

高等教育分野における規制改革のあり方
及び
国立大学の「独立行政法人」化に対する
私立大学の対応方策

平成14年3月19日

社団法人日本私立大学連盟
経 営 委 員 会

目 次

はじめに	1
. 規制改革	2
1 . 高等教育分野の規制改革は「何をどうすれば」進むのか	2
2 . 大学による主体的な運営を可能とするために	3
3 . 改革すべき規制は何か	4
(1) 審査期間の短縮	5
(2) 行政機関への提出書類、書式（記入様式）等の簡略化	6
(3) 学生定員にかかる規制の緩和	6
(4) 教員定数にかかる大学設置基準及び大学院設置基準の改正	7
(5) 「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」 及び「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する 法律」の改廃を含む大幅な見直し	8
(6) 設置経費にかかる全額自己資金方式の撤廃	9
(7) 私立大学等経常費補助金の配分方法	9
(8) 教育・科学技術創造立国実現のための税制改革	9
(9) 「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内規」 の改正規定の再改正	10
(10) 卒業単位数の削減	10
(11) 昼夜開講の区別、昼夜定員の区別の廃止	10
(12) 外国大学の国内設置に関する規制改革	11
4 . 規制改革によって何がどうなるのか	11
5 . 規制改革の留意点	11
6 . 情報公開は社会的責任	12
(1) 教育内容	13
(2) 財務状況	13

・ 国立大学の「独立行政法人」化	14
1 . 私立大学は何を求めべきか	14
(1) 規制体系にかかる不均衡の是正	14
(2) 高等教育機関への公財政支出等のあり方の再検討	14
(3) 競争上の均衡の確保	15
(4) 資産上及び税制上の均衡の確保	15
2 . 私立大学には何が求められているか	15
(1) 社会の信頼を獲得するための戦略的経営	15
(2) 教育研究の財源確保への自主的努力の推進	16
(3) 情報の非対称性の改善	16
(4) 情報公開の徹底	16
(5) 評価事業の充実	16
(6) セーフティ・ネットの構築	17
(7) 私立大学と「独立行政法人」化後の国立大学との新たな連携の検討 ...	17
おわりに	18

はじめに

高等教育を担う国公立大学は、今日新たな時代的課題に対応し得る大学づくりに取り組みつつある。高度な科学技術、情報化や国際化に対応した教育研究の必要性、時代の課題に挑戦することのできる個性豊かな次世代の養成など、高等教育機関の使命と役割が大きく変わりつつあるからである。今やわが国の高等教育はすでに広範に進展しつつある研究・教育のグローバル化の厳しい渦中にあり、それぞれの大学にはその存在意義を問われていることを念頭に置いた大学経営が求められている。

これらの使命を担い、役割を果たしていくためには、それにふさわしい新たな高等教育機関に関する制度・運用を構築する必要がある。

橋本内閣の六大改革の一つとして教育改革が取り上げられ、今日さらにその具体化の検討が進められているのはそのためであろう。

この点と直接かかわるのが、一つは規制改革であり、もう一つが国立大学の「独立行政法人」化の問題である。その帰趨は、今後の高等教育のあり方を大きく左右する。

われわれは、規制改革を国公立を問わず高等教育機関全体の将来のあり方を方向づける重大な課題であると考え、その対応策を検討してきた。

また、国立大学の「独立行政法人」化問題は、ひとり国立大学だけの問題ではなく、そのあり方は高等教育機関全体に大きな影響を及ぼす重大な問題であり、私立大学として積極的に取り組んでいかなければならない課題であると考え。諸般の状況から考えると、とりわけ文系小規模大学に対する影響は大きく、早急に対応策を多角的に検討しておく必要がある。むしろ、国立大学の「独立行政法人」化を機に、国公立大学に共通する課題を明らかにし、今後の高等教育機関の運営にふさわしい制度を展望し、運用の改革を行うべきである。

なお、平成13年10月26日に政府が公表した「改革先行プログラム」には、高等教育機関のあり方に重大な影響を与えると思われる政策が盛り込まれており、とくに注目すべき点は、平成14年度政府予算において措置されている「世界的教育研究拠点の形成のための重点的支援 - 21世紀COEプログラム」である。これは、重点分野を指定し、競争的資金を配分することにより、研究分野に主体的な競争のインセンティブを導入しようとするもので、その政策意図は理解できないわけではないが、重点分野の選定、審査機関のあり方、審査基準等について、文部科学省の見解を確認しておく必要がある。なお、この「世界的教育研究拠点の形成のための重点的支援 - 21世紀COEプログラム」は、研究分野のみの視点に基づいた政策といえるが、「国家百年の計は教育にあり」との言葉にもあるように、政府は、大学が担うべき使命のもう一つの柱である「教育」の充実方策の検討を忘れることがあってはならない。

．規制改革

規制改革については、その推進機関である政府の規制改革委員会においてさまざまな取り組みが行われてきた。その成果は高く評価されるが、教育分野については今なお多くの規制が残っており、その改革は焦眉の課題である。「規制改革」は、従来の「規制緩和」とは異なり、単に規制を撤廃したり、緩和するのみならず、市場競争になじむ課題については、市場原理に従った公正・有効な競争を促すとともに、市場における競争環境を整備するためのルールづくりを行おうというものであり、事前規制型行政から事後チェック型行政への転換を図るものといえよう。高等教育分野に大幅に市場原理を導入することは、当然その結果として、それぞれの高等教育機関が、自己責任と創意によってたえず自己改革を進め、その社会的責任を果たしていかなければならず、その責任はますます重大となってくる。

小泉内閣においても、規制改革委員会を衣替えした「総合規制改革会議」が六つの重点分野の一つに「教育」を取り上げているのも、かかる趣旨をさらに深めるためのものと思われる。

このような文脈の中で、今日、わが国で求められている教育研究や人材養成の戦略目標と課題について、規制が存在しているがゆえに障害となっている問題構造を解明し、社会的にアピールすることが一層必要となっている。

1．高等教育分野の規制改革は「何をどうすれば」進むのか

教育サービスは、公共サービスとしても市場サービスとしても供給が可能な価値財（サービス）ではあるが、しかし、公共支出を不要とするほど市場競争原理が完全に機能するとはいい難い。あらゆる分野における市場原理の機能化を「国是」としているとも思われるアメリカ、イギリスにおいてさえ、高等教育に関する限り例外的地位を与え、公共財政全体及びGDPに占める高等教育機関に対する公的支出の比率はわが国と比べてはるかに高いし、またアメリカの場合には連邦政府は「カネは出すが口は出さない」を原則としていることに注目すべきであろう。

従来、教育サービスの公共性や公共支出等を理由として、この分野に対する政府規制が広範に及び、その結果、個々の教育機関の自主性や創意を大きく制約してきた実態があった。今後は、文部科学省を中心とした政府による規制のあり方を大幅に見直す必要があると同時に、国公私立大学間、私立大学相互間における自主規制とも称し得る既得権益的な規制の改革についても検討されるべきであろう。

このような規制を見直すに当たって念頭に置かなければならないことは、高等教育分野の規制は何を目的としているのか、規制を緩和ないし廃止をする場合の目的は何かを明確にし、それが社会的妥当性を持つ必要があることである。すなわち高等教育分野において、市場競争原理を十全に機能させるべき領域と、教育という社会的責任を果たしかつ教育研究の質を保証する観点から社会的規制が必要とされる

領域とに峻別することが必要である。

まず、重要なことは、価値多元的な今日の社会にあって、多様で個性豊かな教育研究や人材養成を行うには、高等教育全体に対する従来の文部省（現文部科学省）による一元的な高等教育の管理・運営には問題が多いということである。

私立大学は、すでに文字通り独立した法人として自己責任原則により運営されている。一方、国立大学は、大学自治があるとはいえ、文部科学省による一元的な運営に委ねられている。この現状に鑑み、かつ、規制改革の観点からわが国における高等教育の基本的な枠組みを考えると、まずはじめに国立大学のあり方が問われてしかるべきであろう。すなわち、複雑かつ高度に発達し、国際的にも大きな役割を果たしているわが国において、すべての国立大学を一元的に文部科学省が運営することは適切でなく、また、具体的な成果を評価する視点からも問題点が指摘されざるを得ない。

このような文脈から、現在検討が進められている国立大学の「独立行政法人」化は、その自律性の向上という点で評価できるものである。ただし、上記の趣旨から明らかなように、「独立行政法人」化に際しては、国立大学全体を一つの「独立行政法人」として扱うことは適当ではない。また、「独立行政法人」化後においても、「独立行政法人」化された大学の国への依存体質と文部科学省による強力で一元的な関与が事実上継続するのであれば、問題の多くがそのまま残ることとなる。したがって、この点については、従来の文部省（現文部科学省）による高等教育についての一元的運営の功罪について十分な評価が行われる必要がある。

要するに、従来の国立大学制度を、自律と競争をキーワードとして変革すべきである。「独立行政法人」化はその第一歩であり、さらに、大学に対する一元的で唯一の規制主体としての文部科学省の権限を見直すべきであり、高等教育行政のあり方が問い直されなければならない。

2．大学による主体的な運営を可能とするために

規制改革により、大学に競争原理が導入されることとなる場合、公正・有効な競争を確保し、大学がその社会的責任を果たしていくためには、大学の基本的事項（教育内容及び財務）に関する情報公開及び第三者評価制度の導入が不可欠である。情報公開は文部科学省、都道府県教育委員会・学事（文教）課等への公開はもとより、すべての大学間、学生・家計支持者及び社会的レベルでの公開でなければならない。

大学が主体的で、かつ、社会的責任を十全に果たし得る運営を実現するためには、教育サービスの供給主体（大学・学部）と需要主体（学生）との間で、市場原理が機能し、対等な地位を保つことができるような仕組みを確立すること、教育財政収支の基軸をなす教育サービス価格（学費）と教育内容の水準及び教育成果との関係を開示し、透明性を担保することが必要である。こうした考えは従来の供給主

体（大学側）中心の発想を変えて、需要主体優位の市場（需給）構造の構築を目指すものであり、それによって教育の質の高度化（輩出する人材の品質保証）を図ることができるものと確信する。

また、わが国の産業経済の国際競争力を回復させるためにも、高等教育に対する公財政支出を増額し、国公立大学間のイコール・フッティングを実現させ、その下で競争原理を導入し、教育研究と人材養成の高度化に資することが必要である。そして、私立大学が学費格差の是正をはじめ、国立大学と同じ土俵で競争することができるようにするためには、国立大学の民営化を視野に入れた検討を開始すべきである。

今や、私立大学は、受け入れている学生数という量的側面のみならず、教育と研究の質の高度化課題においても、国立大学と比肩するか、それを越える存在となる現実的可能性を有している。欧米へのキャッチ・アップ戦略においては、従来型の「偏差値秀才」の育成が有効性を発揮したが、いまや自ら新モデルを構築しなければならない。科学技術創造立国を目指す今日の日本においては、創造性と個性豊かな人材の育成が不可欠である。また研究面においては、産・官・学・地域連携に柔軟に応えることのできる大学システムが必要である。いずれにおいても、アメリカにおいて範をなす私立大学のように、わが国においても私立大学の担うべき役割は重大である。

上記のことを前提として、大学が高等教育機関として主体的にその社会的責任を果たしていくためには、国立大学の「独立行政法人大学」と「私立大学」が対等な地位を保ち、同じ土俵の上で、公正な競争を確保できるよう国立学校特別会計のあり方を含めた公財政支出のあり方が今後の大きな検討課題である。その解決のためには国公立大学全体の予算を設置形態を問わず再配分する方式が導入されるべきである。例えば、機関補助の配分の基準や方法の透明性を高め、結果を公開するとともに、配分結果の評価制度（機関）設置等の所要の措置が必要である。

3．改革すべき規制は何か

大学に関する今般の規制改革の中心は、国立大学の「独立行政法人」化であり、その帰趨に対応して、私立大学に少なくとも同等の規制改革が及ぶべきである。とくに学部・学科の設置、学生の定員管理が問題となるが、この点に関する審査の取扱方針にかかる従来の政策には矛盾があると評さざるを得ない問題点が見られる。従来の政策には、高等教育の質的水準の維持向上、国土の均衡ある発展、私立大学間の需給調整、文部科学省の権限確保等の視点によるものが混在していると見られることから、高等教育のあり方についてまずは問題点を整理し、そのうえで具体的な方策を検討すべきである。また各種規制の中には、法律に基づくもののほかにも、法律等を施行するために主務官庁の大臣が発する省令、公の機関が指定・決定等の処分その他の事項を一般に公に知らせる告示、あるいは審議会等において定めた内

規等が混在している点にも留意する必要がある。さらに問題は、法律に制定されている内容以上の規制が、行政指導を通して行われているという点であり、それは行政手続法第32条における行政指導の一般原則にも抵触しているといえる。

高等教育に対する従来の行政による指導は、本来国立大学に対し行われるべきものであり、それぞれに特色ある建学の精神に基づきその教育効果を社会に還元するという使命を有している私立大学に対して行われる行政指導は、透明性の高い、客観的基準に基づいたものに改めるべきである。これは時代の要請でもある。

このような改革の推進は、必然的に文部科学省のあり方の変革を迫ることになる。すなわち、文部科学省は、ルールないしガイドラインの策定及びそれに基づいて大学の管理運営が行われているか否かを評価する教育監督庁となるか、あるいは、評価は別の機関が行うというのであれば、文部科学省は大学に関しては高等教育に関する政策を企画立案し、事後チェックを行う官庁となることも検討されてよいのではないか。

以上を踏まえ、まず改革すべき点をあげるならば、大学・学部・学科の新設について、学生数に見合った校地、校舎、教室、教職員数等の基本的条件が整っていれば許可を与えるという「準則主義」を採用すべきである。とくに学部の新設に当たっては、学生定員の管理を含めた許認可にかかる文部科学省の役割を大幅に縮小することとし、現行の大学設置基準は教育研究水準を維持するための一つの指針とするべきである。また学部及び学科の新設改廃は、既定定員内であれば、届出事項とすべきである。

さらに、上記とは別に、当面少なくとも以下の改革を早急に進めることとし、その際、審査基準の明確化とその公開等を義務づけている行政手続法の精神を教育行政に徹底する必要がある。

(1) 審査期間の短縮

審査期間については、「平成5年度以降の大学設置に関する審査の取扱方針」及び「平成12年度以降の大学設置に関する審査の取扱方針」等により、徐々に緩和されつつあるが、「大学の設置等の認可の申請手続等に関する規則（平成3年文部省令46号）」では、学科開設年度の前年度の3月31日までに認可することとなり、現在12月20日前後に認可の通知を受けている。

しかし、特定の新学科などは、認可時期が設置計画年前年の12月～1月になることにより、4月の設置に向けた学生募集と入学者確保に大きな支障を来している。とくに福祉関係学部等における厚生労働省をはじめ他省庁における認可が必要なものについては、その事務の簡素化を図るなどによるスピードアップが必要である。

同一設置者内の大学・短期大学の定員の増加を伴わない範囲の学科の設置審査については改善されたが、定員増を伴う学部の設置の場合は従来のみであり、これについても短縮を求めたい。

また上記の学部・学科の設置及び収容定員の増加にかかる学則変更の認可申請中

の大学等におけるPRについても、従来に比し緩和されてはいるものの、なお条件等について規制が残っており、設置認可申請中または設置予定であることの明示義務を前提として完全に自由化すべきである。

(2) 行政機関への提出書類、書式(記入様式)等の簡略化

文部科学省をはじめとする行政機関への提出書類、書式(記入様式)等については、できるだけその簡略化が図られるべきである。

従前と比較すると、簡素化されてきたものの、申請時に提出を求められる添付書類の中には不要と考えられるものがなお多数見られる。例えば、短期大学を持つ大学における学科の収容定員変更申請に際しては、文部省高等教育局私学部私学行政課長名による学校法人理事長宛の通知(平成12年3月31日付)「学校法人の寄附行為又は寄附行為変更の認可の申請に係る提出書類の一覧について」により、「大学の設置等の認可の申請手続等に関する規則(文部省令)」の第3条第1項並びに同条第2項に基づき、同一学園の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学の状況を詳細に記した書類や関連資料を用意しなければならないとされている。また、学科新設に際して、大学の施設を共用する場合等であれば理解できるが、まったく単独の場合であっても施設関係資料の提出を求められる。

とりわけ、厚生労働省に係る福祉関連分野ではそれが極端である。例えば、介護福祉等の実習施設について、都道府県知事の施設概要を列記した意見書で「了」としているにもかかわらず、別途、その施設の詳細な内容を記した書類の添付が求められる。

(3) 学生定員にかかる規制の緩和

学生定員は、基本的に設置基準を満たす限り自由とし、国の補助を求める限度においてルールないしガイドラインに従うことにすべきである。また、国立大学の「独立行政法人」化の進展、すなわち「国の直営」から「複数公社化」への制度改革の前提として、大学制度の枠組みの中で個々の国公立間の競争のあり方が構想され、制度化されなければならない。したがって、学生定員については私立大学間の競争におけるクライシス・マネジメントを含めて総合的に検討し、各大学による「より主体的な運営」を目指すべきである。

日本の大学は「入り口も広く、出口も広い」といわれるが、これは収容定員の超過割合が補助金額に影響を及ぼすことと無関係ではない。このために、卒業判定が厳格であればあるほど、5年生以上が在籍し、学生総数の点から新入学者数が制限されるといふ悪循環が生じており、また、編入学希望者に対しても十分な入学許可が行えないのが実情である。現在、一定の改善措置が講じられつつあるが、5年生がその年度に卒業見込がない場合、4年生になるまでに、途中、落第・留年している場合でも、透明性あるルールに基づいて、補助金の配分基準にかかわる「収容定員」から除外すべきである。

こうした事態を打破するためにも、補助金の配分に当たっては、入学時の定員超過率の4年生までの収容定員超過累積率で算定するといった改善が図られるべきである。

なお、日本私立学校振興・共済事業団「平成12年度以降の私立大学等経常費補助金の配分方法方の見直し」（平成12年7月25日付）では、修業年限を超えて在学している者（留年生）を控除した調整係数による配点（収容定員に対する在籍学生数の割合）を算定するとされている。

（４）教員定数にかかる大学設置基準及び大学院設置基準の改正

「IT革命」の展開により、大学の講義方法は大きく変化している。「ドッグ・イヤー」といわれる今日、そのスピードはますます加速するに違いない。授業形態を異にする講義が、今後さらに増えてくると、収容定員ごとに定められている現在の専任教員数（下限）が果たして適当かどうかということになる。

各大学の学部に必要な専任教員数は、それぞれの学生収容定員ごとに大学設置基準で定められており、とくに同基準に定められる別表第一「備考2」において「収容定員が、この表に定める数に満たない場合の専任教員数は、その2割の範囲内において兼任の教員に代えることができる」と定められてはいるものの、その収容定員数の幅が大きいため、多少定員を減らしても、必要教員数を減らすことができない。

そのため、募集難による定員未達で経営が困難になっている私立大学、とくに小規模な文学・教育系大学の間では、人件費削減の観点から、大学設置基準の緩和を求める声が高まっている。

文学、教育系学部を例にあげると、1学科で組織する場合、「収容定員320～600人」の大学の専任教員数の下限は10人となっており、現在、収容定員600人の学部が収容定員を400人に削減しても、必要専任教員数は同じである。

そこで、「収容定員320～600人」とするのではなく、例えば「300～400人」の場合は教員数 人、また「401～500人」の場合、「501～600人」の場合といったように、刻み幅が小さくなれば、大学設置基準よりも超過している教員を、生涯学習センターなどの専属教員に配置替えするなど、人材の有効活用を図ることができる。

法学、経済学、商学系はさらに幅が大きく、「収容定員400～800人」の間はすべて14人となっている。理系の場合もほぼ同様である。また二つ以上の学科で構成される場合も同様である。

大学設置基準では、これら「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、この刻み幅も大きいことから、学部と同じように幅の縮小が望まれる。

これら私学自身の体質強化のための規制緩和要請に対しては、「教育内容の劣悪化につながる」とする異論も出てこようが、その危惧については、これとは別に、私学助成における定員超過率と助成額の相関の徹底的な見直し等によって効果的な

解決を図り得るものとする。

全般的に言えば、18歳人口の減少に伴う学生数の激減という事態を考慮し、大学設置基準及び大学院設置基準における必要教員定数について、入学定員（学則定員）と実数を考慮して教員総数を弾力化するなどの是正が必要である。また、学部・学科の新設にかかる教員体制について、完成年度に至るまでの間、非常勤教員までを含めて届出なければならないが、これを大幅に緩和すべきである。さらに、変化の速い時代に対応するためにも、これまでの完成年度までの硬直性を廃し、カリキュラムについても、一定の範囲での変更を可能とすべきである。

（５）「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」及び「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」の改廃を含む大幅な見直し

21世紀の国土のグランドデザインを描くべく、国は昭和39年、大都市圏における産業及び人口の集積密度を是正し、国土の均衡ある発展を目指して、首題の法律を施行した。大学は同法において、「等」の中に包含され、以来30数年が経過し、同法は一定の目的を果たしたとみられるが、その一方で、対象圏内においては大学のみならず、企業間に対しても有形無形の悪影響が噴出している。そのため、関係都府県、市、商工会議所などにより、法律の改廃や大幅見直しの要望が相次いで提出されている。

大学についていえば、この法律があることにより、例えば、首都圏では、同法第8条第1項第3号及び「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施行令」第5条第4号により、教室の増設がままならず、大きな問題が起きており、国が積極的に推進している生涯学習の拡大にも支障を来している。また名古屋市に至っては、「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」及び「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」に定められた制限区域でないにもかかわらず、文部科学省による内規によって準制限区域に指定され、教室の増設ができないというのが実情である。

マーケット・ニーズに基づく教育研究環境の整備を推進すべく、自由競争が今後の前提となるのであれば、教育研究の提供場所はマーケット・ニーズ、大学の採算性、よりよい教育研究の提供という視点から考え、各大学独自の教育スタイルに基づき設定されるようにすべきである。

これが実現すれば、教育研究環境の整備、生涯教育に対応した教育研究活動の展開が可能となるであろう。

このことに関し付言すれば、首都圏等に対し大学の設置を厳しく規制することによって、その他の地域において自動的に大学が設置されるわけではなく、現実には、当該地方の創意と努力により需要を喚起することを通して大学の設置が可能となることを認識すべきである。

この法律に関しては、総合規制改革会議も「規制改革の推進に関する第1次答申」（平成13年12月11日）の中で、前述とほぼ同じ論旨から早急な措置を求めている。

る。

(6) 設置経費にかかる全額自己資金方式の撤廃

学校法人においても民間企業に準ずる市場競争が不可避であることを考えれば、公益性を保持しつつも、経営的裁量が与えられるべきであり、自己資金を含め、経営については、各大学が自己責任をもってこれに当たるべきである。篤志家が巨額の寄附によって私立大学を創設するという時代は基本的に終わったと認識すべきである。大学・学部・学科の新設にかかる設置経費の全額自己資金方式は撤廃されるべきであり、設置計画（民間企業でいう事業計画）の内容と水準が適切であれば、設置にかかわる資金調達の方法は問わないとすべきである。今日、アメリカ、イギリスを含む先進国の私立大学で、この種の設置経費規制は、類例がない大学財政・経営規制である。

(7) 私立大学等経常費補助金の配分方法

新たに設置した学部・学科には、医歯学系及び理工系学部における実験系を除いて、完成年度に達するまで補助金が配分されることはない。完成年度を待たずに先行建設した建物・施設・機器備品の整備、先行配置された教職員を擁して、当初の4年間こそ経営的には最も厳しいものがある。この点の改善は喫緊の課題である。

(8) 教育・科学技術創造立国実現のための税制改革

日本私立大学団体連合会のみならず、政府の科学技術基本計画（平成13年3月30日閣議決定）、経済財政諮問会議提言（平成13年6月26日閣議決定）、総合科学技術会議提言（平成13年7月11日閣議決定）、総合規制改革会議提言（平成13年7月24日）などでも強く主張されているように、国家百年の大計を図る崇高な理念に基づく高等教育振興のための税制改革を早急に進めなければならない。例えば、私立大学等の受託研究収入の非課税化、学校法人に対する寄附金促進のための寄附金にかかる所得控除限度額の拡大、あるいは寄附金にかかる損金算入限度額の拡大などの実現は急務である。

私立大学における外部資金導入の促進を図るべく、受託研究収入の非課税化の実現とともに、私立大学は非営利組織であるという点では、国立大学と異なるものではなく、民間のシンクタンクの株式会社と同列に考えられるべきではない。また学校法人が行う事業は、他の公益法人とは異なり、国の将来を担う人材養成という公共性の強い教育研究活動に特化しており、私立大学に直接支出される寄附金はすべて教育研究活動に充当され、利益を生むものではなく、学校法人に会計上、利益という概念は存在しない。社会における私立大学の重要性及びその公共性を認識し、現在の国立大学と同じ取り扱いにすべく、特定の目的の寄附金だけでなく、寄附金すべてを学校教育法の1条校の指定寄附への包括指定（寄附者が税制上の優遇措置を受けることができる指定寄附金のうち、一定の条件のもとに包括的に指定するも

のであり、寄附者が法人の場合、寄附金額の全額が損金算入できる）とし、全額損金扱いとすべきである。

またアメリカでは、レーガン政権以来、ブッシュ政権に至るまで、高等教育改革に取り組んできたが、その一環として、私立大学に対する税制上の全面的な優遇措置（企業／個人を含むすべての寄附金に対する所得控除〔損金算入〕措置、学校債購入者の利子所得全額免税措置等）を講じ、教育研究の高度化を達成してきた。日本においても、公正・有効な競争環境を確保すべく、こうした改革措置を政府は実行すべきである。アメリカにおいて広く社会に定着している寄附文化が日本で一向に進まないのは、寄附に対する適正な税制上の優遇措置がとられてこなかった制度上の不備も大きい。

（９）「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内規」の改正規定の再改正

標題の内規の平成13年2月の改正により、設置経費の財源の保有形態として、「一定の要件を満たす有価証券」が含まれることとなったものの、ただし書きにより、その財源は設置経費の支払時期までに現金化しなければならず、また申請年度に支払いを要する設置経費相当額は申請時において現預金で保有していなければならないこととされている。したがって、例えば、相当以前に組み込んだ超高利回りの有価証券の保有を継続できず、所定の時期までに、悪条件のもとでの解約をせざるを得ず、結果として「得べかりし相当利益」を逸することになる。この規定を再改正し、当座は借入金でそれに充当し、従来の高利の資金運用を継続できるようにすべきである。

（10）卒業単位数の削減

現在、卒業単位数は124単位である。欧米の諸大学に比して極めて多くなっていることから、一科目ごとに密度の濃い学修を進めるためには、卒業単位数の削減が必要である。それとあわせて、大学は自らむしろ教育の質の確保と学生の自発的な勉学を保障するため、後述するような教育内容等の改革を進めなければならない。

（11）昼夜開講の区別、昼夜定員の区別の廃止

社会経済の実態からすれば、基本的に各大学に委ねるべきである。

なお、大学設置基準では、昼夜開講制を実施する場合には、第1表の備考5において収容定員にかかる面積を、別表第1の備考5及び別表第2において収容定員にかかる専任教員数を減ずることができるとされている。

（12）外国大学の国内設置に関する規制改革

今日、欧米諸国とりわけアメリカの有力私立大学（大学院）が、日本をパスして、アジア地域に分校（学部、大学院、ビジネス・スクール等）を設置する動きが加速

している。日本の高等教育を活性化するために、外国大学の日本分校の設置について促進的な政策措置がぜひとも推進されるべきである。

例えば、すでにアメリカには日本の学校法人が正規の大学を設置している例もあり、アメリカにおける大学（学部・学科）・大学院設置認可の各州政府基準（教員数と質的水準、校舎、図書館、寮・厚生施設等）を考慮し、大学間国際競争を促すべきであり、それにかかわる障害は可能な限り除去すべきであろう。建物延床面積に対する3倍の校地という条件も撤廃すべきである。これは日本法人についても同様である。

4．規制改革によって何がどうなるのか

設立認可が簡略化され、大学の自主性が付与されれば、個々の大学の自己努力による活性化及び経営の自由化が進む。また、審査期間が短縮され、年度の早い時期での認可が可能となれば、学生募集を早くから行うことが可能となる。さらに行政機関への提出書類、書式（記入様式）等の簡略化によって、事務コストは大幅に軽減される。

しかしその一方で、従来に増して教育研究水準の維持が難しくなり、教育機関として不適当な機関が誕生したり、地域間格差がこれまで以上に大きくなるおそれもある。したがって、大学設置に関する準則型の最小限の基準が必要であることは否定できない。しかし、その基準を満たしている限り、大学間競争が行われ、信頼できる機関による評価が適切に行われ、かつ公表され、志願者・学生という教育サービスの需要者の立場からの評価が行われることになる。その結果、劣悪な大学は市場から撤退することとなる。大学を含む教育機関間において消費者利益のために競争原理が働き、質のよい教育機関が社会的に評価される社会こそ、成熟した民主主義社会の条件である。

5．規制改革の留意点

通常、公的規制には、参入・退出規制、費用・価格規制等の経済規制と安全・環境・消費者保護等に関する社会的規制とがある。教育分野においても当然、規制を緩和・廃止すべき対象と、むしろ強化すべき対象とがあり、将来を見通した的確な判断がなければ、後代に大きな禍根を残すことになるであろう。

規制改革の動向には、多くの異なる文脈からの諸問題が含まれており、問題の適切な整理に即して果敢な決断が下されれば、良好な結果が期待できる反面、安易な対応がなされる場合には、かえって悪い結果を招来する。高等教育分野の規制改革（緩和ないし廃止及び新たなルールの設定）において、当該大学、学部、学科という機関と教職員により、教育に対する明確な理念、使命感、目標が共有される必要がある。また、解決の優先順位等に関する十分な検討がなされないまま「改革」が

進行すれば、教育の質の後退を招くなど、症状は悪化し、むしろ解決は遠のくであろう。

しかし、規制改革、とくに国立大学の「独立行政法人」化により、大学制度を分権的に組み上げる第一歩が記されることは、基本的にわが国の高等教育制度全体においてメリットをもたらすこととなり、これを契機として、私立大学及び国立大学を含めて、大学制度における自律的な要素を強めるための動きが活発になることが予想される。この場合においても、規制改革が高等教育を担う大学制度の社会的枠組みを崩壊させるような有害無益な競争の導入につながらないように留意する必要がある。経済、社会の変化がグローバル・レベルで進む現下の情勢の中では、「猫の目の変化」は問題なしとしないが、適切な規制改革は、変化に即応した教育とその基礎となる研究にとって大いにメリットとなるであろう。

6．情報公開は社会的責任

規制改革が進み、公正・有効な競争条件が整ってくれば、それに伴い、情報公開と評価が必要不可欠となる。個々の大学が当然の社会的責任として情報を公開すべきであり、仮にこれを実施しなければ、それは自己否定でさえあると考えるべきである。

学生は本来、消費者とみるべきと考えるが、そのことを誤ってとらえれば、「消費者追随主義」となり、教育と大学がレジャー化するおそれがある。教育サービス支出は、より正確には（人的）投資支出と規定すべきであり、知的能力の高度化は、労働の限界生産性と付加価値生産性を高め、稼得所得を増加させるものである。ちなみにアメリカでは、学歴（学校卒業資格）と所得水準との間に正確な正の相関があることが、統計的に検証されている。

その意味では、高額の学費、生活費を負担して子弟の将来に賭ける保護者や学生本人のことに鑑みれば、できるだけ詳しい教育内容と財務状況に関する情報を提供すること（教育の内容・水準に関する情報についての学生・保護者等と大学当局との非対称性の克服）は、社会的、公的機関として当然の義務である。これは情報公開というより、むしろ自ら積極的に教育内容、その成果（学生への教育付加価値、進路・就職等）、そして財務・経営状況を利害関係者（学生、卒業生、寄附者、納税者）に説明するというアカウンタビリティを果たすということであって、それこそが、今日求められていると認識することが重要である。

以下に「教育内容」と「財務状況」に関して、情報公開についての考え方を述べることとする。

（１）教育内容

各大学は、現在の学生募集上のアピールやPRではなく、可能な限り生の姿を公開し、明らかにすべきであり、FD（ファカルティ・ディベロップメント）を制度

化すべきである。一人ひとりの教員の教育サービスの内容と質について、学生の評価を公開し、また教育サービスに関する苦情を受け付け、回答する常設機関の設置も必要となってくるであろう。

(2) 財務状況

学校法人が公益性の高い法人である以上、財務状況の公開は当然必要であり、いわんや国、地方公共団体から補助金を受けている私立大学の財務状況の公開は、少なくとも企業における株主総会における程度の公開は不可欠であり、義務化されることがあってもよい。明確な理由なくして、公開を拒否する学校法人は、私学助成の申請を辞退すべきであり、国及び地方公共団体は公開法人と非公開法人を公表することに加えて、その公開方法を明らかにすることも必要であろう。

その意味では、情報公開に関する最低基準を定め、それを越える事項の公開は大学ごとの裁量で実施していくことが妥当であろう。

・国立大学の「独立行政法人」化

1. 私立大学は何を求めるべきか

(1) 規制体系にかかる不均衡の是正

国立大学については、いかにして「独立行政法人」化させるかということよりも、「独立行政法人」化後に私学を含めて日本の高等教育をいかにして高度化させていくかについてのグランドデザインを描くべきであり、そのうえで高等教育に関する自律と競争を基本原理とするルールづくりを進めるべきである。場合によっては、私立大学自ら、そのグランドデザインを描き、国に提示することも考慮すべきである。このことに関し、現時点においてとくに参考となるのは、平成12年7月に文部省に設置された「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が、平成13年9月27日にとりまとめた「新しい『国立大学法人』像について（中間報告）」である。同中間報告では、教学・運営組織にかかる案として、A～C案がとりまとめられているが、そのうちB案もしくはC案が実現するのであれば、学校法人の理事会、評議員会の組織についても見直しの対象とすべきことはいうまでもない。

国立大学は「独立行政法人」化に伴い組織編成の弾力化が図られることとされているのに対し、私立大学については、学部・学科の設置、改組転換について認可制がとられている現状にあることから、公正・有効な競争環境を確保するため、私立大学の学部及び学科の設置、改組転換にかかる不均衡な規制体系を早急に是正すべきである。

教員の業績審査及び処遇に関する文部科学省の審査を撤廃すべきである。このことに対応する代替措置として、各大学が所属教員の業績を学生や社会に公開することを義務づけるのも一策である。

(2) 高等教育機関への公財政支出等のあり方の再検討

高等教育機関への公財政支出については、高等教育が人材マーケットの質と量を規定し、また、就学する人材の将来の期待収益にかかわることであるから、その関係をあわせ考えるべきである。わが国の高等教育に対する公財政支出の財政全体に占める割合及びGDP比は、サミット参加国中最低で、カナダやアメリカ、ドイツ、フランスの2分の1ないし3分の1に過ぎない。OECD参加国平均で見ても2分の1を大きく割っている。こうしたことも、わが国の大学の経済発展に対する貢献度が国際的に極めて低い重大な背景の一つである。

現行の国立学校特別会計と私学助成という機関補助を見直し、公財政投資は機関の設置形態を基準とする考え方から機関の教育研究機能の内容と水準に着目した方式に転換を図るべきである。

評価結果を公財政支出に反映させることも念頭に置きつつ、社会が求める高等教育機能を発揮させるべく、設置形態を超えた大学間の競争を促進する必要が

ある。評価項目には、日本の人材養成や学術水準の視点から、大学間の競争を促進する公平で透明性の高いものが考慮されるべきであろう。

私立大学における外部資金導入の促進を図るための税制改革として、受託研究収入の非課税化の実現とともに、私立大学に直接支出される寄附金のすべてを全額損金算入できるよう、包括指定寄附とすることを実現すべきである。

個々の私立大学における経営面への市場原理導入の促進、公正な評価や格付けの定着を図るべく、学校債については、アメリカの先進事例にならって、完全なオープン・マーケット化と利子所得非課税化が図られるべきである。

(3) 競争上の均衡の確保

公正・有効な競争は、公平な資源配分のもとに初めて成り立つことを認識し、これを実現すべきである。

国公立と私立とのイコール・フットィングが達成されていなければ、真の意味の経営面での競争は不可能であることから、同じスタート地点に立ち得るような制度・仕組みにする必要がある。

(4) 資産上及び税制上の均衡の確保

国立大学の「独立行政法人」化により、国有財産は「独立行政法人」へ譲渡され、私立大学と資産上の差異が生ずる可能性があることから、公正・有効な競争環境を確保すべく、私立大学のキャンパスに関する設置基準や首都圏等における設置規制の撤廃、資産取得・運用面での自由度を高めるべきである。

私立大学の持つ公共性、公益性から、税制上の配慮は不可欠である。とくに国立大学と私立大学間における競争条件の均等を実現する観点から、税制について見直すことが必要である。

中でも寄附金については、個人や企業等がいつでもすぐに全額損金で寄附金を拠出し大学が受け入れることができるように、条件整備を図る必要がある。

また、消費税については、学費等に対する配慮がなされているとはいえ、将来に向け消費税率が上がる可能性についても十分に検討しておく必要があり、ヨーロッパ諸国などの先例を十分に参考にしつつ、ゼロ税率のほか、可能性としてはあるが、入学金、授業料、施設費等を完全に課税取引に含める手法、非課税ないし戻し税の構築など、軽減税率の導入が必要である。

2. 私立大学には何が求められているのか

(1) 社会の信頼を獲得するための戦略的経営

規制改革の進展、労働市場の成熟が進むにつれ、私立大学は社会からの安定した信頼を獲得するための戦略的経営が求められる。

大学側のマネジメント（ガバナンス）機能のより一層の向上が求められる。

私立大学自らの自主規制基準とそのスキームを提示する必要がある。

(2) 教育研究の財源確保への自主的努力の推進

今、私立大学は、教育研究の高度化をめぐる国立大学との競争環境整備のための最も重要な政策措置として、財政基盤のイコール・フットィングを主張するとともに、財源確保のための自主的努力を行うことが求められている。

欧米の大学における多様な産官学協同の展開、受託研究の拡充、提携相手との相互利益となる寄附政策への創意工夫、教育研究分野のリエゾン活動の旺盛な展開、ネットワーク教育の事業化等を見習い、私立大学の国際的・社会的ネットワークを格段に拡充する戦略的な財政課題に直面している。こうした点では、私立大学は、民間の公益性を持つ法人ではあるが、先進的な企業経営の手法に大いに学ぶ必要がある。

(3) 情報の非対称性の改善

学生及びその保護者への良質な情報の確保をいかにして図るかという視点から、受験生、入学者及びその保護者と大学との「情報の非対称性」を早急に解消する必要がある。

(4) 情報公開の徹底

情報化時代に入り、従来は垣間見ることすらできなかった分野の中身までが見えてくるようになった。ところが、大学の教育内容は、一部の情報化推進先進大学を除いて、まだまだ真の姿が読み取れないのが実態であると思われる。

社会や受験生本人、保護者が主として知るのは「夢いっぱい」の大学案内程度で、日ごろの教育の中身、その成果はほとんど知る由はない。したがって、多くの大学において、入学後、入試関連パンフレットと実態とのギャップに耐えられず、退学していく者が少なくない。

国立大学では、教育内容の第三者評価が義務化されたが、私立大学においても早急に同様の措置をとり、学内外に教育成果を明らかにしていく必要がある。それがなくては、規制改革さえ求める資格がないといわざるを得ない。

納税者への説明責任という視点から、公財政支出の使用状況に関する情報公開の徹底が求められる。

財務・資産状況、教員の採用方法等にかかる情報など、情報公開のあり方について早急に検討し、そのルール化が求められる。

(5) 評価事業の充実

教育面に関するアクレディテーション制度を確立し、個々の大学において積極的に導入することが求められる。

研究面については、第三者評価機関による評価を積極的に行う。

上記、のほか、大学が担う機能の多様化に伴い、各機能ごとの評価活動の実施など、評価方法の多様化が求められることから、大学の多様性に対処すべく、官からの影響を受けることのない多様な主体による多元的評価システムを確立する必要がある。

(6) セーフティ・ネットの構築

大学間の組織合併などを活用した大胆なリストラクチャリングを可能とすべく、その条件を検討することが求められる。

学生の転籍を円滑に行うための条件整備が求められる（その際、大学評価が重要な役割を演じることとなる）。

経営破綻に陥った学校法人の法的処理については、民事再生手続を活用するほか、さらなる立法的整備の要否を検討することが求められる。

(7) 私立大学と「独立行政法人」化後の国立大学との新たな連携の検討

複数大学の連合によって新たな学部、大学院を設置することは、当該大学の教育研究上、あるいは当該地域社会にとっても大きなメリットをもたらす。私立大学と「独立行政法人」化後の国立大学との新たな連携にかかる検討も、今後は必要となるであろう。

なおその場合、十分な教育研究の実践を確保できるのかという点に対する危惧については、私立大学についてはすでに認可を受けており、国立大学については一定の水準を満たしていることを踏まえれば、連合学部、連合大学院の認可後は厳正な第三者評価の実施により、その成果を確認することができよう。

おわりに 規制改革の対価として求められる私学人の自覚と責任

高等教育に対する公的規制のアミは、平成3年からの大学設置基準の大綱化等によって徐々に取り除かれているものの、本報告における提言の各所で指摘したように、大学をめぐる「掟」にはいまだに厳しいものが残っている。

高等教育の質の確保、向上のためには、一定の規制は必要といえなくもないが、これからの時代は、規制の有無、その強弱にかかわらず、それぞれの大学が自らの良識と努力によって、一層の充実を図り、それを広く社会に公開し、市民の厳正な評価を受け、「必要」とされた大学のみが生存し、そうでない大学は自然淘汰されていくことになるであろう。

これまでは、ルールに従っておれば、いうところの「護送船団方式」によって保護されてきたが、時代はもうそれを許さない。その顕著な一例が平成13年10月、経済対策閣僚会議でまとめられた「改革先行プログラム」である。そこには「競争的環境の醸成」「経営責任の明確化」「数値目標、目標時期の設定」「評価結果の反映」「自律性の大幅拡大」「自助努力による財源確保」等々、この1、2年前までは考えられなかった文字が随所に点在し、さながら企業戦士の行動指針を読む思いすらする。

国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議がとりまとめた「新しい『国立大学法人』像について（中間報告）」を見る限りでは、かつて「象牙の塔」の象徴とされた旧帝国大学をはじめとする国立大学においてさえ、変わらざるを得ない状況にある。しかも、その改革の内容はともあれ、改革に向けての速度たるや想像を絶するものがある。

翻って、われわれ私立大学の改革への足取りを見た場合、国立大学を凌駕する速さで進んでいる先行組がある一方で、旧来の「大学自治」「学部自治」を盾に既得権を固守しようとする古い体質を色濃く残し、それが足かせになって改革が進みにくい大学が少なくない。

規制改革には、その対価として、自らを改革する重責、実現へ向けての犠牲と困難が伴う。当然ながら私学人自らが過去の殻から抜け出て、それを受け入れる自覚と責任が必要なのであり、その前提条件をあいまいにしたままで、緩和要求の大合唱に終始してはならない。

世界が、日本が、未曾有の事態に直面している今のこの時期、次の時代の若者の教育を担う大学人の意識が、旧態依然のままになっていないか。この点を峻厳な眼で検証し、自己改革することが必至である。このことは、平成13年10月開催の本連盟創立50周年記念シンポジウムにおいても問題提起されたところである。

高等教育分野における規制改革の成否は、私学人が守旧意識を捨て、それと表裏の関係にある私立大学改革に対する自覚と責任を果たす覚悟があるか否かにかかっている。

経営委員会委員

担当理事
委員長
委員

八田大松江矢澤若市田	田藤中村井口作木林川中	英英繁雅道公恒勝洋太一	二善男彦彦典雄茂夫一昭	同志社 早稲田大学 梅花学園 中央大学 慈恵大学 上智学院 慶應義塾 南山学園 立命館 修道学園 拓殖大学	大学長 常任理事 理事長 法学部教授 専務理事 法学部教授 大学院経営管理研究科教授 理事・副学長 常務理事 大学長 政経学部教授
------------	-------------	-------------	-------------	---	---