

憲法第 89 条をめぐる政府解釈と私学助成

荒井英治郎

Government Interpretation about Article 89 of the Constitution and Financial Aid to Private Educational Institution

Eijiro ARAI

The purpose of this paper is to overview transition of government interpretation about Article 89 of the Constitution. Subject of research is Article 89 of the Constitution, it means, No public money or other property shall be expended or appropriated for the use, benefit or maintenance of any religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent enterprises not under the control of public authority.

This paper seeks to make out typical aspect of government interpretation concerned with legislative intent of latter clause of Article 89 and the meaning of “under the control of public authority”. This approaches become synonymous implication with following up questions of constitutionality about financial aid to private educational institution. Moreover, this paper analyzes recent trends in various problems that might arise from diversifying the providers of public education.

目次

- I. はじめに
- II. 憲法第 89 条をめぐる政府解釈の変遷
 - A. 憲法制定議会
 - B. 法務庁法務調査意見
 - C. 私立学校法の制定
 - D. 臨時私立学校振興方策調査会答申
 - E. 日本私学振興財団法の制定
 - F. 財団法制定後の法制局見解
 - G. 私立学校振興助成法の制定
 - H. 私学助成法制定以後の法制局見解
- III. 近年の動向
- IV. 終わりに

I. はじめに

本稿は、憲法第89条をめぐる政府解釈の変遷を時系列的に跡づけることによって、私学助成に関する政府見解を考察するものである。憲法89条は、「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」と「公金支出の制限」

を規定しているが¹⁾、特に89条後段の解釈、すなわち「私学助成の合憲性」をいかに解釈するかは「財政領域における最大の争点」とされてきた²⁾。実際、89条後段は、日本国憲法の制定当初から立法趣旨等について不明確な点が少なくなかったとの指摘が多くの論者によってなされており³⁾、これまでも立法趣旨や「公の支配」の意味をめぐる様々な解釈がなされてきたことは多言を要しないであろう⁴⁾。こうした経緯もあり、「私学助成の合憲性」については、憲法上の疑義を呈し違憲とする見解も一定程度の正当性を持つものとして度々引き合いに出され⁵⁾、内閣法制局関係者や戦後の教育改革を牽引した文部官僚によっても現行の私学助成の方法に対して疑問符が付けられてきたことは周知の通りである⁶⁾。しかし、現状においては、①戦後改革の一環として行われた1949年の「私立学校法」の制定をもって、立法的に解決したと解するものから⁷⁾、②私立学校法をある種補完するという意味で、1975年の「私立学校振興助成法」の制定で私学助成に関する憲法問題は論議の段階を過ぎたとするものなど⁸⁾、その時期をめぐる若干の違いがあるとはいえ、総じて「私学助成問題は、政治的にも、立法的にも、解決済みの問題」⁹⁾として、「合憲」を導くものが定説となっているといえよう¹⁰⁾。

しかし、その一方で、後述するように、憲法89条の「立法趣旨」及び「公の支配」の意味をめぐる議論は、私立学校を設置する「学校法人」に対する「機関補助」という意味での「私学助成」とは異なる文脈において、近年新たに再燃していることも看取すべき動向である。

そこで本稿では、憲法89条、なかでも「私学助成」と関わる「後段」部分に焦点を当てながら、戦後から現在にいたるまでの政府解釈を概観することにする。なお、以下では便宜的に私学関連法の制定過程及び私学政策等に即して時期区分を行い、その時点での政府解釈の考察を行った。本作業は、政府が「私学」あるいは「私学助成」に対していかなる見解を持っているのかを考察することと同義であるといえ、今後の私学助成のあり方を考察する上での基本的視座を提供するものとなるであろう。

II. 憲法第89条をめぐる政府解釈の変遷

A. 憲法制定議会

旧憲法下においては、憲法89条の内容に相当する規定は存在しておらず、戦前に行われた私学助成に対しては憲法上の疑義は生じることにはなかった。他方、日本国憲法下においては、憲法89条は、「財政国会中心主義」を基本原則に据えた第7章「財政」に位置づいており、そこでは、財政決定権を有する国会による厳正な管理・統制といった一般的な手続的規制を超えて、「公の支配」に属さない教育等の事業への公金支出には一定の制約があることを規定するものとなっている。

それでは、憲法改正案の審議の場では、いかなる議論が行われたのか。以下で検討するように、1946年に開催された第90回帝国議会では、公式ではないにしろ、89条に関する政府見解が示されている。公式の政府見解は、後述するように1949年2月11日の法務庁見解まで待たなければならないのだが、憲法改正議会（1946年）での見解と、法務庁法務調査意見（1949年）での見解とではその解釈が異なるという事態が生じていることを先に記しておく。

まず、1946年9月25日開催の貴族院帝国憲法改正案特別委員会において、金森徳次郎国務大臣（以下、金森大臣）は、憲法89条の「立法趣旨」について、「前段」と「後段」とを切り離して考える立場を採用している。すなわち、宗教事業に関する「前段」については、「政教分離の方針を掲げて居りますが故に、財政的

にも特定宗教に国家は保護を加えない、これだけの原理から来て居る」と述べており、一方で、慈善・教育・博愛の事業（以下、教育等の事業）に関する「後段」については、「これは少々意味を異にするのでありまして、この財政に関する憲法の規定は、国費が濫費せらるる、危険がないようにと云うことに非常に重点を置いて居るのであります」、「慈善、教育、博愛と云うものは、その言葉が美しく、名前が華やかである為に、斯様な口実の下に、国費が濫費せられる虞が多い……美名に依って、国費を、本来国民が負担した租税の趣旨に事実上違反するように使う……そこで左様な方面には厳重に監督を加えようと云う」との答弁を行っていた¹¹⁾。こうして、政府は、立法趣旨について、前段は「政教分離の徹底」、後段は「公費濫費の防止」と解していたことがわかる。

次に、「公の支配」の意味について、金森大臣は、「公の支配」とは、一般的な監督とは異なり、国又は公共団体の「特別の監督」の下にあるものであるとし、「特別の監督」については、「他のものと比べて特殊の監督と云うことであって、私立大学相互の間に特殊の関係があると云うことを言っている訳ではありません。今日国家は私立大学に対しては一般公法人に対するよりも特殊なる監督をして居りまして、それがここに言う公の支配と云う言葉の内容に当る程度の監督になって居ると考えて居ります。そう云う監督の関係にあれば支出を出しても宜しい。それが予めそう云う関係にあるか、補助を受けた時に其の関係にあるかと云うことは、別に区別する所はございませぬ」と述べ、「国が十分その博愛、教育、慈善等の事業に対して発言権と監督権とを持って居る場合に於ては国費で出しても宜しい」との答弁を行っていた¹²⁾。すなわち、「公の支配」に属する事業とは、国又は公共団体の特別の監督を受けているものであり、国が教育等の事業に対し十分な「発言権」と「監督権」を有している場合には、「公の支配」に属していると言え、公金支出は許容されると解していたわけである。

なお、「私学助成の合憲性」をめぐることは、金森大臣は「私立学校はこれ（公の支配一筆者）に入ります。私立学校にして国家の特別なる監督に属して居るものはここに入る訳です」とし¹³⁾、「一見恰も私立学校には補助金が出せないように見えるかも知れませんが、それは上の方に『公の支配に属しない』と但書が附いて居ります。それが公の支配に属すれば補助金を出して

宜い、公の支配に属すると云う言葉の意味はどう云うことかと申しますと、やり放しのやり方の儘に学校が置かれて居れば、それは補助金を出してはならない。併し国家の定むる法令を基礎として国家がそれを十分謂わば監督とか管理とかと云うような方法を執って居るならば、補助金を出して宜い、斯う云うのでありまして、現在の私立学校の大部分に付きましては、法令に依って国家が管理して居るものと考えて居ります」と¹⁴⁾、私立学校も「公の支配」に属しているとの答弁を行っていた。

このように、憲法制定議会での政府解釈は、89条の「立法趣旨」に関して、前段は、「政教分離の徹底」、後段は、「公費濫用の防止」と解しており、「公の支配」については、一般の監督とは異なり、特殊な監督を加えることとされ、教育等の事業に対して発言権と監督権を有していれば、「公の支配」に属しており、公費助成は可能であると結論づけていた。また、当時の私立学校は、「私立学校令」等によって、一般公法人よりも特殊な監督が加えられており、その意味で、「公の支配」に属していると解されていた。よって、憲法改正議会の場で、私学助成が憲法89条違反になる疑義はほとんどなかったと言い得る¹⁵⁾。実際、こうした政府見解の影響もあり1946年10月3日開催の第90回帝国議会衆議院本会議では、各党派共同提案によって、積極的な私学振興方を講じていくことを謳った『私学の振興に関する決議』が満場一致で可決されるに至っている。

B. 法務庁法務調査意見

日本国憲法制定後、1947年3月31日には、戦後改革の一環として教育基本法及び学校教育法が公布されている。

まず、教育基本法は、第6条で「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」と私立学校の公共的性格を明らかにし、その設置者は特別の法人としての「学校法人」に限定すべきであるとした。また、同条第2項においては、私学も含めて教員はすべて全体の奉仕者であり、その身分の尊重と待遇の適正が期せられるべきことを定め、第9条では、国及び地方公共団体が設置する学校は、特定の宗教のための宗教教育、その他宗教的活動をしてはならない旨の定めを置き、私立学校については、宗教教育の自由を認めるものとした。

また、学校教育法は、戦前から効力を有していた「私立学校令」を廃止し、私立学校の自主的運営による健全な発展を期すとして、監督庁の権限を大幅に縮小するに至った。しかし、こうした法制度の変更は、同時に憲法89条が要請する「公の支配」の要件とされた「特殊な監督」の「不在」をも意味することになり、総司令部側から私学助成に対する憲法上の疑義が呈されるようになる¹⁶⁾、政府は、こうした総司令部の意向を受けて、憲法制定議会とは異なる解釈を「公式見解」として示していくことになる。

政府の「公式見解」である法務庁法務調査意見は、連絡調整中央事務局次長木村四郎七からの照会(1948年11月4日)に対する、法務庁法務調査意見長官兼子一の回答として、1949年2月11日に示されている。本回答は、「地方自治法第212条ならびに憲法第89条の解釈に関する件」として、「憲法第89条の立法趣旨特に『公の支配に属しない』とは如何なる意味であるか」との問題に対して、次のように回答している¹⁷⁾。

まず、89条の「立法趣旨」をめぐる、前段については、「憲法第20条は信教の自由を保障するとともに、国およびその機関の宗教的活動を一切禁止するなど政教分離を宣言している。この政教分離の原則は、当然国家の宗教団体に対する援助の禁止を含むものであって、憲法第89条前段の規定はその旨を財政面から明確にしているものである」とし、後段については、「一般に慈善教育もしくは博愛の事業は、これを民間人が行う場合、つとめて公の機関からの干渉や制肘を排して民間人たる事業者自身の創意と責任とにおいて従ってその者自身の費用をもって行われるべきものである。またこれらの事業はややもすれば特定の宗教や社会思想等に左右されやすい傾向がある」とその事業の性格について述べた上で、「このような傾向にある事業に対して公の機関が援助、特に財政的援助を与えることは次にのべるような様々の弊害の原因を生むに至るとも考えられる。すなわち、公金がかこれらの事業を援助するという美名の下に濫費されること、公の機関がこれらの事業に不当な干渉を行なう動機を与えること、あるいは政教分離の原則にもとること、さてはこれらの事業が時々の政治勢力によって左右され事業の本質に反するようになること等がそれである。こうした事態は回避せねばならないので憲法はこれらの事業に対する公金その他の公の財産の支出、利用を禁止しているのである。……この故に憲法は『公の支配』に属しな

いこれらの事業に限って公金の支出等を禁じているのである」と回答していた。

そして、最後に、「公の支配」については、「憲法第89条にいう『公の支配』に属しない事業とは、国または地方公共団体の機関がこれに対して決定的な支配力を持たない事業を意味するものであると解する。換言すれば、『公の支配』に属しない事業とは、その構成、人事、内容および財政等について公の機関から具体的に発言、指導または干渉されることなく事業者が自らこれを行うものをいうのである」と結論づけていた。

このように、法務庁法務調査意見では、憲法制定議会において、前段は「政教分離の徹底」、後段は「公費濫用の防止」とされた立法趣旨について、前段は「政教分離の徹底」、後段については「私的な慈善・教育・博愛の事業は、公の機関からのコントロールを排除し、私人たる事業者自身の創意と責任のもとに行われるべきものであり、また、これらの事業は、特定の宗教や社会思想等に支配されやすい性質があるゆえ、国家から政治的・思想的・財政的中立性を確保することが必要である」と解していた¹⁸⁾。つまり、従来「公費濫用の防止」とされていた後段の立法趣旨の理解に、「自主性の確保」という観点が示されることとなったのである。また、「公の支配」については、国または地方公共団体の機関が決定的な支配力を持つこと、つまり、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、指導または干渉されることがその要件とされ、憲法制定議会の政府解釈よりも「厳格」な解釈を行っていることがわかる。

C. 私立学校法の制定

法務庁法務調査意見は、私立学校法（1949年）の制定過程においても大きな影響を及ぼすことになる。法案作成過程を総じて述べるならば、法務庁が「公の支配」に属するためには、当該団体が事業内容、人事及び財政等について、公の機関から具体的に指導又は監督されることが必要であると主張したのに対して、文部省や私学団体は、私学に対する強力かつ広汎な監督権を認めることは、私学の自主性を阻害し、時代に逆行するとして反対するといった構図であった¹⁹⁾。私学団体からすれば、「私学が公の支配下におかれることは理念的には一種の矛盾がある」ことは明らかであったが²⁰⁾、「私立学校の自主性を認め、監督事項を極力制限するという要請に応えながら、一方以上のごとき厳

格な『公の支配』の要件を満たすためには、どのような規制が必要にして十分であるのか、助成と引き換えに規制に服するというのではなく、助成以前に、あらかじめ『公の支配』に属しているという要件を満たす監督規定は、いかなるものであるか」が問われ²¹⁾、現実的必要性から、「公の支配」の程度とその具体的要件を考案していくことが求められた。

その後、紆余曲折を経て²²⁾、私学助成を可能にするために考え出された折衷案は、私学全体が「公の支配」に服すべしとの一般的な要件を改め、助成を受ける学校法人に対してのみ、より厳重な特別の監督を加えるというものであり、最終的には、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、①業務・会計状況報告の徴収権、②予算変更の勧告権、③役員解職の勧告権等の権限を有するという私立学校法第59条の規定を設けることによって、「憲法の問題と私立学校の性格及び現実の要請との調和点がここに見出された」形となった²³⁾。これが、「私立学校法第59条は、この問題について立法論的に終止符を打った」とされる所以である²⁴⁾。

なお、「私立学校法案」の審議過程に着目すれば、第6回衆議院文部委員会において、高瀬荘太郎文部大臣は、私立学校の自主性を高めるために、私立学校に対する監督事項の整理と諮問機関としての私立学校審議会・私立大学審議会の設置を、私立学校の公共性を高めるために、民法による財団法人に代わる特別法人として「学校法人」を考案し教育的運営を可能にしたと述べた上で、私学助成については、「従来憲法第89条の解釈をめぐって、疑問があつたのでありますが、本法案におきましては、私立学校は諸種の点において『公の支配』に属する教育の事業であるという見解のもとに、助成に関する若干の必要規定を新たに設けて、学校法人に対して、国または地方公共団体が補助、貸付等の助成を行い得ることを明らかにした²⁵⁾、「この法案ができますれば、これによつて当然憲法違反でなく補助ができる²⁶⁾と述べ、本立法措置により違憲の疑義を解消することができる」との答弁を行っていた。

また、久保田藤麿政府委員も、「文部省は少くも憲法制定以来、私立学校は公の支配に属するものという考えのもとに・本質的な助成をいたさなければならぬという建前で進んで来ております」と述べた上で²⁷⁾、「学校法人に対して補助、貸付等の助成を行い得ることを明文文化いたしました。この点については、従来憲法

第89条との関係上、疑問のあったところではありますが、本法案においては、私立学校および学校法人が諸種の点において『公の支配』に属するものであるという見解のもとに立案したのであります。さらに助成を受けた学校法人に対する予算の変更及び役員の解職の勧告等、憲法との関係上必要とされる規定を設けたのであります」との答弁を行った²⁸⁾。

こうして、憲法89条との関係において私学助成の法的可能性を明確にするために制定された私立学校法によって、「私学助成と憲法第89条との関係は、実務上は、議論に終止符が打たれたこととなった²⁹⁾。以後、「私立学校振興会法」(1952年)の制定によって、私学経営援助を目的として国が振興会に出資するという方式が確立し、私立学校の施設費・経営費・災害復旧費・高利債務弁済費等に対する政府出資金の低利貸付が実現、戦後の私学振興策は「融資事業」中心に行われていくこととなる。

D. 臨時私立学校振興方策調査会答申

昭和30年代になると、戦後の出生増に伴う高校生・大学生の急増期を迎えることとなり、高等教育に果たす私学の役割は増大していくことになる。1958年の中教審答申では、私学振興を目的とした必要経費に対する国の助成の必要性が喚起され、政府は、融資のみならず、産業教育設備費補助金、産業教育施設費補助金、高等学校定時制教育設備費補助金、私立大学研究設備助成補助金、私立大学等理科特別助成補助金など特定目的の設備購入等に対する補助拡充を重視していくようになる。しかし、学生急増対策のための経費増大、インフレによる物件費上昇や人件費の高騰などの経常費の増大は、私学財政を危機に陥れ、対処方としての学費値上げや水増し入学の断行は、学園紛争をも引き起こす結果となる。こうした経緯もあり、「私立学校振興会」による施設・設備を対象とした「融資」中心の私学振興策は、急激な量的拡大による私立大学の教育研究条件の悪化を防ぎ、私学財政危機を打開し、財政規模を安定させていくことには必ずしも有効ではないとの批判がなされることとなった。

そして、こうした事態に鑑みて、文部省は、1965年3月31日に文部大臣の諮問機関として「臨時私立学校振興方策調査会」(以下、臨私調)を設置、以後私学に対する経常費補助と、それに伴う規制のあり方等についての検討が行われていくことになる。

結論から言えば、臨私調は「私立大学等教育研究費補助金」の産婆役を果たすことになるのであるが、途中次のような議論がなされていたことは注目に値する。まず1966年6月14日に発表された第一部会報告『私立学校振興方策改善の基本方針について』³⁰⁾では、「私学助成の合憲性」について、「現行の私立学校に対する公の規制監督の程度で私立学校が憲法第89条でいう公の支配に属すると解し得るか否かは、基本的対立というよりは、『公の支配』の程度を憲法がどこまで要求しているかという、いわば程度の差の問題といえる。これについては、すでに私立学校法第59条、その他私立学校に対する助成のための法律が制定され、補助金その他の財政援助が行なわれていることからみても、憲法にいう『公の支配』とは私立学校の運営の根本的な方向を左右するような指示、干渉を公の機関からうけることまでを要求しているのではなく、私立学校の性質とこれに対する公的見地からの必要に任らし妥当な一定の規制が加えられることをもって足りるものと解されよう」と述べられており、私学助成の問題は、私立学校法やその他の法令による規制・監督の存在によって既に「公の支配」の要件を満たしているため合憲・違憲の問題とはならず、憲法が「公の支配」をどこまで要求しているのかという「程度」問題であると見解が一致したとされた。しかし、一方で、その場合必要とされる規制の「程度」については、次のように見解が二分したという。すなわち、「その一は、私立学校は現行の学校教育法、私立学校法その他の法令による規制および監督をうけることで憲法上の『公の支配』の要求をすでに満たしており、今後私学助成を強化する際、公金の有効適正な支出を確保する手段を強化すべきかどうか、そのような強化策が私立学校の自主性と調和できるかどうかは憲法論としてではなく、政策論として現実の必要性に即して検討がなされるべきであるとする意見である。他の一は、私立学校の助成にあたり、憲法上必要とされる公的規制は、おおむね現在行なわれている程度の公的助成のあり方を前提とすれば、現行の程度で足りると考えられるが、将来経常費の助成のような進んだ助成方策が行なわれるような場合、その内容如何によっては、これに伴う公金使用適正確保の措置、およびその私立学校の自主性との調和の問題は、単に政策論としてではなく、憲法論としても問題となり得る余地があるであろう」という意見である。

なお、1967年6月に発表された臨私調の最終答申『私立学校振興方策の改善について』³¹⁾では、経常費補助のうち、「経常的教育研究費」の新設を勧告したが、「人件費補助」については、「これに伴い必要とされる規制措置についても、他の経常費の場合に比して特に問題が多いこともあり、今直ちに私立大学に対する恒久的な対策として全面的に人件費に対し国が直接補助することの可否を決することは困難であり、今後引き続き高等教育の基本問題の検討が行われる際に、あらためて検討されることを期待せざるを得ない」と結論を留保する形となった。

このように、臨私調においては、「公の支配」は、「法務庁法務調査意見」のように厳格に解釈されず、私立学校の性質とこれに対する公的見地からの必要に照らし妥当な一定の規制が加えられることをもって足りるものと解され、私立学校は、私立学校法やその他の法令による規制・監督の存在によって既に「公の支配」を満たしているため、憲法89条をめぐる合憲・違憲の問題とはならないとされた。そして、以後の議論は、憲法が「公の支配」の程度をどこまで要求しているのかという「程度」の差の問題として再構成されることとなったが、その場合必要とされる規制の「程度」については、今後新たな助成方策として「経常費補助」が講じられる場合、私立学校の自主性と公金支出の適正確保のための規制措置との調和問題は、(A)「憲法論」ではなく、「政策論」として現実の必要性に即して検討すべきという見解と、(B)単に「政策論」としてではなく、「憲法論」としても問題になり得る余地があるという見解に二分されることとなった。「人件費を含む経常費補助」の開始とこれに伴い必要とされる規制措置との関係をめぐっては新たに憲法問題に発展する可能性があったことをこの種の議論は示唆しているといえよう。

E. 日本私学振興財団法の制定

臨私調の最終答申は、経常的経費のうち、物品費としての経常費助成の新設を勧告したことで、「私立大学等教育研究費補助金」を誕生させる一つの契機となったが、結論を留保された「人件費補助」は、昭和45年度に制度化されることとなる。

1969年3月に自民党文教制度調査会内に設置された「私学問題に関する小委員会」は、同年7月27日、『私学振興に関する基本方針』を発表し³²⁾、「私学の国家社会に対する役割、とくに今後における人材養成につ

いての貢献度とその経営の現状に鑑み、私学振興方策の積極的な改善を図る。このため、私学に対する助成の効率的運営を助長する新たな機関を設ける」との見解を表明するにいたる。そして、1970年には、本構想に基づいて、私立大学等の人件費を含む経常費の補助金制度として「私立大学等経常費補助金制度」を創設、これに伴い、同年5月18日には「日本私学振興財団法」が制定され、戦後当初から私立学校の施設・設備などに対する貸付業務を主に行ってきた「私立学校振興会」を発展的に解消・吸収し、人件費を含む私立大学等経常費補助金の交付事業に、私学経営についての調査相談・助言等の業務を加え、新たな経常費補助金の配分と融資及び寄附金募集と配分等を総合的かつ効率的に実施する機関として、「日本私学振興財団」が設立されることになる。こうして、私大等の経常費補助は、従来の私立学校振興会による「融資制度」から、日本私学振興財団を通ずる「経常費補助金」へと転換され、毎年度の予算措置の安定性が期待できるようになった。また、高等学校以下の私学に対しても私立大学等の取扱いに準じた経常費補助を可能にするため、自治省所管の「地方交付税制度」を通じて都道府県に対する財源措置が講じられることになる。

なお、本法制定過程においては、立法政策上の問題として、「助成」に伴う「規制」措置として監督強化が図られることとなり、①私学への「立入検査権」、②学科・研究科の増設、収容定員の増加に関わる「計画変更・中止勧告権」、③「設備・授業等の変更命令権」などを規定した附則第13条の私立学校法第59条の改正が試みられたが、文部省による規制強化に反対した私学団体らは法案の修正運動を展開、結果として、法案の「一部修正」と「附帯決議」がなされることになり、私立学校法第59条の改正は事実上「凍結」されることとなった。

ここで、「日本私学振興財団法案」の審議過程に着目すれば、坂田道太文部大臣（以下、坂田文相）は、私学助成の現状について「私立学校を設置する学校法人は、私立学校法及び学校教育法に基づく監督に服し、憲法第89条の公の支配に属しており、学校法人に対する助成は、憲法第89条に違反しないと解されます。このような観点から、私立学校法、私立大学の研究設備に対する国の補助に関する法律等幾つかの法律が制定されております。これらの法律に基づき、現在すでに学校法人に対し、国及び地方公共団体の補助が行なわ

れておるところでございます。また、私立学校振興会法に基づき、私立学校振興会を通ずる融資が行なわれている」と述べ³³⁾、同じく岩間英太郎政府委員（以下、岩間政府委員）も、「従来から憲法との関係で公の支配に属しない教育の事業につきましては国が援助をすることはできないというふうなことで、学校教育法、それから私学法によりまして私立学校が公の支配に属するというふうなことになっておるわけでございますけれども、これはまあどういう段階までくれば公の支配に属するかという点につきましては、ある程度助成の方法及び内容ともこれは関連することではないかと思えます」と答弁しており³⁴⁾、結果としては、従来どおりの論理で「私学助成の合憲性」について答弁を行っていた。

また、「公の支配」の要件については、坂田文相は、「私どもといたしましては、『公の支配』というのは、国または公共団体が経営主体になるということではなくて、法令の根拠にもとづいて指導、監督することがとされておるということによる」とし、次いで、岩間政府委員も、「学校法人につきましては、これは学校教育法その他によりまして設置の際の条件がいろいろございます。そういうふうな条件にしたがって認可を受けて、設置をされておる。……私学法の中で、59条のような監督を受けるというかっこうになっております。私どもはその程度で公の支配に属しておると考えておる」と述べていた³⁵⁾。

次に、「人件費を含む経常費補助」に伴う新たな憲法問題については、坂田文相は、「やはり昭和23年、24年の状況は、全くこれは国は私学に対しては関与しない、ノー・サポート・ノー・コントロール、こういうことが前提になっておったと思うわけでございますが、……最近この10年間の様子から考えると、もはや私学につきましては、経常費補助なくしては私学は自立できない、そしてまた質的な学生の教育、研究というものも向上させることが出来ない事態にもなったんだ、こういうことを考えるならば、今後相当の経常費助成というものが行なわれなければならない」と経常費補助の必要性を述べた上で³⁶⁾、「しかし、そのことによって憲法に定められた公の支配云々の問題には抵触するものではないというふうに、私は考えているわけでございます」と³⁷⁾、「人件費を含む経常費補助」にまで及ぶ私学助成に対してもその合憲性を主張していた。

なお、審議の場では、憲法89条は実質的には空文化

しており、今日の実情に合わないのではないかという質問もなされた。これに対して、岩間政府委員は「空文化しておるということではないと思いますけれども、現実の問題としましては、そういうふうなよき考え方が、だんだん時代に即応しなくなってきたということとも言えるのじゃないかというふうな感じがする……これは実態を申し上げておるわけでございます、憲法の精神はあくまでも精神として尊重する。つまりそれは、現在におきましては私学の自主性というものをできるだけ尊重するというところでございますが、同時にまた、現在の私学の経営等から申しますと、やはり国あるいは地方団体の援助というものがなければ実態として運営がなかなか困難になってくるという面から申しますと、公共性というようなこともあわせて考えなければならない。また、その面がかなり強くなってきつつあるということとも言える」と答え、坂田文相も「やはりこの89条の精神というものは生きておりますし、また生かされなければならないというふうに考えておるのでございまして、私学の自主性、あるいは教育内容、あるいはその根本に触れる問題というものに対して、国家権力はみだりに介入すべきものではない、こういうふうに私は考えておるわけでございます。しかし、いやしくも国民の血税というものが、この私学の振興、あるいは教育、研究の質的向上のために使われる以上は、それが適正に使われなければならぬという限りにおいては、やはりそれ相当の監督というものがなければならない」と述べており、助成に伴う規制措置の必要性を示唆する答弁となった³⁸⁾。

このように、「日本私学振興財団法案」の審議過程においては、憲法89条の「立法趣旨」についての明示的な答弁は見受けられなかったが、私学の自主性を確保するという憲法89条の精神を尊重していくべきであるとの旨の見解が示されていた。また、「公の支配」の意味については、助成方法及び内容にも依存するとしながらも、それは、国又は公共団体が経営主体になるということではなく、法令の根拠に基づき指導・監督すること、換言すれば、私立学校法及び学校教育法に基づく監督に服していることが要件であると従来どおりの政府解釈をそのまま採用している。なお「人件費を含む経常費補助」という私学助成の範囲の拡大については、憲法上の疑義は生じないが、国民の血税である限り、適正に使用される必要があるものであり、それ相当の監督を受ける必要があるとされた。

F. 財団法制定後の法制局見解

經常費補助が予算化された約1年後、昭和46年度予算を審議していた参議院予算委員会(1971年3月3日)の場において、高辻正巳内閣法制局長官が憲法89条の解釈をめぐって、次のような答弁を行っている³⁹⁾。まず、「憲法89条のご指摘でございますが、憲法89条の問題は、確かに率直に言って実は弱る規定であります。憲法調査会でも、あまり政治的でない、まあ実務的な、あるいは国情に合った憲法の規定を考えるという意味合いにおいて憲法改正論を考えます場合に、一番最初に出てくるのが89条であると言ってもいいぐらいに89条は問題だと私も思います」との所感を述べた上で、「確かに日本のような国において慈善、博愛、教育の問題について、国費が公の支配に属していないものには出せない。逆に言えば、公の支配に属させることによって国費が出せるというふうに解される憲法の規定が、規定の真の精神がそこにあるかどうかはわかりませんが、実際の日本の国情に合致するようなことをするにはやはりそういう解釈もやむを得ないのではないかなというふうに考えまして、いまの私立学校法あるいは学校教育法その他の規定には、そういう補助と監督の相関関係を規定したものがございます。まあ、そういうことで始末をしておるわけですが、国会でもそういう法律を御制定になっていただいておりますから、そういう解釈がいまや公定的に是認されていると思いますけれども、正直に憲法の規定に立ち返ってみますと、その辺はやや問題があるように思います。そういう意味で、ごく事務的に考えて考えて、つまり政治的でなしに考えて、89条のような規定はやはり問題点の一つであろうと、正直に言って、そう思います」と歯切れの悪い答弁を行っていた。

こうして、高辻法制局長官は、日本の国情に合っていないという理由から憲法改正の議論において最優先事項となるのが憲法89条であり、かつ、その解釈も日本の国情に合致するように行われていることを認める答弁を行っていた。また、「公の支配」の要件については、従来どおりの政府解釈、すなわち、助成に伴う規制が連動する形で規定されている「私立学校法」及び「学校教育法」を挙げ、こうした解釈が公定的に是認されているとするものの、実務的事務的には第89条は問題の一つであると述べていた。これらは、「既成事実の積み重ねからは是認やむなし」⁴⁰⁾といった指摘があるよう

に、89条解釈をめぐるとの問題状況を如実に示す答弁であったといえよう。

G. 私立学校振興助成法の制定

昭和40年代後半になると、人件費の高騰と石油危機以来のインフレは、私学経営に大きな影響を及ぼすことになり、私学の経済的基盤は弱体化、学校法人の自助努力だけでは、教育研究条件の維持改善を図ることが困難な状況となっていた。また、「日本私学振興財団法」制定後、私学助成の性格が、従来の「融資」方式から「經常費補助金」へと転換されたが、これまでの私学助成を根拠づけてきた「私立学校法」の規定の他に、經常費補助を正当化する法的規定が必要とされていた。特に、高校以下の私立学校に対しては、先述のとおり、目的財源としての性格を有していない「地方交付税制度」による財源措置が講じられてきたが、地方財政の体力に依存する助成額の都道府県格差は問題視されるようになっており、1970年以降のインフレによる人件費急騰、教育研究条件の低下、父母負担の格差は正などへの対応と相まって、高校以下の私学に対しても人件費補助を制度的に保障する立法措置を求める気運が高まっていた。

こうした状況に鑑みて制定されたものが、1970年7月11日に成立した私立学校振興助成法である⁴¹⁾。本法は、自民党政務調査会文教部会内に設置された「私学助成に関するプロジェクトチーム」において検討が続けられ、自由民主党の「議員立法」という形でもって第75国会で成立することになるが、私立学校の教育条件の維持・向上、修学上の経済的負担の軽減を図るとともに私学経営の健全性を高めることを目的に据え、私学助成についての国の基本的姿勢を明確にする意味で、私立大学等に対する經常費補助、私立高等学校以下の經常費に対する都道府県の補助への国の補助について明文の規定を置いたものである。

本法は、「私学関係者の間でも歴史的な前進として高く評価されている」ものであるが⁴²⁾、本立法措置によって次のような規定が設けられることとなった。

第一に、私立大学等の經常費補助についてその二分の一以内を補助することができるとされ、これまでの「予算補助」から「法律補助」へと補助形式の変更がなされた。第二に、高等学校以下の私学に対しては、都道府県間の私学助成の格差解消と私学助成の全般的拡充を図るため、新たに都道府県に対する国庫補助制度

が創設されることとなった。すなわち、「都道府県が、私立の高等学校、小・中学校、盲・聾・養護学校及び幼稚園の教育に係る経常的経費について補助する場合には、国は、都道府県に対し、政令で定めるところによりその一部を補助することができる」とされた。第三に、補助金の執行の適正化を図るとともに、国の財政援助の有効性を担保するための措置として、①「私立大学等の経常的経費に係る補助金について、その減額及び不交付に関する規定を設ける」と共に、②文部大臣は、昭和56年3月31日までの間、特に必要があると認める場合を除き、私立大学、学部等の設置及び収容定員の増加を認可しない」とされた。

さらに、本法は、助成規定の充実に即して、従来の私立学校法第59条の監督規定を整理しており、日本私学振興財団法制定時に「凍結」されていた「設備・授業等の変更命令権」が削除されたことのほかに、同法第12条では、所轄庁は、この法律の規定により助成を受ける学校法人に対して、①報告徴収、質問検査権、②定員超過の是正命令権、③予算の変更勧告権、④役員解職勧告権といった4つの権限を有するとされた。これらの規定は、私立学校法旧第59条第4項の3つの権限（①業務・会計状況報告の徴収権、②予算変更の勧告権、③役員解職の勧告権）と、同10項の3つの権限（①私学への「立入検査権」、②学科・研究科の増設、収容定員の増加に関わる「計画変更・中止勧告権」、③「設備・授業等の変更命令権」）から取捨選択し、整理されたものである。こうして本法制定以後は、政府解釈も、これまでの学校教育法及び私立学校法の監督規定に、私立学校振興助成法の監督規定が加わり、それぞれの規定が相まって、私立学校は「公の支配」に属しているものと解されるようになる⁴³⁾。

なお、「私立学校振興助成法案」の審議過程に着目すれば、経常費補助に伴う所轄庁の権限強化や大学の新増設抑制規定に関する議論は活発になされたものの、憲法89条と「人件費を含む経常費補助」との関係や「私学助成の合憲性」自体に関する議論はほとんど行われなかったことは注目すべきことである。しかし、私学助成の内容をめぐる、融資方式から経常費補助、さらに人件費補助へと展開される中で、「助成」に伴う「規制」の強化が企図され、「公の支配」についても、学校教育法、私立学校法、そして私立学校振興助成法とその要件が厳格化されたことは確かであろう。これについてはその後の政府解釈を見れば明らかである。こ

うして、「憲法89条の『公の支配』の意味は、憲法学者は別として、私立学校振興助成法の制定以来、実務上問題にされることはなくなった」と指摘されるようになる⁴⁴⁾。

H. 私学助成法制定以後の法制局見解

私学助成法制定後、昭和54年度予算の私学振興に関わる審議を行っていた参議院予算委員会（1979年3月13日）の場において、真田秀夫内閣法制局長官が憲法89条の解釈をめぐる次のような答弁を行っている⁴⁵⁾。すなわち、「この規定につきましてはかねがね問題があることは確かでございますが、この憲法が審議されましたいわゆる制憲議会においても、当時確か佐々木惣一先生だったと思いますが、こういう規定は日本の教育制度の沿革なりあるいは日本の国情に合わないのではないかというような御議論があったようなことを記憶しております。また、例の憲法調査会でも非常に慎重な熱心が御議論があったように聞いております。ところで、現行憲法がいま申しましたようにはっきりと書いているわけでございますから、公の支配に属しない教育の事業に対しては公金は出してはいけないと、これは明らかなんです。ただ、問題は、公の支配に属するというのが、一体どの程度の監督なり支配があれば憲法の要求を満たしたことになるのかという点にあるのだと思う」と論点を整理した上で、「そこで現行のいろいろな法制を見ますと、学校教育法には、学校監督庁が一定の場合には学校の閉鎖命令を出すことができますという規定もございます。また、私立学校法には、また一定の場合には所轄庁がその学校法人の解散命令を発することができるという規定もございます。これらの規定とあわせて、私立学校法をつくりましたときに59条という規定を設けまして、そして、私立学校に対して国が助成をした場合には人事、会計等について監督ができるという規定を設けまして、まあこれらの規定を総合的に判断すれば、憲法89条の公の支配に該当すると見ていいだろうという評価をいたしまして、そして、その後年々私学助成の予算も組みまして、国会の議決も経ているわけでございますし、また、昭和50年には、ただいま申しました私立学校法の89条と大体同じ趣旨の単行法として私立学校振興助成法という法律が議員立法で成立いたしております。そういう経過にございますので、私はもういまや現行の法体制のもとにおいては私学に対して国が助成をする

ことは憲法上も是認されるのだという解釈がこれはもう肯定的に是認され、かつ確立したというふうに考える次第でございます」と答弁した。また、真田法制局長官は、「八十九条と私学に対する助成との関係は、それは憲法八十九条に言っている公の支配の公のその中にどの程度であれば公の支配と言えるかというまた解釈の幅があって、その解釈の幅といたしまして、いまの学校の閉鎖命令とか、学校法人に対する解散命令とか、あるいは助成を受けた場合の特別の監督とか、それを総合すれば現行の法令体系は八十九条に言う公の支配という憲法の要請を満たしているというふうに解釈される」とも述べていた。

続いて、1982年3月10日には、参議院予算委員会における昭和57年度予算に関する審議の中で、角田禮次郎内閣法制局長官が、この問題について答弁を行っている⁴⁶⁾。すなわち、「私学助成と憲法89条後段との関係について御質問がございましたが、確かにこの規定は解釈の難しい規定だと思います。ポイントは、結局公の支配に属するというをどのように解するかということに帰すると思います」とした上で、「結論として、御指摘にもありましたような私立学校振興助成法が制定をされまして、これは国会において議員提案によって制定されたわけでありますが、その趣旨は、私立学校が私立学校振興助成法に決める監督を受けることをもって憲法第89条後段に規定する公の支配に属すると、それに該当するというような解釈に立つものだと思います。また、この解釈は一般にも是認されている」と述べており、先述の真田法制局長官と同様の論理で「私学助成の合憲性」を正当化するものとなっている。

このように私学助成法制定以後は、法制局見解においても、私学助成は憲法上の疑義が呈されるような性質のものではないという前提の下、どの程度の監督・支配があれば憲法の要求としての「公の支配」を満たしたことになるのかという程度問題として論が展開されるようになっており、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法の規定を含めて「公の支配」の要件とする旨の答弁がなされていくようになる。なお、現行法体制においては私学助成は憲法上「肯定的」に是認されることが「確立」していると法制局が明言していることは、政府解釈が「確定」していることを示しているものとして看取できよう。

その後私立学校を取り巻く環境の変化として顕著な

出来事としては、1998年に「日本私立学校振興・共済事業団法」が制定されたことが挙げられる。村山富市内閣時に閣議決定された『特殊法人の整理合理化について』（1995年2月24日）に基づいて、私学制度の整備も同時並行的に行われることになり、私立学校教職員共済組合の公的社会保険制度における役割に配慮しつつ、私学振興のための基盤整備を図るという観点から、「日本私学振興財団」及び「私立学校教職員共済組合」を解散・統合、そして1998年10月1日には、新たに「日本私立学校振興・共済事業団」が発足するに至っている。しかし、法案の審議過程においては、私学助成と憲法第89条との関係に関する議論は全く行われていない⁴⁷⁾。こうして「すでにこの問題は、政治的にも立法的にも解決されていることを意味している」とされに至っている⁴⁸⁾。

Ⅲ. 近年の動向

近年、規制緩和を軸とした教育改革が行われているが、その最たる例として、「教育供給への参入規制」の緩和に伴う株式会社やNPO法人による学校運営が挙げられよう。国、地方公共団体、学校法人といった従来の学校設置主体の枠組みを拡大し、公教育を担う教育主体に、新たに「民間組織」を認めていく「教育の供給主体の多元化」によっては、構造改革特区による特例措置とはいえ、学校教育の公共性、継続性・安定性を確保するための措置が講じられることを条件として、私立学校法人の設立要件(校地・校舎の自己所有要件)が緩和され、株式会社やNPO法人などが学校を設置し「公教育」へ参入できるようになった。これらの政策案は、「総合規制改革会議」及び「規制改革・民間開放推進会議」(以下、会議)において中心的に議論されたが、株式会社やNPO法人による教育参入に付随する問題群、すなわち、新たな教育供給主体に対する公費助成として私学助成の適用は容認されるか否か、といった「イコール・フッティング(競争条件の同一化)」の問題が、憲法第89条をめぐる解釈論議と相まって「会議」と「文科省」の間で活発な議論が展開されている⁴⁹⁾。

ここで両者の基本姿勢を概観すれば、まず文科省は、学校教育は高い公共性を持つものであり、その設置主体も学校教育を適切に運営できるための制度的保証を内在しつつ、「継続性・安定性」を担保できる主体であるべきと、学校を設置する「主体」に着目して論理を

組み立てていることが特徴的である。また、文部省は、学校法人を「世界に例を見ない民間参入の仕組み」と評しており、学校は「公の性質」を持ち、その設置・運営は国家社会として責任を持って取り組むべき極めて「公共性」の高いものであることから、「継続性・安定性」を有する学校法人が最適であり、利潤追求を目的とする株式会社は「公教育」を目指す学校制度と思想的に相容れないと、現行私学制度ひいては公教育制度の根幹を揺るがす大幅な制度変更が不可避となる「株式会社参入」に対して消極的・否定的な姿勢を貫いてきた。

なお、文科省は、89条後段の「立法趣旨」については、「自主性確保説」及び「公費濫用防止説」のいずれかに重点を置くものが通説であるとした上で⁵⁰⁾、「公の支配」の内容については、現行の学校法人制度の下では、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法という3つの法体系があってはじめて、トータルとして憲法89条のいう規制をクリアすることができるとし、株式会社・NPOに対して公費助成を行うことは憲法上の疑義が生じる可能性があるとの見解を示していた。

これに対して、「教育」を電力・電信・運輸などの公共サービスと同種のものとして捉え、その質の向上を高次の目的に据える会議側は、文科省のいう「継続性・安定性」に対して、「学校教育法の考え方は、国公立以外では、学校の基本財産を寄附行為で贈う学校法人に学校教育を独占させることで、その非営利性を担保する一方で、安易な退出を防ぐという考え方に立っている。こうした参入・退出規制は、逆に、いったん参入した学校法人を、事実上、保護する効果を持つことから、効率的な学校経営へのインセンティブを妨げる要因となっている」と批判し、「国民が望む質の高い教育サービスを提供するためには多様な経営主体の自由な参入と、市場での競争を通じて劣悪な事業者が淘汰されることが望ましい」との主張を行っていた⁵¹⁾。

なお、憲法89条の「立法趣旨」について、会議側は、文科省が通説とした「自主性確保説」に対しては、公金の支出による援助は受ける側の自由であり強制ではなく、公費支出を受けると自主性が確保されないという解釈は論理的とは言えない、「公費濫用防止説」に対しては、公費の濫用防止は教育等の事業に限ったことではなく憲法89条に列举されている教育等の事業についてのみ公費濫用を抑制すべき理由は乏しく論理的な解釈とは言えない、といった理由から棄却してお

り、「教育等の事業からの宗教性の排除」を立法趣旨と解する「中立性確保説（政教分離説）」が最も合理的であるとの見解を表明していた。また、「公の支配」の内容については、「教育等の事業に宗教色が浸透しないように担保することで十分であり、それ以外の特別な規制は必要ない。具体的には、公金が宗教関係の事業に使用されないよう担保する措置がなされていれば十分である」との主張を行っていた⁵²⁾。会議側の論理は「行為を規制する関連法令が適用されることをもって、『公の支配』に属するとの解釈できることから、株式会社等への支援が可能となり、新たな参入主体も容認される」というものであった⁵³⁾。ここからは、公益性の担保は、設置・経営「主体」の如何によって図るのではなく（主体規制・事前規制）、「行動基準」に関する規制（行為規制・事後規制）で担保するべきという規制改革の基本方針が、「私学助成の合憲性」と「新たな教育供給主体に対する私学助成の適用」を主張する際にもそのまま採用されているとみることができよう。

さて、文部省と会議側とでこのような議論が行われていた中で、2003年5月29日の参議院内閣委員会において、山本庸幸内閣法制局第二部長（以下、法制局）が憲法89条と私学助成について答弁を行っている⁵⁴⁾。以下そこでのやりとりを概観することにする。

まず、「公の支配というのは法制的にどういうものなのか。……何があれば公の支配というふうに解されるのか。……どうことが公の支配の必要条件なのか」という質問に対して、法制局は、「憲法89条後段の『公の支配』ということの意味でございますが、これは、私立学校その他の私立の事業につきましては、その会計、人事等につきまして国又は地方公共団体の特別の具体的な監督関係の下に置かれているということを意味しているというふうに考えております。……現在では、第一に、学校教育法による学校の設置や廃止の認可、そして閉鎖命令。第二に、私立学校法によります学校法人の解散命令。第三に、これが大事なわけですがけれども、私立学校振興助成法によります収容定員是正命令、それから予算変更勧告、役員解職勧告などの規定がございまして、これらの規定を総合的に勘案いたしますと、こうした特別の監督関係にあれば公の支配に属しているというふうに解しているというのが現在の状況でございます」と答えている。

また、「解散命令みたいなものがなくても、……公の支配というのは、きちんと会計、人事についての監督

関係があれば、それは公の支配だと解することが私でできると思うんですけれどもいかがでしょうか」との質問に対して、法制局は、「先ほど三つの法律と私指摘いたしまして、第一が学校教育法、第二が私立学校法、第三が私立学校振興助成法でございます。それで、今回の構造改革特別区域法案に基づくこの株式会社、それから特定非営利活動法人の学校でございますけれども、実はこれは学校教育法の規制は及ぶわけでございます。しかしながら、私立学校法と私立学校振興助成法に基づく規制は及ばないわけでございますので、そういう意味での監督規定は置かれていないということを指摘申し上げたいと思います」と述べていた。

さらに「私立学校振興助成法上の監督権が付されたとしても、これは今の私立学校法による学校法人の解散命令がなければ、公の支配に服するというふうにししか解釈できないのか、そこは検討の余地があるから検討はできるのか」との質問に対しては、法制局は「先ほど、私、特に私立学校につきましては、会計、人事等につきまして国又は地方公共団体の特別の具体的な監督関係にあるということを申し上げましたのですが、その中身につきましては、いろんな法律上の監督規定を総合的に勘案して検討したいと思っております。中でもやはりポイントは、学校教育法上の規定と、さらに私立学校振興助成法によりますいろんな勧告と命令という規定でございますので、今御指摘の点を十分踏まえながら検討させていただきたいと思います」と答弁していた。

こうした法制局の答弁は、その後の議論に大きな波紋を起すこととなる⁵⁵⁾。すなわち、「法制局見解」の解釈をめぐって文科省と会議側とで議論が展開されていくことになるのである。具体的には、文科省が「公の支配」の「必要条件」は、①学校教育法、②私立学校法、③私立学校振興助成法といった3法の適用の下にあることであり、これら3法の規制が及ぶことを総合的に勘案することによってようやく憲法89条の要請している要件を満たすことができる、よって、株式会社・NPO法人立学校については、①学校教育法の規制は及ぶが、②私立学校法と③私立学校振興助成法に基づく規制が及ばないため、「公の支配」に属していると言えず違憲の疑いがあると解したのでに対して⁵⁶⁾、会議側は、法制局は、①学校教育法をはじめ、その他様々な監督規定等を総合すれば合憲であると述べているのであり、3法全てが揃わなければ違憲になるという見解

ではない、よって、②私立学校法、③私学振興助成法は必要条件ではないのであり、むしろ、学校の設置や廃止の認可、閉鎖命令、学校法人解散命令、私学助成法による収容定員是正命令、予算変更勧告、役員解消勧告を前提としながら、これらに代わる何らかの代替措置があれば検討の余地がある、すなわち学校法人という形式以外も私学助成の適用を認めていく検討の余地があると明確に言っている、との反論を行った。

ここでの文科省の論理は、憲法上の疑義を生じさせないためには、教育の供給主体の経営形態について「事前制限」をしなければならないとするものであるが、一方、会議側は、公金を支出する対象が「学校法人」であるか否かという形式的な「主体規制」(事前規制)は問題ではなく、学校教育法上の規制を受けているか否かという「行為規制」の内実が重要であり、情報公開や第三者評価といった仕組みなどそれ相応の「規制」が講じられることをもって「公の支配」は満たされるとの論を展開し、私学助成の適用を正当化しようとするものであった。この種の議論は、立法政策上の問題とともに、「法制局見解」をどのように理解するかといったことも含め、憲法89条後段の「立法趣旨」をめぐる憲法解釈論争にまで発展、現在に至るまで結論・合意が得られておらず、平行線を辿っている状況である。

IV. 終わりに

本稿では、憲法89条後段をめぐる政府解釈を戦後から現在に至るまで時系列的に概観してきた。

ここで政府解釈を簡単にまとめれば、まず、憲法制定議会(1946年)では、89条の立法趣旨は、前段は「政教分離の徹底」、後段は「公費濫費の防止」と解され、「公の支配」については、国又は公共団体の特別の監督、すなわち、国が教育等の事業に対して発言権と監督権を有していれば、「公の支配」に属しているとされた。そして、「私学助成の合憲性」については、当時は私立学校令が効力を有していたこともあり、私学助成が憲法89条違反になる疑義はなく公金支出は可能であると結論付けられていた。

しかし、その後、戦後改革の一環として、学校教育法(1947年)が制定され、戦前から効力を有していた私立学校令が廃止されると、司令部側は私学助成に対する憲法上の疑義を呈するようになり、89条をめぐる

政府解釈は変更を余儀なくされることになる。よって、法務庁法務調査意見（1949年）では、89条の立法趣旨は、前段は「政教分離の徹底」という点は共通であるが、後段について「自主性の確保」という点が顕著に示されることとなり、また「公の支配」については、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、指導または干渉されるなど、国または地方公共団体の機関が決定的な支配力を持つことが要件であると厳格に解釈されることとなった。

そして、こうした政府解釈は、続く私立学校法（1949年）の制定過程においても尾を引くこととなる。ここでは、「公の支配」の要件を「厳格」に解する法務庁見解を前提として法案作成を行っていくことが求められ、最終的には、私学全体が「公の支配」に服すべしとの一般的な要件を改め、助成を受ける学校法人だけが「特別の監督」に服するという方向で妥協が図られることになり、私立学校法第59条の規定（①業務・会計状況報告の徴収権、②予算変更の勧告権、③役員解職の勧告権）を設けることで、「私学助成の合憲性」の問題を立法論的に解決することとなった。こうして、政府は、私立学校法の制定により、私学助成の法的可能性が明確にされ、憲法上の疑義は解消されたと解するようになる。また実務の上でも、私立学校振興会法（1952年）の制定に伴い、「融資形式」での私学振興策が講じられるようになっていった。

しかし、融資事業、そして、特定補助金を経て、「人件費を含む経常費補助」にまで私学助成の範囲を拡大させていくとなると、「私学助成の合憲性」、特に「公の支配」の要件をめぐることは、再び議論が巻き起こることとなる。臨時私立学校振興方策調査会（1965～67年）では、私学助成の問題は私立学校法やその他の法令による規制・監督の存在によって既に「公の支配」を満たしていると解され、私学助成は憲法89条をめぐる合憲・違憲の憲法問題とはならず、憲法が「公の支配」の程度をどこまで要求しているのかという「程度」の差の問題であるとの統一見解が示されたものの、「人件費を含む経常費補助」にまで私学助成の範囲が拡大される場合には、助成に伴う規制の強化が必要となり、再び合憲・違憲の憲法問題が生じる可能性があることを示唆するものとなった。こうして、臨私調では、「人件費補助」の結論を留保せざるを得ない結果となったことは先に述べたとおりである。

しかし、自民党文教族が中心となって、日本私学振

興財団法（1970年）、次いで私立学校振興助成法（1975年）が制定され、「人件費補助」が達成されてからというもの、国会審議等で関連する質問はたびたびなされるものの、憲法89条の「立法趣旨」や「公の支配」など私学助成を合憲・違憲の憲法問題として再定位し、本格的に議論されることは皆無に等しいものとなった。これはその後の法制局をはじめ政府関係者による答弁から見ても明らかであるが、「もはや論議の段階を過ぎた」との指摘がある通り⁵⁷⁾、「公の支配」の要件も、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法における監督の程度と解し、「人件費補助」においても憲法上の疑義は生じないとするのが政府解釈の定説となっている⁵⁸⁾。

しかし、近年の動向に目を向けるならば、株式会社やNPO法人といった新たな教育供給主体に対する公費助成として、私学助成の適用を容認すべきであるという「イコール・フッティング」論と相まって、憲法89条の解釈をめぐる議論が再燃してきていることは注目すべき事柄である。そこでの争点は、「公の支配」の必要条件は何か、換言すれば、(A) ①学校教育法、②私立学校法、③私立学校振興助成法の3法全てに基づく規制が必要なのか、(B) ②私立学校法や③私立学校振興助成法は必要条件ではなく、②学校教育法やその他様々な監督規定を代替措置として講じ総合的に把握すれば合憲である解することが可能なのかというものであるが、これについては未だ結論・合意が得られていない状況である⁵⁹⁾。

こうして、戦後から現在に至るまでの憲法89条をめぐる政府解釈の変遷を総じて言えば、戦後当初から疑義が呈されていた憲法89条に関わる「私学助成の合憲性」は、私立学校法の制定をもって立法的に解決されるに至った。その後私学助成の範囲が、融資から経常費補助、そして人件費補助と拡大されていくのと連動する形で、「私学助成の合憲性」問題も再び憲法的争点を念頭においた議論が展開されていく可能性もあったが、自民党文教族らによる日本私学振興財団法、さらには私立学校振興助成法の制定をもって、またしても立法的に解決される形となり、以後合憲・違憲の憲法的争点に関わる議論が行われることはなくなっていった。こうして「私学助成」の合憲性をめぐっては、「公の支配」の要件を、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法の監督程度に求めることが政府解釈の定説となっているわけである。

最後に今後の研究上の課題を述べておく。今後の課題としては、分析対象を拡大することで、政府解釈の全体像をより明確に示していくことが肝要であろう。本稿で検討した内容は、憲法89条の「後段」部分、なかでも「教育」事業に関わる政府解釈というある種限定的なものであったことは言うまでもない⁶⁰⁾。よって、今後は、第一に、①「教育」事業の定義をめぐる解釈論議、②後段部分の「慈善」、「博愛」事業に関する解釈論議、さらには、③「宗教上の組織若しくは団体」に関わる「前段」部分の解釈をめぐる議論などにも分析の射程を広げていく必要があり、そこでは、前段・後段の関連性などを考慮した総合的な考察が求められよう⁶¹⁾。第二に、私学助成をめぐることは、地鎮祭に関わる最高裁判決（1977年7月13日）、私大病院に対する助成に関する千葉地裁判決（1986年5月28日）、幼児教室に対する地方公共団体の公費助成に関する浦和地裁判決（1986年6月9日）及び東京地裁判決（1990年1月29日）など判例も存在している。いずれも「合憲」との判決を下しているものの、そこでの論理はいかなるものであったのかを先行研究をもとに再検討することは政府解釈を個別事例に即して考察するという意味で必要不可欠なものとなろう。第三に、近年の動向を踏まえるならば、①学校法人以外の設置者による学校（盲学校、聾学校、養護学校、幼稚園など）に対する公費助成の論理は戦後から現在にいたるまでどのように展開・構築されてきたのか、②憲法調査会において、憲法89条はこれまでどのような論調で議論されてきたのかなどを検討していくこともこの種の議論を現代的文脈に位置づけていく上で必要不可欠な作業となることは言うまでもない。上に掲げた課題に対する検討は他日に期したい。

註

- 1) 以下、前段とは「宗教上の組織若しくは団体」部分、後段とは「慈善、教育若しくは博愛の事業」部分を示す。
- 2) 笹田（2002）. p. 271.
- 3) 一例として、和田（1962）. p. 183. 大西（1964）. p. 312. 伊藤（1990）. p. 477. 阪本（2000）. p. 253. 渋谷・赤坂（2000）. p. 46. なお、小嶋は、89条解釈の困難さの理由について「本規定がマカーサー草案に由来して目的不明のまま成立したという事情と、目的を不明とするが故に文字解釈をしようとしても、文字じしんも混乱している」と述べている。『公の支

- 配』なら『服する』であるべく、『属する』ではありえない。『属する』なら『公の支配』でありえない」（小嶋 1987. pp. 514-5.）。
- 4) なお、憲法制定過程で参考とされたモデルを特定することによって、89条後段の立法趣旨を明らかにしようとする試みがある。一例として、笹川（1991）、笹川（2000）、笹川（2003）。
 - 5) 一例として、法学協会（1950）. pp. 69-74. 宮澤（1955）. p. 747. 清宮（1957）. p. 69.
 - 6) 一例として、安嶋（1986）、安嶋（1987）、安嶋（1995）、林（1956）、林（1973）、林（1980）、井出（1970）。
 - 7) 安嶋（1956）. p. 44.
 - 8) 野上（1989）. pp. 197-8. 文部省（1972）. p. 1019.
 - 9) 小埜寺（1997）. p. 6.
 - 10) 俵（1990）. p. 330.
 - 11) 清水（1962）. p. 669.
 - 12) Ibid. pp. 669-70.
 - 13) Ibid. pp. 667-8.
 - 14) Ibid. p. 667.
 - 15) 私学の設立・廃止・設立者の変更等に監督官庁の「認可」を必要とする一方で、公費助成に関する規定はなかった「私立学校令」は、1947年制定の「学校教育法」の附則で廃止されるまで効力を有していた。こうして、憲法制定議会の時点では、実際、私立学校は一般の監督とは異なる特殊な監督を受けていたのであり、こうした政府解釈が成立し得たといえる。同様の指摘として、安嶋（1986）. op. cit. pp. 81-3. 青柳（1999）. pp. 92-3. 前田（2005）. p. 312.
 - 16) 野上修市は、総司令部指令の「日本教育制度に対する管理政策」（1945年10月22日）と「国家神道、神社神道に対する政府の保証、支援、保全、監督並に弘布の廃止に関する件」（1945年12月15日）の内容から判断するに、総司令部には、①国家と神道の完全な分離、②私学教育の軍国主義化・国家主義化の防止を企図する向きがあり、総司令部による私学助成に対する憲法上の疑義はこうした見解の延長線上にあったのではないかと述べている（野上 1989. op. cit. pp. 514-5.）。
 - 17) 法務庁（1949）. pp. 144-6.
 - 18) 野上（1989）. op. cit. p. 203.
 - 19) 福田・安嶋（1950）. p. 7.
 - 20) 日本私学団体総連合会（1956）. p. 287.
 - 21) 安嶋（1986）. op. cit. p. 85.
 - 22) この間の経緯については、植松（1952a）、植松（1952b）参照のこと。
 - 23) 福田・安嶋（1950）. op. cit. p. 35.
 - 24) 安嶋（1956）. op. cit. p. 44.
 - 25) 『第6回国会衆議院文部委員会議録』第5号。1949年11月18日。pp. 13-4.
 - 26) 『第6回国会衆議院文部委員会議録』第11号。1949年11月26日。p. 7.

- 27)『第6回国会衆議院文部委員会議録』第11号。1949年11月26日。p.2。また、久保田政府委員は、「従来の文部省の建前としては、できるだけ助成という線がいろいろな拘束なくできるのが当然だと、私共は了解して参つたのでありますが、あの憲法の解釈について、むしろ疑義として或いは憲法に違反するのではなからうかという点が残されておつたのでありまして、明らかにいかんといった線から規定されたものとは考えておりませんでした」と当時の文部省見解を明かしている(『第6回国会参議院文部委員会議録』第5号。1949年11月22日。p.4.)。
- 28)『第6回国会衆議院文部委員会議録』第5号。1949年11月18日。pp.13-4。
- 29)小埜寺(1997)。op.cit., p.12。50年代末には文部官僚も、「すでに解決済み」の問題であると答弁している(『第31回国会参議院文教委員会議録』第8号。1959年2月17日。p.19.)。
- 30)全文は、日本教育学会教育制度研究委員会私学制度小委員会(1969)。
- 31)全文は、文部省(1968)。pp.193-201。
- 32)全文は、日本私学振興財団(1980)。pp.37-39。
- 33)『第63回国会衆議院文教委員会議録』第13号。1970年4月10日。p.8。
- 34)『第63回国会参議院文教委員会議録』第15号。1970年4月17日。p.1。
- 35)『第63回国会衆議院文教委員会議録』第13号。1970年4月10日。p.8。
- 36)『第63回国会衆議院文教委員会議録』第16号。1970年4月22日。p.19。
- 37)『第63回国会衆議院文教委員会議録』第13号。1970年4月10日。p.10。
- 38)『第63回国会衆議院文教委員会議録』第13号。1970年4月10日。p.9。
- 39)『第65回国会参議院予算委員会議録』第6号。1971年3月3日。p.17。
- 40)市川(2006)。p.219。
- 41)本法制定過程については、荒井(2006a)、荒井(2006b)、稲(1993)参照。
- 42)小野(1998)。p.221。
- 43)『第75回国会衆議院文教委員会議録』第18号。1975年6月26日。p.23。
- 44)安嶋(1995)。op.cit., p.55。
- 45)『第87回国会参議院予算委員会議録』第6号。1979年3月13日。p.12。
- 46)『第96回国会参議院予算委員会議録』第4号。1983年3月10日。p.23。
- 47)『第140回衆議院文教委員会議録』第8号。1997年4月11日。『第140回参議院文教委員会議録』第8号。1997年4月22日。参照。
- 48)小埜寺(1997)。op.cit., p.7。
- 49)以下、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議の議事録を参照。
- 50)総合規制改革会議第3回アクションプラン実行WG(2003年3月27日)、規制改革・民間開放推進会議第3回官製市場民間開放委員会(2004年6月28日)の議事録参照。
- 51)総合規制改革会議第6回構造改革特区に関する意見交換会(2003年2月7日)における八代尚宏委員の提出資料『学校教育の規制改革に関する主要な論点(メモ)』参照。
- 52)一例として、『第155回国会衆議院内閣委員会議録』第8号。2002年11月19日。p.2。その他、総合規制改革会議第3回アクションプラン実行WG(2003年3月27日)、規制改革・民間開放推進会議の第3回官製市場民間開放委員会(2004年6月28日)の議事録参照。
- 53)総合規制改革会議第3回本会議(2002年6月11日)の配布資料参照。
- 54)『第156回国会参議院内閣委員会議録』第11号。2003年05月29日。pp.13-15。
- 55)以下、総合規制改革会議第2回構造改革特区提案および規制改革全国要望に関する意見交換会(2003年9月1日)の議事録参照。
- 56)一例として、『第159回国会参議院文教科学委員会議録』第14号。2004年4月27日。p.36。『第159回国会参議院本会議録』第21号。2004年5月14日。p.4。
- 57)文部省(1972)。op.cit., p.1019。
- 58)一例として、『第100回国会衆議院決算委員会議録』第2号。1983年10月6日。p.12。『第101回国会参議院文教委員会議録』第11号。1984年5月10日。p.7。『第103回国会衆議院文教委員会議録』第5号。1985年11月27日。p.9。『第126回国会参議院文教委員会議録』第2号。1993年2月23日。p.17。『第126回国会衆議院文教委員会議録』第3号。1993年2月24日。p.15。『第126回国会衆議院文教委員会議録』第4号。1993年2月26日。p.10。『第131回国会衆議院文教委員会議録』第1号。1994年10月21日。p.9。『第134回国会衆議院宗教法人に関する特別委員会議録』第8号。1995年11月10日。p.2。『第140回国会参議院予算委員会議録』第16号。1997年3月26日。p.17。『第146回国会衆議院文教委員会議録』第2号。1999年11月9日。p.19。『第147回国会参議院予算委員会議録』第5号。2000年3月6日。p.15。『第147回国会参議院文教・科学委員会議録』第3号。2000年3月14日。p.6。『第151回国会衆議院予算委員会議録』第3号。2001年2月9日。pp.15-16。『第155回国会参議院内閣委員会議録』第11号。2002年12月10日。p.7。『第159回国会衆議院予算委員会第四分科会議録』第1号。2004年3月1日。p.9。『第159回国会参議院文教科学委員会議録』第14号。2004年4月27日。p.36。『第159回国会参議院本会議録』第21号。2004年5月14日。p.4。『第162回国会参議院内閣委員会議録』第7号。2005年4月7日。pp.17-20。
- 59)その後の議論のとして、『第159回国会参議院内閣

委員会議録』第14号、2004年5月20日、参照。

60) 本稿で検討した以外にも憲法89条に関連する法制局見解は過去にいくつか存在している。一例として、①文部事務官伊藤日出登あて法務調査意見長官兼子一回答「学術団体に対する補助金の支出について」(1949年5月30日)、②農林事務次官片柳真吉あて法制意見長官佐藤達夫回答「国有財産たる普通財産を宗教団体に売り払うことについて」(1949年7月28日)、③厚生省児童局長小島徳雄あて法制意見第一局長岡咲怒一回答「地方自治法第212条の解釈について」(1949年10月21日)、④林野庁長官三浦辰雄あて法制意見長官佐藤達夫回答「宗教団体等に国有林を利用させることについて」(1949年11月9日)、⑤神奈川県知事内山岩太郎あて法制意見第一局長岡咲怒一回答「私営の社会事業に対して融資の途を講ずる金庫の設立等について」(1950年2月7日)、⑥広島県福山地方事務所長内田平八郎あて法務意見第一局長岡咲怒一回答「文化財の維持保存のためにする公金の支出について」(1950年3月11日)、⑦国民金融公庫総務部長水谷登代七あて法制意見第一局長高辻正巳回答「国民金融公庫の資金の貸付と憲法第89条の関係について」(1951年3月28日)、⑧自治庁次長鈴木俊一あて法制局次長林修三回答「憲法第89条にいう『慈善又は博愛の事業』について」(1953年2月21日)、⑨文部省社会教育局長福田繁あて法制局第一部長亀岡康夫回答「憲法第89条にいう『教育の事業』について」(1957年2月22日)、⑩自治庁行政局長藤井貞夫あて法制局第一部長山内一夫回答「社寺等に対し無償で貸し付けている地方公共団体所有の墓地を当該社寺等に譲与することについて」(1959年7月8日)。

61) ①については、社会教育法の制定過程及び一部改正過程において活発な議論が行われている。また、③は、宗教系私立学校に対する私学助成が顕著な例であるが、これについては私立学校法制定時に問題となっただけではなく(福田・安嶋 1990, op.cit., pp. 36-9.)、近年においても、総合規制改革会議及び規制改革・民間開放推進会議からは「違憲」の疑義が呈されている(総合規制改革会議第3回構造改革特区・官製市場改革WG(2003年5月22日)の議事録参照)。

引用文献・参考文献

- 青柳幸一(1999)「憲法八九条後段と『協働』社会」ホモ・ヨンパルト他編『法の理論18』成文堂。
- 荒井英治郎(2006a)『私立学校振興助成法』の制定と諸アクターの行動 結城忠監修『戦後教育法制の形成過程に関する実証的調査研究最終報告書』国立教育政策研究所。
- 荒井英治郎(2006b)「私立学校振興助成法の制定をめぐる政治過程—自民党文教族の動きに着目して—」『日本教育行政学会年報』第32号。
- 荒井克弘(1995)「新設私立大学・短大の供給メカニズム」市川正午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部。
- 伊ヶ崎暁生・碓田登(1967)『私学の歴史』新日本出版社。
- 市川昭午(2006)『教育の私事化と公教育の解体』教育開発研究所。
- 井出成三(1970)『困った憲法・困った解釈』時事通信社。
- 伊藤彰浩(1999)『戦間期日本の高等教育』玉川大学出版部。
- 伊藤正己(1990)『憲法(新版)』弘文堂。
- 稲正樹(1993)「私立学校振興助成法の立法過程」中村睦男編『議員立法の研究』信山社出版。
- 上田学編(2000)『私立学校の自主性と公共性に関する比較調査研究(平成10・11年度科学研究費補助金研究成果報告書)』
- 植松守雄(1952a)「学校法人に対する助成と憲法」『私学振興』第1巻第2号。
- 植松守雄(1952b)「学校法人に対する助成と憲法(2)」『私学振興』第1巻第3号。
- 臼井栄治(2002)『戦後私学の教育行財政—高校・高等教育における課題の展望』東信堂。
- 碓田登(1973)『国民のための私学づくり』民衆社。
- 江幡裕(1980)「私立学校における『公共性』の概念に関する仮説的考察」『香川大学教育学部研究報告』第I部第49号。
- 大石真(2001)「政教分離原則の再検討」『ジュリスト』第1192号。
- 大西芳雄(1964)『憲法要論』有斐閣。
- 大崎仁編(1988)『戦後大学史』第一法規出版。
- 大崎仁(1999)『大学改革1945-1999』有斐閣。
- 大沢勝・永井憲一編(1973)『私学の教育権と公費助成』勁草書房。
- 小野元之(1998)『私立学校法講座(平成10年改訂版)』学校法人経理研究会。
- 小埜寺直巳(1997)「私学助成問題についての一考察」『レファレンス』第563号。
- 片山清一(1984)『私学行政と建学の精神』高陵社。
- 金子元久(1998)「政府と大学—自律性・社会性・公共性—」天野郁夫他編『変貌する高等教育』第10巻、岩波書店。
- 清宮四郎(1957)『憲法I』有斐閣。
- 黒羽亮一(2001)『新版戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 小嶋和司(1987)『憲法概説』良書普及会。
- 阪本昌成(2000)『憲法1 国制クラシック』有信堂。
- 笹川隆太郎(1991)「日本国憲法第八十九条の原案のモデルについて」新正幸他編『憲法制定と変動の法理』木鐸社。

笹川隆太郎（1999）「公金支出の制限」『憲法の争点（第3版）』有斐閣。

笹川隆太郎（2000）「憲法第八十九条とモデル州憲法」『石巻専修大学経営学研究』第11巻第1・2合併号。

笹田栄司（2002）「財政」大隈義和編『憲法Ⅰ』法律文化社。

私学行政法令研究会編（2005）『改正私立学校法Q&A』第一法規。

渋谷秀樹・赤坂正浩（2000）『憲法2 統治』有斐閣。

清水伸編（1962）『逐条日本国憲法審議録（増補版）』第3巻。有斐閣。

杉長敬治（1997）『私学助成の実務—そのしくみと現状—』学校法人経理研究会。

田村哲夫（1994）「私学助成論争」新堀通也編『戦後教育の論争点』教育開発研究所。

俵正市（1990）「私立学校法」『新教育学大事典』第4巻。第一法規。

土持ゲーリー法一（1996）『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。

土持ゲーリー法一（1997）「憲法第89条と私立大学の助成問題に関する一考察」『広島大学大学教育研究センター大学論集』第26集。

長峰毅（1985）『学校法人と私立学校』日本評論社。

中村睦男（1985）「私学助成の合憲性」芦部信喜先生還暦記念論文集刊行会編『憲法訴訟と人権の理論』有斐閣。

日本教育学会教育制度研究委員会私学制度小委員会（1969）『私学制度に関する資料』第1集。

日本私学振興財団（1980）『日本私学振興財団十年誌』日本私学振興財団。

日本私学団体総連合会（1956）『日本私学団体総連合会史』日本私学団体総連合会。

野上修市（1989）「私学助成の憲法理論」『法律論叢』第61巻4・5合併号。明治大学法律研究所。

羽田貴史（1999）『戦後大学改革』玉川大学出版部。

林修三（1956）「憲法の財政に関する規定をめぐる若干の問題点」『財政経済弘報』第600号。

林修三（1973）『憲法の話』第一法規。

林修三（1980）『新憲法手帖』全国加除法令出版株式会社。

福井秀夫（2004）『官の詭弁学』日本経済新聞社。

福田繁・安嶋彌（1950）『私立学校法詳説』玉川大学出版部。

法学協会編（1950）『註解日本国憲法（下巻）』有斐閣。

法務庁（1949）『法務総裁意見年報』第1巻。

前田徹生（2005）「憲法第89条と私学助成」日本財政法学会編『財政法の基本課題』勁草書房。

丸山高史（1992）『大学改革と私立大学』柏書房。

宮澤俊義（1955）『日本国憲法』日本評論新社。

宮本栄三（1970）「私学助成の憲法論—憲法26条の法

的性格と効果—」『公法研究』第32号。

文部省（1968）『わが国の私立学校』大蔵省印刷局。

文部省編（1972）『学制百年史』帝国地方行政学会。

安嶋彌（1956）『学校行政法』良書普及会。

安嶋彌（1986）『戦後教育立法覚書』第一法規出版。

安嶋彌（1987）「私立学校法」木田宏監修『証言・戦後の文教政策』第一法規出版。

安嶋彌（1995）「蕨の中—憲法89条と占領行政」『学校経営』第40巻第3号。

結城忠（2000）「私学の自由と公共性の法的構造」『教育制度学研究』第7号。

和田英夫（1962）「『公の支配』と私立大学」『法律論叢』第35巻第4・5・6合併号。

渡部蕨（2001）「わが国における私学政策と私立大学の航路」『京都橘女子大学研究紀要』第27号。

総合規制改革会議

(<http://www8.cao.go.jp/kisei/>)

規制改革・民間開放推進会議

(<http://www8.cao.go.jp/kisei/>)