

〔論 文〕

## 私学法改正と大学の経営・ガバナンス（上）

林 直 嗣

目 次

1. はじめに
2. 戦後の高等教育体制と少子化の進行
3. 行財政改革・構造改革と大学改革
4. 国立大学法人化の改革
5. 私学法改正の狙い＝経営の透明化・明確化、ガバナンスの強化
6. 学校＝教育機関の目的と教育の公共性・外部効果  
(以上本号)
7. 学校＝教育機関の経営権と経営形態
8. 所有と経営の分離
9. 企業のガバナンスと学校のガバナンス

## 1. はじめに

2004年4月に国立大学法人法が施行され、私立学校法（私学法）が改正されて、国立大学も私立大学もその経営とガバナンスは大きな変革期を迎えることになった。その背景には、近年のバブル崩壊以降の日本において長期的な経済停滞のもとで、趨勢的な少子化が進行して入学定員に対する需要超過から需給逼迫への構造変化が起こっていること、国レベルでの行財政改革・構造改革の流れの中で大幅な規制緩和が進む一方、財政補助の削減により財政面での自立化が求められていること、商法改正など民間企業でも経営・ガバナンス改革の流れが強まっていることなど、国立大学や私立大学を取り巻く経済・経営環境の急激な変化が生じていることがある。そこで本稿では、こうした経済・経営環境のさまざまな変化を踏まえ、私学法改正の狙いを明らかにするとともに、私学の経営の透明化・明確化、効率化、お

よびガバナンスの強化などに関わる諸問題について、法律的側面を把握しつつ、主として経済・経営理論的な側面から分析する。

次の2節では、戦後の高等教育体制の特徴を明らかにし、少子化の進行がそれらをどう変貌させ、需要超過から需給逼迫の時代へと大きな構造変化をもたらした経緯を分析する。3節では、国レベルでの行財政改革や構造改革が教育の構造改革を不可避とし、大学設置基準の大綱化などによる大幅な規制緩和が進められた一方で、自己点検・評価等の自律的検証や財政的自立化が求められるようになった経緯を考察する。その流れの中で、どのように国立大学法人化、私立学校法改正などが推進されてきたかを分析する。4節では、経営の効率化・透明化と教育・研究の水準向上を目的として、国立大学法人化を通じた独立行政法人化が断行されたが、これにより国立大学が組織面、経営面、財政面でどのような変革を生じることになったかを論じる。5節では、経営の透明化・明確化とガバナンスの強化を目的として私学法が改正され、理事制度、監事制度、評議員会制度、財務情報公開、解任規定の法定化などの諸点で、どのような改革が可能となったかを検討する。6節では、学校や教育の目的、その公共的性質、外部効果などについて、法律的な規定を踏まえたうえで、経済理論的に分析し、その意義を理論的に明らかにする。7節では、学校および学校法人の所有権や経営権について、法律的な規定を踏まえつつ、経済・経営理論的に分析し、経営形態の分類を行う。8節では、株式会社制度の確立により所有と経営が分離した経緯を踏まえ、所有権と経営権との関係を法理論的および経済理論的に分析する。

\*本稿の作成過程で、経営史の宇田川勝教授、経営管理論の稲垣保弘教授、経済法の岸井大太郎教授から有益なコメントを頂いたことに、謝意を表したい。ただしあり得べき誤りは全て筆者の責任に帰すものである。

また商法改正や会社法施行により、経営企画立案と業務執行との分離が法的にも担保され、経営やガバナンスにどう影響したかを考察する。9節では企業のガバナンスと学校のガバナンスがどう違うか対照しながら考察し、あるべきガバナンスの在り方について規範的・政策的な分析を行う。

## 2. 戦後の高等教育体制と少子化の進行

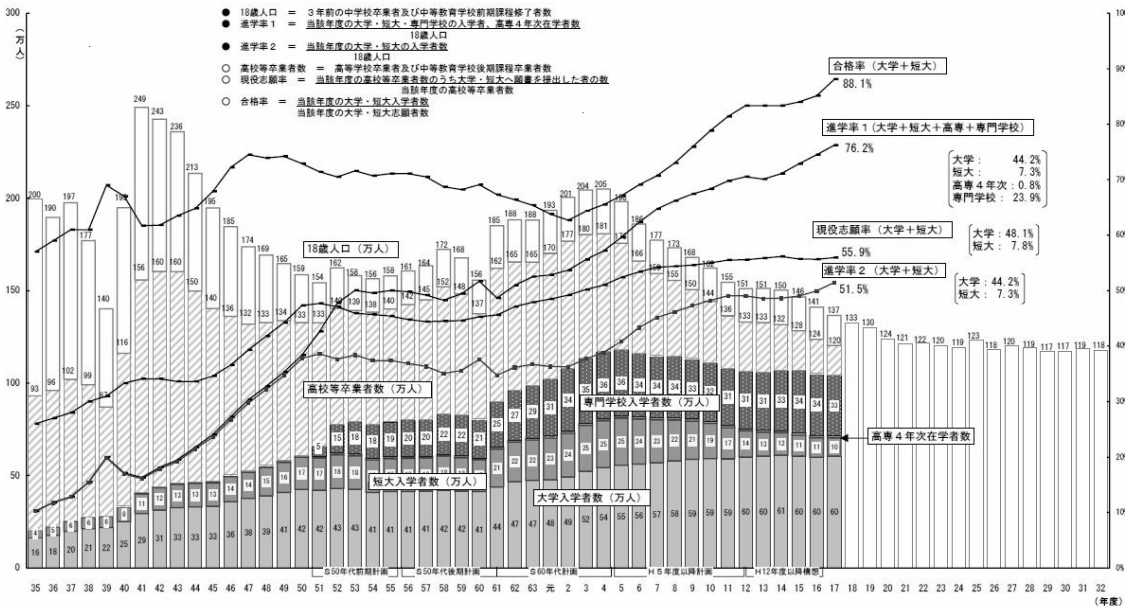
わが国の高度経済成長の過程で、国民生活が豊かになるにつれて、大学や短大などの高等教育機関への進学率は1960年（昭和35年）の10%から1975年（昭和50年）には39%へと急速に高まり、入学希望者が入学定員を大幅に超過する需要超過の状態が長らく続いてきた。受験生がより上位の希望大学を目指して競争し合う「受験戦争」が過熱したのも、こうした需要超過を背景とし、社会にも学歴重視の傾向があったからといえよう。こうした時代には、大学設置基準で求められる厳格な教育内容を問われることなく、大学・短大は入学定員を十分に確保できた。そのため、受験生は受験までは集中して勉強するが、入学後はその反

動で勉学集中力を維持することが難しく、資格試験受験者など一部の例外を除けば、学力の相対的低下を来すという一般的傾向が否めなかった。

また就職先の企業でも、新入社員の研修・再教育制度やさらには派遣留学制度や企業内研究体制などを整備し、企業内教育・研究を行う余裕があったために、大学の教育・研究に対して厳しい要望や多くの期待をすることもなかった<sup>1)</sup>。企業が就職協定を無視して、頻繁に新卒予定者の「青田刈り」を行ってきた日本的な採用慣習は、特に文科系の新卒予定者の授業出席時間を削減させ、学力低下を余儀なくされた新卒を採用する結果となった。これは企業、学生、大学のいずれにとっても損失であるが、企業が大学教育の価値を軽視し、その損失を入社後の再教育でカバーできると見てきたためといえる。また産学協同の研究がアメリカ等のように進まなかったのも、従来は企業が基礎研究に余力を入れず、大学での基礎研究の価値を重視しなかった結果ともいえよう。

国も文部省による「大学設置等の量的な抑制方針」を維持して新規参入者を抑制するとともに、国立大学への運営費交付金等の国庫助成、私立大学へ

18歳人口及び高等教育機関への入学者数・進学率等の推移



文部科学省「学校基本調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成14年1月推計）より文部科学省作成（但し、平成17年度は学校基本調査速報の数値）

の経常費助成を通じて大学経営を財政的に補助し、「一行たりとも潰さない」という金融行政と類似した「護送船団方式」を機能させてきたといえる<sup>2)</sup>。

このような需要超過の時代にあつては、大学は厳格で質の高い教育内容を問われることもなく、入学定員を十分に確保でき、赤字の不健全財政に陥ることもなく、安定的な経営をすることが可能であつた。

しかし近年の日本で急激に進行している、世界的に見ても著しい少子化、18歳人口の減少は、状況を大きく変えつつある。第二次ベビーブームと呼ばれた1973年、出生数は209万人、合計特殊出生率は2.14をピークとして、それ以降は両者ともに急激な減少傾向にあり、いわゆる少子化が進んできた。2007年には出生数は109万人へと半減し、合計特殊出生率は1.32と韓国に次いで世界最低水準に激減した。その結果、18歳人口は1992年の205万人をピークに、2008年には124万人にまでほぼ半減した。

これに対して大学・短大進学率は、1976年度の39%（大学27.5%、短大11.5%）をピークに平成バブルが崩壊した1990年度の36%（大学24.6%、短大11.7%）まで漸減傾向にあつたが、バブル崩壊後の長期経済停滞という経済環境の悪化のもとで、進学率はむしろ高まる傾向にあつて、1992年度に39%（大学26.4%、短大12.4%）に戻り、2007年には54%（大学47.2%、短大6.5%）まで上昇した。

その結果1992年度のピークから2007年度にかけて、大学進学者は54.1万人から61.4万人へ13.4%増加した反面、短大進学者は25.4万人から8.5万人へ66.5%も激減した。大学・短大の進学者総数で見ると、進学率の上昇はあつたとはいえ、やはり18歳人口の激減の影響が大きく、同期間で79.5万人から69.8万人へ12%程減少した。

この間に、四年制大学は1992年度の523校から2008年度には765校にまで、実に242校、46%も激増している。この背景には短大志願者の四年制大学へのシフトや大学進学率の上昇に加え、小泉政権の新自由主義的な構造改革の一環として規制緩和が推進されたため、2002年度に「大学設置等の量的な抑制方針」が撤廃され、2003年度以降は大学設置基準が大幅に規制緩和され、事前審査制から事後届出制へと転換したことがある<sup>3)</sup>。四年制

大学進学者は同期間で13%程増加しているが、他方で短大の廃校・四年制化がかなり進んできたので、大学・短大進学者の総数は、約10万人、12%程減少しているのである。

少子化の進行により短大志願者の多くが四年制大学へシフトしたため、短大の入学人数や入学定員は、1993年度をピークに急激な減少傾向を辿り、2003年度には入学定員と入学人数がほぼ同数になって、いわゆる全入時代が到来し、定員割れに陥っている短大は2007年度には61.6%に上っている。四年制大学では全入時代が2007年度に来ると予測されてきたが、数年後に先延ばしになると見られる。集客力のある大学は志願者倍率の低下を食い止めることができて、そうでない大学は志願者倍率の低下が進み、2008年度には私立大学の47.1%が定員割れに陥っている。国公立大学および私立大学の間での競争はますます激化し、経営が悪化する大学とそうでない大学とで二極化が起こっている。

入学希望者や保護者は、求める教育内容を満たしてくれる大学はどれか、厳しく取捨選択をするようになった。長期的な経済停滞が続き、実質可処分所得が低下する中で教育費の割合が相対的に増える傾向にあつたので、その教育費負担に見合う質の高い教育を提供できるのか否かを、厳しく問うようになった。失業率も高まり、終身雇用制という日本的経営の下ではその齎寄せは新規学卒者へ行き、未就業率は高卒で約40%、大卒で約30%にまで高まり、フリーターや契約社員など非正規雇用が激増した。そのため学生は、就職活動において大学で何を学び、何を身につけたのか、厳しく問われるようになり、学生の見目も鋭くなってきた。企業も利益率が長期的低落傾向にあつた一方で、国際競争に敗退しないために基礎研究の強化を迫られてきたので、企業内教育・研究の余裕が少なくなり、大学の教育・研究への期待を強めてきた。国も、構造改革・行財政改革の一環として国立大学の独立行政法人化や私立学校法の改正を実施し、大学経営の無駄をなくして効率化や透明化・明確化を図るとともに、教育内容の向上や高質化を求めている。

少子化に伴う全入時代の到来は、一時的・短期的な現象ではなく、長期的・趨勢的な現象であり、

国公立や私立を問わずすべての大学が直面している存亡をかけた問題である。大学が受験生や学生、企業、国などが求めるそうした社会的要望に十分に応えることなく、改革努力を怠れば、受験生の減少や定員割れを来し、構造的な赤字を垂れ流し、財政不健全化や経営悪化を招来して、経営破綻の危機に陥りかねない<sup>4)</sup>。

### 3. 行財政改革・構造改革と大学改革

海部内閣のもとで1991年2月、文部省の大学審議会から『大学教育の改善について』が答申され、それに基づいて1991年6月には大学設置基準の改正が行われ、従来大学の教育課程を細部に亘って規定していた枠組みが大幅に緩和され、大綱化された。旧基準では「大学は、この章で定める基準に従って授業科目を開設する」(第18条)、「大学で開設すべき授業科目は、その内容により、一般教育科目、外国語科目、保健体育科目、及び専門科目に分ける」(第19条)と規定され、カリキュラムの重点は一般教育科目・専門科目等の科目区分に置かれていた。個々の授業科目が教員個人の責任で展開され、全体のカリキュラムにおける位置づけはあまり重視されていなかった。ところが新基準では、「大学は、当該大学、学部及び学科又は課程等の教育上の目的を達成するために必要な授業科目を開設し、体系的に教育課程を編成するものとする」「教育課程の編成に当たっては、大学は、学部等の専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養するように適切に配慮されなければならない」(第19条)と改正し、一般教育と専門教育の区分、および一般教育内の科目区分(一般(人文・社会・自然科学)、外国語、保健体育)を廃止し、全体の教育目的・カリキュラムの中で個々の授業科目を体系的に位置づけることになり、学生が修得すべき卒業所要総単位数だけを規定した。こうした大綱化により、新制大学への移行後初めて大規模な大学改革が進むことになった。各大学・短期大学は自らの教育理念・目的に基づくカリキュラム編成を比較的に自由にできるようになったので、魅力ある大学改革に取り組み、教養部の再編成・廃止や新学部・新学科の創設などの

教育組織の改革、新しいカリキュラム改革、教育方法の改革などを行うようになった。特に一般教育課程・教養部の再編成・廃止が全国的規模で行われ、5年後にはほとんどの国立大学でそれが完了した<sup>5)</sup>。

同年の改正では大綱化の一方で、大学による自己点検・評価制度を導入し、各大学に義務づけた。すなわち国家による規制を緩和し、教育の自由化を推進する一方で、それに代わる自己規律を大学自身に求めるスタンスで、行政改革を行ったといえる。また財政面でも国庫助成を削減し、私大經常費への国庫補助率では1980年度の29.5%をピークに減少し、2001年度には半分以下の12.5%まで低下したように、財政的自立化を求める方向にある。

こうした規制緩和・民活の潮流は、単に教育の分野だけでなく、行財政や経済など幅広い分野で進んでいた世界的な流れであり、新自由主義の歴史的潮流の一環であるといえる。非介入主義や夜警国家観を前提とする古典的な自由放任(レセ・フェール)主義とは異なり、また介入主義や「大きな政府」を前提とするケインジアン的な自由主義とも異なり、新自由主義は社会権・生存権などを認めて一定程度の政府介入は承認するが、基本的には個人の尊厳に基づく自由権を重視し、「小さな政府」を目指して規制緩和、減税、財政支出削減などを実施し、ダイナミックな発展の源泉となる民間活力を蘇生させようとする思潮である。

国立大学においては国家統制のもとで官主導の経営を続けていたのでは、ダイナミックな発展源泉となる民間活力は育ちにくく、世界的な教育・研究水準も達成されにくくなるという認識が広がってきた。また平成長期不況が続く中で赤字国債が大量発行されて、国家財政の累積赤字が先進諸国でも最悪の膨大な額にまで膨れあがってきたのに対して、国立大学が4割ほどの授業料収入を除けば、予算の6割近くも国税を投入しているにも拘わらず、芳しいコスト・パフォーマンスを上げていないとの批判が高まり、その社会的責任を問う声も高まってきた。予算に占める国庫助成の割合を私立大学並みに1割程度に抑制すれば、すべての国立大学は経営破綻を余儀なくされる危険性

がある。そこで1990年代後半からは国立大学の「私学化」や「独立行政法人化」という形態での民営化論が展開されるようになってきた。橋本内閣でも森内閣でも、教育改革が改革の柱の一つとして掲げられた。

2001年4月に成立した小泉内閣は、1990年のバブル崩壊以降の平成長期不況（失われた10年）から日本経済を再生するために「聖域なき構造改革」を断行し、大学も構造改革を免れるわけにはいかなかった。2001年6月には「大学の構造改革の方針」（遠山プラン）が発表され、「経営責任の明確化により機動的、戦略的に大学を運営する」経営改革方針が打ち出され、国立大学法人化の方向が明確となった。行政改革会議の答申を受け、2003年7月には国立大学法人法が成立し、翌2004年4月から同法が実施されて、とうとう国立大学に独立行政法人化のメスが入れられ、新制大学移行後初めての大きな組織改革を迫られることになった。「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、設立される法人をいう（独立行政法人通則法第2条）。従来は文部科学省内の一機関であった国立大学を、この仕組みを援用して「国立大学法人」として独立した組織に再編成し、大学運営を効率化・透明化すること、および教育・研究水準を高めることを目的とした。財政運営は従来は国立学校特別会計によりなされてきたが、法人化後は学生生徒納付金等の自己収入と国からの運営費交付金とを二大財源として、各大学毎に独立した会計に基づいて財政運営を行うことになった。

国立大学の組織改革と並行して、同じく2004年4月から改正私立学校法が施行され、私立大学の組織改革も推進されることになった。

#### 4. 国立大学法人化の改革

2004年4月から国立大学法人法が施行され、国

立大学は独立行政法人化により新制大学移行後初めて大きな組織改革を余儀なくされることになった。国家統制のもとで自主的・自律的な教育研究活動を制約されていた状況から大幅に規制緩和をし、各国立大学がそれぞれの教育理念に基づいて自主的・自律的な教育研究活動を発展させ、それを国際的水準に高められるようにすることが、一つの目的であった。こうした教育の規制緩和・自由化の方向は、すでに1991年の大学設置基準の大綱化により打ち出されていた方向である。もう一つの目的は、国家財政の膨大な赤字累積化を背景に行財政改革の一環として、従来公的機関とされてきた組織を政府から独立させ、経営の効率化・透明化、財政運営の健全化を推進することである。

「国立大学法人」は、国立大学を設置することを目的として、国立大学法人法の定めるところにより、政府が出資・設立する法人である（国立大学法人法第2条）。学長を中心とした全学的な運営体制を整備するべきであるという大学審議会の答申（21世紀の大学像と改革方向について、1998年10月）を受け、法人の長を学長とすること（同法第10条）、および学長は国立大学法人を代表し、その業務を総理すること（同法第11条）を定め、学長・理事長一体制を採用した。これは私立大学では早稲田、慶応、法政などが採用してきた制度であり、少子化を背景とする競争激化の時代に生き残るには、意思決定を円滑・迅速にしかも強力に行う必要があるので、非常に適した制度といえる。

大学運営の責任主体となるのは学長と理事で構成される役員会（私学の常務理事会に相当）であり、学長が総理する。さらにそのもとに二つの審議機関を設けたのが組織面での最大の特徴である。国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関として、経営協議会を置き（同法第20条）、議長には学長を充てる。その委員のうち半数以上は学外委員であることを要する。これは私学の理事会と評議員会の機能を統合したような機関であり、法人経営の重要事項を審議する。もう一つは、国立大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関として、大学の教職員で構成される教育研究評議会を置き（同法第21条）、議長には学長を充てる。

これは教学の最高審議機関であり、私立大学の学部長会議のような機能を果たす。

学長は学長選考会議で選出し、その申出に基づいて文部科学大臣が任命する(同法第12条)。国立大学法人の所有者は国であるから、国が形式的にはその長の任命権を持つとしたが、実質的に選考するのは各国立大学法人の学長選考会議であり、これは経営協議会と教育研究評議会から同数の委員を選んで構成する。学長や理事がその構成員となってもよいが、三分之一を超えてはならないとし、現役員会による独裁制継続を原理的に防止している。実態としてはほとんどの国立大学で教職員による学長の「意向投票」を事前に行い、その選挙結果を踏まえて学長選考会議で学長を選考するか、東京大学のように学長選考会議では学長候補者を選考し、次に教員投票を行ってその当選者を学長予定者とするとところもある。したがって従来からの学長選挙制度と大きくは変わらないといえる。しかし中には「意向投票」の第一位以外のものを、学長選考会議で学長に選考するケースがまれにあり、新潟大学のように裁判になる事例もある。

国立大学法人は支出の全額を国庫助成金に依存しているのではなく、約4割は教職員の提供する教育サービスへの代価である授業料収入で賄っている。学校は授業料徴収権を持つ(学校教育法第6条)ので、学校の構成員である教職員は授業料収入による学校資産の形成に貢献し、現場の教育研究にもそれなりの理解と貢献をしているといえる。よって資産形成に貢献した分に応じて、現場の教育研究に実際に携わっている教職員の意向を反映して、学長・役員を選出することは、合理性がある。学校資産の形成にほとんど貢献しておらず、現場の教育研究にも疎い者の意向で、学長・役員選出をすることは、むしろ不合理といえる。

国立大学法人は国から独立した法人格を与えられた経営組織であり、教職員はもはや国家公務員ではなく、各法人と雇用契約を結ぶ。国の行政機関に適用される財政法、会計法などの適用は受けない。国立学校特別会計は廃止され、企業会計を準用して授業料等の自己収入と運営費交付金を二大収入源とする独立した財政運営に切り替わり、損益計算書や貸借対照表などの財務諸表を開示す

る義務を負う。運営費交付金は従来は国立学校特別会計から交付され、人件費、物件費、旅費などの予算科目ごとに国会の承認を受けていたが、法人化後は使途制限がない補助金となり、未使用額は翌年度に繰り越すことが認められるようになった。

しかし予算の約6割にも及ぶ運営費交付金を国に依存したままであり、資本金は全額を政府が出資し(同法第7条)、所有者は従来通り政府・国であるので、完全に国から独立したわけではない。もっとも国から完全に独立して独立採算制とし、予算に占める国庫助成金の割合を私学並みの1割程度まで抑制すれば、ほとんどの国立大学は経営破綻を余儀なくされる危険性がある。今回の改革で支出面での自立性や独立性は確かに高まったが、真に自立的・独立的な経営主体に改革していくためには、収入面でも国庫依存を減らして自立的・独立的な収入源を開拓していく必要がある。大学の教育研究サービスへの代価・評価が授業料や寄付金等の自己収入であるから、それが少ないということは代価・評価が小さいことを意味する。アメリカでは授業料や寄付金等により蓄積した基金残高が2008年度に1兆円を超える大学が6校もあり、ハーバード大学は3.8兆円、イェール大学は2.5兆円、スタンフォード大学は1.9兆円に上っており、日本の大学と比べ桁違いに高い評価、自己収入力を誇っている。国立大学が自己収入を安定的に増加させ、財政の健全化やさらには経営の活性化を図っていく方策として、今後10年の猶予期間のうちに運営費交付金を私学並みに1割程度まで段階的に削減し、私学並みの独立採算制にする措置があり得る。しかし現状のように原則的に毎年1%ずつ段階的に削減するだけでは、独立採算制への移行は見えてこない。

法人化に伴って雇用保険料、損害保険料、監査報酬など新たな経費負担が増えており、それらを賄うため、各大学は受託研究など外部資金の獲得をしたり、教職員の退職後にポストを補充しなかったり、若手の採用による人件費の抑制をしたり、収支改善の努力をせざるを得なくなった<sup>6)</sup>。それによりもし収入超過となれば、それを積み立てることが認められるようになったので、資金利用の効率化や経営の活性化を促進する効果をもつ。

こうした規制緩和、自立化・独立化の一方で、1991年からは大学の自己点検・評価制度が義務づけられてきたが、2004年4月からは国立大学法人評価制度が導入され、文部科学省に置かれる「国立大学法人評価委員会」が、国立大学法人及び大学共同利用機関法人の業務運営について、毎事業年度及び中期目標期間（6年）ごとに実績評価を行うことになった。その評価結果は次期以降の中期目標・中期計画の内容や中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映されるので、各大学は目標達成の成果を問われるようになった。

## 5. 私学法改正の狙い＝経営の透明化・明確化、ガバナンスの強化

少子化による売り手市場から買い手市場への競争激化を背景に、また行財政改革・構造改革が目指す規制緩和・自立化の方向で、2004年4月から国立大学の独立行政法人化改革が断行され、国立大学に「経営」という考え方を初めて導入することになった。それと全く期を一にして2004年4月、「私立学校の公共性を一層高め」、「学校法人の管理運営制度の改善」を図るため、私学法の改正が行われたが、その改正目的は国立大学の場合とはやや異なっている。

2003年10月に大学設置・学校法人審議会の学校法人制度改善小委員会は、「学校法人制度の改善について」という報告をまとめた<sup>7)</sup>。その過程で一部私学の不正経理事件や設置申請に絡む不適切事例が発生し、学校法人制度を改善する必要性が社会的にも強く認識された。私立学校法（第1条）は、私学の理念・建学精神に基づく「自主性を重んじ」、教育研究機関としての「公共性を高めること」を最も重視してきた。こうした不正経理事件や不適切事例の発生は、私学法が掲げる「公共性」を損なうものであり、私学への社会の信頼を傷つけるものである。そこで報告では、私学経営の責任を明確化・透明化するとともに、経営の規律付けすなわちガバナンスの強化により、不正や不適切を防止することを求めた。

こうした報告を受けて、私学法を改正した趣旨が、2004（平成16）年に文部科学事務次官から各学校法人理事長宛で以下のように通知された<sup>8)</sup>。「私

立学校の公共性を高めるとともにその自主性を最大限尊重する現行制度の基本に立ちつつ、各学校法人における管理運営制度の改善を図るとともに、財務情報等の公開を一層推進し、あわせて、各都道府県における私学行政の一層適切な執行に資するため、……所要の改正を行ったものである。」その第一の重要な狙いは、経営の透明化・明確化であり、理事会さえもなく創立者の専断的经营も見られたので、理事会の法定化や業務権限の明確化をし、複数の理事が代表権を持つ不合理を改めて理事長の代表権を明確化し、理事の業務分担による権限の分割登記を可能にした<sup>9)</sup>。第二の重要な狙いは、相互チェックによるガバナンスの強化であり、理事会の業務をチェックする監事・監査制度や評議員会の機能を明確化し、役員解任規定を明確化し、外部監査等で多様な意見を反映させ、財務報告の公開を義務づけた。

### (1) 理事制度の改善

従来の私学法では理事の規定はあったが、理事会の規定がなかった。そこで今次改正では、「学校法人に理事をもつて組織する理事会を置く」（第36条）と理事会の設置を法定し、「理事会は、学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」（第36条2項）と、理事の業務執行を監督する権限を明確にした。

また従来は理事の全員が代表権を持つことができるとし、寄付行為で代表権を制限してもそれを登記することはできなかったので、ある理事がその学校法人の利益に反する契約をしても、善意の第三者には対抗できなかった。そこで代表権については、「理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する」（第37条）とし、原則として理事長だけに代表権を与えた。こうした理事会の法定化と代表権の明確化とによって、第三者対抗権が付与されることになった。

次に「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、理事長に事故があるときはその職務を代理し、理事長が欠けたときはその職務を行う」（第37条2項）と理事の職務を明確に規定した。また理事の定数、任期、選任および解任の方法並びに理事会に関する規定を

必ず寄附行為に記載することも求めた(第30条)。これにより、意思決定・監督機関としての理事会と業務執行を行う理事(常務理事と呼ばれることが多い)との責任・権限の明確化が可能となった。

理事のうちには、その選任の際現に当該学校法人の役員又は職員でない者が含まれるようにしなければならない(第38条5項)とし、外部理事の導入を義務づけた。民間企業のコーポレート・ガバナンスにおいては、内部の不正をチェック・防止する仕組みとして社外役員を導入する傾向があり改正商法でも法定されたが、学校法人のガバナンスにおいても同様の方向が義務づけられた。しかし「寄附行為の定めるところにより選任する」(第38条)と規定しているだけなので、理事会による指名方式で外部理事を選任する場合には、十分なガバナンス機能は期待できない。

## (2) 監事制度の改善

学校法人における監事は、民間企業における監査役と同様に、業務監査と財産監査(会計監査)の職務を行うこと(第37条3項)によって、経営を内部からチェックする機能を持ち、その機能は内部統制あるいは内部的ガバナンスと呼ばれる。したがって監査機能を有効に行うためには、監査を受けるべき理事会からはある程度独立性を保っていなければならない。ところが従来の私学法ではそうした規定がなく、監事が理事会だけの指名で選任された例が多くあり、適切とはいえなかった。そこで今次改正では、「監事は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する」(第38条4項)と定め、形式的にはやや独立性を高めた。しかし評議員の多数が理事会の指名で選任される場合には、実質的には独立性が形骸化される危険がある。また監事のうちには、その選任の際現に当該学校法人の役員又は職員でない者が含まれるようにしなければならない(第38条5項)とし、外部監事の導入を義務づけ、ガバナンスの強化を目指した。しかし理事会の意に合った人だけが外部監事に指名されれば、その実効性は期待できない。

さらに監査の実効性を担保するため、「監査報告書を作成し、理事会及び評議員会に提出すること」(第37条3項)とし、「学校法人の業務又は財産に関し不正の行為又は法令若しくは寄附行為に

違反する重大な事実があることを発見したときは、これを所轄庁に報告し、又は理事会及び評議員会に報告すること」(第37条3項)と定めた。所轄庁への報告義務に違反すれば、監事の法的責任を問われることになるので、監事職務への責任感を強める効果はある。しかし非常勤の監事が圧倒的に多く、一種の名誉職と見なされているのが実情であり、日本的な経営組織の中で非常勤の監事が有効な内部的ガバナンスを行い得るかは疑問視されざるを得ない。

## (3) 評議員会制度の改善

評議員は学校法人の職員や卒業生から、および寄附行為で定めるところにより選任され(第44条)、理事の定数の二倍を超える数の評議員により評議員会を構成する(第41条)。そうした学校法人に深い関わりを持つ関係者の意見を幅広く反映して、理事会の意思決定に対してチェック機能を果たすのが評議員会の役割であり、内部統制や内部的ガバナンスの機能を期待されている。今次改正では、そのガバナンス機能を強化するため、「予算、借入金、重要な資産の処分に関する事項、事業計画、寄附行為の変更、合併、解散などについて理事長は予め評議員会の意見を聞かなければならず」(第42条)、「前年度の決算及び事業の実績を評議員会に報告し、その意見を求めなければならない」(第46条)と定めた。しかし評議員の多数がチェックされるべき理事会の指名で選任される場合には、評議員会によるチェック機能は働かなくなり、形骸化する恐れがあるので、適切な選任方法を採用する必要がある。

## (4) 財務情報の公開

私立学校は自主性を重んじ、公共性を高めることによって、健全な発達を図るべきものとされる(第1条)ので、公共性の高い学校法人としては、その業務や財務の透明性を高め、社会に対して説明責任を果たすことが求められる。そこで従来からほとんどの学校法人が事業報告書や財務報告書などを公開し、またその多くが財務諸表を公開してきた。今次改正では、「学校法人は財産目録、貸借対照表、収支計算書及び事業報告書を作成し」(第47条)、「これらの書類及び監査報告書を各



事務所に備えて置き、当該学校法人の設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人から請求があつた場合には、正当な理由がある場合を除いて、これを閲覧に供しななければならない」(同条2項)と義務づけた<sup>10)</sup>。

### (5) 解任規定

株式会社においては、最高決定機関である所有者の株主総会において、取締役や監査役など役員を選任のみならず解任も議決すべきことを法定している。私学法ではこうしたガバナンス関連の法的整備がかなり遅れてきたが、今次改正では漸く理事長、理事、監事などの役員を選任のみならず解任についても寄附行為で規定を定めるべきことを法定した(第30条の五)。このように選任規定だけでなく解任規定を必須要件として定めたことは、ガバナンスを強化する措置といえる。

私学法のこうした今次改正は、「私立学校の公共性を一層高め」、「学校法人の管理運営制度の改善」を図るため、私立学校における不透明で専断的な経営を廃して、経営の透明化・明確化を図り、相互チェックによるガバナンスの強化を目指すものである。決して経営の集権化・独裁化を目指すものではない。衆参両院の附帯決議では「理事長及び理事の権限の明確化に当たっては、私学の教学面における自律性の確保を図る」と明記し、衆議院での政府答弁では「理事会に対し、特別の権限を与えるようなことは内容としてございません(2004.4.7)」と声明した。

ところが私学の一部の理事会では、経営の透明化・明確化とガバナンスの強化という私学法改正の狙いを曲解して、経営の集権化・独裁化、マネジメントの強化だと勘違いし、学長、理事長、理事など役員を選挙制度を廃止し、ガバナンスを弱体化させる方向へ逆戻りさせようとする動きが見られた。ガバナンス＝経営の規律付けが弱体化されれば、経営が間違った方向へずれてもそれを修正する力が働かないので、私学法が目的とする私立学校の健全な発展はむしろ阻害される危険性がある。

## 6. 学校＝教育機関の目的と教育の公共性・外部効果

営利法人では財産上・金銭上の利益を得る目的をもって事を行うこと、すなわち利益追求の経営が目的であり、すべての事業活動は営利目的のための手段とされる。営利法人の所得や資産に対しては、法人税や固定資産税が課税される。

学校法人の目的は「私立学校の設置」であり(私立学校法第3条)、国立大学法人の目的は「国立大学を設置すること」(国立大学法人法第2条)である。学校の目的は「広く知識を授け、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させる」こと(学校教育法第52条)ゆえ、教育・研究こそが最高目的であり、学校や学校法人及びそれらの経営は教育・研究の達成手段であって、それ自体が目的ではない。教育・研究の公共性ゆえに、学校法人は公益法人と同様に、営利経営は禁止、非営利経営が原則であり、そのため学校法人は法人税も固定資産税も免除されるという税制上の優遇措置を受ける。このように経営より教育・研究を優先する組織原理・法原理が、教学優先の原理であり、経営は教育・研究という最高目的に対する手段である。この点が、営利経営を目的とする営利法人と教育・研究を目的とする学校法人とが根本的に異なる点である。ただし「私立学校の教育に支障のない限り」その収益を教育に使うという条件で、文科省に届け出て事前認可を受け収益事業を行うことができるが(私立学校法第26条)、その利益には法人税が課税される。

そもそも教育の目的とは、教育基本法第1条において「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」と謳われており、個人的利益だけでなく社会的・公共的利益に貢献できる国民の育成は、公共的な性質をもつ。国語や算数など「読み書き算盤(Reading, Writing and Arithmetic)」の教育は、洋の東西を問わず文明社会を支える必須の公共インフラといえる。こうした基礎的な初等教育は義務教育とされ、「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を

受けさせる義務を負う」(教育基本法第5条)。公共的な性質をもつからこそ、教育はすべての国民に機会均等に開かれていなければならない。「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」(教育基本法第4条)。こうした公共性をもつ教育を提供する学校も公共性を持ち、公に認められた機関のみが設置できる。「法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる」(教育基本法第6条)。この公共的性質は、教育や学校に固有に備わっているものであり、学校の設置形態が国立、公立、私立であるとは関係ない<sup>11)</sup>。

経済理論的というと、私的財と対比される公共財は、第1の条件として消費の非排除性 (non-exclusiveness of consumption) あるいは共同消費 (joint consumption) とか等量消費と呼ばれる性質を持ち、第2の条件として供給の排除不能性 (non-eliminability of supply) あるいは結合供給 (joint supply) といわれる性質をもつことである。両者の性質を完全に備えた財は完全公共財とか純粋公共財といい、部分的にもつ財は準公共財という。義務教育は国防サービスと同様に、特定の個人だけが享受するのではなく、国民の誰でもが(年齢条件はあるが)その便益を享受できる。ある個人が消費したからといって、他の個人の消費量が減るわけではなく、共同して等量ずつ消費できる。よって消費の非排除性という第1条件を満たす。また義務教育は国防サービスと同様に、特定の個人だけに供給されるのではなく、国民のすべてに対して誰彼の差別なく機会均等に供給されなければならない。よって供給の排除不能性という第2条件も満たすので、完全公共財ということができる。

高校教育や大学教育は義務教育ではないので、入学試験に合格し、授業料を納付しなければ受けられないが、機会均等は保証されているので、可能性としては誰もが享受する機会はある。入学定員が定まっているので、同時に希望者全員に供給されるわけではないが、機会均等が保証されているので、可能性としては誰にも供給される機会はある。よって完全公共財ではないが、準公共財と

いうことはできる。今後全入時代になれば、入学希望者と入学定員が同数になるので、完全公共財ではないが、より完全公共財に近づいていくであろう。

教育によって育成された人的資本や研究により得られた知識は、社会での労働・企業活動を通じて、個人の所得を生み出すだけでなく、会社や地域や国の活動にも好影響を及ぼし、社会全体の発展に市場評価されにくい外部効果を及ぼす。ある家が外灯を設置すれば、自分の家の夜間防犯に役に立つだけでなく、近隣の夜間防犯にも役に立って、市場評価されにくい外部効果をもたらすのと同様である。清成(2006a, p.11)によれば、「大学教育のメリットは、教育を受ける個人のみならず、社会全体に及ぶ。したがって大学教育には「外部効果」が存在する。」

教育・研究のもつ公共性(公共財的性質)と外部効果こそは、政府がさまざまな政府規制を行ったり、政府補助金を供与したり、また税制上の優遇措置を与えている政治的・経済的根拠をなしている。国立大学法人では授業料等の自己収入が約4割で国庫助成が約6割であるが、私立の学校法人では授業料等の自己収入が約9割で国庫助成が約1割である。すると国立大学は私立大学の6倍近い公共性や外部効果をもっているかということ、そういうわけではない。国立でも公共性や外部効果が低い教育・研究成果しか上げていないこともあり得るし、私立でも高い教育・研究成果を上げていることもあり得る。各大学の教育・研究が生み出す公共性や外部効果を適正に評価して、それに見合った国庫助成の適正な在り方を策定することが、税金の有効な使い方をするうえで重要であろう。

経済理論では、完全競争市場で私的財の効用最大化と営利企業の利潤最大化の結果、達成される市場均衡はパレート最適となるという命題が、厚生経済学の第1基本定理として証明されている。このとき、2つの私的財について、

$$\begin{aligned} \text{個人Aの限界代替率} &= \text{個人Bの限界代替率} \\ &= 2\text{財の限界変形率} \end{aligned}$$

という関係式が成り立つ。

しかし公共財では共同消費、等量消費という性

質があるので、この定理が成立せず、私的財と公共財とについて、

$$\begin{aligned} & \text{個人Aの限界代替率} + \text{個人Bの限界代替率} \\ & = 2\text{財の限界変形率} \end{aligned}$$

という関係式が成り立つ。すなわち公共財を含む資源配分がパレート最適になるためには、私的財と公共財との限界代替率の和が限界変形率に等しくなければならない。これを最初に証明した学者に因んで、Samuelson (1954) の条件という。ゆえに公共財の最適供給は市場機構では達成できず、社会的厚生関数に基づき政策的に可能となる。

よって公共財的な性質を有する教育の提供を、市場原理に基づく営利法人の経営に準拠して行うことは、最適な資源配分を達成できない。教学優先の原理を無視し営利法人の経営優先の原理を学校法人にそのまま適用することは、経済理論的に誤りである。もちろん学校では経営効率を無視して大幅な赤字を出せば、確かに財政破綻から解散を余儀なくされる危険性があるので、経営効率は必要ではある。しかしそれは教育・研究という公共性をもつ学校の目的にとってはあくまでも手段であり、「私立学校の教育に支障のない限り」で、経営効率を確保し、財政の健全化に努める必要がある。

#### 【注】

- 1) 私学をめぐる社会・経済等の状況の変化については、片山 (2006) を参照。
- 2) 教育の「護送船団方式」については、金子 (2001) を参照。
- 3) 18歳人口が急激に減少する局面で、これだけ多くの大学が増設されたことに対して、清成 (2008) は疑問を提示し、大学は構造不況業種になったとの認識を示している。
- 4) 清成 (2008) は「定員割れの状況などから破綻する大学が出てきてもおかしくない」と指摘している。
- 5) 大綱化を共通 (教養) 教育の立場から分析・評価した論考に、林正人 (2003) がある。
- 6) 山本 (2008) は、04～06年度の大学の財務状況を調査した結果、大半の大学が外部資金を思うように獲

得できず、外部資金を増やした大学は人件費を増やし、そうでない大学は人件費を削るという「2極化」が見られるという。

- 7) 滝澤 (2006) によれば、学校法人制度改善検討委員会の提言内容は、以下のように要約される。「ガバナンス強化のための提言の基本的方向は、学校法人の基本的な管理運営機関である理事会、監事、評議員会それぞれの役割分担と責任・権限の明確化ならびに相互チェックの強化であり、さらに財務情報の公開である。」
- 8) 平成16年7月23日付で文部科学事務次官名で出された「私立学校法の一部を改正する法律等の施行について (通知)」
- 9) 私学法改正を経営組織の改善という側面から検討したものに、藤田 (2006) がある。
- 10) 松本 (2006) は、情報の開示という観点から私学経営の社会的責任を指摘している。
- 11) 清成 (2006a) は、学校の公共的性質は、学校の設置形態には関係ないことを強調しており、以下の判決を引用して例証している。「現行教育法規をみると、国立大学、私立大学を問わず学校教育法、教育基本法の適用を受け、両者は同一の目的をもつ教育機関であり、両者の本質的差異は認められない」(金沢地裁判決, 1971年3月10日)