

## 《論 説》

## 規制緩和時代の私立大学運営と税財政法務

石 村 耕 治

はじめに

- I 大学運営資金調達方法の推移
  - 1 依存する大学運営資金からみた分類
  - 2 わが国での大学運営資金調達方法の変遷
- II 私立大学財務の現状分析
  - 1 学校法人と私立大学との基本的な法的関係
  - 2 学校法人と大学（学校）の運営、学校法人の会計/財務の基本
  - 3 学校法人会計制度の基本
  - 4 私立大学の平均的な財務状況の分析
    - (1) 私立大学の帰属収入の推移
    - (2) 私立大学の消費支出の推移
- III 私立大学の運営資金調達源の多様化の課題
  - 1 市場経済を活用し、高等教育無償化の理念に資する私大運営に向けて
    - (1) 私大の実例分析
    - (2) デットファイナンス活用の可能性
    - (3) 収益事業や資産運用の可能性
      - (a) 学校法人の収益事業に対する政府規制
      - (b) 学校法人の資金/金融資産運用に対する政府規制
      - (c) アメリカにおける大学法人の資産運用と慎重人原則の展開
    - (4) 寄附金収入確保の課題
  - 2 市場主義、政府規制緩和時代における「公教育」を担保する仕組みのあり方
  - 3 大学運営資金調達における「納入金負担者」の法的所在
- IV 私学助成（補助金）法制の基本
  - 1 私学助成（補助金）の分類
  - 2 私学助成（補助金）にかかる準拠法令等（文科省関係）
  - 3 経常費補助金とは

- 4 施設・装備・設備整備費補助金とは
- 5 私立大学等の経常費補助金（一般補助・特別補助）額の推移
- 6 補助金の減額・不交付の仕組み
- 7 経常費補助金の減額法人一覧
- 8 私学助成（補助金）にかかる公的規制/監督の構図
  - (1) 私立学校法、私学助成法と補助金適正化法による私学補助金規制/監督
    - (a) 私立学校法による私学補助金規制/監督
    - (b) 私学助成法による私学補助金規制/監督
    - (c) 補助金適正化法による私学補助金規制/監督
  - (2) 会計検査院などによる私学補助金規制/監督
  - (3) その他の私学補助金規制/調査
  - (4) 納税者による法的統制の可能性
- V 私立大学運営と税制上の措置と課題
  - 1 現行の学校法人に対する主な税制上の支援措置
  - 2 学校法人、ステークホルダーへの所得課税上の支援措置強化の課題
  - 3 税制における国公立・私立イコール・フティング（競争条件の均等化）の課題
  - 4 寄附金税制のあり方
  - 5 消費課税上の支援措置の見直し～ゼロ税率採用の是非
  - 6 資産課税上の支援措置の適正化
- VI 機関補助から利用者補助への転換を問う
  - 1 機関補助から教育バウチャーへの転換を検証する
  - 2 アメリカでの大学教育バウチャーへの転換実例分析
    - (1) コロラド州の大学教育利用者支援制度の対象となる大学
    - (2) コロラド州の大学教育利用者支援制度のあらまし
    - (3) COF奨学給付額の推移
    - (4) COF奨学給付制度導入時の在籍者への調整措置
    - (5) コロラド州の大学教育利用者支援手続のあらまし
    - (6) コロラド州が利用者補助の仕組みに転換した背景
    - (7) 州内の公立大学を「企業体」に指定することの意味
    - (8) 州内の公立大学が「企業体」指定を受けた場合の影響
  - 3 わが国での大学教育バウチャーへの転換イメージ
  - 4 大学教育バウチャーへの評価

むすび

## はじめに

大学運営にかかる税財政法務の課題は、「大学の自治」や「大学財務の自律」のあり方などの視点を含めて考えると、実に多岐にわたる。しかし、「財政法学会」での報告ということ、また、求められているのは「私立大学の運営における税財務」についての報告である。したがって、できるだけ生の政治論は排して、私大の最大限の「大学財務の自律」を確保したうえでの資金調達方法の多様化に資する法制や税制のあり方、私学補助金（助成金）の交付・不交付などの決定にかかる争訟手続など私大財務をめぐる法務、学資・納入金負担者への高等教育へのアクセス度を高める法政策や税制のあり方を精査してみる。さらには、とりわけ私大の運営資金として重い役割を担い、財政法上も存在感が強い「私学助成（補助金）」を通じた私大運営への国家の過重規制法制の分析、規制緩和の時代的な要請に資する機関補助から利用者補助への転換の可能性などに傾斜するかたちで検証する。

## I 大学運営資金調達方法の推移

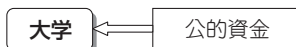
国公立、私立を問わず、「大学の自治」や「大学財務の自律」などの理念を捨象して考えるなら、大学の運営にとり、公的資金<sup>1)</sup>であるか、学生納入金<sup>2)</sup>であるかを問わず、その資金が潤沢であることは概して好ましいといえる。

大学の運営資金調達（ファンドレイジング/fundraising）<sup>3)</sup>の方法や依存する資金の種類は、時代とともに変遷してきている。また、近年、市場主義の広がりとともに、調達方法や資金源は多様化してきている。

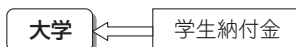
- 
- 1) 「公的資金」とは、運営費交付金等、私学助成金（補助金）などをさす。
  - 2) 「学生納付金」とは、授業料、入学金、検定料などをさす。
  - 3) 「運営資金調達（ファンドレイジング）」とは、広義では、学生納入金、補助金（助成金）、借入金、私募債（学校債）、投資収益（果実）、寄附金、収益事業収入などをさす。狭義では「寄附金」のみをさすことも多い。

【図1】 依存する資金源からみた大学の類型

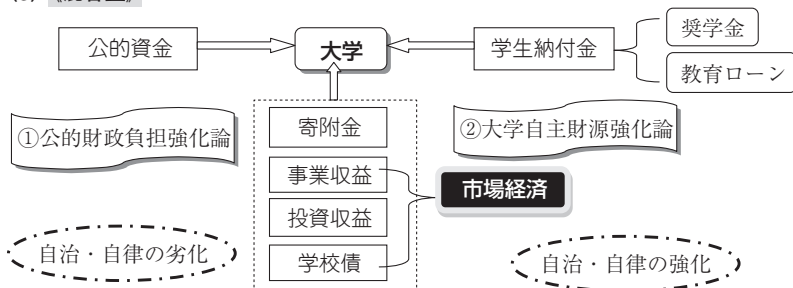
## (1) 《公的資金依存型》



## (2) 《学生納付金依存型》



## (3) 《混合型》



## 1 依存する大学運営資金からみた分類

大学の運営資金については、その調達方法や依存する資金の種類から、図1のように、大きく「(1) 公的資金依存型」、「(2) 学生納付金依存型」、さらには「(3) 混合型」に分けて点検するのも一案である<sup>4)</sup>。

## 2 わが国での大学運営資金調達方法の変遷

わが国は、大学運営資金調達方法について、国立大学は、伝統的にヨーロッパ大陸の影響を強く受けてきた。言い換えると、「(1) 公的資金依存型」の大

4) この場合、「国公立・私立独自役割分担論」、「国公立・私立格差是正論」ないし「国公立・私立イコールフティング（競争条件の均等化）論」なども織り込んで点検する必要がある。

学運営資金調達論に軸足を据えていたといえる。これに対して、私立大学は、どちらかといえば、伝統的には、「(2) 学生納付金依存型」の大学運営資金調達方法に軸足を据えていたとみてよい。どちらの主張を取り入れるべきかは、まさに公共政策の選択の課題といえる。真摯に「大学の自治」、「大学財務の自律」などを望みながら、市場主義に嫌悪感をあらわにする主張を掲げるのであれば、「(2) 学生納付金依存型」の主張も全面的には否定しえない。

現実に関目を転じれば、わが国での国際人権規約・中等教育・高等教育の「漸進的無償化条項」の留保撤回<sup>5)</sup>に伴う学生納入金依存度の高い私学に対する「国公立・私立イコールフティング(競争条件の均等化)論的な視角から求められる具体的な公的支援・対応措置が急がれている。その一方で、経済の失速などを原因に高等教育への公的資金の投入拡大にブレーキがかかっている。限られた国家財源の適正な配分、高齢社会到来に伴う国家財源の福祉分野への傾斜的な配分の必要性など声高に叫ばれる今日、高等教育への公的財政負担強化論への風当たりは強くなる一方である。高等教育研究機関にとっては、否応なしに、公的資金への依存度を低め、自主財源強化のための大学運営資金調達方法の多様化が重い課題となっている。もちろん、産官学連携による運営資金(外部資金)獲得拡大に伴う大学等技術移転促進法の制定<sup>6)</sup>や同法に基づく技術移転機

---

5) 2012年9月11日に、政府は、国際人権規約のうち「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(社会権規約、A規約)の13条2項b号およびc号、中等教育・高等教育の「漸進的無償化条項」に対する留保の撤回を閣議決定した。わが国が1979年に同条約を批准して以来33年を経て留保撤回が実現した。政府は9月11日23時30分(NY時間9月11日午前10時30分)に国連に通告書を送付、国連はこれを即受理し、各国に「回状」を出した。ちなみに、国際人権規約13条2項c号は、「高等教育は、すべての適当な方法により、とくに、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする」と定める。

6) 1998年に制定された「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」(平成10年法律52号、以下「大学等技術移転促進法」または「TLO法」という。経済産業省と文部科学省との共管。)

関(TLO)である株式会社東京大学TLOの設立など<sup>7)</sup>に見られるような「学問の企業化」、「大学の自治の形骸化」、「教育より経営優先」、「学問資本主義(academic capitalism)」さらには「科研費の競争的配分の強化」など弱肉強食や大学間格差の拡大につながりかねない主張には異論がないわけではない<sup>8)</sup>。

## II 私立大学財務の現状分析

文科省統計によると、2010〔平成22〕年5月時点において、国公私立大学の学校数に占める私学の割合は、図2のとおりである。私学の果たす役割が極めて大きいことがわかる。

### 1 学校法人と私立大学との基本的な法的関係

注目すべきことは、図3に示したように、わが国の私立大学の運営主体は、学校法人であることである。また、学校法人は、その傘下に複数の学校を設置する場合もあることである。

### 2 学校法人と大学(学校)の運営、学校法人の会計/財務の基本

学校法人がその傘下に複数の学校を設置する場合も少なくない。この場合、その学校法人の会計/財務分析をするときには、傘下の学校を含め学校法人、

---

7) 技術移転機関(TLO=Technology Licensing Organization)は大学等技術移転促進法に基づき事業計画が承認・認定された技術移転事業者である。大学の研究者の研究成果である発明(特許)を民間企業等へ技術移転(Technology Licensing)することを事業目的とし、産学連携の仲介役・中核の役割を果たす。組織形態は、株式会社、私立大学の機関、国立大学法人の機関、財団法人などさまざまである。特許庁「承認・認定TLO(技術移転機関)一覧」参照。海外でも、イギリスのケンブリッジ大学の100出資子会社「ケンブリッジ・エンタープライズ会社(Cambridge Enterprise Limited)」〔法人登記所(Company House)登記番号0169886号〕のような例がある。<http://www.enterprise.cam.ac.uk/>なお、本稿注85参照。

8) 例えば、石川多加子「競争のための国立大学法人化」(永井憲一監修『憲法から大学の現在を問う』(勁草書房、2011年)所収参照。

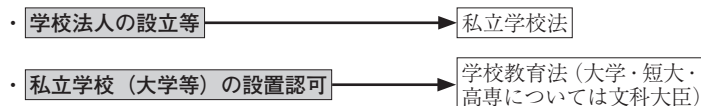
【図2】 私立学校の割合 (2010〔平成22〕年5月1日現在)

区 分	学校数					私立の割合 (A/B)
	国 立	公 立	私立 (A)	計 (B)		
大 学	86校	95校	597校	778校		76.7%
短 期 大 学	—	26校	369校	395校		93.4%
高 等 専 門 学 校	51校	4校	3校	58校		5.2%
高 等 学 校	15校	3,780校	1,321校	5,116校		25.8%
中 等 教 育 学 校	4校	28校	16校	48校		33.3%
中 学 校	75校	9,982校	758校	10,815校		7.0%
小 学 校	74校	21,713校	213校	22,000校		1.0%
特 別 支 援 学 校	45校	980校	14校	1,039校		1.3%
幼 稚 園	49校	5,107校	8,236校	13,392校		61.5%
専 修 学 校	10校	203校	3,098校	3,311校		93.6%
各 種 学 校	—	9校	1,457校	1,466校		99.4%
計	409校	41,927校	16,082校	58,418校		27.5%

〔注〕 1. 学校基本調査報告書より作成、2. 学校数は本校・分校の計である。

【出典】 文科省HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/main5\\_a3.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3.htm)

【図3】 学校法人の設立等と私立学校（大学、高校、中学校等）の設立等の認可法制の分離

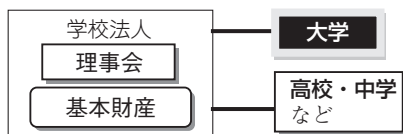


- \* 一つの学校法人が複数の「私立学校（幼稚園・小学校・中学校・高等学校・中等教育学校・特別支援学校・専修学校〔以上、設置・廃止・変更などの認可は都道府県知事〕、各種学校・大学・短大・高専〔以上、同上の認可は文科大臣〕）」を設置することも可能である（私立学校法4条）。
- \*\* 「私立の幼稚園は〔中略〕学校法人によって設置することを要しない。」（学校教育法附則6項）このため、個人立、宗教法人立、社会福祉法人立の幼稚園がある。
- \*\*\* 設置者が株式会社（学校設置会社）や特定非営利活動（NPO）法人の学校は、学校教育法の「私立学校」と同等と読み替えているが（構造改革特別区域法12条1項）、私立学校法では読み替えていない。したがって、これらの設置者は私学助成の対象とはならない。

つまり大学を設置/運営する学校法人（以下「大学法人」ともいう。）全体の財務を精査する必要が出てくる。

図1に示した「(3)混合型」の大学運営資金調達論を具体化するのに有効な法的手立てを精査するに先立ち、私立学校法、私学助成法および学校法人会計基準（以下「会計基準」ともいう。）<sup>9)</sup>などによると、「学校法人と大学（学校）運営の構図」は、簡潔に図示すると、図4のとおりである<sup>10)</sup>。

【図4】 学校法人と大学（学校）運営の構図



大学を設置/運営する学校法人（大学法人）は、私立学校法47条のもと、毎会計年度終了後2ヵ月以内に収支計算書、貸借対照表および財産目録を作成するように求められる。加えて、経常費補助金を受ける場合には、私学助成法14条のもと、文部科学大臣（以下「文科大臣」ともいう。）の定める基準（学校法人会計基準）に従い会計処理を行い、貸借対照表、資金収支計算書、消費収支計算書（以下「基本財務諸表」ともいう。）を作成するように求められる。

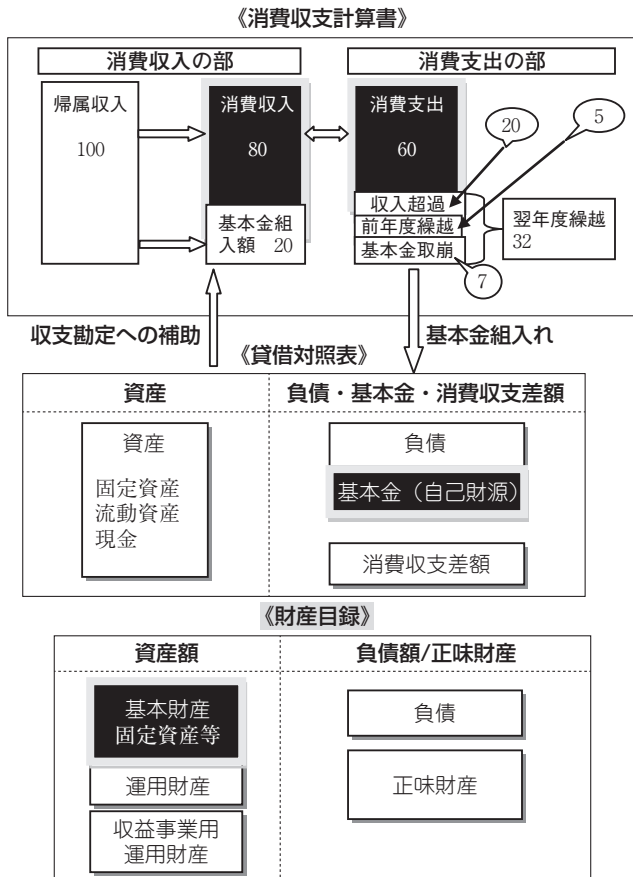
- 9) ちなみに、文科省に設けられた「学校法人会計基準の在り方に関する検討会」は、会計基準の今後の改正について2013年1月31日に、『最終報告書』を公表した。文科省は「学校法人会計基準の一部を改正する省令」案へのパブリックコメント収集手続を経て、改正後の会計基準の適用は、文科大臣所轄学校法人については2015年度、知事所轄学校法人については2016年度からの予定である。基本金制度は維持することになっている。主な改正点をあげれば、新たに「活動区分資金収支計算書」（新4号様式）が加わることと、「消費収支計算書」（現4号様式）および「消費収支内訳表」（現5号様式）が、それぞれ「事業活動収支計算書」（新5号様式）および「事業活動収支内訳表」（新6号様式）に名称変更されることである。資金収支計算書【法人全体】の書類体系に、付属する表として新たに「活動区分資金収支計算書」（新4号様式）【法人全体の活動区分ごとの資金の流れの表記】を加え、従来の「資金収支内訳表」（現2号様式）および「人件費収支内訳表」（現3号様式）では、それぞれ設置学校・学部（対応する大学院を含む。）単位の内訳を表記するように求めている。設置学校【たとえば、大学、高校・中学】別、学部別【例えば、医学部、法学部といった】の収支を明確にし、一層の採算の良し悪しの見える化をはかろうという趣旨である。『最終報告書』については、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/054/gaiyou/\\_icsFiles/afieldfile/2013/02/08/1330460\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/054/gaiyou/_icsFiles/afieldfile/2013/02/08/1330460_1.pdf)
- 10) 本稿では、私立学校の会計、財務について詳しく論じる余裕はないが、さしあたっては、梶間栄一『学校法人会計の仕組みと決算書の見方』（ぎょうせい、2012年）、野中郁江ほか『私立大学の財政分析ができる本』（大月書店、2001年）が有益である。



ほとんどの私立大学等は、経常費補助金を受けていることから、学校法人会計基準に従った会計処理が行われている。ちなみに、基本財務諸表は、公認会計士/監査法人の監査対象となっている。(ただし、附属書類は監査対象には指定されていない。)(私学助成法14条3項)

以上のような法制を織り込んだうえで、「私立大学(学校法人)の会計/財務」の仕組みについて、簡潔に図説すると次のとおりである。

【図5】 私立大学(学校法人)財務の構図



### 3 学校法人会計制度の基本

学校法人は、いわゆる「財団」の仕組みを基調としている。したがって、一定の資産（基本財産など）を持ち、それを運用することにより得た果実を経常費に充当することにより、永続的に安定した運営を行うことを想定している。したがって、財団の運営を永続的に安定して行うには、基本財産の充実、消費収支（経常収支）から基本金（基本財産）への組入れが重要であると理解されている。

消費収支（経常収支）が「支出超過」となると、営利企業会計に即してみると“赤字”“欠損”状態といえる。一方、消費収支（経常収支）が“収入超過”となると、営利企業会計に即してみると“黒字”状態といえる。ただ、学校法人会計基準（その他各種の非営利法人会計基準）では、経常収入の“超過”、“剰余”を、いわゆる“利益”とみなしていない。この背景には、学校法人が行う非収益事業（私立学校法26条1項）は、法人税等が非課税とされていることもある。また、こうした剰余は、将来の教育研究活動の運営原資に費消されることを予定した「内部留保」であり、「基本金への組入れ」が行われる（会計基準29条以下）。

【図6】 基本金の分類とその概要

分類	概要
(1) 第1号基本金	<b>設立当初の基本金と設立後の施設拡充の基本金</b> 学校法人が設立当初に取得した固定資産で教育の用に供されるものの価額または新たな学校の設置もしくは既設の学校の規模の拡大もしくは教育の充実向上のために取得した固定資産の価額（会計基準30条1号）
(2) 第2号基本金	<b>将来の物的施設を確保するための財源的な裏付けとして組入れた基本金</b> 学校法人が新たな学校の設置または既設の学校の規模の拡大もしくは教育の充実向上のために将来取得する固定資産の取得に充てる金銭その他の資産の額（会計基準30条2号）
(3) 第3号基本金	<b>奨学基金・研究基金・国際交流基金などの財源として積立てられた基本金</b> 基金として継続的に保持し、かつ、運用する金銭その他の資産の額（会計基準30条3号）
(4) 第4号基本金	<b>学校法人の運営に必要な運転資金の裏付けとなる基本金</b> 恒常的に保持すべき資金として別に文部科学大臣の定める額（会計基準30条4号）

学校法人会計基準によると、基本金は、図6のような種類のものに分かれる(会計基準30条)。

第1号基本金や第2号基本金は、大学法人の施設というハード部分、いわゆる“ハコ物”へ投入したあるいは投入するために積み立てられる基金である。これに対して、第3号基本金は、研究基金、奨学基金など大学法人の将来の教学条件の確保というソフト面へ投入するために積み立てられる基金である。こうした基金の積立額を研究費や奨学金としてそのまま費消できるわけではなく、これらの基金を運用した果実/収益、つまり“運用益”を費消できるに過ぎない。また、第3号基本金は、数年にわたって計画的に組入られた後にはじめて、その後の運用益が研究費や奨学金として支出されることになっている。組入期間中に当該金融資産から生み出される運用益は、大学法人が保有する他の金融資産の果実/収益とともに、「資産運用益」という勘定科目で帰属収入に計上される。

もっとも、第2号基本金に関しては計画達成年度を先送りする、あるいは、第3号基本金については設定された期間にその目的に費消されないことも散見される。この場合は、不当な内部留保、不正確な消費収支額の表示につながることになる。

このように、わが国の学校法人会計制度のもとでは、常に経常収入の“超過”、“剰余”があり、それを基本金に組み入れられることが法人の健全経営の指標と見ると見ることもできる。しかし、一部の営利法人が非正規雇用を拡大し、配当も抑制する一方で、巨額の内部留保をし、その姿勢が問われている。同様に、私立大学が、非常勤教員や職員的大幅活用や在校学生への十分な経常支出を行わず、経常収入の“超過”、“剰余”拡大を至上とすることをモットーに、非収益事業収益への非課税措置と「基本金への組入れ」などの会計制度を梃子に、規模拡大に走っているとすれば、その姿勢が問われて当然である。ただ、のちにふれるように「私学助成(補助金)」については、経常費補助金取扱要綱や配分基準により調整(減額・不交付等)が行われる仕組みになっているが、法政策的には、「内部留保」や市場原理の走り過ぎる大学運営に対する精査が必要といえる。

また、いわゆる“ハコ物”づくり、立派な校舎、キャンパスなど有形固定資産の増殖が、教育研究の向上に貢献していることは事実であろう。しかし、一方で、これらが即、運営資金（キャッシュフロー）を生み出し、健全運営につながっているかも精査を要する。

今日、市場主義の高まりとともに、第3号基本金や大学法人が保有する他の金融資産を財テク運用しより多くの果実/収益を生み出し、その果実/収益を消費収入（帰属収入）勘定に充当する大学運営手法が探られている。リスク分散を織り込んだ精緻な投資運用手腕が問われるが、ある意味では時代にマッチした動きともとれる<sup>11)</sup>。

---

11) アメリカの主要な私大では、消費収入の大きな比率を資産運用収入や事業収入に依存する財務運営方針を採っているところも多い。2012年統計（2011年7月1日～2012年6月30日）によると、ハーバード大学（基金307億ドル）、エール大学（193億ドル）、プリンストン大学（170億ドル）、スタンフォード大学（170億ドル）、MIT（103億ドル）、コロンビア大学（76億5千万ドル）、ノートルダム大学（75億ドル）の寄附基金/資産の運用を行っている。See, Dan Berman, “Top 10 Richest Colleges for 2012: The Biggest Endowments,” AdvisorOne (April, 2013) : NACBO (National Association of College and University Business Officers), Commonfund Study of Endowments (NCAE). わが国でも、高等教育機関における教育研究サービス提供原資の依存度を資産運用収入や事業収入に高めようという動きが高まっている。こうした実務を研究することをねらいとした特定非営利活動法人「21世紀大学経営協会」のような民間組織も誕生している。<http://www.u-ma21.com/index.html> 稲見和典「資産運用における新たなリスク管理：米国大学基金の運用実態をふまえて」日興コーディアル証券レポート（2006年5月30日）。もっとも、アメリカでは、教育機関における「持つもの（the haves）」と「持たざるもの（the have nots）」の格差是正が問われている。連邦議会には、巨額な寄附基金（endowments funds）を有する大学に対しその運用収入/果実総額の5%を貧しい家庭の入学希望者への奨学金に充当（payout）することを義務づけ、受忍義務違反に対しては果実総額に一定率での懲罰課税（excise penalty tax）を行おうという議員立法の提案がなされている。See, A.M. Wolf, “The Problems with Payouts: Assessing the Proposal for a Mandatory Distribution Requirement for University Endowments,” 48 Harvard J. on Legislation 591 (2011).

#### 4 私立大学の平均的な財務状況の分析

私立大学の運営資金をめぐる財政法学上の課題を極めるには、大学法人(大学を設立/運営する学校法人)の平均的な財務状況を精査する必要がある。日本私立大学連盟(以下「私学連盟」ともいう。)が、加盟大学が学校法人会計基準に準拠して作成した「消費収支計算書」の集計を基に作成した「消費収支決算の推移」(2011年3月)が有益である<sup>12)</sup>。

##### (1) 私立大学の帰属収入の推移

私立大学の運営資金(経常費収支)に占める「学生納入金」の割合は、平均で50%以上を占めている実情にある。また、私学助成(機関補助)の割合は、平均10%前後で推移していることが分かる。一部を引用したうえで、帰属収入の区分/内訳を図説すると、図7のとおりである。

##### (2) 私立大学の消費支出の推移

私立大学の運営資金(経常費収支)に占める消費支出の区分に応じた支出割合は、「人件費」がおおむね50%で推移している実情にある。また、「教育研究経費」の割合は、35%~37%前後で推移していることが分かる。

私立大学の運営にとり、消費支出のマネジメントが大事といわれる。このことは、①人件費や③管理経費をいかに②教育研究費に振り向ける(投入する)かが問われてくることを意味する。もっとも、大学の財務全体に注意を払わずに教育研究だけを追求することを優先するとすれば、マネジメントは難しくなるのも事実である。

---

12) 日本私立大学連盟「加盟大学財務状況の概要(平成21〔2009〕年度実績)」(2011年3月)<http://www.shidaiaren.or.jp/data/publications/pdf/09zaimu-repo.pdf>

【図7】 私立大学（大学法人）の帰属収入の推移

**表1 消費収支決算の推移（法人全体）**

区 分	決 算					期 検 査					帰属収入に対する比率					
	16年度 11月組	17年度 11月組	18年度 11月組	19年度 11月組	20年度 11月組	16年度 10月組	17年度 10月組	18年度 10月組	19年度 10月組	20年度 10月組	16年度 12月組	17年度 12月組	18年度 12月組	19年度 12月組	20年度 12月組	
学生生徒等納付金	12,208	12,252	12,327	12,489	<b>12,702</b>	12,945	0.4	0.6	1.3	1.7	<b>1.9</b>	52.9	50.1	50.1	51.4	51.5
手数料	627	623	651	655	<b>651</b>	<b>666</b>	△0.7	1.6	0.5	△0.5	<b>0.8</b>	2.7	2.5	2.6	2.7	2.6
寄附金	592	1,124	689	744	<b>970</b>	<b>577</b>	89.9	△38.7	7.9	30.5	<b>△40.6</b>	2.5	4.6	2.8	3.1	3.9
補助金	2,315	2,377	2,362	2,303	<b>2,306</b>	<b>2,559</b>	2.7	△0.6	△2.5	0.1	<b>11.0</b>	9.9	9.7	9.6	9.5	9.3
資産運用収入	399	502	609	694	<b>576</b>	<b>481</b>	25.7	21.4	13.9	△17.0	<b>△16.6</b>	1.7	2.1	2.5	2.9	2.3
資産売却差額	33	219	351	211	<b>26</b>	<b>69</b>	557.7	61.8	△40.3	△85.9	<b>113.3</b>	0.1	0.9	1.9	0.9	0.1
事業収入	6,573	6,828	7,069	6,663	<b>6,858</b>	<b>7,010</b>	9.9	3.5	△6.0	3.2	<b>2.2</b>	28.2	27.9	28.7	27.3	27.8
雑収入	540	550	569	565	<b>596</b>	<b>714</b>	1.9	3.5	△6.6	5.9	<b>19.9</b>	8.3	2.3	2.6	2.3	2.4
雑収入計	23,288	24,473	24,628	24,301	<b>24,696</b>	<b>25,003</b>	3.1	0.8	△1.3	1.5	<b>1.3</b>	109.0	109.0	109.0	109.0	109.0
基本金組入額	2,556	2,983	2,626	2,653	<b>2,326</b>	<b>2,508</b>	18.2	△12.0	1.6	6.5	<b>△11.3</b>	11.0	12.3	16.7	10.9	11.4
前期消費収入の累計	20,732	21,492	22,002	22,653	<b>21,360</b>	<b>22,496</b>	3.7	2.4	△1.0	1.6	<b>2.9</b>	89.0	87.8	89.3	88.1	88.0
当期消費収入の累計	11,068	△999	△840	△1,099	<b>△3,417</b>	<b>△1,227</b>										
寄付金のうち返納額	67	284	68	78	332	70	322.9	△76.2	15.0	327.0	<b>△78.9</b>	0.3	1.2	0.3	0.3	1.3
総繰り引金組入額	385	596	571	593	599	599	1.9	△3.7	3.5	0.0	<b>0.7</b>	2.3	2.4	2.3	2.4	2.4
支出のうち返納額	2,022	2,065	2,097	2,092	2,117	<b>2,139</b>	2.1	1.5	△0.2	1.2	<b>1.1</b>	8.7	8.4	8.3	8.6	8.6

【出典】 日本私立大学連盟「加盟大学財務状況の概要〔平成21年度実績〕  
(2011年 3月)」

【帰属収入の区分/内訳】

- ① 学生納入金、② 手数料、③ 寄附金、④ 補助金、⑤ 資産運用収入、  
⑥ 資産売却差額、⑦ 事業収入、⑧ 雑収入

(平成21年度)



\* 帰属収入 = 消費収入 (90%) + 基本金組入額 (10%)

(平成16年度)

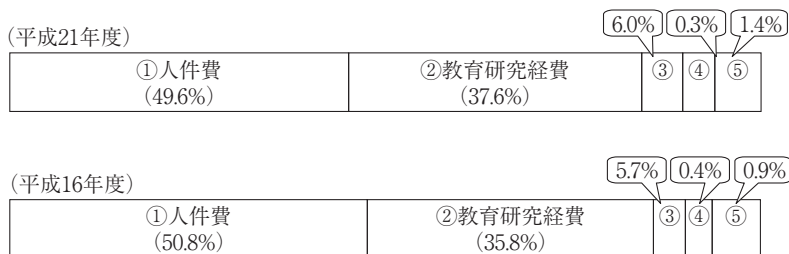


\* 帰属収入 = 消費収入 (89%) + 基本金組入額 (11%)

【図8】 私立大学(大学法人=私立大学等を設置する学校法人)の消費支出の推移

【消費支出の区分】

- ① 人件費、② 教育研究経費、③ 管理経費、④ 借入金等利息、⑤ その他支出



### Ⅲ 私立大学の運営資金調達源の多様化の課題

条件付きではあるが、仮に「(3) 混合型」(前記図1参照)の大学運営資金調達の必要性を認めるとする。この場合の重い課題は、まさに、運営資金調達方法の多様化～(a) 学生納付金収入、(b) 収益事業収入(金融収益/財テク収益を含む)、(c) 補助金収入、(d) 寄附金収入、(e) 借入金収入(学校債発行を含むデットファイナンス/借入金融/debt finance)、そのための「(3) 混合型」の大学運営資金調達方法の具体化するに有効な自己規律(財務規律/fiscal governance)および法的手立て(促進策と濫用規制策)をいかに用意できるかにあるようにみえる。

まさに、(a) 学生納付金収入、(c) 補助金収入および(d) 寄附金収入などを主たる運営原資にして、いわゆる「官製経済」のなかで生かされてきた私立大学が、(b) 収益事業収入(金融収益/財テク収益を含む)や(e) 借入金収入(学校債発行を含むデットファイナンス/借入金融)その他産業界からの委託費や奨励金など(外部資金)も含め運営原資調達ルートを拡大し、いかに「市場経済」にも果敢に挑戦し、自律して生きていくのかが問われてくる。

その一方で、「大学の自治」や「学問の自由」や「財務規律」、国家の大学政策のあり方などを真摯に議論せずに、大学運営資金の量的拡大、調達方法の多

様化をねらいに、実用主義的な観点からの「白猫黒猫論」を展開することには、強い批判もある。

## 1 市場経済を活用し、高等教育無償化の理念に資する私大運営に向けて

医科系の私立大学など大学法人の中には、事業収入の割合が高く、現象面的には市場経済を通じた運営手法で「国際人権規約に盛られた高等教育の無償化」も不可能ではないところも出ている。

### (1) 私大の実例分析

例えば、東京慈恵医科大学などを設置する学校法人慈恵大学が公表する平成21年度「消費収支計算書」は、次のとおりである<sup>13)</sup>。

【図9】 学校法人慈恵大学の消費収支計算書（平成21年度）

消費支出の部		消費収入の部	
科 目	金 額	科 目	金 額
人 件 費	35,663,265,357	学 生 生 徒 納 付 金	2,695,650,000
教 育 研 究 経 費	41,085,845,418	手 数 料	183,363,600
教 育 研 究 経 費	13,782,245,748	寄 付 金	1,030,825,197
医 療 経 費	27,303,599,670	補 助 金	3,687,769,000
管 理 経 費	3,515,201,738	国 庫 補 助 金	3,488,175,000
		地 方 公 共 団 体 補 助 金	199,594,000
		そ の 他 補 助 金	0
借 入 金 利 息	286,185,953	資 産 運 用 収 入	201,585,752
資 産 処 分 差 額	21,598,933	資 産 売 却 差 額	30,000
徴 収 不 能 額	78,060,104	事 業 収 入	75,591,827,186
徴収不能引当金繰入額	235,260,926	医 療 収 入	75,115,703,297
消費支出の部合計	80,885,418,429	雑 収 入	1,132,920,623
		(うち徴収不能引当金戻入額)	(255,002,271)
消費収入超過額	3,903,016,449	帰 属 収 入 の 部 合 計	84,523,971,358
合 計	84,788,434,878	基 本 金 組 入 額 合 計	264,463,520
		合 計	84,788,434,878

平成22年6月文部科学省へ提出

【帰属収入の区分/内訳】 ①学生生徒納入金（約3%）、②手数料、③寄附金（1%弱）、④補助金（約7%）、⑤資産運用収入（0.2%程度）、⑥資産売却差額、⑦、事業収入（約89%）⑧雑収入



もっとも、私立医科単科大学や看護師学校を擁する学校法人慈恵大学の場合には、社会保険という公的財政に支えられた診療報酬という事業収入〔官製経済のなかで生み出される果実〕が帰属収入の90%近くを占める中で、学生生徒納入金が3%ということになっているので、これを大学全般に引き及ぼすことには、いささか無理があるとの見方もある。しかも、学生生徒納入金が3%でも、初年度納付金は、医学科学生が300万円超、看護学科生徒が100万円超であることも勘案する必要がある。言い換えると、官製経済のなかで運営がうまく行っているだけで、市場経済のなかでマネジメント（運営）できているわけではないようにもみえる。ただ、医科系の大学や学部が、授業料の値下げ競争に走っている事実は<sup>14)</sup>、学生納入金収入への依存度を下げても、疑似市場経済のなかで運営資金の多様化をはかれば運営に支障がないことを例証しているようにもみえる。

また、近年の法科大学院の事例にみられるような“授業料の減免競争”も、疑似市場経済（market-like economy）のなかでの私大運営のあり方を考える際の素材にはなる。市場主義のうねりの中での「国際人権規約に盛られた高等教育の無償化」に資する動きととることもできる。しかし、一部学生を対象とした優遇措置は、法人運営陣による健全かつ合理的な経営判断（sound business judgment rule）の範囲内にあるのかどうか問われる。全体の学生の納入金の適正な使途、負担の公平という面から精査すべき重い課題である。

## (2) デットファイナンス活用の可能性

混合型の大学運営資金調達方法の多様化を探る場合、金融機関等からの借入や学校債発行を含む「デットファイナンス（借入金融/debt finance）」も重要な収入源確保の手段となる。補助金は原則返済不要であるのに対して、デットファイナンス/借入金融は原則として返済義務がある資金調達方法である。

---

13) Available at: <http://www.jikei.ac.jp/jikei/finance/pdf/h21/08.pdf>

14) 例えば、記事「私大医科系、学生確保へ値下げ合戦」日本経済新聞2013年3月7日朝刊参照。

わが国の場合、民間金融機関に加え、官製市場のなかでは主として日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」という。）が資金貸付業務を担っている（日本私立学校振興・共済事業団法（以下、「私学事業団法」という。）23条1項2号）。また、「学校債」については、一定の要件を満たす場合には、投資家などの保護をねらいに、金融商品取引法のもと、「有価証券としての学校債」（金融商品取引法2条1項）ないし「みなし有価証券としての学校債」（金融商品取引法2条2項）として<sup>15)</sup>、開示などの受忍義務を負う規制を受ける<sup>16)</sup>。もっとも、2007年1月現在、「みなし有価証券としての学校債」を発行する学校法人数は、全学校法人（文科省+都道府県所管）7,884のうち26校である。このうち「開示義務」（500人以上+総額1億円以上）が生じる法人は0である。わが国の私立大学には、市場経済のなかでデットファイナンスの手法を活用したファンドレイジングはほとんど普及していないとみてよい<sup>17)</sup>。

### （3）収益事業や資産運用の可能性

収入源確保をねらいに大学運営資金調達方法の多様化を試みる場合、収益事業や資産運用を積極化することも重要な手段となる。

資産運用という場合には、厳密には、本来の学校事業にかかる学生納付金や基本金など所得課税や資産課税上非課税となる資金/金融資産（非課税金融資産）の運用と、所得課税や資産課税、消費課税などが課税となる資産（収益事業用資産または税務収益事業用資産）に分けてとらえる必要がある。

---

15) 利息支払があり、①一般人（卒業生等の利害関係者以外）に発行しかつ②譲渡可能、③500人以上を対象に、④総額1億円以上の場合、募集主体は、有価証券届出書、有価証券報告書、半期報告書などを作成し内閣総理大臣に提出し、公衆の閲覧に供する必要がある。

16) 有価証券発行学校法人の財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成19〔2007〕年10月31日文科省令36号）

17) 学校債に対する金融商品取引法上の規制について詳しくは、文科省「学校債の有価証券指定について」（平成23〔2011〕年3月）

**(a) 学校法人の収益事業に対する政府規制**

私立学校法は、「学校法人は、その設置する私立学校の教育に支障のない限り、その収益を私立学校の経営に充てるため、収益を目的とする事業を行うことができる。」(26条1項)と規定する。したがって、本来の学校事業を超えるような事業はゆるされない。また、収益事業であげた果実は、本来の学校事業の運営に充てるように求められる。ちなみに、収益事業を行い所得がある場合には、その所得を最大50%までは本来の学校事業に無税で組み入れられ(みなし寄附金)、残りの所得には普通法人(株式会社等)よりも低い法人税率で課税される(法人税法37条5項、法人税法施行令73条1項3号口)<sup>18)</sup>。

また、私立学校法26条1「項の事業の種類は、私立学校審議会又は学校教育法第95条に規定する審議会等(以下「私立学校審議会等」という。)の意見を聴いて、所轄庁が定める。所轄庁は、その事業の種類を公告しなければならない。」(26条2項)と定めており、行う収益事業の種類についても一定の政府規制を受ける。文科省所管の学校法人については、「文部科学大臣の所轄に属する学校法人の行うことのできる収益事業の種類を定める件」(平成20〔2008〕年8月20日文部科学省告示第141号)<sup>19)</sup>がある<sup>20)</sup>。この文科省告示では、学校法人ができない収益事業として、①経営が投機的に行われるもの、②いわゆる風俗営業に該当するような方法で経営されるもの、③その規模が当該学校法人の設置する学校の状態に照らして不適当なもの、④学校法人以外の者に対する名義の貸与その他不当な方法によって経営されるもの、⑤当該学校法人の設置する学校の教育に支障のあるもの、⑥その他学校法人としてふさわしくない方法によって経営されるもの、を掲げている。一方、学校法人ができる収益事業として、次の18業種を限定列举する。それらは、①農業、林業、②漁業、③鉱業、

18) もちろん税引き後所得も本来の学校事業に繰り入れられる。詳しくは、本稿V1参照。

19) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/k20000327001/k20000327001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/k20000327001/k20000327001.html)  
なお、知事所轄の学校法人については、この文科省告示にならって、各都道府県知事が同様の告示を発遣している。

20) 他に「文部科学大臣所轄法人が行う付随事業と収益事業の扱いについて」(平成20〔2008〕年文部科学省告示第141号などがある。

採石業、砂利採取業、④建設業、⑤製造業（「武器製造業」を除く。）、⑥電気・ガス・熱供給・水道業、⑦情報通信業、⑧運輸業、郵便業、⑨卸売業、小売業、⑩保険業（「保険媒介代理業」「保険サービス業」に限る。）、⑪不動産業（「建物売買業、土地売買業」を除く。）、物品賃貸業、⑫学術研究、専門・技術サービス業、⑬宿泊業、飲食サービス業（「料亭」、「バー、キャバレー」等を除く。）、⑭生活関連サービス業、娯楽業（「遊戯場」を除く。）、⑮教育、学習支援業、⑯医療、福祉、⑰複合サービス事業、⑱サービス業（他に分類されないもの）である。もっとも、私立学校法が掲げる収益事業の範囲（18業種）と法人税法の収益事業の範囲（34業種）は異なる（法人税基本通達15-1-1）<sup>21)</sup>。

さらに、私立学校法は、26条「第1項の事業に関する会計は、当該学校法人の設置する私立学校の経営に関する会計から区分し、特別の会計として経理しなければならない。」（私立学校法26条3項）と規定する。すなわち、学校法人は、収益事業を行う場合には、本来の学校事業と収益事業とを区分経理するように求められる<sup>22)</sup>。

#### (b) 学校法人の資金/金融資産運用に対する政府規制

収入源確保をねらいに、保有する資金/金融資産の効率的な運用、いわゆる“財テク（財務テクノロジー）”を試みる私立大学が増えてきている。これは、財テクが、個々の大学の自助努力、運営陣の決断一つで、運営資金の調達が可能手法である、との認識が広まっていることもあるからであろう。

問題は、一部の学校法人での財テク運用の失敗、巨額損失の責任の所在が問われたことである<sup>23)</sup>。文科省は、学校法人向けに「学校法人における資産運用

21) ちなみに、法人税法上の収益事業は34業種である（法人税法施行令5条）。また、税法は学校法人が寄附行為の中に収益事業と記載している（私立学校法30条1項9号）かないかを問わず、また、本来の学校事業の範疇にある事業であるとしても、「本来の事業が収益事業に該当する場合」として法人税の課税事業とする取扱いをしている（法人税基本通達15-1-1）。

22) 法人税法施行令6条も、学校法人を含む公益法人等に対し区分経理をするように求める。

について(通知)」(20高私参7号、平成21〔2011〕年1月6日)を通知している。この文科省通知では、「公教育を担う学校法人の資産運用については、その安全性の確保に十分留意し、必要な規程等の整備を行い、学校法人としての責任ある意思決定を行うとともに、執行管理についても規程等に基づいて適正に行うなど、統制環境の確立に努める必要がある。具体的には、学校法人経営の最終的な意思決定及び理事の職務執行の監督を掌る機関は理事会であることを前提とした上で、資産運用関係規程の整備等を通じ、①安全性の重視など資産運用の基本方針、②理事会・理事長・担当理事・実務担当者など資産運用関係者の権限と責任、③具体的な意思決定の手続、④理事会等による運用状況のモニタリングなど執行管理の手続、⑤教育研究活動の充実改善のための計画に照らした資産運用の期間及び成果の目標、⑥保有し得る有価証券や行い得る取引等の内容、⑦資産運用に係る限度額等の明確化に努めるなど、資産運用に係る意思決定と執行管理の一層の適正化を図ることが重要と考える。」と通知している<sup>24)</sup>。

こうしたケースに、所轄庁などによる預貯金など安全な投資への一方的な指導強化(政府規制強化論)は、“私大財務の自律”の視点からは問題なしとは

---

23) 例えば、学校法人駒沢大学は2001〔平成13〕年頃から金融機関を通じてデリバティブ(金融派生商品)取引を開始した。しかし、年々投資は過熱し、2007〔平成19〕年には外資系金融機関と、ハイリスク型投資の「金利スワップ」「通貨スワップ」取引の契約を締結した。結果的にはこの契約がリーマン・ショックの影響で大損失を出し、駒大は従来からの負債や利子などを含め、約200億円もの負債を抱えることとなったと報道されている。南山大学などを運営する学校法人南山学園が資産運用していたデリバティブ取引による損失総額が、2011〔平成19〕年度末までに約160億円に達したと報道されている。こうした問題が起きる原因の一端は、必ずしもポートフォリオ理論を熟知していない大学内部スタッフによる「インハウス(学内)運用」にもある。同時に、「資金運用会社等への外部委託(delegate/contract-out to an external agent)」する場合でも、アメリカなどとは異なり、当該会社等がポートフォリオ理論を熟知し私大の金融資産から生み出されるリターンやリスク分析のできる本物の専門家を揃えていないことにも原因がある。私大の運営陣は、いわば「市場リスクとブローカーリスク」の双方に注意義務を払わなければならない状況にあるともいえる。

しない。一方、私立大学が資金/金融資産運用や収益事業収入を拡大するには、ポートフォリオ理論を熟知した大学内部スタッフの育成・充実や税制上の支障措置の充実が重い課題となる。

(c) アメリカにおける大学法人の資産運用と慎重人原則の展開

この点については、アメリカの実情が参考になる。アメリカでも、かつては公益信託 (charitable trust) で展開されてきた寄附基金/資産 (endowment funds/assets)<sup>25)</sup> の“塩漬け”運用原則<sup>26)</sup>を援用し、私立大学は寄附基金/資産の運用についてできるだけ保守的な行動をとるよう求められた。すなわち、寄附基金/出捐財産の運用にあたり受贈者 (donee) たる大学は、運用財産の

24) <http://zen.lolipop.jp/youran/monka/monka-210106shikinunyou.htm> この所轄庁の通知は、ある意味では当然のことを指摘している。ちなみに、国立大学法人の場合は、国立大学法人法35条において準用する独立行政法人通則法47条に基づいて余裕資金を運用している。具体的には、国債、地方債、政府保証債に加えて、文科大臣が指定する有価証券、預貯金、金銭信託などで運用する。ここで文科大臣が指定する有価証券とは、特殊法人(日本政策投資銀行、公営企業金融公庫などの財投機関)が発行する債券、特定の金融機関が発行する金融債、電力債をはじめとする社債である。(文科省高等教育局長/研究教育局長「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の業務上の余裕金の運用に関し文部科学大臣の指定する有価証券の指定について(通知)」【平成20〔2008〕年3月28日19文科高第881号】参照。)また各国立大学法人は「資金管理規程」を定め、安全性に細心の注意を払っている。詳しくは、国立大学法人等の財産管理に関する研究協議会「債券等による資金運用に関する考察」(平成19〔2007〕年11月22日)参照。

25) 法律用語としての「endowment」とは、寄附者が用途を限定して支出した寄附金からなる基金をさす。しかし、実務的には寄附金に加え、株式その他の資産を含む「内部留保金総額 (total reserve funds)」をさす。また、通例、私立大学を含む非営利公益団体/法人の「endowment」は、複数の小規模基金 (funds) からなる。また、ほとんどの場合、運用の対象となる資産 (原資) は同窓生や広く一般から支出された寄附金 (giving, donation) [後記III 1 (4)] からなる複数の基金 (endowment funds) であるのが特徴である。

26) See, Restatement (2nd) of Trust § 391 (1959).

恒久的運用 (management of endowment funds/assets for permanent duration) という視点に立ち、かつ、寄附行為 (証書/gift instrument) に定められた寄附者 (donor) の意思に従い、寄附条項 (terms of the gift) に別段の定めがない限り、制定法やガイドライン等で指定された、低利の預貯金、連邦債や州債・地方債など安全性の高い銘柄以外の金融商品等に投資してはならないとするものである<sup>27)</sup>。

1960年代に入ってアメリカではインフレが激化、比較的規模の大きな寄附基金/資産を有する私立大学が、従来の保守的な資産運用基準では、増大する消費支出に追いつけるだけの果実/収益 (income/return) を生み出すのが困難にいたった<sup>28)</sup>。フォード基金 (Ford Foundation) が、この課題に対処するための研究プロジェクトを立ち上げ、1969年に報告書「寄附基金の法知識 (The Law and the Lore of Endowment Funds)」(以下「報告書」または「フォード基金報告書」という。)をまとめ、公表した<sup>29)</sup>。

この報告書は、教育機関が立ち上げている寄附基金に対するコモンロー上の制限について検証したものである。とりわけ、当時のコモンロー上の原則に従うと、私立大学の理事等は、寄附基金/資産を極めて保守的な資産運用基準に基づいて投資運用するように求められた。また、寄附行為/証書の条項が時代に合わなくなった場合、仮に寄附者/出捐者の同意が得られるときであっても、コモンロー上のサイプレス (*cy pres*=as near as possible) 原則<sup>30)</sup>に従い裁判

---

27) See, Susan N. Gray, "Charities, Endowments, and Donor Intent: The Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act," 41 Georgia L. Rev. 1277, at 1280 *et seq.* (2007).

28) See, Peter Conti-Brown, "Scarcity Amidst Wealth: The Law, Finance, and Culture of Elite University Endowment in Financial Crisis," 63 Stanford L. Rev. 699 (2011).

29) See, William L. Cary & Craig B. Bright, *The Law and the Lore of Endowment Funds: Report to the Ford Foundation* (1969).

30) See, Restatement (2nd) of Trust § 399 (1959). Also, see, Andrew C. Kruger, "Are Charitable Trusts and the Doctrine of Cy Pres Alive After *Yale University v. Blumenthal?*," 8 Connecticut Probate L. J. 241 (1994).

所に許可を得たうえで、寄附行為/証書の条項の変更を行う必要があるなど、寄附行為にかかる多くの問題点を指摘した。この報告書では、非営利団体/法人の寄附行為に関しては、当時、非営利団体/法人に適用される独自の原則が確立されておらず、公益信託上の寄附行為に関する判例法で確立された原則を採用していたことも、寄附基金の“塩漬け”につながり、資産運用が時代の流れから取り残される原因になっていたことを指摘した。

その後、フォード基金報告書の効果もあってか、こうしたコモンローないし信託法の縛りを離れ、非営利公益団体/法人独自の、よりリベラルな寄附基金/資産の投資運用や支出ルールを確立しようという動きが出てきた。こうした動きに呼応するかたちで1972年に公表されたのが「統一機関基金運用法 (UMIFA=Uniform Management of Institutional Funds Act)」である<sup>31)</sup>。さらに、その後継法として2006年に公表されたのが「統一機関基金慎重運用法 (UPMIFA=Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act)」である。

これらの統一法は、非営利法人（任意団体を含む。ただし、個人または受託者法人が管理する公益信託は含まない。）が行う寄附基金/資産の慎重運用 (prudent management) に関するさまざまなリベラルな基準を明確にしている。これらの統一法は、州権が強い連邦国家において州法の統一を目指して定められる「模範法 (model act)」である。多くの州（ワシントンDCを含む。以下同じ。）では、これらの模範法を典拠に、ほぼ同様の内容の州法を制定している。

これらの法律は、信託法原則の呪縛から私立大学をはじめとした非営利公益法人の理事等を解放し、よりリベラルな寄附基金/資産の投資運用や支出を認めようということが主眼である。例えば、UPMIFA (統一機関基金慎重運用法) では、機関資金運用の行動基準 (3条)、寄附基金の支出・充当基準 (4条)、

---

31) See, Jason R. Job, “The Down Market and University Endowment: How the Prudent Investor Standard in the Uniform Management of Institutional Funds Act Does Not Yield Prudent Result,” 66 Ohio State Law J. 569 (2005).



これら「インハウス（内部）運用」に加え「資金運用会社への外部委託（delegation/contract-out to an external agent）」する場合の基準（5条）などさまざまなルールを含んでいる。しかし、最も重要なのは、信託法上の伝統的・保守的な投資運用方法から脱却し、私立大学をはじめとした非営利公益団体/法人法固有の寄附基金/資産の投資運用や支出に関する現代的な慎重人原則（prudent man/person rule）を定立したことである。とりわけ、①寄附基金の運用は、慎重人原則に従い果実/収益の極大化をねらいに分散投資（diversified investments）すべきこと<sup>32)</sup>、および、②寄附基金の投資運用から実現されたあるいは未実現のゲイン（簿価を超える額）<sup>33)</sup>などを含め慎重性を確保できる額を法人の本来の事業へ支出/充当できるようにすることである<sup>34)</sup>。

これらの法律は、わが国での時代にあった私立大学の基本金/資産の投資運用や支出ルールのあり方を検証するうえで参考になる。もちろん、この場合、政府規制/立法によるのではなく、私大連盟のような機関が、現行の学校法人会計基準とは別途に、財テク時代にあった法人資金の慎重運用基準を自主的に定める方が、政府規制緩和の時代にマッチしているようにもみえる。

また、わが国での大学法人の資金/金融資産運用に関しては、大学法人固有

---

32) 新ルールに従うと、例えば、リスク分析とリターン分析を有機的に結合させた現代的なポートフォリオ理論を採り入れるかたちで、ハイリスク投資をしたとしても受贈者は直ちに信託義務（fiduciary duty）を問われることはない。すなわち、受贈者たる大学は資産運用にあたり、複数の金融商品等に分散投資するように求められるが、一つの金融商品への投資で損失を出したとしても、責任を問われるべきではないと解されることになる。

33) 法文では「歴史的ドル価額（historic dollar value）」という文言が使われているが、いわゆる「簿価（book value）」をさす。

34) 一般に、アメリカ信託法の受託者に対する財産管理ルールのもとでは、「収益/果実（income, return）」を「利子（interest）」や「配当（dividends）」などをさすものと定義してきた。一方、株式や評価性資産の譲渡から生じる「ゲイン/利得（gains）」は、「元本（principal）」にあたりと定義してきた。この結果、信託法の法理のもとでは、こうした評価性資産に投資またはそれを運用し譲渡益を得たとしても、本来の事業（学校事業）へ支出/充当し費消するのが難しかったわけである。

の寄附基金/資産の投資運用や支出に関する慎重人原則 (prudent man/person rule) の定立に加え、大学運営のガバナンス (理事会・財務担当理事・監事・評議員会)あるいはその責任のあり方も問う仕組みも要る。私大のガバナンス・内部牽制強化は議論されて当然である。加えて、法人法制上運営陣の枠外にある法人内部者 (教職員や学生等) による争訟手続上の権利をいかに確立すべきかを精査する必要がある<sup>35)</sup>。

ちなみに、アメリカの大学では、資産の「インハウス (学内) 運用」に加え、大学法人から切り離された大学関連の非営利団体を設けそこで働く専門家集団 (delegation/contract-out to an external agent) が運用を行っているケースもある<sup>36)</sup>。こうした場合で、大学運営陣が投資運用上の責任が問われたときには、大学が所在する州の統一機関基金慎重運用法 (UPMIFA) の適用を受ける。

---

35) また、私大が財テクで巨額の損失を出した場合、その規模はともかく、こうした財テク原資を私学補助金などのかたちで提供している納税者を含むステークホルダーによる私大財務への法的関与手続の検討も財政法学上の課題である。

36) 例えば、アメリカのハーバード大学は、1974年以降、別法人として、非営利のハーバード資産運用法人 (HMC=Harvard Management Company Inc.) を設立している。HMCは、大学の基金 (endowment) や金融資産 (financial assets) などの運用に加えて、寄附金募集 (advancement) や大学が受遺者となった遺産信託 (estate trust) などの業務も行っている。HMCは、マサチューセッツ州法人法に基づいて設立された非営利法人 [マサチューセッツ法人登記番号237361259号] で、連邦税法 (IRC) 501条c項3号に該当する法人であるが、IRC 509条a項に定める私的基金 (private foundation) に該当する法人ではない。HMCは、HMC内部および外部のポートフォリオ投資専門家 (約200人) を動員し、大学に代わり、リターン (果実) を大学の教育研究に充当する (payout) 業務を担っている。投資の効率化や精緻なリスク分析をし、大学の基金や金融資産を長期投資・運用するなどの業務を行っている。HMCは、320億ドルを原資に投資を行い、大学本体の年間予算 (経常収支) 総額のおおよそ3分の1を占めるリターン/ペイアウト (果実/繰入額) を生み出している (2012年9月報告)。http://www.hmc.harvard.edu/about-hmc/index.html 大学法人本体から切り離された運用子法人を活用するのは、子法人の専門職員に対し成果給与、出来高給与を可能にするねらいもある。なお、アメリカの非営利法人制度および税制について詳しくは、雨宮・石村ほか『カリフォルニア非営利公益法人法〜アメリカのNPO法制・税制の解説付』(信山社、2000年) 参照。

大学運営陣(理事等)は、寄附基金/資産の投資運用や支出に関する慎重人原則(prudent man/person rule)に従って、適切な外部委託先(専門家)を選任し、委託契約条件を設定し、委託先が契約条件や法令を遵守したうえで業務を遂行しているかどうかを定期的に審査し、委託先の専門家が相当の注意義務を履行し、契約の条件等を遵守して投資/運用をしたかどうか問われる(UPMIFA 5条)<sup>37)</sup>。

#### (4) 寄附金収入確保の課題

私立大学が大学運営資金調達方法の多様化を試みる場合、寄附金収入も重要な収入源確保の手段となる。わが国私立大学の帰属収入に占める比率はおおむね2%弱で推移している(前記図7参照)。寄附金の集まりは概してよくない<sup>38)</sup>。

わが国の場合、寄附文化風土の違いもあってか、遺産の信託形式を使った寄附などを含め、私立大学へ個人や法人が運営資金の継続的寄附をする慣習はい

---

37) アメリカにおいては、州やその下位にある地方団体は、一般に公正妥当と認められた会計原則に従って財務会計を処理し報告書を作成するように求められる。この場合、州や地方団体には、州立大学やその附属施設を含め、州・地方政府会計基準審議会(GASB=Governmental Accounting Standards Board)が公表している基準書(GASB Statements)/以下「GASB基準書」という。)が最も権威ある典拠となっている。一方、私立大学を含む非営利団体が、財務会計処理し報告書を作成するにあたっては、一般に、財務会計基準審議会(FASB=Financial Accounting Standards Board)が公表している基準書(FASB Statements/以下「FASB基準書」)に基づくように求められる。本稿では、UPMIFAとGASB基準書ないしFASB基準書の適用関係については触れていない。この点について、さしあたって参考資料/文献として、See, FASB Staff Position (FSP) 117-1, Endowments of Not-for-Profit Organizations: Net Asset Classification of Funds Subject to an Enacted Version of the Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act and Enhanced Disclosures for All Endowment Funds (August 6, 2008). Also, see, S. E. Budak & S. N. Gray, "Legal and Accounting Challenges of Underwater Endowment Funds," 24 Probate & Property 28 (ABA, January/February 2010).

まだ育っていないようにもみえる。私立大学の募金は、主として卒業生 (alumni) などをターゲットに、「〇〇大学創立〇〇年記念事業募金」といった期間限定の周年寄附のかたちを採っていることも多い。募金期間は、長い場合には10年、短い場合には1年と、まちまちである。この場合も、継続的な寄附ではなく、一回限りの単独寄附 (single gift) である場合が多い。これは寄附金税制 (所得控除/税額控除、損金算入)、つまり税制上の支援措置によるところもある。

後述するように、私立大学に支出した寄附金に対しては、個人の場合には、所得税上の寄附金控除 (税額控除の選択も可)<sup>39)</sup> や住民税の寄附金控除 (ただし、自治体条例により指定された場合に限る。地方税法37条の2、314条の7) 上の税額控除が認められる。一方、法人は、寄附金を、私学事業団を通じた「受配者指定寄附金」<sup>40)</sup> へ支出した場合には全額損金算入、「特定公益増進法人」に対し支出した寄附金の場合には、一定限度額まで損金算入ができる<sup>41)</sup>。

私立大学が寄附金収入を拡大するには、効率的なファンドレイジング手法の活用に加え、寄附金税制の充実が重い課題となる。

ちなみに、文科省は、文部科学事務次官通知「私立大学における入学者選抜の公正確保等について」(14文科高454号、平成14〔2002〕年10月1日)を発遣し、そのなかで、次のように「入学に関する寄附金、学校債の収受等の禁止」

---

38) これは、現行の法人制度上、寄附金の出捐者であるステークホルダーが、支出した寄附金の用途についてのある程度のディスクロージャー (情報開示) はあるものの、大学運営にまったく関与できない仕組みになっていることも一因と思われる。また、周年寄附が、限界大学ではなく、財政的に余裕の見られる卒業生の多い大規模校に傾斜して行われていることも一因と思われる。いずれにしろ、わが国では、寄附金は困った人々を支援するために支出するもので、比較的裕福な大学人がもっと裕福になるために寄附を募ることにに対するコンセンサスはいまだ十分ではない。寄附を奨励・活性化させるには、奨学目的などに用途を特定したかたちで、その用途報告、不当な用途に対する寄附者の介入権を保障するなど、もっと見える化したかたちで寄附金を募集するのも一案である。

39) 国税上の寄附金制度について詳しくは、本稿V1参照。

40) [http://www.shigaku.go.jp/s\\_kihu\\_gaiyo.htm](http://www.shigaku.go.jp/s_kihu_gaiyo.htm)

41) 本稿V4参照。

を通知している<sup>42)</sup>。

「学校法人及びその関係者は、当該学校法人が設置する私立大学への入学に関し、直接又は間接を問わず、寄附金又は学校債を収受し、又はこれらの募集若しくは約束を行わないこと。なお、入学に関する寄附金又は学校債の収受等により入学者選抜の公正が害されたと認められるときは、私立大学等経常費補助金を交付しない措置を講ずるものであること。」

大学側からすれば、入学を条件とした寄附金や学校債の募集の方が、公募の寄附金や学校債の募集よりも予算が立てやすいとの読みがある。しかし、上記の通知は、入学を条件とした募集は不公正な慣行につながるおそれも強く、消費者保護の立場から好ましくないとの趣旨であろう。ただ、ここでも、私学補助金が規制ツールとして使われていることは注目に値する。

## 2 市場主義、政府規制緩和時代における「公教育」を担保する仕組みのあり方

私大等の経常的経費に占める学生納入金の割合(平均)はここ数年では、おおよそ50%で推移している(前記図7参照)。しかし、私大は、入学者人口の減少、大学間競争の激化、政府の国際人権規約・中等教育・高等教育の「漸進的無償化条項」の留保撤回などに伴い、経常的経費に占める学生納入金への依存度を低める努力が求められている。一方、私大等の経常的経費に占める補助金の割合(平均)はここ数年では、おおよそ10%で推移しているが(前記図8参照)、現在の国家財政状態などを勘案すると大幅な増額は望み薄である。また、現在でも、補助金を通じた私大に対する政府規制は過重であり、大学に自治や大学財務の自律などの視点を織り込んで考えると、政府の私学助成(補助金)の依存する大学運営は慎重に考える必要がある。この問題については、市場主義・市場原理を視野に入れ、自助努力で運営資金源の多様化策で応じる必要があるのではないか。

市場原理・市場主義、さらには「学生=消費者」の視点を強化するねらいか

---

42) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t20021001001/t20021001001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20021001001/t20021001001.html)

らは、現行の“機関補助”のかたちの私学補助金の公的資金投入の拡大よりはむしろ、“利用者補助”すなわち「教育ローン (educational loans)」(および税制上の教育ローン関連利子控除)、「奨学金 (scholarship)」の拡充、「大学教育バウチャー (college educational voucher)」導入などの必要性が説かれている<sup>43)</sup>。

この点について、大学教育バウチャー制度を実施している国としては、アメリカをあげることができる。アメリカでは、かなり以前からフロリダなど何らかのかたちで教育バウチャーを実施している州がある。名称は、教育機会奨学金 (Educational Opportunity Scholarships) などさまざまである。ただ、主な対象やねらいは、初等・中等教育レベルでの教育水準の確保・向上にある。

高等教育(大学)レベルでは、2005年にコロラド州が、それまでの公的高等教育機関に対する機関補助金に代えて、「大学教育機会基金 (COF=College Opportunity Fund)」の名称で、教育バウチャーを核とした利用者補助の法制を実施したのが全米ではじめてである<sup>44)</sup>。さらに、2012年に、ペンシルバニア州やテキサス州などがこれまでの州内にある州立および一定の私立大学への機関補助金に代えて利用者への教育バウチャー給付の方針を打ち出しているが、賛否が拮抗している<sup>45)</sup>。

あまり歴史がないために、教育バウチャーが高等教育へ幅広く導入される場

43) 例えば、2003年前後の政府の「総合規制改革会議」や、その後の「規制改革・民間開放推進会議」および「規制改革会議」における各種答申においては、機関補助から利用者補助(バウチャー制度)への転換を示唆している。

44) See, Kelly Fox, Vouchers in Public Higher Education: The Colorado Approach to Funding and Access (Western Interstate Commission for Higher Education, August 2006). [http://www.wiche.edu/info/escalatingEngagement/KellyFox\\_paper.pdf](http://www.wiche.edu/info/escalatingEngagement/KellyFox_paper.pdf) Also, see, Marianne Goodland, Colorado has 1st higher ed vouchers (April 29, 2004) <https://www.cu.edu/sg/messages/3539.html> 詳しくは、本稿IV 1 (1) 参照。

45) See, Adam Smeltz, “Will PA use vouchers and Grants for Higher Education?,” Public Source (May 11, 2012). <http://publicsource.org/investigations/will-pa-use-vouchers-and-grants-for-higher-education>

合、大学への公的財政支援の公平化、政府規制の緩和などに資するのかどうかは定かではない。また、大学教育バウチャーが、学生ないしその保護者の納入金支払能力を加味して制度化されないと、逆に不公平を招くとの指摘もある。その一方で、州立大学と私立大学とのイコールフティング(競争条件の対等化)の面では、大学教育バウチャーが私立大学に有利に働くのではないかとの見方もある。

教育バウチャーへの評価が定まらないなか、とりわけ大学教育バウチャーの導入について、わが国では、従来から続く過重な政府規制の中で生かされる高等教育を志向するウイングから厳しい批判を受けている。こうした批判は概して、学校教育法・私立学校法・私学助成法の3本の矢で支えられてこそ「憲法89条にいう『公教育』が公教育である所以」とする考え方を論拠としている。

しかしながら、図10に示したように、「公の支配」は、大学の自治や大学財務の自律を尊重するという視角からも、“行動基準”と政府規制に代わる真の第三者的な基準評価機関による、私立大学の場合は“民規制”あるいは“自主規制”で担保、“市場を通じた淘汰に任せる”というのがグローバルな流れである<sup>46)</sup>。こうした流れを射程に入れず、過重な政府規制で公教育の質管理を続けることは<sup>47)</sup>、わが国公教育のガラパゴス化につながるおそれもあり、時代

---

46) アメリカなどでは、規制国家(regulatory state)からの脱却をねらいに、大学の質管理(QC)を、国家評価(state evaluation)から第三者的な基準評価機関(accreditation organizations)の手にゆだねる政策を選択してきている。本稿は、この課題については射程外である。諸外国の制度比較について詳しくは、邦語の文献として、飯島宗一ほか編『大学設置・評価の研究』(東信堂、1990年)参照。ちなみに、アメリカでは、選択的な第三者的な基準評価制度を確立する一方で、「重複する基準評価(dual accreditation)」を制限することで、高等教育機関に過重な負担をかけない政策を選択している。また、瑕疵があると疑われる基準評価判定に対する高等教育サービス提供機関(大学)側からの不法行為責任追及に加え、基準評価機関(私的団体)の公権的行為(state action)による自由権の侵害を理由とする憲法訴訟の可能性などを含め、瑕疵ある第三者評価についての争訟手続の研究も早くからすすんでいる。See, Peter H. Schuck, “Tort Liability to Those Injured by Negligent Accreditation Decisions,” 57 Law & Contemporary Problems 183 (1994).

## 【図10】「公教育」を担保する基準・仕組みのあり方

## 《従来からの基準》

## 公の支配＝行政による規制

- ・学校教育法
- ・私立学校法
- ・私学助成法

## 《政府規制緩和時代における基準》

## 公の支配＝国民に見える自主規制

- ・大学の行動規準／倫理基準
- ・第三者評価機関
- ・市場原理

にあった対応が求められている<sup>48)</sup>。

### 3 大学運営資金調達における「納入金負担者」の法的所在

すでにふれたように、私立大学の運営資金（経常費収支）における「納入金」は、平均で50%以上を占めている実情にある（前記図7参照）。にもかかわらず、①大学運営資金調達方法の多様化や②大学自主財源強化の議論においては、重い比率を占める“学生納入金”の負担者であり、かつ、本来は主役であるはずのステークホルダー（教職員や学生ないし生徒や児童、さらには学生等の保護者、卒業生（alumni）など寄附金の出捐者、奨学金提供者、債券購入者など）

47) 大学の自治を確固たるものとして保障するため、政府規制から第三者的な基準評価機関による自主規制、規制の私化へ移行しようというのが世界の流れである。わが国では、現象的にはこうした世界の流れに沿って、続々と文科大臣の認証を受け評価機関（認証評価機関）がつけられてきてはいる。しかし、現実には大学に対する政府規制は一向に緩和されず、むしろ強化傾向にあることは否定できない。結果として、過重規制、重複規制を強める方向に走っているようにみえる。凝り固まった「公の支配」論や機関補助の仕組みが、政府規制ツール（大学の公的管理強化ツール）として機能していることに対する大学人の意識変革が求められている。

48) もちろん、高等教育機関の設置基準等の無原則な緩和や、一部の大学に見られるようなグローバル化を理由とした質管理が疑われるような濫りな学位授与をゆるすと、いわゆる「学位工場（diploma mills）」の出現にもつながるおそれもある。アメリカでの学位工場への規制の現状について詳しくは、See, George Gollin *et al.* “Complexities in Legislative Suppression of Diploma Mills,” 21 *Stanford Law & Policy Rev.* 1 (2010).



の意思がほとんど反映されないかたちで決定されている問題もある。

ひとことで言えば、大学運営陣の大学運営資金調達面での「納入金負担者が主役」意識の欠如の問題である。各種の法制も、納入金負担者を大学運営上の内部者として取り扱っておらず、争訟手続上の権利主体としては認めていない。まさに「代表なくして負担のみあり」の常態にあり、財政法学上も精査が必要である。

経済格差の広がりが懸念される今日、大学運営資金調達方法の多様化においては、国民の高等教育に等しくアクセスする権利（教育機会均等）を保障するため、あるいは国民を高等教育の権利主体にするためには、図11に示したように、教育ローン<sup>49)</sup>(税制上の教育ローン関連利子控除を含む)、奨学金<sup>50)</sup>、教育バウチャー<sup>51)</sup>の拡充など低所得世帯や大学進学困難者などを対象とした利用者補助策の拡充、言い換えると、ある種の「財政法上のアファーマティブアクション（financial affirmative action/納入金負担困難者への積極的財政支援策）」と

---

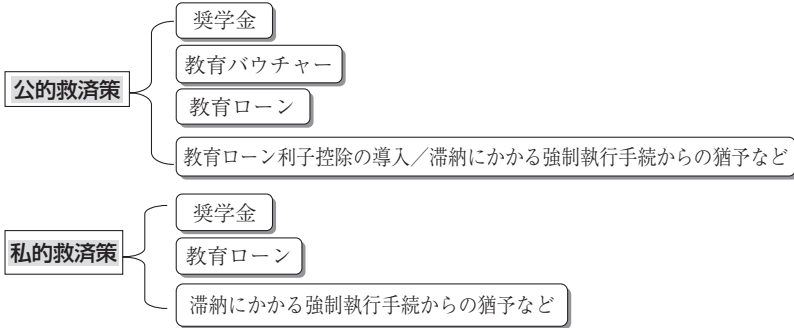
49) オーストラリアやイギリスなどには「グラジュエートタックス（graduate tax/卒業税）の仕組みがある。「卒業税」は、一種の公的学資ローンで、就学中に発生した納付金支払額を繰り越して、卒業して就職した後にある種の税として長期（例えば20年）にわたり国庫に返納する仕組みである。「卒業税」の仕組みでは、学生が教育サービスを受けるときには無償になることから負担感がなく、国家財政危機が叫ばれるなか細る補助金/交付金にあえぐ一方で、疑似市場競争にもさらされている大学にとっては、納入金の引下げなどによる対応の必要性は薄れ、財務の健全化に資するとされる。また、現象面的には、“高等教育の無償化”にも資するとの見方もある。しかし、実質は、公教育に必要な資金を「公的補助金」から「奨学ローン」に大きく転換するに等しいとの厳しい評価がある。また、若年層の雇用不安が慢性化するなか、将来的なローン地獄、滞納者を増やし、大量の若年貧困層を生み出すおそれの強い仕組みであるとの批判もある。See, “Leading Article: A graduate tax would not serve universities well”, The Independent (July 1, 2010).

<http://www.independent.co.uk/news/education/higher/leading-article-a-graduate-tax-would-not-serve-universities-well-2014818.html>

50) なお、授業料と奨学金の国際比較について詳しくは、小林雅之編著『教育機会均等への挑戦～授業料と奨学金の8カ国比較』（有信堂、2012年）、および同書の書評、確井光明「書評」日本財政法学会叢書29巻（全国会計職員協会、2013年）所収参照。

表裏一体で検討される必要がある<sup>52)</sup>。

【図11】 大学納入金負担困難者への積極的財政支援策



51) アメリカにおける伝統的な「大学教育バウチャー（利用者補助金）」としては、いわゆる「GIビル」がある。兵役期間に応じてバウチャーでの支給額が異なるが、GIビルは、徴兵制度から志願兵制度へ移行して以降、貧困・無職の高卒者を兵役に駆り立てるツールであるとの批判も強い。また、不幸にも傷痍軍人になり、バウチャーを利用できない退役兵も少なくない。GIビルの法制や仕組みについて詳しくは、See, Florence A. Hamrick *et al*, *Called to Serve: A Handbook on Student Veterans and Higher Education* (2013, Wiley).

52) 大学納入金負担困難者への積極的財政支援策は、減免措置のみならず、教育ローン利子控除、滞納にかかる強制執行手続からの猶予、滞納者情報の信用情報機関への提供除外など包括的な対応措置が求められる。ちなみに、報道によると、2011年度の独立行政法人・日本学生支援機構（旧日本育英会）の奨学金制度利用者は128万9,000人にのぼるといふ。大学や専門学校に通う学生の3人に1人が利用していることになる。同機構の奨学金には給付型はなく、卒業後に返済が必要な奨学ローン型だが、就職難や非正規雇用の増加で返済が遅れる利用者が続出しているという。延滞者は2003年度末から11万人増え、2011年年度末で33万人にのぼるといふ。同機構は、2010年度から、3ヵ月滞納した利用者を信用情報機関に登録（いわゆるブラックリスト化）し、4ヵ月目から民間の債権回収会社（サービサー）に回収を委託している。2011年度だけで給料差押えなど強制執行は135件に及ぶという。2013年3月31日に、奨学金問題で苦しむ人たちを支援する全国組織「奨学金問題対策全国会議」が発足した。毎日新聞2013年3月

#### IV 私学助成(補助金)法制の基本

前記図7からもわかるように、私立大学(大学法人)の運営にあたり、「私学助成(補助金)」は、かなり重い位置を占めている。「私学助成(補助金)」は、法人の基本収入(帰属収入)内訳においては、「学生納入金」に次ぐ重要な比率を占めている。

すでにふれたように、司法は、「私立大学は“公の支配”に属する教育事業であり私学助成金は憲法89条には抵触しない」とし、「私学助成(補助金)合憲」と判断している<sup>53)</sup>。政府〔行政〕解釈も、憲法上疑義が生じないとしている<sup>54)</sup>。

---

27日朝刊参照。2013年4月に文科省は、高校生対象の「給付型奨学金」を大学生にも広げる方針を打ち出した。毎日新聞2013年4月23日朝刊参照。ちなみに、“奨学金(scholarship)”とは本来返還不要のものをさす。したがって、「返還型奨学金」とは、実質「奨学ローン」である。“奨学金”の文言は、正しく使う必要がある。アメリカの実情について邦語による記事「ローン返済、新卒者に重圧」日本経済新聞2013年1月15日朝刊参照。College Board Advocacy & Policy Center(以下「College Board」という。)は、アメリカの約6,000高等教育機関を会員に擁し、高等教育機関にかかわる課題について調査研究を行っている民間の非営利のシンクタンクである。College Boardは、学生への財政支援措置、各種奨学ローン残高、負債額などに関する年次報告書〔Trends in Student Aid 2012〕を公表している。2012年報告書によれば、各種奨学ローン残高は、2001～02年時点では557億ドルであったものが、2011～12年時点では1,134億ドルと、10年で倍増している。また、滞納額は、連邦奨学ローンのみをみても、2009～10年度分ローン総額の9.1%が滞納になっている。1989年度がローン総額の21%、1990年度のローン総額の22.4%に比べると、低くなっている。

<http://trends.collegeboard.org/sites/default/files/student-aid-2012-full-report.pdf>

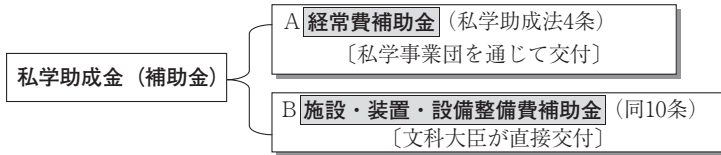
53) 例えば、千葉地方裁判所昭和61年5月28日判決・判例時報1216号57頁、東京高等裁判所平成2年1月29日判決・判例時報1351号47頁参照。

54) ちなみに、本稿では、憲法学レベルでの議論を展開する余裕がないことから、できる限り財政法学に傾斜するかたちで分析をすすめたい。憲法学レベルでの論議については、政府見解の紹介を含めて、例えば、新井英治郎「憲法89条をめぐる政府解釈と私学助成」教育行政学論叢26号(2007年)所収などを参照。

## 1 私学助成（補助金）の分類

国は、大学法人に対して、私立学校法59条および私学助成法に基づいて「私学助成（補助金）」を交付している。私学助成（補助金）は、大きく分けると、次のとおりである<sup>55)</sup>。

【図12】 私学助成金（補助金）の分類



## 2 私学助成（補助金）にかかる準拠法令等（文科省関係）

文科省関係の私学助成（補助金）にかかるさまざまな準拠法令その他の基準、交付要綱などを図示すると、図13のとおりである。

## 3 経常費補助金とは

「経常費補助金」は、国が、私立大学等を設置/運営する学校法人（大学法人）に対し、研究・教育に要する経常的経費に2分の1以内の金額を私学事業団<sup>56)</sup>を通じて交付する補助金である（私学助成法4条）。すなわち、経常費補助金は“間接補助方式”を取ることから、その交付手順は、図14のとおりである（私学助成法11条<sup>57)</sup>。

55) 私大連盟編『私立大学マネジメント』（東信堂、2009年）、私立学校再編・再建研究会編『学校の再編と再建』（商事法務、2011年）参照。

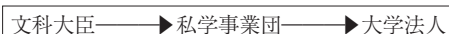
56) 日本私立学校振興・共済事業団は、「日本私立学校振興・共済事業団法」（平成9年5月9日法律48号）（以下「私学事業団法」ともいう。）に基づいて、文科大臣の認可を受けて設立されている政府出資の特殊法人である。

57) 私学助成法11条は「国は、日本私立学校振興・共済事業団法（平成9年法律48号）の定めるところにより、この法律の規定による助成で補助金の支出又は貸付金に係るものを日本私立学校振興・共済事業団を通じて行うことができる。」と定める。

## 【図13】 私学助成（補助金）にかかる準拠法令等

A	<b>経常費補助金</b> の取扱や具体的な算定方法、交付手続等 <ul style="list-style-type: none"> <li>・私立学校振興助成法（昭和50年7月11日法律61号。以下「私学助成法」）</li> <li>・私立学校振興助成法（私学助成法）施行令（昭和51年11月9日政令289号。以下「私学助成法施行令」）</li> <li>・日本私立学校振興・共済事業団法（平成9年法律48号）</li> <li>・文科（文部）大臣裁定「私立大学等経常費補助金交付要綱」〔昭和52年11月30日、最終改正平成24年2月3日〕</li> <li>・別添私立大学等経常費補助金取扱要領</li> <li>・日本私立学校振興・共済事業団理事長裁定「私立大学等経常費補助金取扱要領/私立学校等経常費補助金配分基準〔最終改正平成24年2月〕」など</li> </ul>
B	<b>施設・装置・設備整備費補助金</b> の取扱や具体的な算定方法、交付手続等 <ul style="list-style-type: none"> <li>・私立学校振興助成法（昭和50年7月11日法律61号。以下「私学助成法」）</li> <li>・私立学校振興助成法（私学助成法）施行令（昭和51年11月9日政令289号。以下「私学助成法施行令」）</li> <li>・補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律179号。以下「補助金等適正化法」という。）</li> <li>・補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和30年政令255号。以下「補助金等適正化法施行令」という。）</li> <li>・私立大学の研究設備に対する国の補助に関する法律（昭和32年法律18号）</li> <li>・文科（文部）大臣裁定「私立大学等研究設備整備費等補助金（私立大学等研究設備等整備費）交付要綱」〔昭和51年8月10日裁定、最終改正平成21年6月2日〕</li> <li>・文科（文部）大臣裁定「私立学校施設整備費補助金（私立学校教育研究装置等施設整備費（私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費））交付要綱」〔昭和58年7月1日裁定、最終改正平成23年7月1日〕など</li> </ul>

## 【図14】 間接補助方式を採る経常費補助金交付プロセス

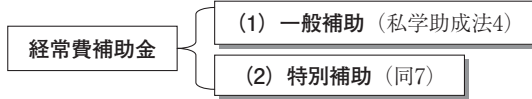


「経常費補助金」について間接補助方式を採る理由は、「私学の自主性尊重」、私学事業団は、私学共済事業を行い、かつ、私学関係者が多いことから効率的で実情に即した配分が可能となる<sup>58)</sup>、との説明がなされている。憲法89条への配慮ともみて取れるが、「施設・装置・設備整備費補助金」については文科大臣が直接交付する方式になっており、こうした見方には疑問も残る。“官の隠

58) 例えば、小野元之『私立学校法講座〔平成21年改訂版〕』（学校経理研究会、2009年）280頁参照。

れ衰”、“ひも付き補助金隠し”との見方もできる。「経常費補助金」の内訳を図示すると、次のとおりである。

【図15】 経常費補助金の内訳



「経常費補助金」は、「一般補助」と「特別補助」からなるが、その概要を図説すると、次のとおりである<sup>59)</sup>。

【図16】 経常費補助金の概要

(1)	<b>一般補助</b> 教員や職員の人件費、学生の教育や研究に必要な物件費等の経常的経費の補助
(a)	<b>一般補助の算定方式</b> 一般補助の算定方法や配分基準は、かなり複雑である。また、年度ごとに見直される。大枠は次のとおり。(詳しくは私学事業団のHP参照)
①	<b>算定式</b> (補助金基準額±基準額の減額-減額調整)×圧縮率 *補助金基準額=経常的経費×補助率
②	<b>補助金基準額の算定</b> 主要7項目：専任教員等給与、専任職員等給与、非常勤職員給与、教職員福利厚生費、教育研究経常費(教員経費・学生経費・認証評価経費)、厚生補導費、研究旅費。これら経常経費(員数×配分基準所定の単価の補助率(10分の5または10分の4))を乗じた額が補助金基準額になる。
③	<b>基準額の増減</b> 「教育条件に関する増減」と「財政状況に関する増減」からなる。
④	<b>「教育条件に関する増減」</b> ④学部ごとの収容定員に対する在籍学生数による増減(「在学生数/学部収容定員」割合に対応して定められた増減率による補正)、⑤情報公開による増減(当該年度のすべての学部等ごとの在籍学生数を公開することで増減率をプラス1%とする)
⑤	<b>「財政状況に関する増減」</b> ⑥学校ごとに学生納入金収入に対する教育研究経費支出と設備関係支出の割合による増減(「教育研究経費支出・設備関係支出/学生納入金収入」割合に対応して定められた増減率による補正)、⑦収入超過状況による増減(貸借対照表上の余剰が基準を超える場合に減額補正をするもの)、⑧教職員給与指数による増減(所定の基準額を上回る給与が支給されている場合の減額補正)、⑨情報公開による増減(前年度の計算関係書類の公開により増減率をプラス1%とする)
⑥	<b>減額調整</b> 役職員、教員の年間給与額が基準額(役員2,000万円・教員1,600万円・職員1,200万円)を超える場合、または、教育研究に関しない寄附金支出が年間3,000万円を超える場合には、基準額を超える超過額について減額調整が行われる〔後述の別添補助金取扱要領7条2項別記6〕。
⑦	<b>圧縮率</b> 以上のように算定された各学校法人に対する補助金額の合計と、各年度の私立大学等経常費補助金の予算額とを比べて、算定補助金額が予算額を上回る場合には、一律の圧縮率を乗じ、交付合計額を予算額に収める調整を行う。

59) 日本私立学校振興・共済事業団 助成部 補助金課「私立大学等経常費補助金事務担当者資料〔平成24年度〕」参照。

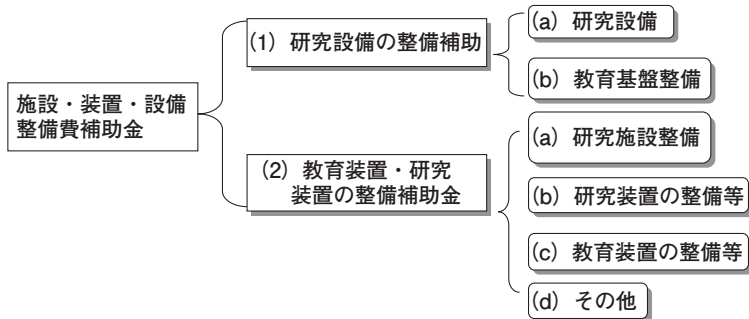
(2) **特別補助** 特別なプロジェクトを支援するなど経常費にかかる一般補助では不十分な場合、その分を支援する補助。(具体的には文科省のHPなどを参照)

**特別補助の算定方式** 特別補助については、各学校法人がメニュー化された補助項目(補助対象となる事業項目)のなかから選んで申請をする。審査を経て当該申請が採択された場合には、既定の基準により補助金が算定される。なお、補助項目については、頻繁に統合、廃止、新規設定が行われている。

#### 4 施設・装置・設備整備費補助金とは

「施設・装置・設備整備費補助金」は、私学事業団を通じて交付される①経常費補助金とは異なり、文科大臣から各学校法人へ直接交付される。その分類と内訳は、次のとおりである(私学助成法10条)。

【図17】 B施設・装置・設備整備費補助金の分類と内訳



一方、「施設・装置・設備整備費補助金」制度の概要を、類型別に図説すると、図18のとおりである。

## 【図18】 施設・装置・設備整備費補助金制度の概要

(1) <b>研究設備の整備に対する補助</b>
(a) <b>研究設備</b> 私立大学（短大を除く。以下同じ。）の教授、准教授その他研究に従事する職員が職務として行う学術の基礎的な研究に必要な機械、器具、標本、図書その他の設備であって、1個または1組の価額が500万円以上4,000万円未満（図書においては100万円以上）のもの（情報処理関係設備を除く。）を対象として私立大学等研究設備整備費等補助金（私立大学等研究設備等整備費）交付要綱4条の選定基準に照らし決定されたものについて、設備購入に要する経費の3分の2以内を補助する。
(b) <b>教育基盤整備</b> 私立大学等（私立大学、短大および高専を含む。以下同じ。）が行う教育に必要な設備、または専修学校が行う情報処理教育に必要な電子計算機その他の情報処理関係設備であって、1個または1組の価額が500万円以上のものを対象として、私立大学等研究設備整備費等補助金（私立大学等研究設備等整備費）交付要綱4条の選定基準に照らし決定されたものについて、設備購入に要する経費の2分の1以内を補助するもの。
(2) <b>教育装置・研究装置の整備に対する補助</b>
(a) <b>研究施設の整備</b> 私立大学（短大を除く。以下同じ。）が各大学の経営戦略に基づいて行う研究基盤形成に資する研究プロジェクトで、文科大臣が私立大学基盤形成支援事業に指定した研究プロジェクトを推進するための施設の新築、増築、改築または改造工事に要する本土木工事および附帯工事費であって、工事費が1,000万円以上のものを対象として、私立学校施設整備費補助金（私立学校教育研究装置等施設整備費（私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費））交付要綱4条の選定基準に照らし決定されたものについて、その経費の2分の1以内の補助をする。
(b) <b>研究装置の整備等</b> 私立大学（短大を除く。以下同じ。）の教授、准教授その他研究に従事する職員が職務として行う学術の基礎的な研究または大学院の学生の研究指導に必要な機械、器具その他の設備であって、1個または1組の価額が4,000万円以上であって、かつ、当該設備を設置する建物その他の設備に関し新增改築工事、改修工事または電気工事、ガス工事、給排水工事その他の附帯工事（以下「設備工事」という。）を必要とするものを対象として、私立学校施設整備費補助金（私立学校教育研究装置等施設整備費（私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費））交付要綱4条の選定基準に照らし決定されたものについて、その経費の2分の1以内の補助をする。
(c) <b>教育装置の整備等</b> 私立大学、短期大学、高等専門学校および専修学校が行う教育に必要な機械、器具その他の設備であって、1個または1組の価額が大学にあっては4,000万円以上、短大および高専にあっては3,000万円以上、専修学校にあっては2,000万円以上であり、かつ、当該設備を設置する建物その他の設備に関し施設工事を必要とするものを対象として、私立学校施設整備費補助金（私立学校教育研究装置等施設整備費（私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費））交付要綱4条の選定基準に照らし決定されたものについて、その経費の2分の1以内の補助をする。
(d) <b>その他</b> 上記以外に、ICT〔情報通信技術〕活用推進事業（例えば、光ケーブル等敷設工事、ICT装置の敷設工事等）、防災機能等強化緊急特別推進事業（例えば、耐震補強工事、バリアフリー化工事、アスベスト対策工事）、エコキャンパス推進事業などについて、選定基準に照らし決定されたものについて、その経費の2分の1以内の補助をする。



## 5 私立大学等の経常費補助金（一般補助・特別補助）額の推移

私立大学等の経常的経費と経常費補助金（一般補助・特別補助）額は、資料をあげて説明すると、次のとおりである。

【図19】 私立大学等の経常的経費と経常費補助金（一般補助・特別補助）額の推移

（単位：億円・％）

区 分		19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
経常的経費		29,426	29,786	29,691	30,052	
特別補助 経常費補助金	総 額	3,280.5	3,248.7	3,217.8	3,221.8	3,393.8
	(伸 率) 伸額	(▲1.0) ▲32	(▲1.0) ▲32	(▲1.0) ▲31	(0.1) 4	(5.3) 172
	うち 特別補助 (総額に占める割合)	1,113 (33.9)	1,113 (34.3)	1,102 (34.2)	1,102 (34.2)	582 (17.1)
	補助割合 (補助金額／経常的経費)	11.1	10.9	10.8	10.7	

注：平成23年度決算が未了のため、23年度の経常的経費の額は空欄である。

【出典】日本私立学校振興・共済事業団 助成部「平成23年度 私立大学等経常費補助金交付状況の概要」(平成24年3月)

私大等の経常的経費に占める補助金割合（平均）はここ数年では、おおよそ10%で推移している。「不祥事を起こす大学ほど、大学の自治とか言い張る」と揶揄される。その真偽はともかくとして、見方によっては、大学法人の消費収入の10%のひも付き補助金交付で、私大への公的介入も可能な仕組みになっているようにみえる。

## 6 補助金の減額・不交付の仕組み

大学法人が、既定の事由に当てはまる場合、国は、その状況に応じて、補助金を減額して交付できる（私学助成法5条）。大学法人が、私学助成法5条の減額事由にあてはまる場合で、その状況が著しく、補助の目的を有効に達成することができないと認めるときには、国は、補助金を交付しないことができる（私学助成法6条）。

經常費補助金の減額・不交付等を決定する法的根拠は私学助成法であるが、具体的手続は、私学事業団理事長裁定の「私立学校等經常費補助金取扱要領」や、文科大臣裁定の「私立学校等經常費補助金交付要綱」および当該要綱「別添私立大学等經常費補助金取扱要領」（以下「別添補助金取扱要領」ともいう。）に盛られたところによる。

ちなみに、「別添補助金取扱要領」とは、私立学校等經常費補助金交付要綱9条に基づいて、私学事業団理事長が文科大臣の承認を得て裁定したもので、經常費補助金交付にかかる細目を定めた要領である。別添補助金取扱要領では、私学助成法5条所定の減額・不交付事由をより具体的に規定する。經常費補助金は私学事業団を通じて交付される（間接補助方式を採用している）ことから、その減額・不交付も私学事業団が行っている<sup>60)</sup>。

その他、補助金取扱要領や別添補助金取扱要領では、減額・不交付とされた場合の翌年度以降の取扱い（同4（5）、別添3条1項5号）、補助金申請の辞退または取下げし私学事業団がこれを受理した場合補助金の全部または一部の交付申請の辞退または取下げをした年度の減額もしくは不交付などについても規定（同4（6）、別添3条6項）する。

同じく私学補助金であっても、「施設・装置・設備整備費補助金」（私学助成法10条）文科大臣が直接交付決定等にかかわる。これに対し、「經常費補助金」の決定、減額・不交付の決定、決定取消などには、私学事業団がかかわる。

#### 【図20】 經常費補助金の減額・不交付事由

(1)私学助成法所定の減額・不交付事由【法的典拠】（私学助成法5条）
(a)法令の規定、法令の規定に基づく所轄庁の処分又は寄附行為に違反している場合
(b)学則に定めた収容定員を超える数の学生を在学させている場合
(c)在学している学生数が学則に定めた収容定員に満たない場合
(d)借入金の償還が適正に行われていない等財政状況が健全でない場合
(e)その他教育条件又は管理運営が適正を欠く場合
(2)別添補助金取扱要領所定の事由（補助金取扱要領4条以下、別添補助金取扱要領3条）

60) 私学事業団の行為の法的性質については、本稿IV8（c）参照。

<p>(a) <b>一般的な減額・不交付事由</b> (取扱要領 4(1)、別添 3 条) 【私学事業団は、学校法人等が、①ないし⑫の事由に該当する場合、原則として、その状況に応じて一般補助金の10%、25%、50%または75%相当額を減額して交付する。ただし、その状況が著しく、補助の目的を有効に達成することができないと認めるときには、補助金を全額交付しないものとする。①補助金の他用途への使用、補助金決定内容・補助金決定に付された条件その他法令・所轄庁処分への違反、不正手段による補助金受領、②学校法人の財産の不正使用、③財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書または監事の監査報告書に記載すべき事項の不記載または虚偽記載、④私立学校法47条所定の財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書または監事の監査報告書の備付けおよび閲覧義務の違反、⑤私学事業団または地方公共団体からの借入金にかかる契約条項に違反し、その返還を請求されたもの(請求により全部または一部を返還した場合を含む。)、⑥入学に関する寄付金または学校債の收受等により入学者の選抜の公正が害されると認められるもの、⑦偽りその他不正の手段により設置認可を受けたもの、⑧学校経営にかかる刑事事件により役員または教職員が逮捕および起訴されたもの、⑨役員もしくは教職員間またはこれらの者の間において訴訟その他の紛争があり、教育研究その他の学校運営が著しく阻害され、またはその機能の全部または一部を休止しているもの、⑩理事会または評議委員会が長期間にわたり開催されず、教育研究その他の学校運営が著しく阻害され、またはその機能の全部もしくは一部を休止しているもの、⑪教職員の争議行為等または学生による施設の占拠もしくは封鎖、授業放棄その他の正常でない行為により、教育研究その他の学校運営が著しく阻害され、またはその機能の全部または一部を休止しているもの、⑫その他、私学助成法5一または五に該当する場合で必要があると認められるもの。】</p>
<p>(b) <b>財政状況に関する減額・不交付事由</b> (取扱要領 4(8)、別添 3 条の 2)</p>
<p>(c) <b>定員充足状況に関する不交付事由</b> (取扱要領 4(9)および附則 2、別添 3 条の 3) 【私学事業団は、私立大学または私立大学等学部等が、次のいずれかの事由に該当する場合、原則として、当該私立大学等または当該学部等にかかる補助金の全額を交付しないものとする。①私立大学等については、当該年度の5月1日現在の在籍学生数(4年生まで)の収容定員に対する割合が1.5倍以上、または、当該年度の5月1日現在の入学者数(1年生のみ)の入学定員に対する割合が1.3倍以上(医歯学部は1.1倍)の場合〔なお、要綱の1.3は、附則 2で、平成23年度1.30、平成24年度1.25で読替え〕、②〔略〕③当該年度の5月1日現在の在学学生数の収容定員に対する割合が50%以下の学部等。】</p>
<p>(d) その他 (取扱要領 4(10)以下、別添 3 条の 4、3 条の 5)</p>

## 7 経常費補助金の減額法人一覧

別添補助金取扱要領 3 条に基づき管理運営不適切等の事由により減額措置が講じられた法人の状況は、図21のとおりである。

【図21】 経常費補助金の減額法人一覧（平成23年度）

番号	法人名	対象学校名	23年度の 取扱い	事由	備考
1	青森山田学園	青森大学 青森短期大学	25% 減額交付	管理運営不適正 (留学生大量除籍等)	新規
2	横浜商科大学	横浜商科大学	25% 減額交付	簿外経理 (研究所等3組織の経理を 計算書類に未記載)	新規 (22年度分 も25%返還)
3	茶屋四郎次郎 記念学園	東京福祉大学 東京福祉大学短期大学部	50% 減額交付	管理運営不適正 (元理事長の法人運営への 関与など、法人運営が未改善)	新規 (22年度分 も50%返還)
4	藍野学院	藍野大学 藍野学院短期大学	25% 減額交付	管理運営不適正 (元理事長の無断土地購入等)	新規
5	東北文化学園大	東北文化学園大学	25% 減額交付	虚偽の設置認可申請(粉飾決算) 管理運営不適正(理事長の無断貸付)	
6	大東文化学園	大東文化大学	25% 減額交付	管理運営不適正 (元理事の不正請求等)	
7	神奈川歯科大学	神奈川歯科大学 湘南短期大学	25% 減額交付	役員逮捕・起訴 (元理事の詐欺・業務上横領)	
8	富士修紅学院	健康科学大学 修紅短期大学	75% 減額交付	虚偽の設置認可申請 (粉飾決算等)	
9	夙川学院	神戸夙川学院大学 夙川学院短期大学	50% 減額交付	虚偽の設置認可申請(運動場未整備等) 管理運営不適正(資金流用)	
10	創志学園	環太平洋大学 愛媛女子短期大学	75% 減額交付	虚偽の設置認可申請 (設置財源不足等)	

【出典】日本私立学校振興・共済事業団助成部「平成23年度私立大学等経常費補助金交付状況の概要」  
(平成24年3月)

## 8 私学助成（補助金）にかかる公的規制/監督の構図

私学助成法は、11条で、「国は、日本私立学校振興・共済事業団法（平成9年法律第48号）の定めるところにより、この法律の規定による助成で補助金の支出又は貸付金に係るものを日本私立学校振興・共済事業団を通じて行うことができる。」と定める。

一方、日本私立学校振興・共済事業団法（以下「私学事業団法」ともいう。）は、23条1項で、日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」ともいう。）は、その業務として、「私立学校の教育に必要な経費に関する国の補助金で政令に定めるものの交付を受け、これを財源として、学校法人に対し、補助金を交付すること」を掲げている。これらの規定を根拠に、私学事業団は、私立大学等への経常費補助金を学校法人に交付している<sup>61)</sup>。つまり、私立大学等経常費補助金は“間接補助方式”を取る。

一般に、私立大学等経常費補助金を含め、国が交付する補助金等は、補助金適正化法<sup>62)</sup>の適用を受けることになっている。同法は、「補助金等」を定義し、その範疇に、国が国以外の者に対して交付する①補助金、②負担金（国際条約に基づく分担金を除く）、③利子補給金、④その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令に定めるもの、を含めている（2条1項）。補助金適正化法の対象となる「補助金等」は、①相当の反対給付を受けない（片務性）、②相手方がこれによって「利益を受ける」（受益性）、③使途が特定されている（特定性）という3つの性格を有する<sup>63)</sup>。

### (1) 私立学校法、私学助成法と補助金適正化法による私学補助金規制/監督

「規制大国」とも揶揄されるわが国においては、私立大学に対する国の間接補助金に対しては、広い意味では、(a) 私立学校法、(b) 私学助成法と (c) 補助金適正化法などによる規制/監督が行われることになる。ここで、これら

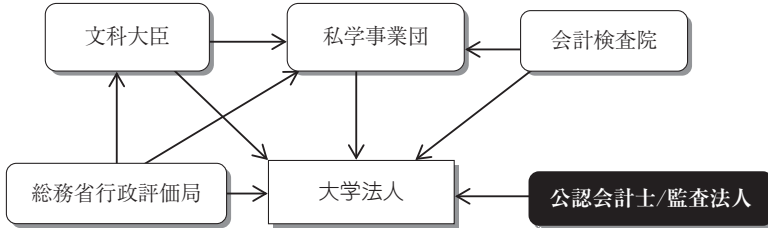
---

61) 私学振興・共済事業団は、助成業務に関し「日本私立学校振興・共済事業団助成業務方法書」（[http://www.shigaku.go.jp/g\\_josei\\_houhou.htm](http://www.shigaku.go.jp/g_josei_houhou.htm)）を作成し、文部（文科）大臣の認可（平成9〔1997〕年12月24日）を受け、当該方法書に準拠して代行業務を行っている。

62) 正式名称は「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和30年法律179号）という。

63) 例えば、国立大学法人などに対する「運営交付金」は、国から見た場合、「片務性」および「受益性」は有するが、「特定性」を有していないことから、補助金適正化法の適用対象外となる。

【図22】 私立大学等経常費補助金の政府監督/検査/調査/監査の構図



の法律による規制関係を精査してみたい。

#### (a) 私立学校法による私学補助金規制/監督

私立学校法59条で、国（または地方公共団体）が私立学校に対し補助金を支出する等の助成をすることができる旨を規定するとともに、所轄庁は、助成を受けた学校法人に対し、業務、会計の状況に関し報告を徴すること、予算について必要な変更を勧告すること、および役員解職を勧告することの権限を有する旨を規定している。しかし、私立学校法による補助金規制/監督は、あくまでも、私立学校に対する公の助成について憲法上の疑義を解消することが大きなねらいととれる。

#### (b) 私学助成法による私学補助金規制/監督

私学助成法は、12条で、私学補助金の交付を受けた学校法人に対する所轄庁（文科大臣ないし都道府県知事）の規制権限を定めている。その権限は、①報告徴収・質問検査権、②収容定員（超過）の是正命令、③予算の変更命令、④役員解職勧告である。

これら所轄庁の規制権限はいわば、「カネも出すが口も出す」といった趣旨で、私立学校法にはない強制権限である。ただ、予算の変更勧告や解職勧告は、いずれも、行政指導の域にとどまるもので、法的強制を伴うものではない。

また、私学助成法14条3項のもと、私学補助金の交付を受けた学校法人は、公認会計士/監査法人の会計監査を受けるように求められる。

## (c) 補助金適正化法による私学補助金規制/監督

すでにふれたように、“間接補助方式”を採る私立大学等への経常費補助金は、私学事業団を通じて学校法人に交付される(私学振興法11条)。これら私学事業団を通じて学校法人に交付される補助金には、補助金適正化法が準用される<sup>64)</sup>。その法的根拠は、私学事業団法27条〔補助金の交付の決定の取消し及び返還等〕にある<sup>65)</sup>。同条は、補助金適正化法の規定により私学事業団が交付する補助金について準用する旨を規定している。また、この場合において、補助金適正化法中「各省各庁の長」とあるのは、「日本私立学校振興・共済事業団(私学事業団)の理事長」ないし「文科大臣」と、「各省各庁の長の処分」とあるのは、「私立学校法4条に規定する所轄庁の処分」つまり「文科大臣の処分」と、補助金適正化法中「国」とあるのは「私学事業団」と読み替える旨を規定している。該当する読替規定を簡潔に図示すると、次のとおりである。

## 【図23】 私学事業団法27条による補助金適正化法の規定の読み替え部分

- ◎ 「各省各庁の長」 → 「私学事業団の理事長」または「文科大臣」
- ◎ 「国」 → 「私学事業団」
- ◎ 「各省各庁の長の処分」 → 「所轄庁の処分」つまり「私立学校法4条に規定する所轄庁(文科大臣)の処分」

以上のような読み替えに基づくと、国から私学補助金を受けた学校法人は、「補助金等の交付の不正な申請および補助金等の不正な使用の防止その他補助金等にかかる予算の執行ならびに補助金等の交付決定の適正化を図ることを目的とする」補助金適正化法に基づく規制/監督を受ける。同法による規制/監督は、基本的には財政法上の「各省各庁の長」であるが(補助金適正化法2条7項)、私学事業団を通じて交付決定等が行われる間接助成金(私学助成法11条)

64) 同法の概要については、大鹿行宏編『補助金等適正化法講義』(大蔵財務協会、2013年)参照。

65) ちなみに、独立行政法人国立大学財務・経営センター経由の国からの交付金に対する補助金適正化法の準用の法的根拠は、独立行政法人国立大学財務・経営センター法(平成15年7月16日法律105号)19条にある。

については広く「日本私立学校振興・共済事業団（私学事業団）の理事長」にゆだねるかたちを採っている（私学事業団法27条）。

ちなみに、この場合の財政法学上の争点としては、私学事業団理事長による補助金等の交付にかかる決定、決定の取消等の法的性格が問われてくる。この点について、補助金適正化法24条の2〔行政手続法の除外〕は、各省各庁の長の処分を行政手続法の適用除外とする旨を定めている。私学事業団法27条は、すでにふれたように、補助金適正化法24条の2中「各省各庁の長」とは「私学事業団の理事長」と読み替えるとしていることから、私学事業団の理事長の決定等は、行政手続法の適用除外とされるものの、法的性格としては、“行政手続”ないし事案によっては“行政処分”と解される。つまり、行政手続法の適用があるからこそ適用除外もあるといえる。このことから、私学事業団理事長による補助金等の交付にかかる決定、決定の取消等については、行政手続であることを前提に争訟手続を創意確立することが可能となろう。

加えて、補助金適正化法は、各省各庁の長【文科大臣】に間接強制の伴う立入・検査権限（法23条、31条3号）、受給法人に対する補助事業等の遂行等を罰則付きで命令する権限（法13条、31条1号）、罰則付きで報告義務を課す権限（法31条2号）を与えている。補助金適正化法の規制/監督目的が補助金の執行の適正を期すことにあることから、前記（b）の私学助成法による私学補助金規制/監督とは異なる。

## （2） 会計検査院などによる私学補助金規制/監督

私立大学等への経常費補助金は、私学事業団から資金の交付を受け、それを学校法人に交付する間接補助方式を採っている。経常費補助金を受けている私立大学等は、会計検査院法（23条1項3号）<sup>66)</sup>に基づき、「選択的検査」対象に指定され、会計検査を受けることになる<sup>67)</sup>。

---

66) 会計検査院法23条は、「会計検査院は、必要と認めるとき又は内閣の請求があるときは、次に掲げる会計経理の検査をすることができる。」と規定する。また、同1項3号は、対象とする会計経理の一つに、「国が直接又は間接に補助金、奨励金、助成金等を交付し又は貸付金、損失補償等の財政援助を与えているものの会計」を掲げて



【図24】 私立大学等経常費補助金にかかる会計検査院の实地検査結果の推移

事項 \ 年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
検査対象	49法人/66校	56法人/76校	60法人/78校	53法人/73校
指摘事項	5 法人/5 件	5 法人/7 件	3 法人/3 件	6 法人/7 件
指摘金額 [千円]	43,001	42,239	9,378	130,602

〔出典〕私学事業団発行の私立大学等経常費補助金〔平成24年度〕に関する資料など参照

会計検査院による検査は、「書面検査」と「实地検査」に分かれる。私立大学等経常補助金については大学法人を調査する。検査終了後、検査結果を分析・検討し、いわゆる「指摘事項」(①不当事項、②意見表示、・処置要求事項、③処置済事項、④特記事項)に応じて私学事業団に照会することになる(会計検査院法34条)。

図25に示したように、検査の結果、不当との指摘を受けた事項に関し、会計検査院から私学事業団に照会文書が送付され、照会内容に対し回答が送付される<sup>67)</sup>。

私学事業団は、不当事項を指摘された大学法人に対し、指摘された補助金額

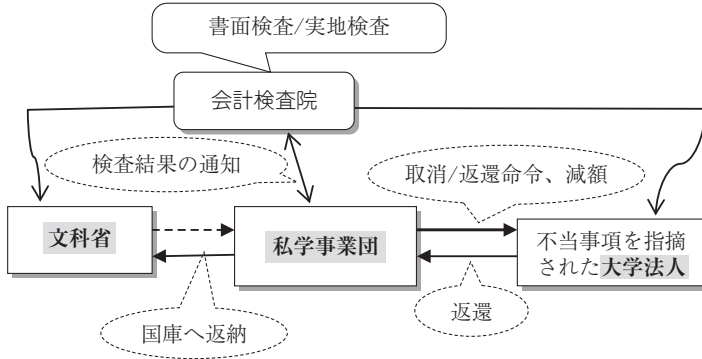
---

いる。もっとも、日本私立学校共済・振興事業団(私学事業団)は、「国が資本金の二分の一以上を出資している法人の会計」の一つとして「必要的検査」対象となっている(会計検査院法25条5号)。

<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/target/02.html> 例えば、平成23年度決算検査報告書(概要)に記された「私立大学等経常費補助金の経理が不当」とされた事案については、[http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary23/pdf/fy23\\_futo\\_083.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary23/pdf/fy23_futo_083.pdf)

67) 会計検査院の使命は、「会計経理の監督」と「決算の確認」である。また、検査のポイントは、①正確性【決算が予算執行の状況を正確に表示しているか】、②合规性【会計経理が予算や法令等に従って適正に処理されているか】、③経済性・効率性【事務・事業が経済的・効率的に行われているか】、④有効性【事業が所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているか】である。検査制度について詳しくは、会計監査院「会計検査院における検査制度」(2003年2月、会計監査院)参照。<http://www.jbaudit.go.jp/report/index.html>

## 【図25】 会計検査院から不当の指摘事項があった場合の経常費補助金の取扱プロセス



の取消/返還命令を通知し、当該大学法人から私学事業団に返還させる。その後、私学事業団から国庫に返納する。また、私学事業団は、当該大学法人に対し指摘事項に関する今後の改善策等に関し文書の提出を求める。

さらに、私学事業団は、補助金額の取消/返還命令を受けた大学法人に対し、取消・返還命令を受けた額と同額をその年度の一般補助から減額する（私立大学等経常費補助金取扱要綱4）。

財政法学ないし争訟手続上、私学事業団による不交付の決定はもちろんのこと、会計検査院の不当との指摘事項に従った私学事業団による取消/返還命令などの法的関係などを精査する必要がある。この場合、苦情処理ないし争訟手続の視角を織り込んで精査する必要がある。ちなみに、国家賠償法では、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」（1条1項）と規定しており、ここでいう「公共団体」には、地方公共団体のほか、公共組合や特殊法人、弁護士会なども含まれると

68) 会計検査院決算結果報告（私立大学等経常費補助金の経理が不当と認められるもの）については、会計検査院のホームページ（HP）で検索できる。

<http://report.jbaudit.go.jp/cgi-bin/infobee/client.cgi>

解されている。したがって、不利益を被った大学法人が私学事業団に対する国賠訴訟を提起する場合には、原告適格は認められるものと解される。

### (3) その他の私学補助金規制/調査

総務省行政評価局は、政府内における第三者的な評価専門機関として、必要性・有効性・効率性等の観点から、複数府省にまたがる政策を対象とする「政策評価」<sup>69)</sup>や、各府省の業務の実施状況について「調査(行政評価・監視)」<sup>70)</sup>を実施し各府省の課題や問題点を実証的かつ総合的に把握・分析し、改善策を勧告している<sup>71)</sup>。

行政評価局は、例えば、平成13〔2001〕年8月～14〔2002〕年12月まで私立学校の振興に関する調査を実施し、平成14〔2002〕年12月17日に、文科省あてに「私立学校の振興に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」<sup>72)</sup>を発遣している。

この調査では、私学事業団を通じた経常費補助金の交付など各種振興方策の実施状況を精査している。行政調査局が調査対象とした機関は、文科省、私学授業団、学校法人(87)、私立大学(63)、私立短大(32)、関係団体などである。

---

69) 総務省設置法4条17号・19号。ちなみに、文部省/法務省にまたがる近年の政策評価の一つとしては、法科大学院に関する「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」(2012年4月20日)がある。

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/000056940.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/000056940.html)

70) 総務省設置法4条18号は、所掌事務として「各行政機関の業務の実施状況の評価(当該行政機関の政策についての評価を除く。)及び監視を行うこと。」をあげている。また、同条19号は、18号の規定による評価及び監視(以下、17号及び18号の評価及び監視を「行政評価等」という。)に関連して、19号二「国の委任又は補助に係る業務」の実施状況に関し必要な調査を行うこと、を掲げている。

71) 総務省設置法6条は、総務大臣に行政評価等にかかる書面および実地調査の権限を付与している。この場合において、総務大臣は、行政機関に対する調査(同条2項)に加え、公私の団体その他の関係者に対して資料の提出に関し協力を求めることができる(同条5項)。また、行政評価等の結果を当該行政機関等の長に対して勧告をしたときには、その長に対してとった措置について報告を求めることができる(同条6項)。

勧告事項としては、①多額の収入超過額を計上している大学法人等に対する一般補助の大幅減額の見直し、専任教職員の年間給与額による減額調整について、その引下げの検討、財務状況の公開の徹底、インターネットを積極的に活用した実施、法制化などを勧告している。

#### (4) 納税者による法的統制の可能性

納税者は、私学補助金の財源を負担している。補助金適正化法3条は、「各省各庁の長は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。」(傍点筆者)と規定する。国民・住民・納税者(以下「納税者」という。)の税金で賄われているとすれば、特定の私学に交付決定された助成金の使途に対し納税者が異論のある場合には、何らかのかたちで争訟手続に参加できる仕組みを精査する必要があるのではないか。政府規制に代えて、納税者の手による規制を検討してよいのではないか。

現行法上、私学助成法(9条、10条)や自治体教育助成条例に基づく私学への直接の各種補助金の支出については、地方自治法上の住民監査請求/住民訴訟(法242条、242条の2)の途も拓かれている<sup>73)</sup>。文科省所管の私大への助成

72) 総務省「私立学校の振興に関する行政評価・監視結果に基づく勧告－高等教育機関を中心として－」(平成14〔2002〕年12月)

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/daijinkanbou/021217\\_1a.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/021217_1a.pdf)、および「要旨」[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/daijinkanbou/021217\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/021217_1.pdf)、総務省「私立学校の振興に関する行政評価・監視－高等教育機関を中心として－の勧告に伴う改善措置状況(その後)の概要」[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/235321/www.soumu.go.jp/hyouka/kohyo\\_f.htm](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/235321/www.soumu.go.jp/hyouka/kohyo_f.htm)また、行政管理庁行政監察局編『私学経営の現状と問題点』(大蔵省印刷局、1983年)参照。

73) 碓井光明『公的資金助成法精義』(信山社、2007年)428頁以下。また、本稿では住民訴訟事例について論じる余裕はないが、自治体の公金(補助金)の交付決定や減額等の“行政処分”該当性の問題などを含めて詳しくは、井上元『住民訴訟の上手な活用法』〔実務法律学全集10〕(民事法研究会、2009年)参照。

(補助金)についても、各省各庁の長(文科大臣や私学事業団の理事長)だけではなく、補助金適正化法の枠内でも納税者の参加を認める仕組みを検討する必要があるように思われる<sup>74)</sup>。

## V 私立大学運営と税制上の措置と課題

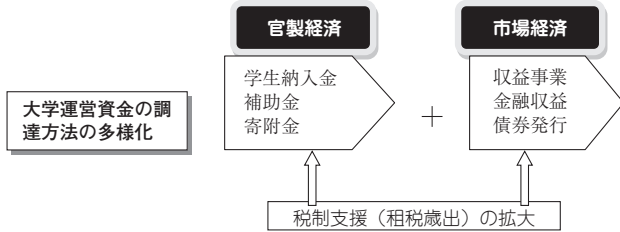
図26に示したように、私立大学の運営は、学生納付金収入、補助金収入、寄附金収入といった官製経済に依存するかたちでも、一步踏み出して収益事業収入(金融収益/財テク収益を含む)、借入金収入(債券発行/学校債を含むデットファイナンス/借入金融)の活用といった市場経済にも挑戦し運営資金の多様化をはかるかたちでもできる。いずれにしろ、これら「公教育」に費消するための資金源を多様化し、原資を潤沢にするには、税制上の支援措置(タックスインセンティブ)はかかせない<sup>75)</sup>。

ちなみに、高等教育にかかる税制上の支援措置(タックスインセンティブ)を検討する場合、教育研究サービスを提供する大学法人に対する「機関支援」に傾斜するかたちにデザインするか、あるいは、教育研究サービスの提供を受ける学生等の側への「利用者支援」に傾斜するかたちでデザインするか、効率性などを含めて租税政策上の選択が問われる。わが国では従来から、「機関」への税制上の支援措置(タックスインセンティブ)がとみに強調される傾向にあった。この点について、アメリカの場合従来から、「利用者」への税制上の支援措置(タックスインセンティブ)を重視するかたちで理論が展開されているのが特徴である<sup>76)</sup>。つまり、かねてから納入金の負担者へのさまざまな税制

74) 国レベルでの納税者訴訟/公金(国民)検査請求訴訟の提案については、北野弘久「納税者訴訟等についての特例法基本要綱」『サラリーマン税金訴訟〔増補版〕』(税務経理協会、1990年)所収。日本弁護士連合会「公金検査請求訴訟制度の提案」(2005年6月16日)参照。

75) 拙論「非営利公益団体課税除外制・公益寄附金税制の根拠をさぐる」〔日本租税理論学会編〕『市民公益税制の検討〔租税理論研究叢書21〕』(法律文化社、2011年)所収、拙論「民間寄附の導入と税制のあり方」大学時報218号参照。

【図26】 運営資金の多様化と税制支援とのコラボ



上の支援措置（タックスインセンティブ）を厚くする政策がとられている<sup>77)</sup>。

以下においては、高等教育にかかる税制上の支援措置（タックスインセンティブ）のあり方を精査する際の素材を提供する意味もかねて、わが国の現行の教育関連支援税制を検証してみる。

1 現行の学校法人に対する主な税制上の支援措置

現行の学校法人に対する所得課税（法人税法、所得税法、住民税/地方税法など）上の支援措置をまとめ、図説すると、次のとおりである。

【図27】 私立大学等に対する主な税制上の支援措置

◆所得課税上の支援措置	
非 収 益 事 業 の 非 課 税	法人税法は、学校法人を課税上「公益法人等」として取扱い（法人税法2条6項、同別表II）、「収益事業」（34業種、法人税法施行令5条）から生じた所得にのみ法人税を課す（法人税法7条）。したがって、学校法人は、「非収益事業」〔ただし、税務収益事業に該当するもの（法人税基本通達15-1-1）を除く。以下同じ。〕は非課税となる。また、私立大学が、民間企業・国・特殊法人等から受託研究契約に基づき受け取った研究費は、原則として収益事業から除外、法人税は非課税取扱（法人税法施行令5条10号ニ）〔「私立大学における受託研究について」(平成14〔2002〕年4月4日 14文科高26号高等教育局私学部長通知)〕

76) See, Sean M. Stegmaier, “Tax Incentives for Higher Education in the Internal Revenue Code: Education Tax Expenditure Reform and the Inclusion of Refundable Tax Credits,” 37 Southwestern L. Rev. 135 (2008)

77) See, Andrew D. Pike, “No Wealthy Parent Left Behind: An Analysis of Tax Subsidies for Higher Education,” 56 American Univ. L. Rev. 1229 (2007).

収益事業への課税	法人税法は、学校法人が収益事業を行い所得がある場合には、その所得に税率19%（20.9%、復興特別法人税〔平成24〔2012〕年4月1日～平成27〔2015〕年3月31日までの間に開始する事業年度〕を加算した税率。以下同じ。〕〔ただし、所得額800万円まで15%（16.5%）〕で課税される（法人税法66条1項3号、租税特別措置法42条の3の2、復興財源法42条・48条）。
みなし寄附金	法人税法は、学校法人に「みなし寄附金」を認める。すなわち、収益事業所得の計算にあたり、収益事業から得た所得の50%または当該金額が年200万円のいずれが多い方の金額まで非収益事業の繰り入れ、損金経理ができる（法人税法37条5項、法人税法施行令73条1項3号口）。
金融収益非課税	所得税法は、学校法人の非収益事業にかかる利子、配当などの所得、いわゆる「金融収益」、については非課税とし、支払の際に源泉所得課税が行われない（所得税法11）。
受贈益の非課税	法人税法は、学校法人への贈与または遺贈があった場合、学校法人が、受贈財産を公益事業の用に供するなど所定の要件を満たしている限り、非課税となる（法人税法7条）。ただし、贈与税ないし相続税の回避がねらいである場合には、受贈者である学校法人を個人とみなして贈与税ないし相続税をかけることができる（相続税法66条4項）。また、国税庁長官の承認を条件に、みなし譲渡所得は非課税となる特例の適用がある（租税特別措置法40条1項、租税特別措置法施行令25条の17、租税特別措置法施行規則18条の19）。すなわち、贈与等がなかったものとみなされ、所得税が課されない。平成15年度より、この非課税措置のために必要となる国税庁長官の承認を受けるための手続が大幅に簡素化され、また売却額を基本金に繰り入れることを条件に、寄附物件の売却が可能となった。なお、この特例を受けた場合の譲渡所得分の価額分については、寄附金控除は受けられない。〔文部科学大臣所轄学校法人への現物寄附に係る租税特別措置法第40条第1項後段の規定に基づく国税庁長官の非課税承認を受けるための要件の緩和等について（通知）〕（平成15〔2003〕年4月28日15文科高第103号私学部長通知）

個人からの寄附	国税	措置法要件充足学校法人	<p><b>【学校法人へ直接支出した寄附金に対する所得控除】</b>〔平成23年度改正〕 個人は、措置法要件充足学校法人（租税特別措置法26条の28の2に定める要件を満たす法人）に対して支出した寄附金について、従来の所得控除（所得税法78条）に加え、税額控除を選択できる（租税特別措置法41条の18の3、平成23〔2011〕年所税法改正附則23）。この場合の算式は、 税額控除額＝（その年中に支出した税額控除対象寄附金の額の合計額－2,000円）×40％（ただし、納付する所得税額の25％が上限）である。</p>
		特増法人	<p><b>【学校法人へ直接支出した寄附金に対する税額控除】</b> 個人は、特定公益増進法人（以下「特増法人」ともいう。）である学校法人に対して支出した寄附金について、寄附者の所得金額の40％マイナス2,000円まで所得控除ができる（所得税法78条1項・2項、租税特別措置法41条の18の3第1項3号）。 なお、学校法人が、特増法人と税額控除（措置法要件充足学校法人）の双方の証明を受けている場合、寄附金を支出する個人は、確定申告の際にいずれか一方を選択できる。</p>
		特振法人	<p><b>【学校法人に直接贈与した財産などに対する非課税】</b> 相続または遺贈によって財産を取得した個人が、特定科学教育振興法人（以下「特振法人」ともいう。）である学校法人に対して相続財産などを贈与した場合には、その価格分には相続税がかからない（租税特別措置法70条1項～10項、租税特別措置法施行令40条の3）</p>
		指定寄附金	<p><b>【指定寄附金に支出した寄附金】</b> 指定寄附金とは、寄附金のうち、一般に広く募集され、かつ、特に公益性および緊急性が高いものとして財務（旧大蔵）大臣が指定した寄附金をさす（所得税法78条2項2号、所得税法施行令216条）。指定寄附金には、「包括指定」（昭和40〔1965〕年財務（旧大蔵）省告示154号）と「個別指定」（財務省告示159号）がある<sup>78）</sup>。 《①学校法人等の敷地、校舎その他附属施設に充てる寄附金》 個人は、学校法人等が財務大臣の承認を受けて設置する学校の敷地、校舎その他附属施設に充てる目的で募集した寄附金（承認の日から1年を超えない期間内）に応じて寄附金を支出した場合、上記特増法人の例に準じて、同様の限度額まで所得控除ができる（所得税法78条2項2号および法人税法37条4項2号に基づく包括指定寄附金を定めた財務省告示154号2号）。 《②トンネル機関（私学事業団）を通じて支出した寄附金に対する所得控除》 個人は、受配者指定寄附金「日本私立学校振興・共済事業団（私学事業団）を経由した寄附金」について、上記特増法人の例に準じて、同様の限度額まで所得控除ができる（所得税法78条2項2号および法人税法37条4項2号に基づく受配者指定寄附金を定めた財務省告示154号2号の2）。ちなみに、個人は、直接学校法人等に寄附しても控除の扱いは同じなので、原則として取り扱わないとされている。</p>



個人からの寄附	地方税	<p><b>【学校法人へ直接支出した寄附金に対する税額控除】</b>〔平成23〔2011〕年度改正〕</p> <p>個人は、住所地の都道府県・市区町村が条例で指定した寄附金対象法人〔例えば、指定された学校法人、国立大学法人、公立大学法人など〕に対し寄附金を支出した場合は、個人住民税（翌年度）において寄附金税額控除を受けることができる（地方税法37条の2第1項4号、同314条の7第1項4号）。この場合の算式は、税額控除額＝（その年中に支出した税額控除対象寄附金の額の合計額－2,000円）×10%（ただし、納付する所得税額の30%が上限）である。</p>
法人からの寄附	特増法人	<p><b>【学校法人へ直接支出した寄附金に対する損金算入限度額】</b></p> <p>会社や共同組合など資本または出資を有している法人が、特増法人である学校法人（法人税法施行令77条4項）に支出した場合には、一般寄附金の2倍まで損金算入ができる（法人税法37条4項、法人税法施行令77条）。一般寄附金として損金算入できる限度額については、次の算式により計算する（法人税法37条1項、法人税法施行令77条の2）。</p> <p>損金算入限度額＝（所得金額×6.25%＋資本金等の金額×0.375%）×2分の1。一方、資本金・資本金がない法人等の場合には、寄附金の損金算入限度額は、所得金額×6.25%までである。</p>
	国税	<p><b>【指定寄附金に支出した寄附金】</b></p> <p>指定寄附金とは、寄附金のうち、一般に広く募集され、かつ、特に公益性および緊急性が高いものとして財務（旧大蔵）大臣が指定した寄附金をさす（法人税法37条3項2号、法人税法施行令76条）。法人が支出した指定寄附金は全額損金算入となる。指定寄附金には、「包括指定」（昭和40〔1965〕年財務（旧大蔵）省告示154号）と「個別指定」（財務省告示159号）がある。</p> <p><b>《①学校法人等の敷地、校舎その他附属施設に充てる寄附金の損金算入》</b></p> <p>法人は、学校法人等が財務大臣の承認を受けて設置する学校の敷地、校舎その他附属施設に充てる目的で募集した寄附金（承認の日から1年を超えない期間内）に応じて寄附金を支出した場合、上記特増法人の例に準じて、同様の限度額まで所得控除ができる（所得税法78条2項2号および法人税法37条4項2号に基づく包括指定寄附金を定めた財務省告示154号2号）。</p> <p><b>《②トンネル機関（私学事業団）を通じて支出した寄附金の損金算入》</b></p> <p>法人は、受配者指定寄附金「日本私立学校振興・共済事業団（私学事業団）を経由した寄附金」について、上記特増法人の例に準じて、同様の限度額まで所得控除ができる（所得税法78条2項2号および法人税法37条4項2号に基づく受配者指定寄附金を定めた財務省告示154号2号の2）。</p>

78) 財務大臣が指定した寄附金（告示の概要）

<http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/attachment/889.pdf#search=%E8%B2%A1%E5%8B%99%E7%9C%81%E5%91%8A%E7%A4%BA154%E5%8F%B7>

## 2 学校法人、ステークホルダーへの所得課税上の支援措置強化の課題

学校法人への支援措置に加え、ステークホルダー支援、とりわけ「利用者支援」強化の視点から、現行所得課税（所得税法、法人税法、相続税法<sup>79)</sup>等）上の主な支援措置や課題を精査すると、次のとおりである。

### 【図28】 所得課税上の支援措置見直しの課題

#### (1) 納入金負担者への対応措置：教育ローン利子控除《提案・減税》

《問題の所在》奨学金制度は、家族の生活水準による教育格差をうまない社会をつくるためにも重い政策課題である。日本学生支援機構（以下「支援機構」という。）は、わが国での奨学金交付事業を行っている中核的な機関である。支援機構の奨学金を含めわが国の仕組みは、大きく①返還義務のない「給付型」と②卒業後に返還義務が生じる「貸与型」に分けられる。日本では全体の約9割が貸与型である。しかも無利子ではなく、「有利子」の貸与型を選択せざるを得ない学生が多いのが特徴である。支援機構による奨学金では、有利子が7割を超えている。言い換えると、もはや「奨学金（scholarship）」ではなく、実質的には「貸付（loan）」である。奨学金の返済が遅れている要返還者と未返還者を足した人数は、2004年の約198万人である。これが、2011年が334万人と、7年間で130万人以上も増えている。奨学金滞納者は、ここ数年で急増している<sup>80)</sup>。

《税法面での対応策》このような学資ローン事業化したわが国の“奨学金”制度をどのように是正していくかは重い政策課題である。ただ、現実的な対応としては、現行の所得税法上の住宅ローン控除（租税特別措置法41条）などや、アメリカの教育ローン控除などを参考に、「学資ローン控除」ないし「学資ローン支払利子控除」の創設も一案である。

ちなみに、平成24〔2012〕年度税制改正による特定支出控除の拡大に伴い、給与所得者が、職務上必要な税理士や弁護士、公認会計士などの専門職資格取得のため専門職大学院などへ支出した納入金が、所定の要件を充たす場合、控除（最高65万円まで）可能となった（所得税法57条の2第2項4号）。

79) わが国の相続税法に定める贈与税および相続税は、資産の受贈者・受遺者に対して課税する方式（資産取得者課税方式）を採用している。言い換えると、贈与税・相続税は、法的には、所得税の補完税として構成されている。したがって、ここでは、贈与税・相続税を所得にかかる租税として把握しておく。

80) 最近の見直しの動きを含め詳しくは、本稿注52参照。

(2)収益事業課税の見直し
<p>税務収益事業課税の是非〔寄附行為では本来の教育活動の「補助活動事業」(cf. 食堂、売店、寄宿舎など)とされるものでも、税務上は収益事業とされる(法人税基本通達15-1-1等)] 現行の限定列举方式から、米連邦税制上の本来の事業と「非関連収益事業限定課税(unrelated business income tax)」方式への転換も一案である<sup>81)</sup>。</p>
(3)学校債購入者への対応措置：受取利子への非課税措置《提案・減税》
<p><b>《問題の所在》</b> 学校法人を含む資本金のない法人は、運営資金調達が多様化にあたり、株式の発行によることはできない。また、財テク【余剰資金や低利金融などを株式・債券・土地・為替取引などに投資して、資金の運用を多様化・効率化するための方法】を活用するの一案である。アメリカのハーバード大学など主要な私大では、資金運用部を設け、大学運営のための経常費の半分程度を目標としていると聞く。しかし、わが国では、近年、多くの大学で財テクに失敗し、多額の欠損を出し大学運営機関の責任が問われている。まさに、学問としての“経営学”と“大学経営実務”との違いをまざまざと見せつけられる事例といえる<sup>82)</sup>。</p>
<p><b>《税法面での対応策》</b> 資本金のない学校法人は、運営資金調達が多様化、安心・安全な資金調達にあたり、有利子の学校債の発行も選択肢の一つとなる。学校債券の発行、その購入に対する税法上のインセンティブとして、投資家が受け取る利子に対する所得課税上の非課税措置を講じるの一案である。</p>

81) アメリカでは、わが国の収益事業に相当する事業を、「非関連事業(unrelated business)」と呼ぶ。同様に、収益事業課税は、「非関連事業所得課税(UBIT=unrelated business income tax)」と呼ばれる。非関連事業は、連法税法上、法人所得課税は課税除外とされる。一方関連事業は、普通法人と同様の税率で課税される。関連事業とは、本来の事業に関連する事業をさす。例えば、私立大学の直営書店で教科書を販売する場合は、課税除外である。一方、非関連事業とは、教育事業とは関連のない教科書以外の書籍や文具販売などをさす。この事業から生じた所得は、普通法人の場合と同様に法人所得課税が行なわれる。非関連事業所得課税制度(UBIT)は、今日、公共法人(ただし、公立大学(public colleges and universities)を除く。)を別とすれば、ほとんどの非営利公益団体(法人)に広く適用されている(IRC 511条a項2号B)。See, Bruce R. Hopkins, *The Tax Law of Unrelated Business for Nonprofit Organizations* (Wiley, 2005).

82) 詳しくは本稿注36参照。

(4)教育資金の一括贈与にかかる贈与税非課税措置《平成25〔2013〕年度改正/3年間実施・減税》

扶養義務者相互間において生活費または教育費に充てるための贈与は、通常必要と認められるものは、贈与税は非課税となる（相続税法21条の3第1項2号）。言い換えると、子や孫に対し授業料や入学金などの教育費を納入の必要がある都度に贈与した場合、当該金銭に対し子や孫には贈与税は課されない（相続税法基本通達21の3-5）。

加えて、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成25〔2013〕年1月11日閣議決定）の一環として、「教育資金の一括贈与にかかる贈与税非課税措置」（平成25〔2013〕年4月1日から平成27〔2015〕年12月31日まで）が講じられた。この措置では、直系尊属（曾祖母・祖母・父母）が、ひ孫・孫・子（30歳未満の者に限る。）に対し授業料等の教育費に充てるために、平成25〔2013〕年4月1日から平成27〔2015〕年12月31日までに金融機関等に金銭等を拠出し信託等をした場合で、信託受益権（資産から発生する経済的利益を受け取る権利）の価額または拠出された金銭等の額のうち、受贈者1人あたりにつき1,500万円（学校等以外の者に支払われる金銭については500万円。）までは贈与税は非課税として取り扱われる（租税特別措置法70条の2の2）。この特例を受けようとする場合、受贈者は、金融機関等を經由して信託等がされる日までに、受贈者の所轄税務署に「教育資金非課税申告書」を提出する必要がある。なお、残額が出た場合、受贈者が30歳に達した日に贈与があったものとして贈与税が課される<sup>83)</sup>。

### 3 税制における国公立・私立イコール・フティング（競争条件の均等化）の課題

国公立の大学と私立大学との税制取扱上の格差があり、イコール・フティング（競争条件の均等化）のための是正をする必要がある<sup>84)</sup>。

私立大学（法人税法別表第二「公益法人等の表」内の学校法人）や国公立大学法人等（法人税法別表第一「公共法人の表」内の国立大学法人および地方独立行政法人内の一般地方行政独立法人で大学等の設置・管理を行うもの）に対する課税取扱の均等化、私立大学/私立学校〔公益法人等〕と国公立大学〔公共法人〕

#### 【図29】 私立大学と国公立大学との間の法人所得課税取扱上の格差

私立大学〔公益法人等〕	税務収益事業から得た所得だけに法人税が課税される（法人税法4条1項）
国公立大学〔公共法人〕	法人税はまったく課税されない（法人税法4条2項）

83) 現在でも、教育費の贈与は非課税となるのにもかかわらず、こうした時限に非課税取扱となる教育資金の一括贈与制度を導入した背景には、手数料収入の期待できる信託銀行業界の利権を政官で支える意図があったとみてよい。

との間の法人所得課税上の格差は正のためには、収益事業への非課税措置/現行50%のみなし寄附金率を100%まで引上げるのも一案である《新設・減税》<sup>85)</sup>。

84) 学校教育支援におけるイコール・フティング(競争条件の均等化)の課題は、以下に紹介する事例に典型的に現れている。2012年6月11日に、民主党政権(当時)は、小泉自民政権下で、構造改革特別区域法で特例措置として認めた株式会社の学校(学校設置会社)を全国解禁しない方針を固めた。方針決定時点で学校設置会社は27校ほどであった。うち大学は5校で、4校が財務面で欠損を抱えていた。大学消費支出に占める教育研究費も、私大平均は30%を優に超えるのに対して、平均16%程度とのことであった。構造改革特別区域法12条1項は、学校設置会社を、学校教育法にいう私立学校と同等と読み替えているが、私立学校法は、これらの学校設置会社を読み替えていないため、私学助成の対象とはならない。また、学校設置会社には、学校法人に適用ある税制支援措置もほとんど適用にならない。国の税財政支援の面でイコール・フティング(競争条件の均等化)は確保されていないと大学運営がどういふ結果になるのかを示す端的な例を示している。文科省は、学校設置会社が希望すれば学校法人への移行を支援してきているという。記事「株式会社の学校縮小へ、学校法人へ移行検討」日本経済新聞2012年6月12日朝刊参照。税財政支援措置がない場合、株式会社形態の学校教育サービスを提供し収支を合わせるのは至難である。収支を合わせられるのは、予備校や英会話学校など一部の分野に限られるようにみえる。

85) イギリスでは、課税庁は、免税資格のある登録チャリティ(民間非営利団体)が、本来の事業と直接関連のない収益事業(非関連事業)を大々的にやっている場合、別会社(全額出資営利会社)をつくり当該事業を行うように指導している。ケンブリッジ大学(Cambridge University)が、ケンブリッジ・エンタープライズ会社(Cambridge Enterprise Limited)【法人登記番号01069886、1972年9月5日登記、資本金112万7,550ポンド】や、ナショナルトラスト(自然環境団体)とナショナルトラスト(エンタープライズ)会社(National Trust (Enterprises) Limited)【法人登記番号01083102、1972年11月2日登記、資本金100ポンド】が典型である。この場合、営利子会社(この事例ではナショナルトラスト(エンタープライズ)会社で生じた利益についてはこれを全額登録チャリティ(この事例ではナショナルトラスト)の本来の事業へ寄附することで当該子会社の法人税負担はなく(無税)になる。これは、わが国との対比で考えると、“みなし寄附金”を100%認めるに等しい。See, The Buzzacott Charity Team, *Charity Accounting and Taxation* (5th ed., Bloomsbury Professional, 2010) at 339 *et. seq.*

#### 4 寄附金税制のあり方

現行の国税・地方税（自治体税条例等）上の各種寄附金にかかる所得控除/損金算入または税額控除、つまり、①指定寄附金（受配者指定寄附金）、②公益寄附金、③その他地方税制上の寄附金税制のあり方④、みなし寄附金と収益事業課税のあり方、⑤個人に比して法人優遇の仕組みにある寄附金税制のあり方を再検討する必要がある。

#### 5 消費課税上の支援措置の見直し～ゼロ税率採用の是非

学校法人に対する公益用・非収益事業用資産の譲渡等への「ゼロ税率」の適用を検討する必要がある。その理由は、簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

##### 【図30】 公益用・非収益事業用資産の譲渡等への「ゼロ税率」適用の理由

- |   |
|---|
| <p>(1) 現行消費税法（以下、道府県民税である地方消費税（地方税法72条の77以下）を含む。）では、消税法別表Iで、①資本取引・金融取引等（同第I二、三等）や、②政策的な観点からの配慮措置として一定の授業料や入学金など（同第I十一）を非課税としている。こうした非課税措置は、担税者に対する消費税の逆進的な性格の回避や社会的な弱者対策として一定の評価はできる。</p>   |
| <p>(2) ただ、こうした消費税法上の非課税収入、寄附金のような対価性のない（課税対象外）取引額など「特定収入」が多い私立大学にとり、建物の取得や管理運営などに支出した費用については、営利企業では認められる消費税額計算における前段階控除（仕入税額控除）ができないことから、税の累積が生じることになる。もちろん、その分については、授業料の引上げ等で転嫁・対応するの一案である。しかし、少子化に伴う学生確保競争の激化などを市場の競争状態などを織り込んで考えると、納入金の引上げは余り現実的でないかも知れない。他の法政策が求められる。</p> |
| <p>(3) 消費税法上の納税義務者は、国内において課税資産の譲渡等を行う事業者である（消費税法5条1項、地方税法72条の78）。私立大学/私立学校のみならず、国公立大学も納税義務者になる。抜本策としては、授業料など現在非課税となっている一定の学校教育関係取引を課税対象とし、大学/学校が行う一定の課税対象となる取引に対し「ゼロ税率」を適用するための法改正を求めることである。</p>  |

イギリスなどでは、公共機関や公益機関が行う一定の課税対象取引にゼロ税率を適用しており、参考になるのではないか。また、社会保険診療が消費税非課税になっていることから医療機器の購入などで支払った消費税が仕入控除で

きず、持ち出しとなることから、日本医師会<sup>86)</sup>なども、ゼロ税率の適用を求めている。

ゼロ税率を採用すると、消費税は課税されるが、消費税の税率がゼロパーセントなので、課税標準額に対する消費税（0%）から、当該課税期間中に国内において行った課税仕入れにかかる消費税額を控除することができる。

## 6 資産課税上の支援措置の適正化

地方税法は、学校法人等が「その設置する学校において直接保育又は教育の用に供する固定資産」（以下「直接教育の用に供する固定資産」という。）を固定資産税（都市計画税を含む。以下同じ。）非課税とする旨を規定する。この規定は、遊休、転売目的での資産の保有などにより非課税措置の濫用を防ぐことをねらいとしている（昭和30〔1955〕年12月8日自治丁市発235号自治省市町村課税長回答、昭和34〔1959〕年5月19日自治丁固発36号自治省固定資産税管理官回答）。いわゆる「現在の利用基準（for present use test）」の設定による非課税措置の適正化措置と取ることができる。

ちなみに、「直接教育の用に供する」との意味は“現に供している”場合に限るのかどうかで争われている<sup>87)</sup>。

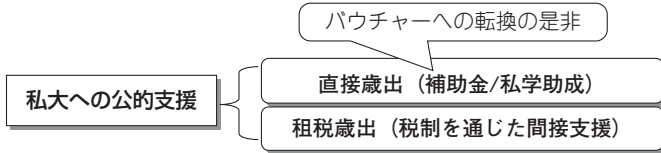
## VI 機関補助から利用者補助への転換を問う

図31に示したように、私大への公的支援は、伝統的に大きく「直接歳出（補助金/私学助成金）」と「租税歳出（税制を通じた間接支援）」のかたちでおこなわれてきた<sup>88)</sup>。

86) 日本医師会「医療における控除対象外消費税問題の実態と日本医師会の考え方」参照。

87) 緒方欽一「学校用地への課税をめぐる東京都を訴えた武蔵野大学」エコノミスト90巻47号（2012年10月30日号）90頁以下参照。東京地裁平成23年10月21日判決・タインズZ999-8303（棄却・原告敗訴・控訴）、東京高裁平成24年2月21日判決・タインズZ999-8304（控訴棄却・上告）。なお、判例評釈として、長島弘「固定資産非課税要件『直接教育の用に供する』の意義」月刊税務事例45巻3号26頁（2013年）参照。

【図31】 私大への公的支援の手法の選択



「直接歳出」は、財政における議会統制が可能であることから民主主義の理念に資すると理解されてきた。しかし、その一方で、大学教育に直接歳出（補助金）を使い、大学教育への政治支配を強める、あるいは行政ないしそれを代替する機関が大学教育に介入する、補助金の“ひも付き化”、“管理ツール化”が問われている。そこで、政府規制緩和が声高に叫ばれる今日、これまでの「機関補助」から「利用者補助」へ転換することにより、私大の自治、私大財務の自律を確保することが可能かどうかを精査してみたい。

### 1 機関補助から教育バウチャーへの転換を検証する

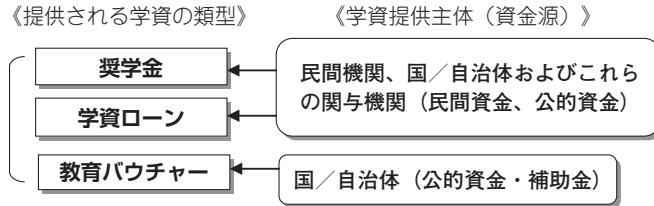
私立大学は、公的資金の支援を受け私的に運営されているという意味で、「半官半民の機関 (parastatal institutions)」とも呼ばれる。ただ、補助金（私学助成）の交付というかたちでの私大への公的支援（機関補助）の拡充は、“ひも付き補助金”の拡大、ひいては私学の自治や私学財務の自律にとり負の効果も否定しえない。政府規制の撤廃、財務面での私学の自律確保の視点から、補助金配賦における私学助成（機関補助）から教育バウチャー（利用者補助）への転換の是非を精査するの一案である（図32参照）。

アメリカなどでは、「奨学金 (scholarship)」はおおむね民間機関が提供し、返還不要の教育資金をさす。返還を要する「学資の貸付 (loan)」とは異なる。

88) 租税歳出の分析について詳しくは、拙論「租税歳出概念による租税特別措置の統制」〔石村耕治〕『アメリカ連邦税財政法の構造』（法律文化社、1995年）、拙論「税制を活用した被災者支援の基本課題～租税歳出 対 直接歳出の日米比較分析」〔石村ほか編〕『大震災と日本の法政策〔白鷗大学法政策研究所叢書4〕』（丸善プラネット、2013年）所収参照。



## 【図32】 学生へ直接提供される奨学金、学資ローン、教育バウチャーの違い



この点、すでに指摘したように、わが国では、奨学金業務の中核となっている官製機関が提供するものは、「奨学金（scholarship）」ではなく、実質的には官製経済のなかで展開される要返還の「貸付（loan）」である。

これに対して、「教育バウチャー（education voucher）」は、国家が、学びたい人を対象に、公的資金（税金）を使って、学校教育ないしは公教育に利用目的を限定した「クーポン」のかたちで支給する仕組みである。性格的には「補助金」である。大学教育を受ける機会均等にも資するとの見方もある。ただ、大学法人などの機関へ補助金を交付するのではなく、大学のステークホルダーである学生（利用者）に直接支給する仕組みである<sup>89)</sup>。したがって、見方によっては、私大に対する国家の直接の過剰関与を低められるようにもみえる<sup>90)</sup>。

89) アメリカでは、教育バウチャーに対しては賛否両論がある。支持者は、教育バウチャーは、①自由の選択（freedom of choice）、②生産的効率性（productive efficiency）、③公平性（equity）および④社会的連帯（social cohesion）に資するとする。See, Henry M. Levin, A Comparative Framework for Evaluating Educational Vouchers (Occasional Paper No.5, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE), Teachers College, Columbia University, 2000)。

90) アメリカにおける教育バウチャーの活用は、現段階では、主として教育水準の確保・向上をねらいとしている。教育バウチャーが、高等教育へ幅広く導入された場合、財政支援の公平化、政府規制の緩和などに資するのかどうかは定かでない。See, J.F. Witte, The Market Approach to Education (Princeton U.P., 2000)。

## 2 アメリカでの大学教育バウチャーへの転換実例分析

アメリカでは、主に州が、公的高等教育機関（大学）に対する補助金を、おむね機関補助金（direct funding to institutions）のかたちで交付してきている。こうした大きな流れに逆らうように、コロラド州<sup>91)</sup>は、2005年から全米ではじめて、それまでの大学に対する機関補助制度を廃止し、利用者補助の仕組み、すなわち「大学教育バウチャー（college educational vouchers）」を核とする仕組みに転換した<sup>92)</sup>。

コロラド州の大学教育利用者支援制度は、①大学教育機会基金（COF=College Opportunity Fund）から充当される学部学生への奨学給付（stipend）制度（以下「COF奨学給付プログラム」ともいう。）および②大学院その他の教育サービスに対する州からの出来高（請負）払い（FFS=Fee-For-Service Funding）の支出金（fees）（以下「FFS支出金プログラム」ともいう。）<sup>93)</sup>の2つからなる。

### (1) コロラド州の大学教育利用者支援制度の対象となる大学

コロラド州の大学教育利用者支援制度（プログラム）は、州内にある「公立大学（public institutions）」および適格「私立大学（private institutions）」が対象となる。このうち、COF奨学給付プログラムの対象となる「公立大学」とは、すべての州立の4年制の大学および州コミュニティカレッジ機構（Colorado Community College System）のもとにある短期大学〔コロラド州改定制定法=Colorado Revised Statutes（以下「CRS」という。）23-18-102（9.5）（a）〕。

一方、「私立大学」とは、COF奨学給付プログラムに参加できる法定要件を充足し、州高等教育委員会（CCHE=Colorado Commission on Higher Education）

91) 本稿III 2参照。

92) See, Marianne Goodland, Colorado has 1st higher ed vouchers (April 29, 2004) at 4.

<https://www.cu.edu/sg/messages/3539.html>

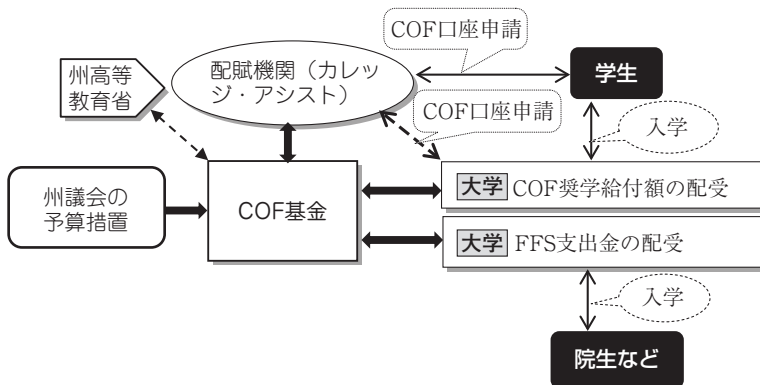
93) FFS契約は、教育サービスの「調達契約（procurement contract）」に分類される。

と当該プログラムの参加する契約 (performance contract) を交わした大学である (CRS 23-5-129、23-18-201)。私立大学は、COF奨学給付プログラムへの参加を申請する場合、すなわち「適格私立大学」となるためには、次のような法定要件 (基準) を満たすように求められる。

**【図33】 私立大学のCOF奨学給付プログラムへの参加要件 (基準)**

(a) 私立の高等教育機関 (以下「私立大学」ともいう。) は、州高等教育省 (DHE=Department of Higher Education) の学生単位報告データシステム (SURDS=Student Unit Reporting Data System) に参加し、データ提供に同意していること。また、SURDSの運用にかかる各種の費用を負担すること (CRS 23-18-201(2))。
(b) ①私立大学は、非営利の単科大学または4年制大学であること。この場合、非営利 (not-for-profit) とは、連邦の内国歳入法典 (IRC=Internal Revenue Code) 501条c項3号その他関連条項のもとで「非営利事業 (non-profit business) と指定されたものと解すること (CRS 23-18-108 (9))。
②当該単科大学または4年制大学は、コロラド州内に主たる事業所を有すること。
③当該単科大学は、文芸および科学 (arts and science) の学士号の課程を提供していること。
④私立大学は、全米の6つの大学基準評価機構のうちの一つにより、地区的に (regionally) に基準評価を充たしていること。

**【図34】 コロラド州の大学教育利用者支援資金の流れ**



2011年7月現在で、コロラド・キリスト教大学 (Colorado Christian University/2009年秋季から)<sup>94)</sup>、レージス大学 (Regis University/2005年秋季から) およびデンバー大学 (University of Denver/2005年秋季から) の3つの私大がプログラムに参加している。

## (2) コロラド州の大学教育利用者支援制度のあらまし

図34で示したように、コロラド州の公的資金による大学教育利用者支援制度では、まず、州議会 (Legislative Assembly) が予算措置を講じ、その年度の公的資金 (補助金) を大学教育機会基金 (COF) に充当する。COF基金は、COF奨学給付プログラムでは、その年度に充当された資金を、法定された手続に従い大学学部学生や短大学生に対する奨学給付 (COF stipend) をすることになる。手続的には、入学した学生が (ないし大学が学生本人に同意を得て)、配賦機関である「カレッジ・アシスト (CA=College Assist)」に申請し開設したCOF口座を通じて、学生本人にではなく、在籍する大学に配賦する。ちなみに、カレッジ・アシスト (CA) は、州高等教育省 (DHE) 所管の機関である。一方、FFS支出金プログラムでは、教育サービスを提供している適格大学から提出された教育サービス高の報告を精査したうえで、COF基金から当該大学へ支出金を配賦する。

94) アメリカの多くの州では、初等・中等教育にかかるバウチャー・プログラム (School voucher programs) を、親権者の選択 (parental choice) を認める視点から導入している。親権者が私立学校を選択する場合、これら私立学校の大多数が宗派系学校 (sectarian schools) である。このことから、バウチャーの仕組みを使った初等・中等教育への公的資金の配賦が、州憲法の国教公認禁止条項 (establishment clause) に抵触しないかが問われてきている。See, e.g., Dana Eberle-Peay, "The Federal Constitution Versus a State Constitution: Revisiting *Zelman v. Simmons-Harris* in Indiana," 41 J. of Law & Education 709 (2012) Brad Kahn, "Recent Development: *Bush v. Holes*: School Vouchers and State Constitutions," 9 N.Y.U. J. Legis. & Public Policy 833 (2005/2006).しかし、コロラド州の大学教育利用者支援プログラムを通じた宗派系私立大学への公的資金の配賦について、現時点では、司法に対し州憲法との抵触可能性を審査するように求めた事例はない。

コロラド州の大学教育利用者支援制度は、公的高等教育サービスの利用者である学生などへ直接教育バウチャーを利用券などのかたちで支給する仕組みではない。配賦機関である「カレッジ・アシスト (CA) が、各大学から在籍する学生の取得単位数などに従って算定された金額の請求に基づいて、その学生が在籍する大学に配賦する仕組みである。

### (3) COF奨学給付額の推移

適格学生は、公的高等教育サービスを受給するために終身で利用できるCOF奨学給付単位時間145ポイントを付与される (CRS 23-18-202 (5) (c))。COF奨学給付単位時間1ポイントあたりの金額は、州議会の予算措置でCOF基金に充当された金額を基に年度毎に決定される。このため、具体的な金額は、それぞれの年度により異なる。また、COF奨学給付プログラムに参加する私立大学に在籍する学生に対する1ポイントあたりの給付金額は、公立大学に在籍する学生に給付される金額の2分の1である。2005~06年度から2011~2012年度まで1ポイントあたりの金額の推移は、図35のとおりである<sup>95)</sup>。

【図35】 各年度のCOF奨学給付1単位時間あたりの金額の推移

年度	05~06	06~07	07~08	<del>08~09</del>	08~09	<del>09~10</del>	09~10	10~11	11~12
公立	\$80	\$86	\$89	<del>\$92</del>	\$68	<del>\$68</del>	\$44	\$62	\$62
私立	\$40	\$43	\$44.50	<del>\$46</del>	\$34	<del>\$34</del>	\$22	\$31	\$31

08年~のリーマン・ショック\*

\*ちなみに、2008年9月に発生したリーマン・ショックの影響で州の予算総額が落ち込み、08~09年度および09~10年度は、COF奨学給付額が改定・減額された。

各学生は付与された時間ポイントを、入学を許可された大学の授業料

95) See, Colorado Department of Higher Education, College Opportunity Fund Guidelines and FAQs, (Colorado DHE, 2011) at 4.

(tuition)の一部に充当できる。したがって、各大学は、入学ないし在籍する学生が履修した単位数をもとに算定した金額からCOF奨学給付額を差し引いて、学生に請求することになる。

#### (4) COF奨学給付制度導入時の在籍者への調整措置

各適格学生には、公的高等教育サービスを受給するために終身で利用できるCOF奨学給付単位時間145ポイントを付与される。しかし、2004年にCOF奨学給付制度が導入された当時すでに大学へ在籍していた学生（2004年秋学期および2005年春学期の既修者）に対しては、すでに習得している単位数に応じて、図36のような調整措置が講じられた。

【図36】 COF奨学給付制度導入時の既習学生に対する調整措置

既得単位数	①COF利用単位時間査定数	②COF残存単位時間数
0~29	0	145 (①を控除した数)
30~59	30	115 (同上)
60~89	60	85 (同上)
90+	90	55 (同上)

#### (5) コロラド州の大学教育利用者支援手続のあらまし

コロラド州の大学教育利用者支援の仕組みは、きわめて複雑である。過誤申請/給付や不正給付を防止する対策が織り込まれているためである。この大学教育利用者支援制度をできるだけ簡潔に説明すると、次のとおりである<sup>96)</sup>。

96) See, Kelly Fox, Vouchers in Public Higher Education: The Colorado Approach to Funding and Access (Western Interstate Commission for Higher Education, August 2006). [http://www.wiche.edu/info/escalatingEngagement/KellyFox\\_paper.pdf](http://www.wiche.edu/info/escalatingEngagement/KellyFox_paper.pdf) Also, see, Colorado Department of Higher Education, College Opportunity Fund (COF) Stipend <http://higherred.colorado.gov/Finance/COF/>

## 【図37】 コロラド州の大学教育利用者支援手続のあらまし

<p>(a)大学教育機会基金（COF）制度のもと、コロラド州居住の学部学生（undergraduate student）および短期大学学生（community college student）は、原則として、州から、自分が入学した適格大学（university, college）の授業料に充当する一定額の奨学給付（stipend）を受けるものとする。奨学給付額は、開始年度（2005年～2006年）は、単位あたり80ドル（ただし私学は半額の40ドル）、あるいは終身で総額2,400ドルとする。</p> <p>①適格公立大学：すべての公立の4年制の大学およびコロラド州のコミュニテイカレッジ（2年生短期大学）（CRS 23-18-102(9.5)(a)）。</p> <p>②適格私立大学：コロラド高等教育委員会（CCHE）とCOFプログラムに参加する請負契約（performance contract）を締結したすべての私立大学。COFおよびRFIプログラムに参加を希望する私立大学は、州教育省（DOE=Department of Education）およびCCHEと契約を締結する必要がある。DOEおよびCCHEは、私立大学からの申請に基づき、法定要件を充足する場合に申請私大と契約を締結する（CSR 23-5-129、23-18-201）。</p>
<p>(b)大学が提供する大学院および特別の教育プログラムについては、その大学とコロラド高等教育委員会（CCHE）との間で出来高払いの教育サービス請負契約（FFS=fee-for-service contract）を締結し、CCHEが、その大学が提供したサービス量に応じて料金（fee）を支払うものとする。</p> <p>特別の教育プログラムとしては、市民向けコース、企業委託コース、その他正式な単位を与えないコースなどがあげられる。</p> <p>これら特別の教育プログラムに対しては、正規のカリキュラムにつながっているもの（CRS 22-35-101）など一部例外を除き、COFの奨学給付は、その学生がCOFの給付適格を有していたとしても、利用できないものとする。</p>
<p>(c)COFプログラムには、次の要件にあてはまることを前提に、コロラド州在住の者の入学している大学を通じて申請により給付が決定される。</p>
<p>【公立の教育機関の場合】（CRS 23-18-102(10)(a)）</p> <p>①州内にある高等教育機関（College, University）に入学を許可されていること</p> <p>②納入金の分類において、州居住者であること</p> <p>③COFプログラムに申請しかつ許可されていること</p> <p>④入学した教育機関がCOFの支払請求をすること</p> <p>⑤学部教育を受けていること</p> <p>⑥生涯に受けられる単位制限時間（145単位時間）を超えていないこと、または、すでに学士号を取得している場合には、学部の30単位時間内に充てる奨学給付額に限定されること〔2004年から短期大学（community college）入学者にも拡大〕</p>

【私立の教育機関の場合】(CRS 23-18-102(8)・(9))

- ①納付金の分類において原則18歳以上(飛び級学生の場合は18歳未満も含む。)の州居住学生であること(CRS 23-18-102(5)(a)(II)(A))
- ②コロラド州にある高等学校の卒業生または非営利の自宅学習教育プログラムを修了した者であること(CRS 22-33-104.5)。この場合、卒業資格の判定にあたり、私立の教育機関は、州教育委員会の方針に基づき高等学校の卒業資格を得られるGED検定試験その他同等の結果を選択できる。
- ③申請人は、連邦ペル奨学金(Pell grant)の基準ではなかった学生の財政的必要性を提示すること(CRS 23-202-(5)(a)(II)(C))
- ④学部在籍し授業を受け、かつ、生涯に受けられる単位制限時間(145単位時間)を超えていないこと、または、すでに学士号を取得している場合には、学部の30単位時間内に充てる奨学給付額に限定されること(CRS 23-18-202-(5)(c)(I))

(d)学生が、生涯に受けられる単位制限時間(145単位時間)を超えて単位を取得したいとする。この場合、当該学生は、原則として、大学既定の授業料にCOF奨学給付額を加算した金額を支払うように求められる。ただし、当該学生は、ダブル(複合)学位を目指しているなどの理由がある場合には、在学する大学またはCHEのいずれかに申請して、当該単位制限の解除(COF credit hour waivers)を受けることができる。前者を「機関による単位制限解除(institution waiver)」という(CRS 23-18-202(5)(f))。一方、後者は「委員会による単位制限解除(Commission waiver)」という(CRS 23-18-202(5)(e))。

(e)COFプログラムからの奨学給付は、学生本人へ給付される仕組みではない。COFプログラムへの申請が認められた学生を入学させた高等教育機関(大学、短大)が、当該学生の履修状況などを勘案し、各セメスター中に最終調整受給額を州当局に通知した時点で、当該教育機関にその額が配賦される。もっとも、学生が申請した単位制限解除が認められた場合に加え、学期の途中で履修した科目を離脱した場合、逆に学期の途中で科目を履修した場合など、基準集計日前後に生じた異動を反映させる手続など、大学側がCOFへの配賦額の請求実務は極めて煩雑である。なお、現在あるいは過去に、学生が現在行なったCOF奨学給付に関する紛争や大学が行ったCOF奨学給付の請求に関する紛争については、州高等教育省(DHE)へ不服申立てができる。ちなみに、学生が不服申立て手続をとる場合、執行不停止が原則である。したがって、当該学生は、不服申立てに先立ち、在籍する大学へ既定の納付金を納付したうえで申立てを行うように求められる。不服申立てが認められれば、その決定をDHEは当該学生本人に加え、COFの配賦機関であるカレッジ・アシスト(CA)と在籍する大学にも通知する。通知を受けた大学は、その決定に基づき納付金を再計算するように求められる。ちなみに、DHEから棄却の通知を受けた場合、当該学生は、その通知を受けてから30日以内に、新たな証拠資料等を添付してDHEに対し当該事案の再審査請求ができる。DHEへの争訟手続は最終的なものである。

(f)大学の理事会は、特段の事情がある場合に、州高等教育委員会(CCHE)に対しその理由を示し、キャッシュフロー報告書など必要な書類を添付したうえで、COFプログラムにかかる奨学給付の3ヵ月間分の前払いを申請することができる。



(g)COFプログラムへの申請が却下された場合、あるいは、生涯に受けられる単位制限時間(145単位時間)を超えて単位を取得する場合で単位制限の解除(COF credit hour waivers)が認められないまま、入学を許可された(あるいは継続的に就学する)学生は、既定の授業料に加え、COF奨学給付相当額を納付する必要がある。

(h)アメリカの伝統的な大学教育バウチャー(利用者補助金)としては、連邦退役軍人省(U.S. Department of Veterans Affairs)が給付する、いわゆる「GIビル(GI Bill)」がある<sup>97)</sup>。GIビルは、適格退役兵が入学を許可された大学に支払う納付金(授業料その他の負担金)全額をカバーすることになっている。ただ、各退役兵に給付されるバウチャー額は、兵役期間により異なる。このことから、COF奨学給付は、退役兵が入学を許可された大学へ支払う納付金がGIビル支給額では十分ではない場合に、その不足額に充当できるに過ぎない。GIビルとCOF奨学給付の双方に適格性を有する場合、実際の大学への納付金額の100%を超えて給付を受けることはできない。言い換えると、超過利用可能額の還付を受けることはできない。在籍する退役学生がCOF口座を開設していない場合、大学はCOF奨学給付相当額をGIビルに請求することができる。

#### (6) コロラド州が利用者補助の仕組みに転換した背景

コロラド州が、機関補助制度からCOF奨学給付プログラムとFFS支出金プログラムからなる大学教育利用者支援制度へ移行した背景には、同州の極端な財政難に加え、1992年に州民投票で成立した州憲法に納税者権利章典(TABOR=Taxpayer's Bill of Rights)の規定を盛り込む改正案および2000年の州憲法改正案( Amendment 23)の存在がある。

TABOR条項は、簡潔に言えば「住民投票で承認される場合を除き、州、地方団体および学校区は、現行のレベルを超えてはいかなる増税もできないこと、および、その歳出は現行の税率で得た歳入の範囲を超えてはならないこと。加えて、州の人口増とインフレ率の範囲を超えて歳入増をはかろうとする場合には、住民投票で承認される必要があること」を盛り込んだ提案である。一方、州憲法改正住民投票提案( Amendment 23)は、教育予算は前年度分にインフレ率+1%以内の増額に留めるように義務付ける提案である<sup>98)</sup>。

州民投票でこれらの提案が承認されたことから、州、地方団体や学校区は、

97) 本稿注51参照。

98) 1992年に州憲法にTOBOR条項を盛り込む提案が住民投票で承認された後、州は20億ドルの減税を実施した。2005年の住民投票「レファレンダムC」が承認され、2006年から2010年までTOBORの歳入制限条項が停止された。

歳出削減をねらいに、教育予算の増加抑制に乗り出した。高等教育レベルでは、それまでの州からの公的高等教育機関/大学への直接補助金制度を廃止した。代わって、大学教育バウチャー+出来高払いのサービス提供契約の組み合わせで大学助成を効率的に行うことになった。

### (7) 州内の公立大学を「企業体」に指定することの意味

州憲法のTABOR条項は、増税を厳しく制限する (tax cap) 一方で州政府の歳出削減を促す (spending cap) とともに、州の機関や公社などを「企業体 (enterprise)」に指定する仕組みを導入した。州憲法20条2項b号は、「企業体 (Enterprise)」とは、「政府保有の事業で自らが債券を発行する権限を有し、かつ、コロラド州政府及びあらゆる地方政府から年間収入の10%以下の助成を受けているものを指す。」と規定している。

公立大学は、州政府が保有する事業であり、かつ、学校債を発行する権限を与えられている。したがって、コロラド州政府や地方政府からの助成が、当該大学の年間収入の10%未満であるかどうか「企業体」該当性の判断基準となる。

この指定制度のもと、州の機関や公社などが州から10%を超えない「助成 (grants)」を受けている場合、州議会は当該機関等を「企業体」と指定することができることになっている。「企業体」に指定されると、その機関には、TABOR条項の増税制限 (tax cap) と歳出制限 (spending cap) が適用除外になる。その結果、手数料や料金などのかたちでの受益者負担金の上げが容易になる。逆に、10%以上の助成を受けていると判断された場合には、「企業体」に該当しないことになる。こうした「企業体」に該当しない州所有の機関が、何らかの租税の賦課権限 (authority to levy taxes) を有している場合で税率の上げを行いたいときには、住民投票で賛成を得る必要がある。住民投票を実施しないで増税をすることは違憲となる<sup>99)</sup>。

99) ちなみに、コロラド州交通委員会 (Colorado Transportation Commission) が所管するコロラド橋梁企業 (Colorado Bridge Enterprise) が、州憲法のTABOR条項の

### (8) 州内の公立大学が「企業体」指定を受けた場合の影響

2004年に、コロラド州は、それまでの「機関補助」制度に代えて大学教育利用者支援制度(COFプログラム、FFSプログラム)を導入した。この制度は「利用者補助」の仕組みと解されている。この利用者補助は、州憲法20条1項d号に定める「助成(grants)」にあたるのかが問題になる。この点について、州議会は、「助成金とは、州又は地方政府から直接の現金助成その他の直接の金銭的な支出金で、返還を要しないものを指す」(CRS 23-5-101.5(2)(b)(I))とする確認規定を定めた。これにより、公立大学に対するCOFプログラムからの配賦額やFFSプログラムからの支出金は、直接の「助成」には当たらないことが確認された。このことから、コロラド州内にある公立大学の多くは機関補助がほとんどないことになり、容易に「企業体」の指定対象になりうる。事実、コロラド大学(University of Colorado)、コロラド州立大学(Colorado State University)、コロラド・コミュニティ・カレッジ機構のもとにある短期大学をはじめとしたほとんどの主要な公立大学は、2004年以降、州議会により「企業体」に指定されてきている。つまり、「私化」され、民間企業に匹敵するものと取り扱われ、TABOR条項の増税制限(tax cap)と歳出制限(spending cap)が適用除外になる。その結果、税金から充当される収入以外の資金で運営することがゆるされることになった。言い換えると、公立大学は、十分な運営資金を確保するには受益者負担原則を強め授業料の引上げを行うとともに、

---

適用除外となる「企業体」にあたり、橋梁安全加算料(bridge safety surcharge)の引上げにあたっては、住民投票を要しないかが争われた。原告は、増税を監視するコロラドの市民団体「TOBOR基金(TOBOR Foundation)」である。本件において、州地方裁判所は、被告のコロラド橋梁企業は、争点となった2010年の税率引上げ時に、州から10%以上の助成を受けていることから「企業体」にあたらない、したがって、住民投票での同意なしに、実質的に租税にあたる橋梁安全料の引上げを行うことは州憲法のTOBOR条項に違反するとの判決を下した(TOBOR Foundation v. Colorado Bridge Enterprise, May 21, 2012)。すなわち、コロラド橋梁企業は、「企業体」にはあたらないこと、また、実質的に租税である橋梁安全加算料に対しては住民投票要件の適用は除外されないと判断した。

<http://www.jdsupra.com/legalnews/complaint-tabor-foundation-v-colorado-b-38031/>

人員削減や外部資金の導入が重い課題となる。

コロラド州では久しく、州政府が財政危機に陥っており、公立大学へのCOF基金を通じた州からのCOF奨学給付金やFFS支出金の配受額が減少したまま回復していない。このため、ここ数年でコロラド州内の大学は平均で10%の授業料引上げに動いている。また、公立大学でのリストラも相次いでいる。例えば、コロラド大学(CU)は、2002年から2004年に286人の教職員を解雇し6つの講座を閉鎖した。また、コロラド州立大学(CSU)は、2004年に54人の教員を解雇し、1990年から2005年までに80の教員職は空席のままにされた<sup>100)</sup>。

新たに導入された学部学生や短大生を対象としたCOF奨学給付プログラムには賛否さまざまな意見が出されている<sup>101)</sup>。また、疑似市場原理(market-like approach)あるいはサプライサイド経済(supply-side economy)理論に依拠して、大学院教育などを対象としたFFS支出金(教育サービス)プログラムにおいて、出来高払い方式で実施することに対しても、新自由主義を信奉する政策立案者(neoliberally minded policymakers)による無謀な冒険ではないかなど激しい論争が続いている<sup>102)</sup>。

コロラド州が新たな大学教育利用者支援制度を導入した当初の大きな政策目標は、①低所得世帯の子女あるいは条件不利子女の大学教育へのアクセス度の向上、②進学への機会を均等に保障し、学生間の競争、教育の質の向上、さらには③FFS支出金(教育サービス調達契約)プログラム導入による規制緩和と

---

100) See, Iris J. Lav & Erica Williams, "A Formula for Decline: Lessons from Colorado for State Considering TABOR," Center on Budget and Policy Priorities (March 15, 2010) at 10. <http://www.cbpp.org/files/10-19-05sfp.pdf>

101) See, Susan C. Thomson, "Is it Shell Game: Colorado's Controversial New Way of Handing Out Its Higher Education Money," 51 American Higher Education (Winter 2007). <http://www.highereducation.org/crosstalk/ct0107/news0107-colorado.shtml>

102) See, Brian T. Prescott, "Is Colorado's Voucher System Worth Vouching For?," Change/The Magazine of Higher Education (July-August, 2010)  
<http://www.changemag.org/Archives/Back%20Issues/July-August%202010/Colorado-voucher-full.html>

大学の自律の向上などであった。確かに新たな制度導入はラジカルな変革を伴うものであったが、こうした変革により、当初掲げた政策目標がどの程度実現できたのかを精査することは必要不可欠である。

2006年に、西部高等教育州際委員会(WICHE=Western Interstate Commission for Higher Education)が、フォード基金の助成およびコロラド州高等教育省(DHE)の委託を受けて、コロラド州の大学教育利用者支援制度を精査した報告書「公的高等教育におけるバウチャー：資金配賦と資金調達(Vouchers in Public Higher Education: The Colorado Approach to Funding and Access)」を公表している<sup>103)</sup>。

また、2009年に、新制度導入に際して盛られた5年以内の法制見直し規定にしたがい、西部高等教育州際委員会(WICHE)が、コロラド州高等教育省(DHE)の委託を受けて、大学教育利用者支援制度の検討を行った。そして「コロラドCOFおよび関連政策の評価(An Evaluation of Colorado's College Opportunity Fund and Related Policies)」と題する評価報告書を公表した<sup>104)</sup>。

これらの報告書では概して、必ずしも大学教育利用者支援制度の当初の政策目標を達成できたとはいえないとしている。逆に、全国統計をあげて、コロラド州での進学率の低下、条件不利学生(女子や少数民族など)の入学率向上につながっていないことを証明している。また、COF奨学給付プログラムは、学生に「税の重み」を理解させるのに資するとする州議会の主張に対しても反論している。新制度がないとしても、学生に公的資金を奨学金のかたちで給付することでも「税の重み」を理解させられると反論している。さらに、学生にCOF奨学給付により授業料が下がるのではないかとの錯覚を与えたことも問題視している。つまり、COF奨学給付は、これまでの機関補助に代えただけなのであり、学生の実質的な負担は従来どおりであることが十分に理解されて

---

103) See, An Evaluation of Colorado's College Opportunity Fund and Related Policies: A Report Prepared for the Colorado Department of Higher Education (Western Interstate Commission for Higher Education, May 2009)

104) [http://highered.colorado.gov/Publications/Reports/Legislative/COF/COFEvalReport\\_20090505.pdf](http://highered.colorado.gov/Publications/Reports/Legislative/COF/COFEvalReport_20090505.pdf)

いないことを指摘している。また、COF奨学給付における1単位あたりの金額設定が毎年の州議会の予算措置により大きく変動をする仕組みになっていることの悪影響を指摘している。すなわち、大学が長期的な視点で教育コースを設定するのを難しくしているし、学生も卒業までどれくらいの費用がかかるのかも見えにくくなり、不安を募る原因になっていると指摘している。以上のように、新たに導入されたCOF奨学給付は不安と混乱を招き、機関補助金から教育バウチャーに変えたメリットはあまり感じられないと結論づけている。

一方、これらの報告書では、大学院教育などを対象としたFFS支出金プログラムは、実質的に「州政府のニーズ」に即して州が教育サービスを購入する関係になることを指摘する。このため、FFS支出金プログラムは、COF奨学給付プログラムとは異なり、大学が一種の州の調達契約に応札するかたちになっていることを問題視する。これでは、大学の使命である独創的な教育研究をはじめとした大学の自主的な決定の形骸化が懸念されると批判する。加えて、州議会によるCOFへの予算措置額は、州の財政規模などにより毎年異なること、そして予算措置額が想定よりも少ない場合には、COF奨学給付プログラムへの充当が優先されることになる。この結果、FFS支出金プログラムは調整弁として機能していると指摘する。さらに、FFS支出金プログラムは、本来利用者補助の視点に立った制度であるにもかかわらず、学生には、その契約内容がまったく見えない点も問題であるとする。

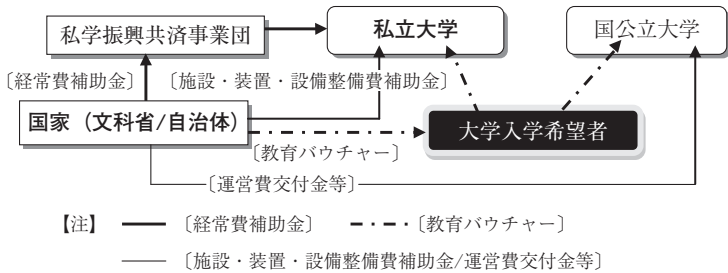
当初、“州の政策立案者が新制度に想定していた規制緩和や疑似市場化による条件不利学生の受入拡大を含む大学教育の機会均等も進まず、その一方で授業料の値上げ、新たな政府規制に伴う煩雑な作業で大学の現場は混乱の真ただ中にある”、と報告している。もちろん、コロラド方式の大学教育バウチャーの“試行”結果があまり思わしくないとしても、この制度導入の背景にあるサプライサイド経済原理そのものの全面的な否定につながるものではない。

いずれにしろ、これらの報告書からは、コロラド方式の大学教育バウチャーだけが問われているのか、あるいはバウチャー制度自体が大学教育サービスにはなじまないのか、言い換えると、学生へ直接給付するような他の方式の大学教育バウチャーでは異なる結果を導き出すことができるのかは、定かではない。

### 3 わが国での大学教育バウチャーへの転換イメージ

わが国において、教育バウチャー導入の視点から、現行の私立大学への機関補助の仕組みを、経常費補助金のみを対象に、利用者補助の仕組みに転換するとなると、図38のようなイメージが浮かんでくる<sup>105)</sup>。

【図38】 補助金配賦における私学助成と教育バウチャーの違い



仮に現行の私立大学（大学法人）に対する経常費補助金（文科省所轄分）を、機関補助から教育バウチャー（利用者補助）に転換するとなると、どのようなイメージになるのであろうか。ただ、この場合、前記アメリカ・コロラド州のCOF奨学給付の実例にみられるような「学生納入金」を対象に置き換えるのか、あるいは「経常費補助金」その中でとりわけ「一般補助」を対象に置き換えるのかが問われてくる可能性もある。

図39に示したように、経常費補助金 = (i) 一般補助〔6～7割前後。ただし年度により変動〕 + (ii) 特別補助〔4～3割前後。ただし年度により変動〕である（前記図19参照）ことから、一般補助の部分のみを私学事業団経由の大学法人への交付・配賦から、大学入学希望者への教育バウチャー配賦へ転換した場合、法人の帰属収入の6～7%程度に及ぶのではないか。この結果、学生

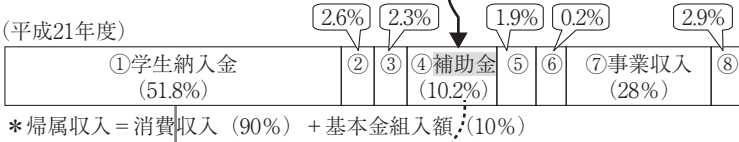
105) なお、本稿では、現行の機関助成から利用者助成へ転換する場合の一手段としての教育バウチャー活用のフィジビリティについて論究したものである。したがって、必ずしもわが国の伝統的な「公教育」概念の枠内での具体的な執行手続、法制をイメージしたものではない。

【図39】 教育バウチャーへ転換した場合の「経常費補助金」配賦イメージ

《私立大学（帰属収入）の内訳（【図7】再掲）》

【帰属収入の区分/内訳】

- ① 学生納入金、② 手数料、③ 寄附金、④ 補助金、⑤ 資産運用収入、
- ⑥ 資産売却差額、⑦ 事業収入、⑧ 雑収入



納入金の割合は、単純に上記の現在値(平成21年度)を基準とすると62% (51.8% + 10.2%)、【ただし、一般補助金(6~7%)のみを教育バウチャーに置き換えるとなると57.8~58.8% (51.8% + 6~7%)】になるものと想定される。

もっとも、前記アメリカ・コロラド州の大学教育バウチャーであるCOF奨学給付の実例にみられるように、バウチャーを学生へ直接給付するのではなく、実質的には、配賦機関を通じて各大学へバウチャー利用相当額を配賦する方式も考えられる。こうなると、教育バウチャーの本来の目的は「機関補助」から「利用者補助」へ転換することにあるといっても、わが国の現行の私学事業団を通じた「機関補助」とあまり変わらないと見ることもできる。

#### 4 大学教育バウチャーへの評価

教育バウチャー制度は、入学希望者に学校選択の幅を広げることで、学校間の競争を刺激し学校教育の質全体を引き上げようという考えがその底流にある。現行の私学補助金の廃止や官製経済/官制統制に慣れ親しんできたわが国の大学界に疑似市場競争を持ち込むとともに、「補助金分配の私化」にもつながる。競争を嫌う大学人や大学の質管理を国家に求めるのが最適との考えを固守し大学界への役所の関与権限低下を危ぶむ人々からの評価は概して低い。

また、教育バウチャー制度は、新自由主義の旗手の一人であるアメリカの経



経済学者ミルトン・フリードマン夫妻がその著書『選択の自由』<sup>106)</sup>の中で、バウチャーという言葉を使って学校教育における競争の重要性を主張したことが契機であることから、「教育は市場至上主義にはなじまない」とする人たちに受け容れられない一因となっている。

すでに見てきたように、アメリカのコロラド州では、従来の機関補助の仕組みに代えて、「大学教育バウチャー (college educational vouchers)」を核とする大学教育利用者支援制度 (プログラム) を実施した。しかし、同州でのこれまでの実施結果から“大学教育バウチャーの理念と現実”との乖離をまざまざと見せつけられた。新自由主義を信奉する知事に率いられる他の州においても、提案はあっても、実際に後に続く州は現時点ではあらわれてはいない。これは、教育バウチャー制度は、「大学教育のポピュリズムを加速させるだけで、長期的ビジョンに基づいた大学運営を難しくさせ、さらなる大学教育サービスの劣化を招いている」、「学生の負担は軽くならず、教育予算の節減だけが目的であることは明らかである」、「新たな政府規制が出てくるだけで、大学に対する政府規制緩和にはつながらない」、「大学教育バウチャーの効率性に対する疑問、すなわち運営コストの高い公的資金の配賦方式である」などといった重い指摘があるからであろう<sup>107)</sup>。

## むすび

「私学助成 (補助金)」は、私学運営において重い役割を担っている。ただ、現在の国家財政状態などを勘案すると私学助成の大幅な拡充は望み薄であろう。また、現行の私学助成 (補助金) のあり方は、私大財務の自律確保の面で

---

106) See, Melton Friedman & Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement* (2d ed., 1990).

107) See, e.g., Brian T. Prescott, “Is Colorado's Voucher System Worth Vouching For?,” *Change/The Magazine of Higher Education* (July-August, 2010)  
<http://www.changemag.org/Archives/Back%20Issues/July-August%202010/Colorado-voucher-full.html>

問題も少なくない。とりわけ、私学助成（補助金）を規制ツールに使った私大に対する政府規制は過重である。近年の政府規制緩和の動き、大学の自治や大学財務の自律などの視点を織り込んで考えると、今以上に国家からの私学助成の依存する大学運営には慎重を期す必要がある。

私立大学の財務運営の自律を考える場合、市場主義・市場原理の活用や税制支援の拡充なども視野に入れて、自助努力で大学運営費調達源の多様化の途を探り、学校法人の帰属収入ないし消費収入に占める経常費補助金への依存度を下げるのも一案である。仮に財テクを駆使し資金源を金融収益に求めることを広く許容するとした場合、緩和された政府規制に代わる自主規制の仕組みが求められる。もちろん、アメリカに見られるように、教育機関をはじめとした非営利公益法人一般に適用がある資金の慎重運用に関するさまざまな基準を法定するのも一案である。しかし、私大連盟のような機関が、現行の学校法人会計基準とは別途に、財テク時代にあった法人資金の慎重運用基準を自主的に定める途を選ぶ方が政府規制緩和の時代にマッチしているといえる。

また、教育関連の税制支援（タックスインセンティブ）の拡充を検討する場合には、大学法人に対する「機関支援」はもとより、もっと教育研究サービスの提供を受ける側、つまり大学法人から見れば最大のステークホルダーである学生等やその保護者などの「利用者支援」を強化する視点が求められる。

大学などを運営する学校法人の設立準拠法は私立学校法である。同法は、「社団」ではなく、「財団」をイメージしたかたちで法人制度を構築している。言い換えると、理事会が学校運営の最高の意思決定機関であり、学生や教職員は最大のステークホルダー（利害関係人）でありながらも、学校運営には直接かかわれない仕組みになっている。

たしかに、学校法人は、毎会計年度終了後2ヵ月以内に、財産目録、貸借対照表、収支清算書、事業報告書および監査報告書を各事務所へ備えておき、在学生その他のステークホルダーから請求があった場合には、正当な理由がある場合を除き、閲覧させる仕組みになっている（私立学校法47条、66条関係）。最近では、これらの財務情報をインターネットで公開する大学法人も多い<sup>108)</sup>。

---

108) 文科省高等教育局私学部私学行政課「財務情報の公開について」参照。

しかし、これは運営結果を開示する仕組みに過ぎない。こうした現行の学校法人制度を前提とする以上、ステークホルダーは、大学運営に異論がある場合などには、法人制度外の争訟手続ないし司法手続を通じて、学校運営に参加することを検討せざるを得ない。したがって、ステークホルダー(利害関係人)、すなわち、教職員や学生、生徒ないし児童(学生等)、さらには学生等の保護者、卒業生(alumni)など寄附金の出捐者、奨学金提供者、債券購入者など、を参加させたかたちで“私大財務の自律”を確保できる法制や手続のあり方を探る必要がある。この場合、立法政策的な視点も含めて精査する必要がある。

以上のように、大学運営資金調達方法の多様化の途を探ることは、たんに自前の運営資金確保ないし拡大をねらいとすることのみならず、私立大学の財務運営を、これまでの補助金をツールとした政府規制に代えて大学のステークホルダーにゆだねる方向性を探ることにつながる。また、税金で賄われている私学補助金の使途について、とりわけ国税の納税者(国民)からの異論も反映させられる途を拓くことも財政法学上の重い課題である。

もう一つ、私学助成(補助金)が私学への規制ツールと化している現状を変えるには、現行の機関補助の仕組みから利用者補助(教育バウチャー)の仕組みに変える途の選択も考えられる。この選択により、私学補助金を通じた大学法人に対する政府規制が緩和され、私立大学財務の自律を促す方向につながるのかなどは、とりわけ精査すべき重要な課題といえる。ただ、箸の上げ下げまで言われる現在の過重な政府規制のもとでの私大の運営のあり方に疑問すら持たない大学人がマジョリティを占めているのも現実である。また、大学設置基準等の存在が、いわゆる「学位工場(diploma mills)」の誕生や大学法人が提供する公教育サービスの劣化を防いでいるとの重い指摘もある。機関補助から教育バウチャー(利用者補助)の制度に転換したところで、アメリカ・コロラド州での“試行”結果を見る限りでは、国家の教育予算の削減だけが独り歩きするおそれも強い。加えて、大学教育バウチャーに対する新たな政府規制が出てくるおそれも強く、大学バウチャー導入への明確な理念や展望を描ける確信はない。

\*本稿は、2013年3月16日に南山大学名古屋キャンパスで開催された日本財政法学会第31回研究大会「統一テーマ：大学運営と税財政法上の課題」での報告をもとに執筆した。