

# 私立学校振興助成法の立法過程

稲 正 樹

## 目 次

はじめに	2
第一節 法案の第一次準備段階	3
第二節 法案の第二次準備段階	8
第三節 二つの政策文書	12
第四節 関係者の動向	18
第五節 法案の条文化段階	22
第六節 プロジェクトチーム最終案の作成と後退	27
第七節 最終局面における反対論	32
第八節 最後の最終案の作成と国会審議	39
結 論	44

はじめに

本稿は、議員立法において一定の割合を占めている「教育振興のためのもの」と位置づけられている<sup>(1)</sup>私立学校振興助成法(昭和五〇年法律第六一号)の立法過程の特色を明らかにしようとするものである。本法は成立過程の態様の点から、すでに、「政党の政策を表現するための法律」として分類されているところであるが<sup>(2)</sup>、より正確には、議会における多数派の政策を背景とする議員提出法律であって法律として成立する可能性の最も高い類型である、与党単独提案型の政策実現型議員立法<sup>(3)</sup>の一つであると言えよう。政策実現型議員立法の立案上の特色は、「立案過程において政府、行政庁との調整が必要となることである。法律が成立した後はその執行を担当する省庁の、予算上の措置については大蔵省の、それぞれ意見を聴き、調整の上、法律案を作成することになる。立案作業においてこの調整は大きな比重を占める」ことである<sup>(4)</sup>。そこで以下の論述においては、主に立法化に至るまでの自民党から出された諸案を逐次分析することによって、私立学校振興助成法の立法過程に登場する諸アクター、すなわち、自民党(文教部会と党執行部)、政府(文部省・大蔵省・自治省)、野党諸党派、衆議院法制局、私立学校関係者(私学経営者団体と日教組私学部・私大教授会)の果たした役割を検討し、さらにはこれら諸アクター間の相互調整作業の実態を明らかにしたい。

なお、本稿においては、法律自体が内包する問題点の分析、戦後初期からの私学助成史の総括および私学助成の最近の見直しの動向には立ち入らず、他日の課題としたい<sup>(5)</sup>。

- (1) 小島和夫『法律ができるまで』(ぎょうせい・一九七九年)一七二頁、同「議員立法の概観」北大法学論集三三卷五号(一九八三年三月)二二六頁。
- (2) 小野善康「政党と立法」公法研究四七号(一九八五年一〇月)六七頁。
- (3) 田口迪「議員提出法律案の立案過程」ジュリスト八〇五号(一九八四年一月一一日)三六頁。
- (4) 浅野一郎編者『立法技術入門講座Ⅰ・立法の過程』(ぎょうせい・一九八八年)一五九頁。
- (5) 私学振興助成法の内容分析を行った文献として、以下に引用したものに他に、曾田義雄「私学振興助成法の成立」三田評論七五二号(慶応義塾・一九七五年一〇月)七四頁以下、有倉遼吉「私学助成と私学統制」望星七巻五号(東海教育研究所・一九七六年五月)一六頁以下、上田勝美「私学振興助成法の問題点」国庫助成に関する全国私立大学教授会連合編「私学助成の思想と法」(勁草書房・一九七九年)六八頁以下所収、私学助成の憲法論については、中村睦男「私学助成の合憲性」芦部信喜先生還暦記念論文集刊行会編『憲法訴訟と人権の理論』(有斐閣・一九八五年)四二三頁以下所

収、野上修市「私学助成の憲法理論」明治大学法律論叢六一巻四・五合併号（一九八九年三月）一九七頁以下、私学助成史については、野上修市「私学助成の憲法論と実態論（二）」法律論叢四二巻二号（一九六九年一月）一七頁以下、日本教育学会教育制度研究委員会私学制度小委員会『私学制度に関する資料第一集』（一九六九年九月）、尾形憲「私学助成のあゆみと思想」『私学助成の思想と法』二五頁以下所収、最近の見直し動向については、自民党文教部会・文教制度調査会私学助成に関するプロジェクトチーム「私立大学等経常費補助金の配分方法に関する中間まとめ」（一九八九年六月二〇日）等を参照。

## 第一節 法案の第一次準備段階

一九七三年四月に自民党政務調査会（以下、政調会と略称）文教部会内に設置された「私学助成に関するプロジェクトチーム」（座長塩崎潤）は、一九七三年九月一二日になって、「今後の私学助成策について」と題する中間報告（第一次）草案を発表した<sup>6)</sup>。この草案は、私学助成について、「国公立学校間の格差是正を図り、かつ、私学の特色を生かすことを目標としつつ、私学経営に要する経費の半額を公費で……まかなうことを原則とし、年次計画をもって画期的な拡充を図るもの」とし、今後の進学者増は、原則として私大を中心として受け入れることを建前とした。高等教育機関に対する助成としては、標準的な経常費および施設費についてその二分の一の補助を目的とし（目標年度、経常費は一九七七年度、施設費は一九八〇年度）、医歯系大学について特別助成措置、私大の地方移転および地方における新増設について特別助成措置を講ずる。高校以下に対する助成としては、私立高校・幼稚園に対して「国の助成を行う」。私立の小中学校についてもこれに「準ずる措置を講ずる」とし、経常費および施設費について、高等教育機関と同様な補助を行う。高校については学費補助等の措置を講じ、幼稚園については就園奨励費を拡充する。他に、日本私学振興財団（以下、適宜略称）の融資条件の改善、税制上の優遇措置の拡充、私大生への奨学制度の抜本的改善充実、各種学校制度の改善、退職手当制度の検討・私学教職員福祉事業の充実・研究研修事業への助成措置の拡充、公私立学校の調整機関の設置、研究者の育成策、勤労学生への援助の項目を、提言していた。私学助成チームが設置後初めて発表した本草案は、私学助成に対する基本姿勢を明らかにすると共に、経常費以外の助成についても包括的に検討していくことを目標としていた。ただし、高校以下への助成については、なお流動的であったように思われる。

本草案に対しては、日本私立中学高等学校連合会（以下、私中高連と略称）と日本私立小学校連合会（以下、私小連と略称）が、「意見書」を発表している<sup>7)</sup>。両団体は、この意見書の中で、現時点における「公私立高校の設置割合を将来ともに維持し、過密による新増設、

過疎による生徒減について長期計画による対策を樹立」し、「高校以下の私学助成については、標準的経費および施設費の三分の二以上を国と都道府県とが補助する」ことを求めた。また、「国の文教政策により新たな経費負担を生じた時は、公立校への国の助成措置と同様な措置を私立校にも行う」こと、「新たに中央私学審議会を設置して文部大臣の諮問機関とする」ことを求め、大学とは実態が異なるので別個に私学振興を検討すべきであるという立場をとったのである<sup>(8)</sup>。

他方、日本私立大学連盟（以下、私大連盟と略称）内の国庫助成対策委員会企画専門部会は、一〇月一六日に「私学国庫補助の現状打開に関する中間報告」を発表している。これは本草案に対する直接的な対応ではなかった。しかしそこにおいては、これまで私立学校法五九条の精神に拠って助成の拡大強化がなされてきたが、この方式では将来の画期的拡大を期待できないので、憲法の精神に則った「教育の機会均等」をよりどころとした主張に変えるべきである。法人に対する補助が拡大した場合、再び憲法八九条上の疑義が生じる恐れがあるため、憲法二六条の精神に立ち、国民の教育を受ける権利を視点とした主張に変えるという趣旨の、問題提起が行われていた<sup>(9)</sup>。

一九七三年にはまた文部省が、文部大臣の諮問機関として、「私立学校振興方策懇談会」（座長林修三、委員は私学関係者一三名、学識経験者一四名）を、一月二一日に発足させた。諮問された調査研究事項は次の三点である<sup>(10)</sup>。①私立学校行政の基本問題（私立学校の特性と役割、私立学校・学校法人の基準・資産の確保のための措置、私立学校経営に係る認可基準のあり方）、②私立大学等の振興方策（私立大学等の助成案、大学の特質に対応する特別の助成策、助成の効果を確保するための措置、教職員の福祉）、③私立高校等の振興方策（国・地方公共団体の分担のあり方、地域における私学の役割とその助成策、父兄負担軽減のための施策、助成の効果を確保するための措置、教職員の福祉）。この時点において文部省は、一九七五年度予算の概算要求作業に入る七四年夏までには、一応のまとめを得たいと考えていた。そして、諮問事項中に「助成の効果を確保するための措置」を含んでいたことから予知できるように、来るべき答申においては、何らかの私学統制策が提示されようとしていた。

一九七四年に入ると、私学助成チームは二月八日に昨年九月のものと同名の、中間報告第二次草案を発表した<sup>(11)</sup>。第一次草案との違いは、私大の標準的な経常費および施設費の二分の一補助という構想に、「国立大学等における経常費を基礎とする」という考え方が盛られた点、高校以下についても公立学校を基礎として、私立の中小幼に「国が二分の一を補助することを目的」とすると明記された点である。また、「この補助金は、都道府県の補助金とともに、都道府県を通じて交付する」ことも付加され、各項の方針に則って「臨時私学助成法」を制定する方針も打ち出された。

同チームは引き続き二月二一日に、塩崎潤座長の私案の形で「私立学校振興法案要綱案」をまとめ、初めて法案の素案というべきものを

発表した。そしてこの私案は、三月五日の私中高連代表との調整作業、三月一四日の修正案の作成を経て、三月二〇日に私学団体側の要望を大幅に取り入れた再修正案が作成され、ようやく内容が確定するに至った<sup>(1)(2)</sup>。確定された内容(全一四項、附則二項)は以下の通り<sup>(1)(3)</sup>。

まず法律の目的は、「教育の機会均等の趣旨および私立学校の学校教育における重要な役割にかんがみ、私立学校の教育水準の確保と私立学校在学する生徒または学生に係る修学上の経済的負担の軽減を図ることが国の責務であることを明らかに」することである。そして、私学の経常的経費と施設整備費を国庫補助の対象とすることにし、その限度を、大学(含む短大)・高専は国立学校、高校以下は公立学校の経費並みとする。補助率は大学等は二分の一、高校以下は四分の一(ただし高校以下については、都道府県も国の補助を下回らない助成を行わなければならないとするので、合わせて二分の一)。国の補助金は私学振興財団を通じて交付し、高校以下は同財団からさらに都道府県を経由して交付する。また同財団は、「学校法人の管理運営が正常的でないと客観的に認められる等の事情があるときは、…財団に設けられた適当な機関の意見に基づき」、補助金の減額・不交付ができる。さらに塩崎私案は、医歯学教育・理工学教育・通信教育に対する特別助成(補助率は明記せず)、高等教育機関等の地域配置の適正化のための国の助成(東京・大阪等の大学集中地域から他地域への移転・他地域における新増設に要する経費の一部補助、資金の貸し付け)、振興財団の貸付金利率の引き下げのための国の助成、日本育英会の育英資金の特別措置(私学に対する特別わくの設立、特別額の設定、学校推薦に基づく給与等)、教職員の退職手当制度の確立等、国有財産の譲渡等による助成、私立学校に対する税制上の措置、都道府県における私立学校と公立学校との調整等のための特別な機関の設置、国の地方公共団体に対する援助、学校法人の責任と義務の項目を、掲げている。また施行期日は一九七五年四月一日からとし、国は一九七七年度における完全実施を図るため適切な年次計画を樹てることも付記している。

以上の塩崎私案の特色としては、次の三点を指摘できよう。第一は、目的における私学助成に関する憲法的理念の宣明(教育の機会均等の趣旨への言及と、経済的負担減についての国家責務の是認である(ただし、国立私立学校間の格差是正には触れず)。第二は、国および地方自治体による経常的経費・施設整備費の二分の一補助・三年年次計画の樹立・各種助成措置の提案に見られるように、助成積極主義的な総合的私学振興法の制定をめざしていたことである。そして第三は、所轄庁の権限条項が見当たらないことであり、少なくともこの時点までは、私学統制が構想されていなかったということである。

私学助成チームは以上の塩崎私案を元にして、四月一日に「私立学校振興法案要綱」を、チーム試案としてまとめた。全一八項からなる本要綱(プロジェクトチーム試案<sup>(4)</sup>)は、次の諸点において、三月二〇日に確定した塩崎私案を手直ししている。①目的における「国の責務」を「国の大きな責務」に変更<sup>(5)</sup>。②助成対策の施設整備費を施設設備整備費に変更。③幼稚園を対象に加え、非学校法人立幼稚園に対

しても、五年以内に学校法人化することを条件に経常的経費を補助する。④補助金の限度額を具体的に定めて、収容定員に学生一人あたりの標準経費を乗じた額、または専任教員数に専任教員一人あたりの標準経費を乗じた額の、いずれか低い方の二分の一とする<sup>(1)</sup>。(標準経費は国立・公立学校の経費を基準に算定)。⑤地域配置適正化のための助成は大学のみを対象とする。⑥育英会貸与金の返還免除制を付加。⑦教職員の退職手当支給等にも補助を認める。

しかしながら本要綱は、以下の三項目において要綱案と、大きく異った内容を持っていた。第一は、第二五項の「私立学校の教育水準の低下防止のための措置」である。ここにおいては、(1)①長期にわたり授業を行わない等学校法人の管理運営が正常でない場合、②定員を著しく超える者を入学させた場合、③法令の規定に違反した場合、④著しく高額な寄附金を納入させた場合、⑤私学振興財団に対する負債の償還又は公租・公課の納入を一年以上怠っている場合、⑥財政事情が極度に窮迫している場合、⑦経理その他の事務処理が著しく適正を欠き、補助金に係る事業の適正な執行を期したい場合、所轄庁は学校法人に対して、事態改善の自主的努力を促し、必要な勧告をすることができる。(2)私学振興財団は、学校法人が所轄庁の勧告に従わなかった場合、または学校法人の設置する私立学校の教育条件が極めて低く補助効果が期待できないと認められる場合、財団内に設けられた適切な機関の意見に基づき、補助金を減額し、または交付しないことができる。(3)文部大臣は、学校法人または私立学校が(2)に該当する場合には私学振興財団に対して、当該学校法人に対する補助金の減額・不交付を命じることができる。(4)補助金交付後に、学校法人または私立学校が(1)に該当していたことが明らかとなったとき、私学振興財団は財団内の適切な機関の意見に基づいて、補助金の返還を命じることができる。(3)は、この場合について準用するものとする。第二は、第六六項の「財務計算書類等の届出義務等」である。ここでは、(1)学校法人は、文部大臣の定める基準に従い、会計処理を行い、貸借対照表・収支計算書その他の財務計算に関する書類を作成しなければならない。(2)学校法人は、(1)の財務計算書類及び収支予算書を私学振興財団に届け出なければならない。この場合、財務計算書類に公認会計士の監査報告書を添付する。(3)私学振興財団は、(1)の学校法人に対して次の権限を有する。①(2)の書類の他に、学校法人の財務状況を的確に反映する資料の提出を求めることができる。②当該職員に学校法人の関係者に対して質問させ、又はその帳簿、書類その他の物件を検査させる。(4)所轄庁も、助成に関し必要がある場合(3)の権限を有し、(1)の財務計算書類及び収支予算書の提出を求めることができる。第三は、第一七項の「役員解職命令」である。ここにおいて所轄庁は、学校法人が偽りその他不正手段により補助金の交付を受け、又は他用途に使用したとき、私立大学審議会等の意見を聞いて、当該学校法人の役員解職を命じることができるものとする(この場合、当該役員に対し、私大審等において弁明の機会を与えなければならない)。

本要綱は何故、三月二〇日要綱案から大きく転換したのか。その事情は不明である。しかしながらここでは第一に、所轄庁の勧告権・傾

斜配分条項が、周到な表現の下に全面的に登場してきたことに注目したい。本要綱は考えられうる多種多様なケースを想定して、学校法人・私立学校に対して所轄庁が必要な勧告権を発動する場を与え、また行政指導の余地を拡大した(第一五項(1))。そして、振興財団自体に傾斜配分を實行させるだけでなく(同項(2))、独自の観点からする文部大臣の、(傾斜配分を實行しない?)振興財団に対する命令権も併記したのである(同項(3))。第二に、私学に対する所轄庁の指導・監督権が、かなり直截な形で提起されていることにも注目したい。すなわち本要綱は、①私立学校法において一応規定はされていたものの、二重の意味で凍結されていたところの質問・立入検査権<sup>7)</sup>を、第一次的に私学振興財団の権限として手直しする形で凍結を解除し、しかもその権限を第二次的に所轄庁にも与えた(第二六項(3)②、(4))。②また私立学校法五九条(4)項三号において、所轄庁の役員解職勧告権として定めていたものを、役員解職命令権にレベルアップした(第一七項)。

③そして、私立学校法五九条(9)項においては所轄庁に対してのみ財務計算書類を届け出ればよかったものを、第一次的には私学振興財団に届け出るが、第二次的に所轄庁にも届け出要求権を認め(第一六項(2)(4))、また私立学校法上規定のない財務状況資料の提出要求権を、新たに、第一次的には私学振興財団に、第二次的には所轄庁にも与えることとしたのである(同項(3)①、(4))。

(6) 全文は、私学新報四二二号(私学新報社・一九七三年九月二五日)(4)面、私学公論一〇卷一号(東宝出版社・一九七四年一月)二〇頁に所収。

(7) 私学新報四二五号(七三年一〇月二五日)(1)面。

(8) 私中高連はすでに一九七三年四月に、「私立小・中・高等学校振興法(仮称)制定要綱」を発表し、そこにおいても、公立学校運営に要する標準教育費相当額、私立学校教職員の研究・研修費、教育研究機関の要する経費、校地・校舎の拡充・改築費の、各々三分の二を下廻らない額等を都道府県が補助し、その補助額の二分の一を国が負担することを求めている。私学公論一〇卷一号二〇―二二頁。

私学新報四二六号(七三年一月五日)(1)面。

内外教育一九七三年一月二七日号(時事通信社)一六頁。

全文は、教育學術新聞八五八号(教育學術新聞社・一九七四年二月二〇日)(1)面所収。

私学新報四三七号(七四年三月五日)(1)面、同四三九号(七四年三月二五日)(1)面の記事による。

全文は、内外教育二五四二号(七四年三月二九日)一三一―一四頁所収。

全文は、私学公論一〇卷二号(七四年六月)二六―二八頁所収。

(9) 浦田教授は、後に成立した私学振興助成法の目的条項批判の文脈においてではあるが、四・一チーム試案の目的条項に見られる「基本思想は現代公

教育における国民の教育権の実現にとって必要なものと考えられる」と、評価している。浦田賢治「私学振興助成法の問題点」早稲田フォーラム一〇号（早大出版部・一九七五年八月）三四頁。

(16) この算定方式については、次のような批判がある。これでは、専任教員一人あたりの学生数が多ければ多いほど、学生一人あたりの補助金が少なくなる仕組みとなり、「いわゆる水増し入学を戒める措置として趣旨は理解できるとしても、実際には助成効果を大幅に抑え、低い教育条件を固定化させる結果になる。……従って、『経営難↓悪い教育条件↓補助金の低い算定↓経営難と悪い教育条件』という悪循環を断ち切る積極さに欠ける」と。私学新報四四一―四四二号（七四年四月一―五日）(1)面。

(17) 日本私学振興財団法案の附則一―三条による私立学校法の一部改正で、私立学校法五九条〇項一号に規定された。しかし財団法案に関する国会審議の結果、財団法附則一―四(4)項において、改正後の私立学校法五九条〇項〇項の規定は、政令で定める日までの間は適用しないと修正された。さらに、衆議院文教委員会における附帯決議の「四、政府は附則第一―四(4)項に規定する政令を定めようとする場合には、慎重にこれを行なうべきである」と、衆議院文教委員会における附帯決議の「四、附則第一―四(4)項に規定する政令を定めようとする場合には、関係各方面の意見を聞くなど慎重に行なうこと」により、二重に凍結されていた。永井憲一「私学振興財団法」法律時報四二巻一〇号（一九七〇年八月）五二頁以下参照。

## 第二節 法案の第二次準備段階

文教部会および私学助成プロジェクトチームは五月に入ると新しい動きをするが、その前に、一九七三年下半期から一九七四年四月までの私学関係者および文部省の動向を、簡単にここで検討しておこう。

まず日教組私学部は、一九七三年七月九日に、「公費助成法案要綱」を決定し発表している<sup>(18)</sup>。私学部の法案要綱は、「日本国憲法、教育基本法、私立学校法の精神に基づき、学校法人の設置する学校の公共性を重視し教育の機会均等、父母負担の軽減、教育・研究の諸条件の整備と充実、教育職員の生活と研修を保障することを目的とする。助成対象は学校法人立の幼、小、中、高、高専、大学であり、私学の自主性の尊重をうたっている。さらに、職員団体の推薦する教職員代表および学術会議からの推薦者を委員として含む助成審議会を、国および都道府県に設置することを構想しており、この点は後の社会党案にも継承されている。

次に、私中高連、私小連、全国学校法人幼稚園連合会（以下、学法幼と略称）、全国私立高中小幼父母の会（以下、父母会と略称）の私学四団体は、一九七三年来の二千五百万請願署名運動を背景にして、一九七四年一月一九日に神田共立講堂で、「私学振興法制定推進大



会」を開き(参加二千五百名)、「私立小中高等学校振興法」(仮称)の制定実現決議をあげている<sup>(1)</sup>。他方私大連盟は、一九七四年三月二八日の総会において、「私立大学に対する国庫補助金の新構想について」を決定している<sup>(2)</sup>。この決定文書は、基本構想として、「国民はすべて平等であって、能力に応じてひとしく教育を受ける権利が憲法上保障されているのであるから、国は私立大学の学生に対して国立大学の学生と同じ条件のもとで教育を受けることができるようにすべきである。このため、国は、国立・私立の高等教育機関の間における学費負担および教育・研究条件の格差をなくするように努めなければならない」と述べていた。そして具体的方策として、「国は国立大学学生に要する教育費と同額を私立大学学生に教育費にも支出しなければならぬもの」としていた。従って、ここには、「憲法上の機会均等原則、国民の教育権に照応する国の教育研究条件整備の責務という思想」が、内包されていたと言えよう<sup>(2)</sup>。

一方、一九七四年一月末頃に文部省は、私立学校法五九条(四)項に基づく、立入検査権、定員増計画の変更中止勧告権、補助金に係る設備・授業の変更命令権に関する政令を交付し、これらの規定の凍結解除を検討していたと、報じられている<sup>(2)</sup>。そして実際、当時の奥野文相も、衆議院において、私学規制の必要性や傾斜配分の構想を答弁していた<sup>(2)</sup>。

さて一九七四年五月に入ると、私学助成プロジェクトチームは五月一四日に再度、「私立学校振興助成法案要綱」という名称でチーム試案をとりまとめた。この五月一四日チーム試案(全三〇項)は前述の四月一日チーム試案を継承したものであるが、以下の諸点において相違していた<sup>(2)</sup>。①名称自体の変更。②目的条項において、「私立学校の教育水準の確保」に代えて、「国立又は公立の学校と私立学校の教育条件の較差の是正」が国の大きな責務であるとする。③非学校法人立の私立の盲・聾・養護学校の経常費も補助の対象とする。④補助金の限度額は、各学校ごとに実費支出の限度内で振興財団が算定するものとし、算定額自体について額を増減する裁量権を振興財団に与える(ただし、所轄庁との協議が必要)。⑤特別助成の補助率を明記。各々、医歯学・理工学・通信教育等には三分の二、新たに大学院には三分の二、新たに各大学の共同利用の基礎研究施設には四分の三を補助。高校以下の産業教育振興法・理科教育振興法に基づく補助金で、現に四分の一以上が支給されているものは、それを維持。⑥振興財団が私学の設置者に対し、長期低利の融資を積極的にを行う。⑦学校法人が行う学資貸与事業に対し、国が援助する。⑧就園奨励事業に対する補助を追加。⑨高校以下の都道府県ごとの入学定員、地域配置等の調査を行う機関として、「公私立学校調整協議会」を置く。⑩「教育水準向上のための補助金の増額」の項を新設し、学校法人が教員を増員する等、私学の教育水準の向上を図るための積極的な努力を払ったことが認められる場合、振興財団は財団内の適切な機関の意見に基づいて、経費の増加分について四分の三(高校以下は八分の三)を限度として、補助金を増額交付できるものとする。⑪補助金の減額・不交付に関して、前述のように所轄庁がまず勧告し、学校法人が勧告に従わなかった場合に振興財団が減額・不交付するという方式を、振興財団自

体が、学校法人・私立学校が所定の事由に該当すると判断すれば（あらかじめ所轄庁の意見を聞いて）、即減額・不交付ができるという方式に変更する。また法令違反の事由として、学校教育法・私立学校法だけでなく、教育基本法・教育職員免許法その他の教育に関する法律違反の場合を、追加している。⑩助成の年次計画については一層明確化し、三年以内に完全実施するが、補助率を一九七五年度にあっては一〇分の三、七六年度にあっては一〇分の四とする。「特に適当と認められる」私学については、年次計画にかかわらず一九七五年度または七六年度においても、規定上の補助率により補助金交付ができるものとする。

以上の諸点からわかるように、五・一四試案は大旨四・一試案を踏襲しているのであるが、なお私学振興財団の主体性を前面に押し出している点と、自主的な努力を払った私学に対して補助金を増額する規定を新設した点が、目新しい特徴となっている。この時期、私大連盟常務理事との座談会に臨んだ西岡武夫文教部会長も、次のような趣旨の発言をして、その意図を説明していた。すなわち、「この問題が一番難問題で、最終的に文教部会としての案がまとまらないでいる最大の原因であるが、やはり努力をする私学に対して手厚い財政援助というものが行われる、援助がその私学の内容を本当に高めるといふ方向に働くという、そういう方式はないだろうか。みんな押しなべて平均的に援助することは、これはある意味では、悪平等になる。努力をしたところがやはりよくなるという形でなければ、資源の適正配分ということからも説得力がない。そのような方式のうまいやり方がないだろうかということで一番苦心している。これがケリがつけば、大体法律案ができ上る段階にいま作業は進んでいる」<sup>(25)</sup>と。

自民党文教部会は次に、この五・一四チーム試案に基づいて、五月一六日に、一四項目からなる「私立学校振興助成法案要綱」を部会案として発表した<sup>(26)</sup>。公表された部会案「要綱」は、五・一四チーム試案「要綱」と比べると、同一名称でもあり大きな相異点はないが、その内容は大幅に簡素化されている。すなわち、本部会案「要綱」は、一九七五年度から三年計画で私大等には二分の一、高校以下には四分の一の経常費・施設設備費への補助を実施するとしているが、高校以下については、都道府県に国と同額以上の補助を義務つけた点に違いを見せている（五・一四試案では、国の補助を下回らない助成を義務づけ）。また算定方法について詳しく触れず、限度額に關しても、「実支出額が標準的経費を下回るときはその額」と、やや曖昧な表現をしている。特別助成についても補助率を明記していない。さらに、五・一四試案においては、「教育水準向上のための補助金の増額」と「教育水準低下防止のための補助金の減額等」という二本立の項目であったものを、「補助金による教育水準維持向上のための誘引措置」なる項目の下に、一本化している。また振興財団の行う減額・不交付処分に関する事由を列挙するという方式を取り止め（四・一試案においては七項目、五・一四試案においては八項目を列挙）、文部大臣による振興財団に対する直接的な減額・不交付命定権も掲げていない。振興財団および所轄庁の資料提出要求権・立入検査権についても、規定



(27) 私学新報四四五号(七四年五月二五日)(1)面。

### 第三節 二つの政策文書

自民党文教部会には私学助成プロジェクトチームと並んで、「高等教育に関するプロジェクトチーム」(座長西岡武夫)も同時に設置されていた。一九七四年五月に同高等教育チームは、「高等教育の刷新と大学入試の改善及び私学の振興について」と題する教育改革第二次案をとりまとめ、文教部会と文教制度調査会(会長坂田道太)の連名で発表した<sup>(28)</sup>。文教部会は一九七二年七月に教育改革第一次案として「教員給与の抜本的改善と新構想教員養成大学の創設」を打ち出し、具体化させたが、今回の第二次案では高等教育全般の課題を取り上げたのである。そして、「一、高等教育の刷新について」において、当面の高等教育政策の重点を質的充実に置き、量的拡大を抑制しなければならぬという方針を打ち出した。具体的目標と計画としては、①十年計画を策定し、前期においては、政策的に要請される特別部門以外は、国公立を通じて新增設を認可しない。②特定地域(政令指定都市等)においては新設を全面的に禁止する。③そのためには従来の認可届出制を改めて、全国をブロック別に再点検して、「高等教育機関地図II大学マップ」を策定し、それを基準として認可する。そして新許認可制を法律案として次期の国会に提出するが、その間は強力な行政指導で新設を抑制する。④大学の適正規模について上限を一万人前後として、過大規模の大学については、財政誘導により積極的に分割を促進する。しかし、量的拡大をまったく禁止するわけではなく、放送大学を活用するほか、①地方における高等教育機関の整備充実のため、後期五年間において大学マップに基づき、各ブロック内の進学機会の格差・学問分野別の不均衡を是正するため、学部学科の整備計画を推進する。②新学園都市を建設する。③国公立の大学院の整備充実を推進し、旧帝大の大学院大学への改組を検討する。特定の私大が単独ないしは連合して大学院大学を指向する場合も、これを推進する。④短大制度を再検討し、四年制、二・三年制、職業専門学校(仮称)への転換を検討する。⑤高等教育進学該当人口の増加と国民の進学意欲を考慮して、新たに全国に「地域カレッジ」を設置することを検討し、これを高等普通教育機関として位置づける。その他に、学期制を九月新学期に変更する、卒業資格を厳しくする、夜間部を廃止し昼夜開講制を実施する、国公立大の入学定員の一定の枠を県・ブロック内の高校卒業生のために確保する、という提案が行われている。また二二、大学入試制度の改善」においては、大学入学資格試験の性格をもつ「全国統一テスト(仮称)」の実施を提案している(詳細は省略)。

そして、「三、私学の振興について」においては、「文教部会として、高等教育の改革にあたり、まず大学の質的充実を優先するという

方針を打ち出したのも、わが国の高等教育機関の大半を占める私学の教育条件の実態を無視して、従来のような大学の量的拡大をはかることは誤りであると、判断したからである」との観点から、七点にわたり、「新しい私学振興策の概要」を提示している。すなわち以下の項目がそれである。①私学振興の新施策は小中高大を対象とする。幼児に係る修学上の経済的負担の軽減について、国の責任を明らかにする。②補助の対象は、教育・研究に必要な経常的経費、施設・設備に要する経費とする。③標準経費を国立・公立学校を基準に決定する。④国の補助率は大学・高専については二分の一、それ以外の学校については四分の一とし、後者については都道府県の責任を明確にする。⑤医・歯学、理工学、通信教育等、大学院の充実について、特別助成をする。⑥高等教育機関等の地域配置の適正化等のための助成について規定する。⑦私学の教育水準維持向上のための措置を規定する。

以上のような内容の教育改革第二次案について西岡文教部会長は、「量の拡大から質的充実へ」と、明確な方針を打ち出すことによつて、私学助成＝私学の教育条件の向上、という方向を導き出そうと意図したもの」と、述べている<sup>(29)</sup>。しかしながら、教育改革第二次案の特質は、私大の量的拡大の抑制論と大学制度への国家権力介入論であり、「大学のあり方全体に対する国家統制を明確にした、きわめて危険な内容をもつ見解がもりこまれている、……なぜなら長期にわたる大学政策は特定政党の意思で決定されるべきでなく、大学人の意思が尊重され、かつ超党派による国民的合意に基づくべきだからである」という、当然の指摘がなされているところである<sup>(30)</sup>。そして、「この第二次案は、その題名のとおり全体として国主導の高等教育改革案であり、私学振興助成が、この改革案の線上に位置づけられていることは見落すことができない。……ここには、少なくとも国による大学の質的改変を中心にし、その量的な面を含めて上からの高等教育再編、ひいては中等教育再編の意図をみないわけにはいかない」のである<sup>(31)</sup>。西岡部会長自身、量的拡大の抑制と国公立立間の格差是正を名目として構想された、高等教育再編路線の一環としての「新しい私学振興策」のもつ私学統制面を、次のように端的に指摘していた。すなわち、「不正に補助金を受けた私学の場合には、役員の解任を勧告するという厳しい措置が必要になってくる。私学側の『金も出すが口も出さずでは困る』という趣旨については、やはり公費、国民の税金であるから、どのように正しく使われたかについては、当然政府として責任を持たなくてはならない。そのことを明確にしたいということであつて、それ以上の私学についての内政干渉をやる気はない。文部省の行政事務当局の恣意的判断で勝手なことをやられては困るというかなり不信感めいたものが、私学の皆様にあるようなので、そのやり方についても法律の中ではっきり書く。省令や政令などに委ねないで皆様方が法律の中ではっきり読み取れる。そういうことでこの問題はご理解いただきたい」と<sup>(32)</sup>。

さて、前年一月に発足していた私立学校振興方策懇談会は、一九七四年八月二日に、「私立学校の振興方策について」と題する報告

書を文部大臣に提出した。概算要求との関係上七月中が提出期限とされていたにもかかわらず、報告書の提出が遅れた理由は、高校以下にも国庫補助を行うのが当然とする文教部会と、「高校以下の私学の所轄庁は都道府県であり、その補助は国が直接行うのではなく地方交付税で措置するのがスジである」と主張する、奥野文相との対立によるためであった。しかし、八月二〇日の文部省と文教部会の折衝において、文教部会側が強く迫った結果、高校以下に対しても国庫補助に踏み切ることになり、翌日の発表となった。報告書は、前文、I私立学校の振興方策を考えるに当たって検討すべき課題、II私立学校の現状と助成の必要性、III私立大学等に対する助成策、IV私立の高等学校等に対する助成策、V奨学制度の改善その他の助成策、VI私立学校に関する行政制度の改善——から構成されている。その内容について、ここで紹介しておく<sup>(3)</sup>。

Iにおいては、「我が国の教育全体の在り方と関連して、総合的に検討すべき課題」として、①高等教育全体の規模、地域配置、専攻分野の構成等に関する基本計画、②高等教育を受ける者の能力について一定の条件を確保するための入学試験制度の改善、③学校教育における受益者負担の在り方、④幼稚園と保育所との関係、⑤各種学校制度の在り方、⑥私立学校に対する助成機関の在り方をあげ、これらについては十分に審議し得なかつたので、他の適当な機関において可及的速やかに根本的な検討がなされることを期待する、としている。IIにおいては、私立大学が我が国の教育に多大の貢献をしてきたにもかかわらず、国立大学との格差は拡大するばかりであり、授業料は負担過重となっている。そこで新たな観点に立つ、公費による私学助成の大幅拡充が緊急の課題である。とともに、助成の効果を確認するため適正な規制措置を講じ、合理的な基準による妥当な助成を行うことが必要であるとする。

IIIに関しては、第一に、経常費補助を一般的補助と特別な措置に分けて、国が行う。一般的補助は、学生一人当たりの標準経費を定め、それに学生数を乗じて得られる額の二分の一を国が補助する。算式の基礎となる学生一人当たりの標準経費は、国立大学の経常費を基準として定める。ただし、前記算式による額が、私立大学等の経常費の実支出額を上回る場合は、当該実支出額の二分の一を補助の限度とする。また、一般的補助は、なるべく短期間の年次計画により実施する。なお、その実施に当たっては、差し当たり、現行の私立大学経常費補助制度について、積算の内容、基礎単価等の改善を行うなど、段階的に充実を図ることが適当であるとする。特別な措置は、①教育組織の充実など教育水準向上のための計画、②医歯系等、理工系、初等教育教員養成、通信教育等、③大都市以外の私立大学等、④大学院、研究所に、経常費補助につき特別な配慮を加える。第二に、施設費助成は、従来の融資制度を拡充することを基本とする。第三に、設備費助成も同様である。第四に、その他の助成として、再建を要する大学等に対する援助、教職員研修費助成を規定する。そして第五に、助成事業の適正な執行等を保障する措置として、振興財団内に助成審査委員会を置き、予備審査を行わせること、振興財団に対して補助金の減額・不

交付処分権、質問・検査権等の機能を与えることが適当としている。

IVにおいては、私立の高・中・小・幼・各種学校等に、「差し当たり、經常費・施設設備費等について、私立大学等に対する国の助成に準じて公費による助成を行うことが適当である」と、述べるにとどまっている。そして、国の役割についても、「財源措置については、国・地方を通ずる行財政上の観点からの総合的な判断の上に立った適切な措置を講ずるよう配慮する必要がある」と、抽象的な表現をしている。Vにおいては、①育英奨学事業の拡大、②私立大学等の奨学事業に対する国の援助、③私立高校の学費減免措置への助成、④幼稚園奨励事業等に対する助成、⑤税制上の優遇措置、⑥教職員退職手当制度の改善が、必要であるとしている。

次にVIにおいては、私学に関する現行制度は、設置については所轄庁の認可を要するが、認可後の運営については私学の自主性に任せることを基本的な仕組みとしているので、教育条件に重大な影響を与える事項も届出事項と定められている。また同様に、私学に法令違反があった場合にも、現行制度では所轄庁がその変更を命ずることにより是正を図る余地がない<sup>(3)</sup>。そこで、「次の事項に関し改善を図ることが適当である」としている。「改善」提案は次の通りである。第一に、認可の在り方について、①私立学校の所在地域における進学状況、国公立学校の配置状況、専攻分野その他の諸事業を勘案して、教育政策的見地から必要な場合には、所轄庁は、申請に係る私立学校の設置を認可しないこととすることができるよう法律を改正する必要がある。大学の学部の学科の増設及び収容定員の増加についても、同様な措置が講ぜられることが望ましい。その場合所轄庁は、特に高等教育に関しては、適当な機関の意見を聴いて、地域配置・専攻分野の構成等に関する計画を策定し、これを参酌して認可・不認可の判断をする必要がある。②これに対応して、認可の審査作業に各種の改善措置を講ずる。第二に、法令等違反に対する是正措置として、私立学校が設備、授業その他の事項について法令等に違反した場合には、所轄庁は、①法令等に違反する事態の是正を命ずることができるとする（その場合、必要最小限のものとし、公正に組織された審議会に諮問し、関係者に弁明の機会を与える）。②是正命令に従わなかった場合は、例えば一定期間学生等の募集を停止する命令を発することができることとし、学校の閉鎖命令<sup>(3)</sup>に至るまでの間の適切な方法を考慮する。③私立学校の設置認可に条件を付し得る法律上の根拠を設けるとともに、条件違反の場合には、認可を取り消し得ることを法律上明らかにする。この場合にあっても、条件違反の事態の改善のために、所轄庁は、是正命令や学生等の募集停止命令を発することができるものとする。そして第三に、高校以下の私立学校に対する留意点として、①各都道府県において教育委員会と知事部局との適当な調整機関を設置することが望ましい。②私立幼稚園の設置廃止の認可について、市町村が関与するための適切な措置を検討することが望ましいと、している。

本報告書に対しては、一部に肯定的評価があるが<sup>(3)(4)</sup>、とりわけVIにおける私学行政制度の「改善」提案に関しては厳しい批判がなされ

ている。例えば、以下のような指摘がある。「この懇談会の『報告』なるものは、それまでの自民党文教部会の法案要綱や教育改革第二次案の助成内容を超えることなく、加えて私学行政制度に関する反動的統制の具体案を提示したのである。まさにこの点こそ、この『報告』の特質であった。……『報告』は、一方では助成の拡大をいい、他方ではそれと引き換えに、……私学に対する国家統制強化への途を掃き清める役割を果すもので、その多くは助成法の中に摂取されたのである。(本報告書および教育改革第二次案の)二つの見解とその思想は一言でいうならサポート・アンド・コントロールの思想に立脚する権力側の提言にはかならない。これらは、成立した助成法の中に、助成面については骨抜き形で、私学統制面については可能なかぎり採用されていたのである」と、言われている<sup>(3,7)</sup>。

本報告書は、私立大学等に対する助成策と比べると、私立高校等に対する助成策の抽象性・曖昧性において際立っている。報告書はIVにおいて、私立高校等の経常費・施設設備費等については私立大学等に対する国の助成に準じて公費助成をするのが適当であると述べているだけであって、補助対象の限定化、補助率の明示、国と都道府県の負担区分のあり方に関して、具体案を提示することはない。しかしながら他方、IIIにおいては、私学振興財団に対して、補助金の減額・不交付の処分権と質問・検査権<sup>(8)</sup>等の権限を与えることを提案した。この点は、前節と前々節で検討した自民党文教部会私学助成プロジェクトチームの四・一試案や、五・一四試案に見られる発想と同一である。そしてVIにおいては、第一に、私学行政の改編案として、私学の施設、私立大学の学部の増設および収容定員の増加を認可しないことができるよう、法律を改正する必要があるとした。この点は、自民党文教部会が教育改革第二次案において提起した大学等の施設抑制構想と同一であり、後に見るように最終的には一部修正された形で、私学振興助成法に取り入れられたのである。さらに第二には、実質的に、私立学校法五九条(10)項三号(設備・授業等の変更命令権)の凍結解除<sup>(9)</sup>を提案しただけではなくて、さらに進んで所轄庁の是正命令に従わない場合には、学生募集の停止命令から学校の閉鎖命令に至るまでの適切な方法を取ることのできる権限を、所轄庁に与えるよう法改正すべしという、強権的な内容の提言を行ったが、この点は成立した立法に規定されることはなかったのである。

(28) 全文は、内外教育二五六〇号(七四年六月七日)一〇一―二三頁所収。

(29) 西岡武夫「私学振興助成法のめざすもの」季刊教育法一七号(総合労働研究所・一九七五年一〇月)二二―七頁。

(30) 保田芳昭「私立学校振興助成法の成立過程」(『私学助成の思想と法』所収)五五―五六頁。

(31) 神田修「教育政策・行政における私学振興助成法の位置と問題点」国民教育二六号(国民教育研究所・一九七五年一月)七三―七四頁。

(32) 一九七四年六月二日に武庫川女子大で開かれた全関西私立大学国庫補助促進同盟春季総会における、西岡記念講演「教育改革にあたって」の一部。



私学公論一〇巻三号七六頁より所引。

全文は、早稲田フォーラム七号八四一九〇頁、内外教育七四年八月二七日号二一七頁（解説あり）、私学公論一〇巻三号八五頁以下に所収。

(34)(33) 法令違反の学校に対する変更命令を定めている規定は、私立学校に適用がないという現行制度のこと。すなわち、学校教育法第一四条（設備・授業等の変更命令）「学校が、設備、授業その他の事項について、法令の規定又は監督庁の定める規程に違反したときは、監督庁は、その変更を命ずることが出来る。」私立学校法第五条（所轄庁の権限）(2)項「学校教育法第一四条は、私立学校に適用しない。」

(35) 私立学校法第五条(1)項二号に所轄庁の権限として、「私立学校が、法令の規定に違反したとき、法令の規定に基づく所轄庁の命令に違反したとき、又は六月以上授業を行わなかったとき、その閉鎖を命ずること」と定められている。

(36) サンケイ新聞一九七四年八月二二日の主張「私学振興の拡充を急げ」は、報告書が現行の私学行政制度の不備を指摘し、改善を求めている点、私学の新增設申請があったとき、地域的配置、専攻分野の構成などの見地から、それを認可しないことができるようにすべきだとする点を評価している。しかし同時に、「教育政策的見地」の拡大解決によって私学認可が行政庁の恣意に左右されたりすることのないよう、適用条件を厳密に定めておくことも大切だ」と、付言している。

(37) 保田注30論文五六―五七七頁。また、毎日新聞一九七四年八月二二日社説「私学振興懇談会報告への疑問」も、「悪徳商法を行うような大学に膨大な補助をすることは、国民感情として納得できぬことであり、何らかの規制は必要であろうが、その場合でも国が私学経営に直接口をはさむことだけは厳につつしむべきであろう。報告は国による是正命令、学生募集停止、閉鎖命令などを法的に定めるよう求めているが、果たしてここまでのことが必要かどうか。一部の私学の問題があることは事実だが、これはあくまで私学内部で、私学全体の問題として取り扱い、処理すべきであろう」と、疑問を呈している。毎日社説、前注36のサンケイ主張とも、内外教育七四年九月一〇日号一三一―一四頁より再引。

前出注17参照。

(39)(38) 私立学校法五九条(1)項三号は次の通り。「所轄庁は次に掲げる権限を有する。第五条第二項の規定にかかわらず、当該学校法人の設置する当該補助金に係る私立学校が設備、授業その他の事項につき法令又は所轄庁の規程に違反した場合において、その変更を命ずること。」しかし、本号は注17で説明した事情により、凍結されていたのである。

#### 第四節 関係者の動向

文教部会が次に法案要綱を発表するのは一九七四年二月のことであるが、そこに至るまでの自民党以外の関係者の動向を本節で検討しよう。

第一は、野党の動向である。社会党は一九七四年五月頃までに、文教部（山中吾郎部長）名で「私立学校教育助成法」試案を取りまとめ発表した。これは前出の七三年七月の日教組私学部案の系譜に連なるものであり、七四年四月一五日に日教組私学部が、参議院法制局と協議を重ねて発表した「私立学校教育助成法（案）」と同文のものである。社会党試案<sup>10)</sup>は、私立学校の教職員人件費、施設・設備費、教員研究費、学校法人運営費について半額国庫補助することを柱とし、学生等の授業料免除を行う私立学に対し、免除による減収相当分の国庫補助を行うことも規定している。前出の自民党諸案との相違点は、①高校以下の私立学に対して国庫による二分の一補助を認めていること、

②非学校法人立私立学について触れていないこと、③人件費補助の基準を、国立学校の類似の教職員給与を考慮して政令で定めるとしていること、④助成に伴う規制、監督について定めていないこと、である。また、文部大臣の諮問機関として、「私立学校教育助成審議会」を設置するという点が、本試案の最大の特徴となっている。これは、学長・校園長・法人理事、現場の私立教員、学識経験者の三者構成により、18

「私立学校教育に関する重要事項を調査審議」する機関として、位置づけられている。この社会党試案に対して私学経営者団体は、助成内容を評価しながらも、審議会の教員代表を私教連等の教員団体から選出することを前提としている点、審議会の学識経験者枠も学術会議からの推薦者にあてるとしている点について、「革新系委員の進出が考えられる」という懸念を持ったと、報じられている<sup>11)</sup>。また、試案が、私学振興財団から補助金関係の業務を削って、それを新設の審議会に委ねるとした点（附則で規定）も、問題にされた。つまり、「これは、社会党らしい革新性を持たせた点であるが、現状の実績に立ち、それをより充実した振興策にと上積みを重ねらう私学団体とかなり異質なものになっている。……実際の助成方法では三者構成審議会に大きなウェイトを与えていることで、私学団体の支持を得るには考え方に相当の開きがある」と、いうわけである<sup>12)</sup>。

民社党も一九七四年九月までに、「私立学校教育振興助成法案要綱」を発表した。民社党の要綱では、助成の対象は学校法人立の私立学校である。大学に対しては、国立大学の標準的経費を基準として、經常費（人件費・物件費等）および施設費の半額国庫補助を、高校以下に対しては、公立学校の標準的経費を基準とした經常費の半額国庫補助と、公立学校に準じた率による施設費の国庫補助を行うことを規定している（高校以下に対しては、都道府県による補助も規定）。その他に、本要綱は、非学校法人立幼稚園の保育料補助、融資措置、利子

補給、退職手当支給事業等に対する補助、都道府県に対する財政措置、寄付金に対する課税免除措置に言及しているが、全体的な内容はごく概括的なものに留まっていた<sup>(42)</sup>。

私学助成運動に関しては、かねてから、①私大経営の安定を意図し、政府権力の意図に迎合する形での助成運動と、②憲法・教育基本法所定の教育の機会均等の要請としての民主的助成運動に、二大別することが可能であろうという区分論が指摘されているところであるが<sup>(43)</sup>、第二は、その私学関係者の動向である。一九七四年七月に行われた参議院選挙後の情勢としては、大蔵省が「高校以下の私学には地方交付税による財源措置で足りる」として強い難色を示す中、自民党文教部会は「大蔵省との了解がなければ政府立法はできない」として、議員立法の方針を立てて臨んでいたが、なお自民党内には消極論が存在し、文教部会の若手議員が未だ党首脳を動かすに至っていないと、報じられていた<sup>(44)</sup>。

このような情勢下において、私学経営者団体の連合体である「全私学連合」（以下、全私連と略称）は、七四年九月二十七日に代表者会議を開き、秋の臨時国会に向けて、傘下の七団体から選出した「私学振興助成法特別委員会」を発足させた（発足は一〇月七日）。さらに全私連は、各団体間の意見調整を行うために大学・短大部会と高校以下の部会を設けて、自民党文教部会の五・一四プロジェクトチーム試案を再検討した<sup>(45)</sup>。そして一〇月一五—一六日に開いた会合において内部調整を行い、一〇月一六日に全私連側の意見を一本化して、「私立学校振興助成法案要綱」について」と題する文書を作成した。その翌日の一七日には全私連特別委員会と文教部会の懇談会が開かれている。全私連の文書は次のような指摘をしていた。すなわち、①国の教育における私学の重要性と位置づけを明確にし、国の助成を必要とする根拠と、国の責任を確立されたい。学費の受益者負担の建前を明らかにし、国立大学の学費の現状との関連で、学費無償乃至全額国庫負担を当然視する社会一般の風潮を是正するよう措置されたい。②教育経費の国庫助成は二分の一でよいが、学術研究経費、大学院、医学、歯学、薬学、理工学等は三分の二以上とされたい。③助成の前提となる「標準経費」の範囲と内容を明確にされたいと、述べていた<sup>(46)</sup>。全私連は、私学の位置づけの明確化、助成の根拠と国家責任の確立を求め、国立大学の優遇を当然と考える風潮の是正を望んだのだが、助成内容については二分の一国庫補助で合意したのである。従って全私連の立場は、多少の問題点を指摘しつつも、基本的には自民党の諸案にコミットしていく路線にあったと思われる。その後、全私連傘下の私中高連・私小連・学法幼・父母会の四団体は、二月一日に日本武道館において、一万六千名を集めた「全国私学大集会」を開き、私学振興助成法の一九七五年度からの制定実現を求める決議をあげた。この集会には田中内閣に代って成立した三木内閣の永井文相他、一五〇名以上の議員が出席し、立法化促進の一つの大きな契機となったのである<sup>(47)</sup>。

他方、一九七四年一月五日には私立大学教員の自主的な組織として、「国庫助成に関する全国私立大学教授会連合」が結成された。この組織は、一九六五年四月にいち早く結成された関西協議会、六八年一月の北海道協議会、七三年七月の関東連合準備会（後に関東協議会に改称）、七四年一〇月の中国四国協議会の各結成を経て発足した、各地域連絡協議会のゆるやかな連合体である（九州協議会は七四年一月末、東北協議会は七六年七月、中部協議会は七七年六月に発足）。結成大会で採択された活動方針は次の通りである。すなわち、①国立大学の学生一人当たりの経費の二分の一を要求する。②育英資金制度の抜本的改善を要求する。③私立大学借入金に対する融資利子補給等を要求する。④国庫補助金の配分基準の明確化と公正化を要求する。⑤国庫助成に関する理論的検討を進める。⑥私立大学の実態分析を実施する。⑦国庫助成について国民各層への働きかけを行う。⑧関係諸団体・諸機関との連携・連絡を強化する。⑨各地区協議会と協力して組織の拡大強化を図る。また大会では、日本学術会議第六六回総会の政府に対する勧告「私立学校助成に関する法律の制定について」を、すなわち、①国民の教育を受ける権利を尊重し、経常的負担を公平ならしめること、②私立学校における学問の自由及び自主性を損わないこと、③助成事業の運営を公平ならしめるために適当な審議機関を設け、その構成員は、学校法人・教職員の代表者に、学術会議の推薦する者を含めて各界の有識者を加えたものとする。ことを、全面的に支持する旨の特別決議も採択されたのである<sup>(48)</sup>。全国連合はその後も成立した私学振興助成法の改正要求運動、『全国私大白書』作りなど活発な運動を展開している<sup>(49)</sup>。

さらに日教組私学部も、①父母負担の軽減、②教育・研究条件の充実と整備、③幼児・生徒・学生の学習権を保障する諸条件の確立、④私学教職員の生活と権利の保障、⑤一切のひもつき助成の排除、⑥私学助成の民主化と適正化のための、民主的な私学助成審議会の設立とその公開を重点目標に掲げた、「国民のための私学づくり」をスローガンにして、公費助成運動を展開していた。そして、一九七一年秋からの三次にわたる署名運動を背景にして、七四年秋から全国一千万の私学助成要求署名運動を提起し、一九七四年一月二日には全国一カ所において、「私学デー」集会を開催した<sup>(49)</sup>。

第三は、文部省の動向である。文部省は一九七五年度私学関係予算概算要求の中に、高校以下の経常費補助として初めて一七〇億円を計上したが<sup>(50)</sup>、なお、私学振興助成法制定については慎重な姿勢を崩さなかった。一九七四年一〇月頃には今村武俊管理局局長が中心となって五・一四プロジェクトチーム試案に対する文部省側の見解をまとめ、文教部会に伝えている。文部省は第一に、新立法試案が「私学助成の総合法なのか経常費補助法なのか」を問題にした。法案要綱の目的や諸規定を見ると明らかに、総合法の制定が意図されている。しかしこれに関しては、①私立学校法・私学振興財団法上の私学助成に関する規定と新立法の本質的なつながりが曖昧である。②総合法にすると現行の諸補助を網羅することになり、制定後の改廃が煩雑になる。③私学の全体量を規制しないで立法すると国の財政支出にケジメがつかない

くなる等の理由から疑問であるとし、新立法は経常費補助法の性格に留めてはどうかと指摘した。また、技術的なことまで法に規定する事態の変化に即応できなくなり、細部は政令に委ねるべきだと述べている。第二に、目的規定中に「教育の機会均等」を挙げているが、それと私学助成との具体的な関係を明らかにしてほしいとし、また経常費の二分の一を越える補助は「国の責務」の限界を越えると指摘して大幅な助成規定に難色を示した。第三に、国庫補助の具体的内容について、「教育又は研究に必要な経費」の範囲が不明であるとして、定義を明らかにしよう主張した。高校以下については、国の四分の一補助（都道府県も同額）の考えに反対し、都道府県間の格差を是正する奨励的な意味で、「四分の一以下の定額補助」に改めてはどうかと述べた。他方、幼稚園については、補助対象を学校法人立に限り、個人立等は附則において暫定的に措置すべきであるとの立場を取った。経常費補助の算定方法に関しても、試案においては国公立学校から「標準経費」を割り出す方式であったが、「国立学校は専攻分野・教職員構成・学校規模によって積算校費が異なり、この複雑な算定を法律で限定するのは困難である」と、技術的な観点から疑問を投げ掛けている。そして第四に、試案が文教政策の重要課題を先取りしている点を問題にした。すなわち、チーム試案は「高等教育機関等の地域配置の適正化のための国の助成」を規定したが、これは文部省にとっても高等教育政策の中心的課題の一つであり、文部省は、大学配置地図の検討に來年度から着手する予定を立てていた。従って、昭和六〇年代初頭からの高等教育への収容人員について、文部省と文教部会との間に意見調整が<sup>(5)</sup>ついていない段階において、未だ未検討の分野における大学の地域配置の適正化規定は、問題が多いことを指摘したのであった<sup>(5)</sup>。以上のように文部省は、この時期において、文教部会に対して種々の疑問点を提示するという形で、自らの私学振興助成法に対する消極的な立場を自民党に対して意思表示することを、試みたのであった。

- (40) 全文は、私学公論一〇巻三号八〇―八二頁所収。  
 私学新報四四四号（七四年五月一日）(1)面による。
- (41) 全文は、注40文献八二―八三頁所収。
- (42) 上田勝美「私学助成の動態分析」（大沢勝・永井憲一編『私学の教育権と公費助成』勁草書房・一九七三年所収）九〇頁。  
 私学新報四五五号（七四年九月一日）(1)面。
- (43) 同前四五八号（七四年一〇月一日）(1)面による。
- (44) 全私連の意見書全文は、教育学術新聞八九三号（七四年一月二〇日）(2)面、私学公論一〇巻四号（七四年一月）三五―三七頁に所収。一〇月一
- (45) (46)

七日に行われた懇談会の模様は、教育學術新聞八九〇号（七四年一〇月三日）(1)面参照。なお、全私連と文教部会の協議は、一〇月三日にも行われた。

(47) 集会の様子は、私学公論一〇巻五号（七四年二月）四一六頁参照。

(48) 結成大会の様子は、前注文献二〇—二二頁参照。教授会運動については、保田芳昭「私学振興助成法と教授会運動」望星七巻三号（七六年三月）一六—二七頁および注5文献「私学助成の思想と法」資料編「各協議会・全国連合のあゆみ」二四二—二七二頁参照。国庫助成に関する全国私立大学教授会連合は、一九七七年六月には「私立学校振興助成法」改正要求大綱（第一次案）を発表し、『全国私立大学白書』の一九七五、七九、八三、八八年の各年度版を刊行している。

(49) 集会の様子は、日教組教育新聞二二一八号（一九七四年一月二六日）(3)面参照。「国民のための私学づくり」の意味については、飯田哲也「私学助成運動の実態」（注43文献所収）二〇九頁以下、碓田登「国民のための私学づくりと公費助成運動」国民教育二四号（七五年五月）二四—三七頁参照。

(50) 計上の実現は、大蔵省に対する概算要求の中に高校以下の経常費新規補助を入れておかないと振興助成法の制定が困難になると考えた、西岡部会長の強力な圧力によると言われている。なお、この時期の文部政務次官は藤波孝生であった。私学公論一〇巻四号（七四年一月）七一八、二七頁参照。

(51) 以上は、私学新報四五九号（七四年一〇月二五日）(1)面による。

## 第五節 法案の条文化段階

自民党文教部会は一九七四年二月二六日に、衆議院法制局との意見調整を終えて、「私立学校の助成に関する法律案要綱（第二次案）」をまとめて公表した。全二七条附則一〇条からなる、初めて条文化された要綱であった<sup>(52)</sup>。これまでの諸案、特に五・一四プロジェクトチーム試案等と比べると、以下の諸点を指摘できる。

すなわち、①名称をこれまでの「私立学校振興助成法案」から「私立学校の助成に関する法律案」に改め、これまで私学助成の根拠条文とされてきた私立学校法五九条を、助成については「別に法律で定める」と全面的に改正することで（附則第八条による）、私立学校に関する基本事項は私立学校法、助成に関しては「私学助成法」というように、法体系を整備しようとした。②目的条項の文言整理を行った結果、「国の大きな責務」という表現が落ち、法の目的が、「私立学校の自主的努力と相まって、その健全な発達を図り、もって学校教育の

充実に資すること」から、「私立学校の経営の健全性を高め、もって私立学校の健全な発達に資すること」に変わった(第一条)。<sup>③</sup>大学等への経常的経費の国庫補助は二分の一(医学部等は三分の二)で同様であるが、標準経費の算出にあたって五・一四チーム試案においては、「大学高専は国立」「高校等は公立」の「経費を基準と」すると規定していたのに対して、本要綱においては、国公立学校の学生・生徒一人当たりに係る経常的経費(≡標準経費)を基準にするとした(第三条・第五条)。<sup>④</sup>高校以下の経常費補助について、都道府県が二分の一を補助し、国がその二分の一を都道府県に補助することにした(第五条・第六条)。結果として補助率は同様になるが、補助事業の主体者を都道府県に一本化した。この変更は、「高校以下は都道府県の責任であって国の直接補助はおかしいのではないか」という大蔵省などの立場に対して、文教部がある程度配慮した結果と思われる。<sup>⑤</sup>研究機関の経常費補助の対象を拡大し、大学の附置研究所も含めるようにした(第四条)。<sup>⑥</sup>大学等と高校以下の施設増改築費・教育設備費については二分の一補助であるが、研究設備費については三分の二補助(医学部等および共同利用機関等は四分の三補助)とした(高校以下に対する補助方式は<sup>④</sup>に同じ)(第七一・一五条)。<sup>⑦</sup>大学移転等の補助に関しては、名称を、「大都市区域からの移転に対する補助」と変更し、首都圏・近畿圏の既成市街地からの移転の場合に、二分の一以内の補助を行うことを明記した(第一六条)。名称変更は、政策先取りの印象を緩和するためのものであったと思われる。

さらに、<sup>⑧</sup>所轄庁の権限として、業務・会計状況報告要求権および質問検査権、予算変更勧告権、法令等違反の場合の設備・授業等変更命令権、役員解職勧告権(各々私立学校法五九条(4)項一号・(10)項一号、(4)項二号、(10)項三号、(4)項三号で規定していたもの)を明記し、いわゆる凍結条項を解除して、私立学校法五九条を整理する形を取った(第二〇条(1)項)。しかし同時に、「所轄庁は、……私立学校に対する助成の目的を達成するため必要な限度を超え、又は私立学校の教育方針若しくは教育内容に不当に干渉する等私立学校の自主性を侵害するようなことがあってはならない」という、歯止め規定も併設された点が注目される(第二〇条(2)項)。<sup>⑨</sup>私立学校法五九条(5)項の「助成の打ち切り」、(6)項の「意見具申」、(7)項(1)項の「意見の聴取」、(8)項の「書類の作成」、(9)項の「書類の届け出義務」を、各々、第二条、第二条、第三条、第四条(1)項、第四条(2)項として、助成法の中に取り込んでいる。ただし、第二条(2)項において、所轄庁に届ける書類に、公認会計士等の監査報告書を添付する義務に関し、対象を「政令で定める額以上の補助金の交付を受ける学校法人」に限定して、私立学校法上の義務を緩和化する姿勢を示している。また、<sup>⑩</sup>「公私立学校調整協議会」に代えて、「私立学校協議会」を都道府県に設置する構想に転換した(第二五条)。

また、附則においては第一に、これまで私立学校法五条において所轄庁の認可を要するものは大学の学部(高校は課程)までであり、それ以外は届出事項にすぎなかったものを、今回は、大学の学部の学科の設置、高校の学科の設置、収容定員に係わる学則変更にまで所轄庁

の認可事項を拡大し、私立学校法の原則に重大な変更を加えることを構想している（附則第六条）。第二に、附則第五条において、学校教育法一〇九条を、「政府は、私立学校の現状にかんがみ、学校の設置基準のうち入学定員又は収容定員に基づいて定められる施設その他の基準について、これを適切かつ現実的なものとするよう、速やかに検討を加えるものとする」という文言に改正するとしている。これは附則第六条による収容定員の認可制への移行に対応して、バランス上、設置基準を若干余裕のあるものとする必要性があると考えたからであろう。なお、本要綱には、傾斜配分条項・年次計画条項の定めがない（施行期日は七五年四月一日から）。

本要綱の構想している所轄庁の監督権条項（上叙の⑧）に対して、全私連は、二月二七日に「私立学校法第五九条（助成）第一〇項第一号、第二号、第三号」と題する要望書を出し、「現行の法令及び内規並びに行政指導によって十分目的が達成されているので、改めて規定を設ける必要はない」と述べて、反発の姿勢を示した。すなわち全私連によれば、私立学校法第五九条（助成）、補助金適正化法第二三条一項（立入検査）、同第二四条（不当干渉の禁止）などがすでに存在している。また助成に伴う監査等も、大学においては、①会計検査院による検査、②補助金適正化法に基づく立入検査、③監事および公認会計士による監査、④文部省および私学振興財団による実施調査等が行われており、高校以下においても、国の取扱いに準じて、都道府県の条例に基づいて監査が行われている。従って、改めて助成法に条文を規定する必要はないと、全私連は主張したのである<sup>(53)</sup>。

私立学校法凍結条項の解除と助成法における法律化の問題に関して全私連は、これより先の一〇月三二日にも、同様な趣旨のより明確な統一見解を発表していた。それは次のようなものである。「私立学校法第五九条第九項から第一一項までの規定は削除すべきである。一、補助金等に係る予算の適正化に関する法律は、予算の執行の適正を期するため、最終的には、不正のあった場合は補助金の停止、返還を命ずるけれども、事業の内容に対して干渉してはならないことになっている（第二四条）。にもかかわらず、私立学校法第五九条第九項から第一一項までの規定は私立学校の事業の内容に干渉するものであって、補助金適正化法の精神に反するものである。二、私立学校法第五九条の凍結条項を解除することは、私立学校の事業内容に対して所轄庁の干渉を招き、私立学校の自主性を損なうものである」と述べていた<sup>(54)</sup>。しかしながら、このような全私連の切実な要望は文教部会によって一蹴され、成立した法律の中には当然のように、所轄庁の権限条項が規定されることになるのである。

以上のように本要綱は、かなり綿密な条文化作業に基づいて提示されたものであるが、なお中間段階のものであり、確定した最終案の登場は翌年の三月を待たなければならなかった。

さて一九七五年に入ると、第二次私学助成三カ年計画初年度の七五年度政府予算案が確定し、私大等への経常費補助が前年度より五七%



増の一千七億円、高校以下の経常費補助が新規分として八〇億円計上された。高校以下への国庫補助は当初の大蔵省査定ではゼロ回答であったが、文教議員の要求を受けて、大平蔵相と永井文相間の復活折衝により新設が決まったのである<sup>(55)</sup>。これを契機として一月末には、自民党政調会文教部会長も、三年半ぶりに西岡武夫から藤波孝生に交代した<sup>(56)</sup>。また文部省も一月二日には、私学助成予算が一千億円の大台に乗ったことに対応して、補助金の傾斜配分方式を手直しし、①これまで一四〇〜五〇%までの範囲内で配分していた補助額を一五〇〜五〇%までに拡大し、②学生実員が定員の六倍を超えた場合に補助金不交付としていたのを五倍にし、③新たに実員が定員の四分の一に満たない場合も不交付とする方針を、発表した<sup>(57)</sup>。

このような状況の中で自民党内においては、私学問題を一つの政治課題とする空気に代わって、予算案確定と共に一段落のムードが広がり、法案早期提出への熱意がやや冷却したと言われる。この時期においても未だ、文教部会は、政調会・総務会レベルにおける了承を取りつけることができなかった。大蔵省も依然として、高校以下への国庫補助には反対という考えを変えておらず、文部省も八〇億円の奨励的補助で地方交付税の再調整ができれば一歩前進であるとして、助成法案を政府提出法案に持ち込む熱意は示さなかったのである。しかも一九七五年春の政治日程においては、通常国会会期中に統一地方選挙が予定されており、三木政権の政治姿勢にかかわる重要案件（独禁法の改正、選挙二法の改正等）の国会審議も求められていた。従って、私学助成法案は、①自然休会前の三月中旬までに国会審議、②休会明けに実質審議、③継続審議に持ち込んで次期国会で成立、という日程がギリギリのタイミングであると見られていた。この機会を失うと、「今後三年位は目の目を見るのが難しい」というのが、藤波文教部会長たちの見方であったと、報じられていた<sup>(58)</sup>。

文教部会は局面の打開を図り、立法化ムードの促進を期して、一九七五年二月二〇日に、「私立学校の助成に関する法律案要綱」（第三次案）を発表する<sup>(59)</sup>。本三次案は七四年二月の第二次案の構成に従っているが、条文形式を取らず、項目形式になっていた（本則一四項、附則七項）。第二次案との相異点は以下の諸点である。

①全体が簡略化されている中において、経常費の二分の一助成は国の義務であるが、それ以外の助成は裁量であるという基本的な考え方を採用しており、助成内容がかなり後退している。イ、大学の共同利用機関・附置研究所、医学部等・大学院・通信制の経常費について、補助率が明記されなくなった。要綱第二次案では各々、「四分の三、三分の二を補助するものとする」が、本要綱第三次案においては、「二分の一を超えて特別の補助をするものとする」になった（第二の3）。ロ、補助義務規定が裁量規定に変わり、補助率の明記がされなくなった。すなわち、教育設備費について大学・高専、高校等ともに、「二分の一を補助するものとする」が、「二分の一を補助することのできるものとする」に変わり（第四の1、第五の1）、医学部等・大学院の教育設備費が、「三分の二を補助するものとする」から、「二

分の一を超えて特別の補助をすることができるものとする」に変わった(第四の二)。また大学・高専の研究設備費も、「三分の二を補助するものとする」から、「三分の二を補助することができるものとする」に変わり(第六の一)、共同利用機関・附置研究所・医学部等・大学院の研究設備費も、各々、「四分の三を補助するものとする」から、「三分の二を超えて特別の補助をすることができるものとする」に変わった(第六の二)。さらに、学校法人の設置する施設建築費の補助も、「二分の一を(共同利用機関・附置研究所は四分の三を)補助するものとする」から、単に「補助することができる」に変わった(第七)。②大学の地方移転等に対する補助が、「移転経費の二分の一以内を補助することができる」から、「特別の助成をすることができる」に変わった(第八)。③所轄庁の権限として、法令等違反の場合の設備・授業等変更命令権に代えて、定員を著しく超過した入学があった場合または助成決定の内容・条件に適合しない場合の、学校法人に対する是正命令権を規定し、あわせて、是正命令に違反した場合の補助金の決定取消・返還命令権を規定した。さらに、私学の自主性侵害を所轄庁に禁止していた歯止め条項を削除した(第一〇)。④第二次案にあった、国又は地方公共団体による審査(第二次案の第一八条||私立学校法五九条(2)項に同じ)、間接補助(第一九条||法五九条(3)項に同じ)、意見具申(第二二条||法五九条(6)項に同じ)、私立学校協議会(第二五条)、国の地方公共団体に対する援助(第二六条)の各規定も、削除している。⑤なお附則において、施行期日を一九七六年四月一日からに変更し、助成の年次計画として経常費に関しては、三年間で完全実施するものとした。

この要綱第三次案をめぐっては、七五年二月二六日に私学経営者団体側(私大連盟、私大協会、私中高連、私立幼稚園協会)と自民党文教部会の間で、懇談会が開かれている。その会合においては次のような意見が出されたと、報じられている<sup>(60)</sup>。私大連盟側は基本的に賛意を示したが、なお細部の点を尋ねた。すなわち、①経常費補助は、「学校法人が支出した当該学校に係る経常費について補助する」(第二の一)となっているが、これでは過年度の経費について補助する結果となり、予算執行年度に該当しないように身受けられるかどうか。②補助金の配分はどの機関を通じて行うのか。③昨年五月のチーム案・部会案にあった「教育水準向上のための補助金の増額」規定が見当たらないのはなぜか。昨年の案では、振興財団に適切な機関を設けてその意見に基づき、補助金を増額交付するとしていたが(五・一四試案第一六項)、その機関を設ける用意があるか、以上の三点が不明であるとした。他方私大協会側は、より強硬な意見を表明した。すなわち、①法律の目的を、「私学の重要性に鑑み、国および地方公共団体が行う私学助成により、その教育研究条件の向上に資すること」と改められた。②経常費補助のうち、学術研究に係るものは三分の二補助とする。③所轄庁の権限のうち、学校法人からの業務・会計状況報告要求権、帳簿・書類等の検査権、助成の目的に照らして不適当な学校法人予算の変更報告権は削除すること、認可を受けた学生定員を著しく超えた場合等の是正命令権は「是正すべき勧告」に改めること(第一〇項の一、二、三号)を、求めたのである。

以上要するに、文教部会の「私立学校の助成に関する法律案要綱」の第二次案は、七四年五月以来の私学経営者団体関係者との懇談会で出された意見を聴取した上で初めて条文化された法案要綱であり、第三次案は第二次案と比べると、自民党内の合意を得るために助成内容を薄めながら局面転換の打開を図った案であると、総括できよう。

- (52) 全文は、私学公論一一卷一号(七五年一月)四四―四九頁、教育新聞第三〇―三四号(新教育新聞社・一九七五年一月九、一三、一六、二〇、二三日)所収。衆議院法制局からも全文を提供された。
- (53) 私学新報四六六号(七五年一月五日)(2)面。
- (54) 教育學術新聞八九三号(2)面。
- (55) 予算ブンドリ・状況については、私学公論一一卷一号四―二〇頁参照。
- (56) 内外教育二六二八号(七五年二月七日)二〇頁。
- (57) 赤旗一九七五年一月二三頁。
- (58) 私学新報四六九号(七五年二月一五日)(1)面による。
- (59) 全文は、私学時報七八九号(私中高連・一九七五年三月一日)(1)面、私学公論一一卷三号(七五年三月)三五―三七頁に所収。衆議院法制局からも全文を提供された。
- (60) 私学新報四七一号(七五年三月五日)(1)面。

#### 第六節 プロジェクトチーム最終案の作成と後退

法案の最終的な国会提出期限として想定されていた七五年三月に入ると、文教部会私学助成プロジェクトチームは、三月一三日にチーム最終案として、「私立学校振興助成法案」を取りまとめた。そしてこれを、衆議院法制局と協議の上若干手直しして、三月一九日にチーム最終案として発表した<sup>(61)</sup>。このチーム最終案は全二五条・附則二三条からなる本格的な法案の形式を取っており、七四年二月の文教部会の第二次案および七五年二月の第三次案に対して、かなり重要な修正を加えたものであった。

その修正点の第一は、立法目的として、①私学の教育条件の維持および向上、②修学上の経済的負担の軽減、③私学の経営健全化の三つ

を掲げるに留まり、目的規定から、「国公立との教育条件の較差是正」が削除された点である(第一条)。第二は、経常的経費の傾斜配分を行う各種の場合を厳しく規定した点である。すなわち、三月一三日の当初案においては、①法令の規定・所轄庁の処分・寄附行為に違反する場合、②学則に定めた定員オーバーの場合、③教育、研究その他学校運営が阻害されている場合、④授業料、入学金等を入学前に徴収するなど財政状況が健全でない場合、⑤在学生数が学則に定めた収容定員に満たない場合、⑥その他教育条件又は管理運営が適正を欠く場合に、補助金の減額交付ができるものとし、その状況が著しい場合は交付しないことができるものとしている(第六条・第七条)。三月一九日の確定案においては、この点がさらに拡大されている。すなわち、①は従前通り。②は多数の定員オーバーに変更。③は具体例として、「施設の占拠又は封鎖がある等」を付加。④は、「入学金の納付等の所定手続履行後に入学を取りやめた者の納付金収入額が、納付金総額に対して高い割合を占める等財政収入の状況が健全でない場合」に変更された。⑤は、「借入金の償還が適正に行われぬ等財政状況が健全でない場合」となった。⑥は三月一三日当初案の⑤と同様。⑦は、役員相互間の争訟等管理運営が適正を欠く場合、⑧は、在学の学生・生徒数に対して専任教員数の割合が低い等教育条件が適正を欠く場合が、規定された。三月一九日確定案において掲げられた①～⑧の諸事由は、七四年の五・一四チーム試案の第一七項中で規定されていたものと大旨重複するものである。しかし、この間一年近く、傾斜配分の要因を細かく規定するという構想は公表されていなかったから、このような最終段階における具体的事由の再掲については、唐突感が否めないのである。

第三は、附則五条に基づく私立学校法附則一三項の新設である。すなわち、「所轄庁は、当分の間、私立大学の設置及び私立大学の収容定員の増加に係る学則の変更については、第五条第一項の認可をしないものとする。ただし、国の大学教育に関する施策に照らし、特に必要があると認める場合には、この限りでない」という規定を初めて導入した。私立大学の量的な現状凍結条項の新設であった。第四に、助成内容に関しては、大旨二月の第三次案を踏襲しているが、なお、盲・聾・養護学校の経常的経費、これら三種の学校と幼稚園の教育設備費・施設設備費について、「特別の補助ができる」とした(第五条(4)項、第九条(2)項、第一条(3)項)。また三月一九日確定案においては、広域の通信制課程をおく高校の経常的経費、教育設備費、施設建築費について、国がその二分の一を補助する(後二者は補助できる)とした(第五条(6)項、第九条(4)項、第一条(5)項)。そして第五には他に、地方公共団体の就園奨励事業についての補助(第二三条)、学校法人が行う学資貸与事業についての助成(第一四条)、学校法人の責務(第一六条)、私学教職員の退職手当支給事業等についての補助(第一七条)、審査(第一八条)、間接補助(第一九条)、公私立学校調整協議会(第二五条)の規定を置いたが、所轄庁の権限は、是正命令に違反した場合の補助金の決定取消・返還命令権が削除されたのを除くと、二月の部会第三次案と同様であった(第二〇条)。なお、附則二条に

において、経常的経費について、「二分の一」を七六年度においては「一分の三」と、七七年度においては「一分の四」と読みかえ、三年計画をなお維持していたのである。

以上のような内容のプロジェクトチーム最終案に対しては、日本私立短期大学協会（日私短協）が三月二日に意見書をまとめ、全私連に申し入れた。日私短協は法案の早期成立を希望するという立場に立ちながらも、チーム最終案の包含している問題点を次のように鋭く指摘した<sup>(6)</sup>。すなわち、(1)第六条（傾斜配分）第四号（上叙の三・一九確定案の第二の④に該当）は、まことに不可能な規定である。入学を阻止めるのは本人の意志次第であって学校の責任ではない。たまたま、そういう志願者が多くて、結果においてその額が高額になったからといって、財政収入状況が不健全であると断ずることができるのか。特に第五号（上述の⑤に該当）が挿入された本法案では、この第四号は削除すべきである。(2)第六条第六号（⑥に該当）について、定員未滿には応募者の絶対数が少なくて定員に満たない場合と、定員を厳守せんとして或いは、質の良い学生生徒を選んだ為に棄権者の率の読みが当らず、定員を割った場合が考えられる。いずれの場合でも、定員に対応する施設設備と教員数が確保されているならば、定員割れを傾斜配分の要因とすることは、私学振興助成の精神に反すると思われる。従って、本号も削除すべきである。あるいはそれが無理ならば、収容定員の上に「著しく」等の文字を入れることを要望する。地方の私立短大中には学生数が定員に満たないものがあるが、これらも地域文化の向上に大いに貢献しているものであり、国は進んで援助すべきである。多数の入学のみを目的とすれば、勢い私立短大は都会に集中して設置せざるを得なくなり、第一二条の規定する大都市に設置されている私立大の地方移転と矛盾する。(3)私立学校法附則第三項の追加について（上述の第三に該当）。振興助成法に基づき大幅助成をする場合、助成対象の数がどこまでも拡大する恐れのあることは問題であり、新設等の要件を厳格にして拡大を制限することは致し方ないとしても、これを禁止することは、私大の自主性を極端に拘束するものであり、特にこれから発展しようとしている新しい私大、小規模短大にとっては発展の可能性を断たれるにも等しい。また私大のみにかかる制約を法律上制定することは国公立に比し、私大に差別的制約を加えることを意味し、法の下の平等の精神にも著しく反する。従って、「特に必要があると認める場合」の条項に弾力性を認められたい。このような日私短協の意見は、とりわけ当分の間私立大学の新增設を認可しないという条項の新設に対し、強く反対するものであった。

しかしながら、文教部会私学助成プロジェクトチームはさらに、以上のような内容の三月一九日チーム最終案を約一カ月後になって撤回し、四月一七日には「私立学校振興助成法案要綱」という名称に差し戻して、新たなチーム案として発表した。そして、文教部会も四月二四日に会合を開いて、新たなチーム案「法案要綱」の方向で党内をまとめ、野党にも同調を求めて、開会中の第七五回国会に法案を提出することを確認した。この段階において、「法案」（チーム最終案）から「法案要綱」（チーム案）への後退がなぜ生じたのか。その理由は、

以下の二点にあったものと思われる。

第一は、野党対策である。当時、社会党を初めとする野党各党派も、それぞれ独自の私学助成法案を提出する構えを見せ、場合によっては五党の法案が競合する場面も予測された。社会党は前述のように、一九七四年五月の時点で試案を発表し、議員立法を検討していた<sup>(63)</sup>。民社党もまた七四年中に法案要綱を作成していた<sup>(64)</sup>。公明党も一九七五年三月には、政策審議会名で「私立学校教育振興助成法案大綱」を作成した<sup>(65)</sup>。共産党はこの時点において未だ法案要綱等を作成していないが、独自の私学政策（『日本共産党の大学政策』に所収）を、五月に発表する直前であった<sup>(66)</sup>。藤波文教部会長はそこで、自民党のリーダーシップの下に与野党が話し合いの席につき、そのことによって立法促進の雰囲気を作ろうとして、野党に非公式に打診を行ったところ、局面打開の感触を得た。社公民三党は自民党との協議に応じる姿勢を示し、共産党も他党との意見調整に応じる見通しとなった。そこで自民党文教部会は、最終的な法案から大綱的な「法案要綱」に差し戻すことによって、与野党間に協調気運を醸成し、そのことによって、立法化消極論に立つ大蔵省の反対を押し切ろうとしたものと思われる。藤波部会長は、衆議院文教委員会内に各党代表の小委員会を作り、本「要綱」をタタキ台にして、各党共同提案に持ち込むことを構想していたと、報じられている<sup>(67)</sup>。

第二は、チーム最終案作成後も、なお文部省との調整を要したためであり、また私学経営者団体からも前述のような注文や要望が出され、なお合意が獲得できなかったためであると思われる。三月に入ると文教部会の作業はいよいよ大詰めとなり、関係各方面との最終的な調整段階を迎えていた。文教部会は先ず文部省との調整に着手し、文部大臣、管理局長、振興課長等と再三にわたり会議を開いた。そして統一地方選挙終了直後の四月一三日から、文部省との最終的な調整のための会合を数回にわたって開催し、その会合も深更にまで及んでいた。そして、私学振興助成法案の内容について両者の間で一応調整が終わり、その結論を基にした立法化の作業が衆議院法制局に移され、法制局でまとめたものが、四月一七日に発表された「私立学校振興助成法案要綱」であると、報じられている<sup>(68)</sup>。また塩崎チーム座長も、「法案要綱」をめぐって四月二四日に行われた文教部会と私学経営者団体との懇談会における冒頭挨拶において、「三月にまとめた法律案の条文は、その後、文部省並びに私学側の修正、追加、補足の申し入れもあり、再び要綱案から練り直した」と述べて、この間の事情を明らかにしている<sup>(69)</sup>。

以上のような事情の下で発表された四・一七チーム案の「法案要綱」（全二四項）の特徴点は次の通りである<sup>(70)</sup>。第一に、二分の一補助完成の年次計画を、これまでの三年間から五年間にダウンさせた（第一九項）。これは重大な後退である。第二は、傾斜配分規定等の大幅な簡略化である。補助金の減額交付・不交付を行う場合は、最終案の八項目に代わって、①法令の規定等違反の場合、②収容定員を超える

数の学生等在学の場合、③その他財政状況、教育条件、管理運営が適正でない場合の、三項目に限定された(第五項)。ただし、所轄庁の権限は、①会計状況に関する報告徴収権・帳簿等の検査権、②著しい収容定員オーバーの場合の是正命令権、③予算の変更勧告権、④役員解職勧告権の四項目であり(第一五項)、前回と同様である。さらに、「私立学校法第五九条の監督規定の整理等、関係法律について所要の規定を整備する」という、抽象的な表現の規定がある(第二四項)。第三に、高校・大学の学科と大学院の研究科の設置、収容定員の変更に関する認可制への移行(第二二項)、当分の間の大学設置・定員増の不認可(第二三項)の規定は、従前通りである。第四に、助成内容に関しては、国が二分の一を補助するのは、大学・高専と広域通信制高校の経常費と教育(研究)設備費の二種である(第三項、第六項―ただし後者は、「補助することができる」。高校以下については、経常費と教育設備費の二分の一を都道府県が補助し、国はその二分の一以内を補助する(第四項、第七項―ただし教育設備費については、都道府県が「補助することができる」。他の項目については、「必要がある」と認めるときは、特別の補助ができる」となっている(第八項)。その他、大学移転の財政的促進条項は同じである(第九項)。他に、授業料免除を行う私立大学への補助(第一〇項)、学費貸与事業を行う学校法人への援助(第一二項)、私学教職員への退職手当支給事業への補助(第二二項)、幼稚園就園奨励事業への補助(第二三項)、間接補助(第一四項)、書類の作成・届出(第一六項)、公私立学校調整協議会の設置(第一七項)、個人立幼稚園の五年以内の学校法人化(第二〇項)、日本育英会法の一部改正(第二二項)が規定されている。31

本「要綱」に対する私学経営者団体側の対応としては、全私連が四月二二日に代表者会議を開き、要綱の趣旨に沿って法案の早期提出を促進する方針を決定した。すなわち、「細部においてはやや不十分な点があっても今後立法にあたって検討することとし、大綱において賛成できる」(村井早大総長)との態度表明があり、「条文作成の過程で十分協議し、必要があれば部分的な修正を要望する」ことを含んで、新しい法案要綱の趣旨に沿って、「速やかに法案の国会提出を要望する」ことが確認された<sup>(71)</sup>。私大連盟も四月二二日に開いた理事会上に藤波部会長を招き、多少問題はあがるが基本的には賛成であり、今国会に法案の upper程を要望するの態度を決定した<sup>(72)</sup>。そして、前述の四月二四日の自民党文教部会との懇談会に出席した私学各団体(私大連盟、私大協会、私大懇話会、日私短協、私中高連、私小連、日私幼連、日本私立医科大学協会、私学振興財団、私学共済組合、私学研修福祉会)の各代表者は、補足的に要望を述べたが、基本的には各団体とも要綱に賛成であるという意見を開陳し、結論としては速やかな法案の国会提出を、一致して要望したのであった<sup>(72)</sup>。

(61) 手直し前の三月一三日チーム当初案の全文は、衆議院法制局より提供された。手直し後の三月一九日チーム確定案の全文は、私学時報七九二号、七九四号(七五年四月一日、二二日)の各(2)面に所収。

- (62) 意見書の全文は、私学時報七九三号（七五年四月二一日）(1)面所収。
- (63) 社会党は教育文化政策委員会名で再度一九七五年五月に、「私立学校助成法案要綱」をまとめて発表した。日本社会党政策審議会編『75国会報告—インフレ・不況とのたたかい』（月刊社会党号外・一九七五年七月）三一—三二頁参照。
- (64) 教育新聞六〇号（七五年四月二八日）(1)面によれば、民社党はこの時期に再度、同文の「私立学校教育振興助成法案要綱」を発表している。
- (65) 公明党案の概略は次の通り。憲法・教育基本法に基づき、教育費負担の軽減、国公立間の教育研究の質の格差を是正し、教育の機会均等を図ると共に、私学教育の健全な発展を図ることを目的とする。大学への助成のうち経常費補助は、対象を教職員人件費・教員研究費・運営費とし、国が二分の一を補助。算出は国の経費を参考にし、傾斜配分規定はなし。施設設備費は国立の水準まで国が二分の一を補助。他に特別助成規定もあり。高校以下の経常費は都道府県が二分の一を補助し、国がその二分の一を都道府県に補助。対象・算出方法は大学に準ずる。施設設備費も公立の水準まで同様の率で補助。他に補助金配分機関として、「私立学校助成審議会」を新設する。社公民三党諸案の比較対象について、私学新報四七七号（七五年五月一日）(3)面参照。
- (66) 共産党の政策は、助成目的として教育・学問の民主的発展など、助成率は大幅増額で減額不交付条項はなく、助成にひもがつかないこと、管理運営の民主化や民主的監査制度などを提示していた。渡辺久丸「私立学校振興助成法の立法過程と問題点」（同著『現代日本の立法過程』法律文化社・一九八〇年所収）九三頁より再引。
- 私学新報四七五号（七五年四月二五日）(1)面による。
- (67) 私中高連「『助成法』制定促進の経過」私学時報八〇六号（七五年九月一日）(2)面所収による。
- (68) 私学時報七九四号(1)面。
- (69) 全文は、前注69および私学時報七九五号（七五年五月一日）(1)面に所収。衆議院法制局からも全文を提供された。
- (70) 注67文献による。
- (71) 会合の様子は、注69文献参照。
- (72)

第七節 最終局面における反対論

七五年五月に入ると文教部会は、五月六日に「私立学校振興助成法案要綱」を最終法案要綱として発表した<sup>(73)</sup>。この「法案要綱」は、先



の四月一七日付チーム案の「法案要綱」と、次の二点を除いてまったく同文であった。第一点は、私学教職員に対する退職手当支給事業への補助の項に研修事業への補助を追加した点である。そして第二点は、私大の新設抑制規定を、「文部大臣は、当分の間、私立大学、学部等の設置及び収容定員の増加を認可しないものとする」とすること。ただし、大学設置審議会及び私立大学審議会の意見を聴いて特に必要があると認める場合は、この限りでないこと」から、「文部大臣は、当分の間、特に必要があると認める場合を除き、私立大学、学部等の設置及び収容定員の増加を認可しないものとする」とに、変更した点である。

四・一七「法案要綱」とほとんど同一の五・六「法案要綱」が、再度まとめられた事情は以下の通りである<sup>(74)</sup>。四月二四日の会合以降、文教部会は、文部省および私学経営者団体との調整がなつたものとして、自民党内における調整作業に入っていた。五月六日は、松野政調会長・灘尾総務会長に対して、部会としての趣旨説明を行う予定であった。そして、趣旨説明を行う前に、文教部会・文部省・私学経営者団体の三者間の意思を再確認してほしいとの要請が藤波部会長から出され、急遽、私学各団体事務局長会議が開かれた。この会議には、文部省から高石振興課長、衆議院法制局から石黒第二部第一課長等が出席した。この会合において、研修福祉会が要望した要綱への研修事業の追加は、簡単に了承された。次に私学側は、四・一七法案要綱の第二二項と第二三項に対して反対した。しかし法制局側は、第二二項は大蔵省の反対をクリアーするために必要な規定であり、第二三項は議員の強い要望で設けられたものであると発言した。そこで、後者に関するのみ、「特に必要があると認める場合」を但書事項から本文中に移しかえ、現状凍結には例外の場合があるという趣旨をより明確にすることで、文部省側も同意した。他に二、三の点について私学側は不当干渉の懸念を表明したが、文部省側は行政段階において慎重に取り扱う旨を述べて認めず、私学側も以上の二点のみの修正で合意したのであった。

五月に入ってから法案国会上程に対する難点は、依然として、財政難を理由とする大蔵省の強い反対であった。大蔵省の見解は次のようなものであった。法律が成立すれば、経常費についての国の補助だけでも総額三千七百億円余りの財政負担となる。歳入欠陥で財政事情が悪化している現状では、実現不可能な法案である。そして、①五年計画で経常費の半額補助というのは政策目標として掲げることがありえても、政府の法的義務とするのは適当でない。②高校以下の私学については都道府県が公立高校との見合いで補助するべきだと、自民党に反論した。従って、「今国会中に法案を提出できるかどうかは微妙な情勢」であった<sup>(75)</sup>。

しかしながら他方で、四月二日に七五年度予算が成立した直後、文教部会の塩崎議員たちが三日間をかけて三木首相を説得し、首相から直接、議員立法として国会に提出する件につき、「よからう」という了承を取り付けていたという事実があった<sup>(76)</sup>。塩崎議員は次のように証言している。「情勢は厳しく五十年年度の予算案が成立するまでは私自身、この助成法案はまだ二年くらいかかるのではないかと、いささ

か悲觀的になつた時もあったくらいです。しかし、チャンスが遂に到来したのです。それは、まず第一に田中内閣の後を青木の露露のよう  
に受けついだ三木内閣は、新たに永井文部大臣を迎え、何か新しい文教施策を探し求めていたのです。第二に、かねてから私立振興助成法  
の推進者であり、三木首相の秘蔵っ子である西岡武夫先生が文教部会長から政策審議会国会対策委員になられたことが大きく歴史をかえま  
した。すなわち、あの情熱的な西岡先生のことですから、予算案が成立するのを待ちかねるように三木首相を説得し、三木内閣の新施策と  
して通常国会に議員立法の形で提出することの約束を三木首相から得られたのです<sup>(67)</sup>。従つて、四月初旬の時点において、法案の上程  
自体については政権トップの了承が得られていたのであるが、自民党内における内閣の支持基盤の弱さ、国会運営上の問題点<sup>(68)</sup>、それに大  
蔵省の強硬な反対が輻輳して、国会審議への法案投入までには、なお相当の紆余曲折を経なければならなかつたのである。

このような状況の中で五月二五日に閉会予定の通常国会は、翌二六日から四〇日間の会期延長となつた。そして五月二六日には、私中高  
連・私小連・学法幼・父母会の四団体が「私立学校振興助成法制定実現決起大会」を開催し（参加五百名）、中央と各地において助成法制  
定実現のため、陳情・電報など多様な運動を展開する決意を改めて確認した。そして大会に出席した藤波部会長は、挨拶の中で、「各議員  
が一体となつて党の政調会、総務会、幹事長、政調会長総務会長等に了解賛成が得られると共に、大蔵大臣を初め財政当局の了解が得られ  
るよう連日活動しているのが現状であり……幸にして最近、国会の会期が四十日延長されたので、この『私立学校振興助成法』については、  
党議決定を見れば会期延長後であっても提案することにやぶさかでないという政調会長の了解を得ることができました」ので、「速やかに  
法案が国会に提案出来ますよう最善の努力を致したい」旨の決意を述べていた<sup>(69)</sup>。

六月に入ると文教部会議員の説得工作に対抗して、財政当局が逆に、政調会、政策審議会、総務会に対して、「徹底的に反対陳情を行つ  
た」と報じられている<sup>(70)</sup>。そこで文教部会は、大蔵省に対して反対理由を具体的に提示するよう申し入れを行い、六月二二日に大蔵省は次  
の三点の回答を寄せた。それは、①「二分の一補助」とあるのを「二分の一以内」とすること。②「二分の一を五カ年で完成する」という  
内容については、五カ年という年限を除くこと。③高校以下の規定は削除すること、というものであった。文教部会はそこで、①②はやむ  
を得ないが、③は拒否するとの態度を決定した<sup>(71)</sup>。そして翌六月一三日に、文教部会プロジェクトチームは、「私立学校振興助成法案につ  
いて」（要綱）と「私立学校振興助成法制定の意義について」と題する文書を取りまとめ、そこにおいて五月六日の文教部会の最終法案要  
綱を大幅修正して、大蔵省の反対論の收拾を図ることにしたのである<sup>(72)</sup>。

「私立学校振興助成法案について」（要綱）は全七項からなり、次の諸点を述べていた。①国は、大学・高専の教育研究に係る経常的経  
費と高校の広域通信制課程の教育に係る経常的経費について、その二分の一以内を補助するものとし、経常的経費の範囲は政令で定めるも

のとす(第二項)。②都道府県は、高校、中学、小学校、盲、聾、養護学校、幼稚園の教育に係る経常的経費について、その二分の一以内を補助するものとし、国は、都道府県に対し、その補助に要する経費について援助するものとする(第三項)。③年次計画について規定は設けず、毎年度の予算において計画的な実現に努めることとする(第五項)。④大学移転に対する補助等の規定は設けない(第八項)。⑤文部大臣は、当分の間、特に必要があると認める場合を除き、私立大学、学部等の設置及び収容定員の増加を認可しないものとする(第七項)。一月前の五月六日の最終法案要綱においては、各々、①に関して、国が二分の一を補助すること。②に関しては、同様に都道府県が二分の一を補助し、国が都道府県に対しその経費の二分の一を補助すること。③は五年計画を立てていたこと。④は国が、移転のための施設建築費の一部を補助することができることを、規定していた。従って、六月一三日の段階に至ってついに、「法案は、政府に対して私学助成の義務を課するものから努力目標を明示したものに、性格が一変」してしまつたのであつた<sup>(6)</sup>。

にもかかわらず、後者の「私立学校振興助成法制定の意義について」という文書においては、①私立学校法、私学教職員共済組合法、私学振興財団法とあわせて、私学に関する重要な法案が準備される。②経常費補助に法律の根拠を与えることにより、予算獲得の目標が設定しやすくなり、毎年度の予算措置の安定性が期待できる。特に財政危機のこの時期に、関係者に大きな安心感を与える。③一千億円を超える補助金であるので、単なる予算補助ではなく法律により配分基準を示し、監督規定を整備する必要にこたえる。④自民党による議員立法の意義の四点を、法律制定の意義として指摘していたのである。すなわち、自民党の議員立法として制定される私学振興助成法は、私学に関する法体系の一環をなすものであり、大蔵省の圧力により助成内容が大幅に骨抜きとなつてしまつても、なお且つ、補助金配分基準と私立学校に対する監督規定を法定することができ、また予算獲得の際には有力な武器として用いることが可能となり、ともかくも根拠法制定によつて私学関係者の期待に答えることができるという諸点に、プロジェクトチームは、法制定の意義を見出していたのである。この二点の文書は、六月一三日中に永井文相、久保田衆議院、内藤参議院両文教委員長、塩崎座長らの間で意見の一致をみたものであり、福田副総理、松野政調会長の了承も得ており、なお大蔵当局の反対は強いものの、自民党は国会提出を押し切る構えであると、報じられていた<sup>(8)</sup>。本修正要綱は六月一七日に文教部会において了承確認され、二三日頃までには法案を、国会に提出することが決定された。

しかしながらこの最終段階に至つても、事態はなお決着を見なかつた。その事情は以下の通りである。

第一は、土壇場において私大協会が、部分的修正に強く固執したことである。私大協会は六月一七日に常務理事会を開き、藤波・西岡・塩崎の三氏と森喜郎・斉藤十郎の両文教副部会長を招いて意見を交換し、六月一三日の修正要綱の第七項(上述の⑤)を削除し、それが無理ならば修正せよという要望を提出した。しかし西岡議員は「この点を割れば法律はできない」として、三時間に及ぶ協議は平行線をた

どつたのである<sup>(84)</sup>。その結果、私大協会は中原美会長名で自民党議員にあてて、この第七項は「到底絶対にこれを許容することはできません」という強硬な見解を発表した。その理由は第七項が、「現行学校教育法および私立学校法に拠って行われている自由主義、民主主義を基本とする国の文教行政を根本的に変革しようとするものであり、その結果は、官僚独善の文教行政の復活に途を開く危険性がある」というものであった<sup>(85)</sup>。

最終的に提出された法案においては、問題の規定は、「昭和五十六年三月三十一日までの間は、大学設置審議会及び私立大学審議会の意見を聴いて特に必要があると認める場合を除き」、文部大臣は私立大学の設置、私立大学の学部又は学科の設置、収容定員増に係る学則変更についての認可はしないという内容に改められた。しかしながら、現状凍結条項に対する私大協会の反対は根強く、最後まで鎮静化しなかった。「政府の好むと否とによって生殺が決定されたり、……学部や学科の新設が政府の考えで左右されたりするとしたら、私立大学の自主性は存在しなくなるのみならず、わが国の将来の発展に憂慮すべき結果を招く危険性がある。このような重大な内容は、助成法の限界を越えたものであり、新設の大学、学部等については、文部大臣が特に必要と認めるもの以外は補助しないとすべきものであった」と、私大協会は指摘している<sup>(86)</sup>。

第二は、自民党政調会審議会<sup>(87)</sup>における反対論の存在である。六月一九日に政調会審議会が開かれ、そこには六月二三日修正要綱に基づいて衆議院法制局の手によって作成された「私立学校振興助成法案」<sup>(88)</sup>（全一六条、附則一二条）が提出された。しかしながら審議会においては、「現在の時点でこの法案を提出されることに遺憾ながら強く反対せざるを得ない」という意見が出されて、決定が保留となったのであった。指摘された諸点は次のようなものであった<sup>(89)</sup>。一般的問題として、①当面の財政危機との関連において——今後の財政運営は、きわめて厳しい節度が要求されるものと考えられる。このような時期に、私学の助成について新たに法律によって大きな財政負担を規定することは、たとえ二分の一以内という表現をとるとしても財政危機との関係においていかがかと思われる。②高校以下の助成について——これは、国・地方を通ずる事務分担、財源配分の問題に係る重大問題であり、きわめて慎重な取り組みが必要と思われる。この法案は現行予算措置と考え方の上で基本的に異なるものであり、（昭和）五一年度以降の問題とはいえ、きわめて問題である。③高等教育政策との関連において——今後の財政運営は、財政需要を伴うすべての施策について厳しい見直しなくして不可能である。こうした角度からみれば、今後の高等教育に係る財政負担は、国公私立大を含めた高等教育全般についての最も効果的なあり方の検討の上を立てて展望されなければならない。これなくして私大助成についてのみ先行的に助成の強化を宣明することはいかがかと思われる。

次に、法案内容についての問題点としては、以下の六点が指摘された。④第四条（私立大学等の経常的経費についての補助）について――

—政令で範囲を定める余地はあるものの、イ、経常的経費全般にわたる補助である点、ロ、以内とはなっているが二分の一以内という定率補助の建前を規定している点、ハ、「補助するもの」として国に補助を義務づけている点で、現行予算措置とは異っている。②第五条（私立高校等の経常的経費についての補助）について——イ、都道府県は「補助することができる」となっているのに対し、国は「補助するものとする」と義務づけられており、規定全体を通じてみれば私立高校等に対する助成規定というよりは、国の都道府県に対する補助を義務づけている規定であり、現行予算措置と基本的に異っている。ロ、現行予算措置は、五〇年度予算折衝時に政調会長をも含めて大蔵、文部両大臣間で確認されている通り、「都道府県による助成という現行制度の基本を変えることなく、これを奨励するための当面の誘導措置として」八〇億円が計上されたものであり、国が都道府県に対して補助を義務づけられるというこの法案の規定は、これと全く異なるものであるのみならず、地方財政上の国と地方の負担関係に影響するきわめて重要な問題である。③第五条第三項（広域通信制高校の経常的経費についての補助）について——現在定時制通信制教育振興の一環として行われている私立広域通信制高校に対する補助は、全くの奨励補助として四九年度から計上したものであって、二分の一以内を国に義務づけるというこの法案の内容とはかけ離れたものである。④第八条（特別の補助）「国又は都道府県は、私立大学における學術の振興及び私立学校における特定の分野、課程等に係る教育の振興のために必要であると認めるときは、学校法人に対し、第四条第一項並びに第五条第一項及び第三項に規定する補助（上掲の①②③に該当）のほか、特別の補助をすることができる」とについて——現行予算上は配分上の措置であり、規定するとしても条文上検討の要がある。⑤第一〇条（地方公共団体の就園奨励事業についての補助）について——現行の幼稚園就園奨励費補助は、公私立を通じ幼稚園教育の振興という別個の見地から、奨励的予算補助として計上されているものであり、しかも上掲②の確認事項の中で、「幼稚園就園奨励費補助とこの措置との関係については、今後十分検討する」とされており、その検討段階でこれを法定することには反対である。⑥附則第三条（日本育英会法の一部改正）について——育英奨学制度全般の見直しなしに、育英会法を改正することには反対である。

以上のように、政調会審議会において提起された様々な反対論は、主に財政運営上の見地からのものであった。また、政調会審議会における各論上の問題点の指摘はすべて、最終的に文教部会において受容するところとなった。そして大蔵省の絶対反対の反対をなくす調整を行った上で、六月二四日に再度会合を開くことで、審議会は終了となったのである。

(73) 全文は、私学時報七九六号（七五年五月一日）(1)面。私学公論一一卷六号（七五年六月）四頁、曾田義雄「私学振興助成法案」三田評論七五〇号

（七五年七月）五七—五九頁に所収。衆議院法制局からも全文を提供された。

- (78)(77)(76)(75)(74) 注68文献および私学新報四七七号(七五年五月一五日)(1)面による。  
朝日新聞一九七五年五月一九日(1)面。  
一九九〇年一月三〇日の総務庁における塩崎潤長官とのインタビュによる。  
塩崎潤『私夢—私学振興助成制定の思い出—』(今日社・一九八六年)一七頁。  
第七五回通常国会は、三木内閣の公約案件である独禁法改正案、公選法・政治資金規制法の改正案、値上げ三法の成立が懸案となっていたが、衆議院文教委員会においては、専修学校法案(学校教育法の一部改正)と幼稚園法案(私立学校法の一部改正)が議員立法として提出され、成立の優先順位としてはこれら両法案の方が先であった。
- (81)(80)(79) 決起大会の模様と藤波挨拶は、私学新報四七八・四七九号(七五年五月二五日・六月五日)各(1)面、私学時報七九八号(七五年六月一日)(1)面参照。  
注68文献による。  
文書の全文は、私学時報七九九号(七五年六月一日)(1)面、私学新報四八〇号(七五年六月一五日)(1)面、私学公論一一卷六号五頁に所収。衆議院法制局からも全文を提供された。  
朝日新聞一九七五年六月一八日(1)面。  
毎日新聞一九七五年六月一四日夕刊。  
教育芸術新聞九二二号(七五年七月二日)(1)面による。
- (86)(85)(84)(83)(82) 私大協会の反対見解は、同前および私学公論一一卷六号五頁に所収。  
矢次保(私大協会事務局長)「私学の自主性の将来を憂う」IDE一六二号(民主教育協会・一九七五年一〇月号)二〇頁。このような私大協会の反対論(および反対行動)に対し、当時の大木私大連盟副会長は次のような言葉で「糾弾」している。「私大のある団体の幹部の数名が、この法案の成立のより上りの最高潮の時点において、……悪法であるから、……むしろこれは、魔案にしてくれという猛烈な運動を展開した。この分派行動は全く看過できない卑劣な行動であって、われわれ全私連の代表者一同は青天の霹靂のごとく驚いた。……(彼らは)積極的にこの法案の不成立の請願運動を開始し、自民党の文教委員を訪問し、また大蔵省側のこの法案成立に強硬な反対の態度を示しているものたちに便乗して、これが反対の陳情のため、さらに自民党の政調会の幹部諸氏をも戸別訪問した。真に許し難い背信行為である」と。大木金次郎「法律の成立を評価する」同上誌一六一—一七頁。大木氏は後の回顧座談会においても同様な発言をしている。「座談会・私学振興助成法成立の経緯と問題点」私学共済一一卷八号(学園書房・一九七五年八月)八頁参照。保田教授は、ここに「品性のかけらをみることはむづかしいとしても、そこに厳然とあるのは、伝統ある大手私大を中心と

して組織されている私大連盟と新興中小私大を中心に組織されている私大協会との深刻な利害対立である。つまりこれは、……いわば高度に発達した（？）大学を中心とする団体と発展途上大学を中心とする団体との経営者の矛盾の一表現と解するはかはない」と、評している。注30論文六一―六二頁。

- (87) 政調会審議会は、政調会長、副会長（八名、うち二名は参議院側）、審議委員（一九名、うち四名は参議院側）をもって構成し、部会審議の完了した政策案、主として法律案の審議に当たる政調会中の機関である。委員には多くの場合、政策通が選ばれ、部会・特別調査会の行き過ぎた行動を牽制する、チェック機関の役割を果たすと言われている。村川一郎「自由民主党の政策決定機構」ジュリスト八〇五号二一五頁、同著『自民党の政策決定システム』（教育社・一九八九年）一四四―一四六、二七五―二七六頁参照。

全文は、衆議院法制局より提供された。

- (89) 本文中の叙述は、衆議院法制局より提供された「私立学校振興助成法案について（六月一九日自由民主党政策審議会における発言の骨子）」による。

#### 第八節 最後の最終案の作成と国会審議

さて以上のような政調会審議会における審議未了を受けて、六月二三日から二四日の払暁にかけて衆議院第一五控室において、西岡・藤波・塩崎三議員と大蔵省広江主計官との徹夜交渉が行われ、そこには自治省松浦財政局長も同席した<sup>(9)</sup>。この段階になっても大蔵省は、「経常費補助をたとえ、二分の一以内」にしても、今後の財政負担を法律で規定することには強く反対せざるをえない。単年度ごとに国家財政の総ワクの中で考えるべきである」と述べ、計画的な予算増そのものに反対であるという見解をもっていた。また高校以下についても、「国、地方を通ずる事務分担、財源配分の根本にかかわる重大問題」であるとして、補助の義務づけ規定に強い抵抗を示した。大蔵省は、七五年度予算に盛り込まれた八〇億円の補助が、今後、国庫による高校以下への補助義務に転化することを極力避けようとして、「都道府県への奨励的な誘導措置である八〇億円と、国が都道府県への補助を義務づけられる法律規定とはまったく異なる」と、反対したのである。他方自治省は、「都道府県が行う補助の二分の一すらも国が補助しないとすれば、財政難に悩む都道府県が私学助成に大きな財政負担をする必要はなくなってしまう」と、全く別の観点から異論を唱えた。そこで結局のところ文教部会議員は、大蔵省の見解を大幅に取り入れなければ法案の提出は不可能と判断して、大幅な譲歩を決意した。そして二四日未明になって法案の内容を、①二分の一以内を限度とする私大経常費補助を義務規定から、②二分の一以内を補助することができる」という任意規定に改め、③高校以下に対する都道府県の補助について

も、「二分の一以内を補助する」という義務を削除して、単に「補助する場合には」と改め、国の都道府県への補助も、「政令で定めるところにより、その一部を補助することができる」というゆるい任意規定に改めるということで、合意に達した<sup>(91)</sup>。そして六月二四日に開かれた自民党政調会審議会に、合意に基づいて修正された私立学校振興助成法案要綱および同法案<sup>(92)</sup>が提出されて、そこで了承され、引き続き開かれた総務会においても承認され、ようやく自民党の党議決定をみたのである。そして直ちに翌六月二五日に、西岡・藤波・塩崎議員に加えて、河野洋平・三塚博議員を提出者として、私立学校振興助成法案が衆法第三六号として国会に提出されたのであった。

提出された法案は衆議院文教委員会に付託され、以下のような国会審議を経て、きわめて短期日のうちに可決成立した。まず、六月二五日夜には文教委員会理事懇談会が開かれ、自民党側が今国会中の成立を強く主張したが、野党側は「内容を検討する必要がある」として、その場での態度表明を避けた<sup>(93)</sup>。そして、翌六月二六日に衆議院文教委員会が開議され、午前中に塩崎議員による趣旨説明が行われ、午後四時半過ぎから円卓方式による自由討議が開始された<sup>(94)</sup>。そこにおいては次のような質疑・答弁が交わされた。すなわち、「大幅後退は財政上の理由である」(塩崎)。「大骨も小骨も抜かれてしまったので精神規定程度のものでよい」(森)。「立法は教育界に大きな意義をもつ」(藤波)。「手続きの問題がある」(木島喜兵衛議員・社会党)。「大蔵省との調整に時間がかかった」(藤波)。「大蔵省の財政理由が優先するのは納得がいかない」(森)。「私学を国民的背景の下に位置づけることになるので本法は意味がある」(河野)。「二分の一以内の補助では画竜点睛を欠く。文部省が有難迷惑で逃げ回っていたのではないか」(森)。「議員立法という姿の方が政府提案よりも憲法の精神に沿っている」(永井文相)。「私学の現状を踏まえて予算が苦しくても助成しなければならぬ」(山原健二郎議員・共産党)。「公明党も案を出している。早く片付けるといふのは今日中なのか」(高橋繁議員・公明党)等である。さらに、一時間弱の休憩後に再開された委員会においては、ようやく以下のような各論的な問題が論議された。「高校以下の私学の補助の点が逆に宣言法のような形になっていることに腹立たしさを覚える。このあたりがすばんできたことに非常な憤りを覚える。大学の新設、学部の増設、定員の増加について認可しないという附則は、自由主義の見地からみれば大変な統制につながる」(森)。「これには単なる財政上の理由だけではなくて、個性のある教育水準の向上をねらうという教育上の理由がある。これは現行の運用の追認である。また、一二条の所轄庁の権限は十分な理解をもって迎えられる」(塩崎)。「五年間の原則不認可は、認可するものがその質を判断することになる。教育基本法一〇条を配慮していないのではないか」(木島)。「大学設置審、私大審の意見はあくまでも諮問であるので、文部大臣の意図で決まるのではないか」(受田新吉議員・民社党)。「この条文の基本思想は、高等教育機関の野放図な拡大は望ましくないという点にある」(西岡)等が、それである。その後三〇分ほどの休憩の後、午後二時過ぎから委員会が再開され、冒頭に慎重審議を求める社共公民四党の共同動議が提出されたが、



否決され、次に自民党提案の質疑終了動議が可決され、討論に入った。討論終了後直ちに採決となり、自民党のみの賛成多数で法案は可決され、午後一時三九分散会となった。

翌六月二七日に開かれた衆議院本会議においては、二二分間で本法案を含む四本の教育関係法案が可決された。そして参議院に送付された本法案は、七月一日の参議院文教委員会で審議された。当時、共産党・公明党は参議院副議長不信任案を提出していたため委員会出席せず、文教委員会は自民党の三党のみの出席で開会された<sup>(95)</sup>。参議院文教委員会においては<sup>(96)</sup>、久保巨議員(社)の質疑があった程度で、ほとんど審議らしい審議もなしに採決に入り(討論はなし)、自民党・民社党の賛成、社会党の反対で可決された。その後、①私大への国の補助を、できるだけ速やかに二分の一とするよう努めること。②定時制通信制の補助については、特段の配慮をなすこと。③大学・学部の新設抑制にあたっては、一律規制にならないようにすること。④新規の定員増加は特別の事情がある場合を除き抑制するが、既に収容している実員については可能な限り定員化を図ること。⑤補助金減額等の措置を講ずる場合は、著しく公共性を阻害する場合等に行うこととし、私学の自主性は極力尊重すること。⑥前五項の進捗状況について、政府は国会に対し、適時報告すること。政府は本法案の運用にあたり、以上の事項について、「特段の配慮をすべきである」という内容の附帯決議(案)が三党共同で提出され、委員会決議となった(この間、他の案件審議も含めて二時間で終了)。そして、参議院本会議は会期最終日の前日の七月三日午前五時前に、本法案を含めた教育関係法案七本を一括して可決したのであった。

以上のように、法案の衆議院文教委員会における審議時間は計五時間一分であり、参議院文教委員会においては実質的な審議も行われなかったのである。これについては、次のような指摘がなされているところである。すなわち、わが国において初めて、私立学校に対して国庫補助を行う法的根拠を与えるために制定されようとした本法が、①立法段階で私学関係者の要望を汲みこんでいたとしても、公開討論の場である国会において本法に関する意見を十分に開陳させて、なお広く国民的合意がとられるべきであったし、それは本法が議員立法であったからとて省略しうるものではない。②憲法八九条との関係についていかなる解釈に基づくものであるのかも、明らかにしておくべきであった。③そもそもこの程度の審議でよかったのか、「きわめて疑問視される」ところである<sup>(97)</sup>。私学振興助成法案の国会審議状況は、私学振興財団法案のそれ<sup>(98)</sup>と比べても雲泥の差が見られるが、このような事態をもたらした要因としては、次の二点が指摘できよう。

第一は、当時の私学の危機的な財政状況の中で<sup>(99)</sup>、私学に対する国庫助成を法制化すること自体について、野党側が強力な反対論を提起することが困難であったからであろう。私学振興助成法には、アメ(助成)とムチ(統制)の両側面が含まれていた。そして確かに、憲法二六条・八九条論、教育基本法一〇条論、私立学校法上の凍結条項解除の是非論、届出制から認可制への私立学校法上の原則改正の妥当性

等々を検討しなければならなかった。また、国の義務的な負担法から国の裁量的な負担法への、単なる宣言法への助成内容の後退についても、論議を尽す必要があったと思われる。しかし私学助成に関する国民的合意の存在という幻想から逃れることのできなかつた野党各党は、本格的論議を行う気力を持ちえなかつたのである<sup>(90)</sup>。

第二は、育児休業法案成立との取引き・抱き合わせがあつたことが推測されている<sup>(91)</sup>。第七五回国会においては、日教組婦人部の九年越しの懸念であつた育児休業法案も上程されていた。一九七五年は国際婦人年でもあり、保革伯仲となつた参議院情勢において、育児休業法は成立の好機を迎えていた。しかし、育児休業法の自民党案には日教組の不満が強く、社共両党はそのまま同意できなかつた。また社会党を初めとする野党側は、補助内容を後退させ監督規制措置だけは生き残っている自民党の私学振興助成法案にも、異論をもつていた。そこで、自民党が育児休業法案の対象に看護婦・保母等を加えることによって野党側の協力を取り付け、社会党も私学振興助成法案の規制条項に目をつぶるといふ歩み寄りがなされたと、言われている。自社提携の国会対策が文教法案の取扱いにも余波を及ぼし、私学への規制問題で社会党が抵抗する場面をかき消したのであると、報じられているところである<sup>(92)</sup>。

(90) 注77文献では二二日から二三日にかけてとなつてゐる。また、清水幸「私立学校振興助成法制定さるゝその経過と今後の対策」私学公論一一巻七号(七五年七月)六頁も同様。しかし他方、朝日新聞一九七五年六月二五日、私学新報四八一号(七五年六月二五日)(1)面、私学時報八〇六号、野上修市「私立学校振興助成法の問題点」日本の科学者九二号(水曜社・一九七五年九月)二七頁、同「私学振興助成法の問題点と今後の課題」(同著『憲法問題の解明』成文堂・一九八二年所収)二八四頁は、二三日から二四日説を取つてゐるので、後説に従ふ。

(91) 本文中の叙述は、私学新報四八一号による。さらに藤波議員は、全関西国庫補助促進同盟總會における後日の講演で、「立法化の内幕」についてこう述べてゐる。「最終的に、やはり国会提出をしようとするギリギリのところはどのへんかを探つてまいりました時に、……せめて、二分の一を目標として示すことだけは、私どものギリギリの最低線だったので。そういうことで、二分の一以内を補助するという構えにさせていただきました……高校以下についてはその二分の一以内という表現も外れてゐるのではないかと、というご心配をいただいておりますが、これは今まで国が大学に対して助成をしていくのに準じて、自治省の方で財源措置をして、大体同じような形で都道府県が助成をしてきたという実績が積み上げられていますから、国が大学の方に二分の一以内と構えることによって、高校以下も大体それに準じていくことをお互いの常識にしようということ、最終的に外したわけでございます。……しかし、あの(八〇億円の)国からの補助金を年々積み上げていって、できる限り都道府県財政に迷惑をかけないように、文部省も文教部会も必ず文教政策の第一の課題として頑張っていくから、大蔵省との戦争を繰り返していくから、どうかこの案を飲んでほしい。自治省財

政局長も泣く泣くこの案を飲んでくれまして、今度の私学立法が誕生することになったわけでございます。」私学公論一一巻九号(七五年一〇月)六頁による(ただし、文意が通るように多少修正した)。

(92) 法案要綱は、第一項で目的、第二項で大学等の経常的経費への国庫補助、第三項で高校以下の経常的経費への補助、第四項で施行日、第五項で一八一年三月三十一日までの私大学部等の設置・定員増の原則的不認可、第六項で補助金の減額・不交付規定の整備等を、述べていた。法案は、第一条

(目的)、第二条(定義)、第三条(学校法人の責務)、第四条(私立大学・高専の経常的経費についての補助)、第五条(補助金の減額等)、第六条(補助金の不交付)、第七条(補助金の増額)、第八条(学校法人が行う学資の貸与の事業についての補助)、第九条(学校法人に対する都道府県の補助に対する国の補助)、第一〇条(その他の助成)、第一条(間接補助)、第二条(所轄庁の権限)、第三条(意見の聴取等)、第四条(書類の作成等)、第五条(税制上の優遇措置)、附則第一条(施行期日)、第二条(学校法人以外の私立の学校の設置者に対する措置)、第三条(私立学校法の一部改正)、第四一六条(同前に伴う経過措置)、第七一四一四条(関係法律の一部改正、一部改正に伴う経過措置)から成っていた。全文はいずれも、衆議院法制局から提供された。

朝日新聞一九七五年六月二六日。

以下の審議経過は、第七五回国会衆議院文教委員会議録第一八号一頁以下参照。

(95)(94)(93) 赤旗一九七五年七月三日は、公選法をめぐる参議院副議長不信任決議案が共産党から提出されているさなかに、理事会、委員会を開催すること自体、「国会の慣例をふみにじる異例の行為」と報じている。

第七五回国会参議院文教委員会議録第一八号一頁以下参照。

(97)(96) 永井憲一「私学振興助成法の内容と問題点」季刊教育法二七号二二九頁。同様な指摘として、「立法経過からしても異常・山吉剛「私学助成法の危険な内容」教育三二九号(国土社・一九七五年八月)一二二頁。許すべからざる暴挙。碓田登「私学統制を強化する助成法」前衛三八六号(日本共産党中央委員会・一九七五年九月)一五七頁。きわめて非民主的な国営運営。野上注90論文「私学振興助成法の問題点と今後の課題」二八〇頁。

関係者の意思を徹する等の実質審議の手續きがとられないまま、きわめて短時間に一部政党の独走で可決された。立命館大学六学部長反対声明(注95の新聞による)等がある。

第六三回国会衆議院文教委員会議録第九一〇、一三一七号、第六三回国会参議院文教委員会議録第二一一六号を参照。

その概観として、高石邦男「私立学校振興助成法」ジュリスト六〇三号(七六年一月一日)一三六頁。

(100)(99)(98) 中村幸雄「私学振興助成法の問題点をつく」望星六巻九号(七五年九月)三三頁は、「国民的な理解を得られている私学振興に反対して『泥をかぶ

りたくない」とした国民無視の国会ポーズがまかり通り、およそ民主主義体制のもとでは考えられないような多くの問題点を、「見て見ぬふり」して成立となった」と、批判している。また塩崎氏も、注78の筆者とのインタビューにおいて、「野党側に反対はできないという空気があった」と述べている。

(101) この点を示唆するものとして、保田芳昭「私立学校振興助成法の成立過程と問題点」関西大学通信五九号（一九七五年一〇月）。

(102) 私学新報四八二号（七五年七月五日）（1）面による。

## 結 論

以上の検討によって、私立学校振興助成法の立法過程の特色としては、次の八点を指摘できよう。

第一は、自民党文教部会議員の圧倒的な主導力の下に、立法化が強力に推進されたことである。とりわけ、西岡・塩崎・藤波三議員の影響力は顕著であった。塩崎議員は、私学振興財団法の国会審議に参加して以来、「私学助成の資金配分機関に関する法律が先行するのは不自然であって、どうしても助成の原則を示す、いわば助成の憲法ともいべき私学振興助成法が絶対に必要で、まずこれが先行すべきであるとの信念」の下、自ら志願して私学助成プロジェクトチームの座長になり、「法律の制定に心血を注いだと述べていた<sup>(103)</sup>。藤波議員もまた、「どうしても私学に対して振興助成をするための法律的根拠を作らなければこれ以上の予算の伸びを期することはむづかしいと考えて……立法の作業を進め」たと、証言している<sup>(104)</sup>。そして、西岡議員の場合は、文教部会高等教育プロジェクトチームの教育改革第二次案の発表に見られるように、一九七五年から一〇年間の自民党の高等教育再編政策の、文部省に対する影響力の確立を意図して、その一環として、立法化を推進したのであると思われる。そして、これらの文教部会議員の取りまとめ役として、坂田道太元文相の存在感は大きなものだったと思われる<sup>(105)</sup>。

第二は、自民党の首脳部は、立法化について一貫して消極的な姿勢を取っていたことである。これは第七節で検討した一九七五年六月一日九日の政調会審議会における反対論の噴出、およびそこにおける松野政調会長の法案一時預かりの取扱、大蔵・自治両省との再調整指示などに、象徴的に示されているところである。三木首相による議員立法の提出了承も、最終段階に至るまで自民党全体を動かす大きな力にはならなかったのである。

第三は、立法化に当たって文部省の消極的な態度も顕著であった。これには、七四年当時の奥野文相が内務官僚出身であり、文相の取っ

ていた、高校以下の助成に関する国と都道府県間の役割り分担堅持論の与えた影響力も推察される。しかしより根本的には、自民党文教部会が構想した高等教育再編政策の一環として、私学振興助成法が立案されつつあることに対して、文部省が自らの行政領域への侵害を危惧したことによるものと思われる。第四節で検討したように、一九七四年一〇月の段階では、文部省は自民党文教部会に対して、立案すべき新法は私学助成の総合法ではなくて、単なる私学経常費補助法にとどめるべきであるという趣旨の申し入れを行っていた。文部省が、最終的に省議を重ねて文教部会案に合意したのは、最終局面の七五年五月に入ってからのことであった。<sup>(106)</sup>

第四は、予算支出を伴う議員立法に対する、大蔵省の強硬かつ執拗な反対論の存在である。経常費補助につき一九七五年度概算で三千二百五十五億円の財政負担となる文教部会案は、財政硬直化を恐れる大蔵省にとって机上の空論であった。「政策目標として掲げることがあっても、現行の予算措置とは余りかけ離れている」経常費二分の一国庫補助構想は、大蔵省にとって何としても阻止しなければならぬものであった。そしてその結果、大学の経常費補助に関しては、「二分の一補助→二分の一以内の補助→二分の一以内の補助ができる」となった。同様に高校以下の経常費補助に関しては、「都道府県が二分の一補助、国がその二分の一を補助→都道府県が二分の一補助、国がその二分の一以内を補助→都道府県が二分の一補助、国がその二分の一以内を補助→都道府県が二分の一補助、国がその一部を援助→都道府県が補助する場合、国はその一部を補助することができるといふ、転落過程をたどったのである。その結果、法案の国会上げに当たり、「本案施行に要する経費としては、約千百億円の見込みである」と説明されたように、私学振興助成法の制定をみていない時点の、七五年度予算案の私学助成費とほとんど同額の財政負担に押し止められたのである。ある論者はこの点を、自民党の「理想」が大蔵省に敗れたと評している<sup>(107)</sup>。また助成の完成年次計画についても、「当初は二分の一助成を三年で達成→五年で達成→年次計画の削除」という結果になってしまった。

第五は、地方財政の悪化を懸念した自治省の対応である。自治省は高校以下の国庫補助計画に対して、当初は、ある程度の期待をかけたいたと思われる。自治省は、一九七五年六月二三日から二四日の文教部会・大蔵省との三者交渉において、「そもそも都道府県が行う補助について国がその二分の一を、あるいはせめて二分の一以内の補助をしないのならば、都道府県が財政負担をする必要がない」という観点から、大蔵省による骨抜きに抵抗したのである。そして交渉の結果、高校以下に対する都道府県の補助が、義務規定から単なる任意規定に修正変更されるようになったのを受け入れて、最後の最終案を了承することになったものと思われる。

第六は、野党の立法過程において果たした役割の小ささを指摘したい。社会党・民社党・公明党はいずれも独自の法案を準備し、共産党も一九七五年五月には法案発表を予定していたとはいえ、準備状況は万全ではなかった。自民党文教部会および同部会私学助成プロジェクトチームが相次いで作成発表した種々の試案・法案要綱に対して、野党各党は、迅速かつ的確に対案を対置することができなかつたと言わ

ざるをえないのである。また特に社会党は、育児休業法の成立を望む余り、第八節で検討したように慎重かつ十分な国会審議の取り組みに怠慢であった。野党各党に対しては、私学振興助成法の持つ統制面に関する、正面からの本格的論議が望まれたところであった。

第七は、それと対照的に衆議院法制局の法案作成に果たした大きな役割が指摘できる。法制局は文教部会の指示に答えて、重要な各時期毎に、詳細な試案や要綱を準備するのに貢献したと言えよう。ただし、法案のもつ私学統制面に対しては、余り抵抗感を持たずに自民党の指示に従ったという限界が見られる。

第八は、当事者たる私学関係者の動向である。とりわけ全私連に結集する私学経営者団体は、立法化に当たって全力を傾注した。それは、二千五百万署名運動や一万六千人の「全国私学大集会」（七四年二月一日開催）などに代表される運動の高揚に示されたところであるが、反面、私学の財政危機突破のためにはやみくもに予算措置を保障する立法が必要であるという、経営至上主義的な動機のみ支配されていた所があったように思われる。国民の教育権の思想に基づく私学の公共性論・教育の機会均等論・私学の自主性尊重論は、第二節で検討した私大連盟の「私立大学に対する国庫補助金の新構想について」（七四年三月二十八日）に、わずかにその片鱗を見せているのみであり、本格的な理論的検討は行われなかった。その結果が、最終段階における私大協会の問題提起（私大現状凍結条項の削除要求）に対する、私大連盟の「糾弾」となって帰結したのである。立法化に当たって決定的な役割を果たしたのは、私中高連・私小連・学法幼・父母会などの高校以下の私学団体の運動であったが、これら諸団体は、自民党文教部会と密着して運動を進めてきたことよって、大蔵省の抵抗により無残な程削り取られほとんど意味のなくなった高校以下の助成面に対しても、問題を感じながらも、ともかく立法化は一步前進であったと評価しているのである。<sup>(10)</sup>

他方、日教組私学部の対応は、一九七四年一月二日の全国各地における「私学デー」の開催や、七四年秋からの全国一千万私学助成要求運動の展開に見られるように、「国民のための私学づくり」のためにそれなりの真剣な努力を傾けていた。しかし、その運動は一般論に終始し、具体的な法案作成・自民党案の批判的検討・世論喚起に結実しなかったと思われる<sup>(10)</sup>。また、「国庫助成に関する全国私立大学教授会連合」の運動も、結成されたのが七四年一月の段階であった。教授会連合は、七五年六月一八日の第二回総会において、私学助成法制定に当たっては、教育の機会均等を確保し、私立学校の教育・研究の充実ならびに学生父母の負担軽減の実現を目的とすることなどを盛り込むことを、国会等に強く要望するという総会宣言を採択したのであるが<sup>(11)</sup>、立法化に対する対応としては、いかにも後手に回っているという印象を否めないのである。

従って以上を総括すると、私立学校振興助成法の立法過程は、自民党文教部会が、私学経営者団体と密接に提携し、衆議院法制局の協力

を得ながら、高等教育再編政策の一環として立案作業を行い、野党の暗黙の合意を利用して自民党内を説得し、また立法化に消極的であった文部省を翻意させ、最終場面まで大蔵省の強硬な反対論と対決しながらも、それと妥協して大幅に助成面を後退させ、立法化に持ち込んだものであると言えよう。

注77文献九頁

注91藤波講演文献五頁。

- (105)(104)(103) 全私学連合『坂田道太先生を囲む私学感謝の集い・記念講演記録』（平成二年六月七日・私学会館）の中で、西原春夫全私連代表は次のように挨拶している。「とりわけ私どもにとって忘れてならないのは、昭和五〇年に、私学振興助成法を議員立法で成立させて下さったということでございます。昨日実は、……西岡武夫さんとお会いする機会があつて、その当時の話が出たのですが、……当時の若手が走り回って、私学振興助成法を議員立法で制定したんだけど、やはり押えである坂田先生がいらっしやらなかつたら、これはそう簡単にできるものではなかつたというようなことを申されておりました。……坂田先生がそのため（私学の発展のための意）にご活躍下さったことは、私ども私学の人間は一生忘れてならないと考えております」（同パンフ二頁）。
- (106) 私学時報七九八号掲載の藤波講演の中で、「今日（一九七五年五月二六日のこと）完全に（文部省の）了解が得られ、一致して協力が得られるようになりました」と明言。
- (108)(107) 徳武靖「『骨抜き』か『積極評価』か」季刊教育法一七号一九九頁以下。
- 私学共済二巻八号―二二号（七五年八月―十二月）は、法律制定後に広く私学各界関係者の声を集めて掲載している。それには高校以下のものでなく、大学関係者も含まれているが、一七名のコメントのうち、多少とも法律の問題点を指摘したものは、わずかに二名であった。
- (109) 一九七四年一月から七五年一二月までの日教組教育新聞においては、私学振興助成法に関連する記事はわずか二件しか掲載されておらず、これまで検討してきた私学時報、私学新報、私学公論等の私学団体関係紙誌と比べると、その無関心ぶりは際立っている。
- (110) 注66渡辺論文八一頁による。

〔付記〕本稿は、昭和六三年～平成二年度文部省科学研究費補助金（総合研究A―研究課題名「法律制定における国会議員の役割」）に

よる共同研究の成果の一部である。本稿の作成にあたっては、中村睦男・高見勝利西北法学部教授にご助言いただき、坂田道太元文相および塩崎潤前総務庁長官から資料提供とインタビューの機会を与えられ、さらに松本進衆議院法制局第三部長からご助力を得、小菅修一同第三部第一課長、綱島清兵衛同第三部第二課長からは貴重な資料提出をいただき、また宮本昌子北法学部助手には資料の整理等全般にわたってご協力いただきましたので、ここに記して感謝申し上げます。