

# 国立大学法人法と学校設置制度、法人格問題

## 私立大学の立場から考える



蔵原 清人

工学院大学・工学部

ら国立大学法人の制度を検討してみることの意味があるのではないかと思う。

### □ たくさんある国立大学法人法の問題点

国立大学法人法は国会で審議された中でも様々な問題が指摘されているが、ここでは主な問題についてあげておく。

(1) 文部科学大臣の与えた中期目標に沿ってたてる中期計画は大学の教育研究の方針及び具体的活動を規定するものであるが、それは文部科学大臣の認可を必要とするのである。

(2) 中期計画の終了時点において、文部科学省及び総務省

国立大学法人法は日本の大学人の広範な反対の声の中、十分な審議も答弁もないまま二〇〇三年七月九日に成立し、今年二〇〇四年四月から実施されようとしている。これは日本の大学全体をどう変えるものとなるだろうか。これはすべての大学人が深刻な問題として考えるべき、そして対処すべき課題となっている。本稿ではその問題を考えるために、特に私立大学の管理運営問題と関わらせて検討したい。一部の国立大学法人では経営協議会委員に私立大学関係者の参加を求めたことが最近報道されたが、私立大学のノウハウは国立大学法人の運営にとってそんなに切り札となるのだろうか。こうした点からも私立大学の立場か

の評価機関の評価を受け、その結果によっては大学の意思に関わらず予算配分の削減や、廃止、民営化を含む措置がとられることとされている。

(3)学長の権限を大幅に強めたワンマンかつトップ・ダウンの制度であり、教授会の自治が冒されかねない仕組みである。



からはら・きよひと●一九四七年、東京都生まれ●主な著書・論文に、『大学ビッグバンと教員任期制』一九九八年 青木書店 共著、『幕末維新时期における「学校」の組織化』一九九六年 多賀出版 共著、『大

学改革論の国際的展開 ユネスコ高等教育勧告宣言集』二〇〇二年 青木書店 共著、『戦前期私立学校法制の研究―私立学校の設立・組織を中心に―』「工学院大学共通課程研究論叢」三五―一号 一九九七年他●法人を含む私立大学の組織と運営については「私立大学の改革の課題と自活をめぐって」(「大学創造」第十号)で検討してみました。省庁再編にともなう行政機構の改革については「文部科学省の発足と大学政策の展開―「構造改革」で大学はどこに向かうのか」『日本教育政策学会年報』第九号 二〇〇二年六月をこら南下さい。

(4)当該大学の運営に大きく関わる経営協議会の委員の過半数に学外者を充てることとし、そのほかの役員、委員にも学外者を多数含めることが可能な仕組みである。これらの機関には学長選考会議を含む。

(5)国立大学の呼称は残しながら、国は設置者としての責任を回避し必要経費について責任を負わない仕組みである。

(6)国立大学の教職員を非公務員化することによって、現在の教育公務員としての権利を剥奪するものである。しかし刑罰に関しては公務に従事する職員とみなすとしている。

このほか、国立大学法人への移行に当たっての手続きや必要な予算などについても十分な手当てがなくこのままでは移行即違法状態になることが予想されていたり、国会の採択なしに文部科学省が先走って様々な通達を出していたことなど、むちゃくちゃな実態が明らかにされている。

このような国立大学法人法は文部科学大臣(国)の権限を広げ大学の自治を冒すものであって、憲法、教育基本法に違反するものであるといわなければならない。このような法律の背景には、国立大学を当面の国策Ⅱ科学技術政策に動員しようとする政治意図があることを指摘しないわけ

にはいかない。これはすでに長年にわたり追求されてきたものであり、大学を経済政策に従属させることを意味する大学政策の大転換である。(拙稿「文部科学省の発足と大学政策の展開」日本教育政策学会年報九号二〇〇二年参照)

今回の改革はもともと国立大学を独立法人化することを目指していた。文部科学省は、この改革は国立大学に法人格を与えるものであるから国立大学に自由を与えるものであると説明していた。一部の国立大学関係者もその言葉に惹かれ、独立行政法人ではあまりにも大学の独立性が保障されていないが、国立大学に即した法人となるなら法人化自体はよいといった論調も見られた。そうした議論の中で政府は独立行政法人化ではなく国立大学の特質に配慮した国立大学法人として法案を国会に提出したのである。しかし名称が変わっただけで、国立大学法人とは独立行政法人と同工異曲であるというべきであろう。事実、国立大学法人の制度、手続きのかなりの部分は独立行政法人通則法を準用している。

独立行政法人とは国の事務を受託する受け手であるから、国が計画を策定し、予算をつけ、実施結果について評価することは何の不思議はないということであろう。しか

し大学(高専やすでに独立行政法人に移行している研究機関等も)というものはそのような国の下請け機関でいいのか、そもそも学問の自由とは何であったのかを考えてみなければならぬ。

### □ 「国立大学法人」は

国立大学の設置者であり運営にもあたる

国立大学法人制度の組織の面(これをここでは学校設置制度という)ではどのような制度設計になっているのだろうか。これは私立大学にとっても重大な関心がある。それは後述するように現在のわが国の学校設置制度と根本的に異なるものなのである。

(1) 国立大学法人の性格規定に関する第一条と第二条は相違がある

まずはじめに、国立大学法人は条文の明白な齟齬があることを指摘したい。第一条では法の目的として、「国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人」の組織及び運営について定めるとある。これに対して第二条の定義では、「この法律において『国立大学法人』とは、国立大学を設置することを目的として、この法律により設立される法人をいう」とある。

国立大学法人の性格に関する第一条と第二条の規定は明らかに同じではない。第二条には第一条にあるような「教育研究を行う」という文言がないのである。

この法案の内容を検討するならば、国立大学法人は明らかに教育研究についても「業務」としており、第二条の定義はこの制度の内容を正しく表していないといわなければならないことになる。文部科学省はこの違いを故意に残したのかどうかは、今のところ確かめるべき証拠がないが、法制局のチェックもあるはずであるからには、これは意図的な行為といえるべきであろう。

(2)この法律では国立大学法人は国立大学の設置者と同時に大学そのものである

以上で見たように、この法律においては第一条の規定が国立大学法人の性格を正しく表現している。そしてそれが大きな問題なのである。すなわちこの法律では国立大学法人はすなわち国立大学の設置者であると同時に国立大学そのものなのである。第二条第一項で「国立大学法人は、次の業務を行う」とし、第一号に「国立大学を設置し、これを運営すること」と規定されていることがそれを端的に示している。

これによれば設置者は同時に大学それ自身を運営する主

体なのである。国立大学法人の役員会は（学長は理事ではないので、これは理事会ではない）中期目標等の外予算、決算、重要な組織の設置廃止に加えて、「その他役員会が定める重要事項」（第一条第二項）までも議することができる。経営協議会もさることながら法人機関である教育研究評議会は教育研究について包括的に審議する。（第二条第三項）これは従来教授会で行ってきたものの多くを含んでいる。

この評議会で審議したことがどのように決定され実施に移されるかは明確ではない。明確なのは学長は従来の学校教育法の学長職を含み「国立大学法人を代表し、その業務を総理する」（第一条第一項）ということである。これはいいかえれば設置者の責任者と設置される大学の学長を兼ねていることになる。

さらに教育や研究活動そのものを規定する中期目標について意見を言い、中期計画を作成するのは国立大学法人であるから（第三〇、三一条）、法人機関でない教授会はこれにあたらなくなる可能性が高い。

この法律は、国立大学の設置者に関するもののようにいながら（第二条）、その実は国立大学の運営の基本を包括的に規定するものとなっている（第一条他）点に大きなト

リックが含まれているのである。先に文部科学省の行為を意図的としたのはこの点にある。それゆえ必要な点では学校教育法を引きながら、教授会の権限に関する条項（学校教育法第五九条）は全く無視していることにも表れている。

この点は現在わが国のこれまでとってきた学校設置制度と大きく異なる点である。いいかえれば国立大学法人制度はこれまでの学校設置制度の統一性を破壊するものなのであるといわなければならない。その点を次に検討したい。

### ③ 戦後の学校設置制度はどうなっていたか

国立大学法人制度の問題性を理解するためには、戦後成立したこれまでの学校設置制度を理解しなければならぬだろう。これまで必ずしも強調されてはこなかったが改めてまとめてみれば次のような特徴があることに注意する必要がある。

#### (1) 「学校」は設置者の設置する施設機関である

わが国の学校設置制度は、学校の設置者について国、地方公共団体、学校法人のみを認め、それぞれの設置する学校を国立学校、公立学校、私立学校と呼ぶとした（学校教育法第二条、ただし学校法人に関する法律は私立学校法であって、学校教育法に遅れて制定されたために、学校教育

法当初の表現ではない）。そしてこの三者については設置者が違うだけであって、学校としては等しく学校教育法の規定に従うものとされた（学校教育法第一四条は例外として私立学校には適用外）。

#### (2) 学校はそれ自体法人格を持たず、法人格は設置者が持つ

このとき、設置される学校はいずれも法人格を持たないとされていることに注意しなければならない。国立大学関係者の中には、「私立大学（学校）は法人格を持っているのに（しばしば公立大学へ学校）にはふれずに）国立大学は持つていない」という意見が聞かれるがこれは全くの誤解であるといわなければならない。戦後の制度では、国公立を問わず学校は法人格を持たないのである。

ではどこが法人格を持つのか。それは国立学校の設置者である国、公立学校の設置者である地方公共団体、私立学校の設置者である学校法人なのである。学校については等しく学校教育法で規定されるが、設置者については個別に法で規定されている。

#### (3) 設置者は財政的負担をする。また財産管理、人事管理などを行う

学校教育法第五条では、「学校の設置者は、その設置す

る学校を管理し、法令に特別の定がある場合を除いては、その学校の経費を負担する」と規定する。

この管理について解釈が分かれるが、契約行為を含む財産・財務管理、人事管理が含まれる。設置される学校は法人格を持たず、設置者は法人として契約等の当事者能力が認められるからである。

(4) 学校にはお金の心配をさせないで、教育研究に専念させる

以上見たような規定は、要するに学校にはお金の心配をさせないで、教育研究に専念させるということである。教育基本法第一〇条第二項には、「教育行政は、…教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならない」とし、同条第一項では、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を持って行われるべきものである」と規定する、この「教育」には当然「学校」の活動を含むものである。また「教育行政」には学校法人の業務を含むものと考えるべきだろう。

学校の教育の目的・目標については、国公立の区別なく等しく学校教育法に定められ、憲法で保障する思想・良心・表現の自由、学問の自由は教員にも当然認められている。この意味は、教育研究はそれぞれの教育的信念に基づ

き、互いに競い合い、理解し合い、協力し合って現代社会でよりよい教育研究を進めることをめざしているということであろう。

(5) 設置者と設置される学校との緊張関係の中でよりよい解決を探り教育を進める

設置者、すなわち広義の教育行政の役割は、厳しい財政状況の中でも教育に関する支出を優先させ、学校と教員の活動をバックアップする努力を最大限行うということである。そのためには経営と教学の相互理解と協力を広げるといふ姿勢を踏まえて、設置者と設置される学校は、いい意味での緊張関係の中でその時点での最良の解決を求める努力をするということである。

学校法人では法人の設置する学校長は必ず理事になるという規定（第三八条第一項第一号）や、教育委員会法（現在は廃止）では教育予算編成に關しての教育委員会の権限を認め、「地方公共団体の長は、…教育委員会の送付に係る歳出見積を減額しようとするときは、あらかじめ教育委員会の意見を求めなければならない」（第五七条）など、厳密な規定をしていることはそのことを意味していると考える。

これらの特徴は、すでにのべたように戦前期の教育行政の反省にたつて学問の自由、思想・良心・表現の自由などの保障を教育の面でどう行うかという面から検討し、私立学校についてはその設立と教育の自由の承認、公教育性と国立学校との同等性を確保しようとした結果である。

戦前期の私立学校は一部の学校が法人格を必要とされたが、その場合は財団法人であった。しかも学校それ自体が財団法人であることが本則であり、例外として学校の設置のみを目的とする財団法人に学校の設置を認めていた。多くの私立学校では十分な経済的基盤がなく、しかも制度上、教育担当者と学校経営者が同一であるために財政的事情によつて教育活動が左右されたり、創立者ないしその子孫に経済的に依存して教育の公共性の確保に問題が生じたりしたといわれる。その上私立学校の設立は国から恩恵として認められたもので、政府は気に入らなければ干渉したり廃止したりすることも可能であった。戦後の制度はこうした問題を克服するものとして考えられたのである。

#### 四 「国立大学法人」制度はどんな影響をもたらすか

このような戦後の学校設置制度と大きく異なる国立大学法人制度の発足は、どのような影響を及ぼすだろうか。他

の政策とも相まって次のような点があげられる。

#### (1) 公立、私立についても制度変更が進められる

公立大学については、東京都、横浜市、大阪府、長崎県などで検討を始めているし、地方独立行政法人法によつて公立大学法人制度が作られた。特に東京、横浜は首長主導で異常な事態がおこっている。

私立大学でも法人と大学を一体化する方向で検討が進められよう。学校法人が直接、学校を運営する、すなわち教育と研究を進める傾向が強まるだろう。このことの意味は、教職員中心の大学かオーナー大学かによつて意味が異なる。現在でも実態は一体的運営をしている大学がないわけではないが、制度的に一律に行われることになる大きな影響がある。(今回の私立学校法改正案ではそこまではいっていない)

これは後述の大学評価と相まって、「社会的要求」にもとづく教育研究が強調され、その推進のためにトップダウンの体制がいっそう強まることになるだろう。

#### (2) 教授会の権限の縮小が危惧される

国立大学法人では、教育研究の基本方針は中期目標、計画等で定まり、重要な事項についても役員会の審議があるのであるから、教授会は具体的な問題処理だけを行う機関

となるおそれ強い。すでに私立大学においては人事やカリキュラム、入試などで、理事会と教授会の関係が常に関われている。こうした中で私立学校の一部関係者の間で学校教育法の教授会規定の改正を主張する意見も出されている。

### (3) 会計制度についても企業会計の導入が進められる

これは現在の財産価値と当期利益を明確にすることを目的とする。すなわち営利企業の参入に道を開くものである。現在、規制緩和「特区」での特例として株式会社の学校運営を認めたが、これが常態化するおそれは強い。引き続き私立学校会計の見直しが進められている。

国立大学法人でも私立学校でも、「利益」を生み出すとすれば、公的補助は当然必要ないことになる。また学費の上昇についても、法的な歯止めはない。

### (4) 教育研究を進めるにあたって財政的理由での活動制限、自己規制が進む

ここでは収益、採算ということが判断基準となっていくことにならざるを得ない。そして「お金」の有無が教育を受ける条件、研究を進める条件となり、教育を受ける権利、教育の平等、研究の自由が崩される。

第三者評価はますます厳しく行われるだろうが、その中

心は経済的な「投資効果」におかれることになる。すなわち教育や研究の即効的な経済効果だけが評価され、長期的な効果、成果は評価の対象にはならないことになる。

### (5) 情報公開はこれまで以上に進む

これまで大学の内部情報はほとんど公表されることがなかった。しかし今後はそのようなことは少なくなるだろう。もともと国民にとつて必要な情報が十分公開されるかどうかは保証の限りではない。今後はそれら情報の分析を十分に進める必要がある。

このような大学が本当によい大学なのか、大学として真の社会的責任を果たすことができるのだろうかという深刻な問題にわれわれは直面している。たしかに国家的政策を推進し、その期待に応えた大学がマスコミに華やかに報道され、一時的な人気は博することになるが、それが本当に大学としての充実・発展になるかどうかは真剣に考えてみる必要がある。そして真に社会的に期待されている大学の役割を果たすよう十分な努力を行っていかねなければならぬ。それにあたってユネスコの高等教育世界宣言等〔大学改革論の国際的展開〕青木書店刊所収〕は十分検討される必要がある。



## 四 学校法人制度の特徴とその意義を見直す

そこで改めて戦後の大学制度、学校制度がどのような原則に立って作られたのかを明らかにする必要がある。その大きな柱は、国公立の学校を等しく公教育機関として認めたことである。これは教育の自由の保障の一環である。そして設置者と設置される学校の関係も国公立を通して統一した。すなわち、設置者は財政を負担し、教学は専ら設置される学校が行うというものである。教育の自由、大学の自治を確保する立場から、一般行政と教育行政を分離し教育委員会をおいた。

私学については以上を踏まえて学校法人の制度を設けた。その性格を改めてのべれば次のようなものである。

(1) 私立学校の設置を目的とする法人で、学校法人のみが私立学校を設置できる（学校教育法第二条、ただし一部の例外がある）。

(2) 学校法人は、公益法人（非営利）かつ財団法人型の法人として法人格を有する（私立学校法第二十九条）。

(3) 学校法人は設置する学校の管理者であり、経費を負担する（同第五条）、必要な資産を有する（私立学校法第二十五条）、学校の経営のために収益事業を行うことができる（同

## 二六条）。

民法でいう財団法人と比べると学校法人の特徴は次のようである。

(1) 財団法人の考えがもとであるが理事を五名以上とし、理事長を必置としている。

(2) 設置される学校の校長は職務上理事となる、他に理事は評議員などより選任する。

(3) 役員（理事、監事）のうちに、各役員について配偶者または親族が一人を超えて含まれてはならない。

(4) 評議員会を必置とし、評議員は理事の定数の二倍を超えるものとした。

(5) 評議員は、当該学校法人の職員および卒業生その他より選任する。

(6) 監事を複数おく。  
寄付行為を以て学校法人に一旦帰属した財産は、教育事業のみに使用される。

なお、今度閣議決定された私立学校法改正案では理事会を規定したほかは以上の基本についての変更はないようである。

私立学校に関してこのような厳しい規定がされたことは、私立学校について次のような認識をふまえてのこと

あろう。これまでの検討も含めて整理してみよう。

### (1) 私学の独立と教育の自由の確保

これは「建学の精神」、すなわち各私学の教育理念の尊重である。卒業生を評議員として加えるということも、財政上の支援を求める見地もあるが、まずはその精神や理念に賛同する人によって学校運営を進めるということである。

さらに教育行政上でも私学の独立性を確保するために、公立学校の行政を行う教育委員会から離し、知事部局が管轄するとした。私学内部の機構としては、設置者としての法人と設置される学校を区別し、前者は専ら財産や人事の管理等を行い（私立学校法による）、後者は教育と研究を進めるものとした（学校教育法による）。

### (2) 学校事業の公共性の確保

戦後の改革では私立学校を私教育ではなく公教育として認知した。すなわち学校教育法的一条校を設立できる者として国、地方公共団体とともに学校法人（学校教育法制定当初の表現ではないが）に限られたのである（例外規定もある）。これは教育を営利事業としないためであり、付帯的な事業活動（収益事業）においても教育事業主体にあざわしい品格を求めた（私立学校法第二六条）。

運営に関して学校法人は財団法人型の法人であるにもか

かわらず、公共性を高めるために理事は五人以上としてその中から理事長を置くこと、監事は二人以上必置とし、評議員会もおかなければならないとした。さらに同族支配の排除のために、役員のうちにはそれぞれの役員について親族を一人を超えて含まれてはならないとされたのである。

### (3) 運営における「教学」の意思の尊重

さらに学校の運営において教学の意見を尊重するため、その法人の設置する学校の校長を職務上理事とすること（私立学校法第三八条）、評議員にはその学校法人の職員（当該学校法人の設置する私立学校の校長、教員その他の職員を含む）から選任されたものを含むべきこと（同第四四条）が規定されている。これは教育の自由、学問の自由を保障して教学の意志を尊重する立場からの措置である。

### (4) 学校事業の安定性、継続性を保障する

学校が法人格を持たない場合、教育財産の保持や学校の事業に関する契約は個人が行うことになるし、個人財産として登記すれば相続税や譲渡税の問題も生じる。また個人の破産が学校の破産に直結することになる。このことは明治初期より問題になっており、民法の制定（明治三一—一八九八）年）とともに学校の法人格取得が認められた。戦後はこれがいっそう徹底し、私学は原則学校法人の設立の

みとされたのである。

また学校法人では、一旦私立学校のために寄付された財産は、その学校法人が解散しても寄付をしたものに残余財産を還付したり役員等で分配することが認められず、何らかの形で教育のために供されることになっている。(私立学校法第五条、第三〇条第三項など)

#### 因 学校法人の社団法人性と財団法人性の関係

私立学校はかつて社団法人として認められていた時期があり、運営実態として今日でも社団法人的要素を引き継いでいる面があることに注意すべきである。

社団法人は人と人の結合であるから社員の範囲が明確に定められ、總會(総代会、代議員会等を含む)が行われる。社団法人として学校をとらえるとき、その社員には教職員、学校の趣旨に賛同する賛助員、卒業生などが含まれる。学生・生徒やその父母(保護者)は、まずは含まれなかった。しかし今日の大学の自治や生徒の学校運営参加の視点からすれば学生・生徒も、またPTAや父母(保護者)の学校運営参加の視点からすれば父母(保護者)も当然に学校関係者として含まれるべきである。さらに地域住民や自治体なども対象に考えられる。この最後は賛助員の範疇で考え

てもよい。近年始められた学校評議員制度は、一面において地域住民も学校に関わる関係者、すなわち社団法人における社員に類する立場を持つてゐることの承認であるといえる。

こうした点から見ると今回の私立学校法改正案で情報開示に関して「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」が請求できるとしたことは大きな意義がある。

これに対して財団法人は財産を主体とする法人であるから、その財産管理人たる理事およびその業務が適正に執行されているかを見届ける監事が存在するにとどまり、社員というものは存在しない。しかしながら利害関係人という「灰色ゾーン」が存在する。財団法人は当初の寄付行為の趣旨が管理の基本方針であり、それゆえ私学においては「建学の精神」が重視されるといふことになる。実際には当初は設立者やその家族(後継者)の意向が重きをなしていたとしても、時間の推移とともに教育を實際に進める教職員の意向が大きな位置を占めるようになる傾向がある。すなわち設立者個人の意志によって左右されるのではなく、教職員や卒業生を含む学校に関わる人々の共通の意志(教育方針や校風)が形成されていくのである。また社会との関

わりの中では独善的ではなく社会的良識に沿った内容に変化していかざるを得ない。これは私立学校教育の私事性から公共性への変容である。

学校法人においては、財団法人と同じく役員として理事、監事をおくが、そのほかに評議員（会）があり、職員および卒業生等から選任される。この点は社団法人と同様の考えである。さらに利害関係人という考えがあり、学生生徒や父母などもこれに含まれることになる。したがって評議員会の権限を強くして承認を要する事項を増やせば社団法人としての性格が強まり（教職員等の意志による運営）、評議員会を諮問機関にとどめるならば財団法人としての特質が強まる（設置者の理念、建学の精神の尊重）。もつともこれだけで民主的な運営が保障されるということではない。

学校法人の場合、もう一つ考えなければならぬことは、教育の自由、大学の自治の問題である。これは一般の公益法人では必ずしも問題とならない点であるが、学校法人が政治権力等との関係で自由、自治が認められるということとともに、理事会の大学管理権をどこまで、あるいはどのように認めるかの問題でもある。後者については学校運営において教学側の意向や教授会の権限をどこまで認めるのか、大学の事務職員を直接指揮するのはだれか、つまり理

事長なのか、学長なのかといった点などがある。

また学校法人は公益法人の一であるから営利を目的とせず、したがって会計上、利益となる表現は存在しないし、剰余を分配するという考えもない。そもそも学校法人への金銭、財産の拠出は寄付であつて出資ではなく、その拠出に対して何らかの権利を主張することはできないのである。このことは解散に際しての残余財産の取り扱いにおいても示されている。近年企業会計の学校への導入が盛んにいわれているが、これは営利企業の会計制度であり学校にはなじまないといわなければならない。

#### 田 学校が法人格を持つとは何か

— 今後の研究課題として —

以上見たように、これまでの制度は学校の設置者が法人格を持ち、学校は法人格を持たないことになっている。しかし実態としては現在の制度でも学校が独自の判断を行うことが認められている。たとえば学習指導要領では学校における教育課程の編成は学校が行うこととなつている。ここでは学校が行為主体であることが認められている。このような点を考えれば設置者とは別に学校が法人格を持つ必要性ないし可能性がある。

国立大学法人制度を見ると、国立大学は法人格を認められながらも、文部科学省が事業推進の基本条件をすべて握っている以上は、事実上は従属的な存在となっている。これは全くの事業の委託関係であつて、国立大学法人は施設および人員をもつて国からの事業委託を受けそのために必要な資金を供与されるというにすぎない。事業計画を全く文部科学大臣が与えたのでは問題があるから、一応立案は大学にさせて大臣は認可を行うということになっているのであろうが、これでは全くの下請け会社同然であらう。法人格を認めるといいながら、国への従属を法定しているのである。

わが国の制度では法人と法人の関係が一般には全くの独立か、監督し、される関係であるかが中心で、有機的協力的な関係としては十分に設計されていないのではないだろうか。すなわち欧米のようにNPOと行政機関の協力ということもまだ十分に発展していない。しかし会社では親会社、子会社がそれぞれ法人格を持ちながら連携して運営している例があるし、宗教法人法では宗教法人を包括する宗教法人の存在が認められ、生協の連合会は法人である生協を会員とし、それ自体も法人格を持つ。

こうした点を考えると、設置者を持ちながら、設置され

る学校自身も法人格を持つということが考えられないか、あるいはその必要はないかという問題が浮かんできくる。この場合、学校に関して限定した範囲で法人格を認めるとすれば、法人格としての制度的統一性を欠くことになるが必要性と合理性があれば制限付き法人格ということもあり得ないことではないだろう。本来、設置者と設置される学校の関係が十分な信頼関係があり良好であれば、学校にそのような法人格を認めることは特別必要ないともいえる。いづれにせよ、人格なき社団の行為をどう考えるかの問題がすでに検討されているのであり、近年ではNPO法人や中間法人、監査法人など新たな法人制度が作られていることでもある。法や行政の専門家を含めた今後の検討と議論を期待したい。

大学の法人格に限つていえば、今回の国立大学法人のように大学が法人格を持つということは、一つの選択肢としてあり得る。このことについて諸外国の例も含めて研究が必要である。しかし法人格を持つ場合にも、大学が自身自身で財政上の責任を持つ設置者となるかどうかは十分な検討が必要であらう。

国立大学法人の制度において財政負担における国の責任が曖昧になっているという批判があるが、問題の焦点は私

学を含めた公教育についての国の責任をどう考えるかにも  
ちろんであるが、それにとどまることなく社会全体が利益  
を受けることになる。だからこそ国際的には高等教育を含  
めた教育費の無償を目指しているのである。この点で教育  
投資論や受益者負担主義は批判されなければならない。政  
府による国立大学法人法案の提出はこうした財政支出の原  
則の検討について政府が無視しているという大きな問題が  
存在することを明らかにしたのである。

もともとわが国のような学校に関する国立、公立、私立  
の区別は諸外国においては明確ではない。わが国の場合、  
その区別は明治七（一八七四）年の文部省布達にさかのぼ  
る。その二年前の「学事奨励に関する被仰出書」で、今後  
は学費等の給付を前提とした学習観ではなく、自らの努力  
で学習せよと国民に布告したが、この布達では財政支出（負  
担）の区分により国立（当時は官立）、公立、私立の区別を  
するとした。（拙稿「戦前期私立学校法制の研究」『工学  
院大学共通課程研究論叢』第三五―一〇号、一九九七年参照）  
この区別は百三十年後の今日までおよび、だれも疑いを差  
しはさまないのである。しかし、私立学校の公教育性、公  
共性を認めた以上は当然公費の支出も認めるべきであり、

その比重の違いはあっても国公立の区別は特別な必要性  
を認められないだろう。

その点をひとまず置くとして、戦後、学校教育法の制定  
当初、私立学校について「別に法律で定める法人の設置す  
る学校」（第二条）と規定し、のち、私立学校法によつて  
その法人を学校法人としたのであったが、ここでこの名称  
を私立学校法人としなかつたことに注目しておきたい。そ  
れは設立された学校法人はたいへん柔軟な制度であつて、  
私立に限る必要性が認められないからである。国立、公立  
の学校の場合も、この制度を元に法人格を設計できるので  
はないか。特に学校のセルフ・コントロールが求められて  
いる今日、このことは大きな可能性を含むと考えられる。

国立、公立学校の場合、国や地方自治体のコントロール  
を制度的にどう保証するかが課題となろうが、学校法人の  
制度の中でも理事と評議員の選任の仕方考えれば十分に  
対応できよう。現にある私立学校の中では寄付行為におい  
て様々に規定している。たとえば青山学院は「本法人の評  
議員である日本在留米国会合同メソジスト教会宣教師中より  
一名」「プロテスタント教会の教職にある者一名」（学校  
法人青山学院寄付行為第八条）という規定を持っている。  
学校法人制度はこのような独自性を認めているのである。

学校法人を国立、公立の場合にも広げるならば、それにふさわしい形で寄付行為を決めればよいのである。その場合、国会あるいは地方議会の関与と、行政府や首長の関与をどう設計するかが大きな問題となる。公立学校の場合には個々の学校ごとに法人とするのか、教育委員会として法人とするのかも検討課題となる。当面の実践課題とはならないとしても、研究の課題としてはこうした問題も視野に入れて考えておくことが必要であろう。もちろん教育の自由や公教育についての深い理解を前提とするものであることはいうまでもない。

付記 本稿は日本教育政策学会大会で二〇〇三年六月二十九日に発表したものをもとにその後の状況もふまえてまとめた。

