

私学法改正と大学の経営・ガバナンス(下)

著者	林 直嗣
出版者	法政大学経営学会
雑誌名	経営志林
巻	46
号	2
ページ	1-10
発行年	2009-07
URL	http://doi.org/10.15002/00008133

〔論 文〕

私学法改正と大学の経営・ガバナンス（下）

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
(以下本号)
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

7. 学校＝教育機関の経営権と経営形態

学校教育法では「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

は下位法である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。

従来の国立大学では法人形態ではなかったもので、校務を司る学校経営権は設置される国立大学の方にあり、設置する側の国は出資権はもつが、学校経営権を行使せず、監督・監視権を行使することどめていた。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」の意味はなかった。しかし新しい国立大学法人では、「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）と定め、学長が学校経営の統督と法人経営の総理を一体的に行うので、法人経営権は国立大学を設置する側の国立大学法人にあり、校務を司る学校経営権は学長にある。よって学校教育法上の「学校を管理」は、単に監督・監視ではなく法人経営という意味をもつ。

私学の常務理事会に相当する役員会を設置し（同法第11条2項）、審議機関として経営協議会（同法第20条）と教育研究協議会（同法第21条）を設置し、それらの議長をともに学長が兼務するとした。したがって教学の代表である学長が、学校経営権と法人経営権との両者を統括するので、教学優先の原理に基づきながら学校経営と法人経営とを一体的に統合した経営形態を採用したと評価できる。

2 私学法改正と大学の経営・ガバナンス (下)

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」(同法第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応じ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¹²⁾。

経営形態の根幹は、設立時の形態はともあれ、基本金の出資形態に最も大きく依存しており、過半を財団等の主体が出資する場合は、学校法人および学校の主たる所有者は財団等の主体であり、財団ないしその所有者が理事長や学長の選任権を持つケースが多い。財団等の主体の出資割合が少なく、基本金の過半を授業料収入に依存している場合は、学校法人および学校の主たる所有者は授業料を稼得する教職員であり、教職員の選挙により理事長や学長を選任するケースが多い。もう一つ重要な分類基準は経営権の在り方であり、理事長が法人経営権と学校経営権とを統括して強力な経営権を掌握する場合と、学校経営権については学長に委任する場合とがある。そこでこれらの基準を組み合わせると、4つの類型ができるので、以下にそれらを検討する。

(1) 財団出資・理事長学長一体型

第1類型は財団出資・理事長学長一体型であり、基本金の過半を出資する財団ないしそれに類似する主体があり、学校資産の実質的な所有者であるので、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つ場合である。理事長自らが学長となるケースは理事長・学長一体型となり、強力なリーダーシップを発揮しうる。民間企業でいえば、所有者が経営者を兼務する「オーナー経営者」、嘗ての「資本家」に該当する古典的な経営形態といえる。また理事長が学長を任命し、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理事長・学長分離型もある。民

間企業でいえば、所有と経営の分離が完全に行われているのではなく、所有者が経営者を任命し、実質的に経営の実権を掌握しているケースに該当する。この類型は、小規模な同族経営系や宗教系の私学に見ることができる。特に理事長の出資比率が大きく、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て経営優先となる危険性が高いため、一部私学では不祥事が起こっており、私学法改正の一つの直接的契機ともなった。

(2) 財団出資・理事長学長分離型

第2類型は財団出資・理事長学長分離型であり、基本金の過半を出資する財団ないしそれに類似する主体があり、学校資産の実質的な所有者であるので、設置する側の学校法人理事長は法人経営権をもつが、学校経営権は学長に完全に委任する場合である。学長が学校経営に失敗したり経営不振の場合には、理事長は学長を解任する解任権をもつ。民間企業でいえば、所有と経営の分離が進み、所有者は経営者の選任権および解任権をもつが、機能的には経営者が分離した経営形態である。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。

(3) 授業料依存・理事長学長一体型

第3類型は授業料依存・理事長学長一体型である。基本金の過半は財団ないしそれに類似する主体ではなく授業料収入から出資されるので、学校資産の実質的な所有者は理事長ではなく授業料を稼得する学校の構成員＝教職員である。そのため共同体的な所有といわれることが多い。理事長ないし学長として出資しているわけではないので選任権はなく、原則として選任権を有する教職員の選挙により選出する。民主的な選挙により選任されるとはいえ、理事長と学長が一体となって学校経営権と法人経営権とを統括するので、強いリーダーシップのもとに大学と学校法人とを一体的に経営することができる。私学でも非常に大規模化した慶応、早稲田、法政などが、この類型に属する。民間企業でいえば、大規模化により資本金が膨大となったため、筆頭株主でも僅か数パーセントの所有しかできず、所有の大衆化・民主化が進

み、株主総会において取締役などの役員を過半数の支持をもって選任するケースに該当する。

(4) 授業料依存・理事長学長分離型

第4類型は授業料依存・理事長学長分離型である。基本金の過半は財団ないしそれに類似する主体ではなく授業料収入から出資されるので、学校資産の実質的な所有者は理事長ではなく授業料を稼得する学校の構成員＝教職員である。理事長ないし学長として出資しているわけではないので選任権はなく、原則として選任権を有する教職員の選挙により選出する。実情では学長だけが直接選挙により選出され、理事長は教職員や校友の代表からなる選考委員会で間接的に選出されることが多い。学校経営権をもつ学長と法人経営権をもつ理事長とが分離併存するため、対立する場合は紛糾が起り、理事長が学校経営権に介入して権力闘争も起り得るので、円滑な意思決定が難しい場合もある。

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3・4類型では経費の多くを賄う基金を出す財団等の主体が存在せず、法人が負担義務を果たす能力が殆どないので、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るので、その形式的所有者は法人であるが、実質的所有者は学校であるといえる。当然の帰結として第3類型では、学校の長が法人の長を兼務して、学校経営権と法人経営権を一体的に統括する。清成(2004)によれば、「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」。よってこの類型では経営者を非民主的方法でたらい回しせず、民主的な選挙によって定期的にチェックする必要がある。第4類型では教職員により民主的に選挙された学長が学校経営権をもつが、理事長の選出母体である選考委員会が教職員により民主的に選出されていないと、ガバナンスの分裂が起って、チェック機能が有効に作用しない危険性がある。

現行の学校教育法や私学法のもとでは、以上のようなほぼ4類型およびその変種など多様な経営形態が可能である。私学法改正の目的は、第1類型に多く見られるような前近代的・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。一部私学の理事会による学長候補者選挙廃止と理事会指名による理事長・学長選考委員会方式の導入は、かつての非民主的な制度への復古であり、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。

8. 所有と経営の分離

株式会社における所有と経営の分離に関する研究は、バーリ＝ミーンズ(1932)に遡ることができる¹³⁾。彼らの指摘によれば、企業の大規模化に伴って資本の大衆動員を可能とする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¹⁴⁾。会社は出資者である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である。株主から経営者が任期の間だけ委託され、預かっている権限である。経済理論ではこのように、ある行為主体が自らの利益のための労務の実施を他の行為主体に委任する関係を、プリンシパル・エージェント(依頼人・代理人)関係という。よって社長や取締役等の経営者の任命権・解任権は、所有者である株主が持ち、その任命および解任は最高議決機関である株主総会において過半数の議決をもって決定する¹⁵⁾。経営者の任命権・解任権は経営者にはない。会社法第341条においては、役員(取締役・会計参与・監査役)選任・解任の議決については、定足数は「議決権を行使することができる株主の議決権の過半数を有する株主が出席」、決議要件は「出席した当該株主の議決権の過半数」と定めている。

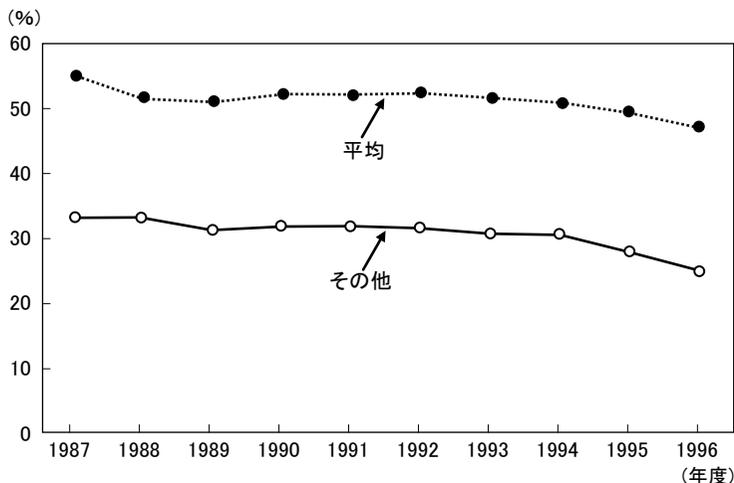
エージェントである経営者は、株主に対して情報優位の立場にあり、それを利用して依頼主である株主の利益に反するようなことをする危険性も

4 私学法改正と大学の経営・ガバナンス (下)

ある。それがエージェンシー・スラックであり、それを防止する監視コストなどをエージェンシー費用という。パーリー＝ミーンズ (1932) はすでにその可能性も指摘していた。所有からの経営の分離により経営者が強大な権力を保持するに至り、ときには企業の横暴とか不正を招来させたが、彼らはその原因として経営者による企業支配を指摘

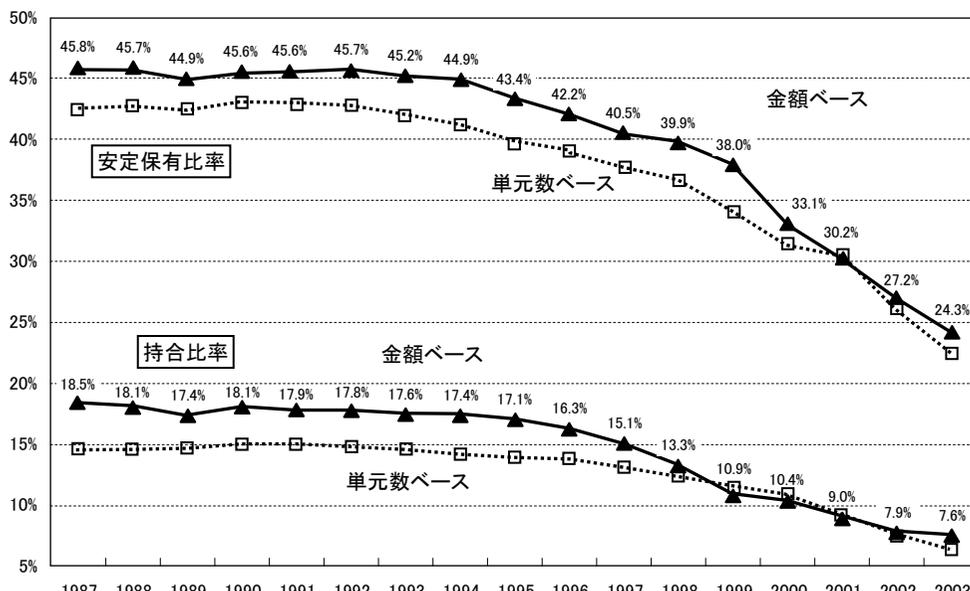
した。また大規模な企業においては、出資者である株主の多くは会社経営の意思も能力もなく、自ら直接に経営をすることは次第になくなり、経営者に委託したため、所有者の意思を離れて暴走する危険性も生じうることになった。そこでエージェンシー・スラックを防止するガバナンスの仕組みが必要となる。

6大企業集団の安定保有状況



(資料) ニッセイ基礎研究所 (1997) より引用。

市場全体の安定保有比率と持合比率



(資料) ニッセイ基礎研究所 (2003) より引用。

さて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。資本自由化の過程でとりわけ外資によるM&Aを防止するため、日本の代表的な企業集団はメインバンクを中心として株式の相互持ち合いを強め、安定株主工作を進めた結果、1980年代後半から1990年代後半にかけて発行済み株式総額の5割以上6割近くを占めた¹⁶⁾。そうした株式の実効支配を背景として、株主総会においては当該企業の役員が提案する役員人事案、決算、予算など重要提案事項は、グループ企業の賛成多数でそのまま承認・議決されて、「シャンシャン総会」などと揶揄された¹⁷⁾。これをもって「経営者支配」が行われてきたという説が流布しているが、これはパーリ＝ミーゼス(1932)の定義から見ても誤解といえる¹⁸⁾。株式持ち合いを通じて文字通り過半数を超える株式所有の実効支配が行われてきたからこそ、「所有者支配」が貫徹していたといえる。

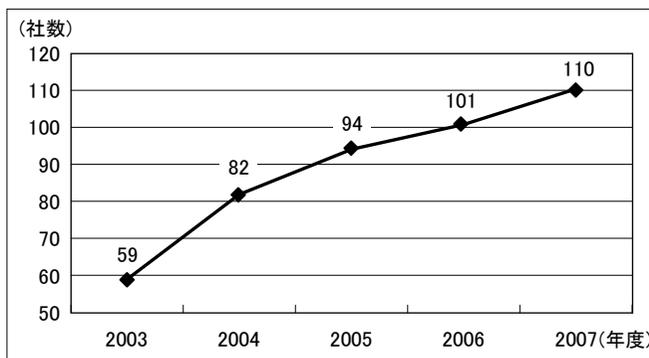
しかし1990年平成バブルの崩壊以降、株価の長期的な低落トレンドが2003年まで13年間に亘って続く中で、1992年からはBISの自己資本比率規制が実施され、株式の含み益・含み損に依存する経営が危ういことが認識され、2001年からは銀行等株式保有制限法が施行されて、株式持ち合い比率は急激に低下し、メインバンク制も急速に崩れつつある。上場企業の金融機関と事業法人による広義の株式持合比率は、1986年度末の約64.3%から2002年度末には約39.2%まで落ちてきたので¹⁹⁾、所有権の実効支配は困難となりつつある。すると他企業による吸収・合併の圧力に晒される事態を招来する。会社法では、株式会社の発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。従来のように自らの企業集団だけを向いた経営は最早できず、アメリカ型の一般株主を向いた企業価値の成長を目指した経営に転換して行かざるを得ない。また近年では年金基金のような機関投資家による株式保有の割合が増えてくると、企業価値の長期的な安定成長を強く求めて経営介入をすることもあり、そ

れに反する経営をした場合には、経営者を解任に追い込むケースも出てきている²⁰⁾。したがって企業価値の長期的な安定成長を求める機関投資家株主の意向を無視して経営をすることは、困難になってきている。

近年のアメリカではエンロンやワールドコムなどの会計不祥事が続発したことを契機に、2002年には企業改革法が成立し、経営の規律付けをするコーポレート・ガバナンスが強化されることになった。また日本でもバブル崩壊の過程で山一證券、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行などの粉飾決算による会計不祥事が多発したことを背景として、2003年には改正商法が施行された。2005年に商法第2編は会社法として独立施行され、アメリカ型の「委員会設置会社」が新設され、それを利用したガバナンス改革や従来からの監査役制度を強化した形でのガバナンス改革に取り組む企業が増えつつある。

企業の大規模化に伴い、取締役の人数も相当数に増え、トップマネジメントの複雑化が進んだが²¹⁾、指揮命令系統を簡略化し、業務執行体制を整備し、かつガバナンスを強化する一つの組織改革として、2003年の改正商法では「委員会設置会社」と「執行役制度」が創設された。ソニーは経営企画・立案と業務執行を分離する方向で、すでに1997年からアメリカ型の「執行役員制」を導入し、1998年には「報酬委員会」と「指名委員会」を設置した。法的裏付けはなかったが、一部の大企業に普及した。この「執行役員」(CEO、CFOなど)は代表権を持つ役員ではなく、取締役により任命され、取締役に対して責任を持つ部下=会社使用人に過ぎないので、任免に際して株主総会での過半数の議決は必要とせず、株主総会に対して責任を取るのには、それを任命した取締役である。2003年の改正商法では、「委員会設置会社」へ移行した商法特例法上の大会社・みなし大会社において法的に認められる「業務執行を行う役員」として「執行役」を定めたので、従来から慣例としてあった「執行役員」とは異なる。「委員会設置会社」では、取締役の選任決議案は、取締役会ではなく指名委員会が決定し、それを株主総会で議決する。「指名委員会は、株主総会に提出する取締役(会計参与設置会社にあつては、取締役及び会計参与)の

委員会設置会社数の推移



※監査役設置会社に再移行した会社は除く。

(資料) 内閣府資料より引用。

選任及び解任に関する議案の内容を決定する」(会社法404条)。しかし「執行役」は、逆に指名委員会ではなく取締役会の決定に基づいて任命・解任され、任期は1年である。「委員会設置会社には、一人又は二人以上の執行役を置かなければならない。2 執行役は、取締役会の決議によって選任する」(会社法第402条)。ソニーは2003年にすでにこの新制度へ移行し、この制度を採用する会社数は次第に増えつつあるが、日本の経営風土に馴染むかどうかはまだ時間が必要である。

民間企業におけるこうした組織改革やガバナンス改革と照応して、2004年の国立大学法人法や私立学校法改正を契機に、大学にもガバナンス改革の流れが起こっている。国立大学法人に基本金を出資するのは国であり、よって所有者は国であるが、オーナー経営者に相当する主体はなく、法人経営と学校経営を統括的に委託された学長＝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。従来国立大学では学校経営権は確かに学長に委託されていたが、法人経営に相当する部分がなく、国の文教政策に依存するところが多かったため、本来の意味での「経営」は明確に意識されてこなかった。しかし国立大学法人への移行後は、少なくとも形式的には所有と経営の分離が完全に確立したといえる。

学校法人に基本金(＝企業会計の資本金)を出資するのは、財団または授業料収入を稼得する学校の構成員であり、彼らがその実質的な所有者と

なる。私学法では学校法人の所有者を法的に定めてはいないが、「解散の場合の残余財産を、寄附行為の定めるところにより、その帰属すべき者に帰属する」(私学法第51条)と規定しているため、寄附行為により所有権の帰属を定めることができる。

同族経営系や宗教系の私学では、財団またはその所有者が基本金出資の過半を占め、所有権と経営権とを統括しているケースが多い。所有権は絶対的・排他的な支配権であるから、経営者任命権も有する。オーナー自らが理事長も学長も兼務する場合は、オーナー経営者(＝嘗ての資本家)であり、理事長は自ら務めるが学長は部下を任命する場合と、理事長も学長も部下を任命する場合には、所有と経営の分離が行われる。

これに対して慶応、早稲田、法政のような、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、授業料収入を稼得する教職員(役員を含む)や寄付に貢献した教職員・校友・寄付者等による共同体的所有であるため、経営者はそうした実質的な所有者による議決によって選任するのが、組織の基本原則である。これらの私学においては、法人経営を総理する理事長と学校経営を統督する学長とを「総長」とか「塾長」という名称で一体化し、関係する実質的な所有者である教職員や評議員の議決＝すなわち総長(塾長)選挙によって選出している。国立大学法人が採用した学長＝法人の長の選任手続きは、こうした手続きに類似している。またこうした議決

＝総長（塾長）選挙は、まさに株式会社における株主総会での役員議決に相当するといえる。

また授業料収入を主たる資産源泉とした共同体的な所有の私学でも、学長は教職員の選挙によって選出するが、理事長は選挙によらず、利害関係者の代表からなる選考委員会で選考する場合もある。選考委員会の委員が教育・研究のための学校資産の過半を出資していれば、その健全で有効な運営に大きな関心を持つはずであるが、僅かしか出資していない場合には、別の関心事からの判断により、教育・研究のための学校資産の健全で有効な運営にとって障害となることもあり得る。また実質的な所有者の総意を反映した選挙で選出された学長と、選考委員会だけで選出された理事長が、意見不一致の場合には、円滑な大学経営に支障を来す場合もあり得る。ただしこの仕組みのメリットとしては、理事長かまたは学長が対立して別方向へ走った場合に、両者の牽制作用により過度のブレを防ぐ機能は持ちうる。

9. 企業のガバナンスと学校のガバナンス

近年のアメリカや日本では企業の会計不祥事を背景に、経営の規律付けを求めるコーポレート・ガバナンス (governance) を強化する流れが起こり、経営 (management) とは別の区別された問題と認識されて、企業金融論や経営学などいろいろな分野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、監査役、労働組合、銀行、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²²⁾。

大学においても、その運営・経営を効率化・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て、2004年には国立大学法人化が行われた。

私学では一部に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、学校法人制度改

善小委員会の2003年の報告では、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。2004年に改正された私学法では、第一の狙いとして経営の透明化・明確化を、第二の狙いとして相互チェックによるガバナンスの強化を目指した。

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業績不振や赤字が続く場合には、それが株価にすぐ反映し、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や退陣要求が出る。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。取締役会は取締役による経営を監視するが、会社法で規定された社外取締役を導入することにより、株主に代わって経営者を監視できるので、ガバナンス機能を高めることができる。しかし経営者が意に合った人だけを社外取締役に選任すれば、その機能は期待されない。業務監査や会計監査を行う監査役についても、社外監査役を導入することはできるが、それも同様のことがいえる。

また会社の最高意思決定機関である株主総会では責任追及が行われ、過半数の議決による承認が得られなければ、経営者は解任される。近年では年金ファンドや信託基金などの機関投資家が長期の安定運用を求めて、株式の大量取得をする傾向が増えており、資産価値保全のために「ものいう株主」として活動する傾向にある。銀行は企業に融資をしているので、債権者としての立場から債務を返済できるような経営改善を求める。また株式持合いに基づく出資者としての立場からは、役員派遣などの役員人事や経営内容への介入を行うことがある。市場や監督官庁からも監視が効くが、こうした会社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。

内部的および外部的なガバナンスが恒常的に働く結果、経営者は責任を取って軌道修正を迫られたり、また退任せざるを得なくなる場合もある。

これに対して非営利法人の大学では、利潤原理は働かず、理事長や学長など経営者の失敗により業績不振や赤字が続く場合でも、そうした経営・財務状態を敏感に反映する株価のようなバロメーターがないので、理事会、監事、評議員会、教授

会など大学の内部からの批判が出にくく、内部的なガバナンスが作用しにくい。銀行など債権者から経営改善を求められることもなく、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。公認会計士監査、第三者評価委員会、大学基準協会の認証評価はあるが、チェック作用は強くはなく、経営者を交代させるほど強力ではない。よって外部的なガバナンスは十分には働きにくい。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。

学校法人では、会社の株主総会に相当する所有者による意思決定機関は、明確には定められていないが、財団出資型大学の場合は財団等の主体による議決権行使が、また授業料依存型大学の場合は授業料を稼得した教職員の選挙による議決権行使が有効である。財団出資型大学の場合、設立時は財団出資に依存したとしても、それ以降の基本金組入が主として授業料収入に依存して行われるケースでは、授業料を稼得する学校の構成員＝教職員の意向を選挙という形で反映させることが望ましい。ハーバード大学やスタンフォード大学などアメリカの研究型大学のように、設立時以降でも授業料収入は全体の10%台に過ぎず、収入の過半が財団側の活動による場合には、財団による議決権行使が正当化される。そうした典型的な財団出資型大学を除けば、内部的・外部的なガバナンスが働きにくい学校法人であればこそ、教職員による学長や理事長や理事の定期的選挙制度を活用して、経営の健全性を3～4年に一度定期的にチェックするガバナンスの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、こうした選挙制度がないか、それが有効に機能しない組織であったケースが多い。会社では役員の選任・解任など重要事項については、毎年必ず所有者の最高意思決定機関である株主総会の過半数の議決により了承されなければならない。こうしたガバナンスの仕組みは、経営組織の基本原則ともいえる。学校法人においても役員の選任・解任など重要事項については、実質的な所有者による過半数の議決により了承されることが規範的な基準となり得る。

教育・研究という公共性をもつ目的にとって、

学校も学校法人もその手段であり、学校経営も法人経営も分裂的ではなく統一的に行われる必要があり、学長や理事長などの経営者は教育・研究を十分に理解できる優れた人材が選任されることが望ましい。清成(2006b)によれば「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」。国立大学法人では、少子化時代の厳しい競争を生き抜くために、教学部門の長である学長が法人部門の長＝法人経営者を兼務するという形態を採用し、多くの国立大学法人では教員による学長選挙の結果を踏まえて、学長選考委員会で学長を決定する仕組みになっている。推薦委員会方式を併用すると否とに拘わらず、教職員など実質的な所有者による選挙制度を活用して、教学部門から優れた学長・理事長等の役員を選出し、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ガバナンス・システムこそ、公共性をもつ教育・研究を目的とする学校法人にとっては規範的な基準となり得る。

〔注〕

- 12) 法人組織と教学組織の調和について論究したものに、草原(2006)がある。
- 13) 近代株式会社以前の会社における所有と経営の分離について、アダム・スミス(大内・松川訳, pp.1075-76)は次のように捉えていた。「会社の取締役たちは、自分自身の貨幣というよりも、むしろ他の人々の貨幣の管理者なのである」。
- 14) 植竹(1999)は、株式会社の優れた機能として、資本集中機能の他に支配の維持・集中機能を上げている。
- 15) こうした英米法系のシステムに対して、ドイツでは労資による共同決定制度を採用している。企業の統治主体は株主＝資本提供者と従業員の双方であり、労資同数の委員からなる監査役会が企業の最高意思決定機関であり、その決定に従って、またその監視の下で、委託された執行経営層が経営を行う。しかし監査役会で意見対立が生じた場合は、株主＝資本側の意見が通る仕組みになっているので、基本的に

は所有者支配のもとで所有と経営の分離が進んでいると見ることができる。植竹(1999, pp.12-14)を参照。

- 16) 株式持合の狭義の定義は、2社間で相互に相手方株式を保有することであるが、株式持合の広義の定義としては、それに金融機関の株式保有と事業法人による金融機関の株式保有を加算したものをいう。ニッセイ基礎研究所(1997)による1987-96年の実証分析によれば、6大企業集団では5割以上6割近くであり、全体の平均では4割以上であった。
- 17) 内海(2004, p.34)は、「持ち合いがあったからこそまかり通った「シャンシャン総会」といえます」と指摘し、本稿と同じ理解を示している。
- 18) バリー＝ミーンズ(1932)は、「支配」を取締役会または過半数の取締役を選出する実質的権限と定義し、次の5つの分類をした。①ほぼ完全な所有権による支配(80%以上の議決権)、②過半数の持株による支配(50~80%の議決権)、③法律的方法による支配(無議決権株、議決権信託の組織化などの法律的手段による支配)、④少数持株支配(50~20%の議決権であるが、何らかの方法により50%以上の議決権を行使しうる支配)、⑤経営者支配(20%未満、株式分散により支配するに十分な株式所有をする個人や集団が存在せず、現経営者が実質的に支配する形態)。よって株式持合により企業集団で過半数の株式所有をするケースは、経営者支配に該当しない。鈴木(1999)はバリー＝ミーンズ(1932)やラーナー(1970)などの研究を踏まえて株式分散化と所有者支配・経営者支配の関係を論究している。
- 19) 全国証券取引所調査による。
- 20) アメリカ最大の年金基金であるカルパース(Calpers: カリフォルニア州職員年金基金)などにより、1990年代初めにGM, IBM, コダック, ウェスチングハウスなどの大企業の最高執行役員(CEO)が解任された。植竹(1999, p.9)を参照。また機関投資家の株式保有比率の増大がガバナンス構造に与える影響については、瀬川(1999)を参照。
- 21) 細井(1999)はトップマネジメント組織とその機能の改革について、コーポレート・ガバナンス強化の観点から論究している。
- 22) 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科のHPによれば、「これまでの「ガバメント」に代わり、最近では「ガバナンス」という言葉が多用されるよう

になりましたが、これは政府や自治体が企業・NPO・住民と肩を並べ、協働しながら社会を運営する「協治」の時代に入ったことを意味します。」

〔参考文献〕

- Barle, Adolphe A., Jr. and Means, Gardiner C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Macmillan, 1932 (北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』, 文雅堂書店, 1958年).
- Larner, Robert J. (1970), *Management Control and the Large Corporation*, New York: Dunellen, 1970.
- Samuelson, Paul A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36, pp.387-389.
- Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York: A. M. Kelley, Reprint of Economic Classics, 1966. (大内兵衛, 松川七郎訳『諸国民の富』II, 岩波書店, 1959年, pp.1075-76.).
- 植竹晃久(1999)「現代企業のガバナンス構造と経営行動」『現代企業の所有・支配・管理 コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』序章, ミネルヴァ書房, 1999年5月, pp.1-20.
- 内海英博(2004)『図解 コーポレートガバナンス 企業価値を高める経営手法』日本実業出版社, 2004年7月.
- 片山純一(2006)「私学行政の現状と課題」『IDE 現代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.13-17.
- 金子元久(2001)「大学改革 なされたことと残されたこと」『Between 特集 大学改革の現在地』Benesse教育開発センター, 2001年4月号.
- 清成忠男(2004)「トップのリーダーシップこそ大学改革の大前提」『Between 特集 リーダーシップが生きる職員組織』Benesse教育開発センター, 2004年6月号.
- 清成忠男(2006a)「私立大学の公共性」『IDE 現代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.9-13.
- 清成忠男(2006b)「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』.
- 清成忠男(2008)「大学は構造不況業種 これだけ多くの大学を設置してしまったのが問題だ」『エコノミスト』2008年9月23日号, p.35.
- 草原克豪(2006)「法人組織と教学組織の調和」『IDE 現

10 私学法改正と大学の経営・ガバナンス（下）

- 代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.38-43.
- 鈴木清之輔 (1999)「現代企業の株式所有構造と支配構造」『現代企業の所有・支配・管理 コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』第1章, ミネルヴァ書房, 1999年5月, pp.23-38.
- 瀬川新一 (1999)「機関投資家行動とコーポレート・ガバナンス」『現代企業の所有・支配・管理 コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』第5章, ミネルヴァ書房, 1999年5月, pp.104-129.
- 瀧澤博三 (2006)「私立大学ガバナンスの現状」『IDE 現代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.18-24.
- ニッセイ基礎研究所 (1997)「株式持合いと安定保有の現状」『REPORT』1997年11月号.
- ニッセイ基礎研究所 (2003)『株式持合い状況調査』.
- 林正人 (2003)「大学設置基準大綱化後の共通(教養)教育のかかえる問題」『大阪工業大学紀要』人文社会篇, 第48巻第2号.
- 藤田幸男 (2006)「経営組織の改善と意識の改善」『IDE 現代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.34-38.
- 細井浩一 (1999)「現代企業の株式所有とトップマネジメント機能」『現代企業の所有・支配・管理 コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』第2章, ミネルヴァ書房, 1999年5月, pp.39-62.
- 松本香 (2006)「私学経営の社会的責任」『IDE 現代の高等教育 問われる私大のガバナンス』No.481, 2006年6月号, pp.43-48.
- 山本清 (2008)「国立大学法人 経営自律性は増したが収入増えず, 人件費削減」『エコノミスト』2008年9月23日号, p.34.