

# 大学法人の破綻処理策構築のための政策提言

## 文部科学省の対応方針及び危機意識調査の分析を中心として

岩崎 保道

### あらまし

本稿は、筆者が「同志社政策科学研究」(2003年、2004年)で行った大学法人の破綻処理策に関する政策提言の再検討を目的とする。同研究で大学法人の破綻処理策構築の必要性が認められたため、研究成果として政策提言(大学再建のための「大学法人版 M&A マーケット」、破綻処理のための「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」「大学閉鎖時における学生救済のための協定」)を行った。だが、より実効的な改善を図るため、文部科学省の対応方針(2005年)や大学職員に対する意識調査結果(2004年)を加味して再検討を行う。

問題の出発点は、大学破綻時の対処策が構築されていない点にある。1990年代後半より学校破綻が相次いで発生し、大学法人も学生数の減少や経営者のモラルハザードにより倒産する事件が発生した。その中で文部科学省は、大学破綻時の対応方針を発表した。主な内容は、必要に応じ指導・助言を行うことや「学生転学支援プログラム」である。しかし、大学再建策や対応方針の有効性は、議論の余地があると考えられる。

以上の問題意識を持って筆者は、大学法人破綻時の再建策や倒産処理策を構築すべく、これまで検討を重ね、その成果として政策提言を行った。展開内容は、以下の通りである。

第一に、文部科学省の対応方針を紹介し、その分析及び考察を行う。第二に、意識調査等の目的・方法等を述べた上で調査結果を分析し、予測の検証及び問題点の抽出を行う。調査内容は、大学法人の再建及び倒産処理に関するものである。第三に、筆者が「同志社政策科学研究」で行った政策提言に対し、私立大学の職員が下した評価

や意見を示す。政策提言の概要を説明した上で、調査結果を項目別に示していく。第四に、対応方針や危機意識調査等の分析結果を踏まえ、次の政策提言の再検討を行う。「大学法人版 M&A マーケット」は、支援インセンティブ誘引のための補助金を導入する。「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」は、項目を再考し規定化する。「大学閉鎖時における学生救済のための協定」は、対応方針と関与させるシステムを考案した。

本稿の検討結果は、所轄団体及び学校関係者に対して進言したい。また、それが問題解決のための有益な参考資料となることを期待する。

### 1. はじめに

本稿は、大学破綻時の問題解決のための検討を行う。本稿の研究目的は、筆者が「同志社政策科学研究」で行った大学法人の破綻処理策に関する政策提言の再検討を行うためである。その研究成果は「学校法人再建のための M&A」(2003年)、「私立大学における倒産処理策構築のための政策研究」(2004年)で発表した。同研究で大学法人の破綻処理策構築の必要性が認められたため、筆者は研究成果として政策提言を行った。それは、大学法人再建のための「大学法人版 M&A マーケット」と学生救済のための「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」「大学閉鎖時における学生救済のための協定」である。だが、より実効的な提言に改善するため、本稿は2005年発表の文部科学省高等教育局私立大学支援プロジェクトチーム(以下文科省プロジェクトチームと呼ぶ)の対応方針や大学職員

への意識調査結果を加味して再検討を行う。

ところで、文部科学省が大学破綻時の具体策を表明したことは史上初であり、大学業界で注目されるべきものである。我が国の大学破綻対処策は、新たなステージに移行したと言える。次に、これまで大学職員の意識調査が報告された例は、筆者の知る限り1999年の住信基礎研究所研究員(当時)長坂俊成氏の調査<sup>1</sup>のみであり、私学関係者が持つ危機認識の実態はあまり知られていない。そのため、調査は課題解決のための参考資料となる期待が持たれる。調査は2004年に大学行政管理学会<sup>2</sup>の研究会で実施した。

そもそも問題の出発点は、私立大学破綻時の対処策が構築されていない点にある。1990年代後半より、学校法人の経営破綻が相次いで発生しており、大学法人が学生数の減少や経営者のモラルハザードが原因で倒産した事件も発生した。また、2005年現在、学生定員の半数以下しか学生が在籍せず、実質的に「破綻予備軍」と化した地方大学も存在する。この状況下で2005年に文科省プロジェクトチームは、大学破綻時の対応方針を明らかにした。同方針の主な内容は、文部科学省等が大学法人の経営分析を毎年行い、必要に応じ指導・助言を行っていくことや学生の就学機会を確保するための「学生転学支援プログラム」が挙げられる。しかし、経営危機法人の再建策や対応方針の有効的な適用については、議論の余地があると考える。

我が国では、大学経営に関するリスク・マネジメントや経営破綻の問題に関する研究は米国に比べ、非常に立遅れている。その理由は、これまで我が国の大学運営がゴーイング・コンサーンを前提としていたためである。大学の生成淘汰が歴史的に繰返されている米国と比較すれば、研究の必要性に格差が生れるのは当然である。

その一方で近年、我が国の一部大学において、大学経営の研究や大学アドミニストレータ養成を目的とした大学院や研究所が設立された<sup>3</sup>。これらは、国立大学法人化の影響や大学経営の重要性が認識された表れであるが、大学法人の破

綻対策を講じるための機関ではない。

以上の問題意識を持って筆者は、大学法人破綻時の再建策や倒産処理策を構築すべく、検討を重ね、その成果として政策提言を行った。

本稿の検討結果は、所轄団体及び学校関係者に対して進言したい。同時に、それが問題解決のための有益な参考資料となることを期待する。

大学破綻は決して一部学園だけの問題ではない。入学定員充足率が100%未滿の私立大学が2000年度以降、30%近い状況から<sup>4</sup>学生獲得に苦慮する大学が多く存在している。筆者は私立短大に身を置く一職員として、学校現場の厳しい経営環境を体感しつつも、大学全体の共通問題として認識しながら研究課題に取り組む。

## 2. 大学破綻時の文部科学省の対応方針

2005年5月16日に文科省プロジェクトチーム(2002年設置)は「経営困難な学校法人への対応方針について」(以下対応方針と呼ぶ)を発表した。対応方針は、筆者の提言に重要な関係を持つため、本章でその考察を試みる。

### 2.1 「基本的な考え方」についての考察

対応方針は、大学破綻時における所轄庁の指導的立場を明瞭にしたものである。その中の「基本的な考え方」は方針案の骨子となるもので、[要点]として次の点が挙げられた<sup>5</sup>。

学校法人の経営基盤の強化努力は、各学校法人が自らの責任において行うべきである。

文部科学省は、日本私立学校振興・共済事業団等の協力も得つつ、各学校法人の経営分析や、その結果を踏まえた指導・助言を通じ、学校法人の自主的な経営改善努力を促す。

改善に向けた取組への早急な着手が必要な学校法人に対しては、状況に応じ、経営改善計画の作成を求め、より詳細な分析や必要な指導・

<sup>1</sup> [長坂99]p.13.

<sup>2</sup> 大学行政管理学会は、大学の発展に寄与することを目的とし、1997年に発足した学会である。

<sup>3</sup> 桜美林大学大学院国際学研究科大学アドミニストレーション専攻や東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策コースなど。また、立命館大学では、2005年度より大学幹部職員を養成する「大学行政研究・研修センター」を設立した。

<sup>4</sup> [日本私立学校振興・共済事業団 私学経営相談センター04\_1]pp.4 - 33によると、2004年度の入学定員充足率が100%未滿の学校は、私立大学は155校、私立短大は164校であった。

<sup>5</sup> [文部科学省05\_1]p.6.

助言を行う。

改善が不十分で、更なる対応が必要と考えられる学校法人に対しては、在学生の就学機会の継続確保を最優先に、法的手続等の活用も視野に入れた抜本的な対応策の検討を促す。

仮に、近い将来、学校の存続が困難となると判断されるに至った場合でも、まずは、在学生が卒業するまでの間、学校を存続し授業を継続できるよう、最大限の努力を促す。

学校を存続できない場合には、「学生転学支援プログラム」により、関係機関の連携の下に近隣大学等の協力を求め、学業の継続を希望する在学生の転学を支援する。

[要点]は、( ) 文部科学省が大学経営に対する考え方を示した上で、( ~ ) 大学破綻の防止のための経営改善策と( ~ ) 大学破綻時の基本方針を明示したものである。

( ) は、大学運営の経営責任の所在を示し、大学経営者に運営責任の自覚を促すものである。これは、大学運営は護送船団式でないことの告知とも解釈できる。

( ~ ) は、文部科学省が大学法人に対し必要に応じて経営改善努力を通告したり、指導・助言を行うなどの項目が設けられ、大学破綻の防止や大学再生のための方策が盛り込まれた。つまり、健全な大学運営や破綻防止の監視目的を所轄庁が持ち、大学経営の改善に関するための基本的手法が危機段階に応じて記述されている。

( ~ ) は、大学運営が末期段階での学生救済策であり、対応方針の柱となる。 は、大学法人が言わば危篤状態での指導だが、もはや大学法人の再生策や第三者支援もなく、再建の望みが薄い状況である。続く の「学生転学支援プログラム」は、筆者の知る限り、先進諸国の大学破綻の行政の対処策としては存在しない。あえて「所轄庁が破綻学校の在校生の転学先を調査した例」を挙げるなら、初等・中等教育機関の所轄庁の地方自治体が行った実例がある。これは、幼稚園法人や高校法人の破綻時に府・県の担当課が実施した教育配慮である。だが転学先調査は、自治体の判断でなされたもので、規定化されたものではない。また、その際に特別な支援組織は結成されていない。以上の通り[要点]は、大学法人の経営状態に応じた対処案を示している。

## 2.2 「学生転学支援プログラム」

同プログラム(図1)は、経営危機大学の再建不能が決定的になった場合の施策である。その内容は、 経営破綻法人は学生等に事情を説明する、 破綻法人は文部科学省に転学支援を要請する、 文部科学省は関係機関と連携し対応を協議する、 近隣大学等への協力要請と受入可能性の確認、 受入可能性のある大学等で「学生転学支援連絡会」(仮称)を構成し、事前協議を行う、 破綻法人と受入れ大学との協議・調

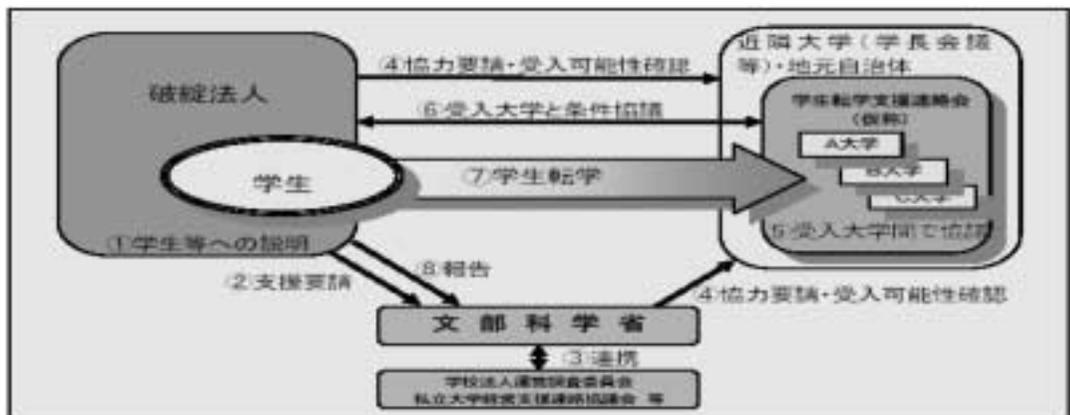


図1 学生の転学支援(イメージ)

6 [文部科学省 05\_2]p.13。

整、学生転学、破綻法人から文部科学省に調整結果を報告する、の以上である<sup>7</sup>。

同省がプログラムを打出したことは、基本的に評価すべきである。これまでの破綻事例では、学生は近隣の私立大学が受け皿となる篤志によって救済された。だが、これはシステム化されたものではなく、破綻法人に受入先の調査能力の限界が危惧された。プログラムは、文部科学省が大きく関与し、破綻大学と共に学生の受入要請を近隣大学等へ行うことになるため、手続の信用性も増し、学生救済の可能性が高まる。「学生転学支援連絡会（仮称）」は、地元自治体や近隣大学等の結成により協力体制を組む点は、私学のみならず地域社会や教育界の共通問題として捉える姿勢が窺える。また同省は、学生の受入法人に経常費補助金の特別補助加算を行う支援方策も明らかにした。学生に対する日本学生支援機構の奨学金の支援も組み込まれた。遠隔地の大学への転学など、一時的に資金を要する際は有効に作用する可能性が高い。このように、大学法人の破綻処理策の方向性が一つ明確にされた。

## 2.3 対応方針の留意点

対応方針の有効的な適用のために、筆者は次の留意点を挙げる。第一に、破綻法人再建の立案が求められる。対応方針は、大学法人再建は必要に応じての指導・助言と、「私学事業団において、支援者を求める学校法人とこれに応じることのできる可能性のある者とのマッチング（紹介等）や、学校法人の合併等の仲介等の支援を積極的に行うこととする<sup>8</sup>」に止まる。大学再建は、教育事業の存続を図るだけでなく、ステークホルダーを守り教職員や研究機関を守る。また、教育界や地域社会への影響も大きいと、基本的に大学再建による事業再生案を主眼におく政策立案が望ましいと考える。第二に、大学経営者のモラルハザードに対しての対処は一考を要する。対応方針は、大学法人が所轄庁の指導・助言に従うことが前提だが、これまでの事例では、大学経営者の資質に欠ける行為が原因となり大学運営が頓挫した事件が幾つか発生している。そのよ

うな因子を持つ経営者が指導に従うかは疑問である。対応方針が強制力を持たなければ、指導・助言に従わない大学法人の学生支援対策を検討すべきでないか。第三に、「学生転学支援プログラム」は、地方都市に立地する私立大学など近隣に同専攻の大学が無い場合、転学先の調査に相当な時間を要することが危惧される。

## 3. 危機意識調査の基礎的事項

本稿は4.、5. で危機意識調査、7. で政策提言の評価分析を行うが、その基礎的事項を本章で述べる。但し、調査は2. の対応方針発表以前の実施であることをご承知いただきたい。

### 3.1 調査の基礎的事項

調査主体は、私立短大の職員の筆者である。

調査目的は第一に、前述した筆者の政策提言の評価や意見を把握することである。第二に、大学法人破綻時の問題の所在や、文部科学省等の対処策の評価を明らかにする。問題を特定し、その構造を把握できれば、早期に課題解決を図ることができる。特に、大学破綻の対処策の遅れを指摘する意見もあり、回答者の評価は注目すべきである。第三に、大学職員の危機意識を調査することで、問題の共通認識を把握し、課題解決のための基礎資料としたい。大学法人の経営危機に関する問題意識の全体像を掴むことは、大学再建や倒産処理の研究に欠かせない。

調査方法は、会場アンケートによる。筆者は、2004年9月5日に東洋大学（東京都）で開催された大学行政管理学会の研究集会で研究発表を行った。出席者に調査用紙を配布し、終了後に回答書を回収した。調査対象者は、大学職員を中心とした同会の会員である。発表直後の調査のため、回答者の質問理解度は高いと推察する。

出席者は62名で、回収数は54名（回収率87.1%）であった。その内訳は、県庁所在地に立地している大学の会員は29名、県庁所在地外に立地する大学の会員は27名であった。

<sup>7</sup> [文部科学省 05\_3]p.14.

<sup>8</sup> [文部科学省 05\_4]p. 9.

### 3.2 調査結果の予測及び調査内容

筆者は調査にあたり、次の予測を行った。第一に回答者が今後、「大学法人の破綻が発生すると予測しているにもかかわらず、有効な支援制度や再建手段がないため、清算もやむなしとの回答が高くなる」との予想した。その根拠は、大学法人の破綻予測については、既に1980年代から一部の研究者により、大学淘汰が予測されていたことや<sup>9</sup>、日本私立学校振興・共済事業団の統計調査によって、一部私立大学の著しい定員割れや、財政状態の悪化が明らかにされたことに依拠する。「有効な支援制度や再建手段がなく」については、政策による破綻大学の再建実績が殆どないため、認知度が低いとみられるからである。

第二に、「大学の立地を県庁所在地グループとそれ以外のグループで区分した場合、後者が前者より、再建手段にかかる期待度が高く、大学経営の危機認識度が高い」と予測した。その理由は、県庁所在地外のグループが学生獲得の危機認識度が高いと考えたからである。

前述の調査目的の達成や予測を明らかにすべく、次の調査内容を設定した。大学法人の再建に関する調査として、再建手法の有効性を問う質問を行う（質問1～8）。大学法人の倒産に関する調査として、大学法人倒産の可能性などの質問を行う（質問9～12）。7は筆者の政策提言の有効性に関する質問を行う（質問13～15）。

## 4. 大学法人の再建に関する調査結果

本章は、大学法人の再建に関する調査結果を示す。尚、再建手法は、筆者の「学校法人再建のためのM&A<sup>10</sup>」を参照されたい。

### 4.1 合併の有効性（質問1）

大学法人の合併は2004年現在、5例のみで認知度は低いと思われたが、肯定的回答は約5割であった。これは、ここ近年、民間企業で盛んに行われている合併・統合による事業再建の印象

度が反映されたのではないだろうか。

### 4.2 設置者変更の有効性（質問2）

設置者変更の事例は、2002～2005年まで5例のみで認知度は低いと思われたが、肯定的回答は38.9%となった。合併と設置者変更共、同じ私立学校法で規定されるが、後者の有効性を示す回答が低い。これも、前項で指摘したように、印象度の差による影響ではないか。

### 4.3 救済型私的整理の有効性（質問3）

私的整理は私学で盛んに行われ、認知度は高い。ここでも、質問1、2の回答と同様に肯定的回答が否定的回答を上回った。近年、民間企業の経営者が学校経営に参入する例が目立ってきたことが、再建手法の中で最高値をつけた要因ではないか。例えば近年、外食産業の経営者が多角経営の一環として、学校経営に乗り出し、一定成果をあげた例がマスコミで報道された。

### 4.4 民事再生手続の有効性（質問4）

肯定的回答の33.3%に対し、否定的回答は21.6%、「どちらともいえない」の回答は約3割である。以上より、民事再生手続による大学法人再建の有効性は高くないと考えられていることが判明した。その理由は、次の点が考えられる。第一に、民事再生は倒産法制の一種であるため、適用は事業体の信用やイメージが著しく損なわれる印象がもたれている可能性がある。

第二に、民事再生による大学再建の期待感が薄いと思われる。2004年9月現在、学校法人の民事再生の申立ては、2002年9月の（学）C学園（専門学校、東京都）、2004年6月の（学）T学園大学グループ（私立大学など、仙台市）、2004年8月の（学）H学園（幼稚園、長崎県）の3件のみだが、その有効性は立証されていない。

<sup>9</sup> [喜多村89]pp.4 - 13, [阿部89]pp.15 - 28。

<sup>10</sup> [岩崎03\_1]pp.187 - 188。

#### 4.5 事業譲渡の有効性（質問5）

肯定的回答は21.6%に止まった。一方、否定的回答と「どちらともいえない」の回答を合計すると6割を超える割合となる。以上より、事業譲渡による大学再建の有効性は、低く考えられている。その理由は、事業譲渡自体の理解不足に加え、同制度を利用した大学法人の再建に不透明な印象が持たれているためではないか。

2004年9月現在、学校法人の民事再生手続における事業譲渡が行われた事例はない。

#### 4.6 経営危機校の対策（質問6）

肯定的回答は無く、否定的回答は62.7%であった。即ち「経営危機に陥った私立大学に対する現行の文部科学省の対策は十分でない」との評価が多い。これは、文部科学省の対応策が示されていない状況から出された結果であろう。

#### 4.7 経営危機校の支援機関（質問7）

文部科学省、日本私立学校振興・共済事業団共に約5割であり、「必要ない」の回答を大きく上回る。この数値は、大学破綻時の救済機関としての期待度を反映するものであろう。また、私学団体は22.4%に止まり、公的機関に対する依存する度合いが大きいことを示す。留意点は、「必要ない」との回答について、県庁所在地グループが県庁

表1 大学法人の再建に関する調査結果 回答者数（%）

質問1:法人の合併は、大学の生残りの手段として有効であると思われませんか									
はい	26 (48.1)	いいえ	8 (14.8)	どちらともいえない	16 (29.6)	わからない	4 (7.4)		
質問2:大学の設置者変更は、大学の生残りの手段として有効であると思われませんか									
はい	21 (38.9)	いいえ	6 (11.1)	どちらともいえない	18 (33.3)	わからない	9 (16.7)		
質問3:救済型私的整理（第三者支援等）は、大学の生残りの手段として有効であると思われませんか									
はい	26 (52.0)	いいえ	4 (8.0)	どちらともいえない	16 (32.0)	わからない	4 (8.0)		
質問4:民事再生法の適用は、大学の生残りの手段として有効であると思われませんか									
はい	17 (33.3)	いいえ	11 (21.6)	どちらともいえない	16 (31.4)	わからない	7 (13.7)		
質問5:民事再生法による事業譲渡は、教育事業の継続に有効であると思われませんか									
はい	11 (21.6)	いいえ	13 (25.5)	どちらともいえない	19 (37.3)	わからない	8 (15.7)		
質問6:経営危機に陥った私立大学に対する現行の文部科学省の対策は十分だと思われませんか									
はい	0 (0.0)	いいえ	32 (62.7)	どちらともいえない	11 (21.6)	わからない	8 (15.7)		
質問7:大学の自力運営ができなくなった場合、どの機関の支援が必要と思いますか（複数回答可）									
文部科学省	26 (53.1)	日本私立学校振興・共済事業団	24 (49.0)	私大連盟・協会・短大協会	11 (22.4)	その他	7 (14.3)	必要ない	8 (16.3)
内県庁所在地に立地	(51.9)		(48.1)		(14.8)		(14.8)		(18.5)
内県庁所在地外に立地	(48.0)		(48.0)		(28.0)		(12.0)		(12.0)
質問8:経営危機大学を再建するため、どの制度を改善すればよいと思われませんか（複数回答可）									
法政策	22 (48.9)	行政機関の政策	26 (57.8)	改善の必要はない	3 (6.7)	わからない	4 (8.9)	その他	4 (8.9)

所在地外グループより高い点である。言い換えれば、「大学破綻の事後処理は、自己責任で果すべき」との見方をしているのではないか。

#### 4.8 大学再建のための制度改善(質問8)

法政策、行政機関共に約5割となり、「改善の必要はない」の6.7%を大きく上回った。特に、質問7は「文部科学省」が最大値だが、質問8でも「行政機関の政策」が最大値だった。このことから、経営危機法人の再建のため、政策に対する期待は大きいと言える。

### 5. 大学法人の倒産処理に関する調査結果

#### 5.1 勤務校の経営不安(質問9)

肯定的回答が70.6%で、否定的回答は、23.5%に止まる。この数値より、多くの回答者が勤務校の経営に不安を抱えている実態が明らかになった

た。同結果は、回答者が勤務校の学校経営に対する関心度の高さを表すものでもあろう。要因は、入学定員充足率が100%未満の割合は、私立大学は2000～2004年度が約30%で、私立短大学は1999～2004年度が30%～40%である<sup>11</sup>状況が危機感を招いている可能性がある。

#### 5.2 大学法人の倒産の可能性(質問10)

回答者全員が肯定的回答となった。これは、現場職員の見解として、興味深い結果である。特に2002年以降、法的・私的整理を含めた学校法人の経営破綻や志願者減による募集停止などが相次いでいることから、大学法人の倒産が現実性を帯びていることが背景にある。

#### 5.3 大学法人の清算(質問11)

肯定的回答は8割を超え、否定的回答を大きく上回る結果となった。質問で筆者が意図する

表2 大学法人の破綻に関する調査結果 回答数(%)

質問9「これまで、少子化を要因として勤務されている大学経営に不安を感じたことはありますか」の調査結果					
ある	36 (70.6)	ない	12 (23.5)	答えられない	3 (5.9)
内県庁所在地に立地	(68.0)		(24.0)		(8.0)
内県庁所在地外に立地	(74.1)		(22.2)		(3.7)
質問10「今後、大学法人・短大法人の倒産は発生すると思いますか」の調査結果					
はい	53 (100.0)	いいえ	0 (0.0)	わからない	0 (0.0)
質問11「大学の自力再建が不可能になり、他者の支援もない場合、清算もやむなしと思われませんか」の調査結果					
はい	42 (82.4)	いいえ	4 (7.8)	どちらともいえない	5 (9.8)
内県庁所在地に立地	(84.0)		(4.0)		(12.0)
内県庁所在地外に立地	(80.8)		(11.5)		(7.7)
質問12「破綻大学における学生の救済策について、現行の文部科学省の対策は十分と思われませんか」の調査結果					
はい	0 (0.0)	いいえ	34 (65.4)	どちらともいえない	18 (34.6)
内県庁所在地に立地	(0.0)		(69.6)		(30.4)
内県庁所在地外に立地	(0.0)		(61.5)		(38.5)

<sup>11</sup> [日本私立学校振興・共済事業団 私学経営相談センター 04\_2]pp.15 - 33.

ものは、「大学経営は自己責任の下に運営すべきであり、その責務を果せなければ、事業整理も容認せざるを得ない」というものである。この結果より、多くの回答者が「大学法人が自由競争の結果、大学市場から退出することもやむを得ない」という意識を持っているものと考えられる。

#### 5.4 学生救済対策（質問12）

質問12で筆者が意図するものは、大学破綻時の文部科学省の学生救済策に関する政策評価である。肯定的回答は皆無だが、否定的回答は6割を超えた。6割の回答者が学生救済策は不十分であるとの回答結果から、今後取り組むべき課題として捉えるべきである。質問6の調査結果でも、経営危機大学に対する文部科学省の対策は十分であるとの回答は皆無であったことを補足しておく。但し、対応方針公表の2005年5月以降、質問6の回答に変化が予想される。

### 6. 危機意識調査結果のまとめ

#### 6.1 大学法人の再建手法及び倒産処理

大学法人の再建手段に関する調査結果を総括する。第一に、再建手段の有効性は、合併、私的整理は約半数が、その有効性を肯定しているが、民事再生及び事業譲渡は、それぞれ33.3%と21.6%という低い数値となった。以上より、「大学法人の再建手法は幾つか挙げられるが、利用の期待度や信頼性は、さほど高くない」と言える。

第二に、経営危機校に対する文部科学省の対応は、半数以上が不十分であると答え、行政機関の制度改善を求める回答も半数以上であった。

これは、監督庁の果す役割に期待を寄せる集団が相当数存在していることを示すものである。

次に、大学法人の倒産処理に関する調査結果を総括する。第一に、大学経営に対する危機意識は相当高いものと判断される。回答者全員が今後、大学法人の倒産が発生するとの予想結果は、関係者の見解として信憑性が高い。勤務校の経営に不安を感じると割合は70.6%となった。第二に、回答者の多くが「大学運営の頓挫は仕方ないが、学生救済策が未整備」との認識を持つことが推察される。82.4%が大学法人の自力再建不能時の清算を容認し、65.4%が大学破綻時における文部科学省の学生保護対策は不十分としている。

#### 6.2 予測の検証

予測の第一は「大学法人の破綻が発生すると予測しているにもかかわらず、有効な支援制度や再建手段がないため、清算もやむなしとの回答が高くなる」だが、予測通りとなる。倒産発生は図3の通り回答者全員が肯定し、再建手段や支援制度は図2、図4で期待度の薄さが判明した。再建不能時の清算容認は、図3の通り高い。

予測の第二は「大学の立地を県庁所在地グループとそれ以外のグループで区分した場合、後者が前者より、再建手段にける期待度が高く、大学経営の危機認識度が高い」であったが、予測通りとなった。この結果は、勤務校に対する経営不安と再建型手続に対する期待は、回答者の意識において一体になっているのではないか。つまり、勤務校に対する経営不安が高ければ、再建にける期待度も高くなると推察される。

#### 6.3 問題点の抽出と提言修正の展開

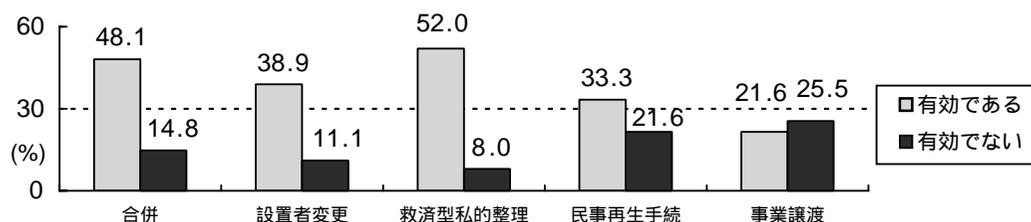


図2 大学法人における再建手段の有効性に関する意識調査の結果

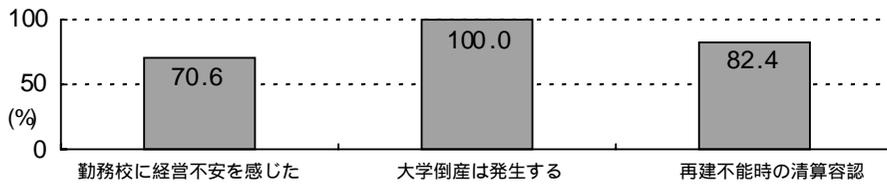


図3 大学法人における倒産処理に関する意識調査の結果

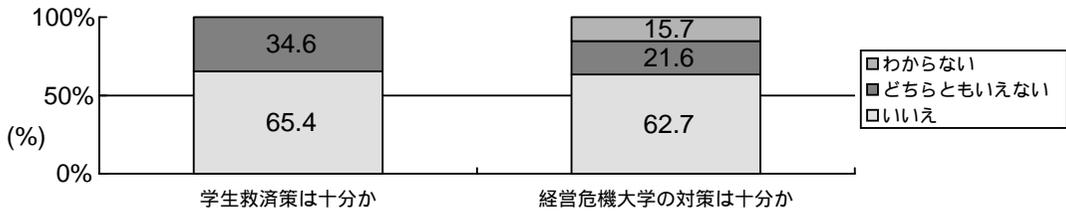


図4 大学法人破綻時における文部科学省の対策に関する意識調査の結果

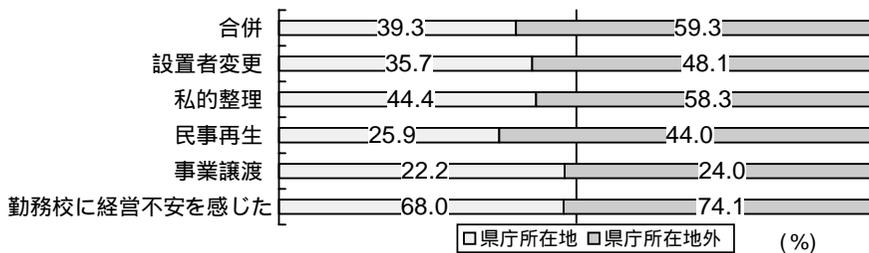


図5 大学法人の再建手続の有効性・経営不安に関する地域別意識調査結果

危機意識調査は、ほぼ予測通りの結果を得た。これは3.1の目的「大学法人破綻時の問題の所在や、文部科学省等の対処策の評価を明らかにする」を、ほぼ達成できたと言えるのではないかと。その上で、筆者は次の問題点を挙げる。

大学法人の再建手段は、回答者の多くが現行の政策的対処に寄せる期待は薄く、所轄庁の対応策は不十分との認識を持っている。大学破綻時の対応機関や対処策も、同様の認識であった。また、大学の立地環境により回答者の危機認識度に格差が存在したことは興味深く、立地環境の観点からも課題を捉える必要性を感じる。

筆者は、調査結果を課題解決のための参考資料と位置付け、これまで筆者が発表した政策提言を修正すべきと判断した。特に、早急に検討が望まれるのは、学生救済策であり、行政機関や法

政策の改善が必要である。また、大学破綻時の再建システムの構築が必要であり、行政機関や法政策の改善等総合的な対処策が求められる。

次節以降、4、5の調査結果を基に、8で再検討を行い、9で調査結果を反映させる。

その流れを説明すると、次の通りである。

筆者は、2003年に7.1.1の「大学法人版 M&Aマーケット」を、2004年に7.2.1の「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」と7.3.1の「大学閉鎖時における学生救済のための協定」の三提言を発表した。その政策提言に、表1～2の調査結果や、7.1.2、7.2.2、7.3.2の政策提言に対する再検討、そして8.の新たな修正を加えた政策提言を9.1.1、9.2.1、9.3.1で行う。

以上より、完成度の高い提言の構築を目指す。

## 7. 政策提言の評価結果

### 7.1 政策提言：「大学法人版 M&A マーケット」の評価

#### 7.1.1 政策提言の概要

本項は、筆者の政策提言：「大学法人版 M&A マーケット」の概要を説明する<sup>12</sup>。同提言は、経営破綻法人が事業再建のために、支援者を探すためのシステムである。学校法人の案件情報はマーケットに集約され、マッチングの機会を待つ。買い手が現れ、合意に至ればM&A又は私的整理が行われる。同提言を行う理由は、経営破綻時に支援者を発見できず閉鎖した学校の事例があったため、この問題を解決すべく考案した。

売り買いの申込から合意に至るまでの流れは、次の通り（図6）。売り手、買い手は民間企業の実業家等の登場者が予想される。売り希望者は窓口で手続を経て取扱業者の審査を受ける。取

扱業者とは、金融機関や専門コンサルタントなどが考えられる。審査にパスすると、取扱業者がアドバイザーとなり、学校の評価、買い手調査等の実務を行う。買い手を発見すると交渉が開始され、合意に至ればM&Aが成立する。買い希望者は窓口で希望条件を伝え、情報はマーケットに登録の上、匿名で取扱業者に通知される。そして、ニーズとマッチすれば、買い手にアドバイザーが紹介され、交渉が開始される。マーケットの管理者は、所轄庁や私学団体等の共同運営が望ましい。

#### 7.1.2 政策提言の評価結果と再検討

肯定的回答は53.2%だが、「わからない」との回答は40.4%に及んだ。この結果から、提言実現のために更なる創意工夫が求められる。尚、提言成立の基盤には、再建手法の有効性が求められる。合併の肯定的回答は48.1%（表1）事業譲渡の肯定的回答は21.6%であった。一方、質問1～

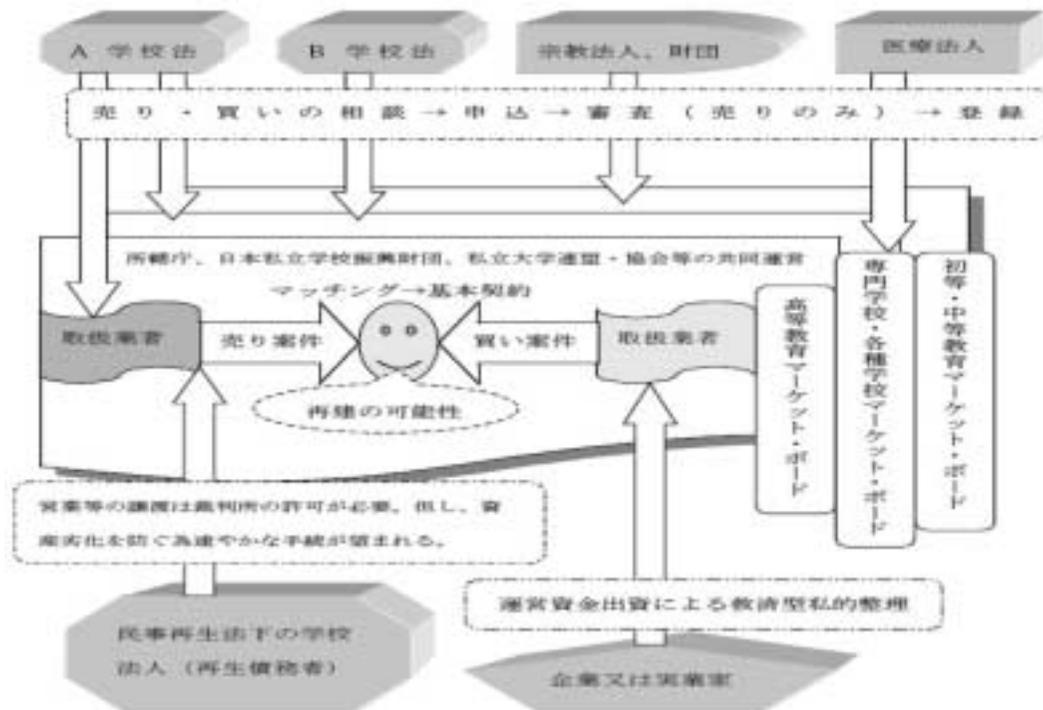


図6 「大学法人版 M&A マーケット」のイメージ

<sup>12</sup> 詳細については [岩崎 03\_2]pp.196 - 199 を参照されたい。

5の否定的意見は最高値でも25.5%であり、再建手法の有効性を全て否定する数値ではない。留意点は、県庁所在地外グループが県庁所在地グループより、肯定的回答が6.5ポイント高いことである。これは、勤務校に対する経営不安が高ければ、再建手続きにける期待度も高くなる結果ではないか。否定的回答には、回答者を代表する意見ではないものの「時期が来ていない」「設立目的(ミッション)が違うものを誰も買わない」との意見が寄せられた。後者は「建学の精神や教育目標が異なれば、支援インセンティブは発生しない」との解釈を筆者はした。確かに合併は、同宗派の宗教系法人でよく行われる。その一方で教育的配慮などの篤志により、支援の手を差伸べたり、合併を行った事例も存在する。提言は、その救済機会を増やすためのものである。

マーケット運営成功の課題となるのは「支援インセンティブを発生させるための手段」であろう。つまり、買い手の参入インセンティブを誘引させるための政策が必要となる。

## 7.2 政策提言:「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」の評価

### 7.2.1 政策提言の概要

同ガイドラインは、大学閉鎖時における学生救済のための指針を示したものである<sup>13</sup>。

同提言を行う理由は、大学破綻時に早期且つ最優先に学生救済の道筋をつけるためである。ガイドラインの内容は、大学法人自らが主体性と責任を以て参考にする項目であり、破綻法人はガイドラインに基づき、学生個人の権利が守られるよう最大限の努力を払うことを求めるものである。同時に、大学破綻時における教育界

の不安を最小限に抑え、ステークホルダーの混乱を回避する狙いもある。ガイドライン使用の前提は、大学法人の自力再建が不可能となり、第三者支援が得られない場合である。

同ガイドラインは、私学団体など共同体組織において作成するレベルが望ましい。

### 7.2.2 政策提言の評価結果と再検討

肯定的回答は、54.0%であった。その中に、「学生救済の方法は、具体的な表記が必要」との意見があった。否定的回答には、「公的機関(文科省、日本私立学校振興・共済事業団等)の関与がないと、ガイドラインの効果を持たないのではないかと」「学生救済は、私学団体が対応する以外にない」「一般的な事項であり、具現性が低い」「ガイドラインの中で、学生の利益が損われることのないよう、閉鎖大学は最大限の努力を行うべき」とあるが、努力では具体的対策となっていない等の意見が寄せられた。この結果から、提言実現には更なる考察が求められる。留意点は、県庁所在地外グループが県庁所在地グループより、肯定的回答が20.0ポイント高かったことである。

回答者を代表する意見とは限らないが、意見を取り纏めると、ガイドラインは有効利用の具体性に欠けることと、所轄庁等の関与がないため効果の期待感が薄いという共通した問題の指摘がされている。更に、質問7の調査結果より、約5割の回答者が大学破綻時の支援機関として文部科学省や私学団体などの機関を挙げている。

以上の検討から、ガイドラインを「より具体的な文章、項目を追記する」ことにより実務的な内容に改変し、「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」改善を図る必要があると考える。

表3 質問13「提言「学校法人版 M&A マーケット」は、生残り手段としての可能性はあると思いますか」の調査結果

回答	なる	ならない	わからない	計
回答数(%)	25(53.2)	3(6.4)	19(40.4)	47(100.0)
内県庁所在地に立地	(50.0)	(0.0)	(50.0)	(100.0)
内県庁所在地外に立地	(56.5)	(13.0)	(30.4)	(99.9)

<sup>13</sup> 詳細については [岩崎 04\_1]pp.167 - 168 を参照されたい。

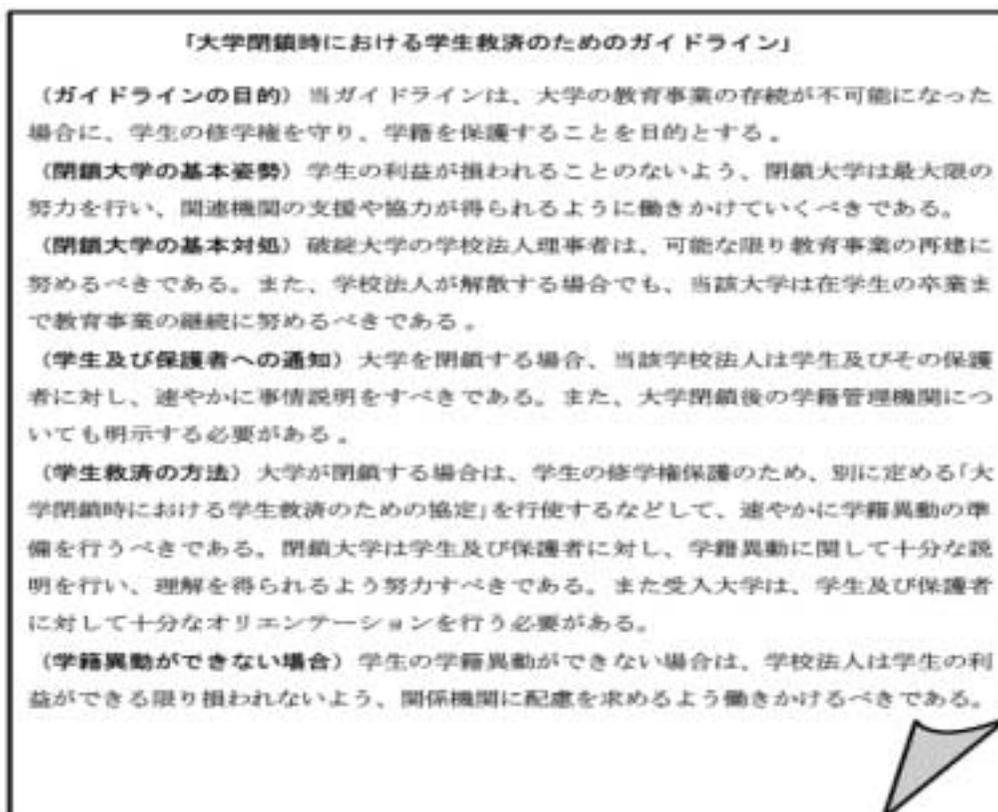


図7 「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」の目的と内容

表4 提言「質問14:提言「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」は、処理の参考になると感じますか」の調査結果

回答	なる	ならない	わからない	計
回答数(%)	27(54.0)	7(14.0)	16(32.0)	50(99.9)
内県庁所在地に立地	(44.0)	(12.0)	(44.0)	(100.0)
内県庁所在地外に立地	(64.0)	(16.0)	(20.0)	(100.0)

## 7.3 政策提言：「大学閉鎖時における学生救済のための協定」の評価結果

### 7.3.1 政策提言の概要

同提言は、破綻大学の学生の転学を目的とするもので、保険機能を果たす<sup>14</sup>。2004年時点で、所轄庁は破綻大学を直接支援する根拠が無い

め、状況により有効に作用するシステムと考えた。協定は大学間で結ばれ、閉鎖大学の学生を協定校の大学が受入るものだが、同地域同専攻を設置する学校間で行われる形が望ましい。

システム設計は次の通り(図8)。a大学の閉鎖が決まり、所轄庁・所属団体へ報告等を行う。次にa大学は協定校b大学、c大学に通知し、各大学は受入準備を行う。単位認定や卒業要件、授業料債権の取扱等は、大学間で事前に協議して

<sup>14</sup> 詳細については [岩崎 04\_2]pp.168 - 169 を参照されたい。

おく。そしてa大学は、学生・保護者に事情説明を行う。これは、図7のガイドライン(学生及び保護者への通知)に該当する。各大学は、学生に専攻別にガイダンスを行う( )、a大学の学生が他大学への学籍異動を希望すれば、受入大学は独自の方法で入学の可否を判断する。閉鎖大学が清算手続中であれば、管財人の協力を得て手続を行う方が望ましい( )。転学しない学生は債権者として、配当を待つ( )。場合により、協定校外d大学に転学するケースもある( )。学生の転学が完了すれば処理は終結する。

と「公的機関の関与や政策的な配慮が無ければ、うまく機能しないのではないか」「協定を結ぼうとするメリットが無ければ成立しない」という指摘がされた。確かに、筆者の提言は大学同士の協定のため、所轄庁や政策的な優遇措置の配慮を想定していなかった。そのため提言実現のためには「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」「協定や学生受入のインセンティブを発生させるための手段」を考察する必要がある。加えて、破綻大学を受入れた大学も破綻する連鎖破綻の事態に備えた対策も必要になる。

### 7.3.2 政策提言の評価結果と再検討

同提言の肯定的回答は61.2%であり、筆者の政策提言では最も支持率が高い。しかし、否定的回答などが約4割であることから、更なる検討を要する。肯定的回答には「受入大学に対する補助金行政、財政的支援等、特例措置(優遇政策)が必要」との意見があった。一方、否定的回答には、「協定が公的機関の担保がなければ、効力を持たないのではないか」「自分のメリットにならない限り、協定は結ばない」との意見や、「経営破綻校と学生受入側の大学との教育内容や教育条件が一致しにくい場合はどうするか」などの現実的な問題指摘が寄せられた。これは、回答者を代表するものとは限らないが、意見を取り纏める

## 8. 大学法人再建策と学生救済策の再検討

本章は、大学法人の再建と学生救済を目的とした政策提言の再検討を行う。2、6の検討結果を取上げ7. を踏まえて再考察する。

### 8.1 大学法人再建のための政策検討

危機意識調査の結果から、政策的対処が大学法人再建に果す役割は大きいと考えられる。6.3では、回答者の多くが現行の対処策に寄せる期待は薄く、所轄庁の対応策は不十分との認識を持つことが判明した。一方、筆者は大学法人再建のための政策提言(又は政策改善)の構築が求め

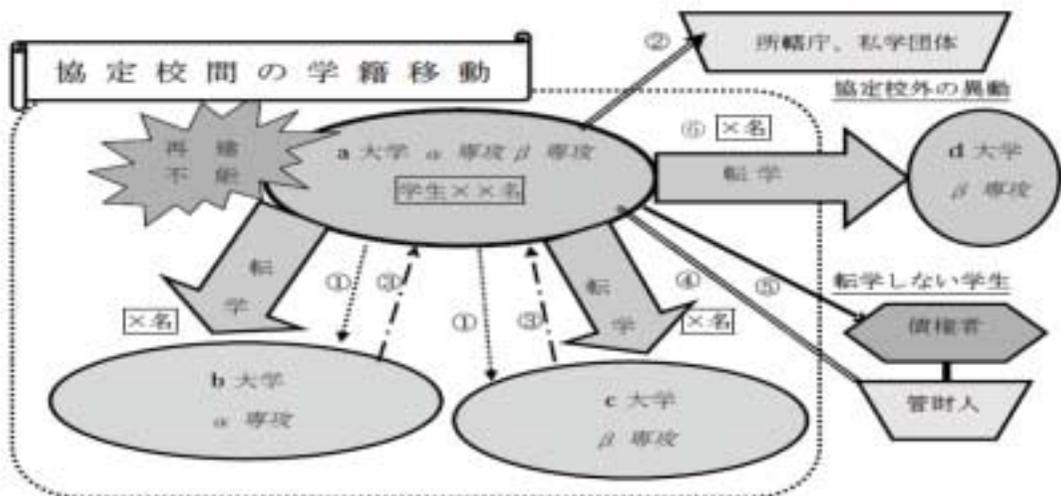


図8 「大学閉鎖時における学生救済のための協定」のイメージ

られると判断する。質問8の結果で示した通り、経営危機校再建のための制度改善として、「法政策」が48.9%、「行政機関の政策」が57.8%という数値が出された。この結果は、回答者が政策的対処策の必要性を感じている表れである。一方、対応方針は、大学法人再建の対処策として、必要に応じて指導・助言を行うことや、私学事業団における第三者支援のための紹介業務が提言されている。は、経営改善へ導く方策としてある程度の有効性を持つと予想されるが、は、具体的なシステム作りや政策的配慮が要求されると考える。紹介業務は、ネゴシエーション能力を持つ専門アドバイザーの指導や案件情報の整理・収集が不可欠であり、組織的な体制作りが求められる。更に、適正な法人運営を行う支援可能な大学法人の手を、いかにして上げさせるのが大きな課題となる。これまでの他法人支援による大学再建の事例では、所属団体の紹介が契機のものがあった。それにも拘らず、支援法人の経営者による不正経理が発覚し、支援法人自身の学校運営が破綻するなど、支援者の資質に欠ける点が問題となった。以上より、支援者としてふさわしい学校法人を速やかに発見する政策的手段の立案が求められる。

筆者は、大学法人再建のための政策提言：「大学法人版M&Aマーケット」を発表したが、肯定的回答は53.2%（表3）に止まるため、実現性向上のための再検討を行う。特に、質問8より、経営危機大学の再建は「法政策」と「行政機関」の政策の改善が各々半数程度であった。これらの回答者は、「大学法人版M&Aマーケット」のような提言を肯定する可能性が高いと推察する。

筆者は、文科省プロジェクトチームの大学法人再建策の有効性と筆者の提言実現性の向上を図るため、次の方策を考える。7.1.2で筆者が提言した買い手の参入インセンティブを誘引させ

るための政策提言である。具体的には、支援法人に資金的な援助を行う政策配慮の導入である。

## 8.2 大学法人の破綻処理策構築の検討

危機意識調査の結果から、回答者の多くが大学法人の破綻処理に政策的対処策が不可欠との認識を持つことが判明した。図4は、学生救済策と経営危機大学への対策が不十分との回答が6割を超えた。このことから、学生救済策を中心とした提言が求められると考える。

文科省プロジェクトチームの対応方針は、「学生転学支援プログラム」が提言された。同プログラムは、破綻大学の学生の就学機会を確保する政策であり、「学生転学支援連絡会」の支援体制作りや奨学金による学生支援等が盛り込まれた。同プログラムが有効に作用すれば、画期的な破綻処理策が一つ構築されることになる。

しかし、筆者は次の留意点を指摘する。第一に2.3で指摘したように、大学経営者のモラルハザードの対処策が講じられていない。大学運営に対する経営責任は、最終的に理事会にある<sup>15</sup>。民法上、受任者である学校法人理事は委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって委任事務を処理する義務（善管注意義務）を負う（民法644条）が、実際に責任追求されることは少ない。また私立学校法では、役員職務について「理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する」（私立学校法37条1項）、「理事（理事長を除く）」は、寄附行為の定めるところにより、学校法人を代表し、理事長を補佐して学校法人の業務を掌理し、（中略）理事長が欠けたときはその職務をおこなう」（私立学校法37条2項）と述べているに止まる。第二に「学生転学支援プログラム」は、大学破綻時より発動されるため、受入大学の調

表5 提言「質問15:提言「大学閉鎖時における学生救済のための協定」は、学生救済の手段になると思いませんか」の調査結果

回答	なる	ならない	わからない	計
回答数(%)	30(61.2)	8(16.3)	11(22.4)	49(99.9)
内県庁所在地に立地	(60.0)	(16.0)	(24.0)	(100.0)
内県庁所在地外に立地	(62.5)	(16.7)	(20.8)	(100.0)

<sup>15</sup> [絹川02]pp.34 - 35.

査や関係諸機関の調整・手続は相当な時間を要すると推察される。そうすると、近隣に同専攻の大学が無い場合など、短期間の手続実施は困難となるケースが懸念される。

大学破綻時の対処策として「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」、「大学閉鎖時における学生救済のための協定」を筆者は発表した。肯定的回答は 54.0%、 61.2%である。 7.2.2の検討結果より、公的機関の関与を持たせる考察を行い、具体的な対処策を明記した。 7.3.2の検討結果より、公的機関の関連性を持たせ、学生受入のインセンティブを発生させる政策導入を考慮した。

## 9. 大学再建と学生救済のための政策提言

### 9.1 大学法人再建のための政策提言:「支援法人に対する特別補助金支援」

筆者は、経営危機法人を他法人が支援した場合の特別補助金を配分することにより、支援インセンティブを誘引する政策提言を行う。

#### 9.1.1 概要

図9により、「大学法人版M&Aマーケット」の延長線上で、経営悪化に陥ったA大学法人をモデルに「支援法人に対する特別補助金支援」の概要を説明する。まずA大学法人は第三者支援を求めため「大学法人版M&Aマーケット」に申込登録を行う( )。B大学法人も同マーケットに申込登録を行う( )。案件情報は同マーケットに集約され、アドバイザーの指導によりマッチングが成立すると( )。B大学法人の教育事業は継続される( )。B大学法人は支援に伴う経費を算定し、マーケット管理者である所轄庁等に特別補助金の申請を行う( )。所轄庁等は支援の必要性や公共性の観点から審査し、その妥当性が認められれば特別補助金の配分が決定される( )。尚、文科省プロジェクトチームの対応方針にある経営指導の範疇で支援法人を発見できれば( )。マーケットは関係なく、その段階からと進み補助金決定を受ければよい。

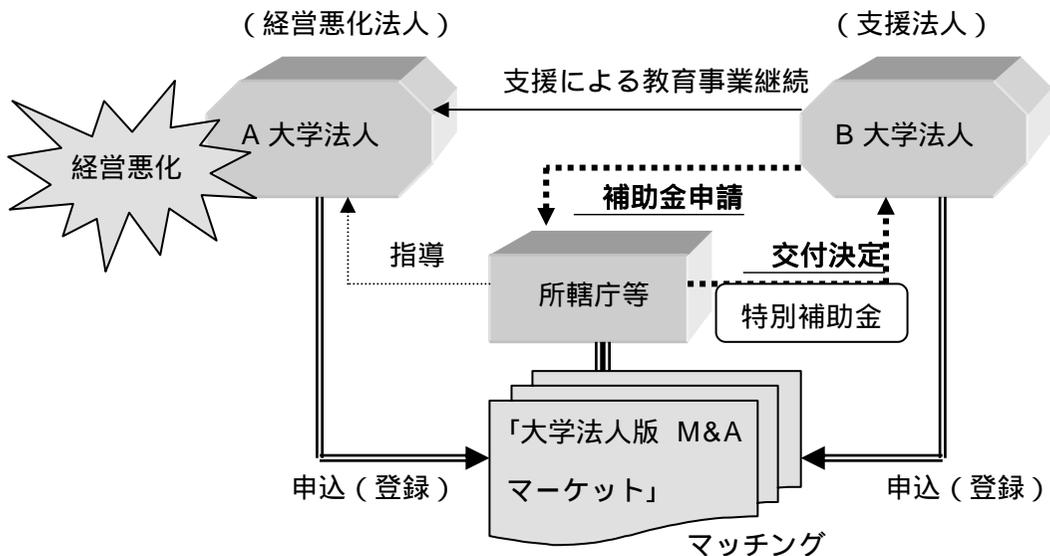


図9 「支援法人に対する特別補助金支援」のイメージ

### 9.1.2 同提言を行う理由

「支援法人に対する特別補助金支援」は、直接的に支援インセンティブを高揚する政策であり、7.1.2の検討結果である「買い手の参入インセンティブを誘引させるための政策が必要となる」を受けて、本節で新たな政策展開を行った。具体的には、特別補助金を導入したことが新たな提言項目となる。なぜ、このような政策的配慮を導入する必要があるのか。筆者は、次の理由や調査結果により、7.1.1の政策提言を修正する。第一に、これまでの第三者支援による法人再生事例で支援法人の発見は困難を極め、支援法人は多大な経費を被る結果となったことにその理由が内包される。つまり、合併や設置者変更等の法的再建は、受入経費以外に負債も抱え込むリスクを伴うため、篤志のみでは支援インセンティブは発生しにくい。そのため、経費負担やリスクを緩和させる政策的配慮を導入する。第二に、質問1～5の結果より、合併、設置者変更、救済型私的整理、民事再生手続に寄せる期待度は、高いものでも約半数に止まることから、現行の再建策に加えた政策導入が不可欠である。図6のマーケットを整備しても、第三者支援を得るための期待感や満足させるメリットがなければ、うまく運用できないだろう。第三に、質問6の結果より、「経営危機大学に対する文部科学省の対策は不十分」との認識が持たれることから、図9「支援法人に対する特別補助金支援」は肯定される可能性が高いと考える。

以上より、本節で新たな提言を加えた。

ところで、補助金の出所は、私立大学等経常費補助金が考えられる。私立学校振興助成法第1条は、私立学校助成は「私立学校の経営の健全性を高め、もつて私立学校の健全な発達に資する事を目的とする」と規定する。同法の主旨からすると、支援法人に対する特別支援など、公共性の視点からも政策支援を検討する余地がある。

以上のように、文部科学省の経営指導を受けても自力再建が困難であれば、第三者支援による抜本的な解決が期待される。だが、大学破綻における大学再建策と学生救済策は、問題の性質が異なるため安易な公費支出は許されるものではなく、慎重な検討が必要である。大学破綻処理策の構築は、リスク・マネジメントの一環として

考慮されるべきである。

## 9.2 学生救済策(1):「大学閉鎖時における学生救済規定」

### 9.2.1 概要

同提言は、大学閉鎖時に大学法人が果す学生救済の指針を規定化したものである。図10「大学閉鎖時における学生救済規定」は、図7「大学閉鎖時における学生救済のためのガイドライン」をより強制力を持たせることを前提に作成したものであり、私立学校法施行令(政令)による規定又は通達が望ましいと考える。基本的な内容は図10の通りだが、ガイドラインから規定へ転化させることにより、より統制的な意図を持たせた。また、文科省プロジェクトチームの対応方針や具体的な支援策を組み込む内容とした。

、は閉鎖大学理事者の責任を明記することで学生救済に対する姿勢を明確にさせた。しかし、理事者に学生支援能力がないと認められる場合は、速やかな事態收拾を図るため、所轄庁等が主体となり学生支援を取扱う。は、理事者に事業再建の場合は経営計画、大学閉鎖の場合は事業継続のための事業計画を課すなどの破綻処理計画を求める項目を追記した。は、理事者に「学生支援計画」の作成を求めた上で「学生転学支援プログラム」と奨学金制度を規定に組み入れ、具体的な対応策を示した。また、は関連機関の協力を得ることにより、学生救済を教育界及び地域社会の問題として解決させる。

### 9.2.2 同提言を行う理由

筆者は、以下三点の危機意識調査の検討結果を基にして、本節で再検討の結果を示す。

第一に、質問7の結果は、大学の自力運営ができなくなった場合、「文部科学省や日本私立学校振興・共済事業団の支援が必要」との割合が各々約半数あった。そのため、本章の提言の再検討では、公的機関の支援や関りを持たせた。第二に、質問12の結果は、「破綻大学の学生救済に対する文部科学省の対応策が不十分」との調査結果が

### 「大学閉鎖時における学生救済規定」

(目的) 当規定は、大学の教育事業の存続が不可能になった場合に、学生の就学機会の確保を目的とする手続を定めるものである。

(閉鎖大学の基本姿勢) 学生の利益が損われないよう、閉鎖大学の理事者は責任をもって、関連機関の支援や協力を得ながら学生支援を行うこと。ただし、理事者に支援能力がないと所轄庁等が判断する場合は、所轄庁等が学生救済に関する手続を行う。

(閉鎖大学の基本対処) 破綻大学の大学法人理事者は、関連機関の指導を得ながら教育事業再建のための経営計画を図ること。また、大学法人が解散する場合でも、当該大学は在学生の卒業まで教育事業継続のための事業計画を図ること。

(学生及び保護者への通知) 大学を閉鎖する場合、当該大学法人は学生及びその保護者に対し、速やかに事情説明をすること。また、大学閉鎖後の学籍管理機関についても明示すること。

(学生救済の方法) 大学が閉鎖する場合は、学生救済のための「学生支援計画」を所轄庁等に提出し、別に定める「大学閉鎖時における学生救済のための協定」や「学生転学支援プログラム」の適用などにより、速やかに学籍異動の準備を行うこと。閉鎖大学は学生及び保護者に対し、学籍異動に関して十分な説明を行い、理解を得ること。また受入大学は、学生及び保護者に対して十分なオリエンテーションを行うこと。また、学生支援のための奨学金制度の案内を十分に行うこと。

(学籍異動ができない場合) 学生の学籍異動ができない場合は、大学法人は学生の利益ができる限り損われないよう、関係機関に配慮を求める働きかけを行うこと。

図 10 「大学閉鎖時における学生救済規定」

出されたため、当該提言のような具体策が求められると考えた。第三に、7.2.2で、「ガイドラインを「より具体的な文章、項目を追記する」ことにより実務的な内容に改変し、「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」改善を図る必要があると考える」との検討結果が出された。

以上の考察により、新たな項目及び文言を加える。その内容は、前述の「学生転学支援プログラム」などの具体的な対策を盛り込んだことと、理事責任を明記したことが特徴である。同規定は大学法人に対し、「学生転学支援プログラム」より強い関与・介入を行う。それは8.2で指摘した大学経営者がモラルハザードを起している際に

有効性を持つ可能性がある。図3の調査結果は、大学倒産の発生可能性(100.0%)と再建不能時の清算容認の高さ(82.4%)を示すが、そのような状況下の大学法人が増加すると予測されるため規定が必要になる。つまり、一定のルールに従って大学破綻時の学生保護を図るものである。

### 9.3 学生救済策(2)「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」

筆者は、提言「大学閉鎖時における学生救済の

ための協定」を改善したシステムを提言する。7.3.2の検討結果「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」「協定や学生受入のインセンティブを発生させるための手段」を考察する必要がある」を受け、特別補助金の導入を組入れる。

### 9.3.1 概要

「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」は、図8「大学閉鎖時における学生救済のための協定」に所轄庁等の関与を組入れ( )、転学生を受入れた大学法人に対して補助金を交付( )するシステム設計である。同協定システムは大学間で締結されるものであり、大学破綻に備えたりスクマナジメントである。図11のモデルで説明すると、a大学は大学破綻前にb大学・c大学と「大学閉鎖時における学生救済のための協定」を結ぶ大学法人であった。だが、a大学の経営が破綻し、教育事業の継続が不可能になったため、所轄庁、私学団体に相談・報告を行う( )。所轄庁等はそれを受けて指導・助言を行う( )。破綻大学は前項「大学閉鎖時における学生救済規定」に従い、学生支援のための手続を行うことになる。その規定にのっとり、学生は協定校のb大学・c大学( -1) 或はそれ以外のd大学( -2) に転学手続を行う。手続完了後にa大学は転出、b大学・c大学・d大学は転入の学籍異動報告を所轄庁等に行う。その後、b大学・c大学・d大学は転学生の受入大学として、所轄庁等に補助金申請を行い( )、所轄庁等は支援実態や公共性の観点から審査し、その妥当性が認められれば特別補助金の配分が決定される( )。そして所轄庁、私学団体は、破綻大学の学生を受入れた支援大学に対して、指導・助言を行う( )。これは安定した大学運営を維持させることを目的とするが、連鎖破綻防止に備えた対処策でもある。さらに、仮に連鎖倒産に陥った場合(例えばb大学の倒産)、所轄庁、私学団体を通じて他の大学への転学支援体制が求められる(例えばc大学、d大学への転学措置)。これは二重の学生支援策となり、協定システムの機能を活用できる。

### 9.3.2 同提言を行う理由

文科省プロジェクトチーム「学生転学支援プログラム」の提言がなされているにも拘らず、なぜ「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」を提言する必要があるのか。

その理由として、筆者は次の点を挙げる。

「学生転学支援プログラム」は、2.3で指摘した通り、近隣に同専攻の大学が無い際の問題に対応できる保障がない。そのような不安を抱える大学法人は、「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」を利用する価値があると考えられる。つまり、協定システムは大学同士の判断で大学破綻前に締結しているため、予め他地域の大学と協定を結ぶことができる。一方、「学生転学支援プログラム」は大学破綻後に必要に応じて行われる学生転学手続である。筆者は、両提言を基礎に状況に応じ破綻時に対応するシステムが望ましいと考える。「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」を提言する背景には、6.2で論証したように、県庁所在地外グループの大学経営の危機認識度が上回る実態から、地方に立地する私立大学に利用価値がある。更に、質問9の結果の勤務校に対して約7割が経営不安を感じている実態や、質問10の結果の今後の大学法人倒産の可能性の高さは、事前対処の必要性を強く表すものである。その側面から、「大学閉鎖時における学生救済のための協定」は、肯定されると推察する。次に、図11の指導・助言及び交付決定は、7.3.2の検討結果である「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」「協定や学生受入のインセンティブを発生させるための手段」に対応するが、本節で修正理由を整理する。

第一に、公的機関の関与に関して、質問7の結果では、回答者の約半数が公的機関の支援や関与を持たせることを肯定している。このことから、「文部科学省や私学団体などの関与を持たせる」政策導入の必要性があると判断した。そのため、指導・助言を組入れた。第二に、2.2で前述したように、転学生受入に係る補助金交付は、対応方針で経常費補助金の特別補助加算を行うことが表明された。その対処策を「協定や学生受入のインセンティブを発生させるための手段」として、交付決定で具現化を図った。

筆者は以上の理由により、協定システムの有効性を高めるための改善を行った。

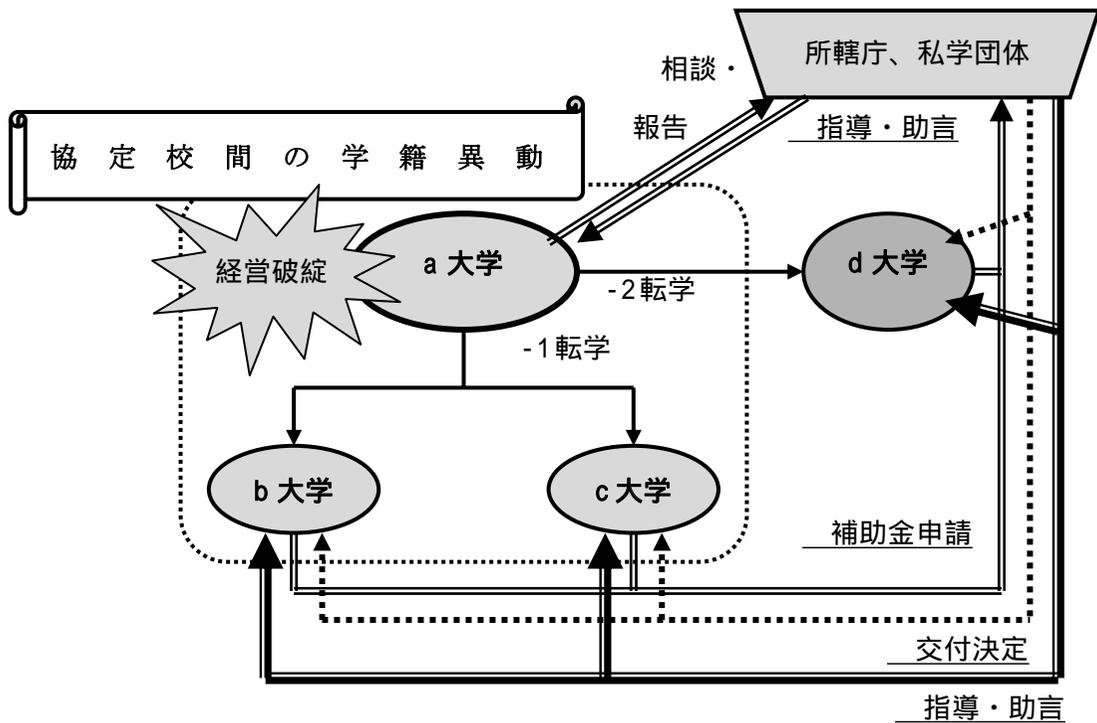


図 11 「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」のイメージ

況に応じて対処を講じていかねばならない。

### 9.4 文科省対応方針と筆者提言の関係

図 12 は、文科省プロジェクトチームの対応方針 (2.) と著者の政策提言 (8.) の相関関係を纏めたものである。段階は大学法人の置かれている状況を示す。経営危機ステージは再建型対処策が望まれ、経営破綻ステージは学生救済を主体とした破綻処理策の適用が考えられる。対応方針と筆者提言で関連する部分は、二点あると思われる。まず文部科学省は通常期に経営分析を行い、必要に応じて指導・助言を行うが、経営危機ステージでは必要に応じ「大学法人版 M&A マーケット」への登録を指導することがある ( )。その後は、経営改善又は不成功の何れかの道を辿る。次に、経営破綻ステージの「学生転学支援プログラム」「学生救済のための協定システム」は、「大学閉鎖時における学生救済規定」を遵守し、速やかに手続を進める ( 、 )。以上のように、学生保護を前提に政策提言は危機状

### 10. 小括

本稿は、大学破綻処理策の構築を目的とし、文科省プロジェクトチームの対応方針や危機意識調査を検討材料として提言の再構築を行った。その研究成果は政策提言として、大学法人再建のための「支援法人に対する特別補助金支援」、学校救済のための「大学閉鎖時における学生救済規定」「大学閉鎖時における学生救済のための協定システム」で提示した。だが、提言実現の最終結論は、本稿の研究段階では終結していないと考える。その理由は次の通り。

政策提言の機能的・有効的活用のためには私学経営に関する研究発表や討論会において議論され、評価や意見聴取を行った上で提言実現に向けた研究を行っていく必要があると感じる。また近年、第三者評価制度の導入や私立学校法及び学校法人会計基準の改正など、大学法人を

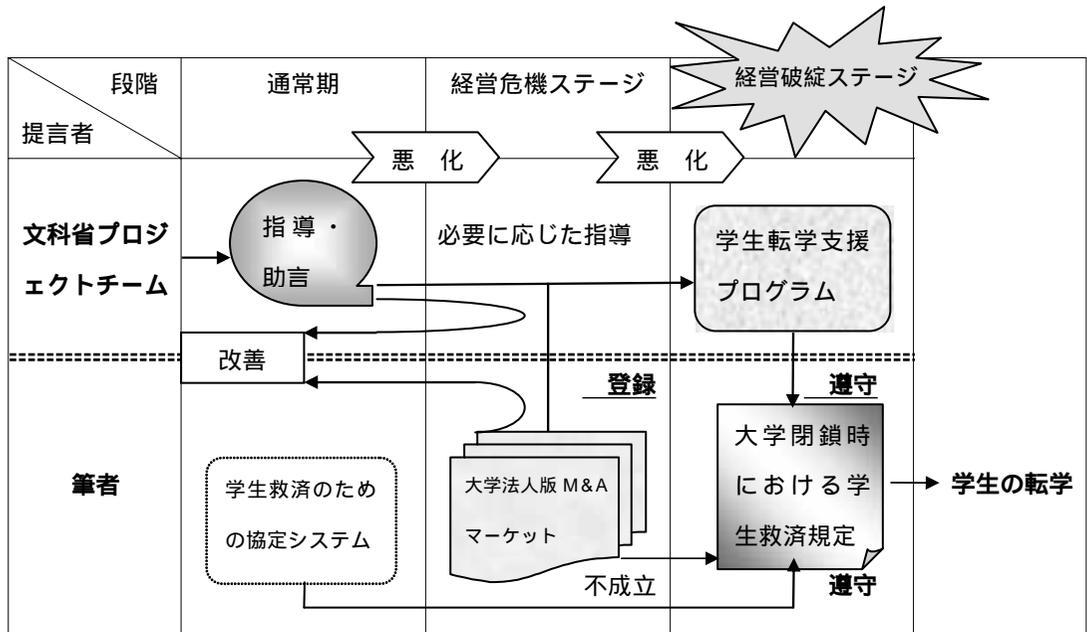


図 12 文科省プロジェクトチームの対応方針と著者提言の相関関係のイメージ

巡る経営環境が内外共に大きく変動している。ところで、2005年6月に私立H大学(萩市)が民事再生手続を東京地裁に申立て、我が国の大学法人史上4例目となる倒産事件が発生した。そのため、大学法人を取巻く動向を注視しつつ、大学法人の再建及び破綻処理策の構築のための研究を早急に行う必要があると考える。

参考文献

[Campbell70] J. P. Campbell, M.D. Dunnette, E. E. Lawler iii, and K. E. Weick, Jr. [阿部 89] 阿部美哉 『大学の経営戦略』 学校法人経理研究会、1989年

[岩崎04] 岩崎保道 「私立大学における倒産処理策構築のための政策研究」 同志社大学大学院総合政策科学会編集委員会編 『同志社政策科学研究第6巻』 2004年

[岩崎03] 岩崎保道 「学校法人再建のためのM&A - 私立大

学の淘汰における政策的検討」 同志社大学大学院総合政策科学会編集委員会編 『同志社政策科学研究第4巻』 2003年

[喜多村 89] 喜多村和之 『学校淘汰の研究 - 大学「不死」幻想の終焉 - 』 東信堂、1989年

[絹川02] 絹川正吉 「私立大学の組織・経営再考」 日本高等教育学会 編 『高等教育研究 第5集 大学の組織・経営再考』 玉川大学出版部、2002年

[長坂99] 長坂俊成 「淘汰の時代における私立大学・短大法人の新たな経営戦略のゆくえ」 『21世紀に向けた高等教育機関の経営戦略』 住新基礎研究所、1999年

[日本私立学校振興・共済事業団 私学経営相談センター04] 日本私立学校振興・共済事業団 私学経営相談センター 『平成16(2004)年度私立大学・私立短期大学入学志願動向(速報)』 2004年

[文部科学省05] 文部科学省 高等教育局 私立大学支援プロジェクトチーム 「経営困難な学校法人への対応方針について」 2005年