

私立大学政策提言

1. 淘汰と分断政策の中止と私大振興助成政策の拡充
2. 地方と都市の格差、大規模と中小規模の格差をなくし、すべての私大が社会的要請に応えられるようにする支援
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
4. 私立大学の公共性を確保するための私立学校法改正
5. 大学の自治を回復するための学校教育法の再改正
6. 大学教職員の地位の確立と待遇の改善
7. 大学教育を歪める文科省「教学マネジメント」の押し付けと早期化する就職活動・大学入試、学修時間を奪うアルバイト

2025年11月9日 日本私大教連中央執行委員会

目次

序 私大淘汰・分断政策問題の構造と対抗軸としての大学像	1
(1) 私大政策問題の構造	1
(2) 私大の淘汰・分断政策に抗する基本的視座—大学の使命、大学の自治	4
1. 淘汰と分断政策の中止と私大振興助成政策の拡充	7
(1) 私大淘汰の強化を打ち出した中教審答申	7
(2) 私大助成制度を定員割れ大学の制裁に使うのは、本旨に反している	7
(3) 弱体化される一方の私大経常費補助制度	8
(4) 補助金不足がもたらす質の低下、採算の悪化、授業料値上げの悪循環	8
(5) 大学に分断をもたらす補助金の獲得競争	9
(6) 私たちの提言	9
2. 地方と都市の格差、大規模と中小規模の格差をなくし、すべての私大が社会的要請に応えられるようにする支援	11
(1) 定員割れ私大に対する制裁措置に反対する意見が圧倒的多数	11
(2) 地方私大の危機	12
(3) 中小規模私大が大学教育・研究の多様性を担っている	13
(4) 私たちの提言	13
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	15
(1) 「教育を受ける（学ぶ）権利」を実質化するのは国の責任	15
(2) 高校の「無償化」導入と人権規約の留保撤回	15
(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	15
(4) 問題がありすぎる「修学支援新制度」	16
(5) 私たちの提言	17
4. 私立大学の公共性を確保するための私立学校法改正	18
(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	18
(2) 改正された私立学校法の欠陥	18
(3) 「建学の精神」の恣意的解釈と改革の形骸化	19
(4) 後退した学校法人会計基準改正	20
(5) 私たちの提言	20
5. 大学の自治を回復するための学校教育法の再改正	21
(1) 真理の探究と「学問の自由」と「大学の自治」	21
(2) 戦後日本における「学問の自由」と「大学の自治」	21
(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	21
(4) 「大学改革」名目の自治破壊	22
(5) 大学の自治による大学の健全な発展を求める3団体の取り組み	22
(6) 私たちの提言	22

6. 大学教職員の地位の確立と待遇の改善	27
(1) 大学専任教員の地位を不安定にした大学教員任期法	27
(2) 専任教員への任期付き雇用の拡大による深刻な影響	27
(3) 大学設置基準の改悪で、専任教員制度が新たな基幹教員制度に取り替わる	28
(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	28
(5) 大学職員をめぐる状況	29
(6) 教職員の待遇悪化	29
(7) 私たちの提言	30
7. 大学教育を歪める文科省「教学マネジメント」の押し付けと早期化する就職活動・大学入試、学修時間を奪うアルバイト	32
(1) 年々細かく管理されていく教育の現場	32
(2) 「学修者本位の教育」の名による統制と画一化	32
(3) 大学生活を短縮させる就職活動の早期化	33
(4) 大学入試の早期化、通年化は、だれにとってもメリットなし	34
(5) 私たちの提言	34
資料（データ）	36
【補足資料1】戦後の私立大学政策史	44
【補足資料2】私立学校法の制定から今日までの改正推移	51
【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）	55

序 私大の選別・淘汰政策の構造と対抗軸としての大学像

今、日本の私立大学は大きな分岐点にいる。ここ数年、日本の急激な少子化は止まらず、2024年の出生数は70万人を割り込んだ。国はこのことを旗印にして、私立大学は今後余っていく、だから先を見据えて私立大学の「規模の適正化」を行わなければならない、と、ことあるごとに主張するようになった。少子化を見据えた規模の適正化とは即ち、私立大学の学生定員数を減らすことであり、私立大学を廃学に追い込み淘汰することである。私大振興から私大淘汰へ大きく舵を切った国の私大政策については、すでに「定員割れ私大への3つの制裁措置」という淘汰政策が実行に移され、小規模私立大学を中心に困窮をもたらしている。

私立大学は日本社会の人材輩出に大きな貢献をしてきた。2025年、私立大学には約206万人の大学生が在籍し、全大学生の約8割が学んでいる。国民の大学進学意欲の高まりに応えて学生の学ぶ権利を保障してきたのは私立大学である。国民の様々なニーズに応じて多様な学問分野をカバーし、多様な人材を育ててきた。例えば、公認会計士試験合格者の7割強、医師国家試験合格者の4割弱、司法試験合格者の4割強、小・中・高の教員採用者の約6割、薬剤師国家試験合格者の約9割、看護師国家試験合格者の約7割、国会議員の6割、上場会社役員の6割を私立大学出身者が占めている【表1】。科学研究費補助金の採択件数は20年間で2.6倍となり、総額に対する私立大学の割合も年々増えている。教育が社会の基盤を作ることを考えれば、国がもっと私立大学を支援することによって、国民が豊かな教育を受けることができ、明るい未来が展望できるのである。

日本私大教連の政策提言は、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。今、私たちは、国民のための私大振興を進める社会と、国が目指す私立大学を選別・淘汰する社会という対照的な未来の岐路に立たされている。私大を選別し淘汰する政策は、大学間に分断をもたらすことになる。この分断は私立大学問題を国民が共同して解決することを困難にし、私立大学の活力を奪うものである。

私たち教職員組合が共同して、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し、学生の学ぶ権利の保障し、教職員の地位の確保と待遇の向上を図っていくことは、重要な課題となっている。この政策提言が日本私大教連の運動の指針となるだけでなく、広く社会的影響力をもつことを願う。

（1）私大政策問題の構造

① 私大淘汰を促進するための定員割れ私大への3つの制裁措置

文部科学省の中央教育審議会（中教審）が2018年11月に公表した「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」では、2017年の大学進学者数63万人が2040年には51万人に減少すると推定し、それを踏まえた高等教育機関の規模や地域配置の検討を提言した。その中で、「教育の質を保証できない機関へ厳しい評価」を行うとし、実質化してきた。ではどのような基準で淘汰を行うのか。現在実施されているのが「定員割れ私大への3つの制裁措置」であり、その制裁措置の基準として用いられているのが、「定員充足率」である。

制裁措置【1】定員割れの程度を上回る私大経常費補助金の減額・不交付

私立大学等経常費補助金のうち、学生数などの実数をもとに交付される一般補助は、収容定員未充足率以上に減額措置があり、収容定員充足率が5割を下回る学部は減額どころか不交付となる。この減額措置自体は2007年度から導入されている。導入当時は私大全体でみれば入学者数は入学定員数を上回っていたが、文科省はこうした状況のなかで収容定員割れを起こしている私大は「質の低い大学」と見なし、ペナルティを課したのである。

本来、定員割れをしていても、大学設置基準を満たし、認証評価を受け、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・減額されることに合理性はない。

そして現在、少子化の進展が影響し、都市圏の大規模大学の求心力は維持される一方で、中小規模大学の定員割れが進行している。特に収容定員4000人未満の小規模な私立大学の入学定員充足率は、2024年度は平均で88.86%まで落ち込んだ。定員割れ=質の低い大学という図式が成り立たないにもかかわらず、国は定員割れ私大に対する減額措置を強化してきたのである。

制裁措置【2】修学支援制度からの機関要件による除外

大学等修学支援制度には機関要件があり、機関要件を満たさない大学に入学する学生は、所得要件において支援を受ける資格があっても、支援を受けられない。機関要件の一つとして、直近3年度すべての収容定員充足率が8割未満の場合は原則として、制度の対象から除外されるという基準が定められている。私立大学は財政状況が良くても、この基準を下回れば修学支援制度の対象大学から外され、困窮することになる。

定員充足率、財政状況という基準を修学支援制度のなかに持ち込んで、国の支援から学生を排除することは、学生の学ぶ権利を不当に侵害するものである。このような措置は私立大学の淘汰政策であり、一片の正当性もない。

制裁措置【3】新学部設置等の設置認可申請における制限

2022年10月に文科省は、大学の設置認可基準を改悪し、収容定員充足率が5割以下の学部・学科が一つでもある場合、当該大学が授与する学位の種類および分野の変更を伴う学部の改組・新設などの設置認可申請をできないようにした。これは、定員割れ私大から、設置認可をともなう改革によって状況を開拓する手段を奪うものである。

これらの3つの制裁措置は、私大政策として全て正当性が無く、「私大淘汰のために」導入された措置である。私大淘汰を進めようとする国姿勢が明白に表れている。

② 私大淘汰政策の根底にある問題構造

ア) 国の貧困な教育支出による私立大学の困窮

私大淘汰政策の根底にあるのが、公教育に対する支出を疎かにしてきたどころか、隙あらば削ろうという国の姿勢である。経済協力機構(OECD)の「図表で見る教育(Education at a Glance)」のデータでは、高等教育の公的財源の割合は、日本は36カ国中34位であり、OECD平均が68%であるのに対し、日本は37%でしかない。

その中で、日本は国立大学に厚く支出し、私立大学に対する支出が少ない。1980年代初頭に第2次臨時行政調査会が発足した以降、教育と福祉を切り捨てる臨調「行革」が進められ、私立大

学と私立大学生を軽視した私大経常費補助の抑制・削減政策が採用された。この政策は中曾根政権による臨教審（1984年設置）でも押し進められ、今日に至っている。2024年度学生数約60万人の国立大学法人運営費交付金が1兆836億円であるのに対し、学生数約225万人の私立大学等経常費補助金は2,979億円であり、学生1人当たりで14分の1に過ぎない。私立大学の経常費補助率は10%を下回り、それはつまり、私立大学の経費の多くを学費で賄わなければならないということであり、これが私大の学費高騰をもたらしている。

イ) 教育を投資効果で考えることからの格差拡大と淘汰の容認

教育を投資と捉え、限りある資金を特定の分野や大学に振り分けて成果を出そう、逆に成果を出さない分野や大学は淘汰しようとする動きが強まっている。良く言えば「選択と集中」であるが、実際のところは「格差拡大と淘汰」である。例えば財務省は2025年4月の財政制度等審議会で、「教育の質の実態」と題した資料で、ある私立大学のシラバスを取り上げて高等教育として適切ではないとし、助成にあたっては「教育の質も評価基準にすべきだ」と主張している。経団連も2025年2月の提言「2040年を見据えた教育改革～個の主体性を活かし持続可能な未来を築く～」において、「大学を卒業できる能力・資質を持たない者の入学を許可する大学が存続し続けることは許されず、私大助成は「延命策」になっていると述べ、「大学間の統廃合を促す政策とあわせて私学助成を見直していく」こと等を求めている。

私立大学等経常費補助金において基盤的経費である一般補助を削って競争的資金である「改革総合支援事業」を設け、更に一般補助に「教育の質の指標」による傾斜配分を導入し拡大してきたこと、あるいは国際的な研究拠点化を図る国際卓越研究大学制度への巨額な資金投入も、大学間の格差拡大と淘汰を促進している。

ウ) 「社会の発展への寄与」のみを大学の目的とした改革論がもたらすこと

教育を投資として考えたとき、何を成果と考えるかが対比される。大学の目的とは第一義的には学問の普及と発展であり、学問とは真理の探究（教育基本法7条）である。その結果として、人類社会の発展に寄与する。これを逆転させ、大学の目的を「社会の発展への寄与」のみに偏重すると何が起きるか。社会貢献に直結する学問だけが評価され、繋がらないようにみえる学問が評価されず、片隅に追いやられていくことが起きる。さらに「社会の発展」が「経済の発展」とされ、しかもイノベーションにつながる一部の企業の競争力強化と捉えられていれば、一部財界が選ぶ学問分野、教育内容だけが優遇されることになる。

学問分野としては、2023年に公募された「大学・高専機能強化支援事業」では、理・工・農およびその融合分野への転換等を財政支援し、既存学部の再編等が進むように政策誘導している。2025年7月28日に「2040年を見据えて社会とともに歩む私立大学の在り方検討会議」は、中間まとめとして「社会とともに歩む私立大学の変革への支援強化パッケージ（案）」を発表した。そこでは、理系人材は2040年に100万人以上不足し、文系人材は約30万人の余剰が生じる可能性があると推定し、私立大学等経常費補助金（などの公的な支援）を理系に厚く分配することを打ち出した。学問の基盤は多様性にあり、その時々の流行りで優遇したり淘汰したりすると学問の基盤が失われていく。

また2020年に改正された科学技術・イノベーション基本法では、大学は、政府が策定する「科

「学術・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、防衛装備庁の「安全保障技術研究推進制度」には 2024 年度予算において 100 億円もの予算が計上されている。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、国の役に立つよう研究を誘導している。

エ) ボトムアップ型組織からトップダウン型組織へ

財界の要求と一体となった政府・文科省は、大学改革の名のもとで、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。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、教室内の自由に閉じ込め、大学の自治については、自治を担うべき機関である教員組織（たとえば教授会）の形骸化を進めてきた。政府や社会に対して、意思決定を行う際の大学（学校法人である場合もある）という機関の自治があれば足りて、学問と学生に直接責任を負っている構成員による自治は必要ないというのである。大学の教員集団による自治を軽視する方向は、国会審議を要しない省令である大学設置基準の改正（2022 年）によって、教員が複数の大学を兼務する基幹教員制度や職員が参加する教育研究実施組織によって促進されようとしている。

これらの問題構造を背景とした選別と淘汰政策の蔓延は、私立大学関係者が団結してのことに取り組むことを阻み、私立大学間や私立大学の教職員間に分断をもたらす。この分断は交流や協力を減少させ、社会の活力を奪うことにつながっていく。

（2） 私大の選別・淘汰政策に抗する基本的視座－大学の使命、大学の自治

2023 年 12 月に設置された中教審大学分科会「高等教育の在り方に関する特別部会」は 2040 年に向けた高等教育の在り方を検討したが、審議では国の公的支援の拡充・増額を求める意見が複数の委員から出されていたのに取り上げず、その答申「我が国の『知の総和』向上の未来像～高等教育システムの再構築」（2025 年 2 月 21 日）にその方向性は一切示されなかった。高等教育機関の充実を言いつつも、従来の私大淘汰政策を反省的に総括することもなく、私立大学の高学費が少子化の一因であるのにそれに言及することもなく、大学進学率をあげる方向も示さず、少子化を所与の前提とし、淘汰を前提とした対応策を提言した。

中教審答申後には、「2040 年を見据えて社会とともに歩む私立大学の在り方検討会議」（以下「在り方検討会議」）が設置され、答申に示された淘汰策の具体化が検討されている。

2025 年 6 月に閣議決定された政府の重点課題や来年度予算編成方針を示す「骨太の方針 2025」には「急激な少子化の進行や地域の人口・産業構造の変化を見据え、高等教育へのアクセスを確保しつつ国公私を通じた大学の連携、再編・統合による機能強化や縮小・撤退による規模の適正化を進める」と盛り込まれた。

大学等進学率は上昇を続けており、2024 年度の大学進学率は前年比 1.4 ポイント上昇して過去

最高の 59.1% となった。短大進学率 3.1% を合わせた大学・短大進学率は 62.3% で、これも過去最高である。中教審答申が前提にした大学・短大進学率の将来予測（2040 年によるやうやく大学で 59.6%、短大と合わせて約 62% となる）を、現実は早くも上回っている。こうした事実をみると、2025 年 8 月 29 日には在り方検討会議は、中間まとめとして「社会とともに歩む私立大学の変革への支援強化パッケージ」を発表した。そこでは、今後の私立大学政策は、①地域から必要とされる人材育成を担う地方私大、②高度な教育研究を担う私大、③その他は縮小・淘汰、という 3 つの施策の方向性に「転換」すると打ち出した。

定員割れ私大への制裁措置・淘汰政策について、地方・中小規模私大が多い私立大学協会は批判的である一方、都市部大規模私大が多い私立大学連盟は評価しているようにさえみえる。私大団体間でも分断が生まれている。

この間、日本の私立大学は、主に財界やこれに呼応したジャーナリズムの「大学は役に立たない」といった様々な圧力に直面してきた。それはともすると、社会における大学のあり方を変質させようとするものであった。大学について考えるとき、日本社会において大学とは何か、を原点に戻って改めて問う必要がある。

教育基本法第 7 条は、「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、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。」と示している。大学は学問をすることで「真理を探究」し、「新たな知見を創造」する。その「成果を社会に提供」し、その結果として、「社会の発展」に貢献するのである。

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。それが保障されることが学問の発展を生み、逆にそれを阻害することが社会の発展を停滞させ歪みを生む。その教訓により、日本国憲法第 23 条では「学問の自由は、これを保障する。」と規定しているのである。学問の自由は、研究の自由、成果発表の自由、教授の自由、そして大学の自治がその内容である。

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ず、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。

そして国は社会の発展を願って、国の財政から教育に支出を行う。教育基本法第 8 条は、「私立学校の有する公の性質及び学校教育において果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適切な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない。」としている。その結果、公教育を担う私立大学には私立大学等経常費補助金が支給されるようになった。特に日本では、国民の進学意欲が高まるなかで、国立大学や公立大学の数は増えず、私立大学が増加することで進学率を高めていった。実際、私立大学が多い地域は進学率が高くなっている。そして地域に大学があることで、若者が集い、地域に人材を供給し、地

域の活性化につながってきたのである。

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るべき義務がある」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、まもなく 30 年が経過する。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。政府・財界の分断・淘汰策に抗して、私立大学と学生、教職員を守るために、私大の振興と質の向上を求めていくことが必要である。

1. 淘汰と分断政策の中止と私大振興助成政策の拡充

（1）私大淘汰の強化を打ち出した中教審答申

2025年2月21日、中央教育審議会（以下「中教審」）は、「我が国の『知の総和』向上の未来像～高等教育システムの再構築～（答申）」（以下「答申」）を公表した。答申は、「はじめに」において急速な少子化の進行を危機として受け止め、「少子化へは決して規模や活動の縮小といった後ろ向きな対応」ではなく、この危機を、「大学をはじめとする高等教育機関の活動を強じんなものとし、様々な社会課題の解決に貢献することにより、社会全体の活性化を促す好機」と捉え、高等教育機関の充実の方向を述べた。しかし、答申本文では少子化の原因の一つに高学費があることも指摘せず、政府に高等教育予算の増額を求めることも棚上げにし、充実の方向を盛り込まなかつた。また『知の総和』を向上させるためには、大学進学率の上昇が必要であるとの認識も示さなかつた。

答申に具体化されたことは、「少子化は、中間的な規模の大学が1年間で90校程度、減少していくような規模」で進んでいくとして、規模の適正化、つまり大学数を減らすという淘汰促進の政策であった。国公立大についての定員削減方策は特になく、淘汰の対象はもっぱら私立大学、定員割れ私大である。

政府周辺からは、定員割れ私大について、「定員割れの原因は質が確保されていないからだ」「撤退を促すことは当然である」という論調がふりまかれてきた。この論調に乗って、定員割れ私大に対しては、①定員割れの程度を越えた私大経常費補助の減額・不交付、②修学支援制度からの機関要件による除外、③新学部設置等の設置認可申請に対する制限、という三つの方向で制裁措置が採られている。

中教審特別部会の審議では、こうした論調と制裁措置について、私大側から多くの批判が提出された。これに対して、座長をはじめ委員から、定員割れと質の確保との関係について、なんらの証拠や反論が示されることはなかつた。にもかかわらず、制裁措置は撤回されず、むしろ強化する方策や「地域研究教育連携推進機構」のような新手の撤退方向がうち出されている。検証なき結論の押し付けである。

定員割れに対する制裁によって、入学定員の縮小、大学の募集停止、閉鎖という事態が進行している。教職員にとっては雇用の場を奪われることであり、この政策の及ぼす影響は深刻である。日本私大教連は、中教審に対し、教職員の意見を聞くよう再三申し入れた。当局からは、申し入れ文を部会において配布したとはいものの、正式な資料として公開されることもなく、ヒアリング等についてはなんらの回答もなかつた。また委員からも「教職員の問題は重要である」との発言があったにもかかわらずこれを無視し、淘汰一本やりの答申に至つたのである。

（2）私大助成制度を定員割れ大学の制裁に使うのは、本旨に反している

2007年度より、定員割れ大学に対して、定員割れの程度を越えて、私大経常費補助を減額あるいは不交付とする措置が導入されている。私大助成制度の中心である一般補助は、学生数や教員数などの実数をもとに交付されるものである。基盤経費といわれる所以である。

定員割れ私大に対しては、学部ごとに、収容定員未充足率以上に減額する措置を実施してきた。その減額幅は徐々に拡大されている。収容定員未充足率が5割を上回ると減額どころか不交付と

なる。以前は例外措置があり、大学全体で収容定員未充足率が5割を下回っていれば、当該学部も不交付とはならなかった。この例外措置も2023年度から廃止されている。

定員割れを制裁の対象とすることに、なんらの正当性も合理性もない。大学設置基準を満たし、認証評価を受け、学生に対して十分に責任を果たしているからである。必要な経費に対する補助金を手当することは政府の義務である（教基法第8条）。

学生数に従って算定される補助金が、定員割れを理由に不交付・減額されれば、学生の奨学条件も低下しかねず、学生から見ても納得しがたいことである。私大振興をはかるための経常費補助制度が不当な私大淘汰を進めるための手段となっており、制度の本旨に反している。

（3）弱体化される一方の私大経常費補助制度

1965年に慶應大学で始まった学費値上げ反対の闘い、1966年には早稲田大学でも取り組まれ、大きな社会問題となった。1970年には経常費の2分の1補助を目標とした政府の5か年計画が始まることとなる。補助率は高められたものの目標は未達であった。1975年、自民党による議員立法により私立学校振興助成法が提案され、強行採決の末に成立した。ここでは2分の1助成は「できる」規定に後退したが、制定時の附帯決議に「できるだけ速やかに2分の1とするよう努めること」と盛り込まれ、経常費補助率は1980年には29.5%にまで上昇した。

その後、第2臨調による臨調行革によって、私大助成は削減のターゲットとなって下がり続け、2015年度には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。

その間、2006年改正の教育基本法には、「私立学校の有する公の性質及び学校教育において果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない。」（第8条）という私学振興義務が明記された。教育基本法によって義務付けられた教育振興基本計画には、国立大学の運営費交付金とならんで「私学助成を確実に措置すること」と書かれているが、私大経常費補助率は下がったままである。私立高校では学費無償化の方向で、就学支援が強化され、私学助成も増額されているが、私立大学は正反対の状況に置かれている。

（4）補助金不足がもたらす質の低下、採算の悪化、授業料値上げの悪循環

現在の状態は、絶対的な補助金不足である。国立大学との格差は、絶望的に大きい。国立大学の運営費交付金と施設整備補助金、私立大学の経常費補助と施設整備補助について、それぞれ学生一人当たり金額は、私立13.2万円に対し国立は179.4万円で、私立は国立の14分の1にすぎない【表2・3】。これで大学間競争をするよう求められるのは、不公平というものである。

国庫負担額の差は、教職員の数の差になっている。学生100人あたりの教職員数は、私立は国立の半分ほどしかいない。データを見る限り、質の保証という点で格差が生じてしまうことは明らかである【表4】。

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、補助金が事業活動収入に占める割合は10.2%でしかない【表5】。

採算を示す基本金組入前当年度収支差額（学校法人会計基準改正以前の「帰属収支差額」）の比率は、1980年度の26.9%から2023年度の7.4%（大学部門）に下がっている。地域別にみると2023年度では北関東、北陸、四国はマイナスで、採算割れの状態となっている【表5】。

昨今の物価の急上昇と経営の悪化のなかで、授業料の値上げは続いている。2023年度の授業料（施設設備費等を含む）は平均123万6534円である。授業料部分だけ見ても、40年前と比べて2.2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6.1%値上げされている。

補助金の絶対的な不足が私大経営を不安定にし、学費の高騰をもたらしているのである。高学費のもとで、大学生はアルバイト漬けの生活を強いられ、勉学は妨げられ、学費負担者である学生・父母らの暮らしを追い込んでいる。就職後の奨学金の返済は人生設計の重荷となっている。これらは少子化の大きな原因の一つである。

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。進学率が上がれば、定員割れに陥らずにすむ私立大学は増えるはずである。悪循環を断ち切ることは、政府の責任である。

（5）大学に分断をもたらす補助金の獲得競争

政府が補助率を下げていった理由は、行政改革や財政再建のため、「政府には補助金に回す財源がない」だった。ところが政府は、補助率を1割以下に引き下げるのことと並行して、「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、各私立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・施設設備費補助として上乗せ配分するという枠組みである。2023年度は、7割の私大から112億円を取り上げ、選定された3割の私大に112億円が配分されたのである。

「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、すべての私立大学を対象に評価に基づく配分を行うものである。否応なしに、文科省が設定した評価項目により全私立大学を点数化し、一般補助の配分額をプラス6%からマイナス6%の範囲で増減し、点数が低い私立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。

どちらも大学の教育研究を歪める改革メニューや評価項目が含まれている。申請・報告のための業務が現場に与えている負担感も深刻である。やせ細ってしまった補助金の獲得をめぐって、大義なき競争をさせられている。いまや私大助成は、絶対的な額の不足だけでなく、定員割れ私大を撤退させるための手段、大学の自治に介入する手段となっている。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。

（6）私たちの提言

私立大学の経常費補助制度は、学生、教職員、理事者（団体）の連携した闘いの成果である。教育条件の維持・向上、学費などの経済的負担の軽減、経営の健全性向上という私学振興助成法の原点に立ち戻り、以下の政策の実現を求める。

- ① 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。
- ② 私立大学の充実を図るため、教育振興基本計画に私立大学等経常費補助の計画的増額を盛り込み、2分の1補助の早期達成をめざすこと。

- ③「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。
- ④私立大学等の経常費に占める補助の割合（補助率）を、従前どおりの基準で公表すること。
- ⑤基本的な教育施設を充実させることができるように、施設整備補助制度を拡充すること。

2. 地方と都市の格差、大規模と中小規模の格差をなくし、すべての私大が社会的要請に応えられるようにする支援

（1）定員割れ私大に対する制裁措置に反対する意見が圧倒的多数

日本私大教連は、定員割れ私大に対する3つの制裁措置をただちに中止するよう求め続けてきた。その要求を前進させるため、私立大学の理事長・学長の意見をつかみ、実態を明らかにする取り組みとして、「定員割れ大学への制裁措置と私立大学振興策に関するアンケート調査」を実施した。調査は、大学・短期大学を設置する全国の学校法人理事長、大学・短期大学学長に実施し、197件の回答が寄せられた。

（i）制裁措置① 私大助成における制裁措置については、「定員よりも減少している学生数と在籍する教職員数に基づいた私大助成の減額にとどめるべきである」との回答が83.8%で圧倒的多数であった。自由記述では、「定員割れは努力不足ではなく、少子化の影響によるのであるから、定員割れ解消の努力をしている者に制裁を加えるということは理解できない」「定員充足率が5割を切ったとしても学生が在籍することに変わりはない。定員充足率を私大助成の要件とするべきではない」といった回答が寄せられた。

（ii）制裁措置② 大学等修学支援制度の機関要件に対しては、「修学支援制度は、学生に対する支援であるから、機関要件は廃止するべきである」が最も多く59.9%であった。次いで「定員割れは、必ずしも大学の教育水準を示すわけではないので、機関要件から定員充足率を外すべきである」が33.5%であった。すなわち、93.4%が定員充足率を基準とする機関要件に反対していることを示している。自由記述では、何ら瑕疵のない学生の学修の機会を奪う仕組みであり廃止すべき、という趣旨の回答が多数あった。

大学等修学支援制度の機関要件をすでに満たせなくなった大学からは、「学生の修学を守るために修学支援制度と同等の学生支援を自己資金で実施せざるをえず、その結果、財政がいっそう急速に悪化している」との回答もあった。

（iii）制裁措置③ 新学部設置等の設置認可申請における制限については、「定員割れ解消のための自主的な改善努力を妨げる措置であり、廃止すべきである」が回答の86.7%を占め、圧倒的多数であった。自由筆記の回答では、「地域社会に存立する高等教育機関として一定の役割を持っており、時代による社会の変化に応じた学部学科改組、教学改革を推進しなければならないと考える。そのことに制限を加える制裁措置で大学改革を実行できなくなってしまうことに大きな危機感をもっている」といった声が寄せられた。

（iv）これら3つの制裁措置によって生じている困難や危惧される事柄を問う質問への回答には、「事実上の大学廃止（倒産）が必至」など、これらの制裁措置によって現に存続が危ぶまれる状況に追い込まれている、との回答が複数あった。地方私大の学長からは「修学支援制度が利用できない場合、大学の存続は望めない。募集停止する大学が増えれば、地方で進学できる大学（分野）の選択肢が減少し、若者の県外進学（就職）が加速され、地方の人口減少が一層進む」、「都市部でいくら看護師を養成しても地方、過疎地域の病院には就職しない。ただ定員充足率のみで地方の私大助成をうんぬんすることは全く理解できないし、医療崩壊に直結する」など、地域社会において果たしている役割との関係で強い懸念が示された。

(v) 必要な私大振興策を問う質問（8つの選択肢から3つを選択）への回答では、「地方交付税交付金の対象に私大支援を加え、地方自治体が私大を財政支援できるようする」が66.5%で最多であった。「私大の学費を国立大学並みにできるよう学費へ補助を行う」、「私大助成の補助率を漸進的に50%にする」など、学生の修学支援と私大助成（機関補助）の増額を求める回答が上位となつた。

このように、日本私大教連が要求してきたことは、私大の理事長・学長からも支持されていることが明らかになった。多数の筆記回答に見られるのは、社会的使命にもとづき懸命に存続をはかろうと努力している公教育機関である私立大学の姿であり、そうした私立大学に対し、支援せず放置するどころか、制裁を加えて廃校に追い込む政策を、政府は強行しているのである。

（2）地方私大の危機

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。

2024年度の入学定員充足率（四年制大学）は、全国合計では98.19%であるが、東北（宮城を除く）、北陸、近畿（京都・大阪・兵庫を除く）、中国、四国は90%を下回っている。最も高いのは福岡（104.56%）、次いで東京102.2%、大阪101.46%の順となっており、大都市圏が比較的高い（私学事業団「私立大学・短期大学等入学志願動向」）。

その結果、地方私大の財政は悪化している。大学部門（2023年度）の採算の状況を地域別にみると、北関東、北陸、四国では、採算を示す基本金組入前当年度収支差額がマイナスで、採算割れとなっている【表5】。

高等教育機関を維持したいという自治体の要望は大きい。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（現稚内育英館大）

【表6】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や保健・医療、保育、教育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、独自な文化を継承し、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。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り、現にある社会の存続、発展である。

そもそも問題は、都市と地方とにおける進学率・収容率に歴然とした格差があることである【表7】。例えば、2021年度の都道府県別の四年制大学への進学率は、東京・京都が75%前後であるのに対し、岩手、山形、山口、大分、宮崎、鹿児島は40%以下であり、都市と地方では、30ポイント以上の格差がある。進学率と収容率は相関関係にある。定員割れ私大への制裁措置で、地方の収容率が減少すれば、ますます進学率は減少し、都市と地方の格差は拡大する。

中教審「知の総和」答申が打ち出している地域構想推進プラットフォーム（仮称）、地域研究教育連携推進機構は、地方自治体に、必要な私立大学と必要でない私立大学を取捨選別させようとするものと考えざるを得ない。

都市には高等教育が必要で、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。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は、地方私大に対する強力な支援を、国が責任をもって行うことが必要である。

（3）中小規模私大が大学教育・研究の多様性を担っている

石破前首相が地方創生を謳っていたことや私たちのこれまでの取り組みなど関係者の批判もあり、地方において私立大学を淘汰していくことの問題性は世論になってきたといえる。「社会とともに歩む私立大学の変革への支援強化パッケージ」では、今後の私立大学政策は、「地域から必要とされる人材育成を担う地方私大は重点的に支援する」と述べている。

一方、都市部などの中小規模私大【表8】については、一顧だにされず淘汰の対象となっている状況である。規制緩和による競争が前提では、スケールメリットがある大規模な私大が有利になるばかりであり、中小規模の私大との格差が拡大していく。一部の大規模私大がさらに定員規模を拡大したり、文科省が禁止していた年内入試での学力試験を実施するなどして、学生獲得競争が激化している状況を、文科省はもっぱら追認している。

2016年度から実施された入学定員管理の厳格化は、収容定員8000人以上の大学では入学定員の1.1倍を超過すると当該学部の補助金を不交付とする措置をとった。これにより、中小規模私大では一時的に受験者数、入学者数が増加したことが伺われる。しかし、この措置が2023年度から入学定員ではなく収容定員に緩和されたことは、中小規模私大における入学定員充足率の悪化に拍車をかけた面があるはずである。東京都23区定員規制は2018年からの10年間限定とされており、これが廃止されれば、東京23区およびその周辺部の中小規模私大はもとより、地方の私大にも影響を及ぼすであろう。

しかし、都市部の大規模な私大だけが存続していくことが、果たして学生にとって、社会にとって良いことであるのか考えるべきである。かつて、大規模な商店の出店を規制する大店法が廃止された結果、その経済力を用いて全国的に標準化・画一化した大規模店舗ばかりが増加し、地域の多様な小規模の小売店が淘汰され、地元地域の衰退をもたらした。これと同じ事態が起こりかねない。

中小規模の私立大学は、個性的な歴史・実績をもち、少人数での質の高い教育、エッセンシャル・ワーク等の人材養成、多様な教育・研究を担っている。例えば、女子教育や、保健、家政、芸術などの分野、保育士などの人材養成は、もっぱら中小規模私大が担っている。

学生・市民の幅広い進学希望に応え、多様な教育・研究を推進していくためには、私立大学の個性、多様性を守ることが必要である。それはすなわち、中小規模の私立大学を、淘汰ではなく振興していくことにはかならない。

（4）私たちの提言

私立大学の淘汰政策、大学間の分断を拡大する政策をやめ、立地や規模の違いなく、すべての私立大学を振興するよう、以下の政策を行うよう求める。

- ①収容定員充足率が5割以下の学部が一つでもあれば設置認可を禁じている制裁措置を廃止すること。
- ②地方交付税交付金の対象に私大支援・就学支援を加え、自治体が支援できるようにすること。
- ③進学率の地域間格差の是正を目的とした諸施策を立案・実施すること。
- ④中小規模私大が存続していくための財政的支援、条件整備を行うこと。例えば、ST比が低いこ

と、学問分野や人材養成分野が中小規模私大にしかないこと等を積極的に評価して経常費補助を増額すること。

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が（26 条 2 項）、政府はそれ以外の教育について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つた。

（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、親の所得にかかわりなく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）の仕組みがつくられた。そして 2012 年には、中等教育および高等教育の漸進的無償化条項の留保を撤回した。これによって日本政府は、中等教育だけでなく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、法律名を「高校等就学支援金の支給に関する法律」に改正し、保護者等の所得制限を導入し、無償化の対象数を後退させた。一方で、一部の自治体は国の支援に上乗せして支援対象を拡大している。2024 年、大阪で高校 3 年生から所得制限の無い高校無償化が順次導入されることになり、同年東京都でも全学年を対象に所得制限の無い高校無償化が導入された。無償化の対象は授業料のみであり、更に私立高校の場合支援額に上限があるものの、学費負担を軽減する方向に前進した。

2025 年に石破政権は、予算成立のために高校の教育無償化を受け入れ、2025 年 4 月から所得制限の撤廃、2026 年 4 月から私立高校支援金を授業料の全国平均 45.7 万円へと引き上げることになった。これにより日本全国において、高校は授業料だけではあるが名目上は無償化されることになった。

（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諸外国と比較して極めて乏しく、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た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、現実に見合った予算増を行ってこなかったことにある。

このような貧困な公費負担の貧困によって、学生は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貯わなければならぬなど、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、高等教育の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いる。

（4）問題がありすぎる「修学支援新制度」

日本私大教連は、高等教育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。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する「高等教育の漸進的無償化法案」も提案した。

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。修学支援制度を拡充するためには、消費税増税が必要だとされる可能性がある。

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。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、年収目安 380 万円以上の中間所得層への国の支援が打ち切られ、中間層の家庭は負担が増すという後退現象が起こった。

第三に、学生には成績基準が課されていることである。自分がどのような成績を取れるか分からぬ、周りの学力が分からぬ学生にとって、心理的な障壁になるとともに、実際に修学支援制度を前提に進学した学生が成績基準を達成できなかつた場合に大きな心理的負担を強いる。そのため、学生は自分が取りたい科目ではなく、楽に単位が取れる科目を選択せざるを得ない。学生にとっては、安心して学べる環境とは言えない。

第四に、対象となる大学等に標準単位数の 1 割以上の実務家教員の科目配置を強制したことである。分野によっては教育・研究上の必要から、学術上の実績も有している実務家教員がすでに多くおり、実務家教員の採用を決定するのは、大学である。それを一律に科目配置を求めるることは、学問の自由・大学の自治を侵しており、教育・研究の質低下をもたらすことになる。

第五に、私大淘汰政策に利用していることである。修学支援は学生個人の修学を支援する制度であり、その学生がどの大学へ進学したとしても支援されるべきである。それにも関わらず、定員割れしている大学は将来が無く、教育の質が担保できないという理由で、機関要件を設けて原則除外している。

2024 年度から扶養する子供が 3 人以上の多子世帯、理工農系の学部について中間層へ支援が拡

大され、更に多子世帯については 2025 年度から授業料と入学金が無償化された。しかし、これは内閣府主導の少子化対策、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」の保障という観点が欠落したままである。

さらに、修学支援の予算額に対し、未執行額が多いことは大きな問題である。2023（令和 5）年度、大学等修学支援制度（授業料減免・給付型奨学金）の政府予算額は 5308 億円であるのに対し、決算ではその 58% しか執行されず、2221 億円もの金額が「不用額」として残った。本来的には、不用額は修学支援の対象者の拡大に割り当たるべきものである。しかし政府は、不用額をそのまま没収し、教育振興にさえ使おうとしない。

（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 支援額（入学金・授業料の減免額、給付型奨学金）を大幅に増額すること。
- ② 対象者の年収上限を、修学支援新制度の創設にともなって廃止される以前の 841 万円に引き上げ、中間所得層へ対象を拡大すること。
- ③ 学ぶ権利は学生個人の権利であるから、親の所得によって学ぶ権利が左右されることのないよう所得制限の撤廃に向けて検討をすすめること。
- ④ 定員充足率、カリキュラム等に関する機関要件をただちに廃止し、高等教育機関として設置されたすべての大学等を対象とすること。
- ⑤ 学生の成績基準について、個々の学生の状況に配慮できるよう見直すこと。
- ⑥ 修学支援新制度の所管を内閣府（こども家庭庁）から、文部科学省に移すこと。
- ⑦ 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。

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。それまでの私立学校の設置者は、教育基本法が定める「法律に定める法人」として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・同族役員の専断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、私立学校の設置者として私立学校法に基づく新たな学校法人制度が創設された。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）改正された私立学校法の欠陥

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・理事会の専断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てきたのである。

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年に改正してきた。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ずにきていた。

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、戦前の財团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った。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。

他方、公益法人制度では2008年の法改正により、評議員会を必置の議決機関とし、理事・監事の選任もその権限とされた。医療法人や社会福祉法人においても、それぞれ2016年、2017年に同様の改革が行われた。こうした流れを受けて、私立学校法の改正議論も2019年以降ようやく始まった。

（3）「建学の精神」の恣意的解釈と改革の形骸化

しかしその過程で、学問の自由や教育の自由といった憲法的価値に立脚する「私学の自主性」の尊重が、「建学の精神」の尊重へとすり替える動きが目立ってきたことは看過できない。

「建学の精神」を体現する者は創立者や理事長らに限られるとする主張のもと、役員ポストの独占を正当化する私学団体の強い反対によって、改革は大きく制限されてきた。

「建学の精神」について、文部大臣や私学部長は「創立者やその関係者を含む理事会が、日頃から教学的視点をもって業務決定に直接参画することにより、それを脈々と受け継いできた」との見解を示している。しかしこの見解は、第一に、創立者やその関係者を含む理事会による教学への介入を当然視する点において問題をはらんでいる。第二に、「建学の精神」を一部の者が独占的に継承する特権的なものとして扱い、その正統性を血縁や理事会の系譜に求める旧弊な思想を内包している点でも、見過ごすことはできない。

確かに、「建学の精神」という言葉を用いて、各大学の教育理念や伝統を表現することそのものは、一定の意義を有すると言えよう。しかし、それを理事長や理事会のみが一子相伝のごとく継承しうるものと見なす考え方には、私学の公共性という理念を著しく損なうものである。「建学の精神」を真に体現しているのは、日々の教育・研究を担う学校現場であり、その中心にあるのは教職員である。加えて、その営みを受け継ぎ社会に巣立っていった卒業生たちもまた、その理念を体現する存在である。

にもかかわらず、「建学の精神」を理事長・理事会の専権事項とみなし、それを根拠として理事会の教学介入や権限集中を正当化するような文科省の見解が、法改正をめぐる議論の前提とされていることは、私学の公共性という理念にそぐわない。そもそも、私立学校の制度を規定する教育基本法、学校教育法、私立学校法のなかに、「建学の精神」というものは存在しない。

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、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。

前述の経緯を経て、2023年通常国会において私立学校法の改正法が成立し、2025年4月1日に施行された。今回の改正は、大学法人の不正防止と公益法人並みのガバナンス強化を目的とし

つつも、評議員会の議決機関化は見送られ、依然として諮問機関のままでされた。新設された理事選任機関についても、その構成は寄附行為に委ねられ、評議員のうち教職員の割合を 3 分の 1 以下に制限するという規定が導入されたことにより、理事長・理事会による専横の構造を温存するものとなっており、今回の法改正には大きな課題が残された。

（4）後退した学校法人会計基準改正

私学法改正を受けて、財政書類を作成する基準である学校法人会計基準は私立学校法に定められることとなったが、作成される計算書類は簡素化されてしまった。また政府に対して、財政状態を誤って表示する基本金組み入れ制度の抜本的な見直し等を再三申し入れたが、まったく検討されなかった。

加えて、従来、退職給与引当金と徴収不能引当金のみであった引当金について、企業会計原則に合わせた一般規定が設けられた。現在の議論では、初年度だけに人件費を増額させる賞与引当金の計上という比較的軽微な改正が話題になっている。しかし企業では、「事業構造改善引当金」のような不利益変更や整理解雇を誘発しかねない引当金を計上しており、注意していく必要がある。

私学法改正が、学校法人の公共性を確保することを目的として行われたにも関わらず、歩調を合わせて行われなければならなかった学校法人会計基準は、後退してしまい、新しい問題を残してしまったのである。

（5）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 割を基準に選任するものとする。
- 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から選任できるものとする。
- ⑦ 学校法人会計基準改正によって簡素化された計算書類を従前に戻すこと。基本金組み入れ制度等について改廃を検討すること。引当金規定の拡大解釈によって「赤字」をつくりだし、不利益変更や整理解雇の理由としないこと。

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ず、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」に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。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、学長選挙制度を改悪した国立大学法人法に準ずるかのような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」「学校教育法は大学（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) 「大学改革」名目の自治破壊

学校教育法がこのように改悪された背景として、教授会で審議しなければならぬため大学改革が進まない、という意見があった。その大学改革という名目を悪用して、二つの点で問題が引き起こされた。

第一の問題は、大学改革のためにはトップが意思決定し、構成員はトップの決めたことに追従することが必要だとされたことである。本来的には、学問の場では構成員が改革について議論し、合意を以て構成員が協力しながら前に進むというボトムアップが求められるはずが、議論は時間の無駄として切り捨てられた。民主主義的なプロセスを無駄と否定したのである。このことが、トップの学長が決めたことが構成員の協力を得られないという事態を発生させることになった。

第二の問題は、トップダウン型意思決定を推し進めるために、文部科学省が大学の自治とは、大学という機関の自治のことであるという見解を示すようになった点である。教員は教育研究のこと以外は考えなくて良い、個々の教員の教育研究内容に干渉していないので学問の自由や大学の自治は守られている、という点だけを強調し、学問の自由を体現する大学の構成員自治に言及しなくなった。これにより、学長は構成員の支持が無くても問題ないとされ、学長選挙が廃止されるようになり、大学教員と大学トップとの意思疎通の溝を生み出した。

(5) 大学の自治による大学の健全な発展を求める3団体の取り組み

以上の問題を解決するためには、「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。大学教職員で組織する労働組合の全国組織・三団体である全国公立大学教職員組合連合会・全国大学高専教職員組合・日本私立大学教職員組合連合は、2021年8月に「大学自治の確立をめざす制度要求づくりの進め方検討会」を立ち上げ、学校教育法がどうあれば良いかを議論し、2023年3月8日に『大学教職員組合3団体による学校教育法改正の提案—教育と研究の基盤となる大学自治の回復をめざして—』を公表した。2023年8月には「学校教育法改正を求める国公私立大学教職員組合協議会」(3団体協議会)が発足し、2024年3月30日にシンポジウム「大学のあるべき姿を考える—より良い大学を実現するための学教法再改正提案—」を開催した。その後、2025年には政党要請を行うなど、社会にその運動が浸透するよう活動を続けている。

(6) 私たちの提言

学問の自由を体現する大学の自治を取り戻すために、学校教育法の条文について以下の改正を行うことを求める。

①学校教育法第 83 条について、次の表現にすること。

第 83 条	
改正案	現行
<p>1 大学は、学術の中心として、<u>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</u>を目的とする。</p> <p>2 <u>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、学問の自由に則り大学の自治を保障しなければならない。</u></p>	<p>1 大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。</p> <p>2 大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、そ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。</p>

＜第 83 条 改正理由＞

改正案第 83 条第 1 項は大学の目的に関する規定である。現行第 1 項には、「真理の探究」という学問の中心的価値が明記されていない。改正案は、2006 年改正により新設された教育基本法第 7 条第 1 項の前半部分を取り入れて、「真理の探究」を明記した。さらに学問と大学教育の果たす役割を、教育基本法前文に掲げられている「世界平和と人類福祉の向上」への貢献と明記して、これを大学の普遍的な目的であるとした。

現行第 2 項は、大学に対して、「(その成果を) 社会に提供する」「社会の発展に寄与する」ことを求めるものであり、現行教育基本法第 7 条第 1 項の後半部分と同一である。教育基本法第 7 条第 1 項では「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、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。」と規定している。この「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」ことは、一国の利益ではなく「世界平和と人類福祉の貢献」であるはずだから、このことについては第 1 項に明記することを提案しているところである。したがって現行第 2 項は削除することとした。

改正案第 83 条第 2 項には、教育基本法第 7 条第 2 項の「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」の意味が明確となるよう、国、地方自治体と設置者が憲法に定められた学問の自由に則り大学の自治を保障しなければならないことを明記することとした。

②学校教育法第 92 条について、次の表現にすること。

第 92 条	
改正案	現行
	<p>1 大学には学長、教授、准教授、助教、助手及び事務職員を置かなければならない。ただし、教育研究上の組織編制として適切と認められる場合には、准教授、助教又は助手を置かないことができる。</p>

	2 大学には、前項のほか、副学長、学部長、講師、技術職員その他必要な職員を置くことができる。
3	3 学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督し、 <u>大学を代表する</u> 。
4	<u>4 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及びその他の大学構成員を選挙に関与させることができる。</u>
	<u>学長の解任は大学自治の原則に基づき、大学が行う。</u>
5	
6	6 学部長は、学部に関する校務をつかさどる。 <u>学部長は、教授会構成員の選挙により選任する。</u>
7	
8	
9	6 教授は、専攻分野について、教育上、研究上又は実務上の特に優れた知識、能力及び実績を有する者であつて、学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する。
10	7 准教授は、専攻分野について、教育上、研究上又は実務上の優れた知識、能力及び実績を有する者であつて、学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する。
11	8 助教は、専攻分野について、教育上、研究上又は実務上の知識及び能力を有する者であつて、学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する。
	9 助手は、その所属する組織における教育研究の円滑な実施に必要な業務に従事する。
	10 講師は、教授又は准教授に準ずる職務に従事する。

＜第 92 条 改正理由＞

第 92 条第 3 項について改正案では、「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する。」に「学長が大学を代表する」と加えた。大学の設置者である法人等と教育機関である大学は別個の組織であるから、大学には、設置者とは別に、独立して意思決定を行うべき事項があり、これを代表する責任者として学長を法定することは、大学の自治、学問の自由の保障にとって、欠くこ

とができない。

改正案第4項において、学長の選任の方法を定めることとした。学長の選任の方法については、大学に属する全教育研究職員による選挙に基づくことを明記する。これは、学長が行う職務についての判断は、学問的見地ならびに専門性の観点を必要とすることが多く、そのため、学問とその専門性を担っているすべての教育研究職員による選挙を制度的に保障する必要があるからである。加えて、教育研究職員以外の職員、学生、院生等の大学構成員の、学長選任手続きへの関与については、個々の大学がその事情を考慮して、選任に関与できることとすることを明記した。こうした、学長の選任を、教育研究職員をはじめとする大学構成員の参加によって行うことは、学術という営みの共同性を体現したものであり、学長と構成員の相互の信頼関係を構築し維持する上で欠くことができない。

改正案第6項においては、学部長の選任の方法を定めることとした。学部長の選任の方法については、教授会構成員による選挙に基づくことを明記する。これは、学部長は、学長同様、その職務に際して学問的素養ならびに専門性が必要となるからである。

なお、学部は教育・研究の基本組織であり、その機能は教員採用や学生の成績判定など、直接的に教育研究活動に関わる事柄が多いため、教育研究職員以外の職員が教授会構成員となることは想定しない（改正案第93条第4項）。

学部以外の教育研究上の基本となる組織の長の選任については、学部長に関する規定が準用されるべきであることを付言しておく。

③学校教育法第93条について、次の表現にすること。

第93条	
改正案	現行
<p>1 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。</p> <p>一 教員の人事</p> <p>二 学生の入学、卒業及び課程の修了</p> <p>三 学生の身分</p> <p>四 学位の授与</p> <p>五 教育課程の編成</p> <p>六 学部・学科の改廃</p> <p>七 学則の改定</p> <p>八 その他教育研究に関する重要な事項</p>	<p>1 大学に、教授会を置く。</p> <p>2 教授会は、学長が次に掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べるものとする。</p> <p>一 学生の入学、卒業及び課程の修了</p> <p>二 学位の授与</p> <p>三 前二号に掲げるもののほか、教育研究に関する重要な事項で、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの</p> <p>3 教授会は、前項に規定するもののほか、学長及び学部長その他の教授会が置かれる組織の長（以下この項において「学長等」という。）がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べることができる。</p>

2 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。

4 教授会の組織には、准教授その他の職員を加えることができる。

＜第93条 改正理由＞

2014年の学校教育法改正によって、改正前の法において重要事項を審議するとされていた教授会は、学長が決定を行うに当たり意見を聴く機関とされ、教授会での審議結果が学部・大学の意思決定に反映されづらい状況が進んでいる。しかしながら、教育研究職員は、専門家集団として、教育・研究に直接的な責任を負っており、教学事項の決定過程への参加の権利を保障されなければならない。現行法ではこれが保障されていないので、改正する必要がある。

改正案第93条1項では、まず「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」として教授会が重要事項審議の機関であることをあらためて明確化するとともに、教育研究職員による専門的な判断が必要な重要事項をその審議にかかるべき事項として列挙した。

学部は、研究と教育を支える基本的な組織であり、教授会は学部に責任を負う機関である。この機関は学問的見地と専門性の観点、大学教育の特質を踏まえると民主的討論を通じて運営されることを必要としている。そのため、カリキュラム編成をはじめとする重要事項は学部教授会において審議・決定される必要がある。また、教授会構成員は、これらの重要事項に対する意思決定に共同して責任を負うのであるから、その人事についても、学部教授会において審議・決定される必要があり、それが行われない場合には学生の教育に支障をきたしかねない。

第1項1号の教員の人事には、採用・昇任・懲戒・配置転換等が含まれる。8号のその他重要事項には、学部事項に限定されず、キャンパス移転や学部の統廃合等組織再編など、全学事項を含む。

改正案第4項は、教育・研究に関わる重要事項を審議する教授会は、教育研究活動を担う教育研究職員で構成されることを明確にした。なお、教育研究職員以外の職員もまた大学にとっての重要な構成員であり、それぞれの職務に基づく組織への関与が尊重されなければならないが、上述の理由から教育・研究に責任を負う教授会構成員とすることとはしない。

学部以外の教育研究上の基本となる組織についても、第93条の教授会に関する規定が準用されるべきであることを付言しておく。

6. 大学教職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期法

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。

さらに、2012年の労働契約法改正によって、有期雇用が5年を超えて継続する場合に無期転換（申込）権を付与する無期転換ルールが導入されたが、翌2013年に大学教員任期法が改正され、任期法に基づき有期契約を締結した教員は10年を超えると無期転換権が発生しないという特例が持ち込まれた。研究開発力強化法（現在は科学技術イノベーション活性化法）による研究者も同じく10年特例の扱いとなった。近年では、任期法適用の教員に対する解雇（雇止め）が争われた事件で、教員の訴えを退ける不当な最高裁判決が出された。この最高裁判決を踏襲した司法の判断により、非常勤講師への任期法適用を認める不当判決まで出る事態となっている。こうした流れを断ち切らなければ、私大淘汰政策のなかで、任期法の恣意的な解釈による有期雇用の増加、解雇事件の多発が危惧される。

大学教員・研究者も賃金にもとづいて生計を立てる労働者であり、特例によって労働者としての権利を奪われることがあってはならない。

(2) 専任教員への任期付き雇用の拡大による深刻な影響

「科学技術研究調査報告」（2024年）によれば、私立大学の本務教員11万2,611人に対し、任期の定めのない教員は78,342人である。これから試算すれば30.4%もの教員が有期雇用となっている。文科省の調査「研究者・教員等の雇用状況に関する調査（2024年度）」によれば、私立大学では47,363人が無期転換ルールの特例対象となっている。

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）。大学教員は、安定した地位が保障されてこそ、教育・研究が遂行できる。

しかし、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で、専任教員制度が新たな基幹教員制度に取り替わる

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った（2022年10月1日施行）。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」制度を、「基幹教員」制度に取り替えた。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た。

日本私大教連は文科省に対し、人件費切下げの手段に使われかねない危険性を指摘するなど、基幹教員制度をめぐる問題点を追及した。その結果、施行通知やQ&Aにおいて、「基幹教員制度については、人員削減を意図したものではない」、各大学等が設置する教授会や教務委員会等の会議に「構成員として直接的かつ実質的に参画することが求められる」といった歯止めをかける記述が盛り込まれた。日本私大教連が2024年夏に実施した実態調査では、まだ悪用が広がっている状況にはないが、私大淘汰政策がすすめられるもとで、非常勤・任期付き雇用が横行しかねない。

（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 30 年近く経とうとしている。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）大学職員をめぐる状況

言うまでもなく、事務職員をはじめとする大学職員は、大学に不可欠な存在である。しかし、学校教育法に「事務職員を置かなければならない」ことが定められているものの、教員と異なり必要最低数は大学設置基準で定められていない。そのことが、人件費抑制のために専任職員が減らされてきた一因である。

私立大学の専任職員（医療系を除く本務職員）は 68,189 人であり、学生 100 人あたり 3.1 人しかいない。国立大学（同上）は 41,304 人で、学生 100 人あたりは 6.7 人である。専任職員一人当たりの学生数でみれば、私立大学の専任職員は、国立大学の 2 倍を超える学生を受け持っているのである。

大学職員の担う業務の高度化、競争的資金獲得のための業務の増加など、専任職員を増員する必要性は高まるばかりであるが、そのための措置は何ら講じられておらず、私大経常費補助も削減されている。また、修学支援などの実務は、学生支援機構の言わば肩代わりをしているのに、そのことへの補助も行われていない。専任職員の負担は高まるばかりである。

2022 年の大学設置基準改正により、「事務組織」「専任の職員」の文言が削除された。これは質保証とは正反対の政策であり、職員削減に拍車をかけかねない。

（6）教職員の待遇悪化

人員削減だけでなく、賃金の実質削減も顕著である。賃金のみのデータがないため法人負担の法定福利費等も含む人件費の推移をみると、2000 年から 2023 年度にかけて、教員一人当たりの 人件費は 5.4%、職員一人当たりの 人件費は 2.4% 減少している【表 9】。

2013 年来、政府は賃上げ促進のために様々な措置を講じてきた。企業等法人を対象に行われている賃上げ促進税制は、2024 年度には 1.3 兆円の予算が措置され、賃上げ原資の 65~75% にあたる税額が減額されている。また、国立大学にも影響を及ぼす国家公務員を対象とする人事院勧告、公立大学にも影響を及ぼす地方公務員を対象とする都道府県の人事委員会勧告は、2022 年から 3 年連続でベースアップを勧告している。しかし、私立大学教職員には、ベア促進のための措置は何ひとつ講じられていない。その結果、私立大学ではおおむね、20 年以上にわたりベアゼロ、物価上昇による実質賃金の減少が続いている。私大教職員の賃上げの遅れは、私立大学の教育条件の維持及び向上の妨げになっている。

ユネスコ地位勧告は、高等教育の教育職員には、その職責を十分に果たせるように「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」とし、「少なくとも同様ない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」水準であること、「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」等と述べている。

国は、公教育機関である私立大学で働く教職員の待遇改善に責任を果たすべきである。

(7) 私たちの提言

【大学教職員の地位の確立、雇用の安定化、待遇の改善のための措置】

- ① 大学教員の地位を確立するために、大学設置基準の「基幹教員」規定を廃止し、以下の事項を学校教育法に定めること。
 - (i) 教員は、一つの大学に限り専任教員となる
 - (ii) 専任教員は、専らその大学において教育研究に従事する
 - (iii) 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」について、2024年10月31日の羽衣学園最高裁判決は、任期法の具体的な内容及び運用について各大学の判断を尊重するとした。この判決によって、任期法は各大学の判断で大学教員の身分・雇用を不安定化させる仕組みとして使うことができるようになった。同法について、対象となる教員の範囲を厳格に限定し、本人への説明・同意を徹底させるなど、抜本的な改正を行うこと。
- ③ 大学教員任期法および科学技術・イノベーション活性化法の適用者に対する無期転換ルールの特例（10年特例）を廃止し、労働契約法が定める5年超での無期転換申込権を保障すること。
- ④ 専任の事務職員を国立大学並みの人数に増員するための予算措置を、私大経常費補助の増額により講じること。
- ⑤ 政府・文科省は、大学政策を審議する審議会等の委員に、大学の教職員組合が推薦する者を加えること。

【私立大学が縮小・撤退するにあたって大学教職員の雇用を確保するための措置】

- ① 緩和・撤退などの組織改編は、理事会・評議員会で決定する前に、教授会の決議を要すること。

安易に整理解雇ができないようにする措置が必要である。学教法施行通知（2014）にも、「学校教育法第93条第2項第3号の『教育研究に関する重要な事項』には、キャンパスの移転や組織再編等の事項も含まれ得る」とされており、教授会での審議を義務づけるべきである。
- ② 緩和・撤退などの組織改編は、理事会で決定する前に、評議員会の議決を要すること
- ③ 緩和・撤退などの組織改編は、大学教職員の雇用・労働条件の重大な変更に関わる問題であるから、教職員組合との団体交渉を誠実に行うよう学校法人理事会に義務づけること。
- ④ 大学の閉校や学部の閉鎖を前提とする学生の募集停止は、文科省に報告するだけでよいものとされているが、その経過や理由、教職員の雇用保障について審査すべきであり、認可事項にすること。
- ⑤ 会社分割制度に関しては、労働者保護の観点から、会社分割に伴う労働契約の承継等に関する法律（「労働契約承継法」）、同法施行規則、関係指針が定められ、また、事業譲渡および合併に関しては「事業譲渡又は合併を行うに当たって会社等が留意すべき事項に関する指

針」が定められている。しかし、憲法が保障する学問の自由、教育基本法9条2項が定める教員の身分の尊重、大学・学術の日本社会における重要性などからいって、大学教員についてはそれだけでは不十分である。同様に、整理解雇法理の適用についても、その必要性、合理性の判断は慎重になされる必要がある。大学教員の労働契約の承継、職種変更、整理解雇規制に特別の措置を講じること。

- ⑥ 都道府県は、高校以下の私立学校教職員の退職金について、私学財団をつうじて補助を行っている。都道府県並みに、国は、私立大学退職金財団に補助すること。

7. 大学教育を歪める文科省「教学マネジメント」の押し付けと早期化する就職活動・大学入試、学修時間を奪うアルバイト

(1) 年々細かく管理されていく教育の現場

2008年の中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」において、文科省は学位授与方針（ディプロマ・ポリシー）、教育課程編成・実施方針（カリキュラム・ポリシー）、入学者受け入れ方針（アドミッション・ポリシー）という三つの方針（いわゆる「三つのポリシー」）の明確化を大学に求め、大学教育への本格的介入、誘導を開始した。その後も、授業時間数の厳密な規制、GPA制度、初年次教育、高大接続の強化、SD・FDの義務化、教員業績評価、自己点検・評価と第三者評価、情報公開、シラバスの詳細管理、実務家教員の積極的配置、学生による授業評価の重視などが付け加えられていった。さらに、2014年の学校教育法改正によって、教授会は諮問機関と位置付けられ、文科省から降りてくる一つ一つの方針について検討したり、選択したりする機会は次第に減ってきている。

2018年の中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」において、高等教育の目標は、「学修者本位の教育」であるとされ、「学修者」とは「人材」とあると定義された。その下での大学の役割は、国際競争力の強化、AI社会や環境問題といった社会課題に対応できる能力を学修者に一つでも多く身に付けさせることであるとされている。

この方針に基づき、まず「人材養成」という上位目標が明確に設定され、それに「適合する」学位プログラム（履修科目とそれぞれの履修目標の設定）が求められるようになった。各科目には履修目標が明文化され、これをもとにシラバスが精緻化されていった。学生の学修成果は成績評価や学位授与を通じて「身に付けた内容」が証明されるという、いわゆる「学修成果の可視化」が重視され、その達成を前提とした仕組みへと変えるように求められてきた。

こうした制度の運用は、三つのポリシーによって説明することが求められ、実際に行われている教育との乖離の余地を狭める方向で強力に推し進められている。文科省は、毎年「大学における教育内容等の改革状況について」という調査を行って、三つのポリシーの運用や教育改革の進捗状況を大学に詳細に報告させることで、管理的な制度運用を強化している。

(2) 「学修者本位の教育」の名による統制と画一化

しかしこのように、人材育成の達成度を可視化することに主眼を置いた制度改革は、大学教育の本質を大きく歪めかねない。学生が大学に期待するものは、スキルや資格の取得にとどまらず、自らが学び取っていく成長や人格の形成である。こうした学びは、社会や人間、地球規模の課題に繋がる普遍的な知性と深く結びついており、教育と研究の統合という大学本来の特性に根差している。こうした、学びたい、成長したいという学生の意欲と多様な関心をもつ彼らの探究心は、さまざまな分野で自由な研究を行う教員の知的営みと響き合い、互いに共鳴しあうことで、豊かな大学生活を形づくってきた。

本来、「学修者本位」とは、学生一人ひとりの関心や学びのプロセスを尊重し、教員がその探究を支えることで、自律的な学びを促す仕組みである。ところが実態はその理念とはかけ離れている。制度の運用上、「学修者本位」は学生に対する管理と成果測定の枠組みにすり替えられ、教育は目標達成の達成度を確認する手段として設計されている。学生は、あらかじめ定められた到達

目標の達成に向けて学習することが求められ、教員はその進捗を管理・評価する立場に置かれる。こうして教育は、学びの内発性や多様性よりも、制度的な評価の論理に沿って標準化されていく。

さらに、紋切り型で数値化された人材養成目標が、現場の多様な教育実践や専門性を十分に踏まえることなく一律に設定され、それに「適合する」教育内容が制度として上から構築されている。その結果、教員と学生の双方が、細部まで文章化された目標に沿って運用される体制が進み、柔軟な運営や創造的な教育の余地が狭められている。

こうした制度設計は、教員と学生のあいだの対等で自由な対話を困難にする構造的な隔たりを生じさせている。たとえば、教員は到達目標とループリックに沿った評価やエビデンスの提示が求められ、本来の教育と研究の時間が削られる。学生もまた、自身の興味や探究よりも、定型的な評価基準に適合することを優先せざるをえなくなる。その結果、教員が学んでほしいことや研究の面白さを伝えたいといった教育と研究の有機的な連携が阻まれ、大学の自由で創造的な空間は画一的かつ管理的なものへと変質しつつある。

この背景には、政府・財界の意向が色濃く反映されている。企業は、自社内での教育コストを削減し、採用時点での若者の適性や即戦力を「見える化」することを求めている。そして大学には、そうした要求に応える人材育成の効率化を強く期待している。しかし、ここにみられる「何を学んだか」ではなく、「何ができるのか」に焦点を当てる発想は、大学教育が本来担うべき、幅広い教養に根ざした思考力や応用力、そして時間をかけて育まれる創造性の意義を軽視するものである。知の営みとは、即効性や測定可能性だけでは評価しきれない、多様で予測不可能な学びの可能性を内包しており、こうした価値を見失わない姿勢こそが、大学に課された根源的な使命にほかならない。

（3）大学生活を短縮させる就職活動の早期化

大学において最も深刻な問題の一つは、3年次の夏頃から本格化するインターンシップを含む就職活動により、大学4年間の教育が実質2年半になっていることである。企業の採用時期が早期化し、それに対応して、公務員試験のスケジュールも前倒しされる中で、4年次には「すでに就職先が決まった学生」と「決まらない学生」とに分断され、いずれの学生も大学の授業や研究活動への参加意欲が著しく低下している。

もとより学生のアルバイト時間の比重は高まっており、3年次にもなれば、アルバイトに、就職活動も加わる。アルバイトと就職活動を優先した授業選びをせざるを得なくなり、系統的な学びを妨げている。

こうした状況は、学生の主体的な学びを妨げるのみならず、大学教育そのものの空洞化を加速させている。にもかかわらず、政府・財界は、企業・官庁のこうした対応を容認しつつ、大学に対しては細かく定めた「教学マネジメント」の徹底を一方的に求めている。

これは本末転倒ではないだろうか。本来、大学は学生一人ひとりが主体的に学び、教員と共に真理を探究する「知の共同体」であり、短期的な経済合理性に従属する存在ではない。資本や労働市場の都合に大学を従属させるような高等教育政策を転換し、今こそ大学を本来の姿に取り戻さなければならないのである。

(4) 大学入試の早期化、通年化は、だれにとってもメリットなし

出口の就職活動だけでなく、入り口の入試も早期化している。入試の実施回数も増えている。入試以前の PR 活動であるオープンキャンパスも長期化し、過熱している。18 歳人口の減少が進めば、こうした傾向はさらに拍車がかかるであろう。

しかし大学入試の早期化は、高校教育にとって弊害をもたらさないのであろうか。これまで学力試験が避けられてきた総合型選抜や、学校推薦型選抜といった「年内入試」（その年度の 12 月までに実施され、合否が確定する入試）においても、学力試験を課す動きが広がっている。高校 3 年次の教育課程を修了する前に受験準備を強いられる状況が拡大するなかで、探究的な学びや基礎的理解の深化が阻害されるのではないかという懸念が、高等学校の現場から示されている。

こうした動きに対し、全国高等学校長協会は 2025 年 7 月 1 日、「高校の教育活動を阻害する早期選抜が安易に実施されることにつながりかねない」とする意見書を取りまとめた。また、同協会は、各大学団体に対して制度のは正を求める文書を送付するなど、入試制度の在り方が高等学校教育の根幹を揺るがしかねないという強い危機感を表明している。

そもそも「入試の多様化」や総合型選抜・学校推薦型選抜の拡大は、大学側の都合、特に学生確保を優先した施策として推進されてきた面がある。さらに、こうした「年内入試」の増加は、大学の年間スケジュールの圧迫や、教職員にとっての業務負担の増大を招き、教育・研究活動にも少なからぬ影響を及ぼしている。

私立大学は、国立大学、公立大学とともに、公教育機関としての役割を担っている。私立大学に対する経常的な公的助成（たとえば私立大学等経常費補助など）は依然として限定的であり、限られた人員と厳しい財政状況のもとでも、多くの私立大学は、公教育機関としての使命を果たすべく、教育と研究に真摯に取り組み、確かな成果をあげて社会からの信頼を得てきた。特に少人数ゼミなどを通じて学生との自由で充実した関係を築く教員も多く、学部に加え、留学生も増えている大学院においては、使命感をもって指導に奮闘している教員の姿も少なくない。ところが、文科省による一方的な教学マネジメントの導入に加え、専門分野によっては実質的な意味を持たない運用の押し付けや、4 年次教育の形骸化、さらには入試関連業務の増大などが進行し、制度的圧力として私立大学に重くのしかかっている。こうした状況は、学生と教職員が共に築いてきた大学生活そのものを圧迫しつつある。

(5) 私たちの提言

近年進められている「学修者本位の教育」「教学マネジメント」政策は、教育・研究の創造的営みを圧迫し、大学を即戦力養成の場と捉える短期的な視点に基づく制度設計によって、大学教育の根幹を揺るがしかねない状況にある。こうした事態を踏まえ、私たちは以下の提言を行う。

- ① 文科省が推進する人材養成・教学マネジメント方針について、検証し、見直すこと。
 - ・大学教員が無記名で、自由に回答できるアンケートを独立性のある第三者機関が主導し、質問項目を公表し、パブリックコメントを踏まえて作成・実施すること。
 - ・検証委員会には、大学の教職員組合（その推薦する者）を参加させること。
- ② 就職活動の早期化が教育課程に与える影響について、多面的に検討し、対策をとること。検討

委員会には、学生や大学の教職員組合を参加させ、実情に即した議論が可能な構成とすること。

- ③ 入試については、高校の教育が十分に確保できるよう、高校関係者とのオープンな検討を行うこと。大学の教職員組合（その推薦する者）を参加させること。
- ④ 教学マネジメントの具体的な運用、就職活動が教育にもたらす影響、入試関連業務の在り方などは、大学の教育・研究の根幹に関わる課題である。これらは、教授会が教育・研究に責任をもつ立場から、十分な検討時間と決定権限をもって担う性格の事柄である。よって、教授会の権限を審議・決定機関とするよう法改正を求める。

資料（データ）

【表1】国家試験合格者等の私立大学の割合

① 公認会計士試験の合格者数

単位：人

発表年	2019	2020	2021	2022	2023
私立大学	512 (77.6%)	529 (79.2%)	490 (70.2%)	534 (73.6%)	581 (75.6%)
公立大学	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
国立大学	148 (22.4%)	139 (20.8%)	208 (29.8%)	192 (26.4%)	188 (24.4%)
合計	660 (100%)	668 (100%)	698 (100%)	726 (100%)	769 (100%)

② 医師国家試験の合格者数

単位：人

発表年	2019	2020	2021	2022	2023
私立大学	3,241 (36.3%)	3,373 (36.5%)	3,249 (36.2%)	3,418 (37.4%)	3,515 (37.7%)
公立大学	820 (9.2%)	860 (9.3%)	813 (9.1%)	810 (8.9%)	825 (8.8%)
国立大学	4,873 (54.5%)	5,011 (54.2%)	4,906 (54.7%)	4,916 (54.38%)	4,990 (53.5%)
合計	8,934 (100%)	9,244 (100%)	8,698 (100%)	9,144 (100%)	9,330 (100%)

③ 司法試験の合格者数

単位：人

発表年	2019	2020	2021	2022	2023
私立大学	573 (48.3%)	485 (45.2%)	511 (48.8%)	441 (43.8%)	623 (42.8%)
公立大学	31 (2.6%)	32 (3.0%)	32 (3.1%)	32 (3.2%)	17 (1.2%)
国立大学	583 (49.1%)	555 (51.8%)	504 (48.1%)	535 (53.1%)	814 (56.0%)
合計	1,187 (100%)	1,072 (100%)	1,047 (100%)	1,008 (100%)	1,454 (100%)

④小中高教員の採用者数

単位：人

調査年=2022	小学校教員	中学校教員	高等学校教員
私立大学	6,221 (59.5%)	3,319 (60.7%)	2,243 (63.0%)
公立大学	107 (1.0%)	86 (1.6%)	109 (3.1%)
国立大学	4,130 (39.5%)	2,059 (37.7%)	1,210 (34.0%)
合計	10,458 (100%)	5,464 (100%)	3,562 (100%)

⑤薬剤師国家試験の合格者数

単位：人

発表年	2019	2020	2021	2022	2023
私立大学	9,391 (92.1%)	9,188 (92.3%)	8,891 (92.3%)	8,846 (92.1%)	8,835 (92.0%)
公立大学	253 (2.5%)	231 (2.3%)	230 (2.4%)	226 (2.4%)	265 (2.8%)
国立大学	550 (5.4%)	539 (5.4%)	513 (5.3%)	535 (5.6%)	502 (5.2%)
合計	10,194 (100%)	9,958 (100%)	9,634 (100%)	9,607 (100%)	9,602 (100%)

⑥看護師国家試験の合格者数

単位：人

発表年	2019	2020	2021	2022	2023
私立大学	13,929 (67.6%)	14,313 (68.1%)	15,594 (69.7%)	16,730 (71.2%)	16,836 (71.0%)
公立大学	3,803 (18.4%)	3,817 (18.2%)	3,889 (17.4%)	3,864 (16.4%)	4,009 (16.9%)
国立大学	2,886 (14.0%)	2,874 (13.7%)	2,898 (12.9%)	2,916 (12.4%)	2,866 (12.1%)
合計	20,618 (100%)	21,004 (100%)	22,381 (100%)	23,510 (100%)	23,711 (100%)

⑦国會議員、上場会社役員数

単位：人

	国會議員	上場会社役員数
私立大学	394 (59.8%)	11,927 (59.2%)
国立大学	262 (39.8%)	7,730 (38.4%)
その他	3 (0.4%)	491 (2.4%)
合計	659 (100%)	20,148 (100%)

出典：

- ①～⑥ 私立大学協会「私立大学ファクトブック 2024」
 ⑦ 私大連盟「新たな公財政支援の在り方について」参考データ集

【表2】

経常費に対する公財政支出の 私立国立間格差(2025年度当初予算比較)

	私立大学	国立大学	私立：国立
予算額(億円)	2,979	10,836	1：3.6
学校数(校)	906	86	11：1
1校当たり額(億円)	3.3	126.0	1：38.3
学生数(人)	2,251,130	603,967	3.7：1
1人当たり額(万円)	13.2	179.4	1：13.6

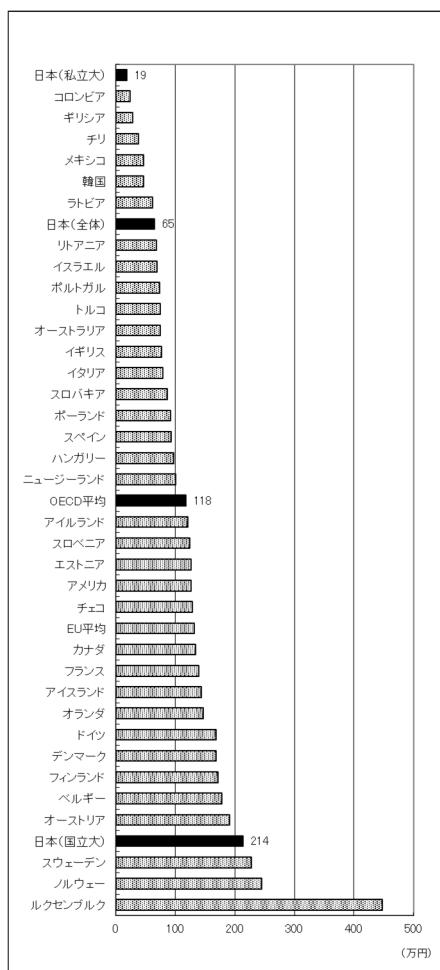
* 2024年度学校基本調査、2025年度予算から作成。

「学校数」には短期大学(私立)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。

* 予算額は、私立大学は経常費補助当初予算額、国立大学は運営費交付金当初予算額。

【表3】

高等教育に対する学生一人当たり公財政支出の国際比較



- OECD「図表でみる教育」(2018年データ)に基づき
日本私立大学団体連合会が作成した資料より。
- 私立大学、国立大学のデータは2022年度(経常費だけではなく施設設備補助金も含む)

【表4】

教職員1人当たり学生数の私立大学と国立大学の比較(大学・大学院)

*私立大学の教員・職員は、国立大学の1.9~2.2倍の学生数を担当している。言い換れば、同じ学生数に対し、教職員が私立大学は国立大学の約半数しかいない。

2024年度	私立大学	国立大学	私立/国立
本務教員 (附属病院を除く)	19.9人	10.7人	1.9
本務職員 (医療系を除く)	31.9人	14.6人	2.2

「学校基本調査」より作成

【表5】大学（法人全体ではなく大学部門）の財政状況

1. 大学部門（医歯系大学を除く）の採算の状況

	(億円)				
	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
事業活動収入計 A	27,404	28,253	28,646	29,073	29,522
事業活動支出計 B	25,258	26,034	26,040	26,898	27,339
基本金組入前當年度収支差額 A-B=C	2,146	2,220	2,606	2,175	2,183
事業活動収支差額比率 (%) C/A	7.7	7.9	9.1	7.5	7.4

2. 大学部門（医歯系除く）の補助金比率

	(億円)				
	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
国庫補助金	2,053	2,753	2,894	2,940	3,015
国庫補助金が事業活動収入計に占める割合 (%)	7.5	9.7	10.1	10.1	10.2

※修学支援制度が始まった2020年度以降は、国庫補助金のなかに、経常費補助と学生に対する授業料減免額が合算されており、問題である。

3. 地域別 大学部門（医歯系大学を含む）の採算（事業活動収支差額比率）の状況

() 内は2023年度の大学数	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
北海道 (23)	0.2	4.9	3.7	3.3	2.6
東北 (34)	0.5	4.7	3.6	1.5	1.4
北関東 (23)	-4.0	-1.5	-0.7	-1.8	-7.2
南関東 (203)	2.6	3.4	3.1	1.8	1.7
甲信越 (25)	-0.8	-1.7	-1.9	0.8	0.8
北陸 (14)	4.6	1.5	5.3	5.9	-0.3
東海 (65)	4.3	3.9	2.7	0.1	0.4
近畿 (122)	7.1	6.2	6.9	6.7	6.2
中国 (35)	4.8	3.3	4.1	3.9	1.0
四国 (9)	-0.3	-0.1	1.8	2.0	-1.8
九州 (54)	2.3	3.5	6.4	4.4	8.7
合計 (607)	3.4	3.9	4.1	2.9	2.7

出典：日本私立学校振興・共済事業団「今日の私学財政」

【表6】地方小規模私大の存続例

事例：稚内市に所在する育英館大(稚内北星学園大)

年度	2014	2016	2018	2019	2020	2022	2023
定員充足率	52.7	54.6	57.5	61.0	56.0	72.5	68.5
補助金等比率	33.9	57.1	53.9	50.2	53.9	45.0	34.6
事業活動収支差額	△1.1	△0.1	△0.4	△0.44	△0.3	0.0	0.5
金融資産比率	0.0	4.9	5.2	5.1	5.7	11.3	14.9
人件費比率	80.0	60.4	55.8	69.1	52.4	43.8	46.6
教育研究経費比率	39.4	34.8	36.7	45.1	39.8	42.5	32.1

学園・大学法人の事業報告及び札幌学院大学片山一義教授の整理したものから作成

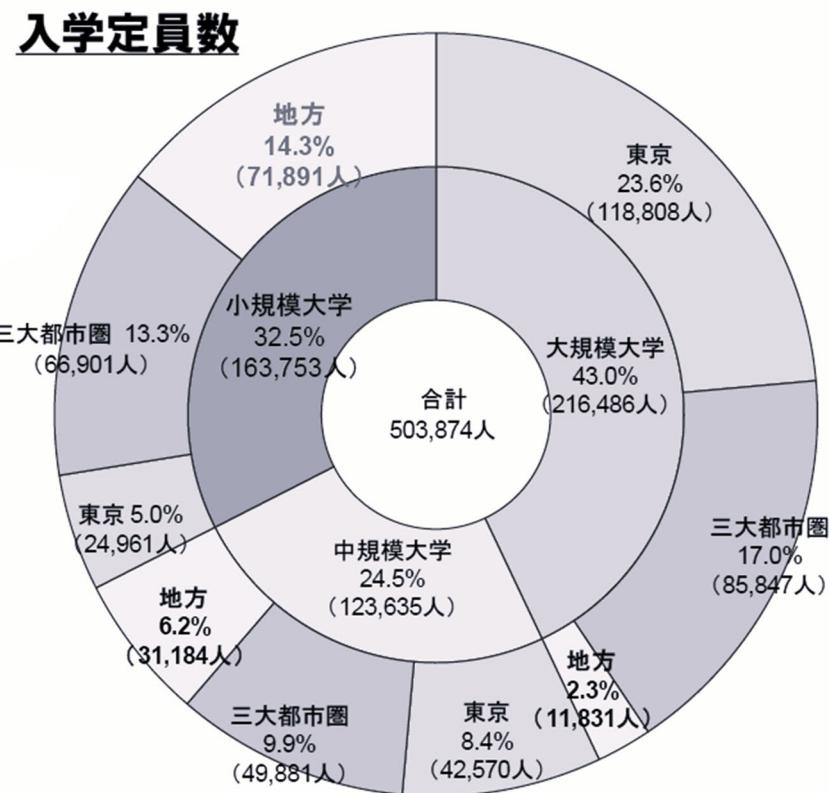
【表7】 四年制大学全体の進学率・収容率および私立大学の入学定員充足率(2021年度)

	高校等 卒業者数	四年制大学 進学率	四年制大学 入学定員	四年制大学 収容率	私大の入学 定員充足率
北海道	40,596	46.7	18,806	46.3	100.6
青森	11,056	42.1	3,363	30.4	97.5
岩手	10,585	39.2	2,509	23.7	96.5
宮城	19,412	47.5	11,511	59.3	101.3
秋田	7,586	40.9	2,090	27.6	84.3
山形	9,555	39.9	2,766	28.9	99.6
福島	16,130	40.9	3,579	22.2	91.2
茨城	25,234	53.9	6,461	25.6	106.5
栃木	17,183	49.2	4,668	27.2	103.6
群馬	16,849	47.7	5,785	34.3	102.7
埼玉	56,216	54.3	28,855	51.3	99.7
千葉	49,294	55.3	25,751	52.2	107.0
東京	101,907	75.1	153,377	150.5	99.8
神奈川	67,477	56.7	44,893	66.5	101.5
新潟	18,071	43.9	6,699	37.1	92.8
富山	8,898	47.2	2,575	28.9	89.0
石川	10,073	53.0	6,502	64.5	98.1
福井	7,246	54.1	2,300	31.7	98.7
山梨	7,874	64.6	4,169	52.9	98.5
長野	18,424	45.8	4,020	21.8	104.7
岐阜	17,986	48.7	4,940	27.5	95.4
静岡	31,948	48.8	8,090	25.3	94.9
愛知	63,402	53.9	41,964	66.2	100.9
三重	15,401	45.0	3,190	20.7	104.8
滋賀	12,836	50.1	7,548	58.8	101.3
京都	22,526	69.0	35,123	155.9	99.3
大阪	71,803	59.7	54,721	76.2	103.0
兵庫	45,157	57.8	27,777	61.5	96.6
奈良	11,585	60.7	4,858	41.9	96.8
和歌山	8,163	49.6	2,035	24.9	94.6
鳥取	4,820	41.9	1,519	31.5	97.5
島根	6,014	44.1	1,617	26.9	—
岡山	17,342	51.3	9,905	57.1	87.1
広島	22,985	55.1	13,399	58.3	97.4
山口	10,855	38.5	4,211	38.8	101.5
徳島	6,054	49.3	2,893	47.8	80.8
香川	8,593	52.0	2,189	25.5	84.5
愛媛	11,445	49.2	3,860	33.7	98.3
高知	5,891	46.0	2,215	37.6	70.0
福岡	41,516	48.0	25,761	62.1	100.0
佐賀	7,697	41.1	1,818	23.6	93.0
長崎	11,857	42.8	3,986	33.6	93.2
熊本	15,073	42.3	5,712	37.9	96.3
大分	9,745	39.9	3,520	36.1	78.6
宮崎	9,842	39.7	2,335	23.7	79.8
鹿児島	14,227	39.2	3,683	25.9	95.2
沖縄	14,424	42.8	9,372	65.0	107.7

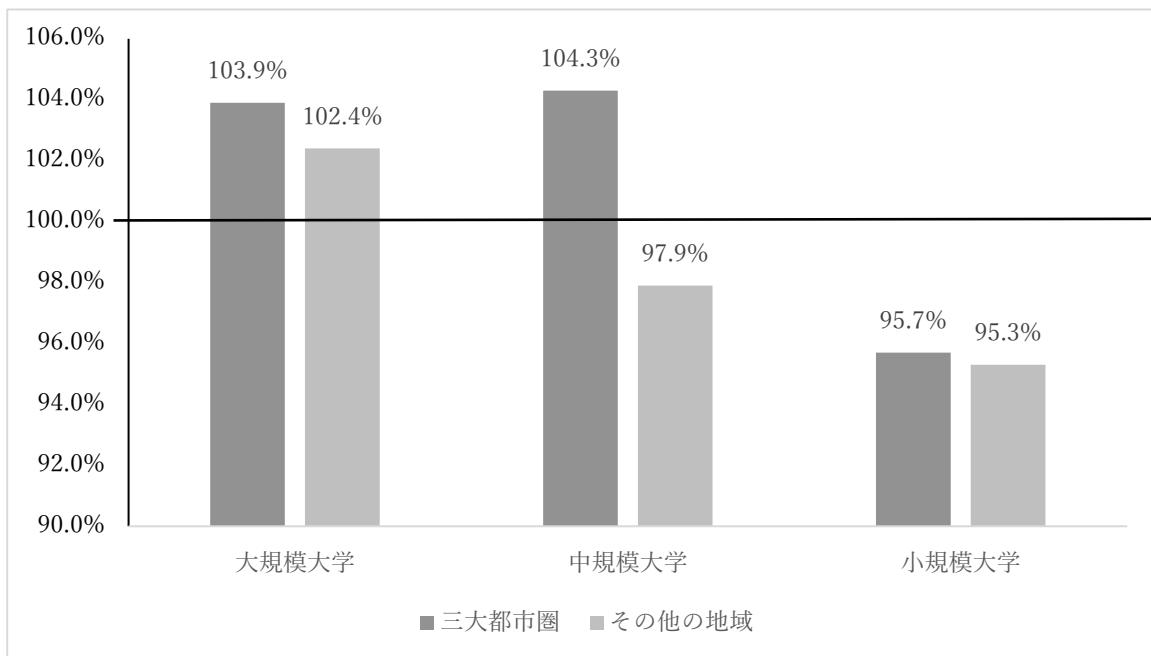
出所: 文科省「2040年を見据えて社会とともに歩む私立大学の在り方検討会議」第1回会議配付資料の「参考データ・資料集」より作成

【表8】

①規模別の私立大学の所在地



②三大都市圏・地方の私立大学の入学定員充足率



出典：①、②いずれも文科省「2040年を見据えて社会とともに歩む私立大学の在り方検討会議」第1回での配付資料より

【表9】

私大教職員の人事費*の推移…2000年度以降、約4%減少

※人事費には、賃金だけでなく、法人負担の法定福利費等も含む

	(百万円) 教員人事費 (非専任含む)	(百万円) 職員人事費 (非専任含む)	(人) 専任教員数	(人) 専任教員数	(百万円) 教員一人あたり 人事費	(百万円) 職員一人あたり 人事費	(百万円) 教職員一人あたり 人事費
2000年度	817,732	389,193	63,879	43,135	12.801	9.023	11.278
2005年度	875,784	398,355	68,535	43,261	12.779	9.208	11.397
2010年度	896,394	394,095	73,027	44,077	12.275	8.941	11.020
2015年度	918,776	413,587	76,105	47,247	12.072	8.754	10.801
2020年度	940,086	417,614	78,639	48,418	11.954	8.625	10.686
2021年度	942,571	421,893	78,508	48,406	12.006	8.716	10.751
2022年度	946,050	425,296	78,405	48,613	12.066	8.749	10.796
2023年度	950,045	428,237	78,259	48,612	12.140	8.809	10.864

2000年度から2023年度の人事費減少率(%)		
教員	職員	教職員合計
5.4	2.4	3.8

出典：日本私立学校振興・共済事業団『今日の私学財政』大学部門（医歯系を除く）、短大部門

【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年東京大学の設立から始まります。1886年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になります。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。大学は、学問の自由を奪われ、戦争に協力し、学生を守ることができなかつたという歴史の責任を負っているのです。

＜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になりました。

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。國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。

私立学校法をめぐる国会審議では憲法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ます。私立学校法の制定を受けて、公教育についての定めである学校教育法も改正され、第2条に学校を設置できるのは「国、地方公共団体及び私立学校法第3条に規定する学校法人のみが、これを設置することができる」と明記されました。これらの措置により、学校法人が設置する私立学校は「公の支配」に属していることがいっそう明確になり、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。

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まず、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。

慶應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。臨時調査会は2年をかけて答申を出しましたが、経常費の主たるものである人件費助成の是非については結論を先送りしてしまい、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、教育と福祉を切り捨てる臨調「行革」、中曾根内閣による教育大臨調、小泉内閣の構造改革等を経て、9%を切るまで下がり続けます。その結果一般補助は細っていきます。乏しい補助金は、一般補助も配分対象とする改革総合支援事業や教育の質に係る客観的指標による調整等の配分見直しを通じて、「教学マネジメント指針」(後述)に結実していく「改革」へ誘導するものとなり、競争的に配分されてきました。教育方法が拘束される教員、申請や点検作業に駆り出される職員にとって補助金の申請業務は「疲弊を生むもの」となっています。そして学費値上げに頼らざるをえない状況が作りだされたのです。

(2) 臨調「行革」を引き継ぐ中曾根内閣、小泉内閣の構造改革と私立大学 <中曾根内閣と臨教審・大学審議会>

中曾根内閣は、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。臨教審も臨調行革の補助金の抑制・削減政策を踏襲して行きました。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、株式会社立大学、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。

2003 年に、国立大学と公立大学は、それぞれ国立大学法人法、地方独立行政法人法によって、法人化し、公務員定数を減らしたいという行政改革の方向に沿って、教職員は非公務員となります。その結果、教授会等による学長、学部長の選任を定めていた教育公務員特例法は、適用されなくなつたのです。中期計画、評価を通じて、政府や自治体の介入は、容易になっています。実際は、自由化ではなく、統制の強化でした。

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・特別補助の一部が日本私学振興・共済事業団（以下、私学事業団）の頭越し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。これも私学の自主性を損なう方向でした。

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が、ほどなく行き詰りました。

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、わが国において培っ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、教授会の役割を弱体化しようとしたものでした。ここで「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触れることなく、一心不乱に「できる能力」の獲得をめざし、管理された人材工場のなかを通過していくのです。2020 年に中教審大学分科会は「教学マネジメント指針」をまとめ、教育現場に対する指示を強めていくことになりました。

<安倍内閣と後継政権が進めようとする「学術の隸属化」>

2014 年には、総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）が内閣に設置され、2020 年には、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いっそう明確になりました。

2020 年 9 月には、菅首相は、日本学術会議会員の任命拒否を行ないました。

2022 年には、10 兆円ファンドの創設と国際卓越研究大学の公募が始まり、2023 年には国立大学法人化法の改正によって、財界からの意向を反映するための運営方針会議の設置が義務付けられるまでに、大学の独立性は妨げられてきています。

さらに 2025 年、石破政権は、学術会議から平和志向と独立性を奪おうとする学術会議法人化法を成立させました。学問を政府と財界に従属させようとする安倍とその後継政権は、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るといえます。

<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」

2025 年 中教審答申「「我が国の『知の総和』向上の未来像～高等教育システムの再構築～」

4. 私大淘汰政策のもとでも、私大の公共性の発揮と振興を求める取り組みを強め、充実と発展の道を切り開きましょう。

戦後 80 年を迎えました。私立大学は、個人の尊重に基づき人格の完成、平和、民主主義、国民生活の向上に重大な役割を発揮してきました。しかしながら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。日本私大教連は、学校法人の公共性を担保させるための私立学校法の改正に積極的に取り組み、重要な改正に貢献し、学校法人の民主化を進めてきました。この方向は、引き続き重要です。

学術を自由に発展させることは、私立大学の使命です。そのために、大学の自治を保障させる

学校教育法の再改正や教授会権限の回復・強化にも取り組んでいきましょう。

現下、深刻な影響を与えつつある少子化の進行のなかで、政府は、定員割れ私大を不當に扱い、撤退を求めていきます。学費負担を軽減し、大学の進学率を向上させる振興政策に立ち戻るよう、学生、大学関係者、市民と連携を深め、私立大学の未来を切り開いていきましょう。

<参考>

- ・日本私大教連 大会議案書、全国私大教研の基調報告
- ・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。
- ・中澤秀一・長山泰秀・丹羽徹・野中郁江「安倍政権に始まる大学への統制強化と現段階」、『経済』2025 年 9 月号。

【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条問題に決着一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ることにより、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・同族役員の専断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つた。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、財政難が急激に進行し、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、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を出すことになったのである。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、役員の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り、それが改正案可決の際の附帯決議にも反映された。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」ことが盛り込まれた。2019 年の改正案が可決すると同時に次の改正に向けての動きがスタートしたと言える。それは、私たちが、改正案を対置して様々な取り組みを進め、国会審議に向けて政党・議員へねばり強く働きかけてきたことが力となっていることを示すものでもある。

V 2023 年改正…評議員会の役割・権限を強化したものの、理事選任機関を学校法人に丸投げするなど重大な欠陥を残す

1. 2019 年改正における附帯決議や骨太の方針に続き、自民党行政改革推進本部による「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」(同年 6 月 28 日) が発表され、そこでは評議員会を議決機関化し、評議員会が理事の選任・解任を行うことなどが提起された。その後、これらを受けて文科省に設置された有識者会議では、この方向で審議がされてきたが、私学諸団体のあからさまな抵抗と自民党内の政治的な動きのなかで、文科大臣直属の会議体として私学諸団体の関係者を排除した「学校法人ガバナンス改革会議」が新たに設置された。同会議の審議からは、不正防止のための私立学校法改正の意図が後退し、私立大学制度の公共性を根本から破壊し不祥事の発生に拍車をかける報告書が公表された(2021 年 12 月 3 日)。報告書は、学長を理事とする制度を廃止し、学長を含む理事を選任する評議員会から教職員を一切排除するなど、大学(学校)の存在を無視した乱暴な内容であったために、私たち教職員組合も含め、すべての私大関係者から反対の声が上がった。そこで文科省は、この報告書にもとづく法改正を棚上げにし、「関係者の合意形成を丁寧に図る場を設ける」という新たな対応方針を発表した(2021 年 12 月 21 日)。2022 年 1 月 7 日に大学設置・学校法人審議会学校法人分科会のもとに「学校法人制度改革特別委員会」が設置されたが、同委員会委員の過半数を、オーナー理事長を含む私学団体の代表が占めるものとなった。その結果、同委員会の報告書(2022 年 3 月 29 日)は、当初の議論から大幅に後退し、評議員会は諮問機関であるという基本的な枠組みを維持するものとなった。

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たが、それゆえに私学団体の抵抗もすさまじく強いものとなり、それに迎合した文科省の姿勢と相俟って、私立学校法の最大の欠陥を温存した法改正となった。

2. 日本私大教連は、上記会議体での審議段階から、文科省による法案作成段階に至る過程で、その問題点を改めるよう繰り返し要請してきた。国会審議を経て改正法が成立・施行されていく過程でも、機敏に、かつ精力的に、強大な理事長・理事会の権限を規制して評議員会の役割を高める改正となるよう取り組んだ。国会審議では、与野党問わず多くの質疑に日本私大教連の見解が取り入れられるとともに、衆参の附帯決議にも私たちの要求を反映させることができ

た。参議院文教科学委員会の参考人に丹羽徹さん（龍谷大学教授、日本私大教連元中央執行委員長）を推薦し、これを実現できたことも大きな成果であった。

3. 改正私立学校法（2023年5月8日公布、2025年4月1日施行）は、評議員会の監視・監督機能を高めることによって、理事長・理事会の絶大な権限を規制し、理事長・理事会による不祥事を防止することを目的とした。その目的に沿った改正内容（理事が評議員を兼職することの禁止、評議員会による監事と会計監査人の選解任、寄附行為の変更・任意解散・合併について評議員会の決議が必要とする等）は含まれているものの、前述のとおり、肝心な評議員会の議決機関化は見送られ、諮問機関の位置づけにとどまった。新設の理事選任機関の定めは寄附行為に委ねられ、評議員のうち教職員の割合だけを3分の1以下に制限するなど、不正事件の原因である理事長・理事会による専横を可能とする仕組みを温存した。また、大学自治の侵害を助長しかねない文科省私学部長の国会答弁が行われるなど、問題を残すものとなった。

4. 改正私立学校法に基づいて、すべての学校法人で2024年度中に寄附行為の改正が行われた。この過程においても日本私大教連は、文科省に国会審議や附帯決議を踏まえた周知を行うよう求め、その結果、寄附行為のモデルとなる学校法人寄附行為作成例に「理事選任機関は評議員会とする」と書き込ませることができた。各組合へは、法改正の趣旨と前進面をまとめた文書を作成し、それらが寄附行為に適切に盛り込まれるよう理事会に要求し、交渉するよう呼びかけた。どのような寄附行為の改正がどのような手続きで行われたか調査中であるが、理事選任機関を理事会とした学校法人は少なくないと思われる。法改正の趣旨を無視した私大理事会の状況や寄附行為改正の実相を明らかにし、評議員会の議決機関化の実現をはじめとする次の改正をめざしていくことが求められる。

【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『ユネスコ高等教育勧告宣言集』、唯学書房、2023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なか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觀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対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。

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、研究および開放業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ず、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ぬ。
- 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と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う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ず、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ず、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ず、
- (b) 少なくとも同様ない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ず、
- (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ず、
- (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ず、
- (e) 定期かつ定時に支払われなければならず、
- (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ず、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るよう用いられてはならない。