

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第44集 (2012年度) 2013年3月発行：179-194

私立大学の自主性と公共性 —日韓の私立学校法の比較から—

両角 亜希子

私立大学の自主性と公共性

— 日韓の私立学校法の比較から —

両角 亜希子*

1. はじめに

本論文の目的は、日本と韓国の私立学校法（以下、私学法）の比較を通じて、日本の私立大学のガバナンス、とくに、自主性と公共性に対する制度設計上の特徴を明確化することである。

私立大学が、健全に発達し、教育研究活動を行っていく上で、自主性と公共性のバランスをどのように担保するのが、根本課題である¹⁾。私人の創設した私立大学は独自の建学精神を持っており、自由に発展させることが重要である一方で、「公の性質」を持つものである。一見、相反する2つの理念をともに重視することは、程度の差こそあれ、どの国の私立大学についても同様であるが、私立大学の設置者を民法上の財団法人ではなく、学校法人という特別の法人にしている点が、日本と韓国の共通点である。私学法の第1条（私学法の目的）では、日韓両国ともに、私立学校の特性に鑑み、自主性を尊重し、その公共性を高めることで、私立学校の健全な目的を図るという趣旨の内容が法律の目的として書かれているが、その一方で、自主性と公共性の担保の方法については、両国で大きく異なっている。自明視されている日本の制度のうち、どのような観点がとくに日本的特徴なのか。類似の学校法人制度を持つ韓国の私学法との比較を通じて明らかにしていく。

2. 先行研究と本稿の分析視点

(1) 先行研究の検討

日本の私学制度についての研究は、非常に豊富な研究蓄積がある。紙幅の都合で詳しくは述べないが、たとえば、私学法の成立の経緯（長峰，1985；工藤，1993；大崎，1999；荒井，2008など）や私学法の法律解説（代表的なものとして、福田・安嶋，1950；俵，1984；松坂，2010a）など、非常に多くの論者がこの問題に取り組んできた。自主性と公共性の概念の法的根拠や制度設計はその中心的な課題として論じられてきた。また、2004年には私学法の改正がなされたが、この前後にもその意味を問う研究が多くなされた（たとえば、堀，2007）。

制度研究においては国際比較から、自国の特徴や課題を浮かび上がらせる方法も有効である。大学の管理運営形態や設置形態の国際比較は早くから研究が行われてきた（国立教育研究所，1973；江原・杉本，2005；国立大学財務経営センター，2010など）が、国立大学の法人化の制度設計のあり方を模索する意味で行われた研究が多く、私立大学制度の国際比較研究は多くない。アメリカと

* 東京大学大学院教育学研究科講師

表1 日韓の私立学校法の概要

	日 本	韓 国
制定年	1949年	1963年
構 成	第1章 総則 第2章 私立学校法に関する教育行政 第3章 学校法人 第1節 通則, 第2節 設立, 第3節 管理, 第4節 解散 第5節 助成及び監督 第4章 雑則 第5章 罰則	第1章 総則 第2章 学校法人 第1節 通則, 第2節 設立, 第3節 機関 第4節 財産と会計, 第5節 解散と合併 第6節 支援と監督 第3章 私立学校の経営者 第4章 私立学校教員 第1節 資格・任免・服務 第2節 身分保障と社会保障 第3節 懲戒 第5章 補則 第6章 罰則
法律の目的 (第1条)	「この法律は、私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発展を図ることを目的とする」	「この法は私立学校の特異性に鑑み、その自主性を確保し、公共性を高揚することで私立学校の健全な発展を図ることを目的とする」

の比較については、たとえば金子（2006）、両角（2010）、森（2010）などいくつか研究はあるが、私学セクターが発展していない国も多く、海外との比較で私学が対象になりづらい面もあるだろう。しかし、日本と同様に私立大学の就学者割合が約8割に達し、私学セクターが高等教育においてきわめて大きな果たしている韓国との比較研究はそれほど多くない。馬越（2006、2010）は韓国の私学法の改正の主要内容について解説しており貴重だが、比較という観点で検討したわけではない。

(2) 分析の視点とデータ

日韓両国の私立大学の自主性と公共性に対する法制を比較する際に、2つの視点から分析を行うことにした。第一は、大学の外部、おもに政府あるいは社会との関係である。自主性をどのように担保するのか、という観点として重要で、具体的には教育行政のあり方に着目する。第二の視点は、自主性を担保しつつ公共性を高めるための内部管理の工夫のあり方である。具体的には、意思決定、つまり誰が最終的に責任を持つのかという観点と、執行内部統制、とりわけ教職員がどのように経営に参画していくのかという観点に着目する。

分析対象の法令は、日本は私学法と私立学校法施行規則、韓国については、私学法と私立学校法施行令である。両国の私学法の概要は表1のとおりである。以下では、その内容についての日韓比較を行っていくが、日本については、法令の条文が様々な手段で閲覧可能な状態にあるので、その内容の概略を書いたが、韓国の私学法については目にしたくない読者が大半であることを考慮し、できる限り原文（条文）を省略せずに、直訳に近い形で示すように心掛けた。

3. 自主性の担保—政府との関係

(1) 監督権限

私立大学の自主性を担保するために、どのような教育行政のあり方を採用しているのか。日韓の比較表を作成した（表2）。監督権限から、順に検討していく。

表2 教育行政関係の比較表

	日 本	韓 国
監督 権限	第4条 「所轄庁」(大学や大学を設置する学校法人の場合は、文部科学大臣を指す)	第4条 「管轄庁」 私立学校(大学教育機関)は、教育科学技術部長官の指導・監督を受ける。
	第6条 ・所轄庁は、私立学校に対して、教育の調査、統計その他に関し必要な報告書の提出を求めることができる。	
	第8条 所轄庁が設置廃止等の認可または廃止命令を行おうとする場合には、あらかじめ私立学校審議会または大学設置・学校法人審議会の意見を聴かなければならない。	
設立	第31条 大学を設置する学校法人にあつては文部科学大臣の許可による。文部科学大臣は、資産要件と寄付行為の内容が法令に違反していないかを審査したうえで認可を決定する。所轄庁はあらかじめ私立学校審議会等の意見を聴かなければならない。	第10条 学校法人の設立しようとするものは一定の財産を拠出して、次の各号(略)の事項を記載した定款を作成し大統領令の定めにより教育科学技術部長官の許可を受けなければならない。
資産	第25条 必要な施設および設備、経営に必要な財産を有することが必要。	第5条 学校法人はその設置・経営する私立学校に必要な施設・設備と当該学校の経営に必要な財産を備えなければならない。(→基準は大統領令で定める。)
問題 学校 への 対応		第25条 (臨時理事の選任) ・直轄庁は次の各号のいずれかに該当する場合は利害関係者の請求または職権で調整委員会の審議を経て臨時理事を選任しなければならない。 ①学校法人が理事の欠員補充をしないため学校法人の正常的運営が難しいと判断された場合。 ②第20条2により学校法人に役員就任の承認を取り消したとき。 ③第25条2の規定により臨時理事を解任したとき。
		第24条の2 (私学紛争調整委員会の設置および機能) ・第25条による臨時理事の選任、臨時理事の解任、臨時理事が選任された学校法人の正常化等に関する重要事項を審議するに、教育科学技術部長官所属で私学紛争調整委員会(調整委員会)を置く。 ・調整委員会の審議事項は、①臨時理事の選任、②臨時理事の解任、③臨時理事が選任された学校法人の正常化推進に関する事項、④その他管轄庁がこの調整委員会に審議を要請した事項(調整委員会の構成等) ・調整委員会は大統領が委嘱する次の各号の委員で構成され、委員長は最高裁判所長が推薦する人事の中から互選する。①大統領が推薦する者3人、②国会議長が推薦する者3人、③最高裁判所長が推薦する者5人 ・委員の任期は2年とし1回に限り重任することができる。 ・調整委員会の組織および運営等に必要な事項は大統領令で定める。
解散	第50条 解散するのは以下の6つの場合。 ①理事会の三分の二以上の同意(寄付行為でさらに評議委員会の議決を要すると定めている場合はその議決) ②寄付行為に定めた解散事由の発生 ③目的たる事業の成功の不能 ④学校法人又は第64条第4項の法人との合併 ⑤破産手続き開始の決定 ⑥所轄庁の解散命令	第34条 ・学校法人は次の事由により解散する。 ①定款で定めた解散事由が発生したとき ②目的の達成が不可能な時(→理事定数の三分の二以上の同意を得て、教育科学技術部長官の認可を得なければならない。) ③ほかの学校法人と合併したとき ④破産したとき ⑤第47条の規定による教育科学技術部長官の解散命令があったとき
残余 財産	第51条 解散した学校法人の残余財産は、国または寄付行為に規定する他の学校法人等教育の事業を行うものに帰属する。	第35条 ・解散した学校法人の残余財産は合併および破産の場合を除いて教育科学技術部長官の清算終了の申告があったとき長官が指定した者に帰属する。 ・第1項により処分されない財産のうち、大学教育機関の設置・運営する学校法人の財産は国庫へ帰属される。
解散 命令	第62条 「所轄庁は、学校法人が法令の規定に違反し、または法令の規定に基づく所轄庁の処分違反した場合においては、他の方法により監督の目的を達することができない場合に限り、当該学校法人に対して、解散を命ずることができる」	第47条 ・教育科学技術部長官は学校法人に次の各号の1に該当する事項があると認められた時には当該学校法人に解散を命ずることができる。 ①設立認可条件を違反したとき ②目的の達成が不可能な時 ・上記の解散命令は他の方法では監督の目的を達することができなとき又は管轄庁が是正を指示した後六月が経過してもこれに応じない時に限る。 ・教育科学技術部長官は第47条の規定により学校法人の解散を命じようとする場合は聴聞を実施しなければならない。
合併	第52-57条 文部科学大臣の認可によりほかの学校法人又は私立学校法第64条第4項の法人と合併することができる	第36-41条 ・学校法人がほかの学校法人と合併しようとするときは理事定数の三分の二以上の同意がなければならない。また教育科学技術部長官の認可を得なければならない。
収益 事業	第26条 ・学校法人はその設置する私立学校の教育に支障のない限り、その収益を私立学校の経営に充てるため、収益を目的とする事業を行うことができる。	第6条 ・学校法人はそれが設置した私立学校の教育に支障がない範囲内でその収益を私立学校の経営に充てるために収益を目的とする事業を行うことができる。
財政 支援	第59条 ・国または地方公共団体は、教育の振興上必要があると認めるとき、私立学校振興助成法により、学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる。	第43条 ・国家または地方自治団体は教育の振興上必要と認められた時には私立学校教育の支援のために大統領令または当該地方自治体の条例の定めにより補助の申請した学校法人又は私学支援団体に対して補助金を交付するか、その他の支援をすることができる。 ・管轄庁は支援を受ける学校法人又は私学支援団体に対して次の各号を規定する権限を持つ。 ①支援に関して必要な場合には当該学校法人からその業務または会計の状況に関する報告を受けること ②当該学校法人の予算が支援の目的に照らして不適当だと認められた時にはその予算に対して必要な変更措置を勧告すること

日本の私学法では、所轄庁として、私立大学、私立大学を設置する学校法人の場合は、文部科学大臣をさすことが第4条で書かれている。戦前は教育に関する勅令主義がとられており、「教育に関する事項は、法律の根拠を必要とせず、独立命令をもって定めることができる」(俵, 1984, 5頁)と解釈されてきた。私立大学に関する勅令の「私立学校令」は、校長の認可や取り消し、変更命令なども可能であるなど、非常に強権的であった。監督権限について、戦後、勅令主義から法定主義に転換し、国会という審議の場を通じてしか修正できなくすることにより、監督庁の権限を限定した。現在の私学法で「監督庁」ではなく、「所轄庁」とした背景には、戦前の私学行政に対する私学関係者の強い警戒感があり、現在の私学法では、指導という用語も一切登場しない。設置廃止の際にあらかじめ私立学校審議会等の意見を聴くなど、所轄庁の権限をできるだけ限定し、それによって自主性を担保しようという発想が根底にある。これに対して、韓国では、「管轄庁」という言葉を用い、教育科学技術部長官のことを指している点は、日本とほぼ同様である。ただし、「教育科学技術部長官の指導・監督を受ける」ことが第4条に明記されていることは日本と大きく異なる。

(2) 設立

大学を設立する際に、日本の場合は、資産要件と寄付行為の法令違反がないかを審査したうえで認可することが第31条に書かれている。審査対象として、資産要件と寄附行為の法令違反のみが書かれているということは、それ以外については基本的に審査をしないということであり、文部科学大臣の権限が制約されていると解釈できる。そのうえで、さらに、「あらかじめ私立学校審議会等の意見を聞かなければならない」とされている。政府と個々の大学の間には、私立学校審議会等をいれて、私学関係者の意見を十分反映させることで、私学に対する所轄庁の関与を適正化することが狙いであったが、この規定については、2004年の私学法改正で、大きな議論も私学関係者からの反対もないままに、改正された。もともとは私立学校審議会等委員のうち、私学関係者の比率が4分の3以上になるように定められていたが、規制緩和の流れの中でこの規定が失われた。委員比率の背後にあった「自主的な相互統制」という意味や歴史的経緯は松坂(2010b)に詳しいが、石川(2005)もこの改正を批判している。当初の理念からは変容しつつあるが、現法制度においても、私立学校審議会の意見を聞かなければならない点に変わりはなく、この点は日本の特徴として重要である²⁾。

というのも、韓国の私学法では、こうした制度的な配慮が全く見られないからだ。「学校法人を設立しようとするものは、一定の財産を拠出し、定款を作成し、大統領令の定めにより、教育科学技術部長官の許可を得る」(第10条)ことのみが定められている。大学設立運営規定(大統領令)第3条によれば、大学設立審査委員会は教育界、教育関連団体、産業界などの各界の代表者9名以内で構成されるものの、日本のような「自主的な相互統制」概念はこの法令上は見られないし、教育科学技術部長官が付す審議事項も認められている。このことは、日本と比較して考えてみれば、監督庁からの関与、とくにその時々政府の影響を受けやすい面を持っており、自主性の担保という観点では、日本の方が多くの工夫がなされているように見える。なお、私立大学を設置・経営する為に、必要な施設、設備と経営に必要な財産を備えなければならない規定があるのは(日本は第25条、韓国は第5条)は同様である。日本の場合、学校法人の設置基準である寄附行為認可審査基準と大学

の設置基準である大学設置基準をさし、韓国の場合は、大学運営設立規定を指している。

(3) 問題があった場合の対応

問題の学校が生じた場合の変更命令については、「学校教育法第14条の規定は適用しない」(第5条)という規定があるが、大学は対象外になっている。かなり昔の話になるが、名城大学の学園紛争が長期間にわたり、自主的な解決の見通しがなかった際には、この事例の解決のための特別法「学校法人紛争の調整等に関する法律」(1962年施行)が2年間の時限立法として作られた。特別法で対応せざるを得なかった理由は、私学法の規定では、所轄庁が変更命令を出せなかったからである。2002年、各大学の自己点検・評価と認証評価の義務付けという学校教育法改正の際に、設備、授業等について問題のある大学に対する段階的な是正ができるようになった。教育面の変更命令は可能になったが、認証評価では設置者としての学校法人全体のガバナンスや財政状態が評価されているわけではない。経営面や財政面で、法令違反などの問題法人が出てきた際の変更命令が可能なのかは現在も曖昧なままであるように思われる。

韓国については、教育科学技術部長官所属の紛争調整委員会というものを設置するという規定がある(第24条の2, 第25条)。調整委員会の審議事項は、臨時理事の選任、臨時理事の解任、臨時理事が選任された学校法人の正常化推進に関する事項などであり、委員は、大統領が推薦する者3人、国会議長が推薦する者3人、最高裁判所長が推薦する者5人から構成され、この委員たちが、各学校に配置する臨時の理事を選ぶ仕組みになっている。韓国では2005年に私学法の改正が行われ、臨時理事の選任における官選理事の規定改定がひとつの争点になったが、政府(与党ウリ党)の強硬的な法改正に対して、野党や私学関係者からは、憲法に反すると強い反発も起きたし(馬越, 2006)、現在でもこうした観点から研究がある(イム・ジェフン, 2011)。臨時理事の規定は、建学の精神や設立者の財産権や経営権を侵害する臨時理事が横行することになりかねないと、懸念されている(馬越, 2010)。こうして様々な議論が韓国国内であるものの、監督庁が個々の大学において何か問題が生じた際に解決のための直接的な手段を明確に持っている点は日本と大きく異なっている。

(4) 解散

解散に関する規定は、両国ともに持っており(日本は第50条, 韓国は第34条の2)、監督庁からの解散命令についても、いずれの国も解散事由の一つとして掲げられている。日本では文部科学省が経営困難校への対策を検討し、2005年には「経営困難な学校法人への対応方針について」が発表されたが、これまで在籍者のいる法人に対して解散命令が出されることがなく³⁾、どのような段階、条件がそろえば発令されるのか、まだ共通理解は十分でないように思われる。政府はこの問題に対して、経営困難に陥る私学を出さないようにするための、経営分析や指導・助言に力をいれてきた。

韓国については、近年、不正私学や経営難私学が社会問題化する中で、大学の解散・解散命令に関する議論が真正面からなされた。韓国の私立大学は非常に多様であり、馬越(2010)は3つに分類している。第一世代(延世大学や高麗大学など、プレステージが高い大学群)、第二世代(韓国の高度経済成長期に設立された大学群)、第三世代(規制緩和がおこなわれた90年代半ば以降に設

置された大学群)だが、この第二、第三世代大学には、新興の財閥や地方の富裕層が設立したオーナー系の大学が多い。こうした大学の一部で、近年、不正や経営難の問題が社会問題化してきたが、議論の過程で、私学法に解散命令の規定はあるものの、発動条件が曖昧で、解散命令を出せないことなどが指摘された。その後、構造改革の一環で、解散命令を出すための段階的条件が整備され、2つのルートが設定された(両角, 2012a)。ひとつは明らかに重大な不正をした大学について、監査し、是正勧告しても改善されない場合は閉鎖命令を出すもので、これまでに4校に対して閉鎖命令が出された。もうひとつは、学生の充足状況や就職率などの指標を用いて大学を評価し、低評価校に対して、補助金の応募資格をなくす、学生がローンを申し込めなくする、等のペナルティーを科し、期限内に改善しなければ、最終的には認可取り消しである。まだこのルートで退出に至った大学はないが、認可取り消し候補校はすでに何校か選定されている。

学校をなくす際の財産の処理方法(残余財産)は、両国は非常に似ている。韓国の場合には国庫に帰属される(第35条)。日本の場合も、国庫あるいは、寄付行為であらかじめ規定する他の学校法人等の教育の事業に行うものに帰属する。教育のために出されたお金は教育のために使われるべきという形で残余財産の使い方を定めている点で共通だ。なお、韓国では、私立学校を清算する際に残余財産を公益法人に出損し、学校法人が社会福祉法人に転換することを可能とする「私学法改正案」や、統廃合に必要な費用を私立大学構造改善基金から支援し、個人(経営者)に財産を還元する「私立大学構造改革の促進及び支援に関する法律案」など、私事性を強めることにより自主的撤退を促す法案が出されているが、社会的な支持を得にくく、国会を通過していない(両角, 2012a)。

(5) 財政支援

日本は、教育の振興上必要がある場合に、私立学校振興助成法により必要な助成ができること(第59条)が書かれている。韓国については、第43条では、教育の振興上必要と認められる際に、大統領令で補助金の交付や支援ができること、支援を受ける学校法人に対して、業務や会計の報告を受ける権限と不適当な場合の予算の変更措置を勧告できる権限を持つことが書かれている。日本の場合は、私学助成は、私立学校振興助成法によって行われるが、韓国の場合は大統領令であるという違いがある。どちらの国についても財政支援があるが、日本の場合、経常費補助があるのに対して、韓国の場合、経常費補助ではないという違いの影響もあるのかもしれない。なお、政府と大学の関係について、日韓で異なっていることを述べたが、財政支援についても、同様の傾向がみられる。日本は、文部科学省が大学に対して直接に補助金を出すのではなく、日本私立学校振興・共済事業団が間に入り、この機関が経常費補助金の配分を担っているが、韓国の場合は、こうした中間・媒介組織はなく、教育科学技術部が直接、個々の大学に対する補助金の配分を行っている。

4. 公共性を高めるための内部管理の工夫

(1) 役員定数

公共性を高めるための内部管理の工夫という点でも日韓でかなり考え方が異なる。この観点につ

いての比較表は、表3（役員定数，理事制限，理事会等），表4（監事，評議員会）にまとめた。

日本の私立大学では，理事の定数や監事を置くことを定めることにより，組織としての公共性を高める工夫がとられている。民法の財団法人の場合は，理事の定数は定められていないし，監事を置くかどうかは寄附行為の定めにゆだねられており，また，役員についての選任の規定や欠格事由などの定めはないのに対して，学校法人の場合は，理事は5名以上，監事は2名以上おこななければならないし，選任の基準や欠格事由なども私学法で定めている。韓国の私立大学についても同様の配慮がなされている。ただ，人数は，若干異なっており，理事は7名以上，監事は2名以上である。

表3 内部管理関係の比較表(1)

	日 本	韓 国
役員	<p>第35, 38, 40条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・理事5人以上，監事2人以上が必要。 ・理事のうち1人が理事長となる。 ・理事又は監事には外部の者（選任の際，法人の役員または職員でないもの）を含むこと。 ・配偶者または三親等以内の親族は1人以上に制限。 ・学校教育法第9条（校長および教員の欠格事由）が準用適用。 ・五分の一を超えるものが欠けた時は一月以内に補充。 	<p>第14, 20-23条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・役員として7人以上の理事と2人以上の監事を置かなければならない。 ・理事中1名は定款の定めにより理事長になる。 ・理事定数の四分の一に該当する理事（開放理事）を，開放理事推進委員会が二倍數推薦した人の中から選任しなければならない。 ・役員は定款の定めに従い理事会で選任する。役員は管轄庁の承認を得て就任する。この場合教育科学技術長官の定めにより人的事項を公開しなければならない。理事長・理事および監事の任期は定款で定め，理事は5年を超過することができず重任することができ，監事は3年を超過することができず1回に限り重任することができる。 (役員選任の制限) <ul style="list-style-type: none"> ・理事定数の半数以上は大韓民国国民でなければならない。 ・理事会の構成において，親族関係にあるものがその定数の四分の一を超過してはならない。 ・理事のうち少なくとも三分の一以上は教育経験が3年以上であるものでなければならない。 (役員の兼職禁止) <ul style="list-style-type: none"> ・理事長は当該学校が設置・経営する私立学校の長を兼職することはできない。 ・理事又は監事は当該学校法人の設置・経営する私立学校の教員その他職員を兼職することができない。ただし，学校長は例外。 ・監事は理事長・理事または学校法人の職員（当該学校が設置・運営する私立学校の教職員を含む）を兼職することができない。
理事	<p>第37, 38, 40条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・寄付行為の定めるところにより学校法人を代表する。 ・理事長を補佐して業務を掌理，理事長に事故があるときはその職務を代理，欠けたときは代行する。 ・理事となるものは次の通り。 <ol style="list-style-type: none"> ①設置する私立学校の校長 ②評議員から選任されたもの ③その他寄付行為の規定により選任されたもの 	<p>第19条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・理事は理事会に出席し，学校法人の業務に関する事項を審議・決定し，理事会または理事長から委任された事項を処理する。 ・理事長が欠位になったか事故により職務を遂行することができなくなった時には，定款の定めに従い，定款に規定がない時には理事会の互選によりほかの理事が理事長の職務を代行する。
理事長	<p>第36, 37条</p> <p>理事長は学校法人を代表し，その業務を総理する。理事会の議長となる。</p>	<p>第19条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・理事長は学校法人を代表し，この法と定款に規定された職務を遂行しその他学校法人内部の事務を総括する。
理事会	<p>第36条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・必置の機関。 ・学校法人の業務を決し，理事の職務の執行を監督する。 ・定足数は過半数，議決は出席理事の過半数による。 	<p>第15-18条</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校法人に理事会を置く。理事会は理事で構成する。理事会は理事長が招集し，理事長がその議長となる。監事は理事会に出席し，発言することができる。 ・理事会は次の各号の事項を審議・議決する。(第16条) <ol style="list-style-type: none"> ①学校法人の予算・決算・借入金および財産の取得・処分と管理に関する事項 ②定款の変更に関する事項 ③学校法人の合併または解散に関する事項 ④役員任免に関する事項 ⑤学校法人が設置した私立学校の長および教員の任免に関する事項 ⑥学校法人が設置した私立学校の経営に関する重要事項 ⑦収益事業に関する事項 ⑧その他法令あるいは定款によってその権限に属する事項 ・理事会の議決は定款に特別な規定がない限り，在籍理事の過半数の出席で開催し，定款が定める理事定数の過半数賛成を持って議決する。 ・理事会は次の事項(略)を記載した議事録を作成しなければならない。議事録は公開しなければならない。ただし，大統領令が定める事項については理事会の議決で公開しないこともできる。

表4 内部管理関係の比較表(2)

	日 本	韓 国
監 事	第37, 38, 39条 <ul style="list-style-type: none"> ・評議員会の同意を得て、理事長が選任。 ・監事は、理事、評議員又は学校法人の職員と兼職禁止。 ・監事の業務は次の通り。 ①業務の監査 ②財産状況の監査 ③①又は②について監査報告書を作成、理事会及び評議員会に提出。 ④①又は②の不正行為、法令や寄付行為違反のあるとき、所轄庁または理事会及び評議員会に報告すること。 	第19, 21条 <ul style="list-style-type: none"> ・監事は監事相互または理事と親族関係であるものであってはならない。学校法人におく監事のうち1人は推進委員会が推薦したものを選任する。大統領令で定める基準以上の学校法人では監事のうち、1人は公認会計士の資格を持つものでなければならない。 ・監事は次の職務を遂行する。 ①学校法人の財政状態と会計を監査すること ②理事会の運営とその業務に関する事項を監査すること ③①又は②に不正や不備点があることを発見した場合にこれを理事会と管轄庁に報告すること ④③の報告のために必要な時には理事会招集を要求すること ⑤①又は②について理事長または理事に意見を陳述すること
評 議 員 会	第41 ~44, 46条 <ul style="list-style-type: none"> ・評議員会は学校法人の必須の機関。 ・理事定数の2倍以上の評議員数が必要。 ・定足数は過半数、議決は出席評議員の過半数による。 ・以下の事項は事前に評議員会の意見聴取（寄付行為により議決が必要とすることも可能）が必要。 ①予算、借入金、重要な資産の処分に関する事項、②寄付行為の変更、③合併、④解散、⑤収益事業に関する重要事項、⑥その他寄付行為で定めるもの ・決算について会計年度終了後二月以内に理事長が評議員会へ報告、その意見を求めなければならない。 ・評議員会は、学校法人の業務、財産の状況、役員の業務執行状況について、役員に意見を述べ、諮問に答え、役員から報告を徴することができる。 ・評議員となるものは次の通り。 ①当該学校法人の職員から選任されたもの ②当該学校法人の設置する私立学校を卒業したもので25歳以上のものから選任されたもの ③その他寄付行為の規定により選任されたもの 	第26条の2 (大学評議員会) <ul style="list-style-type: none"> ・大学教育機関に次の各号の事項を審議させるために大学評議員会を置く。 ただし、第3号、第4号は諮問事項とする。 ①大学の発展計画に関する事項 ②学則の制定又は改正に関する事項 ③大学憲章の制定又は改正に関する事項 ④大学教育課程の運営に関する事項 ⑤推進委員会の委員の推薦に関する事項 ⑥その他の教育に関する重要事項で定款に定める事項 ・大学評議員会の組織・運営等に関して必要な事項は大統領令の定めに従い定款で定める。

(2) 理事の制限事項

理事の選定基準については、両国ともに規定を持っている。どのような制約を加えることにより、公共性を高めようとしているのか。

まず、親族規定から検討する。日本の私学法第38条第7項では、役員について、配偶者または三親等以内の親族が一名をこえて含まれてはならないと規定している。創設者やその一族による支配を排除するための仕組みを導入して、公共性を高めようとしているのは学校法人の特徴の一つである。韓国についても同様の規定があり、親族は理事定数の4分の1を超えてはならないという規定がある。韓国では2005年に私学法の改正が行われたが、私学経営の民主性・透明性・公共性を強化することが目的とされたため、この親族規定についても強化された。それ以前は、理事定数の3分の1を超えてはならないという規定であった。たとえば、ホン・ドンニユル(2006)は、設立者や理事長の親戚が5人以上務めている大学を名指して、縁戚・世襲問題を批判したが、実態として、族閥経営をしている私学が存在し、その一部で不正が問題になっていることが改正につながった。日本も韓国も、創業者やその一族が私学経営に携わる、いわゆるオーナー系私学⁴⁾が果たしている役割が大きい分、そのリスクに配慮した制度設計を採用している点が共通である。

それ以外の点についてはどうだろうか。日本については、理事になるものとして、私学法の成立当初から、いわゆる1号理事(校長等理事)、2号理事(評議員理事)、3号理事(学識経験者、寄付行為の定めで選出)の三種類が明記されている(第38条1)。また、私学法第38条の5では、「理事又

は監事には、それぞれの選任の際、現に当該学校法人の役員又は職員でないものが含まれるようにしなければならない」とある。この規定は、2004年の私学法改正の際に、透明性の確保という観点で追加された。韓国では、2005年までは、理事については7名以上という規定しかなかったが、2005年に、「理事定数の4分の1に該当する理事は、開放理事推薦委員会（大学の場合、大学評議員会）が2倍数を推薦した中から選任しなければならない」（第14条3）という条文が新たに盛り込まれた。「開放型理事制度」と呼ばれるもので、日本の2号理事の考え方に近いものだが、この導入が私学法改正で最大の争点であった。最終的な意思決定権を持つ理事会に、学校メンバーの意見が4分の1程度反映されることで、意思決定過程が透明になり、学内構成員の利益が保障されるなど、私学運営の公共性を強化する目的で導入されたが（イ・サン Chol, 2006）、大学教職員組合に支配されがちな大学評議員会が推薦する者が理事に選任されれば、私学の経営理念に沿った経営ができなくなるという危惧を抱く経営者が多い（馬越, 2006）。当初は、理事定数の3分の1を開放理事にする内容で提案されたが、違憲だという議論に配慮し、4分の1になった。改正後も、開放型理事制度は違憲だという議論が続いている（シン・ボンギ, 2005）。

また、日本の私学法になく、韓国の私学法のみに規定される内容もある。具体的には、「理事定数の半数以上は大韓民国国民でなければならない」（第21条1）、「理事のうち少なくとも3分の1以上は教育経験が3年以上でなければならない」（第21条3）、「理事は、監査又は当該学校法人が設置経営する私立学校の教員その他の職員を兼ねることができない。ただし、学校の長は、この限りでない」（第23条2）である。日本との比較において特に重要なのは、学校長以外の教職員が、理事になることを禁止している点である。個人の関心から切り離れた形で大学運営することが重要だという理念が背景にあるのかもしれない⁵⁾。それに比べて、日本の私学法にはこうした排除規定はないし、実態としても、学部長や事務局長など、現職の教職員が常勤理事として、重要な役割を果たしている私学が多く、日韓で大きく考え方が異なる点といえる。

(3) 理事長の兼職規定

日本の私学法では、理事長の兼職規定はとくにない。実際に、学校法人の理事長と大学の学長を兼任しているケースも多い⁶⁾。理事長と学長の兼任を望ましいと考えるかどうかは意見が分かれるところだが、兼任している方が、理事会と教授会の対立などが起こりにくい一方で、独断専横的な理事長が出やすい面を構造的に持っている面もある（両角, 2012b）。日本では多様な管理運営形態を法的に許容しており、これは個々の大学の経営・管理上の問題としてとらえられている。

それに対して、韓国では、「理事長は当該学校法人が設置・経営する私立学校の長を兼任することはできない」（第23条1）という規定がある。この点も日韓の違いとして重要である。

(4) 理事会の機能

日本では、2004年の私学法改正で、理事会規定が法定化された。「学校の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」（第36条2）ことが明記され、経営責任を明確化した。しかし、学校の業務の範囲はどこまでなのか、論者によって、学内の立場によって、意見がわかれるという問題が解決す

るにいたったわけではなく、法人組織と教学組織の関係を少なくとも個々の大学において整理することが必要である(草原, 2006)。これに対して、韓国の私学法では、理事会の審議・議決事項が具体的に書かれている(第16条1)。設置した学校の校長や教員の任免や設置した学校の経営に関する重要事項などが、理事会の専断事項として明示されている点⁷⁾が日本とは異なっている。

2004年に行われた日本の私学法の改正では、財産目録等の関係者への閲覧義務が新たに付け加えられ、この閲覧対象資料として、事業報告書と監査報告書が付け加えられたが(第47, 66条)、韓国においても、2005年の私学法改正によって、理事会議事録の作成と公開(第18条)が盛り込まれた。社会に対する説明責任の強化や透明性を高める改革が行われている点は両国で共通である。

(5) 監事

監事に関しては、日本では、理事、評議員、学校法人の職員と兼職が禁止されており、韓国では、理事長、理事、学校法人の職員を兼職が禁止されている点で、ほぼ同じである。

日本は2004年改正で、監査報告書の作成と理事会等への提出(第37条)、外部監事の選任(第38条)、評議員会の同意を得て理事長選任及び任期・解任等の手続きの明確化(第30, 38条)、評議員との兼職禁止(第39条)が新たに付け加えられ、監事制度の改善がなされた。韓国ではかつては「監事中1人は公認会計士の資格を持ったものでなければならない」だけであったが、2005年の改正で、「監事中1名は、開放理事推薦委員会(大学評議員会)が推薦するものとする」(第21条5)が付け加えられた。公共性を高めるために、監事機能を強化する法改正を行った点も共通である。

(6) 評議員会

評議員会については、日韓で大きく異なる。日本の場合は、私学法の制定時から、理事定数の2倍以上の評議員からなる評議員会を必ず置くことで、理事会の暴走を抑制し、公共性を高めようとしてきた。財団法人で評議員会を置く例はあるものの、法律上、必要とされているものではなく、これを必須機関とした点に学校法人の特徴がある。理事会とは別の審議機関として機能させることで理事会の専断や私物化を防ぐ効果が期待されたが、責任の所在があいまいになりがち、意思決定のスピードが遅くなるなどの問題点が指摘され、2004年に改正され、今は諮問機関か議決機関かを各法人が選べるようになっている。ただ、評議員会という、卒業生や教職員がメンバーとして参加する組織を重要な機関として必ず置くとした点に日本の特徴がある。

他方、韓国ではもともとは必須機関ではなく、大学教員による任意の機関であったが、2005年の私学法改正により、「大学教育機関に教育に関する重要事項を審議させるために大学評議員会を置く」(第26条2)を新設し、審議機関化をはかった。上述のように、私学経営の民主化や透明化を図ろうと導入されたが、私学経営者など、私学団体の抵抗感は大きいようだ(馬越, 2006)。私学経営の公共性を高めるために、大学の教職員の経営参画の余地を拡大している点がきわめて興味深い。

5. 比較から見てきた日本の私学の特徴

以上の分析から明らかになった主要な論点を表5にまとめた。自主性については、日本の私学法は、できる限り、行政介入を排除することによって担保しようと制度が作られたが、こうした特徴は韓国と比較をしてみても、日本の特徴だと改めて確認された。なぜ韓国よりも行政からの高い自律性が認められたのかを考えると、おそらく、「自主的な相互規制」という概念を導入したことにあつたのではないかと考えられる。それが近年の私学法改正で十分な議論もないままに弱められたが、瀧澤（2010）⁸⁾も指摘するように、個々の私学の自主性だけでなく、私学の集団としての自主性⁹⁾の意義を今こそ考え直す時期に来ているように思われる。日本は変更命令や解散命令の規定に曖昧さを残しており、近い将来、経営難私学が顕在化してくる過程で、改めて、具体的なあり方が議論せざるを得なくなると思われるが、その際、「私学の集団としての自主性」をどこまで、どのように重視するのか。それによって制度設計の根本的な考え方が変わってくるように思われる。

他方、公共性については、同族経営禁止については、両国ともに制限をかけていた。意思決定システムについては、韓国の方が明確である。学校法人の設立した大学の校長や教職員の任免、重要事項などはすべて理事会の議決事項として私学法に明記されているし、利益相反になるので、理事長と学長の兼任や教職員が理事になることを禁止している。しかし、一部私学の不正問題はむしろ韓国の方で大きな社会問題となっており、この解決のために、2005年に私学法を改正し、開放型理事制度の導入や大学評議員会の必須機関化など、教職員が経営に間接的に参画することにより、透明性や公共性を高めようとした。日本の私学法改正も直接的な発端は、帝京大学医学部の不正入試疑惑事件であり、管理運営制度の改善やチェック体制の強化が大きな課題であった（石川、2005）。日本の場合は、理事会の法定化、外部役員の導入、監事機能の強化によって達成しようとした点に特徴がある。内部運営システムについては、経済同友会（2012）の議論に典型的にみられるように、理事会の権限強化による改革推進、学外者の経営参加による複眼的な意思決定が望ましい改革のあり方と論じられる傾向がある。しかし、韓国との比較から考えさせられたのは、理事会の権限を強化するだけでは、むしろ学園を私物化するような理事長や理事会になりやすい危険性もあり、また学外者をいれるにせよ、実質的な意味で学内のチェック強化や適切な提案がどこまで可能なのか、疑問も残る。こうした意味で、韓国において、公共性を高めるために、学外者をいれるのではなく、教職員の参加志向を強化したのは非常に興味深い。

本稿では、日韓の私学法を比較することにより、日本の私立大学制度の特徴を明確化する目的で

表5 主な結果のまとめ

	自主性の担保			公共性の担保				
	監督機能	自主的相互統制	変更・解散命令	同族経営禁止	教職員の経営参画	法人・教学関係	学外者の経営参画	透明性
日本	制限あり	あり(弱化)	曖昧さあり	あり	禁止せず	曖昧さあり	強化	強化
韓国	制限なし	なし	強化	あり(強化)	直接参加は禁止、間接参加を強化	明確(長の兼任禁止)	規定は特になし	強化

分析を行ってきた。しかし、韓国では私学法を改正したものの、法の基準を守らなくても特にペナルティーがないためか、銘柄大学においても開放型理事制度を導入していないケースがあるとも聞いており、制度と運用・実態の両面から検討する必要がある。どこまでは制度で規定し、どこからは個々の大学の経営問題として考えるべきなのかは非常に重要な研究課題であるが、明確な結論はまだ筆者にはなく、今後は、実態面の比較も含めて検討することで、慎重に考察を深めていきたい。

【注】

- 1) 永続性の担保も、大学経営にとって重要な課題だが、むしろ財務会計上の仕組みとして担保している面が大きい。この観点については別稿で扱う予定である。
- 2) 2012年11月に起こった田中真紀子文部科学大臣の3大学不認可騒動は、こうしたあり方に対する問題提起であり、現在、新しい大学設置認可のあり方について議論されている。
- 3) 初めての解散命令が群馬の堀越学園（創造学園大学）に対して2013年3月までに発令されることになり、大学設置・学校法人審議会答申（2012年10月25日）が出された。
- 4) 「オーナー系私学」の正確な数は分かっていない。日本については、2011年に私学高等教育研究所が行った「私立大学の中長期経営システムに関する実態調査」で、オーナー系私学を「理事長は創設者またはその親族」と定義して尋ねたところ、42%であった。
- 5) そうした理念が浸透しているのはアメリカの私学である。アメリカに私学法がないが、慣例として、現職の教職員が、理事となることを禁じている場合が多い。教職員は学内の様々な情報を一番持っているので、理事会の下部委員会の委員になるなど、様々なルートで議論の過程には積極的に参加するが、最終的な意思決定を行う際には、その決定によって直接利害を受ける現職の教職員の参加は排除されている。「学校法人の役員中、定款に定める常勤役員以外の役員に対しては報酬を支給しない」（第26条1）という規定も、アメリカの影響を感じる。
- 6) 山崎（1996）によれば、理事長と学長を兼任する法人の割合は、歴史の経過とともに低下している。1965年には44.2%であったが、1976年には28.7%、1987年には24.5%、1994年には21.3%に低下している。なお、注4）の私学高等教育研究所の調査では、18%であった。
- 7) ただし、高等教育機関の教員任免の除外規定が1981年改正で盛り込まれ、1990年の再改正で再び削除されるなど、自律性をどのように担保するかという観点の葛藤を常に抱えている。
- 8) 自主性が行政介入の排除という消極的な理解にとどまり、政策策定への参画という積極的な理解に至らなかったと指摘している。大学の自主性の領域とされてきた教育内容とその質が政策課題の正面に据えられるようになってきた今こそ、大学団体、学協会、評価団体などの、政府と市場の間に立つ中間団体のガバナンスを考えなければならないことを主張している。
- 9) 堀（2007）も、各大学の管理運営や教学運営を指す「大学単位ガバナンス」と、私学の教育研究活動や社会的役割、それを支える財務活動などの順調な展開を保証するための制度的環境（質保証や相互援助メカニズム等）を指す「大学集合ガバナンス」という概念を区別している。

【参考文献】

- 荒井栄治郎(2008)「占領下の教育改革期における学校法人構想論議」『日本教育政策学会年報』第15号, 138-152頁。
- 石川多加子(2005)「岐路に立つ私学の自主性」『法学セミナー』611号, 2-65頁。
- 馬越徹(2006)「韓国の私立大学問題」『IDE 現代の高等教育』No. 481, 54-58頁。
- 馬越徹(2010)『韓国大学改革のダイナミクス』東信堂。
- 江原武一・杉本均(2005)『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向』東信堂。
- 大崎仁(1999)『大学改革1945～1999』有斐閣。
- 大沢勝(1981)『日本の私立大学—私学教育の危機と大学経営の課題(第3版)』青木書店。
- 金子元久(2006)「日本型私立大学の転換点」『IDE 現代の高等教育』No. 481, 48-54頁。
- 工藤市兵衛(1993)「私立学校法と私学の自主性と公共性」『愛知工業大学研究報告』28, 481-495頁。
- 草原克豪(2006)「法人組織と教学組織の調和」『IDE 現代の高等教育』No. 481, 38-43頁。
- 経済同友会(2012)『私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して—』。
- 国立教育研究所(1973)『大学の管理運営に関する比較研究』(『国立教育研究所紀要』第83集)。
- 瀧澤博三(2010)「私大経営とガバナンス」『IDE 現代の高等教育』No. 525, 29-34頁。
- 俵正市(1984)『詳細 私立学校法』法友社。
- 長峰毅(1985)『学校法人と私立学校』日本評論社。
- 福田繁・安嶋彌(1950)『私立学校法詳説』玉川大学出版部。
- 堀雅晴(2007)「私立大学における大学ガバナンスと私学法制をめぐる歴史的検証—2004年改正私学法の総合的理解のために」『立命館法学』第316号, 220-289頁。
- 松坂浩史(2010a)『逐次解説私立学校法』学校法人経理研究会。
- 松坂浩史(2010b)「私立学校法制定期における「私学の自主性」概念に関する一考察—私立学校審議会の委員比率規定との関連で」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要』57(2), 101-109頁。
- 水田健輔・金泰勲・金鉉玉・朴炫貞(2010)「韓国における高等教育制度と大学の設置形態」国立大学財務・経営センター, 『大学の設置形態に関する調査研究』第13号, 15-39頁。
- 森利枝(2010)「私立大学と「公共性」—日米比較の試み」『高等教育の公と私再考』101-111頁。
- 両角亜希子(2010)『私立大学の経営と拡大・再編』東信堂。
- 両角亜希子(2012a)「韓国における私立大学の自律性」『大学経営政策研究』第2号, 41-63頁。
- 両角亜希子(2012b)「私大のガバナンス」『IDE 現代の高等教育』No. 545, 35-41頁。
- 山崎博敏(1996)「大学法人理事会の役員構成とその構造変化」『大学論集』第25集, 303-320頁。
- イ・サン Chol(2006)「私立学校法改正の過程と主要内容分析」『教育行政学研究』24(1), 197-224頁。
- イム・ジェフン(2011)「私学紛争調整委員会の違憲性とその改変方向」『民主法学』46, 271-304頁。
- キム・ヨン Chol(2009)『私立大学ガバナンス改革の方向』(韓国私学振興財団イシューペーパー)。
- シン・ボンギ(2005)「私立学校法改正案は違憲か」『公法学研究』6(1), 441-467頁。
- ホン・ドンニユル(2006)「私立大学のガバナンス」『民主社会と政策研究』10, 217-240頁。

Balancing The Autonomy and Public Nature of Private Universities: A Comparative Study of the Private School Act in Japan and Korea

Akiko MOROZUMI*

The aim of this paper is to compare the characteristics of governance in private universities in Japan and Korea. The Private School Act in both countries is analyzed. The Act aims to achieve a reasonable balance between the private university's need for autonomy (independence) and the public nature of its function. The two countries represent different approaches to guaranteeing these two principles. Compared to Korea, the autonomy of private university is guaranteed in Japan. In order to assure the autonomy of the private university, the limits of governmental control and the voluntary reciprocal control among private universities are important in Japan. The way to ensure the public nature of the private university also differs between Japan and Korea. In order to enhance the public nature, transparency, and democratization of management of the private university, both countries amended the Private School Act in the mid-2000s. Japan, expanded the external trustees of the university while Korea expanded faculties' (academics) participation in management.

* Lecture, Graduate School of Education, The University of Tokyo