

# 憲法第89条と私立大学の助成問題に関する一考察

土持ゲーリー法一

## 目 次

1. はじめに
2. 憲法第89条と私立大学
3. トルーマン大統領「高等教育に関する大統領委員会」の設置とその『報告書』の影響
4. 『私立学校法』の制定過程
5. おわりに



# 憲法第89条と私立大学の助成問題に関する一考察

土持ゲーリー法一\*

## 1. はじめに

戦後50年を契機に、憲法改正の活発な動きがみられる。最近、私学助成は「公の支配」に属さない教育事業への国費支出を禁止した憲法第89条に違反するのではないかとの意見がある。この問題については、先に『私立学校法』ならびに『私立学校振興助成法』の制定時に大いに議論され、政府および国会において同条を解釈するうえで、すでに決着がついたものと思われてきた。それにもかかわらず、このような議論がなされるようになった背景には、「違憲論」が再燃したというよりも、解釈によって賄わないで、法文そのものに改めるべき条項が多いという「改憲論」の根拠のひとつと考えられたからだと思われる。<sup>1)</sup>

これまで、GHQ民政局で草案した憲法第89条が何を意味していたのか、そして、どのような経緯で、私学助成への途が開かれるようになったのか、十分な実証的研究がなされてこなかった。本稿では、戦後日本における私立大学の助成問題に関して、とくに憲法第89条に焦点を当てて考察する。さらに、学校法人法の制定に関して、当時文部省で『学校教育法』および『私立学校法』の制定に参画した安嶋彌氏へのインタビュー証言をもとにこの問題を考察する。

さらに、本稿では戦後アメリカの私立大学の財政問題にも焦点を当てることにする。なぜなら、高等教育の財政問題は当時アメリカにおいても重要な検討課題の一つであったと思われるからである。すなわち、1946年7月トルーマン (Harry S. Truman) 大統領の書簡によって「高等教育に関する大統領委員会」が設置され、同委員会は民主主義における高等教育の役割および高等教育が最も良く遂行され得る方策について調査審議し、それを1947年『アメリカ民主主義の高等教育』と題する報告書をまとめた。当時CI&E教育課の高等教育顧問であったイールズ (Walter C. Eells) はこの『報告書』をすぐに入手して詳細な分析をおこなっている。戦後日本の大学における一般教育の導入に際して、重要な役割を果たした大学基準協会の一般教育研究委員会がまとめた『大学に於ける一般教育・一般教育研究委員会第二次報告』も、ハーバード大学委員会の報告書『自由社会に於ける一般教育』とともに、この大統領委員会の『報告書』を重要な文献として紹介している。この『報告書』の第5巻では、「高等教育財政」の問題を取りあげている。この『報告書』が戦後アメリカ民主主義の高等教育に与えた影響はいうまでもないが、同時に、戦後日本の私立大学の財政を考えるうえでも示唆に富むものであった。このことは、安嶋彌・福田繁が『私立学校法詳説』(1950年)のなかで、この『報告書』を紹介し、「わが国の場合においても類似の傾向があり、参考となる問題である」と位置づけているところからもわかる。

\* 東洋英和女学院大学 人間科学部 教授 (広島大学 大学教育研究センター 客員研究員)

## 2. 憲法第89条と私立大学

### 1) 新制大学の成立事情

当時、文部省では、六・三・三の上に三年ずつ旧制高校と大学を積み上げて、旧製の制度を温存していくという考えがあったとの証言もある。<sup>2)</sup>このことは、戦後の高等教育改革が、その制度的な出発点において、すでに問題を含んでいたことを示唆するものである。「トレーナー文書」には興味ある図表が保存されている。この図表は1946年中頃のもので、4つの案が並列されている。すなわち、日本側教育家委員会の第一案および第二案、第一次米国教育使節団報告書案、そして文部省案である。CI&E教育課では、文部省が準備した「六・三・『四』・『三』」製の学校制度を提言している。この図表はCI&E教育課長オア (Mark T. Orr) が準備したものである。すなわち、文部省では、旧製の大学を温存する考えであった。この文部省案に対して、オアは「袋小路」にならないで、継続教育を考慮すべきであるとの肉筆のメモを残している。<sup>3)</sup>このことは、当時CI&E教育課では高等教育改革に対する具体的な改革案がなかったことを示唆するものである。

戦後の高等教育の改革に関する重要な史料が「ワナメーカー文書」のなかに保存されている。その史料の一つに日本側教育家委員長南原繁とアメリカ教育使節団団長ジョージ・D・ストッダード (George D. Stoddard) との秘密会談「南原繁・東京帝国大学総長並びに日本側教育家委員会委員長からG・D・ストッダード米国教育使節団団長に提出された特別報告書」(1946年3月21日)の記録が含まれている。この会談のなかで南原は、「高等学校、ジュニア・カレッジ制度を改正する」「全案をすべてアメリカの計画を模倣(モデル)にし、小学校、高等学校、専門学校(カレッジ)、大学を単線化し、すべての段階での機会均等が拡充できるようにする」との提言をしている。また、「トレーナー文書」には、この意向に沿って、南原委員長は高木八尺委員とともに、3月26日にローマ字改革で著名なCI&E教育課のロバート・K・ホール (Robert K. Hall) 海軍少佐と会合をもち、そこで「教育改革—日本側教育家委員会の公式意見」と題して報告している。この公式意見では、六・三・三制学校制度を確認することはいうまでもないが、実は、高等教育に関しても重要な提言をしていたのである。すなわち、その冒頭で「学閥の原因である旧制高校の廃止、大学機関までつながる単線型学校制度 (A Graded System of Schools) の導入」「専門学校と大学の格差を廃止し、高等教育におけるすべての機関を一元化 (the Same Academic Standing) する」「すべての大学に大学院研究機関を設置する」などとCI&E教育課に説明し、日本側教育家委員会の公式意見として、旧制高校の廃止、さらには師範学校の廃止まで言及していたことはとくに注目に値するものである。

これまでの研究では、この極秘会談の史料は「ワナメーカー文書」にのみ所蔵されていると思われていた。そのため、3月21日の会談と26日の会合の「接点」が見出せなかった。ところが、この同じ史料が「トレーナー文書」<sup>4)</sup>の最後の「その他」(Miscellaneous)のなかに含まれていることがわかった。すなわち、南原繁とストッダードの極秘会談のメモはCI&E教育課に密かに手渡されていたことが判明した。しかも、コピーの上部に「ボールス」の署名が見られるところから、彼が両者の「接点」にあったものと推測される。以上のことから、文部省案と南原繁を中心とする日本側

教育家委員会の高等教育改革案との間に「ずれ」があったことがわかる。結果的には、日本側教育家委員会の意見は、教育刷新委員会へと継承されることになった。この点に関して、トレーナーは教育刷新委員会の決定した「4年制高等教育制度は、日本が受け入れるよう要求されていなかった教育改革まで巻き込んだ。占領軍は決して、このことを要請したり、押しついたりしたことはなく、いかなる時にも、そのような態度を取ったことはなかった。また、(第一次)米国教育使節団もそのような制度を好む傾向を表明したことはなかった。この決定の結果として、日本の教育制度で、最大の崩壊が生じたのは高等教育であった」<sup>5)</sup>と証言している点は注目に値する。

## 2) 憲法第89条と憲法草案者の証言

### (1) 憲法第89条の成立事情と日本側の消極的対応—ケーディスの証言

周知のように、今日では、憲法第89条の「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」は『教育基本法』をはじめとする法体系のなかに位置づけられ、私立学校は「公の支配」に属するもので、その助成は憲法に違反するものではないとの理解がなされている。しかし、最近この問題が、憲法改正の動きにともなって再び議論されはじめた。ここでは、憲法第89条がGHQ民政局でどのように起草されたのか、当事者の証言を中心に考察してみたい。

憲法草案に関する運営委員の一人、チャールス・ケーディス(Charles Kades)は「憲法第89条を起草したフランク・リゾー(Frank Rizzo)委員と運営委員会との間では何の討議もなされなかった。また、外務大臣吉田茂、国務大臣松本烝治、法制局あるいは内閣、さらには憲法問題調査委員会での討議もなかったと思う。後年、1956年の憲法調査会でかなりの議論がおこなわれたが、大半は憲法第89条の改正に賛成であった。リゾーはニューヨーク市出身、私は現在もニューヨーク州の弁護士である。われわれ二人のいずれかがニューヨーク州憲法の条項に影響されたかどうか確かでないが、その時、ニューヨーク州憲法は手元になかったと思う。この条項は宗派系学校に制限されている。なぜなら、ニューヨーク州では歴史的にほとんどの私立学校は宗派の管理の下に置かれていたからである」<sup>6)</sup>と述べ、もし、この条項がニューヨーク州憲法の影響を受けているとしたら、それは宗派系学校に限定されるべきであるとしている。さらに、日本側でこれについて、何の「修正案」も提言されなかったことは、私立学校に対する当事者の「消極的態度」を問題にしなければならない。なぜなら、憲法第26条に関しては日本側から大幅な修正案が出されたという経緯があるからである。

### (2) 憲法の教育条項等を検討した「人権に関する委員会」—ベアテ・シロタの証言

この委員会は運営委員会とは異なり、社会福祉および女性の権利などに関して、進歩的な憲法草案を準備した。最近、この委員会が準備した教育に関する条項の草案が明らかになった。<sup>7)</sup>シロタ(Beate Sirota)によると、この草案はロウスト陸軍中佐(Pieter K. Roest) ワイルズ(Harry E. Wildes)そしてシロタの三名で準備したものであるということである。その草案の一部には、「すべ

ての子どもは、出生に関係なく、個人の発達のために機会均等が与えられるべきである。その目的のために、公立学校を通して無償で普遍的な義務教育が8年間施されるべきである。中等および高等教育は、希望するすべての資格ある学生に無償で提供されるべきである。学校用品は無償とすべきである。国家助成(State Aid)は必要とする資格ある学生に与えることができる」ここでは、義務教育を8年間としているところから、第一次米国教育使節団が勧告する以前の旧制の学校制度の改革案に立脚した義務教育延長の提言であったと思われる。すなわち、運営委員会を中心とした憲法第89条が公金の私学助成を禁止した条項とは対照的に、「人権に関する委員会」では国家助成はもとより、高等教育の無償についても言及していたことは注目し得るものといわねばならない。

このような積極的な考えは、その後の私学助成の展開にも影響を与えたものと思われる。この委員会は私立学校は、「国で規定されている公立学校のカリキュラム、備品そして教師養成の基準を下回らない限りにおいて運営することができる」と述べている。

### 3) 憲法第89条「公の支配」の解釈—民間情報教育局と経済科学局の相違

#### (1) GHQにおける困窮した財政の効果的配分—公教育の重視

当時、GHQでは敗戦直後の困窮した財政状況のなかで、限られた財源をいかに効果的に公的機関に配分するかが最優先されたもので、私立学校への財政的援助などは考えられない状況下であったと思われる。たとえば、六・三制の実施に関しても、民間情報教育局と経済科学局が対立したのは、新しい校舎への建設資金という「財政」をめぐるものであって、民主的な教育改革については必ずしも反対ではなかったと思われる。また、GHQ民政局の運営委員会の間には「福祉国家的」な規定は憲法にはなじまないもので、「制定法」で定めるべきであるとの消極的な考えがあったといわれる。

しかし、運営委員の一人、ケーディスはこの条項の宗教団体への公金の援助の禁止については賛成しながらも、公金の私立学校への援助の禁止の規定については、「修正」を容認しているのである。すなわち、日本側から何らかの意見があったら、憲法第26条と同じように、憲法第89条の「修正」の可能性があったことを示唆しているのである。

#### (2) 日本側教育家委員会の意見とその影響

「トレーナー文書」<sup>9)</sup>によれば、教育使節団の第4委員会「高等教育」は3月9日に日本側教育家委員会の第4委員会に対して、高等教育に関する12項目の質問をしている。これらの質問に対して、日本側教育家委員会第4委員会は詳細な回答を提示している。

たとえば、教育使節団側は公・私立大学の教育機関が公金からの助成を受けるべきかどうかを尋ねている。これに対して、日本側は私立大学もまた公金からの助成を受けるべきである。どの大学が、どの位の助成を受けるかを決定することはきわめて困難であり、そのためには、「大学協会」のような機能が必要であろうとの積極的な意見を述べている。さらに、法律や規定によって、新たな公・私立大学の設置が制限を強いられるべきかどうかとの教育使節団の質問に対して、日本側は新しい大学の設置に関しては自由であるべきだと述べ、「大学協会」のようなものを通して、多くの良

い私立大学を増やし、悪い大学は駆逐すべきであるとの趣旨を伝えている。同時に、大学が相互に奨励しあって基準を向上すべきであるとの見解も述べている。最後に、既存の大学の協会に対して、設置基準 (Accrediting Standards) の権限を制限するべきかとの問いに、どのような私立大学を設置すべきかどうかの決定を与えることができるような機能を「大学協会」に持たせることなしには、多くの粗悪な、金儲け主義の大学を設立することにつながると述べている。不幸にも、この事実は過去の歴史を通して実証され、したがって、「大学協会」の設立は必要であり、そして私立大学の設立にも制限が強いられるべきである、との意見を教育使節団に伝えている。ここでいう「大学協会」(An Association of the Universities) はその後の大学基準協会を指したものである。

この両者の会合から、私立大学の設置に関しては「大学協会」に、その権限を持たすことが議論されていたことがわかる。この点は、教育使節団がその『報告書』で設置認可基準と水準向上基準の二つを別々に考えていたこととは対照的であるといえる。

そのなかでは私立大学への助成も強く提言されていた。すなわち、私立大学への助成に関しては、教育使節団と日本側教育家委員会で最初に検討され、それが『報告書』に反映し、その後教育刷新委員会へ継承されたものと思われる。

### (3) 『報告書』「官公私立学校の地位」—私学助成に対する「積極論」

私学助成への途を示唆したのは1946年3月の第一次米国教育使節団の『報告書』である。その「高等教育」の章「官公私立学校の地位」では「一部の私立学校における宗教教育を除いては、官公私立の学校間になんら本質的な相違は存在しない。授業料から得られる資金以上に、ある種の財政的支援が与えられなくてはならぬ、たとえば個人とか個人の団体とかおおよけの資金等からくる補助金がそれである」と勧告している。これは教育使節団第4委員会(高等教育)に所属していたワシントン・カソリック大学事務局長のディフェラリー (Roy J. Deferrai) 団員が執筆したもので、私立学校と「宗教」系学校を峻別していることは注目に値するものである。また、この草案の作成に関してはホッホワルト (Frederick G. Hochwalt) も間接的に影響を与えたものと思われる。なぜなら、ホッホワルトはストッガード団長によって、「私学教育と宗教的自由」について研究することを指示されていたからである。

当初、CI&E教育課では私学助成に対して必ずしも積極的ではなく、その政策の優先順位も低いものであった。「トレーナー文書」<sup>9)</sup>の記録によれば、1947年5月26日付のメモに、日本の教育制度のなかで最も重要な課題として私立学校への助成が掲げられている。そこでは、すべての『報告書』の勧告のなかで、CI&Eが私立学校への助成に対して怠慢であったこと、私立学校の財政的困窮が深刻の問題であること、教育刷新委員会の消極的な対応はCI&E側の反映であること、この問題にはGHQ側の民政局と経済科学局・財政、さらに日本側の文部省と大蔵省との複雑な関係が絡んでいることなどが記録されている。

### (4) 米国学術顧問団『報告書』—私学助成に対する「消極論」

GHQ経済科学局が招聘した米国学術顧問団(1947年8月)の報告書『日本における科学と技術

の再編成』の「大学教育について」章の「私立大学」の項では「我々は、私立大学が公的資金からの援助を避けることを希望している」<sup>10)</sup>と明確に述べ、公的な助成金から独立することで、学問の自由が維持できるとの見解を示している。

このアダムス (Roger Adams) 団長の『報告書』に対して、教育刷新委員会委員長南原繁はきわめて批判的で、日本における社会および経済状況はアメリカと異なるものであり、戦災で被害を被った私立大学の再建および援助のために、国は何らかの措置を緊急に講ずる必要があることを訴えている。<sup>11)</sup>これは南原がマッカーサーに宛てた嘆願書「日本における教育改革の諸問題および財政援助に対する考慮」<sup>12)</sup>もと軌を一にするものである。

すなわち、同じGHQ内部でも憲法第89条の解釈をめぐる、民間情報教育局と経済科学局では見解が対立していたことになる。このような私立大学に対する助成問題は、当時のGHQ経済科学局および本国アメリカの現状を反映したものであった。

### 3. トルーマン大統領「高等教育に関する大統領委員会」の設置とその『報告書』の影響

#### 1) アメリカの高等教育の展開

アメリカの高等教育の発展の歴史をみると、まず私立大学が設けられ、公立は相当遅れて出現した。公立大学は新しく設置されたものも多いが、私立から転換したものも少なくない。たとえば、1940年ではアメリカの高等教育機関は1751校であるが、そのうち公立603校、私立学校1148校で、私立学校が断然多く、その約7割を占めている。しかし、学生数は公立学校が約80万に対して、私立学校は約70万で、私立学校は46%を占めているに過ぎなかった。また、同年の会計年度における公私の収入源は、公立学校が68.3%の公費（連邦、州および地方）を受けているのに対して、私立学校は3.7%である。私立学校はその収入源の多くを学生納付金（52.9%）と慈善（寄付）（36.2%）に依存していた。

#### 2) 「高等教育に関する大統領委員会」の設置とその『報告書』

1946年7月トルーマン大統領の書簡によって「高等教育に関する大統領委員会」が設置された。同委員会は民主主義における高等教育の役割および高等教育が最も良く遂行され得るための調査審議をし、その結果を1947年『アメリカ民主主義高等教育』と題する報告書にまとめた。<sup>13)</sup>この報告書のなかでは、当時の高等教育機関状況を詳細に述べるとともに、将来における公立と私立の教育機関の役割を結論づける示唆に富む内容が多く含まれている。この委員会の『報告書』は高等教育機関の拡張および充実が公立機関において実施することを計画し、公立の教育機関では、なるべく早い時期に授業料の全廃または軽減を行う必要があることを勧告している点で注目すべきである。そして、約13年後の1960年度には公立の学生数を370万人、私立学校を90万人と見積もっている。すなわち、戦後のアメリカの高等教育の拡張は明らかに公立大学に依存していることがわかる。このことは日本における戦後の高等教育が私立大学の拡張によって達成されたことと比べて対照的であったといわねばならない。

大統領委員会は、私立学校が1960年には私的財源により、年に少なくとも2億ドル、すなわち第



二次大戦前の収入の倍額を期待し、それらの資金をもとに、程度の高い教育水準を維持し得る範囲内に、その計画および学生収容数を制限すべきであると勧告している。その結果、経常的教育活動のための連邦資金は唯公立学校における使用のためにのみ支出されるべきであると決定している。すなわち、「政府が公共資金を私立の教育機関の一般的援助に向けることは私立学校の自由を破壊するおそれがある。即ち公共の金が割当てられ費消される如何なる学校についても国民全体即ち公の機関によって、その学校の教育政策及び内容を検査し監視すべきものであるからである。従って私立学校に対する経常的教育活動の援助等は行うべきでないとしている」<sup>14)</sup>と結論づけている。

### 3) 『報告書』への「反対意見」—「公共に対する奉仕」の重視

このような委員会の結論に対して、『報告書』の巻末に「反対意見」が署名入りで添付されている。執筆者は第一次米国教育使節団で来日し、その『報告書』でディフェラリーー団員とともに、私学助成の途を開いた全米カソリック教育協会委員長のホッホワルトとマックギアー (Martin R. P. McGuire) である。すなわち、この「反対意見」の内容は日本とも共通していたものであったといわねばならない。

ホッホワルトたちは本『報告書』の勧告の大半は、公立の大学が政府の助成を優先的に受けるべきで、私立大学が政府の援助を受ける場合は、政府の統制を受けることが条件づけられていることに異論を呈している。そして、全米教育審議会 (American Council on Education) の最近の投票結果を提示して、241委員、すなわち質問に回答した全体の半分以上が、政府の資金を「公立学校と同じように私立学校」にも可能にすることに賛成していると訴えている。「反対意見」では、経常的教育活動に対する連邦資金が、ただ公立教育機関のみに割当てられるべきだとする委員会の勧告は、公的資金をうける資格の標準が「公共に対する奉仕」("Service to the Public") よりも、むしろ「公の監督」("Public Control") にあるべきだとの偏った考えに基づくものであると反論している。これは、国家によって高等教育制度が統制される危険性について考える絶好の機会でもあると述べ、さらに教育の国家統制は、他のいかなる事実よりも、ドイツ、イタリアそして日本の独裁政権を可能にしたことから明らかであるとして、警鐘を鳴らしている。

私立学校は公立学校と同じ公共的サービスをしているのは当然であり、その公共奉仕の報酬として、何らの政府資金が受けられないのは、私立学校の多くをして、一般の「福祉」という見地から諸施設の拡張が絶対に必要な時期に、その拡張を削減させる結果になる恐れがあると批判している。アメリカの民主主義は、高等教育が過去に貢献したごとく、将来においても引き続いて公立および私立の学校がその責任を分担すべきものであると考えるべきであるとし、要するにある学校が連邦資金を受ける資格を判断するのは、「公共に対する奉仕」であって、「公の統制」であってはならないのであって、私立学校が連邦の援助を与えられない理由にはならないと反論している。<sup>15)</sup>すなわち、アメリカが目指す私学助成は「公の統制」ではなく、私立学校の「公共に対する奉仕」に対して援助されるものであることを明確に打ち出している点は、日本における私立大学の助成を考えるうえでも示唆に富むものであるといわねばならない。

CI&E 教育課高等教育顧問のイールズは1948年3月、この報告書を手に入して、詳細に分析してい

る。<sup>16)</sup>また、安嶋彌はこの点についてふれ、「このような反対意見は大統領委員会を構成する私立学校委員から提出されており、連邦資金による援助の可否並びに公立私立の関係をめぐる論争は実に興味深いものがあり、わが国の場合においても類似の傾向があり、参考となる問題であると思う」<sup>17)</sup>と結んでいる。

#### 4. 『私立学校法』の制定過程

##### 1) 学校法人法—『日本国憲法』『教育基本法』『学校教育法』との関係

戦後の新しい日本の教育の理念を明らかにした『教育基本法』は、その第6条第1項で「法律に定める学校は、公の性質をもつものであって、国又は地方公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置することができる」と定め、これを受けて『学校教育法』は、その第2条第1項で「学校は、国、地方公共団体及び別に法律で定める法人のみが、これを設置することができる」と、また同条第2項で「…私立学校とは別に法律で定める法人の設置する学校をいう」と定めている。

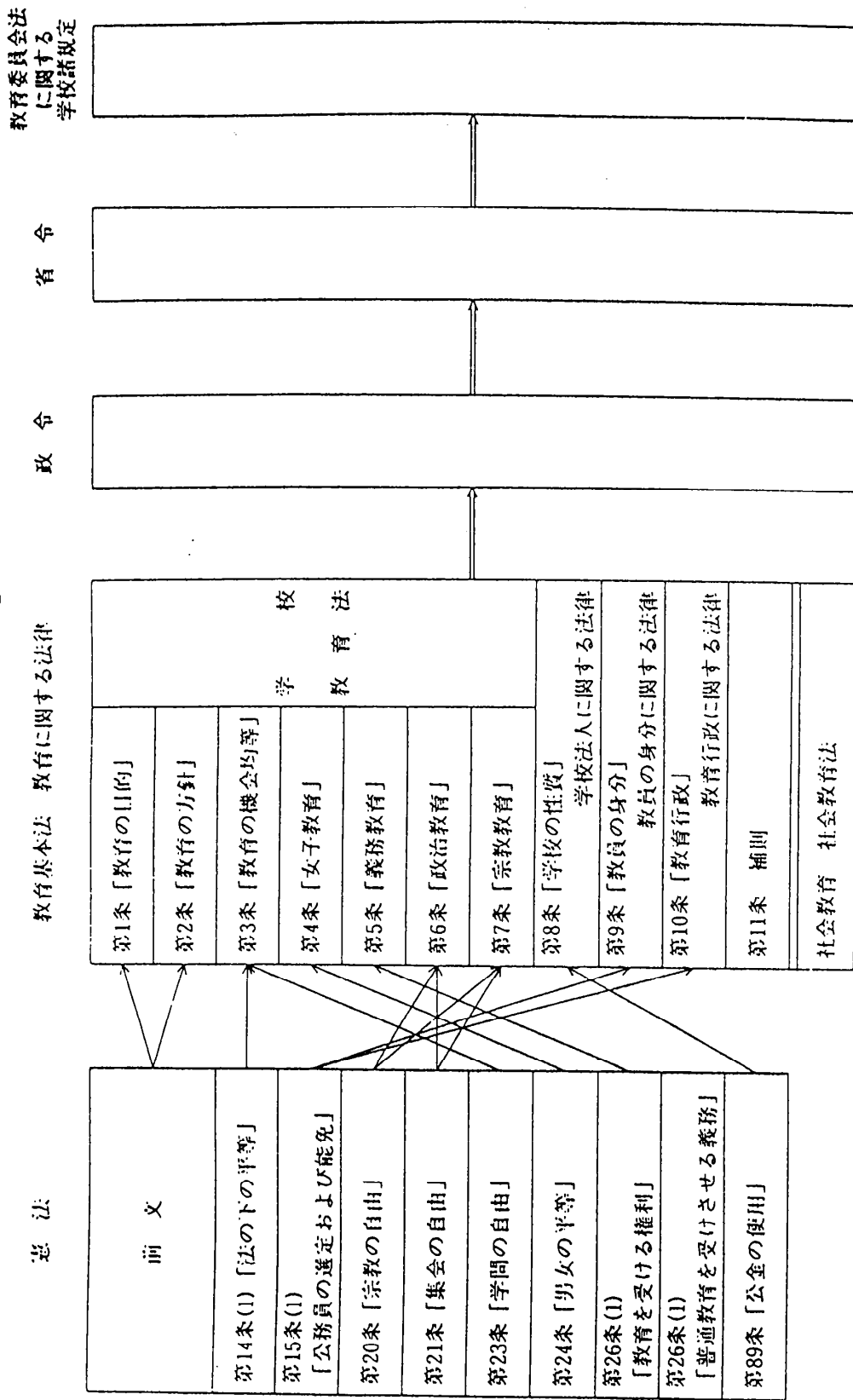
図表「教育に関する法律」(1946年11月21日推定)が示すように、憲法第89条「公金の使用」に関して、『教育基本法』第8条「学校の性質」として、学校法人に関する法律が検討されていたことがわかる。しかも、これは日本側で検討されていたものである。すなわち、1946年11月8日の第4特別委員会議事速記録第4回で、日高第四郎学校教育局長は「…学校法人法といふものを作ったかどうか、そしてその作る際の根本の目的は、教育は公共性を持つてゐるのだといふ意味で、公立であろうが、官立であろうが、私立であろうが、総てに付いて教育は公共性を持つてゐるといふことを明らかにしようといふことが本当の眼目なんです。そしてそれを明らかにすると同時に、若し必要があれば国家から補助が受けられる、助成も受けられるやうにしたいといふのが根本の趣旨でございます」<sup>18)</sup>と、新憲法との関係から私立学校を助成するために、その公共性を明らかにすることを述べている。

##### 2) 教育刷新委員会の建議

教育刷新委員会建議(1946年12月27日第17回總會採択)の「私立学校に関すること」<sup>19)</sup>では、「私立学校の基礎を確実にするには、学校経営主体の健全な発達を助成し、これに公共的民主的性格を付与するため、これを民法法人とは別個の特別法人とすることが望ましい。このためには、学校法人法を制定して次の諸点を考慮すること」として、その第1として、「教育上支障ない限り、収益を学校経営に使用する目的をもつて、収益を伴う事業を行い得ること」また、「免税、租税その他の財政的援助を与えることができるようにすること」などを建議している。同じく教育刷新委員会建議

(1947年4月11日第31回總會採択)では、「私学の振興に関すること」として「官公学偏重の弊を打破して官公私学の平等を期すること」「私学の財政面を強化し設備を充実させること」「私学独特の特徴を発揮させるために、従来の一面的形式的監督を廃すること」、これらの方針に基づき、次のような具体策を実施する必要があると述べている。すなわち、その一般的な対策として、「私学の公共性を法的に確認するため、措置を講ずること(既中間報告学校法人の制定)」と建議しているのである。

図表 「教育に関する法律」



出典：「トレーナー文書」マイクロフィルム第26リールより作成

さらに、同じ「トレーナー文書」には、第4特別委員会中間報告（1947年12月12日）「私学振興に関する件」が含まれており、「私学が我国教育上占める地位の重要性に鑑み、その自主性を確保するとともに最近のインフレにより危機に瀕した私学の財政的援助をすることは教育の機会均等を図る上から極めて緊要である。私学は国又は地方公共団体が当然なすべき教育の一部を分担し、国家教育の使命を果し且又教育基本法、学校教育法の適用を受けているので私学が憲法第八十九条に謂う公の支配に属することは明かであり政府も又憲法議会においてこの旨を明かに言明しているのである。政府は速かに左の施策を確立されたい。(1)私学の公共性を法的に確認し且自主性を確保する為学校法人法を制定すること…(中略)学校に対する寄付金については寄付者の相続税、所得税、営業税等において免税を行うこと」と述べ、ここにすでに『私立学校法』（1949年12月15日法律第270号）の原型をみることができるのである。

### 3) 「私立学校法案」

前述のように、戦後教育改革を考えるうえで、第一次米国教育使節団に対応した日本側教育家委員会、とくにその委員長である東京帝国大学総長南原繁の果たした役割はきわめて重要であった。その委員会は教育使節団の帰国後、内閣総理大臣の諮問機関として、文部省から独立した教育刷新委員会として1946年8月に設置された。この教育刷新委員会も重要なはたらきをした。そのなかの私立学校に関する第4特別委員会は学校法人法、私立学校法に関する重要な建議をしているのである。

「トレーナー文書」<sup>20)</sup>によれば、第4特別委員会報告（1947年7月30日）で「私立学校法案」が建議された。それは「公立学校に対する教育委員会法の施行に伴い、私立学校に対しても、都道府県私学教育委員会を設置する必要がある。よって、この際左記事項を内容とする私立学校法を至急制定すること」としたのである。私学教育委員会は、高等教育以下の私立学校および私立の各種学校の教育行政を所掌させることとし、その権限は私立学校の設置廃止の認可を行うこと。さらに、教科用図書の検定なども含まれるという内容であった。

### 4) 「私立学校法」制定の参画者・安嶋彌へのインタビュー

当時、文部省で『私立学校法』制定に参画した安嶋彌に当時の状況を回想してもらった。<sup>21)</sup>『私立学校法』と憲法第89条との関連について、以下のように述べている。

憲法第89条で規定する“Not Under the Control of Public Authority”(「公の支配に属しない」)は何かということが問題になった。これは人事会計について具体的に“Competent Authority”が発言し、関与する、そういう形が“Public Control”だと言ったのであります。強いものであります。助成をするためには、そのような条件を満たさなければならない。そうすると逆に私学の自主性というものが失われることになります。そこで、それをどう調和させるかということが問題になり、そのことが私学助成および私学問題の基本であります。私学はもちろん文部省のコントロールは受けたくない。また、文部省も戦前のようなコントロールは私学にできないと考えていましたし、すべきではないと考えていたようであります。

しかし、憲法第89条に対して助成を与えるためにはそのようなコントロールが必要であることも、同時に無視できないことでありました。そこで、それをいかに調整するかという問題が起きました。文部省はある程度のコントロールはしましょう、とうことになった。しかし、私学側は「ノー・コントロール・マッチ・サポート」でありました。文部省は「ソー・マッチ・コントロール・ソー・マッチ・サポート」という立場であったと思います。憲法（第89条）はむしろ、「ノー・コントロール・ノー・サポート」という規定であったと思います。その中間を取ったのが文部省の立場でありました。結論は、「ノー・コントロール・マッチ・サポート」になってしまいました。たしかに「マッチ・サポート」という程の助成にはなっていないと思いますが、「考え方」は「ノー・コントロール・マッチ・サポート」であると思います。なぜ「ノー・コントロール・マッチ・サポート」になったのか、その経過・経緯がわからないのであります。どのような議論がGHQでなされたのか、その当たりの事情もわからない。GHQのESS, CI&E, GS, LSなどの議論が噛み合って結論が出たのか、それもわからない。それに日本側の内閣法制局、文部省、私学団体の対応があるわけで、なかなかわかりにくいようであります。

さらに、その成立過程について以下のように述べている。

私立学校法制定の発端は助成問題につきるのであります。このことは教育刷新委員会の議事録が出れば明らかになると思います。私学行政は私学団体がやるという形が出てきます。要するに彼らは私学自治で、私学行政は私学団体がやるという思想が基盤にありました。ところが、これは当初はまったくなかった。当初とは教育刷新委員会が始まった頃、すなわち、昭和21年頃のことです。当初は、私学は戦災で多大な被害を受けていました。それからインフレで経常経営がボロボロになっていました。このままでは破綻を来す、だからお金が欲しい。しかし、お金が政府にない。そこらへんが現実問題でありました。しかも、憲法第89条の「公の支配」という問題が出てきた。そのような制約のなかで、どのように動くかということが問題になった。これが私学法の発端であります。まさしく助成問題であります。それから徐々に私学の自主性という問題に移るのであります。それを制度化しようとする動きは後で起こるのであります。

次に、私立学校法と学校法人法の関連について以下のように説明している。

当初は学校法人法であって、助成のためのものであります。最初は私立学校法ではなかったのです。今の『私立学校法』（1949年12月15日法律第270号）を見ると、学校法人法は第3章「学校法人」で扱っています。当初は第3章のみであって、第2章「私立学校に関する教育行政」は後で加わったものであります。教育刷新委員会での審議にそって、当初は第3章のみでありました。なぜ、第2章が加わったのか、それは教育委員会制度と連動しています。当時、私立学校を教育委員会の所管にするかどうかが大問題となり、これが第2章の発端であります。実際に、アメリカの教育委員会は公立学校の管理機関であるので、それが私学を所管するのはおかしいことであります。教育委員会は公立学校の管理機関であって私学ではないはずで、それではどこへ持って行くかという議論になりました。私学は自分たちでやってい

るのだから、行政は自分たちでやるという考え方を出示してきました。私学の考えは私学団体が私学行政をやりますという考えであります。私学団体が私学行政をやっても行政にはならないのであります。まして、これは憲法第89条の規定である「公の支配」にはならない。そこで、どこかにくっつけなければならぬ、となると文部大臣にくっつけるか、都道府県知事にくっつけるかになる。それしかない。きわめてわずかなコントロールで文部大臣と都道府県知事の下にくっつけましょう、というのが第2章の筋であります。もし、『教育委員会法』(1948年7月15日法律第170号)が片方になかったならば、これは出てこなかったものであります。これが第2章であります。

要するに、教育刷新委員会の論議において私学助成が問題になり、第3章の学校法人が検討され、公立学校に対する教育委員会法に対応して、第2章が生まれたことになる。それを一緒にして『私立学校法』としたのには、何か特別の理由があったのだろうか。この点に関して、安嶋は「それは単に便利的にくっつけただけに過ぎない。つまり理屈をいうと、学校法人法と私学行政に関する特例法のようなものがあれば良かったのであり、そのような構成になっている。別々に作る必要はないので一本化しようというのが、『私立学校法』であります」と当時を回想している。

学校法人法によって、憲法第89条の問題を決着して、助成の途を開いたことになるが、この点に関して、安嶋は以下のような興味ある証言をしている。

個人的には、現在の私立学校への経常費の補助は「違憲」だと思います。昭和24年の『私立学校法』の第59条(助成)では、補助金は出せないという前提になっています。これは良く読んでみる必要があります。当初の考えでは、私学には補助金は出せないという考えでした。やれることは貸付金を一般よりも長期低利にやりましょうというのが昭和24年当時の考えでありました。昭和24年当時の憲法解釈は補助金は「違憲」である。それでは私学助成はまったく駄目かということではなくて、長期低利の融資は良いであろうということでした。『私立学校振興助成法』(昭和50年法律61号)が制定された時に、これが憲法第89条に抵触しないかどうか、もう一度論議すべきでありました。その時は憲法問題は吹っ飛んでしまいました。当時の文部省および自民党は、まあいいではないかという趨勢でありました。私学に補助金を出すことには反対ではないが、憲法上では違憲であるといわねばなりません。助成するのなら、憲法第89条を改正する必要があると思います。今は自民党も共産党も違憲だとは誰も言わない。これは「解釈改憲」というもので、解釈を変えるのであります。憲法を改正するならば、改正手続きを取るべきであり、これは法治国家としておかしいことでもあります。

この安嶋の見解は示唆に富むものである。憲法第89条の問題は法的に「決着」すべき必要があるように思われる。

## 5. おわりに

以上、憲法第89条と私立大学の助成についての歴史的経緯を考察してきた。最終的には、憲法第89条は私立学校への助成の途を阻止するものではないとの結論に達した。このことは、戦後私立大学の拡張を財政的に支援したもので、その後の発展に大きく寄与したものだといわねばならない。憲法第89条の「功罪」は歴史的な長いスパンで評価しなければならないが、「公の性質」が強調されたことで、私立大学の独自性が戦前よりも薄らいだことは疑いのない事実であろう。

いずれにしても、憲法第89条の条項をきびしく解釈すれば、公金の私学助成を禁止したものであるといわねばならない。私立大学の果たした役割あるいは果たすべき積極的な役割を評価するためにも、安嶋が指摘しているように「解釈改憲」でこの問題に対処するのではなく、法治国家としての法的手続きに基づいて改憲する必要があると思われる。その場合、トルーマン大統領の「高等教育に関する大統領委員会」が示唆しているように、公的資金を受ける資格が「公の支配」にあるのではなく、「公に対する奉仕」であるべきことを重視しなければならない。なぜなら、このことが私立大学の積極的な社会還元を促し、社会に開かれた大学となることができるからである。

たしかに、第一次米国教育使節団と米国学術顧問団は憲法第89条の条文については異なった見解を提示した。しかしながら、興味深いことに両者とも、私立大学への寄付に対する免税措置を勧告したという点で共通していた。アメリカでは連邦および州の租税政策は教育機関その他の法律で定める非営利的団体に対する贈与については、所得税の広範囲の免税を認めている。日本における私立大学の果たしている役割および財政難を克服するためにも積極的に検討すべき課題であろう。

## 注

- 1) 最近の『読売新聞』(1996年9月1日付)の社説「憲法公布50年—法と現実のズレを正そう」で憲法第89条の問題を取りあげて、憲法改正の必要性を主張している。
- 2) 安嶋彌「戦後学制改革と教育勅語について」『戦後教育史研究会 通信』(明星大学戦後教育史研究センター)第2号(平成3年4月)
- 3) 「トレーナー文書」マイクロフィルム20リール/BOX21 およびオアから筆者への書簡(1996年8月13日付)
- 4) 「トレーナー文書」マイクロフィルム66リール/BOX76
- 5) 拙著『新制大学の誕生—戦後私立大学政策の展開』(玉川大学出版部, 1996年)325ページ。
- 6) ケーディス氏へのインタビュー, 1995年4月1日, マサチューセッツ州ヒース。
- 7) ペアテ・シロタ・ゴードン氏へのインタビュー, 1995年4月7日およびシロタ氏より筆者への書簡, 1996年8月13日付および草案。
- 8) 「トレーナー文書」マイクロフィルム47リール/BOX57
- 9) 「トレーナー文書」マイクロフィルム26リール/BOX28
- 10) 米国学術顧問団については, 拙著『新制大学の誕生』を参照。『報告書』の訳文は, 日本学術振

興会編『日本における科学と技術の編成—米国学術顧問団報告書』（教育出版，1984年）参照。

- 11) Shigeru Nambara, "Problems of the New University System—Address at the Opening Ceremony of the Conference of University Administrators, February 4, 1949" in *Short English Address by Shigeru Nambara*, June 5, 1949, p. 24. (オア所蔵文書)
- 12) "Subject: Petition for Consideration of the Problems of Educational Reform in Japan and Financial Support Thereof" from Shigeru Nambara, Chairman of the Japanese Educational Reform Council, to General MacArthur, Supreme Commander for the Allied Powers, March 8, 1949. (オア所蔵文書) この嘆願書のなかで、南原はGHQの「経済安定九原則」が表面化し、新しい学校制度の継続が深刻な財政的危機に直面している現状を憂え、産業を促進させるには高等教育および科学研究の発展が不可欠であると直訴している。すなわち、『報告書』はそのような状況下で準備されたことを示唆するものである。この嘆願書の詳細については、拙稿「南原繁と戦後教育改革」『UP』（東京大学出版会）280号（1996年2月号）を参照。
- 13) *Higher Education for American Democracy: A Report of the President's Commission on Higher Education* (Harper, 1948) この『報告書』の第5巻が「高等教育財政」(Financing Higher Education)で、全体が4章(68ページ)から構成され、公立の高等教育の財政について言及している。とくに、本巻の巻末に私立大学の立場からの「反対意見」(Statement of Dissent)が執筆者の署名入りで書かれている点は重要である。
- 14) 福田繁・安嶋彌『私立学校法詳説』（玉川大学出版部，1950年）68ページ。
- 15) "Statement of Dissent" in Financing Higher Education, Vol. 5 of *Higher Education for American Democracy: A Report of the President's Commission on Higher Education* pp. 65-68.
- 16) "Report of Presidents Commission on Higher Education" to Chief of Education Division, from W. C. Eells, Adviser on Higher Education, on March 10, 1948 「トレーナー文書」マイクロフィルム26リール／BOX29
- 17) 安嶋彌・福田繁『私立学校法詳説』69ページ。
- 18) 『教育制度等の研究(その11)－教育刷新委員会第4特別委員会議事速記録』（日本私学教育研究所『調査資料119』（1986年1月）78ページ。
- 19) 「トレーナー文書」マイクロフィルム29リール／BOX33。現在、日本近代教育史料研究会編で『教育刷新委員会・教育刷新審議会 会議録』（全13巻）が刊行されている。この史料は戦後教育の原典ともいえるべき重要な史料である。しかし、この史料の一部はすでに「トレーナー文書」に収録されている。また、会議録の詳細はすべて英訳され、CI&E教育課で綿密に検討されていた。
- 20) 「トレーナー文書」マイクロフィルム29リール／BOX33
- 21) 安嶋彌氏へのインタビュー（1996年4月10日）。このインタビューから当時のことを多く学ぶことができた。紙面を借りて、心より謝辞を申し述べたい。なお、本文中で解釈の相違があるとしたら、それらはすべて筆者の責任である。なお、これに関連して、安嶋彌「戦後学制改革と教育勅語」『戦後教育史研究会 通信』第2号（平成3年4月）を参照。



〔備考 本稿は財団法人日本私立大学連盟 財務・人事担当理事者 平成8年度会議（1996年7月5日）で口頭発表したものを加筆したものである。なお、本論文は文部省科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)「高度経済成長の枠組みの形成－岸内閣の経済政策－」（代表者宮崎正康）の研究成果の一環である〕

# A Study of the Article 89 of the Japanese Constitution and Private Universities

Gary H. TSUCHIMOCHI\*

A movement for revision of the Constitution has arisen from the occasion of the 50th year after the war. Recently, there has been an opinion that the promotion of subsidies for private schools violates Article 89 of the Constitution which prohibits the use of public money for educational enterprises not under public authority. When the Private School Law of 1949 and the Private School Promotion Subsidy Law of 1975 were enacted, this problem was thoroughly discussed. Article 89 of the Constitution was interpreted appropriately and its interpretation was settled in the government and the Diet. The reason for suggesting amendment of the Constitution was based on the idea that Article 89 should be rewritten.

Extensive investigation has not unambiguously identified the meaning of Article 89 of the Constitution and how it was drafted in the Government Section/GHQ, or how the private school subsidy became available. In this paper, the writer focuses on Article 89 of the Constitution, concerning the promotion of private university finance in postwar Japan. The paper is based on an interview with Hisashi Yasujima, who participated in the enactment of the School Education Law of 1947 and the Private School Law of 1949, particularly concerning with the law of school Juridical Person in the Ministry of Education at that time.

Furthermore, the writer also focuses on financial problems which private universities in the United States after the war had faced, as the financial problems of higher education became crucial in the United States at that time. Harry S. Truman established the President's Commission on Higher Education in July 1946. The Commission made a report, *Higher Education for American Democracy*. Volume 5 of the report is "Financing Higher Education." In this volume, there is a "Statement of Dissent" written by Frederick G. Hochwalt, who was a member of the U.S. Education Mission to Japan, 1946 and who recommended measures to meet the financial needs of private universities. In that respect, we find a correlation between the Report of the U.S. Education Mission and the President's Commission on Higher Education.

Walter C. Eells, an advisor on higher education at the Education Division of the CI&E, obtained the Report and disseminated its details to the staff.

The Second Report of the General Education Research Committee under the University Accreditation Association introduced the Report of the President's Commission along with the report *General Education in a Free Society* by the Harvard Commission. The Report was not

---

\* Professor, Toyo Eiwa Women' University(Affiliated Researcher, R.I.H.E)

only a great influence on the finance of higher education in the United States after the war, but also an important guideline for the finance of Japanese private universities at the time. In fact, Hisashi Yasujima and Shigeru Fukuda introduced the Report in the book, *Shiritsu Gakko Shousetsu* (1950), by writing “It may be helpful in the case of our country.”

