

【瀧澤】

私学高等教育研究所主催におけます公開研究会、今回は 52 回目になりますが、「学校法人の現状とこれからの課題」をテーマに開催させていただきます。

今回は、学校法人をテーマにしたわけですが、その経緯について少し申し上げますと、ご承知のように、戦後、学校法人の制度ができて、私学の自主性と公共性というとかく矛盾しがちな理念を調和させる制度として、大変にうまく機能していったと思います。そういうことで、その後の私学の発展について学校法人制度の果たした役割というのは大変に大きなものがあったと思われまます。一方で、ご承知のように、いつときは私学のガバナンスの問題でいろいろな事案もあり、私学法の改正なども行われたわけです。また、規制改革の動きなどにおきましては、市場主義の立場から、今の私学の理念についていろいろと疑問も呈され、問題の指摘も行われているところです。そういうことで私ども、かねてから経営のプロジェクトを設けて検討を続けておりましたが、それとの関連で学校法人制度につきましてそのような問題点をいっぺん整理し、これからのあり方を考えてみたいということで、経営のプロジェクトの中に学校法人研究チームを設けまして勉強を続けていたところでもあります。

昨年はその成果をもとに研究叢書を発刊したところですが、本日はそれなどをもとにいたしまして、3人の研究員から発表させていただきます。

研究チームはかなりの人数がいるのですが、時間の関係もあり一部の発表しかできないと思いますが、いろいろ難しい問題もあるところですので、先生方からのご指摘もいただき、さらに研究を続けていきたいと思っています。

さて、講師をご紹介いたしたいと思います。まず、篠田道夫先生は、日本福祉大学の常任理事をされ、桜美林大学大学院の教授もしておられる方です。それから、両角亜希子先生は、東京大学大学院教育学研究科の講師をしておられます。それと、私、本日司会役をやらさせていただきますが、あわせて理念的な問題について若干考えてまいりましたことをお話しさせていただきます。

それでは、総論的な問題としてトップでお話をさせていただきたいと思ひます。

簡単なレジュメを用意しておりますが、単なる参考資料的なものなのでご勘弁いただきたいと思っております。

I. 学校法人の基本理念－その構造と変化

まず、私が問題意識をもっておりましたのは、学校法人の基本となる理念としては戦後いろいろな議論を経て、3つの理念、自主性・公共性・安定性が言われていたと思います。今日まで変わりなくそういう考え方が主張されてきたわけですが、よく考えてみますといずれも中身が随分変わってきていると思います。これに対する見方にもいろいろな意見も出されている状況でして、この理念が今どのような状況にあるかということ整理してみることも必要ではないかという観点から、少しお話をさせていただきます。基本理念の考え方とその変化がどのような状況であるかということでもあります。

自主性・公共性・安定性と言っていますが、レジュメに関係の法令を少し挙げておきました。

まず、自主性につきまして、私学法の第1条に「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ」と書いてあります。ですから、私学の特性に基づいた自主性ということ。また、自主性についてもうひとつ書いてありまして、教育基本法の7条の2項、今回の全面改正の結果入れられた規定ですが、大学の自主性・自律性の尊重という規定があります。ここでも自主性と言っているわけ。私立大学の自主性という意味では2つの理念が挙げられているといえるかと思っております。

最初の「私学の特性にかんがみ」と書いてあるわけですから、これは大学の問題ではなくて、高校以下も含めた意味での私立学校の特性です。それはどういうものか、かんがみとは書いてあるけれども中身はよくわからない。ご参考までにこのページのいちばん下の方に「私学の自主性」と「大学の自主性」との違いとメモしておいたのですが、教育基本法第15条2項に宗教教育の問題が書いてあるわけです。

これは、国公立の学校は、宗教教育はできないと書いてあるわけで、よくご承知の

ように、逆に言えば私立ではできるということです。それが私学の特性ということになるのではないかと思います。つまりこれは、教育の理念、教育の考え方、教育の哲学です。そういったことについて、一種の思想の自由、憲法上の思想・良心の自由の系列に入るとは思います。そういった観念だろうと思います。その教育版が、私学の自主性として主張されていたわけです。ですから、私学の特性と言いますと建学の精神が挙げられるわけです。建学の精神というのは何かというと、要するに教育の自由の考え方です。それを主張しているのは、建学の精神という考え方ではないかと思うわけです。

それと、基本法7条の2項に書かれました大学の自主性、これはまったく違うわけですね、これは人間としての良心・思想の自由の問題ではなくて、学問の府としての国の権力に対する自主性・自律性です。憲法上で言えば学問の自由はこれを保障する思想であるということになるでしょう。私立大学の間で自主性という場合にその両方の要素が入っている。いろいろな意味に使われているというところで、若干その主張に混乱もあるような気もいたします。

それから、もうひとつの理念は、公共性です。教育基本法6条に、戦後私学も公教育の一環であるという地位が確立されたということですが、この公共性についても今、いろいろな問題提起があると思います。後ほど申しあげますが、規制改革で言われていることは、公共性は、私益・私的な利益追求と矛盾するものではないというのが、その市場主義の考え方です。大学を設置するのは株式会社でいっこう差し支えない。それから公共性ということと私益ということとは矛盾しないという思想があるようです。そういうところから私学法で主張している公共性ということといろいろな面でもよく噛み合わない点があるように思います。

それから、安定性というのはご承知のように自主性・公共性のような形で主張されていたわけではありませんが、安定性ということとは、基本財産の仕組みあるいは収支の均衡が非常に重視されているということで、安定性もひとつの私学の原理として掲げるのが一般的だと思います。

それです、自主性から考えてみたいと思います。自主性の仕組みとは一体どういうことになっているかですね。今日の自主性と言っている中身は何かといいますと、いろいろあるわけです。まず、戦後確立された自主性の仕組みとしてレジュメにいくつか掲げておりますが、1つは、私学助成のあり方として、これはブロック予算を基本にするということで、要するに行政的な関与を極力少なくする。助成はするけど口は挟まないというような予算、イギリスの昔の UGC のブロック予算にならって、用途を特定しない補助というのが、その補助のあり方として基本であるとされたわけです。

配分についても、レジュメに行政介入の制限という観点から4つ掲げてありますが、ひとつは政府から直接交付するのではなく、中間機関を通してやる。その中間機関は、ご承知のように私学の関係者によってつくられる機関が、政府からの金を預かってそれを配分するという形をずっととってきたわけです。それからもうひとつは、私学法5条の政府の監督権の制限があります。変更命令等は適用されないということです。それからもう1つ、私立大学審議会というのが当初設けられました。私学の政策に関しては、私学の関係者が中心となって設けられる私立大学審議会に諮問しなければならない。それに拘束されるかどうかははっきりしない点があったと思いますが、諮問しなければならないという仕組みがあったわけです。それから、大学の所管部局として大学局というのが昔はありましたが、私学については大学局ではなくて管理局になりました。管理局はあまり教育の中身にはタッチしないで、建物とか施設とかそういったことを扱う局でして、こういう局の所管にしておけばあまり内容に介入する心配がないだろうということだったと思います。ということで、ブロック予算をはじめ4つの行政介入の制限を主眼とした仕組みがあったわけです。これが今どうなっているか見ますと、ほとんどなくなっています。ブロック予算という考え方はその後、行革等ではさんざん攻撃をされて、予算は効率的でなければならない、何に使われたかはっきりしないといかんということで、プロジェクト予算化がどんどん進んできたわけです。幅の広い基盤的な経費という形はなかなか取りにくくなって、どんどん細かく

なり、政府が内容的に、政策誘導的に使うプロジェクト経費というのが強力になってきている。それから、監督権の制限が、がらっと変わりました、監督のための手段が強化されました。私学法が改正されました、段階的是正措置というのが決められました。是正勧告から始まって、変更命令、最後は閉鎖命令に至るまで、段階的にいろいろな監督措置がとれるようになったということで、かつての監督権の制限という考え方はまったくなくなりました。それから私立大学審議会もなくなってしまって、中央教育審議会のなかに一括されました。それからもうひとつ管理局所管という考え方は今はなくなって、高等教育局の私学部になっています。管理局所管にしたというのは、国立大学を設置者として所管している局が、私学も一緒に所管することは適切ではないと考えられた訳です。それが私学部という形は残っておりますが、同じ高等教育局の所管になったということです。

こうやって見ますと、当初考えた行政介入の制限を主としておりました自主性の仕組みが、今は変わったというよりは無くなったようなものです。ではなぜ、なくなっていいのかよくわからないのですが、こういう状況だということを確認したいと思います。それから、次のページにいきますが、公共性の仕組みについて申しあげたいと思います。

公共性の考え方は、一番中心は私益に結びつかないという考え方だったと理解をしていますが、どうでしょうか。そういう私益に結びつかないようにするという観点から、ご承知のように以前は財団法人だったわけですが、財団法人の制度から見ますといろいろ不足するところがある。不十分とされたところに4項目掲げておりますが、財団法人では何が不十分だったかという、「少数理事の専断になりやすい」「同族支配の可能性はある」「合併という制度がない」「残余財産の寄付者への帰属があり得る」がいけないということで、要するに私益に結びつくようなことはないようにしようということが、公共性の中身だったと思います。こういうことがないようにという中身を私学法に盛り込んだ。中身はご説明するまでもないと思いますが、私学法に基づく公共性の仕組みだったわけです。

そういう公共性の考え方につきまして、先ほども申しあげましたが、規制改革の時代を経て、株式会社立大学という考え方がでてきたわけですが、その考え方は私益と公共性とは矛盾しないというのが株式会社立大学の考え方のようです。申し上げますと、「株式会社立大学の論法」では、設置者の営利性は市場メカニズムが適正に生かされている限り提供するサービスの公共性と矛盾しない。要するに、私益であろうが何だろうがサービス業に関しては、消費者の利益を考えなかったら商売が成り立たなくなってくる、だから競争の原理さえ働くようにしておけばサービスの低下はあり得ないと。私益が中心であろうが、もともと公益しか考えていなかろうが、そういうことはあまり関係がないというのが市場主義の考え方であると理解しています。ですから、公共性を理由とした官の規制が、とくに参入規制がいろいろ多いことは意味がないということです。ですから、ご承知のように、事前規制から事後チェックへとということで、事前の参入規制で学校法人でなければ大学の設置を認可しないとといったようなことはやめようと。それより適正な競争が起こるようにしたほうがいいことだと思います。競争が起こるようにすれば、サービスの質は自ずと向上するということが、規制改革の皆さんの考えだったわけです。それは公共性の考え方が従来の私学法の考え方とはまったく違ってきますが、これをどうするかですね。事前規制から事後チェックへとというのは、今でも原則としてまだ生きているようですが、そもそも事前規制から事後チェックへとというのは、大学の本質とまったくそぐわないと思うのです。大学ができるときにチェックをしないで、できてからチェックをするというのは、大学が誕生してからずっと強力な監督をしていくということです。それは大学の自主性ということとは全然マッチしない思想ですから、それが原則であつたら大学の自主性というのは成り立たないと思います。

その次に、私学経営の安定性という問題があります。これは会計制度の問題にかかわりますので、後ほどの両角先生のお話にも出てくると思います。

私学は、安定的でないといけない。これは事業の性格からいって地域との繋がり、学生との関係というのも一時的なものではないということで、学校は安定的に継続的

に事業をやるような体制でないといけないという考え方ですが、そのために安定性の仕組みとしてどういうことがあったかといえば、しっかりした財産的な基礎を自分で持つこと、それが一番大事なこととされたわけです。これは戦前ですが、財団法人のとき、大学を維持するに足るべき収入を生ずる基本財産を有して国に供託しなければならないというたいへん厳しいことが書いてあったわけです。これは、利潤で大学を運営できるようにというのは今の時代考えられないのですが、そういう厳しいことを言って、これは私学を振興するというよりは私学を潰す制度ではないかと、その当時よく言われたということのようです。戦後どうなったかという、ある程度その思想を引き継ぎまして、校地・校舎は自己所有でなければならない。借金で作って教育をやって儲けて返していこうという普通の経営のやり方は、学校に好ましくない。まず基本的な財産は自分で持ちなさいと。とくに校地は校舎面積・敷地面積の6倍以上といったようなことを当初言っていました。これが安定性の仕組みであったわけですが、これが規制改革の時代を経て攻撃を受けまして、こんなことでは大学への参入の自由が確保できない、競争ができない。競争ができなければ、既得権が保護されるだけで、教育サービスの質は悪くなるということで、非常に問題にされました。結局こういった基準は、規制改革の時代を経て大幅に緩和されたことはご承知のとおりです。6倍が3倍になり、今はそれもなくなって、1人あたり10㎡というような形になっています。それから自己所有というのもいろいろな段階を経て、今では自己所有ではなくていいと。全部借用でいいけど、借用の期間は最初20年以上と言っていたが、それも縮まって4年になり、ほとんど借り物でよくなりました。ですから、何をもって安定性が保障されると考えるかは、いまや訳がわからなくなっています。

ということで、私立学校の理念として当然のことにように私どもは安定性と言っているわけですが、その中身は大変に様変わりをしていますし、これが今後どうなるかは難しい問題がいろいろとあると思います。

結論があるということではないですが、そういう状況をよく認識してこれからの私学のあり方の議論の土台にしていかなければならないと感じているわけです。

II. 質の時代における私学政策の構造変化と私学の「自主性」の再構築

それからレジュメの3ページ目ですが、質の時代における私学政策の構造変化と私学の「自主性」の再構築というように、今後の自主性という理念をどう考えていくかということを示しあげたいと思います。

今のユニバーサル化とグローバル化というキーワードが基本的にはもともとなっていたとは思いますが、教育の質ということが改革の一番のテーマとなっている。質の時代というのでしょうか。「量から質へ」ということは、ご承知のように第1次ベビーブームのあと、学生の急減期を控えて盛んに言われたことです。ただその頃の「量から質」というのは、いま言っている「質」とは全然違って、教育条件、とくに学生・教員数比、詰め込み率等そういう話だったと思います。学生数の拡大ではなくて、学生定員の詰め込み率を改善していこう、教員対学生の比率をより改善していくことが主であったと思います。授業や学習の中身自体をあまり議論した時代ではなかったのです。今はまさに、このような中身自体を議論しようとしているわけで、その意味で私学政策としてまったく新しい課題だと思えます。

私学政策というのは今まででもどういう枠組みと言いますか、誰がどういうことに責任を負っていくのか、何を目標にしていくのか、そのへんをあまり明確にしないままにしていたと思います。誰が政策を立案してそれを誰が担っていくのかというのは、私学の自主性の理念が先立って、国の関与というのも腰が据わっていなかったし、私学も個々の大学の自主性を盛んに主張するだけというところちょっと語弊がありますが、あまり団体としての活動というのはまだ成熟するには至っていないと思うのであります。

それで、質の時代というのは、先ほど申しあげましたように今までなかったことです。私学に対する政策としてまったく新しい時代だと思うわけです。質自体を問題にする、そのために誰がどうするかということは何も確立されていないという難しさをもっているわけです。

その場合に自主性をどう考えていくかですが、先ほどのようにこれまでの自主性の

仕組みは実質中身がなくなっている状態ですが、そういうことで質の時代を迎えたときに、誰が質の政策を考え、推進していくのかが大変に問題になります。やはり政策の枠組みをこの際考えなければならない。その場合に、それがそのまま行政の方に行ったのでは高校と同じになってしまうわけです。高校のカリキュラム行政を大学でやるということはあり得ないわけです。

そこで、私学団体、私学の支援機関の役割、そういったことへの期待が非常に高まっていると中央教育審議会でも盛んに言っていたわけですが、質の問題がこれだけ動き出しているときにあまり待ってられない問題で、そのへんの体制をこれからどうつくっていくかというのは大変に問題です。その場合に、これも自主性という理念の重要な問題だと思います。今まで自主性というと個々の大学の自主性という考え方がなかったと思いますが、昔は私立大学審議会というのがあり、そこに私学の代表が集まって政策の議論をした。それが、どのくらい実りがあったかは分かりませんが、そういうのがなくなってしまっているわけですから、集団的な自主性というのをどのような形で実現していくかを考えていかないと、質の充実というのは何か言葉ばかりが輝くだけでそれを実行する体制がなかなか確立できないのではないかと思います。

そういう意味では、今、私学団体があり、評価機関というのが私学人によってつくられている。これは私学の質の政策の推進という意味では、非常に大きな期待がされるところだと思います。日本私立大学協会の関係で言えば、本協会が評価機関のスポンサーのような形になってやっています。これは私学団体が評価機関の設置ということを通じて質の問題を考える体制だと言えらると思うのですが、これまで評価機関はどのような形で作るべきかという議論はあまりされていませんでした。できた今の実態については、設置者別ではないか、設置者別というのは一体どういう意味があるのだといったような議論がされております。やはり、大学のあり方を考えていく場合に、設置者別の団体の政策立案、政策への関与は非常に大事なことだと思いますので、設置者別の評価機関というのもそれなりの意味があるように思います。

Ⅲ. 変化の時代の大学経営－安定性、機動性、戦略性

次に、変化の時代の大学経営－安定性の問題をもう少し申しあげたいと思います。

安定性という理念を掲げますと、これも規制改革のほうからは、非常な疑問を投げかけられてきたと思います。安定性というと保守性とか革新に対する不熱心、それから経営の機動性や戦略性の欠如など、経営の近代化・合理化に背を向けているように受け止められ、経営のあり方として疑問をもたれ易いです。しかし、安定性というのは戦略性や機動性と矛盾するものでは決してないということは、十分考えていかなければならないと思います。ですから安定性という言葉は少し問題がありまして、継続性と言ったほうが間違いないような気がいたします。安定性が何かしら旧態依然で守旧的な印象を与えることが、どうも私学のいろいろな制度に対する疑問につながっている気もいたします。

質の時代になって、教育の可視化と組織化ということが言われております。これは教育の目標をはっきりさせて、そのためのプログラムの組織化をしっかりとやって、その成果の説明もちゃんとできるように、PDCA だとか FD であるとか、あるいは IR とか情報公開とかいろいろ言われていますが、これは今までの経営と教学という考え方を随分変えていかなければならないと思います。伝統的に慣習的に、法人は経営であり、大学が教学という意味であり、経営と教学は分離しているような受け取り方をしているわけですが、教育の可視化・組織化といった方向を実践していくためには教学と経営というのは分かれようがない。教学のマネジメントをしっかりとやっていかなければならないわけですから、経営の中身にはしっかりと教学関係が入らなければならない。法人が経営、大学が教学という思想はなくなったのではないのでしょうか。その場合に、学校法人と大学との関係を再確認する必要があるかと思います。学校法人と大学とが経営・教学という役割分担をする思想があるのですが、学校法人と大学というのは、本来分けようがないものだと思います。学校法人とは何をやるどころか、学校法人の業務は何かと言えば、これは設置大学を管理する、設置者管理主義といったようなことを言いますが、管理し経費的に維持することであるわけですが、管理と

というのは人的管理・物的管理・運営管理全てを管理するわけですから、当然大学管理もやるわけです。だから法人の業務のなかには全てが入る。具体的には、法人格をもっているのは法人だけであって、大学には法人格はないわけですから、大学が独自に法律行為はできない。教職員の採用にしても契約にしても法人がやるわけです。結局、組織的に大学というのは法人のなかに包含されるわけです。そういうことで一体化せざるを得ないものであるというのが基本になると思います。ただ、そこで大学の自主性という問題があります。基本法でも先ほどのように書いてありますが、大学の自主性というものが尊重されなければならないということですから、理事会と教授会との関係については、理事会としては権限は持っていますが、その行使には一定の抑制がそういう意味で求められる。ただそれが、こういう曖昧な形でしか言われていないわけです。どこまでが法人の権限であるかといったようなことは一切ないわけです。そして、教学サイドのことについては自主性の理念を尊重するというので、曖昧な法律の仕組みになっているのは、これは一律には決められないということの意味していると思うのです。大学の性格により、沿革により、大学の文化により、分野により、いろいろな形が必要だということであって、規模にもよります。ですから、法人と大学との関係、理事会・教授会との関係というのは、一律には言えないけれど、教授会の意志は尊重しなければならないという立場でそれを考えるのが理事会の重要な役割でもあるということではないかと思います。

そろそろ持ち時間も終わりですので、以上とします。ありがとうございました。