるところにより登記することによって効力を生じる。

*私立学校法施行規則も、譲渡ができるだけ簡便にできるように改正する。

4. 国立大学優先の入学定員政策の是正

国立大学協会入試委員会がとりまとめた「国立大学の入学者選抜についての平成19(2007)年度実施要領」では、追加合格者の決定を3月28日から開始し、すべての追加合格者について、大学が追加合格候補者に該当する受験生への入学の意志の確認を行う日の最終日を原則として3月31日として、入学の意志を表明した受験生については、当該大学がとくに指定した日(4月1日以降の日)」までに入学手続を完了させるとしている。

さらに、3月下旬に欠員補充第2次募集を行い、その入学手続期日を「4月上旬までの間」に設定するとともに、欠員補充第2次募集出願者について、大学入

試センター試験の受験者で、3月24日の時点で、いずれの国立大学にも合格していない者としている。

このように、国立大学の追加合格者及び欠員補充第2次募集出願者の入学手続期日が実質的に4月以降に設定されているため、私立大学において、4月初旬の入学式をはじめとする重要な学事日程が設定されている時期に入学辞退者を生じ、それが私立大学における定員割れの原因ともなっている。また、欠員補充第2次募集出願者の募集対象を「いずれの国立大学にも合格していない者」としていることは、国私間の不公正な競争条件の一端を表わすものである。

本来、大学財政の根幹をなす学生定員を充足できるか否かは、より公正・有効な競争条件のもとで、個々の大学の責任において実施されるべきであり、その結果は国立大学も私立大学同様に甘受すべきである。にもかかわらず、公正な競争環境が醸成されていない現状は、国立大学の護送船団体質を表わすものであり、早急に是正されるべきである。

なお、上記に関連して、各国立大学は4月1日以降の追加合格並びに欠員補充の実態を開示すべきである。

5. 税財政改革

私立大学改革実現に向けた規制改革等の一層の推進の一環としての税財政改革に当たって、まず指摘しておきたいことは、すでに述べたように、わが国における高等教育に対する公財政支出の低位性（日本を除く主要先進6ヶ国平均のわずか2分の1）の改善とともに、現行の機関補助は、基本的に経常費補助金の絶対水準が余りにも低すぎることで、国公私立の大学法人がボーダレスな競争的環境の下にある新たな時代においては、設置形態を超えて、わが国の高等教育の人材養成を担う高等教育機関たる大学としての必要な公財政支出がなされるべきであるということである。

そして、何よりも急がれることは、国立大学と私立大学の間における学生一人当たりの公財政支出の16倍にも上る格差の是正である。その実現のためには、「国立か」「私立か」といった文部科学省等によって人為的に築き上げられ維持されてきた「制度」を前提とした議論ではなく、設置形態を超えて、個々の大学の果たすべき機能や役割による公財政支出（国費負担）のあり方が検討されるべきである。そのうえで、欧米先進諸国における高奨学金政策をわが国において実現するためには、それに見合った奨学金を可能とする資産や基金が個々の大学に保有されていることが前提となる。その意味では、各私立大学の経営基盤の強化、収入源（資金調達方法）の多様化、寄附税制や教育減税等の実現が不可欠である。

（1）学校法人による流動性（市場流通性・譲渡性）を有する

新たな「学校法人債」の発行を可能とするための私立学校法の改正

私立大学の資金調達方法を多様化させるため、新たな「学校法人債」の発行を可

能とすべきである。

現在、学校法人が発行することのできる「学校債」（以下「借入金明示型学校債」という。）は、金銭債権（＝ローン借入金）であり、商法並びに証券取引法上の有価証券には該当しない。したがって、借入金明示型学校債は本来、出資法に抵触するおそれがあるものの、文部科学省高等教育局私学部私学行政課長通知において、出資法に抵触する「出資金」または「預り金」に該当することのないよう、学校債が資金を受け入れる募集目的と「借入金」の性格を有するものである旨を募集要項等に明示することによりその解決が図られている。

投資家の保護と市場の透明性の向上を目的として、証券取引法が改正され、名称を「金融商品取引法」とする法律が平成18年6月に成立した。その審議の過程では、現在の借入金明示型学校債については、政令指定することによって投資家保護を図ることが検討された。

本来、借入金明示型学校債をはじめとする債券は、取引が容易であることによる流動性（市場流通性・譲渡性）が向上することによってその価値が上昇する。しかし、借入金明示型学校債については、当該債券を譲渡するためには債権者が学校に内容証明郵便によってその旨を通知するとともに学校法人側は譲渡承諾書に公証人の確定日付を取得する等の第三者への対抗要件を備える必要があるなど、その手続きが極めて煩雑である。

一方、国立大学法人については、国立大学法人法第33条により、国立大学法人が発行する債券（以下「国立大学法人債」という。）については、商法並びに証券取引法上の有価証券として位置づけられ、投資家保護がなされるとともに、流動性（市場流通性・譲渡性）が確保されている。

また、医療法第39条に規定する医療法人については、一般投資家を対象とした公募をしやすくし、債券の流動性（市場流動性・譲渡性）を高めるべく、会社法（社債の規定関係）と同等要件を盛り込んだ社会医療法人債の発行を可能とするための医療法が改正された。国立大学法人や社会医療法人が設置する病院では、流動性（市場流通性・譲渡性）のある債券の発行を通じての資金調達が可能になる一方で、学校法人が設置する病院（いわゆる大学病院）だけが一人蚊帳の外に置かれることとなる。

従来の借入金明示型学校債とは別に、学校法人による流動性（市場流通性・譲渡性）を有する新たな「学校法人債」の発行を可能とする必要があり、そのために私立学校法を改正する必要がある。

また、この新たな「学校法人債」の発行総額は、貸借対照表における固定負債として計上され、学校法人の寄附行為及び寄附行為の変更の認可に関する審査基準上の負債率に大きな影響を与えることになることから、学部及び研究科等の設置に際しての負債率にかかる審査においては負債から除くなど必要な措置を講じる必要がある。

各種機関が発行する債券には、公共債、民間債、国外債があり、公共債としては、

政府が発行する国債、地方公共団体が発行する地方債、財政投融資機関が発行する財投機関債が、民間債としては、事業会社が発行する事業債、金融機関が発行する金融債があり、事業債には、公共性が高いといわれる電力会社が発行する電力債等が含まれる。債券の発行は、これまで効率性を追求されることのなかった地方公共団体や財政投融資機関にとっても有益な資金調達手段の一つとなっているが、学校法人債の発行については、私学関係者等から以下のような懸念が示されている。

私立大学等経常費補助金の縮小につながるのではないか。

社債については、株式会社の組織変更や合併に際し、債権者から異議申立てがあった場合、社債発行会社として、担保の提供など債権保全のための義務が生じる。学校法人債についてもそうした場合に備えて債権者保護のための義務を設ける必要があり、その場合、学校法人経営に債権者の関与を認めることになる。

本委員会の提言の趣旨は「学校法人債の発行を可能にする」ための制度の創設であり、その根幹は、資金調達の多様な選択肢の開拓である。個々の学校法人の自己努力による資金調達という意味では、学校法人債の発行は寄附を募ることと変わらない。仮に、寄附や学校法人債等の自己努力による資金調達を通じての収入増が私立大学等経常費補助金の額に影響を与えるのであれば、学生生徒等納付金収入の増減に応じて補助金額が決定されることとなるが、それは私立学校振興助成法に定める「修学上の経済的負担の軽減」「私立学校の経営の健全性の向上」とする同法の目的に反することになるといえよう。

学校法人債の発行は、発行主体となる学校法人と投資家の自己責任に帰結すべきものであるが、投資家保護の観点から、その発行に当たって当該学校法人の各種財務情報の開示が必要不可欠となることは当然である。新たな学校法人債の発行に当たって、個々の学校法人は自己責任原則に基づき、調達期間、調達コスト、調達額等の発行計画を綿密に検討する必要がある。学校法人債の発行が、資金を闇雲に調達するための手段となってはならず、発行主体となる個々の学校法人は、自らの将来計画、達成計画、行動計画に則した明確な目的に基づき学校法人債を発行すべきである。その意味では、学校法人債の発行は、発行主体となる個々の学校法人の実態を市場の評価にさらすことになるが、逆に個々の学校法人は、常に債権者の理解を得るための説明責任を果たす必要があり、自らの将来計画、達成計画、行動計画を示しながら、その事業内容、財務状況等の情報開示を進めていく必要がある。

なお、本提言の趣旨は、「学校法人債を発行したいと考える学校法人が発行できるようにする」ことにあり、本制度が創設された後、「すべての学校法人に学校法人債の発行を義務づける」ものではないことを改めて確認しておきたい。

(2) 寄附金の所得控除にかかるキャリー・オーバー制度の創設

社団法人等における「定款」が私立大学（学校法人）では「寄附行為」と定義されているように、元来、私立大学は篤志家（個人）や団体（企業等）からの寄附に歴史的淵源があり、寄附税制の改革は私立大学の存立にかかわる重大な課題である。

日本はあらゆる分野で寄附文化が育たない国であると指摘されている。アメリカは大学を含むあらゆる分野の非営利法人が企業や個人の寄附（GDPの2～4%）に支えられており、かかる寄附文化を税制上の優遇措置が支えている。

税制上の優遇措置の拡大等を含む制度設計を前提として、日本社会に「寄附文化」を創生し、拡大・定着させる叡智と地道な努力が日本社会の再生のために不可欠である。政府は、寄附税制の抜本的な改善を進め、日本社会に寄附文化が根付くような政策誘導を積極的に図るべきである。日本では憂慮すべきことに、寄附をも株主の利益に抵触するとの空気が根強く存在することが寄附文化創生の妨げとなっている。

個人からの寄附については、アメリカでは個人納税者の31%が寄附を実施しているのに対し、わが国は申告納税者のわずか2%にとどまっている。これは、わが国の国民の「寄附をしたくない」という意識の表われとみるべきでは決してなく、寄附を促す諸環境の未整備、すなわち税制上の足かせの結果と見るべきである。

寄附金控除については、諸外国に比してわが国の財政当局は、その拡大を忌避する傾向にあり、従来は「特定公益増進法人」と呼ばれ、「特定公益」すなわち「省益」に直結した法人にしか認められてこなかった。しかし、学校法人に代表される「民間が担う公」に対する寄附は、いわば「自発的な税」であり、今後の多様化する公共ニーズに応じていくためには、公益性のある寄附金を増やしていくことが、結局は、無駄な歳出を抑えることになるのである。

平成17年度税制改正では、個人寄附にかかる所得控除限度額がそれまでの25%から30%へと引き上げられたことにより、寄附実績の金額は前年度に比して約53億円（16.2%）増、寄附者数は約75,000人（27.1%）増と、前年度の寄附実績と比較しても寄附額、寄附者数ともに増大した（文部科学省調べ）。寄附税制を変えることが、寄附文化の醸成を促進することは明らかであり、私立大学に対する寄附の意欲を損なったり、寄附者の意思を束縛することのない寄附税制が必要である。

個人からの寄附金については所得控除限度額にかかる規制は撤廃するとともに、諸外国では極めて一般的な寄附金控除のキャリー・オーバー制度（1年間の所得控除限度額を超えた分の寄附については、翌年度以降に所得控除を行うこと）を早急に創設すべきである。

また、法人からの寄附については、すでに述べた通り、日本では憂慮すべきことに、寄附をも株主の利益に抵触するとの空気が根強く存在することが寄附文化創生の妨げとなっている。本来、民間企業等から学校法人への寄附については、産

学連携の一環として、教育研究に資することを目的になされるべきである。民間企業等による私立大学に対する寄附は、当該企業等が株主総会でその説明責任を果たすべきは当然であり、利益を法人税で払うか、寄附金として措置するかは企業の自己責任とすべきである。その一方で、学校法人は、当然のことながら寄附に対する説明責任をより一層果たしていかなければならない。また、個人による寄附についても、個人あるいは寄附者の意思を最大限尊重できるような制度的仕組みを早急に整備すべきである。

(3) 教育費にかかる所得控除制度の創設等

わが国の喫緊の課題である社会経済の活性化、少子高齢化の解決のためにも、私立大学をはじめ高等教育機関に学ぶ学生の教育費について、所要の教育費を教育費負担者の所得から控除する制度を早急に創設すべきである。また、社会人学生の経済的負担の軽減とともに生涯学習の環境整備等の観点からも、社会人学生に対する所得控除制度を創設する必要がある。

(4) 奨学事業にかかる国私間格差の是正

「 」で述べた教育に対する公的支出の低位性は、わが国における奨学事業の脆弱性の大きな要因ともなっている。また、高等教育に対する公的支出の歪みは、日本学生支援機構による奨学金事業の第一種奨学金（無利子貸与）の採用（受給）率（学部学生）の国私間格差にも大きな影響を及ぼしている。

日本学生支援機構第1種奨学金採用率

		1995 (平成7) 年度	1998 (平成10) 年度	2001 (平成13) 年度	2004 (平成16) 年度	
国立大学	学部学生数 A	472,717人	478,756人	466,341人	459,496人	
	採用者数 B	20,579人	18,563人	13,257人	17,092人	
	採用率	A / B	23.0人	25.8人	35.2人	26.9人
		B / A	4.4%	3.9%	2.8%	3.7%
私立大学	学部学生数 A	1,784,592人	1,865,714人	1,923,339人	1,941,251人	
	採用者数 B	33,165人	34,256人	31,720人	47,750人	
	採用率	A / B	53.8人	54.5人	60.6人	40.7人
		B / A	1.9%	1.8%	1.6%	2.5%

上記データにあるように、第一種奨学金（無利子貸与）の採用（受給）率（学部学生）の長期にわたる国私間格差は、国立大学にとっていわば既得権益化しており、また各大学の採用（受給）率を見ても、前年度の結果を前提としているよううかがえる。その意味では、わが国の奨学事業は、確固たる理念のもとにその採用が行われているのではなく、大学を基準とする一定の採用枠に基づいた方法によるものであるかの感は否めず、まったく学生のほうを向いていない奨学事業であるといわざるを得ない。

学部学生・大学院学生に対する奨学政策に関連しては、1) (独立行政法人) 日本学生支援機構の奨学金事業にかかる私立大学学生への貸与率を向上させること、2) 国として各大学の成績優秀者に対する「学費免除」奨学補助金を創設すること、3) 日本学術振興会特別研究員にかかる私立大学学生の採用枠を拡大すること、等が必要である。

また、(独立行政法人) 日本学生支援機構が実施する奨学金事業のうち、第1種奨学金(無利子貸与)の採用(受給)率(学部学生)にかかる国私間の格差を解消し、国公私立間での公平性が保たれるよう配慮するべきである。

奨学金政策については、本連盟の学生委員会奨学金等分科会において鋭意検討が進められており、同分科会がとりまとめる提言も参照されたい。

・私立大学における自己改革への社会的責任

ここ10年来の国内、さらにはグローバルな規模での大学間競争、あるいは大学以外のさまざまな教育研究機関との競争とあわせ、大学設置基準の大綱化に始まる種々の規制改革、社会からの多様な要請、少子化、国立大学の法人化等々の高等教育環境の急激な変化は、私立大学に市場的世界のなかで存在することを求め、経営のあり方、さらには教育・研究分野にも競争を余儀なくしている。このような環境のなか、私立大学は多様な個性、特色を創造しながら、建学の精神に基づいて自らの使命を果たしていかなければならない。

そのためには、私立大学はいま何をすべきか、自らに問い直す必要がある。とくにわが国の大学数・学生数の両面において約4分の3を占める私立大学には、市民としての見識や行動力、社会を導く創造力やリーダーシップを持った人材、さまざまな分野で社会を支える人材をいかに育むかが問われている。

例えば、大学院の重視とともに、学部教育のさらなる強化、大学が伝統的にもつリベラル・アーツ教育の重要性を再認識する必要がある。また、大学への社会からのニーズの多様化、知識の高度化、18歳人口の減少等々を踏まえ、一生涯にわたる学習の道筋を構築していかなければならない。生涯学習の進展のためには、伝統的なface to faceの授業形態に加え、さまざまな形態の学習方法が実行される必要がある。一方、諸外国の大学改革の趨勢に目を転じると、アメリカにおいては、レーガン政権時の「危機に立つ国家」、クリントン政権時の教育の全国的基準となる「教育スタンダード」の開発と、規制緩和を定めた「2000年の目標：アメリカ教育法」の制定をはじめとする諸改革が進められてきた。とくに「教育スタンダード」は、各学校の教育成果に対する責任である「アカウンタビリティ」を明確にすることを強く意図したものであった。

イギリスでは、サッチャー政権における「1988年教育改革法」において、教育水準局による監査である視学制度によって教育の品質評価を行うとともに、教育に市場原理を導入し、各学校に情報公開、自己責任を義務づけた。また、予算・教

員任免に関する各学校の権限が強化され、経営責任がより一層問われるようになった。サッチャー首相によるこの教育改革は、高等教育の大衆化と「情報公開」、「市場原理」、「自己責任」による教育機関の整理統合が基本方針であったといえる。

国公立という異なる設置形態のもと、高等教育費に対する歪んだ公財政支出（国費負担）がなされているわが国に、米英における大学改革をそのまま持ち込むことは無理であろう。しかし、わが国の大学においても、「アカウンタビリティ」、「情報公開」、「市場原理」、「自己責任」を念頭に置いた改革は必要であり、こうした視点を抜きにした改革は、独りよがりの改革といわざるを得ず、結果において、わが国の高等教育機関の国際競争力を著しく減衰させる要因ともなる。

「 」では、わが国における教育改革実現のために不可欠な教育に対する公財政支出の低位性を指摘するとともに、高等教育費にかかる公財政支出のあるべき姿を提言し、「 」では、個々の私立大学が自己改革を進めていくうえで不可欠な規制改革事項及び税財政改革事項を提示してきた。

本章では、わが国の大学数・学生数の約4分の3を占め、高等教育の根幹を担っている私立大学が、その果たしてきた役割、果たすべき責任に見合った公財政支出を受けべき存在であることを説明、証明するためのアカウンタビリティの必要性について提言する。

1. 大学とは何か - その存在意義に対するアカウンタビリティの必要性

平成17年末の大学設置認可では、大学院大学2校の設置が「不可」とされ、申請を取り下げるケースも相次いで生じた。大学設置・学校法人審議会は「学生確保を急ぐあまり、開校準備が拙速になっている」との異例の会長コメントを出すに至っている。大学設置の抑制方針の撤廃、準則主義化、届出制の導入、株式会社の参入解禁を経たいま、私立大学は、自らの存在意義である多様な人材を養成するための「教育」、教育を支えるための「研究」、社会的公器としての「社会貢献」の「質保証」はいかにあるべきかについての再検証が不可欠である。

私立大学は、18歳人口という主要な「需要」層の減少傾向に立ち向かうべく、さまざまな施策に取り組んできた。しかしその一方で、「需要」確保のための施策に執心するあまり、いつしかその「質的向上」を忘れ、自らの存在意義や使命、社会的責務から少し離れたところで「量的拡大」を図りすぎてきたきらいがないか。

50年後、100年後の日本、世界をつくるのは人である。国公立大学にはない建学の理念を有する私立大学は、その唯一無二の特長をもって、50年後、100年後の日本を、そして世界を常に見据えつつ、多様な価値の創造を図るとともに、年齢や国籍を超えた「社会変革の核」となる多様な人材を育成し続ける社会的責務を負っている。そして私立大学がその社会的責務を全うし続けるためには、個々の大

学が独りよがりの「質的向上」ではなく、他者との比較に基づき、切磋琢磨する様を社会や国民に対して明確なメッセージをもって説明し理解を得る努力を続けていかなければならない。アカウントビリティが必要とされる所以である。

アカウントビリティとは、個人や組織が影響を与えたと思しき特定の事象や結果に関し、その原因となる意思決定行為（もしくはそれらを行わなかったこと）について合理的に説明を行う責任を指すとともに、力や権限、財を一方が他方に負託することによって、負託された側が負託した側に対して負う責任を指す。

この考え方を大学に敷衍すれば、社会が大学にその機能を負託し、補助金の交付や税制上の優遇措置を講ずることに対し、大学は社会に対して教育、研究、社会貢献を実現する責任を負うという関係を持つことになる。大学には社会に対して、合法的かつ合理的に公益を実現するための教育・研究を行い、求められる成果を出す責任（結果責任）と、教育・研究の内容や実施過程及び結果などについて情報を公開し説明する責任（説明責任）との二つの責任が課せられているのである。この「結果責任」と「説明責任」を遂行して初めて、大学は社会に対するアカウントビリティを果たすこととなる。

大学関係者は、「大学とは社会においていかなる存在であるべきか」、「大学の社会的、公共的な存在としての使命と責任とは何か」を常に自らに問いかけながら、学校教育法に定める「学術の中心として広く知識を授ける」とともに、「深く専門の学芸の教授研究」、「知的、道徳的及び応用的能力の展開」を具現化し続けるための教育研究とそれを実現するための経営面にかかるアカウントビリティを果たしていかなければならない。

大学がアカウントビリティを確実に果たすための制度設計こそが、規制改革、税財政改革を受けての自己責任原則にかなった新たなルールとなるといえよう。

2．大学におけるアカウントビリティ

(1) 教育研究体制にかかるアカウントビリティ

大学は「学術の中心として広く知識を授ける」とともに、「深く専門の学芸の教授研究」、「知的、道徳的及び応用的能力の展開」することにその存在意義がある。

私立大学は、国公立大学にはない建学の理念という特長を有する。「建学の理念」は、いかなる時代の変化、社会のニーズの変化にあっても決して風化させてはならず、常に現代の光を当てることで輝かせ続けなければならない。そのうえで建学の理念に基づいた将来計画（目的）、将来計画を具現化するための達成計画、達成計画を実現するための行動計画を策定し、その内容を社会に問い続けなければならない。

将来計画、達成計画、行動計画は明確かつ具体的なものでなければならず、「わが大学ではいかなる人材を養成するのか」、「そのためにいかなる教育研究体制を整えるのか」、「教育研究体制の整備の一環として、いかなる教員組織を

編制し、いかなる施設設備の整備を実行していくのか」を明示し、その実現の度合いを検証するとともに、その結果を社会に提示していかなければならない。換言すれば、現在の教員組織によって、目指すべき人材養成が実現され得るのかを常に検証し、建学の理念を輝かせ続けるための従来の枠組みにとらわれない柔軟な人事制度が必要となる。そしてその一環として、時代のニーズに則した教員の多様な役割に応じた多様な雇用形態が考慮されるべきである。そうした柔軟な教員組織の編制は、大学が提供する教育サービスへの多様なニーズに応えるための選択肢を増やすことにつながるとともに、教員もまた多様な雇用形態の中から自らに適した選択肢を責任をもって選ぶことができるようになる。

こうした一連のPDCAサイクル(Plan - Do - Check - Action)を有機的に展開していくための事業計画と事業報告書は、私立大学を設置する学校法人の最高意思決定機関である理事会を構成する理事の「結果責任」と「説明責任」を明確にするための極めて重要なツールの一つであり、理事会の最も重要な責務であるといえよう。

(2) 経営にかかるアカウンタビリティ

2006(平成18)年6月、金融商品取引法が成立、公布された。

この金融商品取引法では、以下の内容の規定が盛り込まれ、内部統制報告書への虚偽記載は罰則の対象となることとされた。

上場企業は内部統制として管理体制を整備・自己評価する。

内部統制が適正に機能しているかについての自己評価結果を記載した「内部統制報告書」を決算時に公表する。

公認会計士又は監査法人の内部統制監査を受ける。

監査結果が記載された「内部統制監査報告書」を公表する。

一方、2006(平成18)年5月に施行された新会社法においても、内部統制システムの構築の義務化が規定された。

この新会社法に規定化された内部統制とは、業務の適正を確保するための体制であり、1)法令及び定款に適合することを確保するための体制のほか、業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制として、2)取締役の職務の執行にかかる情報の保存及び管理に関する体制、3)損失の危険の管理に関する規程その他の体制、4)取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制、5)使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制等の確保が求められている。これにより、大企業(資本金5億円以上、もしくは負債が合計200億円以上の株式会社)は、適正な内部統制システム構築を果たさなければ、経営陣は善管注意義務などに違反するという意味で「違法」となり得る。

こうした事業会社に課せられる義務は、私学助成を受け、税制上の優遇措置を受

ける学校法人にあっては、さらに大きな重みをもって受け止められるべきである。私立大学を設置する学校法人の理事は、新会社法や金融商品取引法の意図するところを厳粛に受け止め、最高意思決定機関である理事会の構成員としての自覚と自律とともに、自らに課せられた責任の重さに見合った信念をもったリーダーシップの発揮が求められている。

3. アカウンタビリティを検証する評価制度

「結果責任」と「説明責任」からなるアカウンタビリティを担保するためには、さまざまな情報の開示が必要不可欠であることは論を待たない。

一方で、個々の学校法人が果たしているアカウンタビリティが、その存在意義に則して適正なものであるのか否かを評価する評価機関の充実が必要である。この評価機関は、公正性と透明性をもった複数の評価機関によって、それらが切磋琢磨されることによってその機能の向上が図られるべきである。こうした複数の評価機関の機能向上が図られることは、「 」で述べた学校法人、国公立大学法人、株式会社、NPO法人といった人為的な制度である設置形態に基づいた歪んだ公財政支出（国費負担）のあり方を超え、それらが果たしている機能・役割に基づき決せられる公正、適正な公財政支出（国費負担）の実現にも資することとなる。

・まとめ - 基本的考え方と引き続き検討すべき課題

このたびの提言を含め、以下にここ数年における本委員会の改革に向けての基本的な考え方を今一度整理しておきたい。

本委員会は、私立大学の存在とその健全な発展こそが今後のわが国の礎であることを基本に置き、私立大学が真に自立し、自律するための高等教育行財政のあり方及び私立大学自体のあり方（社会的責任）を追求してきた。それは換言すれば、官の役割と民の役割はいかにあるべきかの追求でもある。

中曽根内閣以降の政治の基本が「官から民へ」にシフトし、民を活性化することがこの国の生きる道であり発展の基本であるとされたのは、明治以来、わが国が西欧先進国に「追いつき追い越す」ことをモットーにひたすら走り続けてきた時代から、いまや世界のフロントランナーになったことの結果であり、官主導による社会経済政策から民主導の政策への転換である。「追いつき追い越せ」の時代にはいわばお手本が西欧先進国にあったために官が主導することが可能であった。しかし、もはや官が主導することは難しくなっており、もし従前のように官が主導しようとするれば、国を誤ることとなり、すでにして「政府の失敗」は随所に見受けられる。このことはわが国だけの現象ではない。

規制改革（撤廃・緩和）が強く叫ばれ、推進されてきたのはそのためである。民の自由な競争、その結果としての成功と失敗が社会経済の活力を生むのである。しかしそれには「公正・有効な競争であること」と「公正な取引であること」が

その前提条件となる。官の役割は、法制上も実際上も、その確保であり、そのための監視であり、セーフティネットの整備（安倍内閣における「再チャレンジのための対策」）等の措置である。官の役割はなくなるのではなく今までとは違う役割が求められるのである。

問題は、文教政策においてはこの時代の転換が十分には認識されず、施策の転換がなされてこなかったことである。そしてそれは医療・福祉、労働等の分野とともに政策の多くが「社会的規制」と認識され、経済や貿易上の摩擦の要因となっていた「経済的規制」とは質的に違うという認識（あるいは官を含めた既得権益者による思い込み）が基本的にあったからといえよう。経済分野でありながら半ば福祉分野化してしまったかに見える農業分野の規制改革が遅れているのもそのためである。

時代の文脈の中では、教育、とりわけ、高等教育は、大学の経営、財務管理、教学（教育体制、カリキュラム等）はすべて個々の大学等の自主的・自律的な活動に委ねられるべきである。法人格を持つことは必要であるが、国立大学法人、私立学校法人等であることは必ずしも要しない。「委ねるべき」と言っているのは、情報公開をどうするかも含めてであり、大学設置基準も必要最低限の基準を定めるものとすべきである。そして大学等は、経営・財務の状況、学費、教授陣・カリキュラム等、その実態を公開することとすれば、自由な競争の下で、適切に情報公開ができなければ、その大学等はそもそも存在し得ないこととなる。その場合、各大学のステークホルダーは、まさに自己責任を負うこととなり、大学等はステークホルダーに対する最低限の「提示事項」を法令上義務づけることは必要であろう。

このような状況下での文部科学省の役割は何か。第一は、各大学からの報告制度を整備し、各大学の情報公開の実態等を公表すること、第二は、大学（法人）が、自立（及び自律）して経営をしていくための法律上の条件整備（流通性を持つ学校法人債の発行能力付与、寄附税制にかかる法整備等）を図ること、第三に、国策として必要な場合の研究支援・教育支援である。

一挙にここまで行くことは容易ではない。われわれの提言も、上記の考え方を基本に置きながら、歩一歩としての提言であることを付言するとともに、以下に今後の具体的な主要課題を掲げる。

1．新しい時代における「官」と「民」が果たすべき役割

ここ数年でさまざまな規制改革が実現し、徐々にではあるが公正・有効な競争環境の整備が整いつつあるものの、それらは皆、「官」と「民」が果たすべき役割があいまいなままの改革であったといわざるを得ない。その意味では、改めて規制改革が目指す根本に立ち返っての検討が必要であり、その検討の前提となる新しい時代における「官」と「民」が果たすべき役割にかかる検討が求められる。

2. 新しい時代における公正・有効な競争環境の整備とアカウンタビリティ

(1) 学生一人当たり16倍に上る国私間公財政支出格差是正に向けた具体的方策

上記「1」における検討成果を踏まえ、学生一人当たり16倍に上る国私間公財政支出格差是正に向けた具体的方策とその実現のための環境整備のあり方にかかる検討が求められる。この検討に当たっては、平成19年度からの私立大学等経常費補助金にかかる特別補助と私立大学教育研究高度化推進特別補助の「メニュー化」への移行状況を踏まえた「交付金化」についても検討の余地があろう。

(2) 学校法人に対する寄附税制の基本理念のあり方

学校法人に代表される「民間が担う公」に対する寄附は、「自発的な税」であり、「寄附として措置する」か「税として払う」かは当事者の判断に委ねられるべきである。寄附を促す環境整備の足かせとなっている寄附税制のあり方にかかる抜本的な検討が求められる。とくに私立大学卒業生の卒業大学に対する関心は高く、個々の私立大学の強力なサポーターとなり得る。本報告の「5. 税財政改革」にもある「学校法人債の発行」や「寄附税制の改革」の実現は、教育というインフラの整備の一環であり、国家全体の利益に資するものである。その一方で、「学校法人債の発行」や「寄附税制の改革」の実現は、卒業生だけでなく広く一般国民による学校法人に対する関心（監視）の目が高まり、各学校法人はそうした一般国民からの期待に応えるアカウンタビリティ向上にも資すると思われる。

なお、上記「1」並びに「2. (1) (2)」にかかる検討成果並びに国公立大学の法人化や株式会社・NPO法人立大学の誕生を踏まえ、新しい時代における私立大学とそのステークホルダーとの関係性、ひいては社会における私立大学の位置づけにかかる世論の喚起のための諸方策にかかる検討が求められる。

(3) アカウンタビリティにかかるガイドラインの作成

本報告の「」では、私立大学における自己改革への社会的責任と、自らの存在意義を踏まえてのアカウンタビリティの必要性を提言した。私立大学の社会的責任を踏まえたアカウンタビリティは、本来、個々の私立大学が自らの建学の理念に基づいた将来計画（目的）、将来計画を具現化するための達成計画、達成計画を実現するための行動計画を策定し、それを社会に提示することで実現されるべきである。その意味ではアカウンタビリティをいかに果たすかは、個々の私立大学の「腕の見せ所」である。

その一方で、個々の私立大学という単体としてではなく、私学助成を受け、税制上の優遇措置を受ける高等教育機関としての私立大学全体としてみたときに、いかなるアカウンタビリティが求められるのかを検討し、最低限のガイドラインともいべきものを作成し、私立大学関係者に提示することは意義があるである

う。

おわりに

本報告では、諸外国との比較に基づき、わが国における「教育改革」を実現するための教育に対する公財政支出の重要性を指摘するとともに、学生一人当たり16倍に上る公財政支出（国費負担）の国私間格差とその是正（イコール・フットイング）の必要性を繰り返し訴えている。また、自律的な大学改革の呪縛ともなっている各種規制は、大学の「質」を担保するために必要最小限なものとするべきであるとの基本理念のもと、各種規制事項の改革と税財政改革の必要性を訴え、文部科学省をはじめとする関係機関に対して教育改革を国家戦略の一環として位置づけ、それに見合った政策を打ち出すよう提言している。

その一方で、わが国の教育改革を自律的・主体的に実行していくための私立大学のアカウンタビリティの必要性を訴え、高等教育の約4分の3を担う私立大学の自覚と責任の重さを私立大学関係者に改めて想起していただくことを意図してとりまとめた。

教育が国家戦略として位置づけられるとともに、イコール・フットイングの実現を通じて、私立大学の自律的・主体的な大学改革が進み、真の意味で教育改革が推進されることを期待する。

経 営 委 員 会

担当理事	はっ 八	た 田	えい 英	じ 二	同志社	大学長
委員長	た 田	なか 中	かず 一	あき 昭	拓殖大学	政経学部教授
委員	かわ 河	い 合	のぶ 宣	たか 孝	同志社	経済学部長
	なが 長	おか 岡		いさお 功	順天堂	医学部教授
	にし 西	の 野	よし 芳	お 夫	関東学院	常務理事
	く 工	どう 藤	のり 教	かず 和	慶應義塾	常任理事
	さわ 澤	き 木	かつ 勝	しげ 茂	南山学園	常務理事
	わか 若	ばやし 林	ひろ 洋	お 夫	立命館	常務理事
	た 田	やま 山	てる 輝	あき 明	早稲田大学	副総長・常任理事（平成19年1月辞任）

