

# 私学の特性と助成政策

市川 昭 午\*

Public Aid to Nonpublic Schools

Shogo Ichikawa

## 1. 私学政策の問題点

### (1) 私学政策の軽視

教育政策にとって「私立学校がなぜ起こるのか、又国家が何故許すのかは根本の問題である」。教育施設は原則として国家が当たるのか、それとも原則として私立団体に任せるのかも同様に重要な問題である。ところが我が国の私学政策では「根本の主義方針を奈邊においておるかに関しては、殆ど問題とせられていない」（吉田，1932，p. 3）。

このように私学政策の基本方針が明瞭でないばかりか、明確にしようともされない傾向は、戦前だけでなく、戦後も続いてきた。それは端的にいつて私学政策が軽視されてきたためである。これまで教育行政は基本的に国及び地方による国公立学校を対象とした設置者行政であり、教育政策の関心は国公立に集中し、私立はないがしろにされてきた。

むしろ積極的に政策を打ち出さないという姿勢も不作為の政策といえるし（市川，2000a，p. 20），特に戦後高等教育の拡充を専ら私学に依存してきたのは事実上私学への委託政策であったとする見方ある（丸山，2002，p. 20）。したがって私学政策が全く存在しなかったというわけではないが、比較的軽い存在にとどまったことは否定できない。明治5年の近代学制発足から昭和27年に至る80年間、文部省には私学行政を専門に取り扱う課がなかった。

にもかかわらず、皮肉なことに我が国では先進国に例を見ないほど私学が発展し、特に戦後の高等教育では圧倒的なシェアを有するに至った。我が国のように人種・言語・宗教などが比較的同質的な先進国で私学がなぜこれほど発達したのかは、外国の研究者も注目するところである（James，1986，p. 262；James & Benjamin，1988，p. XVI）。

というのも、先進国でも例えばオランダのように私立が公立を圧倒している国がないわけではないが、それは宗教的あるいは言語的に社会が分岐している場合に限られるからである（James，1984，p. 608）。特に高等教育に関して先進国では異例とされるこうした状況を是認するのか否かが、重要な政策課題となる。

---

\* 国立大学財務・経営センター名誉教授

欧米諸国との比較で判断する限り、民間部門の縮小と公共部門の拡充を図るべきだという見解には一理があるが、それはもっと早い時期に行われるべきであり、今となっては手遅れと考えざるをえない。私大の新增設抑止及び国公立の拡充の可能性はこれまでの経緯からみて多分に疑問とされよう。というのも民間部門の拡大抑止と公共部門の拡充は、中央教育審議会の昭和46年答申から第一次高等教育計画（1976～80年度）にかけての基本方針だったが、この方針は第二次計画以降継続できず、結局失敗に終わったからである。

そうしたことを考慮に入れると、私大優位の現状はやむをえない、あるいはむしろ望ましいという政策判断もありえよう。しかしそうであるなら積極的にその育成を図るなり、それに相応しい施策が講じられて然るべきである。

戦前は、特に国家の必要とする分野について官立学校が中心となっていたため、高等教育政策は官立を対象に設置者行政だけで実施されており、それでおおむね目標を実現できた。私学は高等教育政策の本来的な部分ではなく、周辺部分に位置していたにすぎなかった。私学に対する行政のかかわり方は、保護・育成という立場ではなく、質の水準を維持するための監督という立場だけであった。ところが私大が圧倒的に大きなシェアを占めるに至った今日、設置者行政だけで政策目標を達成することは困難となり、何らかのかたちで私学に対する助成政策を採ることが不可避とされるに至った（滝沢，2000，p.184）。

## （2）私学政策の不安定性

前述したように我が国の私学政策は基本方針が確立していないために、著しく安定性を欠くことになった。現代国家の行政活動は民間活動との関係で、民間活動に対する規制と助成、民間活動の不足に対する補完、民間活動では解決できない活動の提供の四種類に分けられが（西尾，1993，p.9）、教育行政活動も規制・助成・事業の三種に分類される（木田，1983，p.13；市川，1985，p.25）。

しかし行政固有の活動は規制と助成の二作用であり、私学政策は規制の強弱と助成の大小を組み合わせてより四つの類型に分類できる。第1は助成が少ないが、規制も弱い放任主義、第2は規制が強いにもかかわらず助成は少ない統制主義、第3は規制がそれほど強くないのに助成は大きい育成主義、第4は規制も強く、助成も盛んな同化主義である。

我が国の私学政策は第2節で見るように放任主義から統制主義へ、統制主義から放任主義へ、放任主義から育成主義へ、育成主義から育成と放任の分割主義へと目まぐるしく変転を続けてきた。このように私学に対する政府の姿勢が二転三転を遂げるのは、基本的には私学政策に関して確固たる方針がないためである。

私学政策の基本的な理念が確立していないために、必要以上に時代の推移や社会の変化による影響を受け易くなる。無論私学政策が国や地方の財政状況あるいは学校法人の経営状況、社会の世論などによって影響されることは避けられない。しかし確固たる政策理念が確立されていれば、一時的な前進や停滞はあっても180度の転換などはありえない。

それではなぜ確固たる方針がないかといえば、それは私学問題に関する認識が常に現象的理解にとどまり、私学の特性や私学教育の本質が十分に把握されてこなかったからである。そのため第3節

でも見るように私学の法的性格にかかわる重要な論点についても見解が根底から分かれており、未だに共通した理解に達することができないでいる。

一方における国立学校の法人化と他方における学校教育事業への民間企業の参入により私立学校は双方から挟撃される状況が生まれてきた。学校法人は国立大学法人が国家目的のために設立された公法人であるのに対して私法人であり、学校設置会社が営利法人であるのに対して営利を目的としない公益法人である。しかし国公立や企業立の学校と比較した学校法人立学校の特徴は何かは必ずしも明らかではない。このままでは私学に対する助成政策がこれまで以上に混迷の度を深めてゆきそうである。

### (3) 高等教育水準の低下

私学軽視はまた、学校教育、特に私学中心の高等教育が質的に低いレベルにおかれる結果を招いた。例えば欧米先進諸国と比べると国民所得に占める高等教育費の割合が小さいし、高等教育に対する公費支出も少ない。学生一人当たり単価が十分でなく、キャンパス内の施設・設備が見劣りする。教育や研究の質的水準が低く、大学の名に値しないようなところも存在する。大学教育に耐えるだけの能力や資質をもたないような学生までが入学し、しかもその殆どが淘汰されることなく卒業しているなど。

こうした指摘はむろん私大だけでなく、国公立大にも当てはまる場合が少なくない。しかし学校数・学生数のいずれにおいても私大が圧倒的シェアを占めるという我が国高等教育の構造が、こうした他の先進諸国には余り見られない現象を生じさせた最大の要因となっていることは否定できない。

このように我が国の高等教育が特異な形態をとるに至ったのは、高等教育政策に責任がある。公共部門の高等教育を大幅に拡充するか、民間部門の高等教育を積極的に育成するか、いずれかの政策をとっていれば、事態は違っていたと考えられる。高等教育の圧倒的大部分が公共部門によって供給される場合には、高等教育に対する財政支出ははるかに大きくなっているに違いない。また学生一人当たり経費もかなり高くなっていただであろう。さらに学生の選抜度も現状よりは厳しい水準に保たれたであろう。早くから民間の高等教育に対し育成主義をとっていた場合も、現状よりはましな状況となっていたであろう。

## 2. 二転三転する私学政策

### (1) 統制主義から放任主義へ

戦前における我が国の教育政策は官学中心主義であり(片山, 1984, p. 2)、私学に対する基本的なスタンスは統制主義であった。むろん時代によって違いがあり、明治初期は自由設立主義であり、明治5年の学制、12年の教育令の段階では私学の設置は届出制であった。認可制となるのは明治13年の改正教育令からで、明治32年の私立学校令によって私学法制は一応の整備をみた。明治44年の私立学校令改正で監督統制が強化され、戦時中は一段と国家統制が厳しくなるなど、時代とともに統

制が強まっていく傾向が見られた（長峰，1985，p. 2；片山，1984，p. 106）。

教育行政法の教科書では、戦前の教育政策が国家独占主義でも放任主義でもなく、折衷主義だったとされているが（禱，1906，p. 14；大山，1912，p. 32），私学の事業は政府の強い統制下に置かれたのに引き換え、私学助成は殆どないに等しかった。例外的に補助金が交付されることがあったが、私学全体に対する国の補助金は累計で4,992万円でしかなかった。

こうした戦前と比較すると、昭和22年の学校教育法（以下、学教法）及び24年の私立学校法（以下、私学法）の制定を通じて、私学に対する統制は著しく緩和された。私学法は①学校法人に対する包括的監督権限を認めないなど私学に対する所轄庁の権限を限定し、私学の自主性を重視した。②私学の設置者は学校法人とし、公共性を重視した経営組織とした。③業務・会計状況報告、予算変更報告、役員辞職報告など、憲法89条との関係で公費助成の条件を整備した（文部省，1968，pp. 23-32）。

その反面で大正7年の旧大学令等にあった基本財産の供託が不要となるなど、「私立学校の公共性の維持・向上は、殆ど理事等関係者の良識と自覚にゆだねられたため、一部には私学経営に好ましくない事例が生じても所轄庁の規制により、これを未然に防ぐ方途を失うに至った」（文部省，1972，pp. 314-315）。

このように戦前及び戦中は私学に対する監督、統制に重点が置かれたのに対し、戦後は一転して私学の自主性の尊重、民主的・公共的運営、又はその助成に重点が置かれた（福田・安島，1950，序）。高等教育に詳しいジャーナリストが「ノーコントロールの私立学校法」と評したほどである（黒羽，1993，p. 156）。

こうして私学政策の基本姿勢が転換された上に、戦後の民主化・自由化の雰囲気も加わって「私学行政消極の原則」とでも称すべき傾向が形成された（俵，1982，p. 15）。戦前の強い監督的規制への反省から「私学の自主性」尊重が私学行政の憲法となり、最小限必要な監督以外の行政的規制は原則的に避けるべきものとされた。また新設・拡充の認可は行政的裁量の余地をもたないのが原則と考えられるようになった（滝沢，2000，p. 184）。

財政援助の程度に応じて監督・統制が行われるのは必至であるため、それを回避する目的もあって、昭和44年度までの私学助成は税制優遇や私立学校振興会を通じた施設費等に対する長期低利融資などが中心であり、補助金の交付は理科教育、産業教育、学校図書館、義務教育教科書など、国が振興を必要とする特定分野について例外的措置として行われただけであった。こうした姿勢は放任主義に近いものといえよう。

## （2）放任主義から育成主義へ

ところが私学の急激な膨張と経営危機の到来が、昭和40年代中頃に戦後二度目の政策転換をもたらした。昭和45年度から私学に対する経常費補助が開始されたが、50年には私立学校振興助成法の制定と同時に私学法59条が改正され、所轄庁の権限が強化された（文部省内私学法令研究会，1970，p. 199）。それによって日本私立学校振興財団及び都道府県を通ずる私学補助が本格化し、私学経常費の半額補助を努力目標に財政援助が1970年代を通じて飛躍的に増大した。他方経常費補助の導入に伴ってこれまで以上に適正な会計処理が要求されるようになり、46年には学校法人会計基準が制

定された。

また昭和27年以来管理局振興課一つだけだったのが、51年には企画調整課と私学振興課の二課となり、59年には高等教育局に私学部がおかれ、私学行政課、学校法人調査課、私学助成課の三課編成となるなど、私学行政を担当する行政組織も拡大強化された。さらに私学をも含めた高等教育計画がはじめて策定され、私大の新增設抑制、国公立の拡充による公・私立間の均衡の回復、大学等の大都市集中の是正など私学経営に対する統制も強化された。その上56年3月31日までは私大の設置等を原則として認可しないことになった。

こうした私大の新增設抑制政策は量的拡大よりも質的向上を優先し、公費補助の効率化を意図したものであり（文部省、1972, p. 453）、それまでの「レッセフェールのシステムからの180度の転換であった」（大崎、1999, p. 287）。その結果、この時期の私学政策は一時的ではあるが、育成主義的な色彩を帯びることになった。

しかし経常費補助はその後の政治経済情勢の変化に伴って急速に変質していった。第一に、財政逼迫を事由に57年度からシーリング方式が導入され、58年度以降補助金総額抑制が実施された結果、経常費補助の金額が減少した。平成8年度以降金額は回復したものの伸び悩みからは抜け出せなかった。他方で私大の増設は進行したから昭和55年度に29.3%に達した補助率は低下の一途をたどり、経常費の一割程度の水準にまで落ち込むに至った。

第二に、経常費補助が必ずしもは所期の目的を達成しなかった。振興助成法1条によれば助成の目的は、教育条件の維持・向上、修学上の負担軽減、経営の健全化の三つである。しかし私大等に対する経常費助成は教職員の処遇改善には寄与したが、学生家計の負担軽減には役立たなかった（市川、1988, p. 234；丸山、1999, p. 165）。これは高校以下の助成が学納金の上昇抑制を主眼にしたのに対して、大学等は教育条件の維持・向上を主目的としたためでもある。

第三に、経常費補助が私学助成よりは高等教育政策遂行のための誘導手段に変質した。臨時行政調査会答申（1982. 7. 30）が私学助成の総額抑制と教育研究プロジェクト助成の重視を要求したのに従って、平成元年度以降一般補助は据え置きとなり、特別補助が拡充され、経常費補助に占める割合が年ごとに増大してきた結果、傾斜配分が強化された。

第四に、振興助成法11条に謳われた間接補助の原則が崩れてきた。日本私立学校振興財団は英国の大学補助金委員会（UGC）をモデルに、私大の自主性を維持するために政府と私大との間のバッファーとなることを目指すものであった。しかし平成14年度より経常費補助が削減される一方、文部科学省からの直接補助が拡大されるに至った。

### （3）助成主義から分割政策へ

近年の行政改革では行政による規制が民間活動の活性化を妨げている場合が少なくないという見地からその緩和が促され、また助成活動が過保護になっている場合があるという判断から民間の自立自助の重要性が説かれ、さらに補完活動が民業を圧迫して場合があるとして官業の民営化、民間委託の促進など、民間活力の活用が推奨されている。

私学政策もその影響を免れず、平成3年以降、多様化促進の名の下に規制緩和政策が採られるよ

うになった。設置基準の改正により大学や短期大学の設置認可が大幅に緩和されたのが代表的な例である。また数年前から学校経営の自由化・弾力化（学校債の発行による外部資金の調達、子会社の設立による収益事業）、あるいは学校法人及び学校設置認可の弾力化・透明化（設置経費・開設年度の経常経費に付いての弾力的扱い、学校設置認可に関する審査体制の透明化、学科の新設・改廃、学科定員変更等の手続きの簡素化）の必要が指摘され（行政改革推進本部規制改革委員会，1999，pp. 110-114），順次実施に移されてきた。

さらに平成14年11月には一定の要件をみたした場合、学部学科の設置について認可制から届出制に改められた。こうした規制緩和は積極的な育成主義とはいえないが、消極的な救済主義といえることができる。しかし同時に学教法及び私学法が改正され、私大等も文部科学大臣（以下、文科相）が認証した大学評価機関による評価を受け、その結果を公表することが義務付けられた。さらに評価の結果、設置基準に抵触している疑義がある場合には、文科相が然るべき措置を講ずることができるようになった。

従来は私学法5条により特例として学教法14条に規定する設備・授業等の変更命令は私学に適用しないとされ、私学が設備・授業などについて法令の規定に違反していると認められる場合でも、学教法13条による学校閉鎖命令の措置しかとれなかった。ところが私学法5条1項が削除され、2項は残ったものの、新たに規定された学教法15条に基づき文科相は私大に対する報告又は資料の提出要求、設備・授業等の改善勧告、変更命令、学部等の組織の廃止などの措置を段階的に講ずることができるようになった。

これは昭和24年の私学法定制当時私学側が懸命に排除した文部省の監督指導権限の復活である。それだけに今回の改正には私学側の抵抗も予想されたが、意外なことに殆ど無抵抗に終わった。これは直接的には近年相次いだ不祥事に起因するが、より基本的には、やはり30年以上にわたる経常費補助によって私学関係者が馴化された結果であろう。

1990年代以降における学校教育改革のスローガンは統制と庇護に代わる自由と競争であるが、実際は政府主導の規制強化となっている。入口での規制を緩和し、代わりに出口での規制を強化するという政策の狙いは、現時点における私学経営の救済と近い将来に予想される私大の倒産等の事態に対する準備と解されるべきであろう。

このように規制の緩和と並んで助成の縮小が基調になっているだけでなく、営利企業の学校教育事業への参入が容認され、情報開示と外部評価が助成の前提とされるなど、私学にとって厳しい状況が生まれてきている。その意味で行政改革は規制緩和と規制強化の両面を有している。

私学を助成の対象とすべきものとそうでないものに二分する案は戦前から戦後にわたってしばしば検討されているが（長峰，1985，p. 56；福田・安島，1950，p. 33；市川，2000b，p. 133），今後の助成政策は結果的にそうした私学二分論を再浮上させる公算が大きい。

### 3. 不明確な私学教育の法的性格

#### (1) 私学教育は公教育か私教育か

私学教育を公教育と私教育のいずれに解するかによって私学政策の在るべき姿も大きく変わってくる。我が国では教基法6条及び私学法1条の規定から、私学教育は公教育の一部をなすと解するのが通説である。しかしガス会社や電力会社はその事業の公共性や公益性にもかかわらず私企業であることから見て、我が国の私学教育も私教育と解すべきだという説(相良, 1985, p. 368; 俵, 1982, p. 23)にもそれなりの説得性はある。

外国では私学教育が私教育に位置付けられている場合が少なくないし、公立学校(public school)と私立学校(private school)は、英国風に言い換えれば「国家の学校」(state school)と独立の学校(independent school)である(James & Benjamin, 1988, p. XV)。したがって私学教育が公教育だという説がどこまで国際的に通用するか疑問無しとしない。

戦前から私学が公の性質をもつ理由は特許説に求められてきた。「私立学校の設置認可は特定の者に対し、特定の学校経営に関する公法上の権利義務(経営権)を創設する行政処分である」(山崎, 1939, p. 10)というのである。

教基法6条1項は「法律に定める学校は、公の性質をもつ」と規定しているが、「公の性質」の意味は必ずしも明らかではない。制定当時の内閣法制局が文部省に対して『「公の性質」とは如何なる意味か。学校の設置は、特許主義でいくのか、自由設立主義をとるか」と尋ねていたくらいである(鈴木英, 1970, p. 302)。

当時の文部省は特許説に立ち(教育法令研究会, 1949, p. 95)、「国が自ら行うべき事業を、国に代わって行っているものと解せられるから、私立学校は公共性を有する」と説明していた(福田・安島, 1950, p. 27)。学校教育が国の事業であり、私学は公企業の特許と考えられていた時代には「公の性質をもつ」という意味もそれなりにはっきりしていた。

しかし私学関係者の間では、特許説は私学を「国公立の代用品」視するものとして甚だ不評であり、特許事業だから「公の性質をもつ」というのは『本末転倒の理論』といわれねばならない(有倉, 1958, pp. 92-93)と批判された。こうして学校教育が「公の性質をもつ」のは事業主体によって決められるものではなく、学校教育事業そのものが「公の性質をもつ」という説(青木, 1972, p. 56; 浦田, 1972, p. 221)が次第に有力になっていった。

しかし私学関係者がいうように「すべての教育が、教育の名に値する限りは」公共性をもつとは(東京私立中学高等学校振興協会, 1966, p. 168)、必ずしもいえない。「系統的学校制度において実現される学校教育事業は、国民全体のものであるという基盤にたって行われるとき、公的事业であり、公共のために行われるものであるということができ、それ故に、公の性質をもつ」(有倉, 1958, p. 92)とはいえるかもしれない。

しかし私学教育が「国民全体のものであるという基盤にたって行われる」というのはあくまでも仮説に過ぎないし、私学が系統的学校制度の一環をなしているのは生徒の転校の便宜などを考慮して最低基準を設定したと解することも可能である(俵, 1982, p. 25)。

しかもこうした学校教育自体が「公の性質をもつ」という説は学校教育の国家独占を打ち破ることはできたものの、近年市場経済原理主義の影響力増大による民間企業の学校教育への進出は拒否出来ないという皮肉な結果を招いている。構造改革特別区域法12条により「営利ヲ目的トスル社团」（商法52条）である株式会社にも学校教育事業への参入が容認されるようになった今日、法律に定める学校はすべて「公の性質をもつ」とする教育基本法の規定自体が現実には合わなくなっている（市川，2003，p. 143）。

## （2）私学助成は合憲か否か

私学が「公の性質をもつ」としても、それと憲法89条にいう「公の支配（public control）」に属することとは同じではない。これについて昭和24年2月に法務府法務調査意見局長官見解が出されている。それによれば「憲法第89条にいう『公の支配』に属しない事業とは、国または地方公共団体の機関がこれに対して決定的な支配力をもたない事業を意味する」。その事業の「構成、人事、内容および財務等について、公の機関から具体的に発言、指導、または検証されることなく事業者が自らこれを行うものをいう」。

これを基準に判断すれば、私立学校は「公の支配に属する」とはいえず、それに対する公費助成は明らかに憲法89条に違反する。後に私立学校法の制定によって私学は「公の支配」に属することになったというように内閣法制局の見解が変り（林，1955，p. 215）、文部省も「私学助成はもはや論議の段階は過ぎた」としてきた（文部省，1972，p. 1019）。

しかし私学が「独立した学校」（independent school）だとすれば、それが「公の支配」に属するというのは不可解である。公益法人や営利法人などが法律の規制を受け、官公庁の監督を受けるからといって「公の支配に属する」とはいわないことを考えれば、民間の事業である私立学校が「公の支配に属する」ということには依然として疑問が残る。

実際、私学助成が合憲か違憲かについてはなお見解が分かれており、合憲説は私学法、学教法あるいは両者の複合によって私学が公の支配に属しているとする。これに対して違憲説はそれらの法の下における監督・指導程度では「公の支配」に該当せず、私学が公の支配に属することにはならないから、公金の支出は違憲だとする（野上，1972，p. 250）。

教育関係法のコンメンタールの結論も、私学法59条の規定は文理解釈に徹すれば憲法89条違反となるが、目的解釈をすればあながち憲法違反ということとはできない。私学助成が合憲か違憲かを「一概に断定するのは適切でない」と歯切れが悪い（有倉，1958，p. 85）。

私学法制定当時の衆議院公聴会で我妻栄氏は法案に賛成しながらも、「公の支配に属する私立学校、まことに奇妙な観念である。私立学校とは公の支配に属さないことを生命とするものではあるまいか。（中略）一時の窮乏のために公の支配に属したという刻印を押されることは私立学校の矜持を捨てることである」と述べていた（福田・安島，1950，pp. 13-14）。

これは理想論に過ぎるとしても、私学の本質という観点からはなお無視できない。もっとも例え僅かな補助金であっても「国の助成を受けているではないか」という世論によって自己財源の使途についても節度が生じ、それが質的充実に寄与しているという現実主義的な見方もあるが（黒羽，

1993, p. 177), これは合憲か違憲かとは別の議論である。

文部省OBであり、私学法の法案作成に関わった安嶋弥氏は、同法の旧60条が憲法89条との関係で難航を極めたが、当時私立学校に対する経常費補助は「明白に憲法第89条違反と考えられていた。私は今でもそう考えているし、憲法学者の多数説も違憲の疑いが強いとしている」と述べている(安嶋, 2004, p. 2)。

文部省は、私学に対する公的助成についての憲法論議を私学法59条によって法的には解決したが、実態論としてはなお三つの考え方が併存していることを認めている(文部省, 1972, p. 1019)。それは①私学に要する経費は設置者負担が原則である。②私学の自主性を建て前とする限り公的助成には限度がある。③私学の公共性に鑑み国・公・私立の設置者の別により公費負担に差異を設けるべきではないというものである。

私学関係者は③の見解が多いが、中には②の見解も見られる。事実上自由設立主義に近い原理で設置された私学のすべてを、国家目的に基づいて設置された国立学校や公立義務教育学校と同じように扱うことは、国家財政の負担を不安定にするという点で実現が難しいだけでなく、私学の自主性を損なう点からも望ましくもないというのである。

### (3) 私学の設置は特許か認可か

さらに私学の性格と関わってその設置認可(学教法4条1項及び私学法5条1項)の法的性格が問題となる。文部省関係者の間では依然として学校教育は国家の専属事業であり、国が他に行わせる場合は特定人のために行政庁が新たに法律上の力を付与する設権行為であり、行政法学上という公企業の「特許」に当たるとする解釈が有力である(福田・安島, 1950, p. 27, 73; 安島, 1956, p. 55; 今村・別府, 1968, p. 93; 鈴木勲, 2002, p. 30)。ただし、この特許説も特許が羈束(法規)裁量行為だという説(今村・別府, 1968, pp. 95-96)と、自由(便宜)裁量行為だという説(安島, 1956, p. 55)に分かれている。

特許説のほか私学の設置認可は行政法学上の「認可」あるいは「許可」だという説がある。「認可」説によれば、教育施設の設置は憲法上本来自由であるが、1条校のように公共性の強い教育施設については特に「認可」という公の意思表示が行われることによって学校設置という行為の効力が補充される(天城, 1958, p. 49; 兼子, 1978, p. 219; 相良, 1985, pp. 425-429; 長峰, 1985, まえがき)。

この場合の「認可」は行政庁の自由裁量に委ねられる裁量行為ではなく、認可基準を充たしていさえすれば与えられなければならない羈束行為であるとする(相良, 1985, p. 484)。また「許可」説によれば、「許可」とは元来何人でもなすべき行為を国が行政上の目的から一般的に禁止し、一定の要件を具備する場合に国民の出願に基づいてその禁止を解除する行為をいうが、学校設置の認可はこの一般的な禁止(学教法2条1項)を特定の場合に解除し、適法に学校の設置をする自由を回復させる行為だから、行政法学上という「許可」であるとする(俵, 1982, p. 304)。

確かに学校教育が国の専属事業だとする立場は多分に戦前の思想と現実を反映したもので、戦後の新教育体制には似つかわしくないし、自主・独立性という私学の特性からいっても好ましくない。

しかし事実上自由に設置でき、しかも独自性を発揮できる私学が公教育であり、国公立と同じ公費補助を受けられるという論理にも納得しがたいところがある。

#### 4. 私学の特性と公費補助の関係

##### (1) 明確でない私学教育の特性

私学法は「私立学校の特性にかんがみ」（同法1条）制定されたものである。しかし現行法制上、国公立学校と比較した私学の特性は、①義務教育諸学校でも授業料の徴収ができる（教育基本法4条2項、学教法6条）、②宗教教育その他宗教的活動ができる（教基法9条2項、学教法施行規則24条2項）。③義務教育諸学校でも通学区域の制限がなく、児童生徒を募集できる（学教法施行令5条）の三点くらいしか見出だせない。しかもそうした規定は政策的な判断によるもので、必ずしも私学教育の本質的規定とはいえない。

政策担当者だけでなく、私学関係者による私学の特性把握もまた十分ではなかった。聖心女子大学長だった相良唯一氏は、私学自体が私学の本質やその在り方が不明確のままになってきたのは私学側が不勉強でそれらについて驚くほど検討を怠ってきたことにも一半の責任があり、反省されなければならないと述べている（相良，1985，p. 5, 16）。

しかし私学関係者や私学行政関係者が私学の特性や私学教育の本質を把握しようとしなかったのは、必ずしも彼等が怠け者だったからではあるまい。むしろ私学の特性や私学教育の本質を徹底的に究明すれば、彼等の主張が危くなるという懸念を有したからであろう。であればこそ、あえて根源的な問いから意識的に目をそらしてきたと考えられる。

現行法上私学の特性は私学法1条には私学の「自主性」と「公共性」に求められるが、公共性は国公立も保有するし、むしろより強いと考えられる。それゆえ私学の私学たるゆえんは自主性に求められるべきであろう。非公立学校（nonpublic schools）は本来「正に公立学校で供給されるものとは実質的に異なる教育を供給するためにこそ設立されている」のである（Erickson, 1969, p. 230）。私学の自主性が尊重されるのは私学に独自性を発揮させる必要からであり、独自性こそ「私学の存在意義そのもの」である（俵，1982，p. 15）。

この二つの特性のうち、自主性・独自性が私学の存在理由、公共性・公益性が公費補助の根拠と解されているようであるが、この両者がどのように両立するのか必ずしも明らかではない。私学法の起草者は、自主性と公共性は「一見矛盾する概念のように考えられるが、決してそうではない」と述べているが、両者が「並行し得る」根拠を自主性の制限においている以上（福田・安島，1950，p. 22）、根源的な対立の潜在を認めていることになる。

また私学関係者は自主性と公共性が別のものではなく、「一つのもの両面」だから「自主性が発揮されれば公共性はその結果として当然に実現される」（東京私立中学高等学校振興協会，1966，p. 166）という。両者の対立を必然とみるのは行き過ぎだろうが、全く矛盾がないというのも楽観的に過ぎよう。

我が国だけではなく、国際的に見ても私学の本質や国公立との違いを明確にすることは難しい。

それは私学も公費補助と公共規制を受けていることが多く、財源や意思決定権の所在が多様なと、国公立と私立が相互に影響し合い、相手方の行動に対応してそれぞれの性格を形成しているからである (James, 1987a, p. 2)。しかしあえてその本質的特性を挙げるならば、前述の「独自性」と並んで「私事性」(privatism) が顕著なことであろう。

ユネスコによれば、国公立が政府立 (governmental) で公開的 (public) なものに対して、私学の私学たる所以は政府から独立で (independent)、非公開的 (private) な点にある (Unesco, 1971, p. 28)。教育の私事性や閉鎖性は国公立とて皆無ではないが、私学の方がその程度がはるかに強い。良くも悪くも私事性が貫徹しているところが私学の特徴である。

## (2) 私学の存在理由は何か

今日、自由民主主義国家では学校教育が国家や地方公共団体だけでなく、民間の団体や個人によっても供給される。学校教育の国家独占が否定され、私学を設置する自由が認められているのは、自由民主主義と価値多元的社会にふさわしい教育の多様性と学校選択の自由を保証するためである。一般に学校教育は社会と個人の双方のニーズを充足させるが、社会的便益は個人的便益の合計にとどまらない。従って自分の考え通りに子供を教育をしたい親の意思と、共通の学校 (common school) を設けて全国民に同一の教育を課したい国家の意思とが相容れない場合が生じる。そのため学校教育の公共的性格を維持しながら、私的欲求をも満足させるには政治的妥協が必要とされる。

その具体的方法の一つは、分権化により公共部門でも選択の余地を拡大することであり、これには学校管理運営の地方分権化、学校自治、学校選択、ミニ・スクール、ミニ・バウチャー、チャーター・スクールなど様々な形態がある。しかし公立学校が本来国民の統合や教育機会の均等化を基本的任務とする以上、その多様化には自ずから限界がある。

そこでもう一つの方法として、私学の発展を通じて学校教育の多様化を図ることが考えられる。私学が存在するのは何よりもユーザーの需要に応えるためであり、私学が選択されるのは国公立では量的あるいは質的に人々の欲求が十分に満たされない場合である。

「より多くの教育」(more education) を求める量的需要は国公立の供給が不足する場合にのみ発生する。これに対し質的需要は「より良い教育」(better education) を求めるものであり、一般に国民経済が発展し、所得水準が高まるのにつれて私学に対する量的需要は減少するものの、質的需要は拡大する傾向にある。

もっとも何が「より良い教育」かは人によって異なる。宗教教育や実験教育など質的に「異なる教育」(different education) か、そうでなければ学力水準や進学・就職状況、家族的・人格的教育、社会的・学力的選抜性など何らかの点で「差のある教育」(separate education) である (Glennster & Wilson, 1970, p. 138 ; Sullivan, 1974, pp. 53-54)。

## (3) 公費補助の根拠

今日どこの国でも学校教育に対して公費支出がなされるのは、学校教育が学習者やその家族だけでなく、社会全体に有益であると判断されているためであろう。むしろ脱学校論のように学校教育

の弊害を指摘する声がないわけではない (Illich, 1970, p. 1)。それにも一理はあるが、あくまでも部分的な真理あり、少数意見にとどまる。

このように学校教育が社会的に有益と考えられる以上、それを奨励するために公費による補助が行われてもおかしくない。特にそれが社会にとって必要な最低限の公共便益をみたまない場合には、公費補助は不可欠とされる。公共便益に見合った公費補助がなされないと、学校教育が不足するおそれがあるからである。

但し学校教育の供給を市場に任せるだけでは不十分だということは、学校教育への公費補助の根拠にはなっても、学校教育を公共部門に限定する理由にはならない。政府によって所有され、運営される国公立だけが公共性を有するわけではない。公共財としての教育か否かは、所有や経営の形態よりも誰に対してどんな教育を提供しているかによって判別さるべきである。私学もまた学校教育の供給により公共便益をもたらしているし、特に我が国の私学は公教育の一環とされており、その点でも公費補助に値するとされている。

もっとも一般に国公立と比べて私立は特定の人々の個人的需要に応えることにより多く力を注いでおり、ときには設置者が抱く一定の理想、一定の主義による“主義教育”である (片山, 1984, p. 220)。そのため学校教育の主要な便益が国民の統合や機会均等にあるとする立場からは、社会的特権を付与することで不平等を促進し、社会的分裂を招くと言う理由から、私学の存在は否定的に見られている。

しかし消費者は本来学校教育に関しても多様な嗜好を有するとみるならば、選択を可能にする私学の存在は積極的価値を有することになる。また私学の存在は公教育費の節減に寄与するだけでなく、学校教育全体の多様化と革新の源泉となり、さらに競争を通じて学校教育全体の生産性を上昇させる点でも公共便益をもたらすとも主張される。

このように私学教育の独自性が一方では分裂的 (divisive)、他方では多様性 (diversity) と評価されるなど、私学教育に対する社会的評価は二つに分かれる。にもかかわらず私学助成が行われるのは世論がその社会的利点を認めているからであろう。それは自由民主社会の基本的権利である親の教育選択権を実質的に保証するだけでなく、多様な教育を供給し、競争による教育の質的向上を可能にすることにある。

#### (4) 私学助成の限界

このように私学助成には理由があるとしても、どの程度まで補助すべきか。一つの判定基準は公立と私立による学校教育のパフォーマンスであろうが、それが違うのは多分に両者がおかれている環境条件に起因する。公立は財政援助が厚い反面、政府による規制が強いのに対して、私立は財政援助が薄い反面、政府の規制も弱い。むしろ私立に対する助成と規制を強化するか、公立に対するそれを緩和して、両者を接近させることは可能である。

しかし仮に公私間の負担格差が完全に解消した場合、公費負担の私立とは何か。逆に私費負担の公立とは何かが問われなければならない。また実際問題として、公立に対する大幅な規制の緩和や助成の縮小は様々な理由から困難であり、逆に私立に対する規制や助成の強化は私立の長所とされ

る点をなくしてしまう。

というのも、私学が特色ある教育を提供できるのは、その経営管理形態の特質に基づくからである。国公立が公共供給・政府統制・公的資金を原則とするのに対して、私立は民間供給・自主管理・民間資金であることを原則とする (Krauser, 1972, pp. 3-12)。組織論的にいえば、国公立が家畜型組織 (domestic organization) であるのに対して、私立は野生動物型組織 (wild organization) である (Carlson, 1964, p. 266)。家畜は飢える心配はないが、自由を享受できないのに対して、野生動物は飢える危険はあるが、自由に行動できる。動物が食物を保証される代わりに行動の自由を束縛されるとき、彼等は既に家畜である。

こうした私学の経営組織上の特質が、国公立が供給できる以上の「より多くの教育」や「より良い教育」の提供を可能にしている。さらにそれが①国公立学校の量的補充、②公教育費の節減、③教育の革新や多様化の源泉、④社会的分離、⑤特権の付与といった社会的効果を生み出すことになる。

政府は公費支出の増大に伴って規制を強めていくのが普通だから、私学は補助金と引き換えに自律性を狭められ、特色を失って公立に限りなく近付いていく。少なくとも政府統制と公費助成によって費用負担も意思決定も折半するような公私折衷的性格 (public-private hybrid) の学校となる確率が高い (James, 1987b, p. 34)。私学の強化を求めたはずの公費補助が結果的には私学の準公立化を招くことになる。

その意味で公費助成は諸刃の剣である。助成が増えれば増えるほど私学は勢いを増しシェアを拡大していくが、同時にその性格を変えてしまう。私学の存在理由であり、私学の長所がそこから由来する自主性が弱まってしまう。

そのため私学関係者の間にも私学助成には自ずから限界があるという認識は存在する。「国立大学と同じ国費支出を受けることは私学存立の意義を没却することになる」。「国が設置して維持する国立大学と自主独立を旨とする私立大学との間に国費の在り方の相違のあることは認めなければならない」というのである (日本私大連盟, 1994, pp. 22-23)。

#### 参考文献

- Carlson, Richard, 1964, Environment Constraints and Organizational Consequences, in The 63rd Yearbook of the NSSE. Part II, pp.262-276.
- Erickson, Donald, 1969, Public Controls for Nonpublic Schools, Chicago U. P.
- Glennerster, H. & Wilson, G., 1970, Paying for Private Schools, The Penguin Press.
- Illich, Ivan, 1970, Deschooling Society, Harper & Row.
- James, Estelle, 1984, Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System, in Comparative Education Review, vol.28, no.4, 1984. pp.605-624.
- James, Estelle, 1986, The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan, Journal of Comparative Economics, 10. 1986. pp.256-276.
- James, Estelle, 1987a, The Public/Private Division of Responsibility for Education, Economics of Education Review, Vol.6, No.1, 1987. pp.1-14.
- James, Estelle, 1987b, The Political Economy of Private Education in Developed and Developing Countries,

- The World Bank Discussion Paper.
- James, Estelle & Benjamin, Gail, 1988, Public Policy and Private Education in Japan, Mcmillan Press.
- Krauser, Otto, 1972, American Nonpublic Schools, John Hopkins U. P.
- Sullivan, Daniel, 1974, Public Aid to Nonpublic Schools, Lexington.
- Unesco 1971, Educational Policy, Legislation and Administration: World Survey of Education, V.
- 青木宗也 1972, 「教育基本法第6条」, 有倉遼吉編『教育法』日本評論社, 55~59頁。
- 有倉遼吉 1958, 「教育基本法」, 天城勲・有倉遼吉『コンメンタール教育関係法・II』日本評論社, 3~144頁。
- 天城勲 1958, 「学校教育法」, 天城勲・有倉遼吉『コンメンタール教育関係法・I』日本評論社, 15~315頁。
- 福田繁・安島弥 1950, 『私立学校法詳説』玉川大学出版部。
- 林修三 1955, 『例解立法技術』学陽書房。
- 市川昭午 1985, 『教育サービスと行財政』ぎょうせい。
- 市川昭午 1988, 『教育システムの日本的特質』教育開発研究所。
- 市川昭午 2000 a, 「高等教育政策研究の課題と方法」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部, 18~39頁。
- 市川昭午 2000 b, 『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部。
- 市川昭午 2003, 『教育基本法を考える』教育開発研究所。
- 今村武俊・別府哲 1968, 『学校教育法解説(初等中等教育編)』第一法規。
- 片山清一 1984, 『私学行政と建学精神』高陵社。
- 兼子仁 1978, 『教育法』(新版), 有斐閣。
- 教育法令研究会 1949, 『教育基本法の解説』国立書院。
- 行政改革推進本部規制改革委員会 1999, 『規制改革についての第二次見解』12月14日。
- 木田宏 1983, 『教育行政法』新版, 良書普及会。
- 黒羽亮一 1993, 『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 丸山文裕 1999, 『私立大学の財務と進学者』東信堂。
- 丸山文裕 2002, 『私立大学の経営と教育』東信堂。
- 文部省編 1968, 『我が国の私立学校』大蔵省印刷局。
- 文部省編 1972, 『学制百年史』帝国地方行政学会。
- 文部省内私学法令研究会 1970, 『私立学校法逐条解説』第一法規。
- 日本私立大学連盟国庫助成委員会 1994『新高等教育財政構想』日本私立大学連盟。
- 長峰毅 1985, 『学校法人と私立学校』日本評論社。
- 西尾勝 1993, 『行政学』有斐閣。
- 野上修市 1972, 「助成及び監督」有倉遼吉編『教育法』日本評論社, 248~255頁。
- 大崎仁 1999, 『大学改革: 1945~1999』有斐閣。
- 大山幸太郎 1912, 『日本教育行政論』目黒書店。
- 相良惟一 1985, 『私学運営論』教育開発研究所。
- 禰苗代 1906, 『日本教育行政法述義』清水書店。
- 鈴木勲編 2002, 『逐条学校教育法』学陽書房, 第五次改訂版。
- 鈴木英一 1970, 『教育行政』東京大学出版会。
- 滝沢博三 2000, 「政府審議会における政策形成と評価」, 喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部, 176~196頁。
- 俵正市 1982, 『解説私立学校法』法友社。

- 東京私立中学高等学校振興協会 1966, 『私学の性格についての研究』私学教育研究所。
- 浦田賢治 1972, 「私立学校法総則」有倉遼吉編『教育法』日本評論社, 220～223頁。
- 安島弥 1956, 『学校行政法』良書普及会。
- 安島弥 2004, 「私学法制定覚書補遺」『教育学術新聞』第2143号, 2004年4月21日号
- 山崎犀二 1939, 『日本教育行政法』増訂版, 目黒書店。
- 吉田熊次 1932, 「私立学校論」『教育思潮研究』第6巻第4輯, 1932年10月, 3～8頁。