

改正私学法と大学の経営・ガバナンス

法政大学教授 林 直嗣

『ガバナンス問題通信』2006年8月、第15号、pp.1-4、(一部加筆)

1. 改正私学法の狙い= 経営の透明化・明確化、ガバナンスの強化

一部私学の専断的経営が招いた不正入試事件を直接的契機とし、少子化による競争激化を背景に、「**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、2004年4月私学法の改正が行われた。第一の狙いは**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経営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。第二の狙いは**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。これらは私学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、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も「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立性の確保を図る」と明記し、衆議院での政府答弁でも「**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)」と言明した。

ところが本学理事会は2006年2月8日付け文書で、「理事長は、法政大学総長(学長)をもってこれにあてる」という「規定は、学校経営の最終権限を有する理事会、学校法人の代表者としての理事長の経営責任を定めた改正私学法が施行された現在において、適切でないことは明らかである」と断じ、総長選挙制度等を廃止するように「**今期理事会は、総長(理事長・学長) 理事及び中高校選出方法を改定した**」と教職員に通知した。これは**経営の集権化・独裁化**を目指すものであり、**経営の透明化・明確化**を目指す私学法の改正趣旨に違反する疑いが濃い。また突然の「改定通知」にほとんどの教職員は大きな驚きを覚えたと思うが、現行寄附行為・選挙規則において選出権がない理事会が、40年間も選出権を有し行使してきた教職員の過半数の了解を得ずに、一方的に選出権を理事会指名制の選考委員会へ強行移管すれば、手続き的にも違法の疑いがある。また本学学則第1条で「**民主主義の精神**」に基づくことを謳っているので、学則違反も疑われる。

2. 学校=教育機関の目的は何か? 教学優先か経営優先か?

営利法人では利益追求の経営が目的であり、すべての事業活動は手段である。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「**学校の設置**」であり(私立学校法第3条) 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その達成手段である。教育・研究の公共性ゆえに学校法人は公益法人とされ、**営利経営は禁止、非営利経営が原則**である。そのため学校法人は**法人税も固定資産税も免除**される。このように経営より教育・研究を優先する法原理が**教学優先の原理**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て収益事業を行うことができ（私立学校法第 26 条）、その利益には法人税が課税される。

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（厚生経済学の基本定理）。しかし公共財ではこの定理が成立せず、別の原理により最適となる（サミュエルソンの定理）。ゆえに公共財の最適供給は市場機構ではできず、社会的厚生関数に基づき政策的に可能となる。教育は誰にも**機会均等**でなければならず、**社会的厚生を反映する設置基準**に基づいて提供されるべきで、**社会への外部経済効果**もあるので（清成忠男「私立大学の公共性」『IDE 現代の高等教育』）、**公共性**を有する。小中学教育は**完全公共財**とされ、**高大学教育は準公共財**（完全公共財と完全私的財の間）であり、その公共性が政府規制と政府補助金及び公益法人の特典の経済的根拠をなす。**公益法人としての教学優先の原理**を無視し**営利法人の経営優先の原理**を学校法人に適用することは、違法であるだけでなく、経済理論的にも誤りである。効率経営は必要であるが、教育・研究という学校の目的にとっては手段である。学校では経営効率を無視して大幅な赤字を出せば、財政破綻から解散を余儀なくされる危険がある。「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。

3 . 学校 = 教育機関の経営権は誰にあるか？

「学校の設置者は、その設置する学校を管理」（学校教育法第 5 条）すると定められており、設置者である国、地方公共団体、及び学校法人に学校の「管理」権を認めているが、この「管理」control は**経営 manage** と同じではない。一方で「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する」（同第 58 条第 3 項）と定め、また小・中・高校等でも「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」と定め、**校務 = 学校業務を司る権と所属職員の監督権が学長・校長**にあることを明記している。校務 = 学校業務とは、教学事項だけでなくそれに関連する学校の業務全般を指し、「司る」は manage であるので、所属職員の人事権も含めて立案・執行双方を行う**経営権**を意味するものと解される。よって学校の設置・管理に関わる**学校法人の業務 = 法人経営を理事長が総理**する一方で、**学校の業務 = 学校経営は学長が統督**し、法人経営と学校経営との権限・責任の分離を定めるのが学校教育法の趣旨といえる。この原則は下位法の私学法を改正しても変わらない。

さらに憲法の「学問の自由」に基づいて「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」（同第 59 条）と定め、**学部教授会が重要事項の意思決定権**をもつことを法定している。その結果、その代表者会議であり学長が招集する**学部長会議が学校（教学）経営上の重要意思決定機関**となる慣例が形成された。それと**法人経営を司る理事会**の意思決定とを調和・統合を図る形で、ピラミッド型の企業組織とは著しく異なる**独特の複合的な意思決定・組織構造**が大学では必要となり、形成されてきた。

「国立大学法人に、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

協議会を置く」(国立大学法人法第 20 条)とされ、法人経営権は設置される側に委ねられ、設置する側の国は資本金出資権(同第 7 条)はもつが、監督・監視権を行使するにとどめている。よって学校教育法上の「**学校を管理**」は、国立大学の場合は**監督・監視**の意味であり、経営の意味は全くない。「学長は、学校教育法 ... に規定する職務を行うとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する」(同第 11 条)「**経営協議会に議長を置き、学長をもって充てる**」(同第 20 条 5 項)とし、**学長が学校経営権と法人経営権との両者を統括し、かつ学長が経営協議会議長を兼務**すると定める。**教学優先の原理**が貫かれている。

私立大学では「**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**」(私学法第 36 条第 2 項)「**理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する**」(同第 37 条)とし、「**学校法人の業務**」の**経営権が理事会**にあり、その**総理権は理事長**にあると定めている。他方で学校教育法は「**校務=学校業務**」の**経営権や所属職員の人事権は学長**にあると定めている。学校法人の業務=法人経営と学校業務=学校経営は法律通りできるだけ明確に区別されるべきではあるが、実際には密接に関連している部分もあるので、実際の運用では建学精神に依拠して**私立大学の場合は多様な経営形態**を文科省は認めている。

第 1 類型は**学長経営権・学長理事長分離・授業料依存型**で、選挙で選ばれた学長が学校経営権を持ち、法人経営権を持つ理事長と分離する。国と国立大学の関係のように、設置する側は**監督・監視権**だけを持ち、設置される側の大学・**学長が学校経営権**を持つ。理事長が学校経営権に介入して権力闘争も起こるが、教学優先の授業料依存型なので、学校経営権は学長側に委ねる方が原則である。明治大学、関西学院大学などがこの類型に属す。

第 2 類型は**学長経営権・学長理事長一体・授業料依存型**であり、選挙で選ばれた**学長が学校経営権**を持ち、**法人経営権を持つ理事長を兼務**し、強い指導力の下に**大学と学校法人を一体に経営**する。教学優先の授業料依存型なので、**学長主導**が原則である。国立大学と同様の類型であり、法政大学、慶應義塾大学、早稲田大学などがこれに属す。

設置者は「その学校の経費を負担する」義務を負う(学校教育法第 5 条)が、第 1・2 類型では経費の多くを賄う基金を出す財団が存在せず、**法人が負担義務を果たす能力が殆どない**(法政大学では僅か 3%)ので、**学校(大学・付属校)が徴収権を持つ授業料等**(学校教育法第 6 条)で経費の大半(**法政大学では約 9 割**)を賄い、法人は財政的には学校に大半を依存する。**学校資産の源泉も授業料等**が大半であり、形式的所有者は法人だが**実質的所有者は学校**である。当然の帰結として第 1 類型では学長が学校経営権を掌握し、第 2 類型では**学校の長が法人の長を兼務**し、学校経営権と法人経営権を一体的に統括する。「**総長が理事長を兼務**すると、確かに政策決定は速やかになる可能性はありますが、**経営の才能のない人がトップになった場合、その結果は惨憺たるものになります**」(清成忠男 HP)。よってこの類型では経営者をたらい回しせず、選挙で定期的にチェックする必要がある。

第 3 類型は**理事長経営権・財団出資型**であり、設置する側の学校法人理事長が法人経営権と学校経営権を併せ持ち、自ら学長となるか(**学長理事長一体型**)学長を任命して理事長リーダーシップの下に学長に一定程度の大学運営権を持たせる(**学長理事長分離型**)。経費を賄う**基金を出す財団**が別途あり、学校資産の実質的な所有者でもある場合が典型で、小規模な同族経営系や宗教系にこの類型がみられる。特に理事長が絶対的な経営権を持つケースは、ワンマン経営となる。この類型では**教学優先が軽視され経営優先**となる危険性

が高いため、不祥事が起こっており、私学法改正の直接的契機となった。

第 4 類型は**学長経営権・財団出資型**であり、経費や資産の多くは財団が出資するので、理事長は法人経営権と学長任命権は持つが、**学校経営権を学長に委ね**、経営実績が不振の場合には学長を解任する。ハーバード大学などの米国の有力私立大学はこの類型に近い。

現行私学法の下では以上のようなほぼ 4 類型の経営形態が可能である。理事会は 2 月 8 日付け文書で「そもそも私立大学は、学校法人が設置し運営するものであることを理解しなければならない」というが、「学校法人が運営」という規定は学校教育法や私学法にはない。同文書では「大学運営においては、理事長のリーダーシップの下、トップマネジメントが経営理念・政策・方針などを策定し、迅速に遂行する経営力を持たなければならない」というが、私学法にはこの規定はない。逆に学校教育法や私学法は上記 4 類型及びその変種など多様な経営形態を認めている。私学法改正の目的は第 3 類型に見られる前近代的・専断的・不透明な私学経営を廃し、学校の公共性を高め、管理組織制度の健全化を図ることにある。本学理事会による総長候補者選挙廃止と理事会指名制の総長選考委員会方式の方針決定は、1953 年の学内理事候補者推薦規則よりかなり非民主的な制度への復古であり（『法政大学百年史』参照）**第 2 類型から第 3 類型の集権的独裁制へ組織復古を目指すアナクロニズム**であって、私学法改正の目的・立法趣旨に違反する疑いが濃い。

4. 所有と経営の分離

バーリ＝ミーンズが指摘したように近代株式会社制度の確立により所有と経営は分離し、所有者と経営者を兼ねる資本家（＝オーナー経営者）は大企業では稀少となった。会社は株主の所有になるものであり、所有権は客体に対する絶対的・排他的な支配権であるので、株主こそ会社の最終的な支配権を有する。経営権は所有権ではなく、資産の使用・収益権に他ならず、所有権から派生した下位の債権にすぎない。株主から経営者が任期の間だけ委託され、預かっている権限にすぎない。経済理論ではこの関係を**プリンシパル＝エージェント関係**という。よって**社長や取締役等の経営者の任命権は、所有者である株主が持ち、最高議決機関である株主総会で決定する。経営者の任命権は経営者にはない。**会社法では、株式会社の発行済み株式の過半数を獲得すれば経営権を獲得でき、3 分の 2 以上を獲得すれば単独で重要事項を議決できると規定されている。よって M&A（吸収・合併）などにより会社の過半数の株式を所有すれば、経営権や経営者任命権を獲得できる。ほとんど出資していない雇われ（サラリーマン）経営者が、株主総会の議決を無視して経営権を私物化すれば犯罪行為となる。企業集団で雇われ経営者が経営権を維持する場合でも、系列企業間の株式持ち合い等により所有権の実効支配が行われていることが必要である。

学校法人等の非営利法人でも、その所有者こそが経営者の任命権を持ち、経営者には経営者の任命権はない。国立大学法人ではオーナー経営者はいないので、学長＝法人の長は学長選挙の結果を重視して最終的に学長選考会議で選任し、国が任命する。一部の私学に見られるオーナー経営者は、所有者でもあるので支配権を持ち、経営者任命権を持つ。しかし慶応、早稲田、法政のようにオーナー経営者が存在せず、120 年を超える歴史の中で授業料収入を主たる資産源泉としてきた私学は、授業料収入や寄付に貢献した現役・退役の教職員（学長等を含む）や寄付者等による共同体的所有であるので、経営者はそうした関

係者による選挙で選ぶ必要がある。経営者任命権に関しては、この選挙が会社の株主総会に該当する。雇われ（サラリーマン）理事長・理事でも過半数の出資をしたならば、所有者として経営者任命権を持つが、ほとんど出資しなければ、経営者任命権はない。よって1967年以來確立されてきた総長選挙制度を破壊して、出資もしてない理事会が経営者任命権を独占しようとするのは、無法な越権行為といわざるを得ない。こうした越権行為に対して約3分の2の専任教員が反対を表明している。日本資本主義の父・渋澤栄一は言う「**信任を失った経営者は去れ**」。

5. 企業のガバナンスと学校のガバナンス、違いは何か？

近年の企業ではコーポレート・ガバナンス（governance）が経営（management）とは別に問題とされ、企業金融論で専門的に議論されてきた。経営は取締役や最高執行役員 CEO などの経営者が行うが、株主、銀行、監査役、労働組合、消費者など企業内外のシェアホルダー（株式所有者）やステークホルダー（利害関係者）が**相互牽制により「経営の規律付け」**をすることをガバナンスという。統治ないし協治と訳す。政治学では最近ではガバメント（government = 統治）と区別し、ガバナンスを協治と訳す傾向がある。ガバナンスの強化は学校法人制度改善小委員会でも審議テーマとされ（瀧澤博三「私立大学ガバナンスの現状」『IDE 現代の高等教育』参照）私学法改正で法定化された。

理事会は2月8日付文書4頁で「民間企業においては、主に現取締役会が次期取締役選任案を株主総会に提案し選任しており、代表取締役は取締役の中から取締役会が選任している。いずれも本学と比較すると、組織のガバナンスを有効に実施できる経営者を選出するシステムとして機能している」という。「ガバナンス」を「経営」の意味に誤解しており、「ガバナンスの強化」ではなく「経営の集権化」の方針を打ち出したと見られる。

利潤最大化を追求する営利法人では、経営者の失敗により赤字や業績不振が続く場合には、取締役会、監査役、労働組合など企業内部から経営者への批判が出るが、こうした内部からの経営の規律付けを**内部的コーポレート・ガバナンス**という。また債権者の銀行から経営介入が行われたり、株主総会でも責任追及が行われ、市場や監督官庁からも監視が効くが、こうした外部からの経営の規律付けを**外部的コーポレート・ガバナンス**という。両者が恒常的に働く結果、経営者は責任を取って退任せざるを得なくなる。

他方で非営利法人の大学では利潤原理は働かず、経営者の失敗により赤字や業績不振が続く場合でも、理事会や教授会など大学の内部からガバナンスが作用しにくい。債権者からの経営介入もなく、株主総会で責任追及もなく、文科省の監督も文教的基準が主で財務内容の細部チェックにまで至らないので、外部的なガバナンスが働きにくい。第三者評価委員会、公認会計士監査、監事制度、大学基準協会の認証評価はあるが、チェック作用は弱く、経営者を交代させるほど強力ではない。その結果経営責任の追求は曖昧で、経営者が退任を迫られることも少ない。そこで多くの大学では、**学長や理事の選挙制度**を活用して**経営の健全性を定期的にチェックする仕組み**が必要とされ、実際にそれが機能してきた。過去に不祥事を起こしたり破綻に追い込まれた大学の多くは、学長や理事の選挙制度がないか、それが有効に機能しない組織であった。「法人経営が誤った方向に向かえば破綻しかねない。教学部門が法人経営に無関心であることは許されない。教学部門から優れた法人

経営者が登場することこそ望ましい」(清成忠男「学校法人は大学の向上と継続に最終責任を負う」『カレッジマネジメント』)。選考委員会方式を併用すると否とに拘わらず、教職員による**選挙制度**を活用して**教学部門から優れた総長や理事を選出し**、法人経営が誤った方向へ向かって破綻しないように**定期的選挙によりチェックするシステム**こそ望ましい。