

# 私学助成

学校法人渋谷教育学園理事長

たむら てつお  
田村 哲夫

平成5（1993）年1月、衆議院本会議において、時ならぬ改憲論議が行われた。当時の自民党政調会長・三塚博と時の首相・宮沢喜一との間で、憲法9条と89条の問題がとりあげられたのである。89条をめぐるのは、私学助成との関連で「公の支配」に対する解釈が中心となった。戦後の教育政策の一環として私学助成をめぐる論争と経緯を明らかにし、論点を整理する。

## 憲法89条の解釈をめぐる

「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」（憲法89条）。

本条は、国または公共団体が宗教団体や私的教育事業、慈善団体を財政的に援助することを禁止している。憲法20条1項・3項との関係で前段（宗教団体に便益供与禁止）は当然として、これを公の支配に属さない教育・慈善および博愛の事業にまで及ぼしているのはどんな趣旨からであろうか。

旧憲法（帝国憲法）には、これに類する規定はなかった。むしろ国家的援助を積極的に与えていた<sup>(1)</sup>。また、諸外国にもほとんど例はない。そこで、当初89条解釈として、前段と後段では禁止の意味が異なるとして、後段の慈善・教育または博愛の事業への支出禁止は、国費の濫費を防ぐ点に重点をおくものとし、私立学校は国の特殊な監督を受けているから補助金を支出して差し支えないとの見解がなされていた<sup>(2)</sup>。

しかし、89条の解釈をめぐる、とくに私立学校に対する助成に関連して、私学教育が

「公の支配に属する」教育であるかどうかをめぐるの解釈論議が、次におきてくるのである。私立学校が憲法のいわゆる「公の支配下」にあるかどうか、当然法律にもとづく監督庁の監督下に、ある程度あることは明白であるが、しかしそれだけで「公の支配」の条件を具備しているといえるかどうか、憲法解釈上問題があらうという疑義である<sup>(3)</sup>。

この問題が論議されるきっかけとなったのは、同種の法律のある米国各州の立法例の解釈・実例等であった<sup>(4)</sup>。

「公の支配」について最初に示された解釈として有名な昭和24年2月11日の法務調査意見長官の見解<sup>(5)</sup>は、「憲法八十九条にいう“公の支配”に属しない事業とは国又は地方公共団体の機関が、これに対して決定的な支配力を持たない事業を意味するのであると解する。換言すれば、“公の支配”に属さない事業とは、その構成、人事、内容及び財政等について公の機関から具体的に発言、指導又は干渉されることなく事業者が自らこれを行うものを云うのである」であった。

89条の「公の支配」の解釈をめぐるの論議は、当時の文教関係者（とくに私学人）にとって、戦後のインフレ、戦災から立ち直るための私立学校に対する助成の合憲性の保障

という意味で、乗り越えなければならぬ大きな問題となってきた<sup>(6)</sup>。なぜなら、この問題はその緊急性と同時に助成と引き換えに、私学教育の最も大切な「私学の自由」を失う危険をもたらしかねなかったからである。

### 私学の自由とは

戦後の民主的教育改革の重要な柱の一つとして「私学振興」があげられているが、その意味は「私学の自由」を保障することであった。田中耕太郎は「私学制度の存在自体を容認するのが民主主義の原則に適合することである。元来教育は一面普遍的方面を持っているとともに他面、教育者の自由な個人的活動、個人の創意の発揮であり、官僚的精神とはおよそ相容れないものである。従ってそれは高度の公共性を持っているにかかわらず、本質において私学的のものである」と述べているが<sup>(7)</sup>、ここで私は教育におけるいわゆる「私学的なるもの」の重要性と、そのためには「自主性と公共性」が保障された「私学の自由」が何よりも大切なことであることを指摘したい。

憲法89条との関連で、私学助成の合憲性の保障が立法の重要な柱の一つであった私立学校法（昭和24年12月）<sup>(8)</sup>が、その1条で「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ること」、すなわち私立学校の自主性の尊重と公共性の昂揚を立法の目的にしたのは、まさにその重要性が意識されていたからにほかならない<sup>(9)</sup>。

自主性とは「私学は個人の創意と責任において創立され且つ経営され…民間的性質を有し…最高度にその個性は尊重しなければならない」「具体的には能うかぎり私学を行政的干渉から解放すること」を意味する。

また、公共性とは「私立学校も法律上の制度たる点において国公立の学校となら異なるところはないのみならず、教育事業そのものの公共性は、学校の設置者の公私の別とは

全く無関係のことである」「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」(教育基本法6条①)ということである。

そして「私学の公共性は、私学の運営機構を民主化することと世論の厳正な批判と監視によってその昂揚を図るべきであって、行政的の監督を強化するの**でなければこれを保障することは出来ないとする官僚思想は、この際断固としてこれを排撃しなければならない**」と考え、自主性と公共性の調和を考え、もって「私学の自由」を確保することにより、独自の私学教育の発展を考えたのである<sup>(10)</sup>。

### 財政的破綻から 公の援助の必要性が

自主性と公共性を基とした「私学の自由」はこうして私立学校法の中心に据えられるが、当時（昭和24年）私学の財政は目を蔽う状態であり、公的各種援助（助成金、免税措置、寄附等々）は緊急のことであった。

そのため、当時の法務庁調査意見局は、私立学校に公的各種援助を可能にするため、前掲「公の支配」の解釈にもとづいて、厳格かつ詳細な監督規定を私立学校法案に挿入しようとした。

すなわち「公益上、国立又は公立の学校に準ずる公の支配及び助成を適当と認める学校の指定」「役員を選任、学則、経費(予算を含む)等についての認可」「役員解職命令、監督上必要な指示命令」等についての監督庁の権限規定である。

これに対し、当時の私学団体を中心とした関係者は、「ここまで指導権、干渉権を認めることは私学にとって自殺に等しく、僅少の助成金を代償としてその自由を奪われ、もはや私学ではなくなってしまう」として猛反対する。

また文部省も、すでに学校教育法により、設置廃止についての認可、校長・教員の資格の法定、教科内容が文部省の定める学習指導

要領の基準によるもの等があり、また私立学校法に学校法人に対する監督規定も設けられているのであるから、この程度のコントロールで、憲法上の「公の支配」要件を充たしているものと考えてほしいと主張して、意見が対立した。

この結果、「一般的に私立学校に対する統制をこれ以上強化することはやめ、…援助を受けた者に対してのみより厳重な監督を加えるという方向で工夫をこらすという考え方に落ち着かざるを得なかった」<sup>[11]</sup>のである。

私立学校法案からの10項目にわたる修正または削除<sup>[12]</sup>は、その結果を示している。

妥協の産物としての59条の規定では、所轄庁は、助成を受ける学校法人に対し、助成に関し必要があると認める場合において業務または会計の状況に関し報告を徴すること、助成の目的に照らして不適當であると認める場合において予算の変更を勧告すること、法令違反等の場合において役員<sup>の</sup>解職を勧告すること、等の権限を有することになった。

以上のような経緯で、学校教育法および私学法に規定する内容で「公の支配」の要件が充たされるという、いわば公権的解釈がとられる結果となったのである。この意味では「私学の自由」に配慮した「公の支配」解釈がとられたといえよう。

### 「公の支配」規定と 私学助成の関係はどうか。

憲法89条は、かなりプログラムの宣言的規定の性格を有している。したがって、いろいろ問題を含む規定であるといわれているが、「公の支配」解釈をめぐっては、慈善・教育あるいは博愛といった推奨さるべき事柄についてであるため、さらに論議が分かれるところとなっている。

とくに公金支出等による私学助成については、今日、日本の教育の中核部分を支えている「私学教育」の存否に大きな影響を及ぼす事柄に関することだけに、世の注目と論議を呼んだのであった。

また事実、公金支出等による「私学助成」の大綱を定めていた私立学校法59条（私立学校振興助成法制定〈昭50年〉以後は振興法にその大要規定は移されている）と憲法89条の関係については、各種の論議がなされ、多様な説が提示されてきた。

日本国憲法制定時、法制局部長として関与した井手成三は「八十九条の国家や府県市町村が、率先、援助奨励すべき慈善、教育及び博愛の事業に対し、憲法でこれを制限するなどというに至っては、草案を作成したGHQの担当者が、錯覚をおこしたか、そうでなかったら、きわめて非常識な考えから発想したものと云うほかはない。…改正すべし」云々<sup>[13]</sup>と述べ、解釈以前の立法論の問題として、このテーマを扱っているが、それはともかく、ここでは、今まで論ぜられてきた説を、その論点に従って三つに分類する。

#### ●違憲説

憲法89条「公の支配」の要件を私立学校について規定する法制は充たしていないので、私立学校は「公の支配」に属せず、これに対する公金支出等は違憲であるとする説である。

私立学校法が制定されるまでは比較的有力であったが、学校法人に対する助成を可とする意見が有力となり、私学法制定以降はほとんど克服された説となる。

代表的論者は、宮沢俊義である<sup>[14]</sup>。「公の支配に属しない事業に限ってこの禁止がある。…公の支配を徹底すれば、およそ事業の私的自主性とは相容れないもので、単に取締的な監督に服する程度では不十分なことになる。…現在程度の公の監督しかない私立学校に補助金を交付…できないと云わねばならない」と厳格な文理解釈をとる。

また、清宮四郎も同様の解釈をとり、「援助する以上は事業の自主性を認めず、事業の自主性を認める以上は援助しないと割り切っている憲法の態度そのものが立法論として問題である」<sup>[15]</sup>と述べ、厳格な文理解釈をするとともに、この種の私的事業に対する公的支配

の影響を防ぐ趣旨が89条の目的であるとしている。

### ●学校法人二分説

学校法人のうち、私学法59条の適用をうけるものだけが公の支配に属し、その他は公の支配に属さないとする説である<sup>(16)</sup>。

しかし、同じ私立学校を2種類に区別し、一方は公の支配下に、他はそうでないとするのは不合理であり、私立学校法制定当時、主として法務府意見局において主張された説であるが、一般に支持されるものとはならなかった。

### ●合憲説

学校教育法または私立学校法等の法制によつての規制の存在によつて「公の支配」がなされているとする説である。

### ⑤ 上記の説と違って、今日一般的に支持されている考え方である。

この説には、学校教育法・私立学校法二本説＝両法の存在で公の支配がなされるとする説と、学校は本来国の行うべき事業で、これを学校教育法により認可する（いわゆる公企業の特許）ことにより私人に行わしめると考える説＝学校教育法一本説、がある。

今日では、いずれにせよ合憲説をとる学者が多いが、その代表的な説のいくつかを紹介する。

▷宮沢説に対して「右の解釈は…忠実な文理解釈と云えるかもしれないが…日本の現実に適合するものではないことも強く指摘されている」。

そこで、89条後段の趣旨について「公の財産が慈善、教育、博愛の私的事業に支出され利用に供された場合、完全に私的事業の自由にゆだねられるものとする、公共の利益に反する運営が行われる可能性がある。そこで、国は財政的援助をなす限度において、その援助が不当に利用されることのないように監督することを要する。これを云いかえると、かかる監督に服しない私的事業に、公の財産を支出し、利用させてはならない。これはあわ

せて国費の濫費を防ぐという意味もあろう。したがって、私立学校法五十九条に定める限度の監督をもって公の支配に属すると認めることが妥当であろう」（橋本公旦<sup>(17)</sup>）。

▷「これ等の事業は、宗教のように、事業そのものの本質から云つて、国家財政と分離する必要があるのではなく、公の支配に属しないで私的経営として行われているかぎり、これに公の財産を支出することが、その本質を傷つけるという考慮に出ているのである。しかしながら、日本社会の現実からみると、むしろ国が私的事業の自由な発展を所期しながら、これに十分な財政的補助を与えることがのぞましいと思われる」（憲法八十九条のおかれた、社会的状況からいえば、この種の立法を適憲と解するのが正当であろう」（鶴飼信成<sup>(18)</sup>）。

▷「第八十九条が、立法論的に大いに論議の余地があるといわれるだけに、解釈上も憲法秩序全体の精神に沿って、…矛盾の解決を計る必要がある。すなわち、本条の適用に当たっては、憲法十四条、二十五条、二十六条等をあわせて、体系的、総合的に解釈してゆくべきであろう」として憲法秩序全体からみて体系的・総合的に解釈するという立場も提唱された（小林直樹<sup>(19)</sup>）。

▷また同様な発想から、憲法26条の文化国家の原則に対し、89条は財政技術的な制限規定にすぎないとして「憲法の原則的規定が憲法の技術的規定に優位すべきことは、およそ解釈論のアルファであり、オメガである。…このような観点から、八十九条の『公の支配』の条文は、二十六条義務教育＝教育権の条文との解釈論的なコンテクストにおいて、可能な限り弾力的に広義に解釈すべき—憲法理論的な—根拠があると考える」（和田英夫<sup>(20)</sup>）。

▷合憲説をとる根拠として、私も26条と89条の関係を重視する。とくに26条を国または地方公共団体の教育条件整備義務とか文化国家の理念とかいう面からというより、同条が私学の自由を保障している趣旨を強く含んでい

るという面から重視する(佐久間<sup>さくま つよし</sup>彊)<sup>(21)</sup>。

### 今後の問題点は

昭和50(1975)年、私立学校振興助成法が制定され、私立学校法制定時(昭和24年)には想像もできないほど私学助成は充実してきている。私学に対する補助金は、当初、施設設備の一部に限られていたのが、昭和45(1970)年度からは教職員給与を含む経常費にまで拡大され、私立学校振興助成法以降、予算措置としてなされてきた経常費助成は法制度化され、爾来2分の1補助(経常費)を目標に助成額は増大している。

こうした状況のなかで、「公の支配」問題(憲法89条問題)が再び論ぜられ、憲法論議が登場してきている。ここで、この問題を考えるに当たって大切なことは、戦後の民主的教育改革の柱の重要な一つとしての「私学振興」がどうなされるべきかの視点であろう。

私立学校法を違憲として、立法論として検討を要するとした前掲、宮沢俊義も、89条の趣旨は「私的な慈善又は教育の事業の自主性に対し、公権力による干渉の危険を除こうとするにある」としている。まさに、「公の支配」についての趣旨は、私学の自由を官僚による統制から守ろうとするとところにあった。

憲法全体の精神趣旨で補うことにより、89条をめぐる論議は、私学の自由を官僚統制より守る法意として法の解釈運用に当たるべきであり、そのことがこれからますます重要なこととなっていると考えている。

#### 《注・参考文献》

- (1) 社会事業法、実業教育国庫補助法等により、旧憲法下では社会事業団体、私立実業学校に財政的援助はなされていた。
- (2) 昭和21年憲法議会における金森国務相の見解(衆議院帝国憲法改正委員会会議録第6回、貴族院帝国憲法改正特別委員会議事速記録3号)。
- (3) 昭和24年11月21日、第6回衆議院文部委員会議録第7号、我妻栄参考人発言「公の支配に属する私立学校一まことに奇妙な観念でありましょう。私立学校とは、

公の支配に属さないことを生命とするものではないでしょうか。…」。

- (4) 憲法89条は若干の米国州憲法の流れをくむものである。アラバマ、コロラド、モンタナあるいはニューヨーク州憲法にあり、他の国にはほとんどみられない。
- (5) 『昭和23年度法務総裁意見年報』141頁。
- (6) 戦後の荒廃から立ち直るための私立学校補助金も憲法89条との関係で解釈が明確でなかったために、貸付金とか契約金といったいわばぬえ的な形式で行われざるを得なかった。当時、私学助成としては、経営費貸付金、戦災復旧貸付金、私立学校契約金、恩給財団補助、私立大学補助金等があった。
- (7) 田中耕太郎「学校政策、私学の自由」『教育基本法の理論』有斐閣、662頁。
- (8) 私立学校法は、戦前の勅令「私立学校令」に代わるものとして、戦後の民主改革の重要な柱としての私学振興の具体的政策の表現として制定される。私学行政の民主化、学校法人に対する規定の整備、そして私学教育に対する公費助成の三つが主な問題であった。とくに私学助成は、憲法89条との関連で、GHQ、法務府、文部省および私学団体との間で、最後まで折衝が難航した。
- (9) 「他の多くの法律のように官僚の思いつきによって上から課せられたものでなく、我々私学関係者の発意にもとづき、私学の力の結集によってた、かいとられたものである」(日本私学団体総連合会編『私立学校法解説』自由教育図書協会、1950年8月)。
- (10) 日本国憲法には「私学の自由」を文言のうえで直接的に表現する条文はないが、基本理念たる民主的文化国家の成立には、私学の自由の存在は不可欠の要件であると考え(また憲法20条・23条および26条からは、間接的には読み取れる)。
- (11) 植松守雄「学校法人に対する助成と憲法」『私学振興』1巻2号、1952年9月。
- (12) 前掲、日本私学団体総連合会、12頁～16頁。
- (13) 井手成三『困った憲法、困った解釈』善本社、1974年。
- (14) 宮沢俊義『註解日本国憲法』(下巻)有斐閣、1335～1336頁。
- (15) 清宮四郎『憲法I(新版)』(法律学全集3)有斐閣、260～261頁。
- (16) 林修三『例解立法技術』214頁。
- (17) 橋本公旦『憲法』(現代法律学全集2)。
- (18) 鶴飼信成『憲法』岩波全書。
- (19) 小林直樹『憲法講義』(下)、東京大学出版会。
- (20) 和田英夫『「公の支配」と私立大学』法律論叢(明治大学)35巻、1962年。
- (21) 佐久間彊『憲法と私学の自由』千葉経済大学商経論集13号。