教育基本法と学校法人ガバナンス

法の理念とガバナンス改革の方向性を考える

福岡工業大学
経営企画室次長　鶴﨑新一郎

はじめに

令和3年7月に設置された文部科学省の学校法人ガバナンス改革会議（以下「改革会議」）は、12月3日に最終回（第11回）を開催した。同会議では、学校法人のガバナンス強化を目的とした私立学校法改正へ向けた検討が進められ、最終報告書（以下「報告書」）が取りまとめられた[1]。

本稿は、報告書の内容を踏まえつつ、教育法体系における大学等を設置・運営する学校法人のガバナンスの在り方について考察を行う。まず、民法の法人条項と私立学校法（学校法人の根拠法）のヒエラルキーを確認する。次に、教育基本法等における学校法人の位置づけおよび私立学校・大学との関係性について条文を確認し、学校法人制度の特性を明らかにする。さらに、以上の検討も踏まえ、学校法人ガバナンス改革の考え方を論じるとともに若干の提言を行う。

結論としては、改革会議で検討された公益法人制度等に関する「法的枠組み」の形式的な論理に依拠するのではなく、それを超えて私立学校・大学における教育研究機関としての「特性」を重視した学校法人ガバナンスが必要であることを主張する。

このような構成の本稿は、報告書の内容に対する逐条的な批評を加えるものではない。強調したい点は、学校法人および私立大学のガバナンスを考究するにあたって、日本国憲法第23条の「学問の自由」を淵源とする大学またその運営母体である学校法人に対する法の理念的な枠組みを踏まえ、学校法人ガバナンスの在り方を再考する必要があるということである。

1　民法の法人条項と私立学校法（学校法人の根拠法）

本項では、周知のことではあるが今一度、学校法人の設立等に関する法規制の基本的考え方を俯瞰し、民法における法人条項とその特別法である私立学校法における関係性を確認していきたい。

(1)民法第3章「法人」の第33条（法人の成立等）は、第1項で「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない。」、第2項では「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益を目的とする法人、営利事業を営むことを目的とする法人その他の法人の設立、組織、運営及び管理については、この法律その他の法律の定めるところによる。」と規定する。

まず、同法33条1項が法人法定主義[2]を宣言し、すべての法人の根拠法であることを明確にする。次に、同法33条2項では、法人の目的の相違に応じて、①「公益を目的とする法人」、②「営利事業を営むことを目的とする法人」、および③「その他の法人」の3つに法人を区分している。各法人の設立、組織、運営及び管理は、民法その他の法律によると定めている。

(2)この条文下において、私立大学を設置する学校法人の法的性格は、もちろん「学術」である公益を目的とする法人であることは明らかだ。旧制の私立大学は、民法に基づき財団法人として設立されていたが[3]、戦後の新制大学制度の発足により、学校法人制度が導入され、それを規制する私立学校法における関係性を確認していきたい。

(1)民法第3章「法人」の第33条（法人の成立等）は、第1項で「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない。」、第2項では「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益を目的とする法人、営利事業を営むことを目的とする法人その他の法人の設立、組織、運営及び管理については、この法律その他の法律の定めるところによる。」と規定する。

まず、同法33条1項が法人法定主義[2]を宣言し、すべての法人の根拠法であることを明確にする。次に、同法33条2項では、法人の目的の相違に応じて、①「公益を目的とする法人」、②「営利事業を営むことを目的とする法人」、および③「その他の法人」の3つに法人を区分している。各法人の設立、組織、運営及び管理は、民法その他の法律によると定めている。

(2)この条文下において、私立大学を設置する学校法人の法的性格は、もちろん「学術」である公益を目的とする法人であることは明らかだ。旧制の私立大学は、民法に基づき財団法人として設立されていたが[3]、戦後の新制大学制度の発足により、学校法人制度が導入され、それを規制する私立学校法における関係性を確認していきたい。

(1)民法第3章「法人」の第33条（法人の成立等）は、第1項で「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない。」、第2項では「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益を目的とする法人、営利事業を営むことを目的とする法人その他の法人の設立、組織、運営及び管理については、この法律その他の法律の定めるところによる。」と規定する。

まず、同法33条1項が法人法定主義[2]を宣言し、すべての法人の根拠法であることを明確にする。次に、同法33条2項では、法人の目的の相違に応じて、①「公益を目的とする法人」、②「営利事業を営むことを目的とする法人」、および③「その他の法人」の3つに法人を区分している。各法人の設立、組織、運営及び管理は、民法その他の法律によると定めている。

(4)以上のとおり、学校法人は公益法人の1つであり、また、学校法人を規制する私立学校法は、民法の特別法であることから、私立学校法の条文は、民法に優先して学校法人に適用される関係にあると解される[4]。

2　教育基本法等における学校法人の位置づけ

「法人」としての学校法人が、教育法体系の中でどのように位置づけられているのかを、教育法の最高規範である教育基本法およびそれに関連する私立学校法の条項を確認することで明らかにしたい[5]。

(1)教育基本法第6条は、学校教育の基本を定める。同条1項は、「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。」と規定する。ここでいう「法律に定める学校」は、学校教育法第1条に定める小学校、中学校、高等学校および大学等であり、また、「法律に定める法人」は、原則、学校教育法第2条、私立学校法第3条で定義づけられる「学校法人」を指している。

(2)私立学校法第2条3項は、「この法律において「私立学校」とは、学校法人の設置する学校をいう。」と定め、同法第3条は、「この法律において「学校法人」とは、私立学校の設置を目的として、この法律の定めるところにより設立される法人をいう。」と規定する。

(3)以上の定義規定と相まって、教育基本法は、教育を行う主体として、国、地方公共団体と並び、「法律に定める法人」としての学校法人を間接的に示すことにより、教育法の最高規範である同法自体の体系に学校法人を位置づけている。

3　教育基本法と私立学校・大学の関係性

教育基本法は、私立学校および大学の基本的な役割[6]についても規定する。本項では、この関係性に焦点を当てることで、大学の特性、また私立学校の公の性質（＝公共性）が重要なキーワードであることを確認する。

(1)大学の基本的役割と特性　教育基本法は、同法第7条1項において、「大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。」と大学の基本的な役割について規定する。また、同条2項では、「大学については、自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない。」と規定する。同法6条で規定した「法律に定める学校」が「公の性質」を有することを、本条では、「私立学校」という制度を定立し、私立学校の公の性質および重要な役割として具体的に定めることによって、私立学校の責務を明確にしている。さらに、私立学校教育の振興に当たっては、私立学校の自主性を尊重することを宣言している。

(3)以上のように、教育法制度の立案において、何が適正かつ公正であるかは、文部科学省等の政策立案者の考え方に依拠することとなるが、私たち大学人として、法の理解において一つの正論を持ち、学校法人および私立学校が進むべき方向性を提言することが重要である。

(2)改革会議の報告書においては、評議員会の最高監督・議決機関化や理事・監事選解任権の付与など、多くの重要な事項は、私立学校の自主性を法定事項として私立学校法改正の俎上にのせることを提案している。この点に関し、令和3年9月9日に開催された同会議第5回会合（オンライン）では、私立学校関係団体等からのヒアリングが実施され、懸念事項等の意見が表明された[8]ところであるが、結局、最終の報告書には反映されていない。しかしながら、同年11月13日に行われた検討会議座長から文部科学大臣への報告書手交後の報道によれば、文部科学省は「理事会の意思決定機関としての機能は維持し、評議員会には諮問機関だけでなく監督機関としての役割を与える」「理事の選任は評議員会に報告」などの案を検討中であるとしている[9]（脱稿後、学校法人制度改革特別委員会が1月18日に設置されるとの情報に接した。）

(3)本稿筆者としては、今次の学校法人ガバナンス改革は、従来の公益法人および社会福祉法人改革と同一の文脈で学校法人改革を成そうとするものであると考える。この点、日本国憲法第23条の「学問の自由」を淵源とする大学の自治や私学の自治、さらには教育基本法等の教育法体系における学校法人の位置づけを考えるならば、法制化に当たっては前述したように、他の公益法人の設置根拠と一線を画した内容にすべきである。すなわち、教育基本法の崇高な理念の下で、学校教育が行われること、その運営基盤として学校法人制度が導入されたことを重視するならば、民法理論を端緒とする公益法人および社会福祉法人改革における法人制度に関する「法的枠組み」の形式的な論理を学校法人ガバナンス改革に組み込むべきではない筈である。

提言～　おわりに　～若干の

以上の考察の結果として、学校法人ガバナンスの改革の方向性を提示してみたい。

(1)まず、私立学校を運営する学校法人のガバナンスは、建学の精神に基づく自主性を尊重しなければならない。その上で、理事会や評議員会の性格づけは現行法制度を基本に検討すべきである。大規模法人については、現行の私立学校法においても「前項各号に掲げる事項は、寄附行為をもつて評議員会の議決を要するものとすることができる。」（第42条2項）とする規定があることから、この議決を重視する法改正を構想することも1つの選択肢となる。一方で、生き残りをかけた迅速な意思決定が求められる小・中規模法人については、理事会を最終意思決定機関とするガバナンス体制を維持する方が妥当である。

(2)次に、学校法人の不祥事対応が必要であるとすれば、私立学校法第60条（措置命令等）における文部科学大臣の権限を強化し、理事会等への措置命令を機動的に行えるように法令の改正を行うべきである。なぜなら、不祥事の学校法人を想定した制度改正は、私学を取り巻く困難な環境下で、真摯に学校経営に取り組んでいる多くの学校法人をも巻き込むこととなり、適切な対応とは言い難いからである。

(3)最後に、今後の検討の方向性としては、「はじめに」および前項「4」でも言及したように、改革会議で検討された公益法人制度等に関する「法的枠組み」の形式的な論理に依拠するのではなく、それを超えて私立学校・大学における教育研究機関としての「特性」を重視した学校法人ガバナンスに関する有識者会議、令和3年3月19日）。

・市川昭午「多義化する私立大学及び学校法人」『私立大学研究の到達点』（日本私立大学協会附置私学高等教育研究所、2021年）8頁。

・両角亜希子「私立大学のガバナンスの課題と未来」『私立大学研究の到達点』（日本私立大学協会附置私学高等教育研究所、2021年）46頁。

・西井泰彦・坂下景子「学校法人ガバナンス有識者会議　とりまとめへの危惧・留意点について」教育学術新聞アルカディア学報699号（2021年6月9日付）1～2面。

・両角亜希子「私大ガバナンス一有識者会議の提言から考える」教育学術新聞アルカディア学報699号（2021年6月16日付）2面。

・第74回公開研究会『大学経営を巡る課題と展望Ⅱ』（私学高等教育研究所、2021年8月27日開催）資料一式。

・尾﨑安央「学校法人ガバナンスをめぐる法的課題」法律時報93巻9号（2021年8月）102頁以下（各分野の論者による連載論文も参照）。

・『私立大学のガバナンスに関する現況調査（速報版）』（日本私立大学協会附置私学高等教育研究所、2021年11月30日付）。

・田中愛治（日本私立大学連盟会長）「改革会議案、教育の視点欠く／私大のガバナンス強化策」日本経済新聞朝刊（2021年12月14日付）32面。

《注》

(1)学校法人ガバナンス改革会議報告書（令和3年12月3日）。https://www.mext.go.jp/content/20211209-mxt_sigakugy-000019385_1.pdf

(2)潮見佳男『民法（全）［第2版］』（有斐閣、2019年）24－25頁。

(3)松坂浩『逐条解説　私立学校法　改訂版』（霞出版社、2016年）128頁。

(4)一般法と特別法の関係については、前掲注(2)潮見・前掲書2－3頁。

(5)本稿の検討対象である教育基本法第6条（学校教育）、第7条（大学）および第8条（私立学校）の全体の解説は、日本教育法学会編『コンメンタール教育基本法』（学陽書房、2021年）177－260頁を参照。

(6)田中壮一郎監修『逐条解説　改正教育基本法』（第一法規、2007年）110頁。

(7)前掲注(6)田中・前掲書110－111頁。

(8)「評議員会の議決機関化に懸念／学校法人ガバナンス改革会議　私学各団体が意見表明」教育学術新聞（2021年9月22日付）1面。

(9)「私大理事会の権限維持／評議員会に監督権／文科省案：私大側に配慮」朝日新聞朝刊（2021年12月14日付）3面。

［主な参考文献］

・『学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について』（学校法人のガバナンスに関する有識者会議、令和3年3月19日）。