

学校における教育の在り方（教師と学生による協同組合）

饗庭靖之

目次

- I はじめに
- II 教育の目的
 - 1 国家ないし社会の有する教育の目的
 - 2 学生ないし生徒自身が持つ教育の目的
 - 3 親が子に教育を受けさせる目的
 - 4 国家あるいは社会が教育について目的を持つことと、教育を受ける本人ないしその親などの保護者が本人が教育を受けることについて目的を持つこととの関係
 - 5 学校による教育を成立させている主体
 - 6 学校で教育を行う教職員の、教育が行われる過程における位置付け
 - (1) 教職員の教育の自由
 - (2) 教育することの受託者としての教師
- III 教育の内容
 - 1 教育内容を決定する主体
 - 2 小学校、中学校、高等学校における教育の内容
 - 3 大学における教育の内容
 - 4 ボローニャ・プロセス
- IV 学校の提供する教育における法律関係
 - 1 教育の契約による提供
 - 2 私立学校における教育
 - 3 私立学校における教育契約の性質
 - 4 学校法人の教育を受ける者に対する忠実義務
- V 大学の統治への学生の関与
 - 1 総論
 - 2 学生のために教育する組織体としての協同組合形態
- VI 大学の統治への学生の関与についての検討
 - 1 総論
 - 2 私立大学の統治機構
 - (1) 理事長と理事会
 - (2) 学長、教授その他の教職員
 - (3) 学校法人における理事長、理事会、学長、教授会の権限関係
 - 3 私立大学の統治への学生の関与
 - 4 学校法人の統治への学生の関与についての具体的検討

- (1) 教育内容について、学生は関与すべきか
- (2) 学生は、学費に関与すべきか
- (3) 大学の教育研究体制について学生の関与を認めるべきか
- (4) 学校のコンプライアンスに学生の関与を認めるべきか
- (5) 理事長や理事の選任に学生の関与を認めるべきか。
- (6) 教職員の人事、給与決定に学生の関与を認めるべきか
- (7) 教員の学生に対する評価へ学生の関与を認めるべきか
- 4 私立の小学校、中学校、高等学校の管理への保護者の関与
- 5 協同組合形態の学校法人の統治に関与すべき者
- 6 協同組合形態の学校法人の各構成員の議決権の対象
- 7 協同組合形態の学校法人の総会において、教育目的を有する各主体の議決権の割合
 - (1) 教育目的を有する各主体の議決権のパワーバランス
 - (2) 学生ないし生徒の保護者の議決権割合
 - (3) 寄付者の議決権割合
 - (4) 教職員の議決権割合
 - (5) 国、地方公共団体の議決権割合
- 8 教育の目的を有する者と、教職員によって組織される協同組合形態の学校法人
- 9 学校法人における組織変更の検討
- 10 財団形式の学校法人で、教育目的を有する各主体が理事を選挙する方式
- VII 国立大学法人における統治の在り方
 - 1 国立大学法人制度の概要
 - 2 国立大学法人における統治の在り方
- VIII 小学校、中学校、高等学校の管理と教育委員会
 - 1 小学校、中学校、高等学校の管理形態
 - 2 公立学校に対する教育委員会の管理権
 - 3 小学校、中学校、高等学校における生徒側の統治権への関与
 - 4 私立の小学校、中学校、高等学校における生徒の保護者の関与
 - 5 公立の小学校、中学校、高等学校を管理する教育委員会における保護者の関与
 - 6 学校理事会制度
 - (1) 学校理事会とは
 - (2) イギリスの学校理事会の概要
 - (3) イギリスの学校理事会の理事の構成
 - (4) 学校理事会の日本への導入の検討

I はじめに

吉見俊哉「大学は何処へ」岩波新書272頁は、「12, 13世紀のヨーロッパに大学が誕生した最も重要な条件は、汎ヨーロッパ的に都市から都市へと渡り歩くことのできる移動のネットワークだった。このネットワーク上を、商人、職人、聖職者、そして知識人が旅していた。どこかの都市に、大変学識のある人物がいることがわかると、多くの学徒が何か月も旅してその都市に集まり学びの舎を形成した。やがてそうした都市の旅人たちは、地元の世俗権力の干渉を退けるため、学問の自由についての勅許をローマ教皇や神聖ローマ帝国皇帝から得て、教師と学生の協同組合、すなわち大学を形成していった¹。」と記載している。

本稿は、学校制度を、大学の草創期の姿であった「教師と学生の協同組合」の姿に戻すことが学校制度のあるべき在り方ではないのかという検討を行うものである。

これは、学校で行われる教育が、教育を受ける学生の「教育を受ける目的」を実現するためには、教育を提供する学校の管理の意思決定が、学生が参加して行われることが必要だからである。

本稿は、学生が学校の統治に関与することを実現するため、学校の組織形態を、教育を行う教師と教育を受ける学生が共同で統治する「教師と学生の協同組合」に組織変更することを検討する。

II 教育の目的

1 国家ないし社会の有する教育の目的

アメリカを代表する教育哲学者であるジョン・デューイは、その著の「民主主義と教育」において、「生存を続けようと努力することは生命の本質そのものである。(中略) 共同社会すなわち社会集団は、絶え間ない自己更新を通して自己を維持する。そしてこの自己更新は、その集団の未成熟な構成員が教育を通して成長することによって、行われる。無意図的あるいは計画的なさまざまな作用によって、社会はまだその仲間入りをさせられていない、外見的にはよそ者のように見える人間を、その社会自身の資産や理想の健全な担い手に作り替えるのである。²」と記載する。

この記述に従えば、社会は、社会の自己更新の必要性を充たすために、社会の構成員の子に対して、教育する目的を持つ。

デューイが「民主主義と教育」を書いたのは、1915年という列強の帝国主義の終末をもたらす第一次世界大戦中であるが、当時はドイツ帝国の国家社会主義の伸長が国際社会に大きな影響を与えており、英米においても、スペンサーが社会進化論に則り「国家は、国家間の競争、淘汰によって進化していく」という思想が影響を与え

¹ 吉見俊哉「大学は何処へ」岩波新書272頁

² ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫23-25頁

ており、国家の発展のために構成員の果たす役割を強調する考えが支配的だった時代であった。デューイも、「ドイツ思想の影響の下で、教育は公民の任務となり、その公民の任務は民族国家の理想の実現と結びつけて考えられた。³⁾」と記載している。

社会が自己更新のために、社会の構成員を教育するとの考え方は、近代国家成立期や帝国主義の時代の過去のものではなく、今日においても、「国家や国民経済の発展の基礎をなすのは国民の民度であり、国民の民度を向上するために、国民を教育していく必要がある」との考え方は普遍的である。

国家、あるいは社会の発展のために教育は存在するという国家教育権的な考え方は、現在も支配的であり、日本の教育基本法も同様の考えに基づいている。

教育基本法1条は、「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。」とする。

教育基本法1条は、国家や社会の要求する教育の目的を、「教育を受ける者に対する、人格の完成と国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身の健康な国民」に育成することと規定している。

以上のとおり、今日の日本をはじめとして、国家ないし社会は、国ないし社会の自己更新のため、その構成員を教育する目的を持っている。

2 学生ないし生徒自身が持つ教育の目的

学生ないし生徒本人の教育を受ける目的は、「自分がなりたい人間に、自分になるための手段」とのことである。

このことについて、ジョン・デューイは、「民主主義と教育」の中で、プラトンの教育哲学は、「各人が、他の人々に役立つような仕方（つまり、自分が属している社会全体に貢献するような仕方）で、自分に生まれつき適性のある仕事をなしているときに、社会は安定した組織をもつことになるのだということ、そして、これらの適性を発見し、次第にそれらを訓練して社会に役立つようにすることが教育の任務なのだ、ということ」を明らかにした。⁴⁾そして、「プラトンはルソーに大きな影響を及ぼした。しかし、自然の語る声は、ルソーにおいて、個人の才能の多様性を証明し、個性の多様性を全面的に自由に発達させることの必要を説くのである。自然と合致する教育が、教育と訓育の目標と方法を与えるのである。⁵⁾」と記載している。

これによれば、教育の目的は「各人が、他の人々に役立つような仕方（つまり、自分が属している社会全体に貢献するような仕方）で、自分に生まれつき適性のある仕

³⁾ ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫 152 頁

⁴⁾ ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫 141 頁—142 頁

⁵⁾ ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫 149 頁

事をなすことができるようにすることであり、また、個人の才能の多様性を証明し、個性の多様性を全面的に自由に発達させることにある」ということになる。

教育を受ける目的は、人によって、「社会に役立つ人間」である場合もあるであろうし、「自分が社会的に成功するための能力を身につけること」である場合や、「自分の持つ才能を発揮する人間になる」場合もあるであろう。

これらをひっくるめて、プラトンの言い方によれば、教育を受ける人の教育を受ける目的は「人あるいは社会を益する人間になる」ことである。

本人が目的をもって教育を受けることを実現することは、憲法上、教育を受ける権利として保障されている。

憲法は、「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」を有することを定める。

憲法学者の佐藤功は、次のように論じる。

「教育は、個人が人格を形成し、社会において有意義な生活を送るために不可欠な前提をなす。この意味で、「教育を受ける権利」は、精神的自由権としての側面を持つ。また、「教育を受ける権利」が保障されることによって、人間に値する生存の基礎条件が保障されることになる。この意味で、「教育を受ける権利」の保障は憲法 25 条の生存権の保障における文化的側面をもつものである⁶。」

3 親が子に教育を受けさせる目的

教育を受けることに対する目的を持つのは、本人だけではない。子供の保護者も、自分の子供が教育を受けさせる目的を持つ。

親の子に対する本能的な愛として、あるいは子供を守るという親の責務の実行として、あるいは社会から親に対して子供に教育するように強制的な要請が働くことにより、いずれか又は複合的な理由により、親は、子が「人あるいは社会を益する人間になる」ように、子に教育を受けさせる目的を持つ。

子供が幼いうちは、自分が「人あるいは社会を益する人間になるために教育を受ける」という目的よりも、自分を庇護する親が自分を教育し、教育を受けさせることに応えるという気持ちが、教育を受ける動機になろう。年齢が上がるうちに子ども本人に「人あるいは社会を益する人間になる」という自覚が生まれる。

親が子に、教育を受けさせる目的は、子供が「人あるいは社会を益する人間」になるようになるためであるから、子供が教育を受ける目的を持つことと、親が子に教育を受けさせる目的を持つことは、表裏一体の関係にある。

18歳未満の子は成年に達せず、民法818条が「青年に達しない子は、父母の親権に服する」ことを規定し、憲法26条は、「すべて国民は、法律の定めるところによ

⁶ 佐藤功「憲法（上）」新版444－445頁

り、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」と定める。民法820条は「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」と規定する。

憲法学者の佐藤幸治は、「人間の自由や幸福は、豊かな知識と教養を前提にしてはじめて有意義に実現されるものであるから、「幸福追求権」の保障は、人がその選ぶところに従って適切な教育を受けることができるという権利を措定しているものと解さなければならない。したがって、およそすべての国民は教育を受ける権利の主体である。ただ、「幸福追求権」は同時に親権者がその子女をどのように教育するかを自由を内包しているから、両者の関係が問題になる。この点、親権者の権利は子女の教育を受ける権利を充足させるためのものである⁷。」と論じる。

教育基本法10条は、「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的な責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする」と規定する。

4 国家あるいは社会が教育について目的を持つことと、教育を受ける本人ないしその親などの保護者が本人が教育を受けることについて目的を持つこととの関係

上記のように、国家あるいは社会が教育について目的を持つことと、教育を受ける本人ないしその親などの保護者が教育を受けることについて目的を持つことは、いかなる関係にあるか。

自由と人権を基調とする憲法が、教育を受ける権利を国民の権利として規定していること、そして、教育は、強制と義務によって実現できるものではなく、教育を受ける本人が、教育を受けることに目的意識を持たない限り、教育を行っても本人の身につかないという教育の持っている本質的性格から、本人が教育を受けることについて目的を持つことは、国や社会が国民を教育する目的を有することに対して従属的な立場に立たないと考えられる。

したがって、国家あるいは社会と、教育を受ける本人ないしその親などの保護者は、それぞれ並列的に、教育の目的を有すると考えられる。

国家あるいは社会が教育をすることについて持つ目的と、教育を受ける本人ないしその親などの保護者が教育を受ける目的との間で、現実に問題が生じうるのは、両者が齟齬を生じたときであろう。例えば、国家あるいは社会が教育をする目的に、情報統制国家にみられるような洗脳教育をすることが含まれるときである。

この点について、最高裁判所は、教育内容を決定する権能は誰にあるのかを判断した旭川学力テスト事件判決（最大判昭和51年5月21日）において、親、私学および教師の教育の自由がそれぞれ一定の範囲において妥当することを前提に、それ以外

⁷ 佐藤幸治 現代法律学講座5「憲法」新版 青林書院545頁

の領域において、国が子ども自身および社会公共の利益のために必要かつ相当と認められる範囲内において、教育内容について決定する権能を有するものとしつつ、その際「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付けるような内容の教育を施すことを強制するようなことは、許されない。」として、国家あるいは社会が教育を決定する内容には、個人の「自由かつ独立の人格として成長する権利」からの制約があるとしている。

5 学校による教育を成立させている主体

憲法学者の佐藤幸治は、教育を受ける権利が学校制度によって充足されることを、次のように説明する。

「国民はすべて教育をうける権利を持ち、保護する子女に教育を施す権利をもつといっても、国民各人が自らなしうるところには限界がある。かかる権利を有意的なものとするには、教育施設や教育専門家の助けが必要となる。技術文明の進展は、この必要性を一層切実なものとするに至った。したがって、現代国家にあつて、教育を受ける権利とは、国家に対し合理的な教育制度と施設を通じて適切な教育の場を提供することを要求する権利を意味せざるをえないことになる。⁸⁾

学校による教育は、教育施設や教育専門家によって行われており、学生や生徒が、教師、学校設備、教材を提供されて、学び取っていく過程とすることができる。

教師、学校設備、教材を用意し、提供しているのは、現象的には、公立学校においては地方自治体又は国であり、私立学校においては学校法人である。しかし一方、学校による教育を受ける本人ないしその保護者は、教師、学校設備、教材を提供している地方自治体ないし国に対して税金を支払い、学校法人に対して学費を支払うことによって教育の提供が行われており、教育を受ける学生（生徒）が一方当事者といることによって、教育は成立している。

したがって、学校による教育を成立させているのは、教育の目的を有する主体である、国家、社会と、教育を受ける本人及びその親など保護者であるといえることができる。

6 学校で教育が行われる過程における教職員の位置付け

(1) 教職員の教育の自由

教育の目的を有する主体は、以上述べてきた、国家、社会と、教育を受ける本人及びその親などの保護者であるが、それに加えて学校の教職員も、教育の目的を有する。

教職員が持つ教育の目的を検討する。

⁸⁾ 佐藤幸治 現代法律学講座5「憲法」新版 青林書院546頁

国民は、教師という職業を選択する自由を有することの中に、自己の人格的利益として、教育を行う権利が認められる。自己の思想信条の自由や表現の自由の発露として、教育する自由があるということもできる。

大学の教授は、研究の自由と密接不可分なものとして、教育する自由が認められる。

大学における教授の教育の自由と、初等、中等、高等教育における教師の教育の自由は、自己の人格を実現する自由として、同質のものと考えられる。

教員のみならず、学校教育に携わる学校職員も、学生と、教師、学校設備、教材が相互作用する過程である学校における教育を担う者として、教育の自由を有すると考えられる。

憲法学者の佐藤幸治は、次のように言う。

「国民の教育をうける権利に対応して、国は合理的な教育制度と施設を確立する義務を負い、それは、「法律の定めるところにより」実現される。ただ「教育を受ける権利」の前提には、教育の自由があり、したがって、国が教育制度を確立し教育の場を提供するにあたっては、各人のそうした自由が最大限に充足されうるように配慮することが要請される。教育は人格的接触を通じて人の潜在的資質を引き出す創造的作用であるから、教育の実施にあたる教師の一定の「教育の自由」もそのような配慮の中に含まれていなければならない。⁹」

(2) 教育することの受託者としての教師

教師には、上記のとおり、学生や生徒に対して教育を行う自由を有していると同時に、学生や生徒を教育する役務を行う受託者の立場にある。

教師に対して、学生や生徒を教育することを委託したのは、学生や生徒に対して教育が行われることが必要だと考えて、教師に教育する委託をする目的を持つ者であり、教育の目的を持つ国家、社会や、教育を受ける本人及びその親などの保護者は、学生（生徒）に対して教育が行われることが必要だと考えて、教師に対して、教育を行うよう委託している。

教育は、人格的接触を通じて人の潜在的資質を引き出す創造的作用であるから、教師は受託した教育を行うにあたり、教育の具体的内容を決定する裁量権を有する。

教育することの受託者として有する裁量権は、教師にとって、教師の有する教育の自由にあたる。

そして、教師の有する教育の裁量権は、教育を受ける本人及びその親などの保護者や、国家、社会という教師に教育することを委託した主体の授権の範囲内であり、これら教育の目的を有する主体の教師への授権の範囲が、教師が行行使できる教育の自由の範囲を画するものである。

⁹ 佐藤幸治 現代法律学講座5「憲法」新版 青林書院547頁

教師の行う教育が、教育を行うことを委託した主体の授権した裁量権の範囲にある限り、教育の目的を有する主体の教育の目的は、教師の教育の自由の行使により実行される。しかし、教師が授権された裁量権の範囲を逸脱したときには、両者の間に矛盾を生じ、教育をする目的を有する主体の目的の実行は阻害されることになる。

したがって、教師は、自己に対して教育することを委託した者に対して、忠実義務を負って学生や生徒に対して教育という役務を行っているということができる。教師は、授権の範囲内での裁量権を行使することを通じて、教育することを委託した者に対する忠実義務を履行するのであり、教師が教育の自由を有することと、教育の目的を有する主体に対して忠実義務を負うことは矛盾するものではない。

III 教育の内容

1 教育内容を決定する主体

教育内容の決定はどのように行われるか。

教育が、個人間で行われる場合の典型的な形は、スポーツの選手に対するコーチの指導において見られよう。

スポーツの選手とコーチの間において、教育内容の決定はどのように行われるか。選手が自己のスポーツに対する能力を高めるという目的を持って、トレーニングを行うコーチとの間で、選手のスポーツの能力を高めるためのトレーニングを行うことの対価を払うことを内容とする契約を結び、選手が、どのような点で能力を高めたいかという目的を述べ、それに対してコーチが適切なトレーニングの内容の提案を行い、選手とコーチが協議を行い、トレーニングの内容について合意に達すると、コーチが選手に対しトレーニングの指導を行う。トレーニングの過程は、選手のスポーツの能力の状況に応じ、持続的に行われることになるだろう。

スポーツの選手に対する指導は、選手とコーチが指導内容を協議しつつ、コーチが指導を実施している。

学校における教育の提供の場合どうか。

学校において、学生（生徒）が教師から教育を受ける場合、個人間で行われるスポーツの選手に対するコーチの指導の場合と比べると、教わる学生（生徒）が多数となるが、教師が、学生（生徒）と質疑応答を繰り返して学生（生徒）の反応を見ながら、教師が主導的に授業の内容を決定していると言えるだろう。

教育を提供する側は、学校設備、教材を用意して、教師に授業を行わせており、学校で教育を提供しているのは、複数の教師と、学校設備、教材が一体となって、総合的なプログラムとして教育が提供されている。

この学校により教育が提供される過程は、教育は、学生と、教師、学校設備、教材が相互に作用し合い、学生や生徒が、教師、学校設備、教材に刺激されて、学び取っていく過程となっている。

したがって、学校における教育内容は、教師、学校設備、教材を総合的に提供している主体によって決定されていると考えられる。

旭川学力テスト事件判決（最大判昭和51年5月21日）は、教育内容の決定に関し、国家の教育内容を決定する権能について、次のように判断している。

「子どもの教育の結果に利害と関心をもつ関係者が、それぞれのその教育の内容及び方法につき、深甚な関心を抱き、それぞれの立場からその決定、実施に対する支配権ないしは発言権を主張するのは、極めて自然な成り行きといえることができる。（中略）憲法の次元におけるこの問題の解釈としては、右の関係者らのそれぞれの主張によって立つ憲法上の根拠に照らして各主張の妥当すべき範囲を画するのが、最も合理的な解釈態度というべきである。

そして、この観点に立つて考えるときは、まず親は、子どもに対する自然的関係により、子どもの将来に対して最も深い関心をもち、かつ、配慮をすべき立場にある者として、子どもの教育に対する一定の支配権、すなわち子女の教育の自由を有すると認められるが、このような親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由にあられるものと考えられるし、また、私学教育における自由や前述した教師の教育の自由も、それぞれ限られた一定の範囲においてこれを肯定するのが相当であるけれども、それ以外の領域においては、一般に社会公共的な問題について国民全体の意思を組織的に決定、実現すべき立場にある国は、国政の一部として広く適切な教育政策を樹立、実施すべく、また、しうる者として、憲法上は、あるいは子ども自身の利益の擁護のため、あるいは子どもの成長に対する社会公共の利益と関心にこたえるため、必要かつ相当と認められる範囲において、教育内容についてもこれを決定する権能を有する」としている。

2 小学校、中学校、高等学校における教育の内容

旭川学力テスト事件判決（最大判昭和51年5月21日）は、普通教育における教育内容の決定についての教師の有する裁量権の範囲について次のように指摘している。

「大学教育の場合には、学生が一応教授内容を批判する能力を備えていると考えられるのに対し、普通教育においては、児童生徒にこのような能力がなく、教師が児童生徒に対して強い影響力、支配力を有することを考え、また、普通教育においては、子どもの側に学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等に思いをいたすときは、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、とうてい許されないとはいわなければならない。」

憲法26条2項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」と定める。生徒が未成年である小学校、中学校、などでの教育の目標につき、教育基本法5条2項は、「義務教育として行われる普通教

育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする」と規定する。

「国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養う」とは、国家及び社会が構成員に対して、国家社会が要求する一定以上の資質と能力を備えるように教育することを指している。

小学校、中学校、高等学校で行われる普通教育とは、全国民に共通の、一般的・基礎的な、職業的・専門的でない教育を指す。

憲法26条の成案に向けられたGHQ草案は、「自由、普遍的且強制的ナル教育ヲ設立スヘシ」としており、その中の「普遍的」は、英語草案では「universal」であり、その内容は、普遍的、基礎的な知識を備えることと、合理的な判断能力を育てることであると考えられる。

普通教育は、専門教育、高等教育などと対置されるが、専門教育は、特定の分野のために深く深化した教育を指し、特定の職業人を養成するために、知識や学問を実用的な職能に役立てようとする教育である。日本においては、高等学校や高等専修学校などの後期中等教育から開始され、大学及び高等専門学校、そして大学院などの高等教育で深められる。

憲法26条は、「義務教育は無償で行われる。」と規定する。学校教育法16条は、憲法の規定を受け、義務教育として行われる普通教育の年限を9年と定めるとともに、教育基本法5条は、義務教育の無償の意味を国公立学校における授業料不徴収ということであると規定している。

このため、小学校、中学校の教育は、義務教育として行われる。

高等学校については、学校教育法50条が「高等学校は、中学校における教育の基礎の上に、心身の発達及び進路に応じて、高度な普通教育及び専門教育を施すことを目的とする。」と規定する。

学校教育法の規定に基づき、学習指導要領が作られている小学校、中学校、高校での教育の内容の決定は、学習指導要領が作られていない大学とは異なる。

学習指導要領の法的性質について、学説（学校制度的基準説）は、学校教育法が立法化を予定しているのは「学校制度的基準」をなす各学校段階の教育編成単位である教科目等の法定にほかならないとし、したがって、指導要領は助言指導的基準としてのみ適法であるとするが、最判平成2年1月18日小法廷判決（伝習館高校事件）は、学習指導要領は法規としての性質を有すると判断しており、学習指導要領は規範的性格を持たせられていると解される。

学習指導要領は、初等教育および中等教育における教育課程の基準として、小学校、中学校、高等学校等の各学校が各教科で教える内容を、文部科学省が定めたものであり、国立学校、公立学校、私立学校を問わずに適用される。

小学校、中学校、高等学校での教育は学習指導要領に基づく教育課程となっており、公立学校及び私立学校の「教育」について、教師を含む学校法人は、学習指導要領という国の定立した基準の範囲内で教育する裁量権がある。

3 大学における教育の内容

国家あるいは社会は大学における教育についても目的を持つ。このため、「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。」との教育基本法1条は、大学での教育にも適用される。

大学での教育は、「人格の完成と国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身の健康な人間となること」を目的として、学校教育法83条が「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教育研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」と規定する。

国の大学における教育の目的を実現するため、学校教育法13条により、大学の設置廃止等の認可権者である文部科学大臣は、大学が、法令の規定に故意に違反した場合、法令の規定により認可権者がした命令に違反したとき等の場合、学校の閉鎖を命ずることができる権限を有している。

大学の提供する教育の内容は、学生からの教育の受託者である教授を含む大学が決定する。

大学における教育においては、一般教育と専門教育という概念が使われる。

一般教育とは、普遍性を理念とする教育を指す点で、「普通教育」と同じであるが、普通教育は学習指導要領に基づく教育課程である点で、意味が異なる。

一般教育は、人文科学、社会科学、自然科学などの基礎科学を基本に総合科学、応用科学などを扱う。一般的には、大学などの高等教育に関する概念として用いられている。一般教育は幅広く物事を身につけ、それを深く人生に生かそうとする教養の概念にも通じ、人間のための基礎的、基本的な教育である。しかし、高等教育において、一般教育と専門教育の区分を、単に学問分野上の分類だけで厳密に定めることは不可能である。

吉見俊哉「大学とは何か」岩波新書237頁によれば、「今日、世界の大学の標準型となっているのは、19世紀末以降に発展したアメリカの大学モデルで、リベラルアーツ教育を徹底するカレッジの上に修士・博士の学位取得システムを構造化したグラデュエート・スクールが乗った形態である。(中略)それは爆発的に拡大した大衆社会が欲望するベーシックな大学教育へのニーズと、高度に専門家した産業システムの人材需要の両方によく適合しているため、単にアメリカの軍事経済的覇権という理由だけでなく、現代社会のより深い構造的な理由から高等教育のスタンダードとなってきた。」

リベラルアーツとは、ギリシャ、ローマ時代に自由人として生きるために必要だとされた7学問—文法、修辞、弁証、算術、幾何、天文、音楽を指すものであったが、ギリシャ、ローマ文明への尊敬からリベラルアーツに対する信奉は続き、良き紳士となるための学問として位置づけられ、近代の大学のモデルとなった19世紀初頭のドイツの大学では人格陶冶のための教養として位置づけられ、19世紀末以降のアメリカの大学では、大学院を専門教育の中心としたのに対し、大学ではリベラルアーツが中心とされた。

日本では、一般に教養課程での学習の対象とされる学問を言うが、内容としては、学士資格の取得のために、人文科学・社会科学・自然科学の基礎を横断的に教育する科目群、教育プログラムを呼ぶものである。

リベラルアーツは、学部・科目横断的に幅広い分野を学び、論理的な思考力を身に付けるとともに、人間性の全体的な発達と人格の成熟を目指す特徴がある。

このことから、リベラルアーツによって獲得される、一般的な「知」の取得と、高度に専門化した産業システムから要請される「専門知」の取得をともに行うことが、高等教育のスタンダードとされる。

大学教育において、教育の内容として、リベラルアーツによって獲得される、一般的な「知」の取得と、社会で役立つ人材になるための、高度に専門化した産業システムから要請される「専門知」の取得のいずれを重視すべきか。

専門知の専門性は、学問の領域を細分化して対象範囲を狭くすることによって、深い専門知を獲得できると考えられる。

学問の領域を細分化して得られる各「専門知」の取得を行うべき学生の人数は、専門科目で育成される技術性を持った専門家に対する社会の需要する人数に規定される。

しかし、社会の需要する専門家の人数は、社会経済の発展、あるいは変化により変動するものであり、固定していない。したがって、専門家に対する社会の需要する人数の変動に対応しうるような専門人材の可動的対応ができるような人材育成が、リベラルアーツによる「知」の取得と産業の必要から要請される「専門知」の取得の組み合わせにおいて、考慮されるべきである。

このため、リベラルアーツと専門分野の教育において、知の専門性と知の汎用性を両立させて、これらにより身につけたものを応用することにより他の専門分野に移動できる能力を養成する必要があるだろう。

東京工業大学は、「教養ある技術者」を輩出することを教育理念としてきたと言われるが、今日、インターネットによって、アイデアを大規模事業化しやすい環境ができていることから、少人数の社員によって成り立つ企業が、大きな事業を担えるようになってきており、中小企業が経済活動に占める役割は大きくなると考えられる。理科系の技術者も、専門の研究を行うことに加えて、事業を行う経営者として、経営を担える技術者であることの必要性が高まっていると考えられる。このため、リベラルアーツによる

教養の取得と、専門教育による専門知の取得を両立させる必要が高まっていると考えられる。

4 ボローニャ・プロセス

プラトンは、「各人が、適性を発見し、それを訓練して社会に役立つようにすることが教育の任務だ」としている。学生が、自分の適性を発見し、それらを訓練して社会に役立つようにするために、学ぶべき教育内容を自ら選択していくことの実現のためには、ボローニャ・プロセスを我が国にも導入することを検討する必要がある。

ボローニャ・プロセスとは、高等教育における学位認定の質と水準を国が違っても同レベルのものとして扱うことができるように整備することを指しており、この実現を目指し、ヨーロッパ諸国の間において、高等教育圏を作り出すことの合意がなされている。

1999年のボローニャ宣言で、ヨーロッパ29ヶ国は、以下の内容を合意している。

- ・バラバラだった学位制度を比較可能なように標準化する
- ・3年以上の学士課程とその上の修士・博士課程を全ての国で導入する
- ・学士・修士・博士のレベル感と社会的な評価を欧州内で揃える
- ・欧州内の大学で単位互換制度を導入する
- ・学生・教職員交流と人材流動（モビリティ）を促進する

ヨーロッパでこのような合意がなされるに至る歴史的経緯としては、19世紀、ナポレオンとの戦争に敗北したドイツは「教育に対する組織だった配慮こそが自己の政治的統一と国力を回復久し維持するための最良の手段である」との考え¹⁰から、大学における専門教育制度を確立し、学術において世界をリードすることとなったが、19世紀末にアメリカが大学院による専門教育制度を整えることによって学術をリードすることになったが、ドイツは学士課程と修士課程が合体した独自の学位システムのままであるなど、欧州では学士、修士、博士の資格認定がバラバラな状況にあったため、これを欧州内で統一する必要があったことと、欧州の大学間の人的交流を増大させて学術を発展させていくことの必要があったことが、ボローニャ合意がなされる動機となっている。

ボローニャ・プロセスは、それ自体は、国家ごとに作られる大学教育制度についての国際調整の問題であるが、その目的の中に、欧州内の大学の学生が自分の受ける教育を主体的に選択できるようにすることが含まれている。

¹⁰ ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫 152 頁

ボローニャ・プロセスによって、この条約の締結国に属する大学の学生は、この条約の単位互換制度の下で、締結国に属する大学で単位を取得することができ、学生、教師の人的移動による交流が広範に行われるようになる。

ボローニャ・プロセスで現出されるものは、草創期の大学を髣髴とさせる。

学生が教育を受けることの始原的な形態につき、吉見俊哉「大学とは何か」岩波新書20頁は、大略、「大学とは、利害を同じくする学生や教師の組合団体という意味であった。(中略)学生や教師の組合としての大学が最も早く形成されていった北イタリアのボローニャで、11世紀後半から著名な法学者に学ぼうとする学徒がヨーロッパ全土から集まっていた。彼らは、都市では保護されない存在であったため、自らの生活を守るための互助組織が形成され、「大学＝ユニバーシティ」に結実していった。学生たちは次第に教師との合理的な契約関係という考え方を全面に出すようになり、学生たちは聴講料を支払い、教師たちは学位授与権を行使した。」と記述している。

この最初期の大学と同じように、ボローニャ・プロセスの下では、学生は、自分の受けた授業を求めて、ほかの国の大学との間で自由に行き来し、そこで修習して単位を取得して学位を得ることができるようになっている。

ボローニャ・プロセスは、①学生の受ける教育内容を規格化して、学生が他の大学に行っても、一定の事項を対象としたその大学の教授の講義を受けられるようにすることによって、学生が受ける教育を選択する権利を拡大すること、②大学の行う単位取得の認定を客観的な基準で行うようにすること、③学位の認定が標準化されることによって、学位を取得したことの価値を客観的な評価可能なものにすること、という効果を持つ。

ボローニャ・プロセスとして行われる大学の教育内容の共通化と互換性の仕組みがEU内にとどまらず、世界に広がったときには、その拡がりの中で、学士、修士、博士の学位授与が標準化され、学生は、単位取得のために、旅して他の国の大学に行くことができるようになる。学生が自国以外の国において学習と職業訓練の機会が提供されることにより、学生が国籍を有する国の内外で活躍する「世界人」を創出することにつながる。この結果、学生は、何を学ぶべきかを自己決定していく選択を、世界中の大学で行うことができるようになる。

これに対して日本の教育システムが日本の中に閉じこもって外に出ていこうとしないことにより、日本の教育のガラパゴス化が進むおそれが高く、憂慮すべき事態にある。

日本においても、日本の大学間において、そして、国外の大学との間において、教育内容の共通化と単位取得の互換性を保障することにより、学生が望む大学での教育を受けられるようにしていくことが必要であると考えられる。

学生の主体性の下に、学生が受講したい授業を選択し、その授業を行う教師から教育を受けられるようになることが、学生の、自己が受ける教育の内容を決定していく権利として認められるべきである。

IV 学校の提供する教育における法律関係

1 教育の契約による提供

公立学校においても、教育は非権力的な作用なので、公立学校に入学する学生ないし保護者の、学校に入学して教育を受ける法律関係は、契約関係である。

しかし、公立学校における教育の在り方は、公法関係であることによる修正として、地方自治体によって設立される教育委員会により学校の管理が行われており、公立学校における教育の仕組みは、典型的な契約関係である私立学校における教育契約の修正形態となっている。

このため、学校における教育を提供する契約について、典型的な契約関係である私立学校における教育契約を検討し、その後に公立学校における教育の在り方を検討する。

2 私立学校における教育

私立学校は、一種の部分社会である。国民社会が、全体として相対的に大規模で、自己完結性をもった包括的な社会であるのに対して、部分社会とは、全体社会のなかに包摂されていてその構成要素をなしている社会を言う。宗教集団や一定の信条を持った人たちによる結社などがその典型例になる。

デューイの言う「社会が絶え間ない更新を通して自己を維持することの必要性」は、国民社会も有するが、社会の一部を構成する部分社会もその必要性を有する。部分社会が学校法人を設立する例は、宗教集団や、少数民族の集団や、一定の思想の下に結社を構成する集団に見られる。

学校法人が、典型的な部分社会によって設立される場合に加え、個人の発意により学校法人が設立される場合でも、学校に学生を入学させて、特色ある教育を実践しようとすることは、学校の中に部分社会を作るものと言える。

部分社会は、私立学校における教育について、教育する目的を有しており、私立学校における教育は、部分社会が教育の目的を実現するために行われていると言える。

しかし、私立学校において行われる教育も、日本という国家内における教育であり、日本の国家あるいは国民社会は、私立学校における教育についても教育の目的を持っている。そして、私立学校で教育を受ける本人やその保護者は、教育を受けることについて彼らの目的を持っている。

日本の国家や社会が私立学校における教育についても目的を持つことから、教育基本法1条の「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。」との規定は、私立学校での教育に適用されるとともに、学校教育法に基づく学習指導要領も適用される。

この教育目的を実現するため、私立学校の設置廃止等の認可権者である都道府県知事（大学及び高等専門学校については文部科学大臣）は、私立学校が、法令の規定に故意に違反した場合、法令の規定により認可権者がした命令に違反したとき等の場合、学校の閉鎖を命ずることができる権限を有している（学校教育法13条）。

しかしながら一方で、憲法89条は、「公金その他の公の財産は、（中略）公の支配を受けない教育の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」ことを規定し、私立学校において行われる教育の事業の自主性を尊重している。

この憲法の規定について、下級裁判所の解釈は、「私立学校に対する公的助成は、その目的及び効果において、私立学校の自主性、独立性を害し、あるいは私立学校の基礎となっている特定の信念、主義、思想等を助長することにより、思想、良心及び学問の自由に対する国家の公正、中立性が損なわれない限り許される」（千葉地裁昭和61年5月28日行裁三七・四＝五・六九〇）と解釈している。

このような私立学校の国からの自主性、独立性を守るため、私立学校法5条は、学校教育法14条の、「都道府県知事は、学校が、設備、授業その他の事項について、法令の規定又は都道府県知事の定める規程に違反したときは、その変更を命ずることができる」との規定を、私立学校について適用除外としている（私立学校法5条）。

このような、私立学校における国からの自主性、独立性の要請から、私立学校における教育に対する国家あるいは国民社会の教育の目的は、私立学校の自主性、独立性を確保しようとする私立学校設立者の教育の目的と、自主性、独立性を持つ私立学校による教育を選択した学生（生徒）ないしその保護者の教育を受ける目的と併存し、共存していくことが求められる。

3 私立学校における教育契約の性質

私立学校における学校法人と入学者の関係は、授業料を対価として、教育を受けることを内容とする契約で結ばれた関係である。

この学校法人が教育を提供する役務提供の契約類型は、委任契約か、請負契約か。

教育基本法が「国家及び社会の形成者としての資質を備えた心身の健康な人間となること」を教育の目的として掲げ、教育を受ける本人が、プラトンが言うように「人あるいは社会を益する人間になる」という目的をもって、教育を受けることから、教育契約は、学生（生徒）がこれらの目的を実現しようとすることに助力することを内容とする（準）委任契約となる。

学生（生徒）が、「国家及び社会の形成者としての資質を備えた心身の健康な人間となること」、「人あるいは社会を益する人間になる」という目的を実現することは、当人が、そのような資質を身に付けるよう努力しようという自発性がない限り、そのような資質を身に付けることは不可能であるから、これら目的の実現は、当人の自由に

委ねられた問題であり、教育機関である学校法人は、その実現に助力する位置に立つからである。

以上をより詳細に検討するために、教育の目的を有する主体が学校設備、教師、教材を用意し、これらを学生ないし生徒に提供する行為は、医療従事者が医療契約を締結した患者に医療を提供する行為と類似することから、医師・診療機関と患者の診療契約の法的性質に関する議論を参考にする。

医師・診療機関と患者の診療契約の法的性質に関して、一木孝之「新注民法（14）」有斐閣242頁は、「生きた人間に対してなされる特別な行為である診療を委任上の事務に当てはめるのは困難である一方、病気の治癒という請負上の結果まで目的とするものではない、あるいは契約の具体的内容に関する当事者の合意がごくあいまいであるが、健康の回復・増進に関して最善の利益をもたらすための、症状等に応じた医学知識・技術の駆使が、患者の医師に向ける合理的な期待であるといった理由から、診療契約を準委任に近い無名契約と解する見解がある。これに対して、医師患者関係の法規範の要素として、患者の医療的利益の保護、医療的決定におけるプロセス的利益の保護、専門家の義務および第三者や社会一般の利益の保護を挙げ、無名契約説がこれらすべてを説明する上で最も適切であることを認めつつも、議論の進展の観点から、大半のサービス提供契約と同じく、診療契約を準委任契約と一応性質決定しながら、医療の特殊性を適正に定式化した権利義務関係を具体的に論ずるのが建設的であるとの見解が出されており、実務上も、「診療契約＝を準委任契約」構成が有力である。」とする

診療契約に関する議論を参考にしつつ、教育契約の法的性質を考えると、教育によって一定の成果をあげたことが客観的に評価しうるかであるが、教育を受ける学生（生徒）の目的の実現をもたらすため、個人の状況に応じた最善の教育が行われることが、教育を受ける学生（生徒）の契約上の合理的な期待であり、卒業認定をしないことが、教育提供債務の未履行とは評価されないことから、教育契約は請負契約と解することはできず、準委任契約と解すべきである。

4 学校法人の教育を受ける者に対する忠実義務

教育契約は準委任契約であるから、学校法人は、教育を受ける学生（生徒）の目的の実現に助力する受託者責任を負い、学生（生徒）に対して忠実義務を負うと解される。

受任者の忠実義務とは、受任者が受任者であるという地位を利用し委託者の犠牲において自己の利益を図ってはならず、委託者の利益だけを考慮して業務を行わなければならないという義務である。

委任契約においては忠実義務が当然に成立するというのが多数説と考えられるが、忠実義務が成立するためには、委任者の事務を処理していること、信頼関係性および

独立裁量性が認められることが必要との見解がある¹¹。これに従って検討すると、教育を受ける学生（生徒）が、「人あるいは社会を益する人間になる」という目的をもって教育を受けるとき、受任者である学校法人は、学生（生徒）が自己の目的を実現しようとすることに助力することが、教育契約上負う債務の内容であるから、教育を提供する学校法人の行う事務は、学生（生徒）の自発的努力に助力するものであるため、教育は、「教育を受ける者の事務を処理している」ものである。

そして、学校法人は、学生（生徒）が自己の目的を実現することに助力するにあたり、教育する者と教育を受ける者との人格的ふれあいという裁量性をもって教育を行うという「独立裁量性」がある。そして、教育を受ける者は、教育を行う教師等に対して、自己を導くという信頼を置くことによって、はじめて、教育の成果を上げることが可能になるという「信頼関係性」がある。

以上のとおり、学校法人による教育契約の履行には、委任の持つ事務処理性、独立裁量性および信頼関係性が認められる。したがって、委任契約において忠実義務の成立に三要素を要求する説に立っても、学校法人は、学生（生徒）に対し、学生（生徒）の利益だけを考慮して業務を行わなければならない、「自己又は第三者の利益を考慮することを排除しなければならない」という忠実義務を負っている。学校法人は、学生（生徒）の、教育を受けることへのニーズを充足するために最善の結果となるように努力する義務を負う。

V 学校法人における統治権への学生の関与

1 学校法人による大学における統治のあり方

教育を提供する学校法人は、学生（生徒）に対して負っている忠実義務を最も良く果たすためには、学校法人の統治権に学生が関与することが望ましい。

学生には、学校法人の提供する教育を向上させることによる利益を受ける権利がある。そのため、学校法人が提供する教育を向上させるための行動について、学生は学校法人から説明を受け、意見を述べる権利を有するべきである。

このため、学校法人が学生に対して、学校に関する情報をオープンにして、学生に対して説明責任を果たすことに基づき、学生は、学校法人の提供する教育を向上させるための方策について意見を形成することが重要である。

学校法人の事業が、教育を受ける者の利益のために行われるという、教育を受ける者に対する忠実義務を果たすことを履行させるためには、教育として何をどのように行うのかは、教育を受ける者が参加して決定されるべきである。このため、学校法人が、教育を受ける者が欲するであろうものを一方的に設定するシステムではなく、学

¹¹一木孝之「新注釈民法（14）」有斐閣253頁

生が学校法人が教育をどのように行うのかについて主張し、学校法人の決定に影響を与えることが必要である。

これを実現するためには、学校法人を、学生と教職員を中心的な構成員とする協同組合形態の法人格に組織変更し、学校法人が学生に対する忠実義務を実行するために、学生と教職員を中心の構成員とする組織によって学生らに対し説明責任が果たされ、学生らが学校法人の統治に参加できるようにすべきである。

2 学生のために教育する組織体としての協同組合形態

役務の提供を受ける利用者が、役務を提供する事業体を統治する組織は、協同組合である。

協同組合とは何かについて、国際協同組合同盟が1995年に採択した定義は、「協同組合は、人びとの自治的な組織であり、自発的に手を結んだ人びとが、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じて、共通の経済的、社会的、文化的なニーズと願いをかなえることを目的とする。」としている。協同組合の核心をより直截に表現するネイサン・シュナイダーの定義によれば、「協同組合とは組合員が所有し、組合員によって、組合員のために運営される事業である。¹²」

すなわち、協同組合とは、①組合員が事業を所有すること、②組合員が事業を統治すること、③組合員の利益を実現することを事業の目的とすること、を組織要件とする事業体である。事業の利用者が出資をして協同組合の組合員となり、組合員として協同組合を統治して、事業の利用者の利益を実現する事業を行わせるものである。

協同組合の組織要件の③の「組合員の利益を実現することが事業の目的である」ことは、協同組合が組合員である事業の利用者に対して忠実義務を負うことを意味する。

したがって、協同組合とは、事業の利用者に対して忠実義務を負う事業主体を、①利用者が所有し、②利用者が統治する組織である。

協同組合は、株式会社と並ぶ事業を行うための組織であるが、協同組合が株式会社と異なる点は、株式会社は、出資に対するリターンという利益を目的とする投資行為を構成要素とする事業体であるのに対し、協同組合は、利用者のために活動することを目的とする事業体であることである。

協同組合の組織原理は、「利用者がして欲しい事業を行う事業体を、利用者が統治して事業の内容を決める権利がなければ、事業をして欲しいという人々のために事業が行われる保証はないから、事業の利用者が事業主体を統治する権利が必要である」ことにある。

¹² ネイサン・シュナイダー「ネクスト・シェア」東洋経済新報社342頁

教育においても、学生が教育を行う学校法人の提供する教育について意見を言い、その意見を学校法人の提供する教育に反映してもらうことは、学生が納得し、満足できる教育を受けるために必要である。

そのためには、学校法人を統治する権利を学生が持ち、学校法人の運営と提供する教育の内容の決定に学生が参加できるように、学校法人を協同組合にするのが望ましい。

学校法人を協同組合にすることは、組織形態を組合員を構成員とする協同組合にすることによって達成される。詳細は後述するが、学校法人は、学生、教職員、寄付者、国、地方公共団体を組合員とする協同組合とするのが適切である。

学生が組合員になるための学校法人への出資行為は、学校法人に支払う入学金や学費をもってこれに充てることでよい。また学生の卒業を協同組合からの脱退事項とし、出資金については返還しない特約があるとするにより、在学中の学生を協同組合である学校法人の組合員とすることができる。

協同組合の出資行為がない組織としては、一般社団法人法による一般社団法人があり、学生を社員となる社団法人とすることによっても、学生らによる学校法人の統治権の取得を行うことができる。社団法人においては、法人の資本にあたる基金への出捐行為を行う者と、社員総会の議決権を持つ社員の地位との分離が行われ、基金への出捐と社員となることは別のものとして扱われるが、一般社団法人が基金制度を採用するときは、協同組合の出資制度と同様の構造となる。

協同組合についてのネイサン・シュナイダーの定義を、社団法人にあてはめることも可能であり、「社団とは社員が所有し、社員によって、社員のために運営されている事業である。」ということができる。

教育を受ける者が学校法人のサービス内容を最終的に決定する権利を保障するシステムは、学校法人を協同組合又は社団法人に組織変更し、教育を受ける者がこれらの協同組合形態の所有者（出資者）である構成員となり、学生が学校法人の統治に参加することである。

以上のとおり、教育契約が、学生のために教育という役務を提供する準委任契約であることから、教育契約の当事者の学校法人は、学生に対する忠実義務を徹底して果たすためには、学校法人教育の提供を委託している学生は、教育の内容について指示できるために、学生に学校法人の統治権への関与を認めるべきである。

VI 大学の統治への学生の関与の具体的検討

1 総論

ルソーは、「教育は、個人の才能の多様性を証明し、個性の多様性を全面的に自由に発達させることの必要のために、教育を受ける本人の自然と合致する教育が、教育と

訓育の目標と方法とならなければならない」としている¹³が、このことは、個人が自我を確立したうえで才能を開花させるための大学での教育にも当てはまる。

18歳以上は成人であり、教育契約を大学を運営する学校法人と締結する権限を有しているため、大学の学生は、自分の受ける教育の内容を決定する権利と責任を有することとさせるべきである。

現状は、学生が、大学における統治権に全く関与させられることなく発言が封じられているが、大学紛争が多く生じた1960年代においては、慶應大学では、学費値上げ反対から学生運動が始まり、東京大学では、医局員の無給問題から始まる理工系の研究者の処遇問題から学生運動が始まった。そして大学紛争が消滅した後も、学生は大学の統治権に関与させられることがないままになっているが、それでいいのかという問題が残されている。

学生を大学の統治権に関与させることは、大学に教育を受ける学生のために教育を授けることを徹底させることになるとともに、学生に大学の経営の責任を持たせることを通じて、学生自身を社会に対して責任を持つ民主主義の担い手として育成する手段となるであろう。

2 私立大学の統治機構

(1) 理事長と理事会

私立大学においては、大学の設置者たる学校法人の理事会と教授会は、異なる組織である。学校の管理についての最終的な決定権は、学校法人の理事会が保持している。

学校法人は、理事をもつて組織する理事会を置くこととされ、理事会は、学校法人の業務を決し、理事長の職務の執行を監督する（私立学校法36条）。

理事は、私立学校の校長、評議員、学識経験者等から寄付行為の定めるところにより選任される（私立学校法38条）。

学校法人の理事長は、理事のうちから寄付行為の定めるところにより選任される（私立学校法35条2項）。

理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する（私立学校法37条1項）。したがって、理事長が学校法人の権力を握る者である。

評議員は、学校法人の職員、学校OB、学識経験者等から寄付行為の定めるところにより選任される（私立学校法44条）。

文部科学省の学校法人のガバナンス強化を検討する委員会は、2022年4月29日、評議員会が、合併・解散、寄付行為の変更といった重要事項の議決権や理事の解任請求権を持つこととする改正を内容とする報告書を公表した。

(2) 学長、教授その他の教職員

¹³ ジョン・デューイ「民主主義と教育」(上) 岩波文庫 149 頁

学校法人と国立大学法人の設置する大学には、学長、教授、准教授、助教、助手、事務職員が置かれる（学校教育法92条）。

しかし、学校教育法には、学長や教授の選任方法についての規定はなく、学校法人の自治に委ねている。

学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する。

教授は専攻分野について、教育上、研究上又は実務上の特に優れた知識、能力及び実績を有する者であって、学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する（学校教育法92条）。

大学には、重要な事項を審議するため、教授会が置かれる（学校教育法93条）。

教授会は、教員人事、教育課程、学生関連などの重要な事項を取り扱い、学長が、学生の入学、卒業及び課程の修了、学位の授与、その他教育研究に関する重要な事項について決定を行うに当たり意見を述べる。

(3) 学校法人における理事長、理事会、学長、教授会の権限関係

理事会は、学校法人の業務を決し、理事長の職務の執行を監督する。

理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する。

これに対し、学長、教授その他の教職員は、学校法人における学生の教育又は研究活動を担う。学長及び教授会の権限は、教員人事、教育課程、学生の入学、卒業及び課程の修了、学位の授与、その他教育研究に関する事項について決定することとされ、教育研究に関する部分に集中することとされている。

教職員に対する理事長の人事権行使については、教授会の意見を基に行使されるなどしているのが実務であるが、学校法人の予算や学校法人全体の人事権は、理事長、理事会が握っており、学校法人の管理権は、理事長、理事会が有している。

3 私立大学の統治への学生の関与

私立大学の運営に関する事項につき、学生が統治権の行使に参加することが適当かを検討する。

理事会は、学校法人の業務を決し、理事長が職務を執行し、理事会が理事会の監督を行うので、学生が、学校法人の統治権に関与する方法としては、理事の選解任権に、学生が関与し、そのことによって、学生が、理事、理事長の行動を監視し、監督することが検討の対象となると考えられる。

これに対し、学校法人の学長及び教授会は、主に教育研究に関する事項について決定を行うが、そのうちの学生に対する学位の認定について、評価の対象となる学生が関与することは認められるべきでなく、教授会の決定事項に、学生の意思を反映させる必要がある事項は限られるので、学生が、教授会を監視・監督することは抑制的であるべきと考えられる。

4 学校法人の統治への学生の関与についての具体的検討

私立大学の運営に関する事項につき、学生に統治権への関与を認めるべきかを、具体的に検討する。

(1) 教育内容の決定について、学生の関与を認めるべきか

第一に、リベラルアーツの教育内容に学生の関与を認めるべきか。

学生が自分の才能を開花させるために必要だと考える教育を受けられるようにすることに、学生は大きなニーズを持っていると考えられる。

ニーズがあるとしても、学生は、受ける教育の内容を知らないから教育を受けるのであって、教育の内容の決定に参加することに意味があるのか。

この点については、スポーツの選手とトレーニング・コーチとの関係を想起すると、スポーツの選手とトレーニング・コーチの間においては、トレーニングの専門家はコーチであり、コーチが選手にした提案に対して、選手が意見を言い、両者が合意することによって、トレーニングの内容が決定される。

大学における教育の提供の場合にも、教育内容の決定はスポーツの選手とコーチの場合と同様に考えられ、学生が教育を受ける前に、教員からガイダンスを受け、学生と教員が納得し合意するところにしたがって教育が行われるべきである。

教員のみによって、リベラルアーツの教育内容が決定されるままでは、教授が自己の専門性を優先して教育内容が決定されることになる。結果、教員間のセクショナリズムによる決定が行われ、旧態依然たる教育を温存することとなるおそれがある。それを避けて、学生が望む内容にリベラルアーツを革新していくためには、リベラルアーツの教育内容を教員と学生の意見交換と協議によって決定すべきである。

したがって、教育内容を学生が自己決定する権利として、学生が、リベラルアーツの教育内容に関与することを認めるべきである。

第二に、専門科目の教育内容に学生の関与を認めるべきか。

学生は、社会の需要に対応した専門性を身につけることに強いニーズがあると考えられるが、「専門知」の取得を行うべき学生の人数は、専門科目で育成される技術性を持った専門家に対する社会の需要する人数に規定されるという問題がある。

専門科目が社会経済の発展あるいは科学技術の発展によりその内容が変化していくとともに、専門科目で育成される技術性を持った専門家に対する社会の需要する人数は、社会経済の発展、あるいは変化により変動する。

したがって、専門科目で育成される技術性を持った専門家に対する社会のニーズに対応しうるような専門人材の流動的な対応ができるような人材育成が必要となる。リベラルアーツによって獲得される「知」の取得と専門化した産業システムの必要から要請される「専門知」群を組み合わせることで取得することが、学生の主体的な選択による知の取得の可能となるようにすべきである。

このような学生の主体的な選択による知の取得が、学生の教育内容についての自己決定権となるよう、学生が、専門科目の教育内容に関与することが認められるべきである。

第三に、学校法人が、ボローニャ・プロセスの精神に則り、他大学と、高等教育における学位認定の質と水準を同レベルのものとして扱うことができるようにし、大学間の単位互換制度を整備していくことに、学生の関与を認めるべきか。

大学間での単位互換制度を整備して学生・教職員交流と人材流動（モビリティ）を促進することは、学生が主体的に、教育内容を自己決定していく権利を確立することとなる。したがって、学生が習得を希望する教授の下に行って単位科目を取得することが、他大学も含めて幅広く選択できるように、大学の学位認定の質と水準を同レベルのものとするようにし、大学間の単位互換制度を整備することに、学生の関与を認めて進めていくべきである。

第四に、学生は、学校の教育設備の整備に関与することを認めるべきか。

学生は、自己の受ける教育内容についての要求の一環として、学校の教育施設の整備に対し強いニーズがあると考えられる。

学校の教育設備の整備は予算の工面をする必要があり、学生の学校の教育設備の整備への関与は、学校法人の予算編成への関与を認めることが必要となるが、学校の教育施設の充実は、学生の受ける教育の内容に直結するので、予算編成を含めて学校の教育施設の整備への学生の関与を認めるべきである。

予算編成は理事会決定事項と考えられるが、学校法人を協同組合形態に組織変更することで、予算の承認を、学生を含めた学校法人の構成員による総会の議決事項とすることができる。

それにより、学生の教育内容についての自己決定権として、学生が、学校の教育施設の整備の内容に関与することを認めるべきである。

(2) 学費の決定に学生は関与を認めるべきか

学校法人と教育提供契約を締結する学生にとって、学費は、学生が教育を受けることの対価であり、学生は学費の決定に強い関心を有している。

1960年代の大学紛争の出発点となったのは、1965年の慶應大学での学費値上げ反対闘争であった。慶應大学の大学評議会が値上げ案を発表すると、これに反対する学生が抗議集会を開いて紛争が始まり、翌1966年には早稲田大学で学費値上げ反対闘争が起こり全学での長期ストライキが行われた。

これらの大学紛争の原因となった学費の値上げは、大学の運営維持のための収入として学生から徴収する学費の増額が必要であったためであるが、大学を運営維持できる水準の学費を徴収しなければならない学校側の要請と、自ら支出する費用を増大させないことを希望する学生側の利益は対立する。

私立学校では、学生の教育にかかる実費用を反映して学費が決定される面が強い。学生の経済状況に左右されない進学機会を提供することを考慮して決定される公立学校における学費の決定と、私立学校における学費の決定には大きな違いがある。

学生は、入学後、自らの支出を増大させないことを必要とすることから、学費を上げないこと、あるいは学費を引き下げるように学校法人に働きかけることは認められるか。

学生が学校の統治権に参加し、学校と学生間の教育契約の内容を、契約の一方当事者である自己のために、契約相手方の学校法人の意思決定に参加し、意思決定に働きかけることは利益相反行為に当たらないのか。

学費として徴収される金員は、学校法人の歳入となり、予算編成に関わってくる。が、学校設備、教育研究費の原資となり、それは学校法人の実現する教育内容に直結することになる。学生が受ける教育の内容については、学生自ら決する権利があると言ふべきであるから、学費の決定に学生が関与することは、利益相反行為に当たらないだろう。

学生に自ら受ける教育の内容を決定する権利があり、教育内容を高めるためには学費も高くすることも、学費を下げて教育内容を低下させることも、教育内容に直結する学費の問題を決定することに学生が関与する権利はあると言える。

しかし、学費の引き下げは、学費の引き下げが行われた時点での教育内容のレベルに直結するのではない。徴収される学費総額の減少は、のちの学校の予算の縮小となり、それによる後年度の教育内容の低下に反映につながることになり、学費の決定は、その後代の年次の学生への教育内容のレベルを決定するという性格を有する。

このため、学生が、学校法人の統治権を行使する一環として、それが自己の教育内容の決定として、学費を決定する権利があるというためには、学生の在籍期間が短いことが制約となる。

そのため、後代の、後の年次の学生に適切な教育環境を提供し、学校の教育の持続発展を確保するためには、学生が学費を決定する権利は制限されることが必要であり、学費を、学生が主体的に決定できるようにすべきではない。このため、学費の決定が、学校法人の構成員による総会の決定事項となるとき、総会の議決に際し、学生は過半数の議決権を持つべきではなく、少数議決権であることが必要である。

学生の総会議決権は、主体的な決定権ではなく、学校法人の学生に対する説明と、学生が学校の経営を監視していく権利として機能するようにすべきことから、学生の議決権は、学校法人の意思決定としての総会の議決に相当の影響を与えることができるが、過半数とならない議決権とする必要がある。

(3) 大学の教育研究体制について学生の関与を認めるべきか

大学については、学校教育法83条1項が「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教育研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展

開させることを目的とする。」と規定するとともに、同条2項が「大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、そ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。」ことが規定されている。

大学の教育研究を充実させるために、大学の教育研究体制と研究者のキャリアパス（自己の職業の最終目標へ向けての職歴の道筋）の充実について、学生は発言できる権利を認めるべきか。

1968年から始まった東京大学における大学紛争のきっかけは、大学院生・若手研究者の処遇につき、医学部内の執行部と医局員や医学生とが対立し、医学部教授会が青年医師連合の学生に退学等の処分を決定したことであり、学生団と教授団の争いがエスカレートして東大紛争となった。東大での紛争の原因となったものは、理科系の研究教育体制と、その中の学生から研究者となる道筋であるキャリアパスについて、旧来のやり方に対する学生の不満である。

今日でも、社会全体での非正規雇用率と大学での任期制教員の比率を年齢層毎に比較すると、社会全体では4,50代後半以降の非正規雇用率が増加していくのに対し、大学教員は若手から40代にかけての非正規率が高く、40代後半から減少している。大学に温存されてきたギルド制の残滓から、修習過程にある若手に対する低賃金の傾向があり、大学の研究職への道は、他職種と比べて圧倒的な不利なキャリアパスとなっている。

大学の研究職のキャリアパスが他職種に比べて不利なことは、学生が大学で研究に従事し、専門家となっていくための研究者の養成過程に問題があることを示している。

助教や研修医の人員体制や低賃金などの処遇の問題は、学生にとって、大学での研究者になるための自身の将来の問題であり、処遇改善への取組みに学生の関与が認められる必要がある。

現在の助教等の養成課程における研究者の処遇の低劣さが、日本の大学における研究水準が、国際的な観点からは見劣りするおそれがあることの原因の一つとなっている可能性が高いことから、教育研究者の処遇改善やそのための教育研究のための資金を充実させるための予算の問題に、当事者である学生を積極的に関わらせて改善につなげるべきであり、大学の教育研究体制への学生の関与を認めるべきである。

(4) 学校のコンプライアンスの確保に学生の関与を認めるべきか。

1968年以降日本大学では、大学経営陣の巨額の使途不明金が見るみに出たのをきっかけに、日大闘争と言われる大学紛争が起きた。

学校役職員によって背任行為が行われることは、学校役職員によって大学が食い物にされているのであり、そのような事態が生じるとき、学校法人はコンプライアンスが欠けている状態にある。

学校役職員が背任行為という不祥事を起こすことは、学校の評判ないしステータスを著しく害する。学校役職員が背任行為があった大学に在籍する学生が、進学や就職

において不利益を被るとすれば、学生に理不尽としか言いようのない損害を与えることとなる。

このため、学校法人の経営においてコンプライアンスが確保されていることに学生の利益があり、学生が、学校法人においてコンプライアンスが確保されることを監視していく権利を持つことが認められるべきである。

2021年の日本大学の理事長の脱税事件に見られるように、学校法人の経営に学生OBの人脈が居座り、学校法人の収益事業を行うことは、学校法人のコンプライアンス上問題を生じる構造を生み出すこととなる。

学校法人の行う収益事業は、学校法人のコンプライアンスの確保に関わることから、収益事業が不明朗な利権を生み出すことなく、収益事業が学生の教育環境を向上させるために行われるようにするため、学校法人の行う収益事業に学生が関与することを認めるべきである。

また、大学において、裏口入学や入学試験において女子や浪人学生を現役男子学生よりも不利益に扱う差別が行われているとすれば、学生の教育を受ける機会が適正に確保されていないこととなり、学生の教育を受ける権利が害されていることになる。

したがって、裏口入学や入試による女子や浪人を差別する行為が行われないように、教育を受ける権利の主体である学生が監視を行い、教育を受ける権利を保全していくことができるようにする必要がある。

(5) 理事長や理事の選任に学生の関与を認めるべきか

教育は、学校設備、教員、教材などの有機的に結合した総合的プログラムの提供であり、この総合的プログラムを提供する学校法人のマネジメントは、学生の教育を受ける権利を実現させることを目的として行わなければならない。

学生は、教育を受ける権利の主体であり、自己の教育を受ける権利を実現するためには、学生が学校法人のマネジメントを統治する必要がある、このため、学生は、学校法人のマネジメントを行う理事長や、理事会の構成メンバーである理事を選任する権利が認められる必要がある。

学校法人を学生を含めた構成員により組織される協同組合形態にし、理事長や理事の選任を、学生を含めた学校法人の構成員による総会の議決事項とすることにより、学生の、理事長、理事の選任する権利を実現する必要がある。

(6) 教職員の人事、給与決定に学生の関与を認めるべきか

教職員は、学校法人の提供する学校設備、教員、教材などの有機的に結合した総合的プログラムの提供の担い手であり、この総合的プログラムの提供が、学生の教育を受ける権利を実現させることを目的として行わなければならないことから、学生は、教職員の体制の充実について関与する権利を持つべきである。

その一方で、学生が、教職員の人事、給与決定に直接、関与することは、教職員への圧力として機能し、教職員が教育の担い手として行動することを歪めるおそれがある。

学校法人の実際においても、教員に対する理事長の人事権の行使は、教授会の意見を基に行使されるなど、これらの権限行使は抑制的であるべきとの要請の下にある。

したがって、学生の教職員の人事、給与決定への関与は、予算編成等への関与にとどめるべきだと考えられる。

このため、学校法人を学生を含めた構成員により組織される協同組合形態にすることによって、学校法人の予算や事業計画を、学生を含めた学校法人の構成員による総会の議決による承認事項とすることにより、学生の、教職員の体制の充実について関与していく権利を認めるのが適当である。

(7) 教員の学生に対する評価へ学生の関与を認めるべきか

中世における大学の創設以来、学生の学位を認定する権限は、教師側の権限とされてきた。教師の学生に対する学位授与権に、学生が関与すべき理由は見当たらないので、教員の学生に対する評価への学生の関与は消極的に考えるべきである。

4 私立の小学校、中学校、高等学校の管理についての保護者の関与

小学校、中学校、高等学校の生徒は未成年者であって、民法上の行為能力を完全に備えているものではない。私立の小学校、中学校、高等学校の生徒は、学校法人から教育の提供を受ける権利を有するけれども、未成年であるため、自ら学校法人の管理に統治権を行使するのは適当でない。

私立の小学校、中学校、高等学校を管理するため、学校法人の統治権に関与するのが適切と認められる者は、生徒の保護者である。

18歳未満の子は成年に達しておらず、「成年に達しない子は、父母の親権に服する」とされ（民法818条）、「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」と規定される（民法820条）。

未成年の場合は、親などの保護者にパターナリズム（強い立場にある者が、弱い立場にある者の利益のために、介入・支援すること）としての教育権がある。親権者は、子女の教育をうける権利を充足させるために、その子女に教育を受けさせる権利を有しており、学校法人は、生徒に対して教育を受ける目的実現のために忠実義務を負うところ、生徒の親権者に対しても、教育を受ける目的実現のために忠実義務を履行することに義務を負うこととなる。

このため、親権者は、未成年の子である生徒本人に代わって、学校法人の統治権に関与し、私立の小学校、中学校、高等学校で行われる教育内容、学校の教育施設の整備、学校法人の理事の選任、学費の問題、教職員の人事、給与などの予算の決定に関与することが認められるべきである。

5 協同組合形態にした学校法人の統治に関与すべき者

学生ないし生徒の保護者が学校法人の統治に関与する必要があるため、学校法人を協同組合や社団法人などの組織形態にすることが適当であるとき、その組織形態の学校法人において、統治権を行使することが適当な主体は、教育を受けることに目的を有する学生ないし生徒の保護者のほか、教育する目的を有する者らから教育することの委託を受けた学校法人の教職員と、学生に対して教育が行われることに目的を有する学校法人への寄付者並びに国、地方公共団体と考えられる。

以下、統治権を行使することが適当な主体のそれぞれの理由を述べる。

(1) 学生

大学に入学する学生は、学校法人との間で教育契約を締結し、教育を受けることの対価として学費を支払い、大学法人は、学生に対して教育を受ける目的実現のために忠実義務を負う。

2022年4月から、民法上18歳以上の者は成人となり完全な行為能力を有する。

学生は、大学法人の行う教育の最大の利害関係者であるので、学校法人の統治権に関与する適格性を有する。

学校の管理の在り方に対して、教育の提供を受ける学生は教育を受ける当事者として深い関心と発言する利益を有しているため、学生は、学校の管理についてのその意見を実現させるために、協同組合形態の学校法人の構成員となって学校法人の統治に参加する必要がある。

学生を大学の統治権に関与させることは、大学に教育を受ける学生のために教育を授けることを徹底させることになるとともに、学生自身を、大学の経営に責任を持たせることを通じて、社会に対して責任を持つ民主主義の担い手として育成する手段となるであろう。

したがって、18歳以上の学生を、協同組合形態の大学法人の組合員とするのが適切である。

(2) 保護者

私立の小学校、中学校、高等学校に入学している生徒が未成年の場合は、親権者は、自分の子女に教育を受けさせる権利を有しており、学校法人との間で教育契約を締結し、自分の子女に教育を受けさせることの対価として学費を支払い、学校法人に対して、生徒に対して教育を受ける目的実現のために忠実義務の履行を求める権利を有する。

親権者などの生徒の保護者は、その子女の受ける教育に対して深い関心を持ち、その意見を実現させることを目的として、未成年の子である生徒本人に代わって、学校法人の統治権に関与する適格性を有する。

したがって、私立の小学校、中学校、高等学校に入学した生徒の親などの保護者を、協同組合形態の学校法人の組合員とすることが適切である。

(3) 教職員

教員は、学生ないし生徒に対して直接教育を行う者であり、学校職員は、学校法人の設備、教師、教材を調整整備して、学生（生徒）への教育を実現させる者である。

教職員は、現行の学校法人では、校長（学長及び園長を含む）が理事となるものとされるとともに、教職員のうちから理事に選任される評議員を選任するものとされており、教職員の代表者が学校法人の管理に携わるべき者として位置づけられていると言える。

しかし、国、社会、学生（生徒）、生徒の保護者など学生に教育を提供することに目的を有する各主体は、教職員に委託して、学校法人として教育を提供することを担わせていることから、教職員の一部の代表者のみが学校法人の管理に関わるのでは不十分である。

学生に教育を提供することに目的を有する各主体は、学校法人の管理者である理事長あるいは理事会のみならず、教職員に対しても同じように、学生への教育の提供をするよう委託しているので、各教職員は、学校法人の指揮命令を受けるだけでなく、学生への教育の提供の際に有している裁量権を適切に行行使するために、学校法人が適切な教育を提供することを実現するように学校法人の統治に関与する必要がある。

教職員は、学生に教育を提供する当事者として深い関心と発言する義務を有しているため、学校の管理についてのその意見を実現させるために、協同組合形態の学校法人の組合員となって学校法人の統治に参加することが適切である。

教職員が学校法人の統治権に関与することを学生側から見ると、学生は、教育を受ける権利を充足させるため自ら学校の統治権を行使するとともに、学生は、自己を適切に教育することを教職員に委託しており、その受託を受けた教職員が、学校の統治権を行使することを通じて、間接的な形で学校法人の統治権を行使していることになる。教職員は、学生のみでなく、学生が教育を受けることについて各目的を有する国、社会、学校法人への寄付者らの委託を受けている。このため、学生は、教職員を通じて間接的に統治権を行使するのみでは足りず、学生自身の意思を学校法人の統治に反映させるため、協同組合形態の学校法人の組合員となって学校法人の統治に参加することが必要である。

(4) 学校法人への寄付者

学校法人への寄付者は、理想とする教育を実行する私学を設立するという教育の自由の発現として寄附を行うことにより学校法人の財産的基礎を形成し、学校法人の根本組織規範である寄附行為を作成して、学校法人の根本組織を決定する者である。

私学の寄付者が、寄附をして学校法人を設立することにより実現する教育の自由は、部分社会の、子女に対する教育の自由の現れと見られるものであり、寄附という財産

出捐行為を通じて学校を設立することは、学校法人において、部分社会を実現、あるいは再生産する行為であり、これを行うことは教育の自由として保障される。

現行の財団形式の学校法人では、寄付者は、財団の寄付行為という学校組織の根本規範の作成者として位置づけられているが、学校法人の運営を担う管理者としては位置づけられていない。しかし、寄付者が、部分社会の更新ないし創造のために理想とする教育を実行するという教育目的を有して学校法人を設立したことからは、寄付者の有する学校法人の管理に関与する権利と責任を実行しうる組織形態にすべきである。

寄付者が学校法人の統治に関与する方法としては、協同組合形態の学校法人の総会の議決権という形で統治権を行使すべきであり、他の統治権を行使すべき者と共同して、適切な割合で議決権を持って権限を行使して統治に関与すべきである。

したがって、学校法人に寄附を行い学校法人を設立するなどした者は、協同組合形態の学校法人に出資して組合員となるめるのが適切である。

なお、寄付者が持つ協同組合形態の学校法人の総会の議決権が相続の対象となる場合においても、統治権の世襲化は望ましくないと考えられ、議決権の相続を認めるべきでないと考えられる。寄付者の有する学校法人を通じて教育する自由は、部分社会が学校法人を通じて教育をする自由であると考えられることから、寄付者の有する議決権は法人に管理させて、議決権の個人による相続は認めないこととして、世襲させないこととすべきである。

(5) 国、地方公共団体

大学は、「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、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を目的とする。大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、そ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。」とされている（学校教育法 83 条）。

このように、大学は、学生を教育することを目的とするとともに、学術、学芸を研究することにより、社会の発展に寄与することが目的とされている。

このため、大学で行われる教育に対して、国、地方公共団体は、「教育を受ける者に対する、人格の完成と国家及び社会の形成者としての必要な資質を備えた心身の健康な国民」に育成すること（教育基本法 1 条）を要求しているとともに、大学で行われる研究を振興していく目的を有している。

大学における学術学芸の研究は、我が国産業の国際競争力の向上に不可欠の役割を果たすと考えられており、産業界から、大学において最先端の科学技術を担える人材を供給することと、我が国の学術の研究水準を国際的に競争できる水準にするよう強い要請があり、国、地方公共団体は、研究を振興する要請に大学が応えて実行することができるようにするため、大学に要請し支援していく役割がある。

そのために、国、地方公共団体は、私立学校振興助成法に基づき、学校法人に私学助成金を支出して助成している。この財政支援を行う国、地方公共団体は、寄付により学校法人に財産出捐をしている寄付者と同等の立場に立っている。

このため、国、地方公共団体は教育・研究の目的を達成するために、他の教育の目的を有する者と同様に、学校法人の統治権を持つことが適切であり、国、地方公共団体が学校法人の総会で議決権を行使することが認められる必要があると考えられる。

国、地方公共団体が学校法人の総会で議決権を行使することが、憲法89条は、「公金その他の公の財産は、(中略)公の支配を受けない教育(中略)の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」ことを規定し、私立学校において行われる事業の自主性を尊重していることとの整合性を検討する。

憲法89条との関係については、前述した裁判所の解釈などを参考にして検討すると、国、地方公共団体が私学助成金を支出している学校法人の社員総会で議決権を行使することが、国、地方公共団体が教育及び研究の振興を目的とし、国の議決権行使の効果において、私立学校の自主性、独立性を害し、あるいは私立学校の基礎となっている特定の信念、主義、思想等を助長することにより、思想、良心及び学問の自由に対する国家の公正、中立性が損なわれない限り許されることが考えられる。

6 協同組合形態にした学校法人の各構成員の議決権の対象

教育目的を持つ学生又は未成年の生徒の保護者、教職員、寄付者及び国、地方公共団体は、学生が教育を受けることについて有する各目的を実現するために、学校法人の統治権を持ち、共同して学校法人に何をやるべきなのかを指示し、従わせるべきである。このため、教育目的を持つ各主体は、学校法人の理事会を構成する理事の選任権を持って、管理運営にその意思を反映させるとともに、学校法人を直接に統治するため、社団の総会の議決権を行使すべきである。

学生が教育を受けることに目的を持つ各主体は、学校法人が協同組合形態になることにより総会における議決権を持つことにより、学校法人の理事長及び理事会から説明を聞き、それに対する意見を主張する方法として総会の議決権を行使することとなる。

教育目的を持つ各主体が学校法人の統治権を行使するために必要な総会の議決事項は、学校法人の組織、運営、管理その他学校法人に関するすべての事項に及ぶことが可能である必要がある。そして、その中で必ず総会の議決の対象となる必要的議決事項とすべきものは、①理事長を含む理事の選任と、②予算及び事業計画の承認である。

理事の選任権を、社団の総会の議決事項にすることによって、教育目的を持つ各主体は、社団の総会における議決権を行使することにより、学校法人の理事会を構成す

る理事を、自分たちの代表者とすることができ、そのことにより学校法人の管理運営について代表者により発言権を持つことができることとなる。

この場合、各教育目的を持つ主体が、自分の代表者として選任する理事が、自己のグループに属する人物、例えば、学生が議決権を行使する際、学生の代表者となる理事を学生自身に限定する必要はないと考えられる。理事として最適な者としてどのグループに属するかに関わらず、理事として選ぶ権利を認めるべきだからである。ただし、学生が理事になることを排除する仕組みは、学生の理事として適切と考える者を選任する権利を奪うことになるので、認められないこととすべきである。

① 理事長を含む理事の選任と、②予算及び事業計画の承認について議決できることと、これに加えて、総会の議決権者として有する議案提出権により、すべての事項を議決対象とできることにより、教育目的を持つ主体である学生は、学生が教育内容や学費の問題をはじめとした学校法人管理上の諸問題に関与することができることになる。

7 協同組合形態にした学校法人の総会における教育目的を有する各主体の議決権の割合

(1) 教育目的を有する各主体の議決権の持つ重みのパワーバランスを図ることの必要

学校法人の組織形態を協同組合形態とし、教育を受ける学生ないし生徒の保護者と教職員、寄付者、国などの各教育目的を有する主体が構成する総会において、教育目的を有する各主体の議決権の行使につき、各主体毎に1議決権を行使することや、各主体の構成員全員に1議決権を付与することは、各主体の存在形態が互いに異質であるので、議決権者の扱いが平等なものになることにならないと考えられる。

存在形態が互いに異質である各教育目的を持つ主体は、それぞれを巡る利益状況が異なるのであり、それにもかかわらず、教育目的を有する各主体が、他の教育目的を有する主体から制約されることなく、言わなければならない意見を主張できるためには、教育目的を有する各主体間に、議決権の持つ重みのパワーバランスを図ることが必要である。そのパワーバランスは、学校法人としてあるべき意見を形成することができるような議決権比率であることが必要であり、このため、教育目的を有する各主体が行使できる議決権の適切な割合を検討する必要がある。

その検討を行う前に、存在形態が互いに異質である教育目的を有する各主体が、総会の議決権を行使する際に、支配権を得るため、議決権数が過半数となる多数派を形成することを目的として、議決権を有する各主体が党派的な争いをすることが適切なのかという点を検討しておく。

例えば、教職員が二つに割れて党派的争いをする状況にあるとき、総会の議決権を持つ学生や保護者、更には寄付者や国、地方公共団体をこの争いに巻き込むことは適当なのかという問題である。

総会の議決権の過半数となる多数派を形成するために党派的争いを行うことは、社団もその一つの形態である代表民主主義を取るときに生ずることであるが、協同組合形態の学校法人において多数派形成のキャスティングボードを、学生や保護者などの教育を受ける側を含め、各教育目的を有する主体が握り、利害調整を行っていくことは、民主主義のプロセスとして、正当なことである。

教育の目的を有する各主体が総会の議決権を行使する過程において、過半数の賛成を得るために利害調整を行い多数派を形成することは、学校法人としてあるべき意思決定を行うために必要なプロセスと考えられる。

(2) 学生ないし生徒の保護者の議決権割合

学生ないし生徒の保護者は、教育を受ける主体として、学校法人で受ける教育の内容を自己決定していく権利がある。したがって、学生ないし生徒の保護者には、学校法人の総会で、その意思が総会での議決の結果に反映できるような議決権を持つ必要がある。

しかし、学生ないし生徒の保護者の議決権割合としては、上述したように、学費等の問題など、学生ないし生徒の保護者に過半数の議決権を持つことによる支配的な決定権を持つことが適切でないため、学生側の議決権が過半数とならないように調整することが、学校法人の議決権割合として必要である。

学生又は生徒の保護者の議決権が過半数を下回るように調整されるべきであるが、学生ないし生徒の保護者は教育を受ける主体として最大の利害関係者であるため、学生側以外の議決権の行使により学生側が少数議決権者として常にその意思が総会での議決の結果に反映しないという事態を避けることが必要である。このため、学生側の議決権が相当の影響を持つようにすることが必要であり、学生ないし生徒の保護者の議決権割合は、全体の議決権の中の割合として3分の1を上回る議決権割合とするのが適当である。

(3) 寄付者の議決権割合

寄付者は、自分の理想とする教育を実行する私学を設立するという教育の自由を有し、学校法人が学生（生徒）に対して行う教育の内容を決定することに関与すべきであり、寄付者の寄付を協同組合への出資ないし社団法人の基金への出捐という形態に切り替え、寄付者が総会の議決権を行使すべきである。

しかし、寄付者が、学校法人の創設者として絶対的な支配を及ぼすことのないようにして、学校法人で行われる教育に対し、教育目的を有する他の主体（学生ないし生徒保護者、教職員、国、地方公共団体）と共存して、それぞれの主張が行えるように議決権が行使できるようにする必要がある。私学で自己の理想の教育を実現したいという寄付者の有する議決権については、議決権全体の中の割合として過度の影響力を持たないようなものにすべきである。

前述のとおり学生ないし生徒の保護者の議決権割合が過半数とならないようにすることから、寄付者が教職員に対して、圧倒的な支配権を持つこととなると、寄付者は、寄付者自身の議決権と教職員の持つ議決権を支配することとなり、寄付者の意思が常に総会の議決を支配することとなるおそれがある。

このおそれを払しょくするためには、寄付者の持つ議決権の重みが、教職員の持つ議決権を上回らないようにして、寄付者の意向に関わらず、教職員の主体的な意思が、総会での議決権行使に発揮されるようにする必要がある。

寄付者が、その理想とする部分社会の更新あるいは創造することを学校法人において実現することは、教職員と学生ないし生徒保護者の支持を得ることにより、学校の校風を決定することができることにとどめるべきである。

このためには、寄付者の議決権の割合は、教職員の議決権の割合を下回るようにすることが必要であり、そのため、寄付者の議決権の割合は、3分の1を上限とすべきである。

また、寄付者が複数のとき、寄付額の多寡により、寄付者間の議決権に重みをつけることは可能と考えられるが、寄付者により平等に近い議決権を与えることとするとも、法人の自治の範囲内の事項と考えられる。

(4) 教職員の議決権割合

教職員が、国、社会、学生（生徒）、生徒の保護者など学生に教育を提供することにそれぞれの目的を有する者らの委託を受けて、教育を提供することを担っているが、教育の提供において有している裁量権を適切に行行使するためには、学校法人が適切な教育を提供することが実現できるように学校法人の統治に関与することが必要である。

教職員が適切な教育を提供することが実現できるように協同組合形態の学校法人の総会の議決権を持つべき重みは、総会での議決権の行使において、寄付者の意向に関わらず、教職員の主体的な意見が主張できるようにするため、寄付者の持つ議決権の割合を上回るようにして、しなければならない。

そのため、教職員の議決権の割合は、全体の議決権の中の割合として3分の1以上とすべきである。

教職員のうちの教員と職員の議決権の割合については、教職員すべて平等の割合とすることも考えられるし、教員が直接学生（生徒）に教育を行う点を考慮して、割合に差を設けることも、法人の自治の範囲内の事項と考えられる。しかし、学校法人の教育の実行に果たす職員の重要性から、職員の議決権を実質的なものにすべきと考えられる。

教員と職員の間での議決権の重みについては、すべて平等の割合とすることも考えられるし、職業経験等の差を考慮して、割合に差を設けることも、法人の自治の範囲内の事項と考えられるが、差を設けても各教職員の議決権を実質的なものにすべきである。

(5) 国、地方公共団体の議決権割合

国、地方公共団体が学校法人の社員総会で議決権を行使することは、国、地方公共団体が教育基本法 1 条の目的及び研究を振興するとの目的を実現し、学校法人に対する助成金が適切に使用されることを監督することが実現されるとの観点からその議決権の割合が認められるべきである。

このような国、地方公共団体の学校法人の議決権は、私学で理想の教育を実現してもらいたいとして財産を出捐して寄付を行った寄付者の議決権と同様に扱われるべき性格のものと考えられる。

そして、国、地方公共団体が学校法人に過度の影響力を持たないようにすることが学校法人の自主性を損なわず、思想、良心及び学問の自由に対する国家の公正、中立性が損なわれないようにするために必要であることから、寄付者の議決権割合と足し合わせて、全体の議決権の中の割合として 3 分の 1 を上回らないようにするとともに、かつ私学の自主性を損なわないように、寄付者の議決権割合と同等ないしこれを下回る割合とすべきと考えられる。

8 教育の目的を有する者と教職員によって組織される協同組合形態の学校法人

学校法人の組織形態を、教育を受ける学生ないし生徒の保護者と教職員、寄付者を組合員とする協同組合等の組織形態にしたときには、組合員は膨大な人数となるため、組合員一人一人の意思が学校の管理に反映されるのかという問題を生ずる。

構成員の意思により学校を管理するという組織原理は、構成員が多数いる場合、一人一人の議決権の行使が、全体の議決の結果に与える影響は微々たるものでしかなく、一人一人の構成員の意思は議決による決定を実質的に左右しないという問題がある。このことは、大規模組織体の議決権の行使である選挙権や議決権の行使に普遍的に存在する問題である。

しかし、一人一人の学生ないし保護者を含めた各教育目的を有する主体の意思が学校の管理に反映しているのかという問題は、一人一人が占める割合が全体の中で小さいものであっても、協同組合形態の学校法人が、教育目的を有する各主体によって、教育目的を有する者のために統治されるという点は、財団形態の学校法人とは決定的に異なる。教育を受ける者の意思を反映していないという批判は、学校法人の運営に向けられる常なる刃として、学校法人の運営が教育目的を有する各主体によって教育目的を有する者のために行われることと、学校法人の管理者は常時向き合うことを意味する。その点で、協同組合等の組織形態とすることの意義が失われることはない。

9 学校法人における組織変更の検討

学校法人が学生に対して負っている忠実義務を履行するために行動することを制度的に体现するためには、学校法人は教師と学生ないし保護者を構成員とする協同組合ないし社団法人という組織形態になることが望ましい。

ところが、学校法人の組織形態は一般に財団であるところ、財団から社団への組織変更を行うことは法制度として一般的には認められていない。これは、学校法人を社団に組織変更することの必要性が考えられてこなかったからだと考えられる。しかし、利用者に対して忠実義務を負う学校法人の場合は、学生への忠実義務の履行を徹底する観点から学生も統治権を有する協同組合形態に変更する必要があるので、学校法人を財団から協同組合形態へ変更することを可能にする法制が設けられるべきである。

社員制度でない組織から社員を構成員とする組織への変更が自由に行える制度が設けられているのは、保険業を営む事業体である。保険業については、保険契約者のために保険事業が営まれる制度とする必要があることから、株式制度をとる保険会社が社員を構成員とする相互会社になることができる法制がとられている。相互会社は、保険契約者が所有し、保険契約者が総会で原則として議決権を行使することによって統治権を行使し、保険契約者の利益を実現することを目的として事業運営が行われる組織であり、実質的な組織の内容は協同組合である。

学生への忠実義務を負う学校法人の場合にも、学生のために教育事業が営まれることが認められるべきことから、組織変更の規定を持つ保険業法を参考にして、学校法人を学生を構成員とする協同組合ないし社団法人に組織変更することを認める法制度とする必要がある。

このため、保険業の例にならい、組合員制度でない組織から組合員を構成員とする組織への変更を制度化することを検討する。

保険業の組織変更の法制では、株式会社から相互会社への組織変更計画として、組織変更後の会社の財産的基礎となる基金の総額、株主でなくなることに對する株主への補償、相互会社の社員となる保険契約者の権利の内容などを定め、株主総会の特別決議により計画の承認を受けることとされ、組織変更に異議を述べる債権者へ債権の弁済を行う手続きを行うこと、相互会社の社員となる保険契約者が、半数以上出席し、各人1議決権を行使して4分の3以上の多数により、組織変更計画の承認を得ることを、株式会社から相互会社への組織変更の手続としている。

学校法人を財団から学生を構成員として含む協同組合ないし社団法人への組織変更を行うための手続として、保険業法の組織変更制度に準じて関係者の利益を保護するために、財団所有者の同意に当たる手続として寄付行為に定められた手続により寄付行為の変更を行って定款を作成し、組織変更に関する債権者の利害の調整の手続を行い、新たな組織の構成員となる組合員により、新たな法人組織にすることについての特別多数による議決などを手続内容とする法制を設けるのが適切である。

10 財団形式の学校法人で、教育目的を有する各主体が理事を選挙する方式

教育目的を有する各主体が学校法人の統治権を行使する方法として、学校法人の組織形態を協同組合形態に変更することなく、財団形態としておいたまま、教育を受ける学生ないし生徒保護者と教職員、寄付者、国、地方公共団体などの教育目的を有する各主体が、理事長と理事を選挙により選任する方式を選択することも考えられる。

この場合、教育目的を有する各主体が選挙権を行使して理事を選ぶとき、理事の被選挙権を有する者を、教育目的を有する各主体のグループに属する者に限定する場合（例えば、学生は学生を理事候補者として選挙する）と、理事の被選挙権を有する者に特段の制限を加えない場合が考えられる。この方式では、教育目的を有する各主体が、総会で直接統治権を行使することができない状況下で、その主張を学校法人の経営に反映していくためには、理事の被選挙権を有する者を、教育目的を有する主体の各グループに属する者に限定する方式とすることも考えられる。

① 学生ないし生徒の保護者、②教職員、③寄付者、④国、地方公共団体という教育目的を有する各主体が理事の選挙における選挙権の全体に対する割合については、教育目的を有する各主体間のパワーバランスが、選挙の結果構成される理事会が学校法人としてあるべき決定を行うことができるような、選挙権比率であることが必要である。

このため、教育目的を有する各主体が行使できる選挙権の適切な割合は、総会の議決権について検討したときと同様に、学生ないし生徒の保護者については、選挙権全体の過半数未満で3分の1以上、教職員については全体の3分の1以上、寄付者及び国、地方公共団体については足し合わせて3分の1以下で、国、地方公共団体の割合が寄付者の割合と同等ないしそれを下回る必要があると考えられる。

学校法人を社団形式にして、総会において、教育の目的を有する学生ないし生徒の保護者、教職員、寄付者と国、地方公共団体が議決権を行使する方式は、社団の構成員が学校法人の人事権と財政を直接支配するので、それと比べると、財団の理事を選挙する方式は、教育の目的を有する学生ないし生徒の保護者、教職員、寄付者と国、地方公共団体は、間接的に統制することになる。

財団の理事を選挙する方式は、各理事が選挙で選ばれたとしても、理事に選ばれた人の個人的属性の如何で、その中からボス的人物が生まれるケースがありえ、そのような場合には、ボス的人物の行動に歯止めをかけることが難しくなり、民主的統制が効かなくなるおそれがある。その場合、学生ないし生徒の保護者の持つ選挙権は過半数未満であることから、学生が選んだ理事は、少数派理事となり、理事会で孤立し、無視される存在となるおそれもある。

これに対し、学校法人を社団形式にして、総会において、教育目的を有する各主体が議決権を行使する方式は、総会議決に至るまでに行われる各主体間でのパワーバランスの中での調整により、利益調整を図っていくことが可能なシステムである。

以上の点から、財団形式のまま理事の選挙制をとる方式よりも、社団形式として総会で議決権を行使する方式の方が、教育目的を有する各主体の統治権への関与は、格段に強くなると考えられる。

VII 国立大学法人における統治の在り方

1 国立大学法人制度の概要

国立大学は、従来文部科学省の内部組織であったため、組織は法令で決められ、教職員は公務員としての制約がかかり、研究予算についても、予算の執行としての制約があった。このため、欧米諸国では、国立大学にも法人格があり、より自由な運営が認められていることに倣い、優れた教育や特色ある研究に各大学が工夫をこらせるように、国の組織から独立した、国立大学法人が制度化された。

このような国立大学法人の制度の概要は次のとおりである。

国立大学法人は、政府が全額出資する（国立大学法人法7条）。

国立大学法人については、私立大学において経営権を握っている理事長は存在しないで、その役割は学長が担っており、私立大学の理事長と学長を、国立大学法人の学長は兼務しているような形態となっている。

国立大学法人は、国立大学法人法30条により、文部科学大臣が、国立大学法人の意見に配慮しながら、日本全体の高等教育のバランスや財政事情などを考慮して定める6年間の目指すべき目標を明らかにする中期目標の下で、中期計画を定め、国立大学法人が国立大学を運営する。

学長は、国立大学の校務をつかさどり、所属職員を統督し（学校教育法92条3項）、国立大学法人を代表し、その業務を総理する。

学長は、国立大学法人の申出に基づいて、文部科学大臣が任命する。国立大学法人の申出は、役職員以外で構成される経営協議会において選出された者、役職員で構成される教育研究評議会において選出された者が同数で構成する学長選考・監察会議の選考により行われる（国立大学法人法12条）。

国立大学法人の管理は、学長、学長と理事で構成する役員会、経営協議会、教育研究評議会が行う。

学長と理事によって構成される役員会は、国立大学の中期目標、中期計画等、予算の作成、執行、決算、重要な組織の設置又は廃止に関する事項等の議決権を有する（国立大学法人法11条）。

理事は、学長が大学の教育研究活動を運営する能力があると考えられるなどの者を任命する。

2 国立大学法人における統治の在り方

国立大学において教育を受ける学生と、学生に教育を提供する国立大学との関係は、学校法人の場合と同様に、教育契約の当事者である。

国立大学における教育は、教育を受ける目的を有する学生のために行われるものであるから、国立大学法人の運営者である学長と理事は、学生に対して、教育を受ける目的が実現されるよう最善を尽くす忠実義務を負っている。

また国立大学における教育研究活動は、教育研究の目的を有する国ないし社会のために行っているものでもあるから、学長と理事は、国立大学において、教育の目的が実現されるようにする義務を負っている。

国立大学法人の事業が、もっぱら教育（研究）の目的を有する者の利益のために行われるという、教育（研究）の目的を有する者に対する忠実義務を果たすことを確実に行わせるためには、教育（研究）の目的を有する者が、国立大学法人に忠実義務の履行として何をやるべきなのかを指示し、従わせるべきである。

したがって、国立大学における教育（研究）の目的を有する学生と、国ないし社会が、教育・研究の目的を実現するために、国立大学法人の統治権を行使して、国立大学法人に何をやるべきなのかを指示し、従わせるべきである。

このため、国立大学法人を、財団形式から協同組合形態に組織変更し、教育を受ける学生と、国ないし社会と学生に対して忠実義務を負う国立大学の教職員と、教育研究目的を有する国が構成する総会において、学長と理事の選挙権と、予算と事業計画についての議決権を行使することができるようにすべきである。

これら教育目的を有する学生、教職員、国の議決権行使により、国立大学法人としてされるべき決定をなしうるように、適切なパワーバランスを保てる議決権割合を持つこととすべきである。

その場合の議決権割合としては、私立大学において寄付者と国が果たすべき役割を、国立大学法人では、寄付者ではなく国がすべてを果たすことから、私立大学の寄付者と国、地方公共団体の議決権割合を、国にすべて置き換えるのが適当である。

学生と教職員と国の議決権の持つ重みは、私立大学と同様の構造となることから、学生が過半数未満、教職員が国よりも議決権割合が高くなるように、教職員の議決権割合を3分の1以上とし、国の議決権割合を3分の1以下とするのが適当である。

更に、学生によって選挙された学生の代表が、理事となることも大学についての統治権に学生が関与する方法として考えられる。

学生が理事になることについては、現行法で、理事は公務員がなることとの制約を課されていないこと、地方教育行政を担当する教育委員会の委員に生徒の保護者が任命されることが認められており、公務員であることとの制約が課されていないことと同様に考えることができることから、学生のままで、理事となることが認められると考えられる。

Ⅷ 小学校、中学校、高等学校の管理と教育委員会

1 小学校、中学校、高等学校の管理形態

私立学校の管理は、理事長と理事会によって行われるが、公立の学校には、理事長と理事会は存在しない。

私立学校、公立の学校ともに、小学校、中学校、高等学校に、校長、教頭、教諭、事務職員等を置くこととされている（学校教育法37条、49条、60条）。

校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督することとされ、教諭は、児童の教育をつかさどる（学校教育法37条、49条、62条）。

2 公立学校に対する教育委員会の管理権

小学校、中学校では義務教育が行われ、小学校、中学校、高等学校においては、地方公共団体が設置する学校（公立学校）が中心となっている。

地方公共団体が設置する学校（公立学校）については、教育委員会が、教育に関する事務を管理し執行する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条）とされており、日本の公立の学校の管理権は、教育委員会にある。

教育委員会の権限は、学校その他の教育機関の設置、管理、教育財産の管理、教育機関の職員の任免その他の人事に関する事、生徒の入退学に関する事、学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導等に関する事に及ぶ。

私立学校に対しては、教育委員会は、管理権を有しない（私立学校法5条）。

3 小学校、中学校、高等学校における生徒側の統治権への関与

小学校、中学校、高等学校で学ぶ者は、原則未成年であるため、生徒本人が教育をどうすべきかということについて十分な判断能力があるとは言えない。

生徒本人に代わり、生徒の保護者は、生徒の教育に対して発言権を有するのが適切と認められる者は、小学校、中学校、高等学校に入学した生徒の保護者である。

未成年の子女に対して、親はパターナリズムとしての教育権がある。親権者は、子女の教育をうける権利を充足させるために、その子女に教育を受けさせる権利を有している。

このため、未成年の子である生徒本人に代わって、親権者は、学校が生徒に対して教育を行うことに関与する権利を持つ必要がある。

そのため、保護者は、小学校、中学校、高等学校の、生徒を社会で有用性の高い人材に育てることを目的として、学校の教育課程、学習指導等の教育内容や、学校の校舎や教材等の教育設備の整備や、生徒の保健、学校の安全、更に、教職員の人事や、予算に関与すべきである。

4 私立の小学校、中学校、高等学校の管理における生徒の保護者の関与

私立の小学校、中学校、高等学校に入学している生徒が未成年の場合、親権者は、自分の子女に教育を受けさせる権利を有しており、学校法人との間で教育契約を締結し、自分の子女に教育を受けさせることの対価として学費を支払い、学校法人に対して、生徒に対して教育を受ける目的実現のために忠実義務の履行を求める権利を有する。

親権者などの生徒の保護者は、その子女の受ける教育に対して深い関心を持ち、その意見を実現させることを目的として、未成年の子である生徒本人に代わって、学校法人の統治権に関与する適格性を有する。

したがって、私立学校においては、上記したとおり、学校法人を財団形式から協同組合形態に組織変更し、教育を受ける生徒の保護者と、国ないし社会と生徒に対して忠実義務を負う教職員と、教育目的を有する寄付者、国、地方公共団体が組合員として構成する総会において、理事長を含む理事の選挙権と、予算と事業計画についての議決権を行使することができるようにすべきである。

- 5 公立の小学校、中学校、高等学校を管理する教育委員会における生徒の保護者の関与
公立の小学校、中学校、高等学校の管理は、教育委員会が行っており、保護者は、教育委員会を通じて、学校の管理に関与する必要がある。

教育委員会は、原則、教育長及び4人の委員をもって構成される（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第3条）。同法第4条第5項は、「地方公共団体の長が教育委員を任命するにあたっては、委員のうちに保護者（親権を行う者及び未成年後見人）である者が含まれるようにしなければならない」ことを規定している。

この法律の規定は、保護者が、教育委員会を通じて、学校における管理を統治していくことの必要性ゆえに設けられている。したがって、現行法上、保護者が教育委員会を通じて学校の統治に関与する必要性は、明らかにされているのである。

しかし、「教育委員会の行う教育行政に、保護者が参加すること」が、形式的に行われるのではなく、保護者の持つ子女に教育を受けさせる権利が、教育行政機関である教育委員会の行う行政の中に実効的に実現させるためには、たんにこの規定があるだけでは足りず、教育委員として教育委員会の委員となる保護者は、教育委員会が管轄する公立学校の保護者を正當に代表する保護者が、教育委員会の委員となって、公立学校の保護者の総意を、教育委員会の決定に反映していくことが必要である。

そのためには、教育委員会の管理する学校の生徒の保護者が、教育委員となる保護者代表を選挙する権利を持ち、教育委員会の委員となる保護者が、学校の生徒の全保護者から選挙によって選ばれることが必要である。

教育委員会の委員となる保護者が、教育委員会が管轄する公立学校の全保護者から選挙によって選ばれることの必要性は、教育委員会の中での保護者代表の活動が見えなくなっているという実態と、イギリスの学校理事会制度において、学校理事会の理

事となる保護者を学校の生徒の保護者の選挙により選ばれることとされていることから明らかである。

6 学校理事会制度

(1) 学校理事会とは

イギリスでは、教育委員会ではなく、学校単位で設置され、選挙で選ばれた親、職員、校長、生徒代表などが参加する学校理事会 (school governing body) が設置されている。また、ニュージーランドのように教育委員会制度を廃止して学校理事会制度に移行した国もある。

ネイサン・シュナイダーは、「教職員だけでなく学生や保護者などの利害関係者も学校を所有し管理するべきだ、と求める声がある。近年、イギリスでは民営化改革の波に乗り、大学より下の各層の学校で、親と教師が共同で所有管理する協同組合学校が設立されている。」と記述しているが、この記述は、学校理事会の制度を、生徒の保護者と教師の協同組合を実現するものと理解しているものである。

(2) イギリスの学校理事会

イギリスの学校理事会は、学校の管理運営上の意思決定機関である。

学校理事会は、①教育課程 (カリキュラム)、②教職員の任用及び③学校予算の運用に関する権限と責任をもつ。

① 教育課程 (カリキュラム)

学校理事会は、国の教育課程基準である全国共通カリキュラムや、地方ごとの教育課程の基準に基づいて、教育課程を編成し、各教科への時間配分を決定する。

② 教職員の任用・校長の選考

学校理事会は、教職員の採用の募集、選考あるいは解雇の決定を行う。校長及び副校長の選考に当たっても学校理事会が、地方教育当局との協議、助言の下に決定し、これに従い、地方教育当局が形式上任命する。

③ 学校予算の運用

学校理事会は、学校予算額につき、地方教育当局が決めた総額の範囲で、裁量によりその具体的な運用を行う。

(3) イギリスの学校理事会の理事の構成

学校理事会の理事は、親、地方教育当局、教員、地域の代表、校長等からなる。

親代表の理事は、子どもが在籍している生徒の親により選出される。立候補者がいない場合、理事会が任命する。

保護者の代表者が公立学校の学校理事会の構成に占める割合は、2003年学校管理規則により、理事全体の3分の1以上であることが必要である。

地域の代表の理事は、理事会が、地域の利益代表として任命する。地域の代表は全体の5分の1以上であることが必要である。

地方教育当局を代表する理事は、地方教育当局により任命される。地方教育当局の代表が理事全体の5分の1とされる。

教職員を代表する理事は、教職員の中から互選される。校長のほか、教員及び職員を必ず含むが、教職員代表が2名の理事会の場合は、校長と教員が理事となる。教職員の代表は全体の3分の1を超えない範囲とされる。

後援理事は、理事会が、後援理事の設置の可否を決め、任命する。

市民からなる親の代表と地域の代表を合わせると、理事全体の15分の8以上となるとされており、市民の代表が過半数となることが法定されている。このため、それ以外の地方教育当局と教職員の代表の理事の割合は、合わせても理事全体の15分の7以下になることとされているものである。

このように、親や地域の代表という市民の代表者が学校理事会の理事全体の過半数となることが必要とされ、これらの代表者が全体の議決で決定的役割を果たすことができるようにされている点が注目される。

(4) 学校理事会の日本への導入の検討

日本においても、学校理事会に相当する組織を設置することが検討されるべきである。

一つの地方自治体の管轄する多数の学校について、地方自治体に一つの教育委員会が、その管理を適切に行うことは困難であり、各公立学校ごとに公立学校の適切な管理を行っていく主体が必要である。

したがって、教育委員会の下に、あるいは教育委員会に代えて、学校理事会に相当する組織を設置し、学校の管理、学校の用に供する財産の管理、学校の職員の任免その他の人事、生徒の入退学に関する事、学校の組織編制、教育課程、学習指導に関する事を決定させることが適当である。

その学校理事会に相当する組織の各代表の構成割合として、イギリスの学校理事会の構成員として、市民からなる親の代表と地域の代表を合わせると、15分の8以上となるとされ、市民の代表が過半数となることがとされていることを踏まえた構成割合で、組織することが適切である。

日本において、生徒の保護者が教師に対して主張をぶつける仕方が過激な行動となったり、生徒に事故があったときの教師に対する責任追及が執拗な個人攻撃になったりするなどの保護者のモンスター化が問題となっている。

このことは、暴行脅迫にあたる行為については、厳正な対応が必要な問題であるが、保護者の立場になってみれば、自分の子が学校教育の場において適切に扱われていないと考えるとき、自分の子を適切に扱うことを主張する方法が制度化されていない状況下で、自分の子を適切に扱うようにするためには、教師に直接交渉するしかないと思ひ、自分の子の権利を守るために自らの力で行動をするという不慣れなことを行っているとも見られるのである。

このような保護者の行動が不幸な結果をもたらさないためには、保護者が自分らの子が学校教育の場において適切に扱われるよう学校運営の統治権の行使に参加し、学校の運営に対する関与と責任を持たせることが必要である。そのために、生徒の保護者によって選挙された保護者代表者が、学校理事会の構成員となって、学校管理についての統治権を行使することが必要である。