

私立大学政策提言

「私立・国立同等の原則」に立ち、私立大学・短期大学が抱える諸問題を解決し、
若者の未来を照らす私立大学政策へ転換を図るための提言

2017年11月18日改訂版

日本私立大学教職員組合連合
(日 本 私 大 教 連)

目次

はじめに—大学政策と私立・国立同等の原則—	1
1. すべての私立大学の質を保証する基盤経費である経常費補助の抜本的充実を求める。私立大学の施設設備補助の位置づけの明確化と拡充を求める	5
2. 高等教育の無償化に向けて、すみやかに授業料無償化の立法措置を行うとともに、完全無償化をめざす計画を立案・実行すること	7
3. 私立大学生が勉学に専念できるよう、就学支援予算を大幅に増額すること	9
4. 卒業後、奨学金返済に追われることのないよう、返済減免等の支援策の改善を求める	9
5. 疲弊する地域社会を活性化するため、地方の進学率を重点的に高める政策へ転換することを求める	10
6. 定員超過率に基づく私大助成の不交付措置の厳格化は、経常費補助増額をセットとするべきである	11
7. 学問の自由を侵害し、ガバナンスや人事制度に介入する競争資金や大学評価制度の見直しを求める。大学における軍事研究に反対する	12
8. 日本国憲法に基づく学問の自由、大学の自治を教育基本法に明記し、学校教育法に教授会自治を明記する改正を行うよう求める	13
9. 私立大学の公共性を確保するために私立学校法を改正することを求める	14
10. 文科省は、私学事業団の経営判断指標の流布とそれに基づく指導をやめさせること。元本保証ではない投機的資産運用を禁止することを求める	15
11. 雇用の不安定化など、貧困と差別を拡大する労働政策をやめ、勤労を通じて幸福が追求できる労働政策に転換することを求める。大学においても社会的使命を遂行するにふさわしい雇用の安定化を求める	16
12. 貧困と差別の私大政策を転換させるために、行政、私大団体、教職員組合が話し合う機関を設置するよう求める	17

はじめに—大学政策と私立・国立同等の原則—

（１）私立大学・短期大学が果たしている役割

私立大学・短期大学（以下、私立大学）は、学生数で 74.4%、学校数で 81.2%を占め（2016 年度）、わが国の高等教育において主要な設置形態となっている。私立大学は、わが国の大学進学率の向上を支え、高等教育を受ける機会の拡大に寄与するとともに、全国各地で特色ある教育・研究を行い、学生の学びと成長を支え、政治・経済・文化・地域など諸分野の発展に大きな役割を果たしている。名実ともに日本社会に欠かせない公教育機関である。国内外を問わず喫緊の重大課題が山積する今日、私立大学が果たすべき役割はいっそう重要となっている。

（２）私立大学政策の現状

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

すべての大学は、私立、国立、公立という設置形態の区別、地方・都市という地域の違い、規模の違い、あるいは設立の経緯の違いによらず、等しく教育基本法に「学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究し新たな知見を創造」（7 条）すると明記された高等教育機関である。そうである以上、すべての大学で国民の負託に応えた教育・研究が行われなければならない、またすべての国民、とりわけ若者が等しく一定水準の教育を受ける権利が保障されなければならない。高等教育機関の条件整備・質の確保と機会均等の保障は政府の責任であり、大学政策の方向は、すべての大学、すべての学生に共通するこうした方向での基礎的条件の確保であると考ええる。したがって、政府は大学に対して設置形態の区別なく同等の財政措置を行うべきである。

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

①私立大学等経常費補助と国立大学運営費交付金の格差

2017 年度予算において、私立大学等経常費補助金が 3,153 億円であるのに対し、国立大学法人運営費交付金は 1 兆 970 億円であり、実額でおよそ 3.5 倍の開きがある【図表 1】。私立大学が学校数・学生数とも 7 割以上を占めていることを加味すると、極めて大きな格差があることがわかる。

【図表 1】 私立大学等経常費補助と国立大学運営費交付金の格差

<2017年度予算>	私立大学	国立大学	私立：国立
国庫支出額(億円)	経常費補助 3, 153	運営費交付金 10, 970	1：3. 5
学校数(校)	924	86	10. 7：1
1校当たり額(億円)	3. 4	127. 6	1：37. 5

学生数(人)	2, 245, 900	609, 428	3. 7 : 1
1人当たり額(万円)	14. 0	180. 0	1 : 12. 9

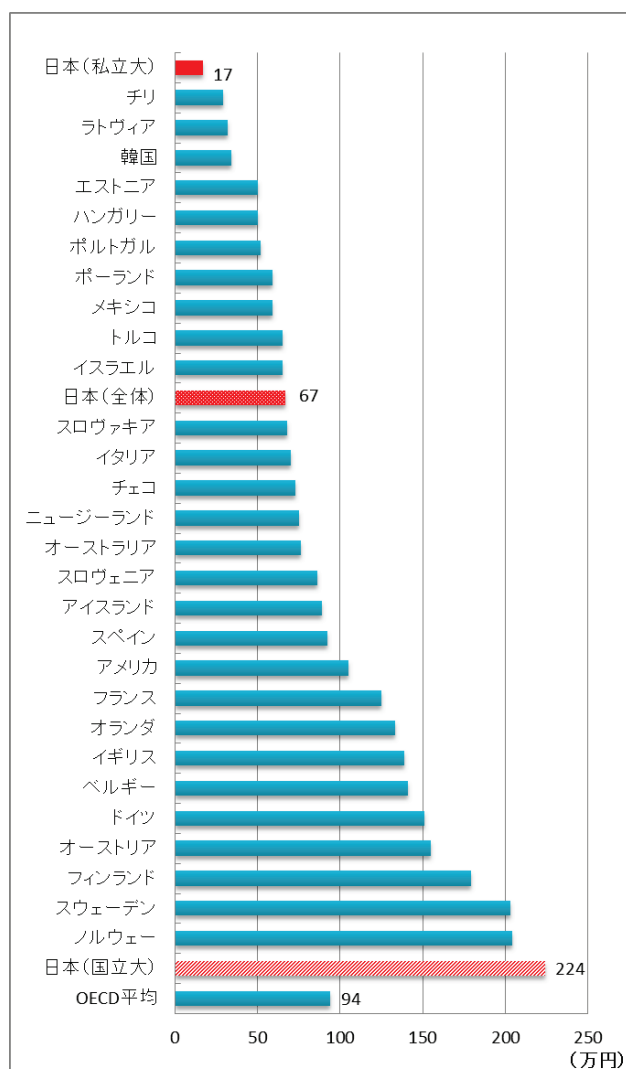
* 2017年度(平成29年度)学校基本調査(速報値), 2017年度文部科学省予算資料から作成。

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

私立大学一校あたりの補助額は3.4億円であるのに対し、国立大学一校あたりの交付金額は128億円と37.5倍、学生一人あたりでは私立が14万円であるのに対し国立は180万円と12.9倍の格差がある。

次に、学生一人当たり公財政支出を国際比較すると、OECD加盟29カ国中、日本の私立大学は最下位であるのに対し、国立大学はトップとなっている【図表2】。

【図表2】 学生一人当たり公財政支出の国際比較 (2012年)



* OECD諸国のデータは“Education at a Glance”(2015年版。2012年データ)より作成。同調査記載の日本の購買力平価(2012年=104.3円)を用いて、米ドルの元データから円に換算した。

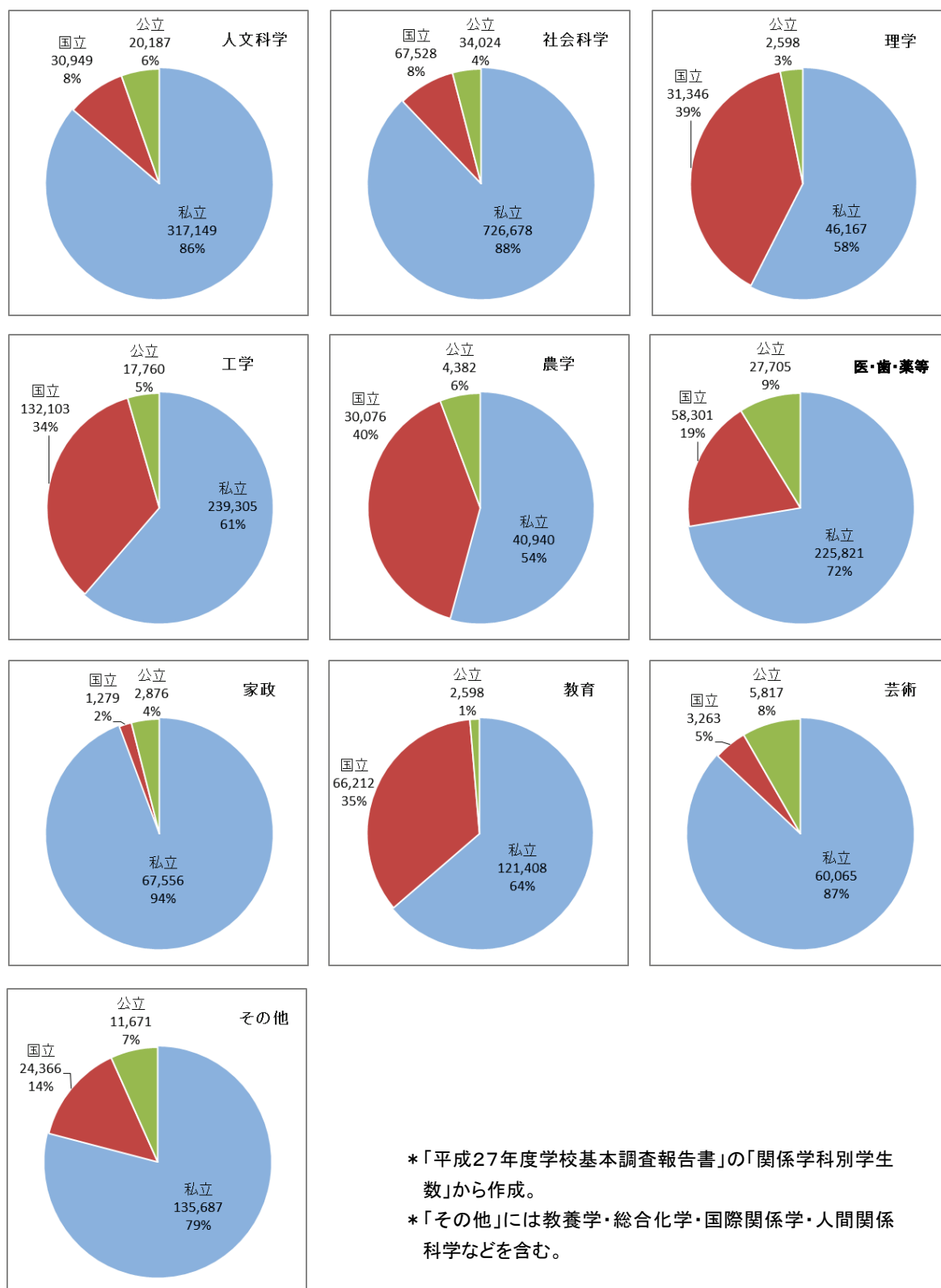
* OECDは、私立・国立別の学生一人当たり公財政支出は公表していない。そのため、「日本(国立大)」については、各国立大学法人の財務諸表附属明細書(2014年度)における「運営費交付金債務」「運営費交付金以外の国等からの財源措置の明細(施設費の明細、補助金等の明細)」の当期交付額を合計して作成した。

「日本(私立大)」については、『今日の私学財政(大学・短期大学編)』2014年度版より、大学法人・短期大学法人の消費収支計算書(大学部門、短期大学部門)の「補助金」を合計して作成した。

なお、学生一人当たり公財政支出における私立国立間の格差が大きいことの「理由」を、両者の学部構成の違い、すなわち私立は人文・社会科学系学部が多いのに対して、国立は理工系学部が多いことにもとめる見方もある。しかし、学部系統別の学生数とその割合を比較

してみると、【図表3】の円グラフのようになっており、すべての学部系統で私立大学生数が国立を大きく上回っていることは一目瞭然である。

【図表3】学部系統別学部学生数の比較



②各大学が実施している授業料減免事業への支援の格差

各大学が経済的に修学困難な学生（大学院生を含む）を対象にして実施している授業料減免事業について、政府は私立大学等経常費補助もしくは国立大学運営費交付金のうちで支援を行っているが、そこにも重大な格差が存在している。2017 年度予算では、私立大学では約 5.8 万人の学生を減免対象とし、これに対する補助金 102 億円が計上されている（学生一人当たり補助額約 17 万 6 千円）。一方、国立大学では約 6.1 万人の学生を対象に 333 億円が計上されている（学生一人当たり交付額約 54 万 6 千円）【図表 4】。同じ学生でありながら私立大学生がこれほどの差別的な取り扱いを受けなければならない合理的根拠はない。

【図表 4】各大学が実施している経済的に困難な学生に対する授業料減免事業への支援の格差

2017年度	私立大学	国立大学	国立／私立
予算額	102億円	333億円	3. 3
減免対象人数	約5. 8万人	約6. 1万人	1. 1
学生総数	2, 245, 900	609, 428	0. 3
学生総数に占める減免対象者数の割合(%)	2. 6	10. 0	3. 8
1 人当たり補助額(円)	175, 862	545, 902	3. 1

* 文部科学省「平成29年度学校基本調査(速報値)」, 2017年度文部科学省予算資料から作成。

③無利子奨学金受給者数における格差

私立国立間の格差は、日本学生支援機構の無利子奨学金受給者数にも顕著に現れている。2015 年度の実績では、無利子奨学金の採用者数は私立で約 7 万 3 千人、国立で約 2 万 2 千人となっているが、それぞれの入学者数に占める割合（採用率）は私立が 15.0%であるのに対し国立は 22.1%となっている。公立では 25.7%である【図表 5】。これは無利子奨学金の適格者が国立大学に多いことによるものではなく、各大学に割り振られている無利子奨学金の募集枠が、国公立大学に偏重していることによるものである。

【図表 5】2015年度・奨学金新規採用者数の入学者数に占める割合(学部)

第1種 (無利子)		採用人数(人)	入学者数(人)	採用率(%)
	国立大学	22, 235	100, 631	22. 1
	公立大学	7, 954	30, 940	25. 7
	私立大学	73, 027	485, 936	15. 0
	計	103, 216	617, 507	16. 7

第2種 (有利子)		採用人数(人)	入学者数(人)	採用率(%)
	国立大学	20, 534	100, 631	20. 4
	公立大学	7, 755	30, 940	25. 1
	私立大学	147, 379	485, 936	30. 3
	計	175, 668	617, 507	28. 4

* 日本学生支援機構「JASSO年報(平成27年度版)」, 文部科学省「平成26年度学校基本調査」より作成。

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

本提言は私立・国立同等の原則に立脚しているが、その意味は、大学制度全体を向上させる課題のなかに私立大学政策を正当に位置づけるべきであるということである。大学制度の主要部分を占める私立大学についての抜本的政策転換なしに、大学制度の全体的な向上はない。もとより私たちは、私立・国立同等の大学政策が国立大学予算の削減や教育・研究条件の引き下げによって実現されることを求めるものではない。また政府による国立大学への強権的な介入や、「評価」に基づく予算配分、人件費の一律削減は、国立大学制度のゆがみと格差拡大をもたらしており、私たちはこうした政策に反対してきた。

ここに示す私立大学政策は、私立、国立、公立という設置形態を問わず、すべての大学の充実、すべての学生の権利の保障につながるものである。私たちは本提言について、大学関係者、学生・院生、保護者、教育関係者、メディア、広範な国民に議論を呼びかけるとともに、以下の諸要求の実現を求めるものである。

1 すべての私立大学の質を保証する基盤経費である経常費補助の抜本的充実を求める。私立大学の施設設備補助の位置づけの明確化と拡充を求める。

(1) 私立大学等経常費補助は基盤経費である

教育振興基本計画をはじめ、政府文書は、国立大学法人運営費交付金、私立大学等経常費補助を併記して、ともに「基盤経費」と称している。その実態はともあれ、「基盤経費」という概念は重要である。大学の基盤に国立、私立の差があるわけではなく、基盤経費という概念は、政府が大学の設置形態を問わず、基盤経費を措置する責任があることを示唆しているからである。

私大経常費補助制度は、1970年の政策補助から始まる。政策補助の目的は、「公私間格差の是正」「学費の抑制」「教育の充実」であった。マスプロで高学費の私立大学と無償に近かった国公立大学との格差が、私大生にとって絶望的な格差であることを、当時の政府は認めていたのである。政策補助開始当初は、私立大学の人件費、教育研究経費などの経常費の2分の1補助を実現する5か年計画が立案されたが頓挫し、1975年制定の私立学校振興助成法には、補助率の目標は明示されず、むしろ上限としての「2分の1以内」が規定された。同法成立時の参議院附帯決議が「できるだけ速やかに2分の1とする」と要求したことは、私立学校振興助成法が政策補助よりも後退したことを示している。しかし経常費補助制度の算定方式は、現在でも「50%補助×圧縮率」であり、2分の1補助が基本理念であることが見て取れる。

ともあれ私大経常費補助は、教育費を家計に負担させるための「受益者負担主義」というイデオロギー宣伝と中曽根行政改革によって「逆コース」に入るまでに、最大補助率29.5%までに上昇し、私大の学費値上げの抑制と定員超過率の低下に貢献したのである。当初の私

大経常費補助は、基盤補助の理念にそって「特別補助」は存在しなかったが、私立学校振興助成法に「特定の分野、課程等に係る教育の振興のため特に必要があると認めるときは」「補助金を増額して交付することができる」という「できる」規定が設けられていることを利用して、特別補助という差別的補助が始まり、これに伴い「一般補助」という区分が生まれたのである。

そもそも私大経常費補助制度は、国立・公立に比して、教育環境が劣悪で高学費の私大の底上げを図るための制度であり、教職員人件費や教育研究経常費などに対する 5 割補助を目的とした基盤経費である。特別補助は、基盤経費が確保されたうえで、補助することのできるとされていたにすぎない。

（２）私大経常費補助の現状と問題点

2016 年度予算までの経常費補助の推移は、【図表 6】にある通りである。私立大学の経常費支出に占める補助の割合（補助率）は、2015 年度にはついに 1 割を切るに至った。この結果、国立大学との格差是正を掲げて開始された私大経常費補助額は、学生一人あたりでみると、国立大学に比してわずか 13 分の 1 という水準に落ち込んでいる。

【図表6】 私立大学等経常費補助の推移

(単位: 億円・%)

年度	1970	75	80	85	90	95	2000	05	14	15	16
経常費補助総額	132.0	1007.0	2605.0	2438.5	2520.5	2803.5	3070.5	3292.5	3183.9	3152.5	3152.5
うち一般補助	132.0	990.0	2532.0	2333.5	2258.5	2258.5	2255.5	2193.8	2762.0	2711.0	2701.4
特別補助	0.0	17.0	73.0	105.0	262.0	545.0	815.0	1098.7	422.0	441.0	451.1
経常費補助率(%)	7.2	20.6	29.5	19.1	14.1	12.1	12.2	11.7	10.1	9.9	—

* 文部科学省各年度予算案より作成

わが国の高等教育機関に対する公財政支出は GDP 比 0.5% で、OECD 各国平均の 1.2% を大きく下回り、最低水準となっている（2012 年）。その原因は 2 頁の【図表 2】で示した通り、私立大学に対する公財政支出が極めて少ないことにある。

学生の教育をうける権利は、国立であろうと私立であろうと等しいはずである。したがって基盤経費は、設置形態の区別なく、同等に手当てされるのが当然である。私大に対する補助を確実に措置することによって、わが国の大学が国際的な水準に到達することができるのである。

私大経常費補助の内訳では、特別補助の割合が高まった。しかし 2011 年度、民主党政権下で、ほとんどの特別補助が一般補助へ移されている。このことに反対した論調は皆無であったといってよい。しかし自民党・公明党政権へ復帰した 2014 年度より、特別補助枠が拡大するとともに、「私立大学等改革総合支援事業」に採択された大学に、特別補助のみならず一般補助までもが重点配分されることとなり、私立大学の経常費という基盤経費を措置するはずの制度が、全体として政策誘導される制度へと変質している。

（３）施設整備補助の充実が切実な要求である

現行の私立大学への施設・設備整備費に係わる補助は、長期にわたり断続的に削減され、予算額も小さく、その上「私立大学等改革総合支援事業」の枠組みによる競争的予算が大半を占めており、財政余裕のない私立大学の基本的な教育・研究環境を整備することに資するものとなっていない。国公立大学では、国もしくは地方公共団体が施設・設備に関する経費をほぼ全額負担して計画的に整備しており、私立大学との格差は歴然である。

私立大学が国立・公立大学と同様に公共の教育機関であることに鑑みれば、私立大学の施設・設備整備に関する補助制度のあり方を根本的に見直すとともに、当面、基本的な教育・研究環境の整備を推進するために補助を拡充すべきである。

＜私たちの要求＞

- ①基盤経費の性格にふさわしく、設置形態の区別なく、国立大学と同等の経常費補助の実現を求める。国立大学法人運営費交付金の削減にあわせて経常費助成が減額されることは、全く道理がなく、少なくとも2分の1助成に到達するまで、計画的に増額すること。
- ②特別補助は補完的な役割にすぎないことから、1割補助率という低い補助率の現状では、特別補助の全額を一般補助に振り替えること。
- ③私大の自主的発展に介入し、経常費補助制度を根底から破壊する私立大学等総合改革支援事業に基づく重点配分をただちに中止すること。
- ④施設整備補助制度の位置づけを明確にし充実を図ること。

2 高等教育の無償化に向けて、すみやかに授業料無償化の立法措置を行うとともに、完全無償化をめざす計画を立案・実行すること。

2012年、わが国は国連の国際人権規約・社会権規約（A規約）13条の高等教育の漸進的無償化条項の留保を撤回して、無償化の方向に漸進的に進んでいくことを国際社会に公約した。日本国憲法98条は条約の遵守を定めており、高等教育の無償化をすすめていくことは、政府が国民に対して負っている憲法上の義務でもある。

高等教育の完全無償化をめざしつつ、当面は高等学校の授業料無償化と同様の手法により、授業料に限定した無償化を実施することを求める。そのために、日本私大教連は、「高等教育の漸進的無償化法案」（試案）を発表している。

日本私大教連 高等教育の漸進的無償化法案（試案）

◇法案の趣旨

高等教育の完全無償化をめざしながら、当面は高等学校の授業料無償化と同様の手法により、授業料に限定した無償化を実現する。大学等の間で授業料の差があることを前提とし、学部分野別を考慮した標準額を設定し、学生ではなく在籍する学校に支給する。なお、支給の基準日については、大学等への入学手続き時期との調整のうえ、具体的に定めるものとする。

るが、学期に授業料を一旦支払わなければならないことが一般的であるので、学生納付金から基準額を控除したものを学生から徴収することとするのか、など考慮する必要がある。

◇条文

(目的)

第1条 本法は、大学等の高等教育機関に通学する学生の経済的負担の軽減を通して、憲法26条に定めるすべての国民の教育を受ける権利を実現し、かつ、日本が締結している社会的、経済的及び文化的権利に関する国際規約13条の求める高等教育の漸進的無償化を具体化することを目的とする。

(定義)

第2条 この法律がいう高等教育機関とは、学校教育法の定める大学（短期大学、大学院大学を含む）及び高等専門学校（4年次、5年次）、専修学校、並びにこれらと同等の教育を行う各種学校をいう。

(就学援助金)

第3条 第1条の目的達成のため、各高等教育機関の授業料相当額を就学援助金として支給する。

前項の定める就学援助金の額は、その基準額を省令で定める。

(支給対象)

第4条 就学援助金の支給対象は、高等教育機関の正規学生（国籍を問わない）とし、支給対象期間は標準修了年を上限とする。休学等の期間は算入しない。

(支給方法)

第5条 就学援助金は、各高等教育機関に対し、その対象学生数に支給額を乗じた額を支給する。

就学援助金の支給方法に関するその他の事項は、別途定める。

(援助金の扱い)

第6条 就学援助金を受給した高等教育機関は、その全額を授業料に充当しなければならない。ただし、基準額を上回る授業料の場合、その差額を徴収することを妨げない。

(附則)

第1条 本法は、高等教育の無償化にむけた暫定的措置であり、私学助成制度および学生支援機構奨学金の一層の充実によって、無償の高等教育の実現が図られなければならない。

第2条 本法は公布の後、初めて迎える4月1日を施行日とする。

<私たちの要求>

高等教育の完全無償化をめざし、当面、高等学校の授業料無償化と同様の手法により授業料無償化を実施するために、必要な立法措置を行うこと。

3 私立大学生が勉学に専念できるよう、就学支援予算を大幅に増額すること。 卒業後、奨学金返済に追われることのないよう、返済減免等の支援策の改善を求める。

わが国の、特に私立大学生の勉学条件は、かつてないほどに厳しい状態にある。まず家計からの支援、「親のすね」が近年ますます細くなり、負担が深刻になっていることがあげられる。【図表 7】は、私立大学新入生の世帯年収の推移である（出所：東京私大教連、京都私立大学教職員組合公費助成推進会議「家計負担調査」各年度版）。

前述した通り、国立大学生と比較してみると、私立大学生の軽視は歴然としている【図表 3・4】。通学する大学が、私立であるか、国立であるか、公立であるかによって、就学する権利に差がある現状は、解消されなければならない。国立大学に比して、学費の高い私立大学生に対しては、奨学金や学費減免援助等の就学援助予算を充実させるべきである。

特に学費減免事業に対する支援予算の格差は、拡大する一方である。私大の学費減免事業に対する支援予算は、経常費補助の特別補助枠のなかに押し込められており、予算金額の貧困さもさることながら、補助額が「2 分の 1」以内であることから、財政力のない大学の学生は減免の対象とするならないのであり、不条理このうえない。

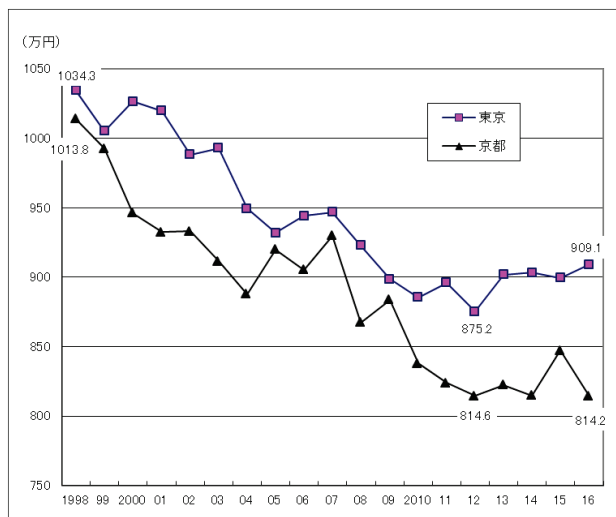
わが国の奨学金制度については、奨学金の名に値しない。給付奨学金制度を大幅に拡充するとともに、希望者全員が無利子奨学金を受けられるようにし、有利子奨学金制度は廃止するべきである。

また「新たな所得連動返還型奨学金制度」は、一定所得以下の場合には確実に返済を免除され、また 60 歳以降は返済を免除されるよう改善するべきである。さらに、返済が厳しい有利子奨学金にも所得連動返還制度を早急に導入すべきである。

<私たちの要求>

- ①世帯収入 500 万円以下の学生を対象とした学費免除制度や、就学支援制度を新設すること。
- ②給付制奨学金制度の対象者および給付額を抜本的に拡充すること。
- ③有利子奨学金は廃止し、無利子奨学金はすべての有資格者が貸与可能となるよう拡充すること。無利子奨学金の家計基準・成績基準の緩和を行うこと。
- ④大学ごとの延滞者人数・延滞率の公表をただちに取りやめること。
- ⑤奨学金の返還期限猶予制度・減額返還制度を充実させ、対象者に十分に周知すること。

【図表 7】私立大学新入生の世帯の税込み年収の推移



- ⑥私立大学の学費減免事業に対する予算は、特別補助枠内の「2分の1以内」の補助予算ではなく、国立大学なみの予算額とすること。
- ⑦教育費負担の軽減および私立大学への個人寄附の拡大を図る観点から、学費支弁者の所得から教育費を控除する制度の創設、勤労学生控除の所得金額要件の大幅引き上げ、学校法人への個人寄附に係る税額控除について控除対象寄附金額の引き上げを行うこと。

4 疲弊する地域社会を活性化するため、地方の進学率を重点的に高める政策へ転換することを求める。

都市への人口集中と過疎化の進行を押しとどめ、豊かな地域社会を築くために、地方の大学進学率を向上させることは重要である。近年の大学数の推移は、国立大学は減少、公立大学は増加、私立大学は横ばいとなっている。地方の維持発展にとって鍵となる高等教育において、私立大学の果たしている役割は極めて大きいものがある。

しかし近年、東京、神奈川、京都の進学率が上昇する一方、福岡県を除く九州各県、北海道はじめ地方の進学率は停滞、低下している。2015年度の大学・短大進学率では、最上位の東京都が75.8%であるのに比して、最下位の沖縄県は41.1%であり、34.7%もの開きが生じている。21道県で進学率が50%未満となっている（文科省「平成27年度学校基本調査」）。地方の進学率が上昇しない要因のひとつは、各県の大学・短大の入学者数を18歳人口で割った「収容率」が低いことにある。2015年度の「収容率」をみると、東京が148.4%、京都が147.4%と突出している一方、20県が30%未満である。進学率が50%未満の21道県と収容率が30%未満の20県は13県が重複しており、地元には大学がないことが進学率を引き下げているのである。

たとえば北海道は、2000年度から2015年度にかけて、進学率は36.9%から47.1%に上昇したが、収容率は37.1%から43.8%にしか伸びていない。進学要求に見合う道内の大学・短大の整備が追いついていないことを示している。さらに進学率が伸び悩む原因は、北海道の18歳人口の減少と道民所得の減少である。進学率の伸び悩みの影響は、財政力の乏しい私立大学に集中して現れており、駒沢大岩見沢、専修大北海道短大が閉鎖・撤退した。この傾向は、札幌近辺の歴史のある私立大学にも、定員割れとなって及んできている。

地域経済、社会の安定性を確保するうえで、地方の18歳人口の進学率を全国平均並みの水準とするために重点的に10%程度引き上げることが、政府および自治体に求めていく必要がある。そのための方策は、私立大学に国公立大並みの財政支援をすることである。私立の公立化を行った大学（注）では、「定員割れ大学」から一転、受験生が殺到し「難関校」となっている。このことは、定員割れの原因が、「私大の改革の遅れ」にあるのではなく、高い学費と就学支援の貧困さにあることを示している。

大学の振興は、地域の発展にとって欠くことができない。各自治体は、高等教育の振興計画を立案し、私立大学および私立大学生に対する具体的な財政支援策を実施すべきである。

（注）高知工科大学、静岡文化芸術大学、名桜大学、公立鳥取環境大学、長岡造形大学、山陽小野田市立山口

東京理科大学、福知山公立大学、長野大学（2016年度時点。大学名は公立化後の名称）。例えば高知工科大学は、授業料が公立化前年度 94 万円から公立化初年度 53 万 5800 円に引き下げられ、志願倍率は公立化前年度 2.01 倍から公立化初年度 19.55 倍に増加している。

＜私たちの要求＞

- ①政府は、定員割れ大学に対する補助金不交付措置をやめること。
- ②特別補助に設けられたわずかな振興予算（「私立大学等経営強化集中支援事業」、補助額平均 3000 万円）という不安定な財源で、先のみえない目先の改革に走らせるのではなく、地方創生の担い手として私立大学を明確に位置づけて、良質な教育・研究を保証するために、一般補助率を国立、公立なみに引き上げて、国公立なみの学費に下げること。
- ③私立大学・私立大学生に対する地方自治体の補助制度を新設・拡充すること。

5 定員超過率に基づく私大助成の不交付措置の厳格化は、経常費補助増額をセットとすべきである。

地方創生を建前とした、三大都市圏に所在する中規模・大規模私大の補助金不交付となる定員超過率の引き下げ政策は、その手法があまりに唐突かつ不合理で、地方創生にはつながらず、なにより学生への不利益（学費値上げや教育条件の低下）をもたらすなど、重大な問題を有している。これにくわえて政府は、「骨太方針 2017」に東京 23 区での大学の定員増を認めない方向を盛り込み、これを受けて文科省は東京 23 区での収容定員増や大学・学部等の増設を認めない暫定措置を決定した。

日本私大教連は、これまでも『政策提言』において、設置形態、大学の規模、地方か都市かにかかわらず、在籍する学生は、一定の質が保証された大学で学ぶ権利があることを主張してきた。確かに大都市圏・大規模私大への学生の集中は著しく、地方中小規模私大の学生確保の困難の解決は喫緊の課題である。しかし大都市圏・大規模大学の定員超過率を下げることによって、都市の大学に進学できなかった学生が、地方に戻るわけではない。前項の通り、地方私大の問題解決のために必要なことは、学費負担を軽減して進学率を上げること、地元で雇用を創出することにより、若者に大学進学之梦をもってもらうことである。

とはいえ、三大都市圏の大規模私大にかぎらず、定員どおりの入学者とすることによって、国公立に比してマスプロ教育となっている私立大学の教育・研究条件が充実することは、望ましいことである。この間、各大学は、現状の定員超過率を前提として、教員一人当たり学生数（ST 比率）を改善するために教員を採用する、学費をあげない、学内奨学金を充実する、少人数授業を増やすなどし、長期間かけて教育・研究条件の充実を図ってきた。それを一片の通知によって、財源規模でいえば 1 割を超える減収となる定員超過率の引き下げを求めることは、財政的困難を一方的に押し付ける政策である。

定員に見合うダウンサイジングを行うために、大都市圏の中規模・大規模私大がとりうる対応は、①学費の値上げ、②定員純増、③リストラである。①は学生の犠牲、②は定員超過率厳格化措置の形骸化、③は教育・研究条件の引き下げにつながる。

定員超過率を引き下げる措置を行うのであれば、70年代に行っていたように経常費補助率を計画的に引き上げ、各大学の自主的努力で教育・研究条件の充実を実現することができるような政策を行うべきである。

＜私たちの要求＞

拙速な定員超過率の厳格化を中止し、私大関係者と話し合いを行い、大学の教育・研究条件の向上と学生の学ぶ権利を保障する財源措置を伴う定員管理政策をうちだすこと。

6 学問の自由を侵害し、ガバナンスや人事制度に介入する競争資金や大学評価制度の見直しを求める。大学における軍事研究に反対する。

小泉改革・遠山プラン以来の、国立大学法人化や大学自治への介入、「メリハリある」資源配分による拙速な「大学改革」の推進、経済競争力強化に奉仕する大学へと変質させる政策は、安倍政権のもとでさらに強化されている。こうした競争資金の拡大と評価制度とセットになった締め付けは私立大学にも及び、自主的であるべき私立大学に混乱と萎縮をもたらしている。

教育・研究に関する競争資金の申請において、資金の使途目的とは直接関係のない、「学長のトップダウン体制」「年俸制」「任期制などの流動的雇用の教員比率を高める」「テニユアトラック制度の新設」の目標達成などが盛り込まれ、学内民主主義や労働組合の団体交渉権を侵害しかねない内容を含んでいる。FD（教員集団による授業内容・方法の改善・向上のための組織的取り組み）やSD（職員に必要な知識及び技能を習得させ、その能力及び資質を向上させるための研修の機会を設けるなどの必要な取り組み）の実施、留学生割合や英語で実施する授業の開講率、女性教員採用率などの目標設定、国際シンポの開催など、ほとんどの場合、学長直轄のプロジェクト組織が企画・推進するために、教授会での審議は形骸化し、活力をそいでいる。

大規模・中規模私大には、国公立と競うような国策型プロジェクトへの参加を誘導し、経営困難を抱える地方・小規模私大には、先のみえない改革努力と引き換えに、一時的でわずかな資金を与えている。こうした競争資金ではなく、細る一方の基盤経費を充実させるべきである。

私立大学の大学評価制度は、大学基準協会の歴史をみる通り、もともと自主的なピアレビュー（同僚評価）として出発したものであった。ところが、大学評価が学校教育法に基づく認証評価制度となって以降、政府・財界のための大学「改革」に誘導する方向で評価項目が設定され、理事長・学長の権限を過度に強化し、大学の自治を損ないかねない事態も生じている。教育・研究現場の改善要求に基づかない評価のための評価となり、大学を疲弊させている。大学評価は、私立大学にふさわしい自主的、民主的な改革に資するものでなければならない。

防衛省の軍事研究公募予算が急増している。大学が軍事研究に参加することは、戦後の大学のあり方の根本を変えてしまう重大な問題である。先の大戦において大学は、多くの学徒

を学問の場から戦場へと送り込み、彼らの多くは、無残にもその将来を奪われた。大学の研究が戦争に動員され、非人道的な兵器の開発や人命を奪うことに直接・間接に利用された。多くの大学は、戦争協力に対する深い反省のもと、二度と戦争に協力しないことを誓って、戦後をスタートさせたはずである。日本学術会議が 2017 年 3 月 24 日に幹事会声明「安全保障と学術に関する声明」を、次いで 4 月 13 日に「軍事的安全保障研究について（報告）」を公表し、軍事研究に対する学術コミュニティの原則的立場を明確に示したことは極めて意義深いものである。

大学は、軍事研究に参加することが人道的に許されないことを、また科学研究の健全な発展にとって障害となることを、さらに平和のための教育研究の発展に尽くすことこそが使命であることを自覚し、軍事研究への参加に反対するべきである。

＜私たちの要求＞

- ①科学研究に関する予算と「大学改革」予算とを区別し、「大学改革」予算については、少なくとも私立大学等経常費補助の「2 分の 1 補助」が確保されたのちに、予算化すべきである。科学研究予算の配分については、政府から独立した選定機関を設置すること。
- ②大学評価については、大学設置基準へのコンプライアンスを確保するとともに、目先の財界要求や政権による大学観の押し付けをやめること。それぞれの大学が独自に目標を設定し評価制度を活用することに、政府は介入しないこと。
- ③防衛省は、大学に対する軍事研究の公募を中止すること。

7 日本国憲法に基づく学問の自由、大学の自治を教育基本法に明記し、学校教育法に教授会自治を明記する改正を行うよう求める。

安倍政権により強行された 2014 年の学校教育法の改正は、学長権限の強化によって産業競争力強化のための大学づくり、国家主義的・軍国主義的大学づくりを促進するとともに、私立大学においては専断的で、時には私利私欲に走る理事会の権限強化をいっそう推し進めるものであった。

私立大学には、総長、学長、学部長の公選制や、理事会、評議員会による教学機関の尊重という自治と民主主義の制度が確立している大学が多くあり、社会的な事件や内部不正に対しても毅然と対応し、自浄能力を発揮してきた。そうした大学では、2014 年の学校教育法改正に対しても、その影響を最小限にするために、学内検討委員会をつくり、民主的な大学運営を守る方向で、学則改正に対応してきた。

一方、一部の学校法人役員は、教学機関や憲法で保障されている労働組合の権利、存在を一顧だにせず、憲法、教育基本法、学校教育法、労働法、ときには刑法にも反する行為を行っている。2014 年の学校教育法改正は、非民主的な大学運営を行う学校法人理事会にとって追い風になっている。

大学の自治は、法的には憲法第 23 条「学問の自由」に由来し、民主主義社会の根幹のひとつをなしている。教育基本法第 7 条 2 項「大学については、自主性、自律性その他の大学

における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」という「自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性」は学問の自由と大学の自治を指していると解するべきである。教育基本法は、「学問の自由と大学の自治」の尊重を明確にうたわなければならない。また学校教育法改悪によって、形骸化されようとしている教授会自治を回復させることは、大学の存在意義にかかわる重大な課題である。

＜私達の要求＞

- ①教育基本法第7条2項「大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」を「大学については、学問の自由、自治、その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」と改正するべきである。
- ②学校教育法に「教授会の自治の尊重」を明記し、これを保障する条項の改正を行うこと。

8 私立大学の公共性を確保するために私立学校法を改正することを求める。

学校法人堀越学園（創造学園大学等を設置）は、理事長・理事会による学園の私物化と専断的経営によって、大幅な債務超過に陥り、学生等が在籍する学校法人に対する戦後最初の解散命令の対象となった。創造学園大学においては、教職員組合が理事会の不当な組合攻撃、組合員差別とたたかいながら、学園の民主的な運営をめざして活動してきた。解散命令後に全学生を転学もしくは卒業させることができたのも、約2年間にわたり賃金がほとんど支払われない状態にありながら、組合員を中心に教職員が結束して努力し教育活動を継続してきた結果である。組合は、労働法制によって理事会に対して対等な立場にたつことが認められており、教職員の労働条件を確保するのみならず、大学のコンプライアンスを監視するうえで重要な役割を果たしていることが示された。

創造学園大学事件は、現行の学校法人制度が、高度の公共性を有する高等教育機関としてふさわしい運営を担保する法的枠組みを持たず、重大な制度的問題を有していることを白日のもとにさらした。この事件によって明らかになった教訓は、以下2点である。

- ・理事長・学長による独裁、学園私物化は、不祥事の最大の温床である。教授会など大学の教学機関を無力化することは、学生の権利を侵害するばかりか、不正に対するチェック力を失うことである。
- ・会計情報の開示や評議員会制度、監事制度といったガバナンスの確立は、理事会の暴走をチェックするために不可欠である。また公認会計士監査の義務づけが必要である。

日本私大教連は、現行の学校法人制度が有する問題を解決するために、2013年に『日本私大教連の私立学校法改正案』（初版）を示し、広く社会に訴えてきた。第二、第三の創造学園大学を生まないためには、学校法人制度の抜本的改正が必要である。

＜私たちの要求＞

別紙『日本私大教連の私立学校法改正案』（2017 年 11 月 18 日）

9 文科省は、私学事業団の経営判断指標の流布とそれに基づく指導をやめさせること。元本保証ではない投機的資産運用を禁止することを求める。

日本私立学校振興・共済事業団が活用を推奨している「定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分」（以下、経営判断指標）は、大学の有する崇高な目標を損ない、資金のためこみを自己目的化し、そのために目先の利益確保を優先する営利事業体に変質させようとしている。日本私大教連は『私学事業団「経営判断指標」に対する批判と提案』（2015 年 6 月）をまとめているが、いくつかの問題となる実例を紹介する。

- a. 教育研究活動のキャッシュフローが 2 年続けて 1 億円のマイナス、金融資産が 100 億円の法人は、このままの状態が続いても 100 年存続するはずであるが、これを「イエローゾーン（経営困難状態）」に分類する。
- b. 教育研究活動のキャッシュフローが毎年黒字で、帰属収支差額が 2 年間続けてマイナスの法人は、施設整備さえ抑制すれば、金融資産の増額すら可能である。この財政状態を「イエローゾーンの予備的段階」に分類する。

a に該当する大学法人は、ただちに教育研究キャッシュフローの黒字化がもとめられ、続いて帰属収支差額のプラス化が求められ、さらに帰属収支差額の割合が 10% へと、高いハードルが課せられていく。

b に該当する大学法人は、帰属収支差額のプラス化がまず求められ、さらに帰属収支差額の割合が 10% へ、そして目標となる金融資産額への到達がもとめられる。

少子化と貧困化という厳しい社会環境のなかで、経常費補助収入がわずかな私立大学が、安易に学費値上げを行うのではなく、手持ちの金融資産を活用して、充実した教育研究活動を行おうとしていることのどこが問題であるのだろうか。ミスリードもはなはだしい。

2007 年に私学事業団が提起した当初の「経営判断指標」は、数年以内に経営困難を迎えるかもしれない大学法人に警告を発するという明確な目的をもっていた。しかし現在の経営判断指標は、数年以内に経営困難を迎える可能性が皆無といってもいい大学にも、手持ち資金を使わず、更にためこめばためこむほど健全であるという経営へ誘導するものであり、大学の使命を全く顧慮していない指標である。

九州のある大学における整理解雇事件では、教育研究活動のキャッシュフローが毎年黒字で、手持ち金融資産も豊富、ただ帰属収支差額が 2 年続けてマイナスであったことから「イエローゾーンの予備的段階」に分類され、この名称が一人歩きして、整理解雇は相当と判断され、原告敗訴となった。一般企業で、わずか 2 期の赤字決算で、これを根拠に解雇が認められるであろうか。まさに解雇権の濫用である。私立大学の職場において、営利企業でも認められないようなことが認容されてはならない。

この間、政府は、株式やデリバティブ商品などの元本保証のないリスク資産への投資を奨励してきた。私立大学のなかには、リーマンショックにおいて巨額の損失をこうむった法人も多く、運用方針を転換した法人ある。しかし反省することなく投機的な資産運用を続け、アベノミクスによる株価の乱高下によって、評価損を抱えている大学法人もでてきている。

重要な点は、金融資産は理事会の私的財産でも、理事個人の財産でもなく、学生からの学費収入であり、国庫からの補助金、つまり税金であることである。

必要以上に金融資産を溜め込んで、リスク運用をして、多額の配当、差益、利息によって大学を運営しようという考え方は、基本的に誤りである。私立大学は、学生納付金、補助金、寄附金によって支えられ、これらの財源によって最良の教育・研究を行うよう努力するべきである。現在在籍している学生をおろそかにし、金融資産を溜め込み、将来の利子財源を当てにするような財政運営を奨励することは戒めるべきである。

＜私たちの要求＞

- ①文部科学省は、無用な危機感をあおり、金融資産の溜め込みを推奨する不正確で矛盾に満ちた私学事業団の経営判断指標の流布を中止させること。
- ②元本保証ではないリスク資産への運用を、私立学校法において禁止すること。

10 雇用の不安定化など、貧困と差別を拡大する労働政策をやめ、勤労を通じて幸福が追求できる労働政策に転換することを求める。大学においても社会的使命を遂行するにふさわしい雇用の安定化を求める。

若者、女性をはじめとする社会全体の非正規雇用化、すでに行われた労働者派遣法改悪につづき、さらに大幅な時間外労働を容認する「労働基準法改正法案」や「残業代ゼロ法案」、「整理解雇の金銭解決法案」の国会提出、「限定正社員制度」の拡大など、雇用条件のさらなる悪化が画策されている。ブラックバイトやブラック企業への就職は、学生の現在と未来の希望を奪っている。

加えて、文部科学省が大学教員の雇用の流動化を促進するもとの、少なくない私立大学では教員任期制法の趣旨とは異なる運用が行われ、大学あるいは1学部が、まるごと任期付教員からなる大学、学部も設置認可されている。任期の定めのない教員が全員任期付教員に転換させられた大学・学部もある。

任期付き専任教員の著しい増大は、安定的な生活基盤を奪い、私立大学の教育・研究の基盤を損ない、学生の学ぶ権利を侵害し、日本の学術の発展にも重大な支障を及ぼしている。

またほとんどの職場に、さまざまな雇用形態の教職員が雇用され、労働条件の格差が拡大している。雇用形態による差別的な待遇の差は、深刻な社会問題であるとともに、大学の価値を損なっている。

＜私たちの要求＞

- ①政府は、雇用流動化政策をやめ、勤労することが幸福追求権の基礎であることを重視し、

勤労する権利（義務でもある）を保障する安定した雇用・労働条件を原則とすること。同一価値労働・同一賃金の原則を尊重すること。

②学生に対する責任を果たし、大学の社会的使命を遂行するため、大学教員任期制法の対象を制限し、任期の定めのない教職員を増員する政策に転換すること。

11 貧困と差別の私大政策を転換させるために、行政、私大団体、教職員組合が話し合う機関を設置するよう求める。

私立大学は、文科省による英文の紹介では、「主要な」役割を果たしていると表現されている。私立大学は、わが国の大学制度の多数派である。しかし前述した通り、私立大学への貧困な国庫助成のために、多くの困難が大学と学生に押し付けられており、抜本的な底上げが必要である。そのための政策方向は、設置形態別、規模別、地方別の大学間格差の解消である。

学生は、私立、国立、公立という設置形態、地域、規模の違いにかかわらず、同等の学費、奨学金によって、入学・進学することができるという私立・国立同等の原則が掲げられるべきである。このような立場から、行政、私大団体、教職員組合、すべての私大関係者の意思疎通を図りながら、共同して政策決定に参画することが必要である。

ユネスコの『高等教育の教育職員の地位に関する勧告』は、大学教職員のあるべき地位と役割および処遇を規定するとともに、大学の教職員組合の役割について、「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、理事者その他のかわりのある団体とともに、高等教育の政策決定に含まれるべき勢力としてみなされ、かつ認識されなければならない」と述べている。私たち日本私大教連は、こうした役割と責任を自覚して、高等教育に関する諸政策を提起し、その実現を求める活動に積極的に取り組んできた。私立学校法改正法案の国会審議においては参考人陳述を行い（2004年）、教育振興基本計画の審議過程では、中教審の教育振興基本計画部会からヒアリング招致を受け（2012年、2017年）、同部会において意見を表明するなどしている。日本学術会議の会長と、大学政策に関する懇談も行っている（2016年）。私たちは、教育・研究の現場を担うものとしての責任をいっそう果たしていく考えである。

＜私たちの要求＞

私立・国立同等の考え方に基づく私立大学政策への転換を進めるために、政府は、私大団体、教職員組合と直接に話し合う機関を設けること。