

# 国立大学に比して格段に厳しい私立大学生の就学困難、劣悪な教育・研究・労働環境、深刻な定員割れなど、私立大学の諸問題を解決し、大学の主要部分を担う私立大学が社会の負託に応える高等教育機関として、その役割を果たすための政策提言

2009年10月16日  
日本私大教連中央執行委員会

## はじめに

これまで政府・文科省は、高等教育機関の国家戦略上の役割を、輸出産業中心の国際競争力を重視する観点からのみ強調し、競争と淘汰の大学政策を推進してきた。小泉改革・大学版構造改革では、わずか1割台の補助率でしかない基盤経費である私立大学経常費補助を、国立大学の運営費交付金と歩調を揃えて減額し、他方で毎年度猫の目のように看板を塗り替えるCOEやGPなど多額の競争的資金をばらまいてきた。また現在の中教審大学部会は、規制緩和から一転して、大学の質の保証システムの導入を検討しているが、この方向は、国立私立格差、都市大規模私大と地方・中小私大格差を固定化し、公費の重点配分を一層誘導する危険性をもっている。

わが国の大学が当面している課題は、危機的状況の打開である。特に学校数では81.5%、在校生数では74.7%を占めている私立大学（短大を含む）の状況は、文字通り危機的なものとなっている。まず学生の高い学費と生活難、企業優位の就職活動による就学困難である。親の借金により入学し、アルバイトに追われ授業に集中できず、3年の秋には就職試験に駆け回る、4年の秋には内定取り消しにおびえながら卒論等に取り組んでいる。しかも卒業後には3人に1人が非正規雇用という時代に、奨学金を借りていた者には金利付きの奨学金返済が待っている。こうしたわが国の私立大学生のおかれている状況こそ、緊急に解決しなければならない最大の課題である。

学生の学んでいる大学の教育・研究・労働条件も、私立大学は国立・公立大学に比して、劣悪そのものである。学生一人当たりにして私立大学は国立大学の14分の1しか国庫負担が行われていないことは、国立の平均1.6倍という私立の高い学費の原因であるのみならず、教員一人当たり学生数の面でも、施設の面でも劣悪なものとなっている。教員は多くの授業コマをかかえ、受験生確保のための高校回りや通年化した入試業務に追われ、加えて文科省主導の外部資金獲得のための書類づくりや会議で多忙を極めている。担当する学生達の名前も覚える暇もない教員もいる。任期付教員や非常勤教員といった身分が不安定な教員の急激な増大は、教育の継続性を損ねている。職員のアウトソーシングによって、非正規職員の割合は平均で約半分ともなっており（日本私大教連の非正規雇用教職員実態調査結果 09年7月）、正規職員の業務は過重となっており、学生対応・学生支援の質は低下している。

私大学生たちは、時間を気にせずに、学問や社会、生き方について討論できる場も十分ではなく、気を許せる友人・教員との関係がづくりにくくなっている。大学によっては学生が

荷物をおける専用ロッカーすらなく、教室から教室へ移動するだけの（しかもアルバイトの合間に！）、まるで渡り鳥状態である。だれとも口をきかずにすむ学生もいる。学生の基礎学力問題やメンタルヘルスが関心を集めているが、それに対応するための人的な余力や財政余力がなくなっている私立大学も少なくない。

もともと1割台前半の経常費補助率で財政基盤の弱い私立大学にあって、18歳人口の減少、地方経済の低迷（父母の所得減少、学生の卒業後の就職先がない）、現下の経済不況の影響を受けているのは、地方・中小規模私大である。地域でいえば北海道、宮城を除く東北、北関東、中国、四国、入学定員でいえば800人未満の私立大学の存続は厳しさを増している。もともと少人数教育を特質としている中小規模大学や地域の文化拠点である地方大学は、大規模私大に比べて、図書館や校地、必要教員数などについて規模のメリットが出にくく、加えて近年の認証評価業務や学生支援業務、入試業務が加わることで、採算がとりにくく、定員割れが採算割れに結びつきやすい。

特に地方私立大学についていえば、地方の学生が大規模都市私大に集まる理由は地元においても仕事がないという理由が大きい。それでも地元で進学を希望する若者について、進学機会を提供することは政府の責任であろう。

大学は18歳青少年のみを対象とした高等教育機関ではないという議論がある。海外では、社会人の通学、またパートタイム学生の比重の高まりが指摘されている。とはいえ各大学が累積単位制度を設けたとしても、政府による財政面での支援（学費・奨学金の充実）、企業に対する指導などの強力なバックアップなしには具体化はされない。また遠隔地教育について、ITを活用した教育方法の導入が指摘されているが、これも活用できるのは一部の教育課程に過ぎず、教育の質保証の面からは、格段の条件整備が必要である。

上記の基本認識にたつて、従来の自民党政府が、大学教育の条件整備義務を怠り、貧困な財政基盤のもとで競争・淘汰の政策を進め、私立大学学生と私立大学の教育・研究条件の劣悪な状況を放置し、悪化させてきた。私たち日本私大教連は、次の政策方向によって、社会の要請に応える高等教育の充実をはかることができると考え、以下の政策を提言する。

**1. 国立大学と同等の財政支援という考えから、私大経常費2分の1補助の早急な実現とともに国庫助成のあり方について抜本的な検討を行うことを求める。**

大学の基盤整備は、政府の責任である。学生の就学する権利の保証という点からみて、等しく高等教育機関である国立、公立、私立に区別はない。しかし政府は、長年にわたる私立大学に対する差別的扱いと責任放棄を続け、わが国の高等教育機関の間に膨大な格差を生じさせ、大学全体の水準を引き下げてきた。政府は、私立学校振興助成法成立時の国会附帯決議に基づき速やかに経常費2分の1助成を実現するとともに、差別的政策を根本からあらため、私立大学の経常経費に対する国庫助成のあり方について、私立学校振興助成法の改正を含む抜本的な検討を行うべきである。

2. 地方・中小規模大学支援を一般補助の係数に加えることを求める。定員割れ大学に対する補助金の減額・不交付措置をやめることを求める。

①私立大学の基盤整備に対する政府の差別的扱いと責任放棄、②臨時定員増の恒常化、③定員管理に関わる規制緩和、④スケールメリットをもたらす大学等設置基準、⑤地方経済の低迷、⑥大学進学率の地域間格差、⑦学生の経済的修学困難の拡大、などの諸要因が、18歳人口の減少とあいまって、私立の地方、小規模大学に集中的に経営困難をもたらしている。

もともと少人数教育が中心となる中小規模大学は、大規模私大を比べて、図書館や校地、必要教員数など規模のメリットが出にくく、加えて近年の認証評価業務や学生支援業務、入試業務が加わることで、採算がとれなくなっている。少人数教育であるにもかかわらず、経営的に不利となっていることに対しては、継続的な支援が必要であり、一般補助で対応する必要がある。

また地域の区別なく、高等教育を受けたいという要望や自治体からの存続の要望があれば、相当の質の高等教育を受ける機会が提供されなければならないという点から、また安定的な支援という点から、地方大学支援として存続不利地域加算を一般補助額算定方式に含めることを提案する。

定員充足率が50%以下の学部には一般補助を不交付とする、50%を上回っていても定員未充足状況に応じて一般補助を減額するという現行方式は、在籍学生の教育環境を著しく悪化させている。もともと一般補助は、学生数、教員数、経常費支出額をもとに算定されており、これを定員充足状況を口実にして不交付ないし減額とすることは、政府の基盤整備に対する責任を放棄するものである。

3. 競争的資金については、国立公立私立を問わずに、配分されるものとされているが、さまざまな意味で問題とすべき点は多い。目的の設定、応募・選定プロセス、効果の検証を行う専門家からなる独立第三者機関を設置し、現場からの意見聴取と意見公募、検討結果の公表、事業の抜本的見直しを求める。

大学版構造改革、「骨太方針 2006」のもとで、国立大学運営費交付金、私立大学等経常費補助金の減額と国公私立共通の競争的資金の増加が並行して行われてきた。財源的にあまりに貧しい基盤経費への財源を優先的に確保するべきである。ある範囲において、申請にもとづく競争的資金が交付されることに反対しないが、官僚主導の目まぐるしく変化する競争的資金の導入、比重の増大は、競争的資金の設定目的のあいまいさ、説明や応募手続きの拙劣さ、国立偏重という声もある選考プロセスの不明瞭さ、資金の使い勝手の悪さ、その後プロジェクトが継続されない例が少なくないことなど、その予算効果の点でも大いに問題がある。競争的資金が拡大した結果、教育・研究の現場における混乱と疲弊は目を覆うほどとなっている。ぜひ現場からの意見聴取を行い、見直すべきである。これまでの競争的資金の有効性について、会計検査院および専門家からなる独立第三者機関による検証を行うとともに、専門家による交付機関の設置を求める。

4. 国際人権規約の高等教育の漸進的無償化条項の留保を撤回し、学費無償化計画を作成し、提示することを求める。

私立大学学生の学費負担軽減、無償化への方途は、経常費助成増額、学費直接助成制度の導入、給付奨学金の新設、国私格差の解消など多方面からのアプローチがある。この政策要求はその全体を管理し、到達度を点検するための要求である。

5. 私立大学生に対する学費の直接助成制度の新設を求める。

私立大学生に対する学費減額措置として直接助成制度の新設は、国立・私立格差是正の意味から助成するものである。私立高校生についてはすべての都道府県で授業料等を軽減する補助が実施されている。現在、政府においても、「高等教育無償化」の制度設計にともなって検討されている私立高校生への学費直接助成制度に準じる直接助成制度の新設を求める。

6. 各私立大学が経済的に修学困難な学生を対象として実施している授業料減免事業等への支援を抜本的に拡充することを求める。

中長期的には、学費無償化の方向での減免をもとめるものであるが、当面は十分ではないことが予想される。そこでまず国立大学に現在予算措置されている学費減免率に対応する予算枠を、私立大学生に対しても措置することを求める。また現行の補助の枠組みは、特別補助において各大学が授業料減免等に要した経費の半額を限度に補助をするものであるが、該当する予算額が小さかったために、実績としては35%程度しか補助されていない。そもそも、各大学が授業料減免事業をどの程度実施できるかは大学の財政力に左右される。当然、経営状況が厳しい大学では実施が困難である。したがって、少なくとも確実に経費の50%が補助されるよう十分な予算額を措置するとともに、財政状況によって授業料減免等を実施することが困難な大学においても経済的に修学困難な学生への支援が実施できるよう、補助率を引き上げるなど新たな措置を実施することを求める。

7. 給付奨学金制度の新設を求める。

現在、学生の勉学を阻んでいる要因は、高い学費だけではなく生活費のためのアルバイトである。学費は親が借金をしてまで工面し、生活費はアルバイトでまかなうという姿が一般的である。大学生の生活時間は、「大学の授業」の次にアルバイトに費やされている（日本学生支援機構「学生生活調査」）。多い学生では月10万円以上のアルバイト収入によって生活を維持している。この結果、大学生活が形骸化している。現行の私立大学生に貸与されている奨学金は有利子の枠が圧倒的に大きく、卒業後の返済の不安から奨学金を申請せずにアルバイトによって工面する方向に学生を追い込んでいる。金額的に充実した学業に専念できる給付奨学金の新設を求める。

**8.** 現行の奨学金は有利子奨学金を廃止し無利子奨学金に一本化するとともに、返済については所得水準別の免除制度の新設を求める。また現在の国立・私立の無利子枠配分の差別的格差を速やかに解消することを求める。

給付奨学金の新設は、実現をしても給付範囲、金額的に十分でないことが考えられる。そこで現行の有利子奨学金制度を廃止し、無利子とするとともに、卒業後の所得水準別の免除制度の新設を求める。また現在、無利子奨学金の採用枠の配分は、国立大学に厚く私立大学に薄いという差別的格差が存在している。これを速やかに解消することを求める。

**9.** 高等教育予算全体を少なくとも OECD 平均並みに増額することを求める。

現在、欧米各国は国際競争力重視や社会政策的目的から、高等教育を重視している。大学授業料については、国家財政の逼迫や高等教育規模の拡大などから増加傾向にあるとはいえ、フランスは原則無償、ドイツは約 15 万円など低廉である。もしくは、アメリカ 53 万円、イギリス 39 万円など日本の国立大 54 万円に近い額であっても、各種の負担軽減策や給付型奨学金を充実させ、実質的な私費負担額を極めて小さくする施策が実施されており、私費負担の重さは日本とはまったく異なる。学生の就学する権利をまもり、国立私立の大学間格差を解消し、日本のどこにあってもだれでもが質の高い高等教育を受けることができるようにする観点から、高等教育予算全体を少なくとも OECD 平均並みの対 GDP 比 1.0% に増額し、上記の 1～8 にあげた諸施策を実施することを求める。

**10.** 国立、私立を問わず、大学自治の破壊、大学の社会的地位の低下をもたらした規制改革会議、教育再生懇談会、経済財政諮問会議を解散し、21 世紀社会において大学の果たすべき役割を強化・拡充する立場から、高等教育に関する各種審議会への大学関係者、日本学術会議や労働組合等の参加を求める。また私立学校共済振興事業団運営審議会委員会への労働組合の参加を求める。

**11.** 政府・文科省が大学の自治を尊重するという姿勢を明確にするべく、公式な表現として「大学の自主性・自律性」という表現ではなく、「大学の自治」という表現に戻すことを求める。

政府自民党のもとで、文科行政は、大学の自治を「大学の自主性・自律性」と置き換えて、政府の基盤整備義務を怠り、財政誘導と自治破壊を行ってきた。文科省が関連文書で用いる「大学の自主性・自律性」は、しばしば「自己責任」「自己負担」に相当する意味をもち、「大学の自治」が有する意味とは全く異なっている。

改正教育基本法は、日本国憲法の学問の自由から導きだされる用語として「大学の自主性・自律性を尊重」との文言となっているが、この意味はユネスコの「21 世紀に向けての高等教育世界宣言」などがいうところの「大学の自治」と同義でなければならないはずである。

**12.**「学校法人および学校法人が設置する私立学校」（以下「学園」）の私物化による無責任な学園運営と財政運営を許さず、公の教育・研究機関として公共性を高めるために、私物化を許す学校法人制度の不十分さを改める私立学校法等の法改正を行うこと。特に、財務資料の公開を徹底すること。

公の教育・研究機関である私立大学の発展のためには、学校法人および大学の民主的な管理運営体制の確立が不可欠である。

私立学校に関する基本法である私立学校法の改正（04年4月）は、理事会の責任を明確にし、その理事会をチェックする評議員会と監事の機能を強化し、利害関係者（学生・生徒、その保護者、教職員など）に対する財政公開を新たに規定するなど、繰り返される私学の不祥事防止と公教育機関としての私学の発展をはかる趣旨から改正されたものである。しかし、この改正は、学校法人の公共性を高めるという観点からみると、大きな問題点を残すものであった。したがって私立学校法については少なくとも次の点の改正が必要である。

- ① 役員の任期・解任について寄附行為に明記するよう義務づけること。
- ② 監査を受ける者が監査する者を選ぶという構造を変え、監事の選任、人選は評議員会が行うものとする。
- ③ 監事のうち少なくとも1名は教職員から選出すること。
- ④ 私立学校法等が要請している基本的な管理義務を怠り、重大かつ明白な損害を与えた場合の理事長・理事会の経営責任（損害賠償）を法的に問えるようにすること。
- ⑤ 私大経常費補助を受けていない学校法人も学校法人会計基準にもとづく会計処理、計算書類の作成、文科省への届出を義務づけること。
- ⑥ 学校法人の財政資料公開を一層前進させるために私立学校法第47条を以下の趣旨で改正すること。

第1項に、学校法人会計基準第4条に示されている計算書類をすべて明記すること。

第2項に、利害関係人の求めに応じて計算書類の複写を手交することを明記すること。

**13.** 文科省・中教審が進めようとしている「質保証システム」による学問の自由と自治の侵害、大学序列化に反対し、私立大学の充実による高等教育の質向上を求める。半期15回授業をはじめすでに具体化されている規制の再検討および今後の方針決定について、大学関係者をはじめとする専門家の意見が反映されるよう求める。

改正教育基本法にもとづく教育振興計画は、「大学教育の質の向上・保証推進」を掲げている。現在、文科省は、中教審大学分科会「中長期的な大学教育の在り方について」報告などに依拠しながら、設置基準、設置認可、認証評価を関連付ける質保証システムの整備、強化を進めている。その特徴は、① 一面的な教育目標設定を強要し、これに基づく質保証を各大学の責任において行わせ、達成度を認証評価の対象とし、財政配分に結びつけようとしている、② 大学・学部別評価に加え、学問分野別評価を導入し、さらに学部で代わる学位プログラムを提唱し、教授会の任意化ももくろんでいる、③ これらは大学の自治と学問の自治の侵

害、直接は教授会のカリキュラム編成権を奪うものである、④国私格差、規模別格差、地域別格差を固定化し、選別・淘汰をすすめるものである、などである。わが国の大学の質向上によって質の保証を可能にするためには、私立大学の充実、特に財政面での支援を充実させることしか方策はないのである。

すでに質保証システムの一環として、FD義務づけ、定員超過の抑制強化、大学・学部等毎の教育目標の明記、半期15時間授業の義務づけ、シラバス作成義務が導入されている。個々の方策については、賛否が分かれるものもある。定員については、規制緩和のもとで大規模私大の定員増が行われ、中小私立大学の存続を危うくする原因となっていることから、一定の規制を行うことについては賛同できる。しかし定員割れ大学に対する補助減額や不交付は不当である。また半期15時間授業の義務づけは、現実には従来の25%増程度の授業時間増となっており、根拠も明確でない。強く見直しを求めるものである。

そもそも質保証システム全体の制度設計についても、具体的な規制の導入についても、大学関係者をはじめとする専門家の意見がほとんど反映されておらず、産業界および官僚主導の内容となっている。わが国の大学全体の質向上を求める立場から、根本的な見直しを求める。

以 上