

政府の高等教育政策と私立大学

今こそ抜本的な私大振興を

高松 朋史 TAKAMATSU Tomohumi (日本私立大学教職員組合連合)

1. はじめに

日本の私立大学は、大学に進学したいという国民の受け皿となり規模を拡大してきた。主要都市圏の大規模校が目立つが、地域のニーズに応えた小規模な大学も数多く存在している。しかし、日本の社会課題である少子化、地方の衰退の問題が、これら小規模校を直撃している。今後の国の私大政策次第では、私立大学が淘汰され、日本の、特に地方の衰退が加速することになる。

2. 日本の私立大学の現状

日本私立学校振興・共済事業団の調査¹によると、2024 年春の日本の私立大学の入学定員が 50 万 3874 人であったのに対し、入学者は 49 万 4730 人で、大学全体の定員充足率は 98.19%であった。2023 年の入学定員は 50 万 2635 人、入学者は 50 万 599 人だったので、入学者は前年より 1.2%減少している。

個々の大学を見ると、2024 年の入学定員充足率は 40.8%と過去最低を記録した。日本の私立大学を規模別にみると、小規模大学(収容定員 4000 人未満)が 462 校、中規模大学(収容定員 8000 人未満)が 85 校、大規模大学が 51 校と、小規模大学が 8 割弱を占める。その小規模大学の定員充足率が、2020 年の 105.21%から 2024 年の 88.86%へと、急速に落ち込んでいるのである。

文部科学省の調査²によると、日本の短期大学を含む大学進学率は順調に増加し続け、2022 年には 6 割を超えている。大学に進学したい国民の受け皿になってきたのが私立大学で、2024 年現在、国立大学 86 校学生数約 60 万人、公立大学 103 校学生数約 17 万人に対して、私立大学は 624 校学生数約 218 万人が学んでいる。

大学に進学する学生の割合が増えているのに定

員未充足大学が増加している原因としては、日本の少子化と地方の衰退の影響が挙げられる。18 歳人口は 2020 年の 116.7 万人から 2024 年の 106.3 万人へと 10.4 万人も減少した。18 歳人口が減れば、進学率は上がっても進学者数は減少する。

また同調査で大学進学時の都道府県別流入・流出者数を見ると、主要都市圏、特に東京都への転入超過が目立ち、地方から若者が流出して都会に流入している。学生を多く集める大・中規模大学は多くが主要都市圏に存在する。これは地方大学・産業創生法において、2018 年から 10 年間、東京 23 区での大学定員増を原則認めない規制が設けられることにもつながっている。

人口減少と地方衰退の結果として、転出超過の県、特に東北、四国、中国の小規模私立大学において、定員充足率の低下が顕著になっている。このような小規模私立大学は、特に教育や保健分野で地域のインフラ人材を輩出していて、大学がなくなることによって地域を支える人材が減少し、更に地域を衰退させることが懸念されている。

3. 定員未充足を悪と見なす私大政策

社会的要因で多くの小規模私立大学が定員未充足になる中で、定員未充足大学を教育の質の低い大学と見なし、ペナルティを課して淘汰しようとする私大政策が実施されていることは問題である。

定員未充足のペナルティの第一は私立大学等経常費補助金のカットである。本来は学生ひとりあたりいくらという形で私立大学の基盤的な経費となるものだが、定員未充足度に応じて最大 50% カットされる。

第二は高等教育の修学支援制度における機関要件での対象除外である。修学支援制度は学生個人を支援する制度であるため、本来は個別に大学等

を除外する理由は無いのだが、直近 3 年度全ての収容定員 8 割未満の大学・短大・高専は、直近の進学・就職率が 9 割を超えないと、将来性が無いという理由で制度の対象外になってしまう。

第三は大学設置基準において、既設学部等の収容定員充足率が 5 割以下の場合に、学部等の設置認可を申請しても認めないという規定が設けられたことである。本来、そのような大学こそ、新学部設置等の改革の余地を残す必要がある。

このように、本来の目的からすれば必要の無いペナルティを課すことで、私大淘汰を促進するというのが現在の政府の私大政策となっている。しかし、社会的要因が原因で多くの私立大学が定員未充足になる中で、教育の質が低いことが原因と見なすことは妥当ではないし、日本の将来を考えると、地域に貢献する教育資源を少しでも残そうとする私立大学を政府は支援すべきである。

そもそも私立大学に対する政府の私立大学等経常費補助金等の教育予算の割り当てが少なすぎるものが、私立大学の経営基盤を弱め、私立大学の高学費を生み、志願者を少なくし、高い家庭負担を強いている。OECD の調査³によると、政府の高等教育支出の GDP 比は 0.5%であり、36 か国平均 1.0%の半分である。また政府支出全体に占める高等教育費は 1.6%で、36 か国中 33 位である。高等教育にかかる費用の家庭負担割合は 51%で、30 か国中 3 位の高さである。

そのような状況で、2022 年度の私立大学等経常費補助金の補助割合は 8.6%まで低下し、経常費補助額を学生 1 人当たりに換算すると、国立大学（運営費交付金）のわずか 13 分の 1 にすぎない。私立大学への政府支出は明らかに少ないのである。

4. 中教審特別部会の高等教育アクセス議論

文部科学省の中央教育審議会「高等教育の在り方に関する特別部会」では、①2040 年以降の社会を見据えた高等教育の目指すべき姿、②今後の高等教育全体の適正な規模を視野に入れた、地域における質の高い高等教育へのアクセス確保の在

り方、③国公私の設置者別等の役割分担の在り方、④高等教育の改革を支える支援方策の在り方、を審議している。今後の政府の大学政策に影響を与えると考えられ、その議論に着目する必要がある。特に②の地域におけるアクセス確保は、地方の私立大学に直接影響があるテーマである。

現状でも主要都市圏に比べて地方の大学進学率は低く、東京や京都が 7 割あるのに対し、地方では 4 割前後の地域も珍しくない。憲法第 26 条 1 項「教育を受ける権利の保障」、教育基本法第 4 条 3 項「機会均等を実現するための国及び地方公共団体の責務」を基本とするのであれば、地域での教育機会を確保するという点で、現在ある地方の私立大学をどう活用するかという視点が必要である。しかし、今のところ地方の大学を隣接大学や自治体、地域社会などと連携させる案しか出ていない。地方交付税交付金の対象を私大支援や修学支援に拡大するなど、地方自治体に大学振興の役割を果たさせるために必要な国の財政支援等を検討すべきである。

5. おわりに

少子化、地方の衰退にともなって日本の私立大学、特に数多く存在している地域のニーズに応えた小規模な大学が困難に直面していくことになる。今が将来の分水嶺である。今後の政府の私立大学政策次第では、教育資源として活かせる私立大学が淘汰され、日本の、特に地方の衰退が加速することになる。

引用文献

1. 日本私立学校振興・共済事業団(2024)「令和 6 (2024) 年度私立大学・短期大学等入学志願動向」
<https://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouR6.pdf>
2. 文部科学省(2023)「学校基本調査」
https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm
3. OECD(2024)“Education at a Glance 2024”
https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html

国立大学における大学自治の回復、その意義と勝算¹

長山 泰秀 NAGAYAMA Yasuhide (東京支部)

1. はじめに

国立大学は、2004 年の法人化、2014 年の学教法改正をはじめとする、国・政府による「国立大学改革」の波にさらされ、自治的運営の可能性は縮小を続けている。政府は、建前上は大学自治の尊重を謳うが、その理解・実態は大学（法人）という機関の自治であり、構成員による民主的運営を基軸とする本来の自治との乖離が甚だしい。

こうした理解にもとづく政策や予算配分は、政府—国立大学法人—法人執行部—大学部局—教職員・学生という権力構造を構成し、それを通して現場へと介入を加えていくものとなっている。

本報告では、国立大学における大学自治を阻害する政府の「国立大学改革」路線の構造と、その構造を顕著にあらわしている法人化後に行われてきた国立大学改革にかかわる法令改正等を分析する。そのうえで、あらためて大学自治の意義と回復に向けた勝算を検討したい。

2. 政府による国立大学改革の構造

国立大学法人法、同施行令、同施行規則により、法人・設置大学・法人の運営組織の骨格・国の関与・財政上の権限と範囲、等について法定されている。したがって、国立大学（法人）ごとの定款は存在しない。

法人化以降、とりわけ 2010 年代なかば以降の国立大学「改革」では、次に述べるようなそれぞれの仕掛けがカスケードのような、あるいは悪循環の構造をもって現場に押し寄せている。

- 法人、大学の組織と組織運営が法令によって規定されている。
- 法令は、制定当時から、そしてその後の度重なる法改正をとおして、政府のみならず大学

外部からの意見反映を迫っている。

- 大学（法人）財政は、政府による運営費交付金削減とその中の競争資金化が進められることによって困窮化している。
 - 競争資金化のなかにあっては、政府による評価（制度的・非制度的）が資金獲得にとって重大事である。
 - 評価指標は政府が一方的に決定し押し付けているものである。
 - 法人評価の基礎単位は法人であり、そこでは個々の教職員は一個の駒。改革が組織ぐるみであることが求められており、駒は組織の改革に適合的であり従順であることが求められている。
 - 評価指標の重点的な方向性は「改革」「改革のスピード（感）」であり、近年は加えて「理工系へのシフト」である。
 - 運営費交付金に評価配分が導入されその比率が増大させられてきている。
 - こうした枠組みのなかで高い評価を得て資金を獲得しつづけるためには、政府の大学改革方針に従順な方針を確立しスピード感を持って実行する大学（法人）執行部が必要である。
 - 制度化されている「学長選考・監察会議」は、こうした観点をもって学長選考をおこなうので、学内投票は廃止され、あるいは軽視・無視さる。
 - 多様な学内意見を闘わせる議論は非効率的で無用、あるいは有害なものとされている。
- 政府内部で大学政策、国立大学政策を検討する有識者会議の委員は、政府が一本釣りし、「改革派」と目される国立大学関係者や国立大学長が重用される。こうした人材の中からは科学技術、学

¹ 本報告は、2024 年 8 月 31 日～9 月 2 日に開催された第 35 回全国私立大学教研集会の第 4 セッションにおいて口頭発表したものに加えてあり、内容は重複する。

術、大学関係の政府系機関の理事長としてさらなる栄達の道が準備される者が選ばれ、大学改革政策が定着し肥大化するという循環が成立している。

3. 法人化後の国立大学 ―初期の制度設計には ない支配の強化―

〈運営費交付金の削減と競争資金化〉

2004 年の法人化以後、第 1 期中期目標・計画期間（2004 年度～2009 年度）、第 2 期中期目標・中期計画期間（2010 年度～2015 年度）には、効率化係数及び大学改革促進係数によって、基盤的経費たる運営費交付金が削減されてきた。

第 3 期中期目標・中期計画期間には、3 つの重点支援枠が設けられ、評価に基づき配分される事となった。また 2018 年度から、「成果を中心とする実績状況に基づく配分」が導入され、評価指標を当てはめた実績に応じて、運営費交付金が増減されたうえで配分されることとなった。

〈指定国立大学法人〉

2016 年に国立大学法人法が改正され、指定国立大学法人制度がスタートした。2017 年に 3 法人が指定国立大学法人され、その後 10 法人に指定が拡大されてきている。

〈一法人複数大学〉

2019 年の国立大学法人法の改正で、一法人の下に複数大学を設置することが可能となった。そこでは、法人の長は学長を兼ねない理事長とすることが可能となり、従来の国立大学法人制度から大きく踏み出すことになった。現在までに、東海国立大学機構（名古屋大学・岐阜大学）、北海道国立大学機構（北見工業大学・帯広畜産大学・小樽商科大学）、奈良国立大学機構（奈良女子大学・奈良教育大学）が発足している。また、法人統合と同時に大学も統合する東京科学大学（東京工業大学・東京医科歯科大学）が 2024 年 10 月にスタートする。

〈国際卓越研究大学〉

2022 年に、国際卓越研究大学法が制定され、10 兆円ファンドからの助成をうける大学の認定や運営に関して定められた。この制度は国公私立

いずれの大学も国際卓越研究大学となることができるものである。2023 年には東北大学 1 校を認定候補とするとの発表がされた。

〈特定国立大学法人・準特定国立大学法人〉

2023 年の臨時国会において、一定規模以上の国立大学を特定国立大学法人にすること（省令で東北大、東大、東海国立大学機構、京大、阪大）、それ以外でも文部科学大臣の承認を受けて準特定国立大学法人となり、いずれも「運営方針会議」を設置することとされ、文部科学大臣の承認を得るものとされている。

〈国際卓越研究大学になった、あるいはなろうとする国立大学〉

2024 年 3 月 7 日の政務三役と CSTI 有識者議員の会合で、この国際卓越研究大学に設置することとされている合議制機関による大学運営に関する重要事項の議決において学外委員の意見が特別に尊重される仕組みを求めるという方向性が示されている。国会で審議され成立した改正国立大学法人法の内容を越えて、国際卓越研究大学となった（なろうとする）国立大学法人の運営方針会議の運営を縛るものとなっている。

〈国立大学法人等の機能強化に向けた検討会〉

2024 年 7 月に、文部科学省に標記検討会が設置された。これまでの競争化政策を強化して国立大学を国策に動員する方向での検討が行われるおそれがある。

4. 大学自治の意義と勝算

大学自治が機関の自治に矮小化されている現状を打破し、構成員による自治を取り戻さねばならない。それは、大学の本質に立ち戻ることであり、教育と研究の活性化につながる。そのためには、政府による大学改革路線を批判する力を強めるとともに、現場における自治回復の実践をふたたび興し強めていくことが必要であるし、そうしていくことにより実現していくものと考えている。

大学教職員組合 3 団体による学校教育法改正の提案

長山 泰秀 NAGAYAMA Yasuhide

(学校教育法改正を求める国公立大学教職員組合協議会)

1. はじめに ～大学教職員組合 3 団体の共同～

学校教育法第 2 条は学校を設置することのできる主体を定めており、その設置主体に応じて、国立学校、公立学校、私立学校と呼ぶこととされている。大学という学校種について言えば、国立大学、公立大学、私立大学ということになる。

一方で、学校としての大学は、設置形態にかかわらず、学校教育法によって、目的や大学の組織、組織運営等について共通の定めの下にある。しかしながら、国公立という設置形態の異なる大学は、成立の経緯、歴史的背景、設置主体となる者（法人等）に対する定めを規定する法律、財政基盤を形成する財源、といったさまざまな点で異なっている。こうした違いに起因して、国立、公立、私立の大学はそれぞれのセクターを形成している。

大学を設置する法人等の経営者団体もそれぞれのセクター内で形成されており、教職員が結成する労働組合（教職員組合）もまた、それぞれのセクターごとに結成されている。国公立を代表する教職員組合の全国組織は、公立が全国公立大学教職員組合連合会（公大連）、国立が全国大学高専教職員組合（全大教）、私立が日本私立大学教職員組合連合（日本私大教連）である¹。

2014 年に、学校教育法が改正された。その改正は、大学の「ガバナンス改革」を目指すものとされ、主には教授会の権限を縮小することによって、大学にトップダウンの運営方法を導入させ、それを徹底させるためのものであった。前述のとおり、国公立大学はいずれも学校教育法が適用されることとなっており、その後すべての大学の大学自治は多大な影響を受けた。

こうした状況を受け、公大連・全大教・日本私大教連は、2021 年に、学校教育法の再改正を求めることを目指す「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」を発足させ、会合を積み重ね、学校教育法改正提案を練り上げた。

2023 年 3 月に、「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―」を発表した。

その後 3 団体は、この提案の周知を図り、大学自治の回復を目指すために、あらためて「学校教育法改正を求める国公立大学教職員組合協議会」（通称「3 団体協議会」）を結成し、共同の活動を行っている。

2. 学校教育法改正提案の概要

3 団体による学校教育法改正提案では、2014 年改正によって変更された教授会規定に、審議権を付与すること及び審議する重要事項に教員人事や全学事項を盛り込むという再改正を提起するとともに、大学の設置目的、設置者の責任、学長・学部長の選任方法、学長が「大学」を代表するという権限と責任を明記することなどを盛り込んだ。

具体的には、

第 83 条 大学の設置目的に「真理の探究」、「世界平和と人類福祉の向上」、大学の設置者が「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。

第 92 条 大学の組織編成について、「学長が大学を代表する」ことを追加。学長の選任方法について、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証することを明記することを追加。学部長の選任にあた

¹ このうち全大教は、国立大学以外に、公立大学の教職員組合も組織している。

っては教授会構成員による選挙に基づくことを明記。

第 93 条 教授会の規程について、教授会を審議機関であることを明確化し、審議事項に教員人事、キャンパス移転や学部の統廃合等の組織再編などの全学事項を明記。

3. 法改正提案後の活動と今後

3 団体協議会を構成する 3 つの教職員組合は、学校教育法改正提案を公表ののち、これを周知し大学自治を回復するための活動を行っている。

具体的には、各団体の集会・会議等で、加盟単位組合、組合員への周知、学習を進めた。また、提案についての理解を深め、討議を行うためのシンポジウムを開催した。

2024 年 3 月 30 日、ハイブリッド方式（会場は東京）で、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（図 1）。シンポジウムには 3 団体や関連団体等から合計 75 名（うち対面 36 名、オンライン 39 名）の参加者があった。シンポジウムにおいては、基調報告として学教法改正提案の概要報告、講演は龍谷大学教授・丹羽徹氏による「2014 年学教法改正の背景と影響」があった。この講演では、日本国憲法下の大学自治を、前史としての戦前の法令や大学自治をめぐる事件から説き起こし、2014 年改正の背景とそれが与えた影響を述べ、そうした状況下での 3 団体の改正提案の重要性が語られた。その後、3 団体それぞれから、国公立大学における大学自治の現状や問題点・課題が報告され、それらをうけた質疑が交わされた。また、会場、オンラインから国公立大学の現場からの発言があった。質疑のポイントをいくつか挙げると、・専門家集団である教授会の判断が尊重されない現状を打破する必要性について、・「大学自治」が機関の自治であるという理解が流布され、構成員自治となっていない問題を理解し突破する必要性、・国公立という設置形態の異なる大学の教職員組合が共同して提案を公表することに大きな意味を感じる、とい

ったものがあつた。

3 団体協議会は、シンポジウムの成功を受け、今後とも大学自治回復のための共同の取り組みを続けていくことをあらためて確認した。当面、具体的には、3 月のシンポジウムの報告書をまとめ、3 団体協議会のホームページを立ち上げここに公表することで、活動の広報を行っていくこととしている。そしてこの問題の関係者、関連団体等に要請や懇談を実施し、賛同を広げることに取り組むこととしている。

この、第 25 回総学における発表もその一環であり、参加者、JSA 会員の理解と賛同を求める。

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—

大学とは、どのような場所なのでしょう。知の府庫を築くところ。新しい考えを生み出すところ。自分自身を磨くところ。仲間と切磋琢磨するところ。人によって大学に求めることは異なるでしょう。では、社会にとって大学とはどのような場所であり、より良い大学とはどのようなものなのでしょう。わたしたち、大学の教職員組合3団体は、社会にとってより良い大学とはどのようなものかを真剣に考えています。そして、その考えを学校教育法に反映させたいと考えています。このシンポジウムでわたしたちの考えを聴いてください。ご参加をお待ちしています。

2024 年 3/30 (土)
13:30～17:20
(開場 13:00)

■ 明治大学リパティタワー 1011教室
■ ハイブリッド開催 (対面参加およびオンライン参加)

スケジュール

- 13:30～ 開会
- 13:40～ 基調報告
- 14:00～ 講演 「2014年学教法改正の背景と影響」 講師：丹羽徹（龍谷大学法学部教授）
- 15:00～ 3団体からの報告
- 16:15～ ディスカッション
- 17:10～ 閉会

学校教育法改正を求める 国公立大学教職員組合協議会 (協議会事務局設置)

- ・全学に公立大学教職員組合連合会
- ・全学に私立大学教職員組合連合会
- ・日本私立大学教職員組合連合会

参加申し込みはこちら (協議会事務局まで)

<https://zendaikyo.or.jp/meeting/register?eventId=zendaikyo20240330&roomId=51&fileId=10236&uploadId=29728>

図 1. 2024 年 3 月 30 日に開催したシンポジウム ちらし

引用文献

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—、公大連・全大教・日本私大教連、2023 年 3 月 8 日、

https://zendaikyo.or.jp/?action=cabinet_action_main_download&block_id=216&room_id=51&cabinet_id=5&file_id=10236&upload_id=29728

3 団体協議会シンポジウム（2024 年 3 月 30 日）の記録、学校教育法改正を求める国公立大学教職員組合協議会、準備中