

<資 料>

私立大学の管理・運営に関する 執務規定の作成について

清 野 惇

1 はじめに

事業を運営するためには、運営の組織と運営の方法を定めなければならない。事業は継続的な活動を内容とするので、運営組織と運営方法は、継続的な事業活動に耐え得る確固たるものでなければならない。そのためには職務規範を骨格とした事業秩序の確立が必要である。

私立学校を経営する学校法人は、学校教育を事業内容とする事業者として、学校施設の維持管理とそこを場として行う教育活動を組織的に運営するために、多種多様の規範を規則・規程の名の下に定立している。

学校法人の規則・規程において規定化された規範は、当該学校法人の寄付行為の定を頂点として階層的な規範秩序を形成し、事業活動の支柱の役割を果たしている。

学校法人の規則・規程には、学校法人やその設置した学校の組織及びその権限を定めるものと、学校法人及び学校の業務運営の方法を定めるものとに大別できる。前者は何人が学校法人や学校の運営について権限を有するか定めるものであるのに対し、後者は学校法人や学校の運営がどのようになされるべきかを定めるもので、それは事務処理の準則であり、事務担当者に対する職務規範（執務規範）を規定化したものとして、その遵守が求められ、その違反は通常、職務違反として懲戒事由とされるのである。

学校法人の業務運営に関する規範として重要なのは執務規範である。私立大学は学校法人が私立学校法（以下私学法という。）に基づいて設置する

学校であるが、同法により学校法人が設置する他種の学校と比べ施設も収容定員も遙かに大規模であるため業務も多岐にわたり、それだけに多くの執務規定が設けられている。

私立大学の管理運営は、この執務規定に基づいて行われるだけに、その規定内容が当該事務の趣旨・目的からみて相当であり、かつ当該規定が正当な権限者によって作成されたものであることの検認が必要である。当該執務規定の有効性が確認されて始めてその遵守を求めることができるのである。

私立大学を設置する学校法人では、これらの執務規定は概ね当該事務の所管部局で起草され、大学の評議会や学校法人の理事会で採択されているものと思われるが、評議会や理事会は、その採択にあたって当該執務規定の有効性について審査することなく、立案当局の当該執務規定の必要性の説明だけで承認採択することも皆無とはいえないのである。その結果として現にその有効性に疑問がある執務規定も散見されるのである。

国の法令作成にあたって関与する法制局のような機関の審査を期待するわけではないが、学校運営の規則・規程の作成にあたっては、それが学校運営の規範として重要な役割を果たすことに鑑み、規範内容の相当性や規範定立の有効性に十分な検討が望まれるのである。以下執務規定作成についての要点を記述する。

2 私立大学の運営と規定

私立大学は、私学法第30条により設立される学校法人が設置する学校であり、学校法人の理事によって組織される理事会がその運営に当たることになる（私学法第36条）。

ところで大学の設置運営という教育事業を経営するためにも、また大学という教育組織体を管理するためにも、学校の組織を定め、また学校法人の役員職員の職務権限やその執務の仕方を定める必要がある。そこで学校法人はこれらの定めを規則や規程といった様式で制定している。

清野：私立大学の管理・運営に関する執務規定の作成について

学校教育法施行規則（以下学教法施行規則という。）第3条は、学校の設置の認可申請にあたり「学則」を記載した書面の提出を求めているが、その学則には、次の事項が必要記載事項とされている（学教法施行規則第4条）¹⁾。

- ① 修業年限、学年、学期及び授業を行わない日に関する事項
- ② 部科及び課程の組織に関する事項
- ③ 教育課程及び授業日時数に関する事項
- ④ 学習の評価及び課程終了の認定に関する事項
- ⑤ 収容定員及び教員組織に関する事項
- ⑥ 入学、退学、転学、休学及び卒業に関する事項
- ⑦ 授業料、入学科料その他の費用徴収に関する事項
- ⑧ 賞罰に関する事項
- ⑨ 寄宿舍に関する事項

また私学法は、学校法人の設立認可申請をしようとする者（寄付行為者）は、次の事項を定めて認可申請をしなければならないと規定している（第30条）。

- ① 役員の数、任期、選任及び解任の方法その他役員に関する規定
- ② 理事会に関する規定
- ③ 評議会及び評議員に関する規定
- ④ 資産及び会計に関する規定
- ⑤ 収益を目的とする事業を行う場合には、その事業の種類その他その事業に関する規定
- ⑥ 解散に関する規定
- ⑦ 寄付行為の変更に関する規定

前記学則は、設置学校が大学である場合には、大学の運営、換言すれば大学が学生に提供する教育サービスの内容とそれを行う教員組織や教育サービスに対する反対給付としての学費等に関する規定を中心とする。

その定めは、入学する学生と学校法人との間で締結する在学契約の内容を構成し、両者の間に権利義務の法的関係を形成する。その結果としてこれらの権利・義務に係る事項を集团的かつ組織的に処理するためには、事務処理の準則としての執務規範が必要になる。これに対し学校法人の認可申請に要する前記諸規定は大学を経営する学校法人自体の運営や運営組織に関するもので、在学契約の内容となる学則とは異なり、外部に公示する必要のない法人内部の規定といってよい。

学校教育事業の特色は、設置者である学校法人と設置される学校との間に一体性を維持しつつも学校側にある程度の独立性が認められ、両者あいまって複合的秩序を形成することである。それは学校教育もしくは教育研究そのものの特性によるものといってよい²⁾。

学校法人の定める規定の中で重要なのは、学校法人の業務決定機関である理事会（私学法第36条）と学校法人を代表し、その業務を総理する理事長（同法37条1項）との間の法人業務の分担（権限分配）に関する規定及び学校法人の財務に関する規定であるが、学校法人の業務を執行する事務部門（通常、大学の事務部門が兼務する）の職務分担や権限分配も重要であり理事会において定めるのが通例である。

3 規定作成の目的

規定には、大学の運営の実務を担当する学内諸機関の組織及び権限に関するものとそれらの機関が担当する事務の運営及び執行に関するものがあることは前述した。前者が組織・権限規定といわれるものであり、後者が執務・運用規定といわれるものである。

組織・権限規定は、学校法人の経営する大学の運営の組織・権限を定めるもので、重要な規定として理事会によって定められる。執務・運用規定

には、事務一般の処理要領を規定化したものと、特定の事項に関する事務（例えば、授業料等納付金の受入事務）の取扱要領を規定化したものがある。前者は事務処理一般の心構えや事務処理に伴う決済手続等を定める。本稿では特にその取扱要領の規定化が求められる後者を念頭において記述する。ここで注意を要するのは、執務・運用規定といっても、常に必ずしも、命令規範の体裁をもって規定されているわけではないことである。

ある制度事務を創設する場合の規定は、通常は、その制度の趣旨・目的とその運用の骨子に関する定めを置いているだけで、格別命令的表現の規定のない場合がほとんどであるが、制度の趣旨・目的や運用の骨子を規定することは同時にそれらの定めにしたがって当該制度を運営すべきことを求めているのであって、それらの規定は制度運用の執務規範を背後に置いているといつてよいのである。

執務規範に違反することは、職務違反として懲戒の事由となるだけに、当該事務に関する当該規定がいかなる執務規範を想定しているかを判断しなければならない場合もある。

4 執務規定の作成権限

私立大学の管理・運営事務に関する執務規定は、当該事務の取扱にあたって遵守すべき執務規範を規定化したものであり、当該事務について権限を有し、かつその事務担当職員に対して職務上の監督権を有する者により作成されるが、その作成にあたって留意すべき点をあげれば、以下の通りである。

(1) 執務規範を定立できるのは、当該事務について権限を有し、かつその事務の担当者に対して職務上の監督権限を有する者でなければならない。したがって執務規定を制定しようとする場合には、当該事務について自己に権限があるか否かを先ず確認する必要がある。ここでいう権限とは、単にその事務を取り扱う権限ではなく、その事務をどのように処理するかを決定できる運用権限を意味する。

次に、執務規範の定立は、職務監督権の発動であるから、当該事務の取扱者に対して職務上の監督権を有していなければならない。もっとも当該事務について職務上の監督権しか有しない者は、権限者が作成した執務規定に従うよう部下を監督できるだけで、自ら執務規定を作成することはできない。執務規定に従わないのは、当該事務の担当者の職務違反であり、就業規則により懲戒される虞がある。

執務規定は、当該事務担当者間の内輪の事務処理の取決めではなく、正当権限者による業務命令として、当該事務の担当者を法的に拘束するものであるから、執務規定の内容は一義的に明確でなければならない、また関連規定との間に矛盾や齟齬があってはならないのである。

私立大学の管理・運営に関する個々の執務規定は、大学の規定秩序の一部として、また学校法人の業務関係の執務規定は、大学を含む学校法人の多種多様の規定の一部として、規定の全体的秩序の中に正しく位置づけられなければならない。

(2) ところで私立大学は、学校法人が設置する学校であるから、その運営監督の権限は理事会にある（私学法36条1項）。したがって大学運営に必要な執務規範の定立は理事会の権限である。ただ理事会は理事長または大学学長にその権限の一部を委任することができるので（権限委任）、委任された場合には、理事長または学長も委任された権限事項の範囲で執務規範を定立ことができ、その定立された執務規範は理事会が定立した執務規範と法的に同視されることになる。

(3) 学長や事務部局の長等大学の機関には、原則として固有の権限はなく（例外は学教法施行規則67条の定める学長の教学上の権限）、その有する権限は理事会の権限に由来することを忘れてはならない。それだけに理事会がその権限を委任する場合は、慣例に委ねず、規定をもって明確にすべきである。

理事会側が、大学のことは大学に任せているといっても、理事会の権限委任を示す規定（権限委任規定）がなければ、理事会の権限が理事会の決

清野：私立大学の管理・運営に関する執務規定の作成について

議によって学長に委任されたかどうか明確を欠くことになり、延いては学長が定めた執務規定の効力をめぐって争いをもたらすことになり、大学の業務運営の面からも問題である。

国の財政事情や少子化という社会状況から、私学経営が困難の度を加えつつある現状に鑑みれば、学校法人や大学の経営責任を明らかにするためにも、また業務の適正な運営を確保するためにも、大学の管理・運営規定の整備は必要である³⁾。

(4) 大学の各部局(学部も含む。)の長は、学長の補佐機関にすぎないから、学長が理事会又は理事長から委任された権限を、委任者の承認を得て、これらの長に再委任した場合は別として、本来その所掌事務について執務規範を定立する立場にはない。

例えば、学部関係事務に関する権限が、学長から学部長に再委任されている場合は、学部長は権限者であって補佐機関ではないから、学部長は委任された事務の取扱いに関する執務規定を作成できるが、そうでない場合には、学部長は学長の当該事務の運用を、その地位において補佐するに止まり、当該事務に関する執務規定を作成する立場にはないことになる。なお理事会の大学運営の権限の一部が学長に委任されておれば、理事会及び理事長はその委任の限度において、大学職員に対する職務上の監督権を失い、ただ身分上の監督権(懲戒権等)を有するのみとなる⁴⁾。

5 執務規定の本則と細則

(1) 大学の運営のための諸規定は、個々の運営事項毎に制定される規定群から成り立つが、その規定群は当該運営事項の本体的・骨格的部分を定める規定とその実施に必要な細目的、手続的部分を定める規定に分けることができる。前者が本則規定群であり、後者が細則規定群である。

そこで執務規定の作成にあたっては、先ず、運営事項のうちいかなる事項を本則で定め、いかなる事項を細則で定めるかの振り分けをしなければならぬし、更に二つに振り分けた規定群にいかなる名称を付すべきかを

考えなければならない。

通常、事務の取扱を定めた執務規定の場合、本則規定群に対しては規則もしくは規程という名称をつけ、細則規定群に対しては細則の名称がつけられることが多いが、規定群の名称は、単に規定群を特定する表示の問題にとどまらず、規定群がいかなる事項を内容としているかを示すと共に、規定事項の重要度や主従の関係、更には当該規定群の制定者をも示すものとして、極めて重要であることを認識しなければならない。

規則・規程の名称で制定された規定群は、当該事務の本体的部分を規定した本則規定群であり、細則の名称を付された規定群より、規定事項の重要度において優位するため、通常、当該事務の細目的、手続的部分を規定する細則により、規則・規程に規定された本則事項を改変することはない。もし細則で本則事項を改変した場合、その改変が本則の作成者によつてなされたものであれば、体裁はともかく、当該本則事項は細則の定めにより改正されたことになるだけである。

また本来ならば本則で定めるべき事項であっても、事項によっては本則の体裁や当該事項の性質等から、これを本則には規定せず、本則には「〇〇に関する事項については細則で定める」と規定し、その具体的内容を細則に委ねる場合もある。ただ本則の細則委任条項に基づき、細則で規定できるのは、委任の範囲に限ることはいうまでもない。

本体的事項に関する規定を「本則」にまとめ、細目的、手続的事項に関する規定を「細則」にまとめることは、単に規定群の体裁等からだけでなく、当該事務の執行を管理する下位の職務監督権者に対して一部の本体的事項の定めを委任することによって、当該事項の改変が容易になるという手続上のメリットも期待できるのである（例えば、理事会が特定事務の細目的、手続的部分の定めを自らしないで、その定めを学長に委任すれば、いちいち理事会を開かずに学長において、事務執行の現場の必要に応じて、当該規定の改変が可能になる。）。

(2) 学校法人や大学の運営事務の所管部署と当該所管事務の監督権者は、

学校法人の設立時（それは同時に大学の設置時でもあるが）に作成する寄付行為及び設立後の理事会が作成する組織・権限規定で定められるが、その後事務が新設または変更されれば、その都度所管部署が定められることにより、通常当該事務の監督権者が自動的にきまることになる。ここでいう監督とは、職務上の監督のことで身分上の監督ではない。通常は両者は一致するが、常に必ずしもそうではない。職務上の監督権がなくても身分上の監督権がある場合があり得るのである。上級機関が下級機関に権限委譲をした場合等である。

執務の準則たる執務規定は、当該事務を運用しうる権限を有する者が、その事務を担当する部下を指揮監督するために作成するものであり、そのような権限のない者が当該事務について執務規範を定立し、これを規定化することはできない。

ところで職務監督権は、上記の意味での権限と必ずしも直結しない。職務監督権は執務規範の定立権限のない者にも与えられるからである。職務上の監督権は上下の階層をなす場合もある。学校法人では、理事会が理事長又は理事である学長（私学法38条1項1号）の職務執行に対する監督を通じて（私学法36条1項、37条1項）大学の教職員の校務の執行を監督することになるが、学長もまた「校務をつかさどり、所属職員を統督する」立場にあるし（学校法58条3項）、理事会が定める大学の組織・権限規定では、学部長を含む部局長、さらには課長や室長にも、それぞれの部局、課室の所掌事務について所属職員を監督する権限が認められている。

このように私立大学では、理事会（理事長）と学長及び部局長らの役職者が階層的に大学の校務に関し、所掌事務の範囲で職務監督権をもっていることになる。もっともこれら局部課長の監督権は、大学の校務を分掌する所属職員に対する学長の監督権の行使を補佐するために認められるものであって、学長の職務監督権に由来するものといってよい。

学校法人では、大学の運営に関する業務を決定し、かつ学長の校務執行を監督する理事会が、特定案件の実施を決め、その骨子のみならず細目を

も規則で定めることもあるが、骨子となる事項のみを定め、その定めたところを実施するために必要な事項、いわゆる細目的手続的事項の定を、学長に委任するのがむしろ通例といってよい。

もっとも理事会が決めた案件を具体的に実行するための形式的手続については、当該案件が学長の掌理する校務と定められている以上特に委任がなくても、学長は実施に必要な事項を細則として定め得るとの見解もある。

しかしながら、ここで注意を要するのは、執務規定はその違反が職務違反として懲戒事由となることである。それだけに執務規定は明確な権限に基づいて作成される必要があるし、実施責任があるからといって業務決定者を無視して当然に執務規定を作成する権限があるとはいえないことからすれば疑問である。

したがって本則の委任によらない細則の執務規定は、業務命令権の発動としての執務規範の性格を有せず、単に当該事務処理の便宜上作成される事務担当者間の内部的取決めに過ぎないと解すべきであろう。「内規」という用語は主としてこのような取決めに指すといいよい。

(3) 本則と細則の関係は、法常識からすれば、前述のように案件の重要な骨格部分は本則として規定し、本則事項を実施するために必要な事項(手続事項及び細目的事項)は、細則で定めるという規定事項の分担関係といてよい。例えば、学納金の納入に関する事務についていえば、納付金の種類及び金額、その納入の時期・方法、例外としての学納金の減免措置、減免事由とその対象者の選定基準等は、学納金制度の骨格部分であるから、それは本則事項といてよく、それ以外の手続的または細目的部分は、細則事項として細則において定める等である。

本則の作成者が、本則のほか細則をも作成する場合には、本則と細則の間に法的地位の上下はなく、単なる規定事項の振り分けにすぎない。

また本則作成者(当該事務の本来の監督権者でもある。)が下位の監督権者に細則事項に関する決定権限を委任した場合は、当然に細則事項に関する執務規定の作成も委任したことになる。委任を受けた下位の監督権が委

清野：私立大学の管理・運営に関する執務規定の作成について

任の範囲で作成した細則の執務規定は、本則規定との間に法的効力に関し優劣はないことはいうまでもない。

本則と細則との間の規定事項の分配は、規定事項の当該事務における重要度が一応の基準になるが、規定事項の将来における改変の可能性のほか、規定の体裁（本則に細部まで規定せず、本体的、骨格的事項の規定のみに止め、本則を簡明にする）等をも考慮して決められることが多い。

6 大学の運営事務に関する執務規定の分類

(1) 私立大学の運営事務に関する執務規定には、次の区分が可能である。

- ① 理事会が制定した規定
- ② 理事長が理事会の権限委任に基づき作成した規定
- ③ 学長が理事会又は理事長の権限委任に基づき作成した規定
- ④ 学長固有の権限（学生の身分移動の許可等）に基づき作成した規定
- ⑤ 大学の部局長が学長の権限委任に基づいて作成した規定
- ⑥ 法令や理事会規定で設置される学内審議機関が審議手続について自ら作成した規定

今日、私立大学の運営事務に関するこれらの執務規定には、規則、規程、細則、内規等の名称が付されているが、その区分の基準が明らかでない学校法人もある。国の法令の公布方式等は、既に廃止された旧憲法下の「公式令」の定めを今日も事実上踏襲して行われているが、私立大学の執務規定についても、これに準じた取扱が望まれる。

(2) 法人や団体等の組織では、その管理運営に関する規定の種別及び様式を定める「規則」を制定しているところもある。学校法人においても、作成される学内諸規定の作成者や関連規定との上下関係を明確にすることによって当該規定が学校を含めた学校法人全体の規定秩序の中でいかなる

位置にあるかを明らかにしなければならない。

規定を整備し秩序立てるには、特定案件について作成された一連の規定群を本則と細則に分けるだけではなく、その規定群と他の規定群との上下・相互関係を明確にする必要がある。そのためには作成者（理事会、理事長、学長等）によってこれを分類し、分類された規定群毎に、国の法令のように、その冒頭に当該規定群の《種別名称》を掲記することが望ましい。例えば「〇〇に関する規則」理事会制定・平成〇〇年第〇〇号の如し。このように記載しておけば標題を見ただけで当該規則群が何人によって何時何のために作成されたかが判り規定秩序の整理のため便利である。

問題は規定群に付する種別名称であるが、理事会作成の本則規定群には「規則」、学長作成の本則規定群には「規程」の名称を付するの一案であろう。細則規定群については両者共「施行細則」とすべきであろう。なお規則は一般に規程の上位の規範の呼称として使用されることが多い⁵⁾。

(3) ところで執務規定を作成するためには、当該規定事項について作成者にその運用権限がなければならぬことは先に述べた通りであるが、その権限が固有の権限か、それとも委任された権限かも確認しておく必要があるし、更には当該規定事項に関し既に制定されている関連規定の有無、もし関連した規定があれば、それとの上下・相互の関係や規定事項間の抵触・矛盾の有無等をも調査しなければならない。

今日、私立大学の管理運営関係の執務規定は多岐に亘るが、中には作成権限者によって作成されていない疑いのあるものも散見されるし、また執務規定相互間の上下関係が不明確なものもあり、規定作成の心構えにいささか問題があるように思われる。事業秩序の確立と事業の円滑なる展開は、それを支える規定の整備によって実現されることに思いを致し、規定作成の重要性を認識すべきである。

また執務規定に使用する用語にも留意する必要がある。まず一つは、使用用語の統一である。今一つは、使用する用語が多義的である場合には、その規定群における当該用語の意義を定義付けることである。

一番問題なのは、理事会と学長との間で大学運営に関する権限の分配（学長に対する権限委任）が明文化されていない場合である。その結果として作成権限の有無の曖昧な執務規定が作成される虞があることである。この点に関しては既に述べたところであるが、その対策としては、理事会と学長との権限分配について理事会規則（権限委任規則）を作成してこの点を明確にするか、それとも、運営事務に関する個々の規定群の中で権限委任の有無を明確にするかである。学長に権限を委任するのであれば必ず当該規定群の中にその委任規定を置くべきである⁶⁾。

7 お わ り に

ところで今日これらの執務規定の大半は、個々の運営事務を担当する事務当局の職員によって起案されているが、当該職員が規定作成の法的技術を身に付けている場合は別として、そうでない場合には適正な規定作成は必ずしも容易ではない。民間大手企業においては法務担当の部局が、中小企業においても顧問弁護士が、これらの規定の作成もしくは審査に関与していることからすれば、その事業規模からして少なくとも中小企業並みに弁護士を顧問に委嘱し、規定作成に関与させることが望まれる。法科大学院を有する大学では実務家教員の弁護士の協力を得ることも考えてよい。もしこれらの方法を採らず、その起案を当該事務担当の事務職員に委ねるのであれば、職員の事務研修の一環として学内規定の作成に関する研修も必要であるし、また執務規定の適正な運営を確保するためには、その審査・管理を担当する部署の設置も検討すべきであろう（例えば学長室規定係の設置）。いずれにしても大学の管理運営に関する規定の多くは、事務担当者に対する執務規定であり、単なる担当事務の説明規定ではないから、その作成にあたっては執務規範作成の見地からの十分な検討が望まれる。

注

- 1) 1. 私立大学の設置認可申請に添付する学則（原始学則）の中には、必要的記載事項以外の事項を記載する学則もある。

学則は在学契約の内容を構成する、当該学校の提供する教育役務の内容・方法とその受け手である学生の権利・義務を明示することを目的とするから、その内容は当該大学の学生としての身分を取得した以後の在学関係事項（必要的記載事項）を中心とするが、本来ならば入試要項に記載する入学検定料等を学則に記載する学校法人もある。

2. また学則とは「学則」という名称を付した規定群（形式的意義の学則）のみを指すわけではなく、これと一体をなす規定全体（実質的意義の学則）を意味する。

多くの学則は、前掲必要的記載事項の全内容を形式的意義の学則に盛り込まず、「〇〇に必要な事項は別に定める」とか「〇〇に関する細則は別に定める」とか規定し、形式的意義の学則には当該事項の実体的内容を全く規定せず、これを別の規定群に委ねているが、その別規定群も「必要的記載事項」を記載する規定として実質的意義の学則の一部を構成することになる。

3. 「原始学則」は、学校法人の設立者（寄付行為者）によって作成されるが、その後の作成権限は設立された学校法人の理事会に引き継がれ、学則の改変は理事会によって行われることになる。

もちろん理事会は、その権限の一部を理事長又は学長に委任することは認められるが、学則上に単に「別に定める」とか「細則で定める」としか規定していない場合はその制定を理事長や学長に委任したわけではないので、理事会が自らこれを定めなければならない。

- 2) 国立大学法人法第3条は、同法の運用にあたっては、国立大学及び大学共同利用機関における「教育研究の特性」に常に配慮しなければならないと規定し、この点を明確にしている。

- 3) 1. 私立学校は学校法人の設置する学校であるが、それ自体一つの纏まった組織体として存在する。その校長である学長は「校務をつかさどり、所属職員を統督する。」(学教法58条3項)とされており、また学教法施行規則67条は「学生の入学、退学、転学、留学、休学及び卒業は、教授会の議を経て、学長がこれを定める。」と規定している。

同条の学生の身分移動は、大学の校務の一部であり、学長の校務掌理権の対象事項であるが、それ以外の校務と違い、その承認又は決定は、大学の学長が自己の名でなしうるのである。

大学自体は、法人格を有せず、在学契約の当事者でもなく、対外的関係は設置主体の学校法人の名義(学校法人〇〇学園代表者理事長甲)をもって行われるべきであるが、学生の身分移動の承認・決定に関する限り、同条により、学長が学校法人を代表してこれを行いうるのである(法定代表)。

2. 学校法人の理事長には、学校法人を代表する権限が認められているが(私学法37条1項)、学長に私立大学を代表する権限を認める規定はない。国立大学については、国立大学法人法11条1項は、学長は「国立大学法人を代表し、その業務を総理する。」と規定しているが、これは学長が学校法人の理事長

の職務をも兼ねる結果である。

いずれにしても私立大学の学長には大学という組織体を代表・代理する法的権限はないから、大学同士の協定ということで私立大学の学長名義で協定書を作成しても、法主体間の法的合意とはいえ、大学の校務掌理権を有する学長同士が、大学の事実上の代表者として締結した法的効力をもたない儀礼的な協定ということになるのか。

もっともこの協定の締結について理事会の承認があれば、学校法人を代理して学長が締結した協定として有効視できるが、それなら学校法人理事長の名義で締結すべきであるとの批判も考えられる。

このような私立大学間の協定を学長同士で締結する背景には、教学事項については、理事長ではなく学長に代表権があるという教学独立的意識があるというてよいが、そのような世間的理解や認識はともかく、法的には、上記学生の身分移動に関する承認・決定等の法定事項以外の教学事項一般について、学長に学校法人を代表する権限はないのである。

大学における教学面の責任者である学長に大学の学事について事実上の代表権を認めることは、大学の自治や学問の自由の視点からは了解できないこともないが、そのことにより大学の経営者である理事者の影が薄くなり、理事者自身の経営に対する責任意識が希薄になるとすれば問題である。

大学は学校法人の一事業部門にとどまり、教育・研究の特性から、ある程度の独立性を保障する必要はあっても、学校法人に対して本来独自性を主張しうる存在ではなく、対外関係において大学が法的主体となることはありえず、したがってまた法的には、学長が大学を代表するという観念自体法的にはありえないのである。

もっとも世間的理解と平仄を合わせるため、教学を含む大学の校務に関する理事会の権限を学長に委譲し、併せて代理権を授権すれば、学長名義で対外的に校務を処理することも可能であろう。

3. いずれにしても、理事会と学長との間の権限の分配を確定し、学長の権限の範囲を明確にする必要があるといえよう。そのためには、先ず大学の校務の内容・範囲を確定にしなければならない。常識的な理解としては、大学の「校務」とは教育研究施設としての大学の運営業務一般を意味するといつてよいであろう。

この「校務」につき東京都立学校の管理運営に関する規則（昭35・4・1 東京都教育委員会規則8号）第7条は「①学校教育の管理、所属職員の管理、学校施設の管理及び学校事務の管理に関すること②所属職員の職務上及び身分上の監督に関すること③前各号に規定するもののほか、職務上委任され命令された事項に関すること」と定めている。

理事会と学長との間の業務の分担を抽象的にいうならば、前者は大学の経営管理を担当し、後者は大学の運営管理を担当するといつてよい。

国立大学では、学長は大学の学長としての職務の他、学校法人の理事長の

職務をも兼ねるので、国立大学と国立大学法人との関係は、私立大学と学校法人との関係より一層一体的である。その結果として、大学の運営に関する基本的事項は大幅に法人の業務とされており、相対的に大学の権限が従来に比べて制約されていることに注目すべきである。

国立大学法人法は、国立大学法人には「経営協議会」(20条)と「教育研究評議会」(21条)を置かなければならないとし、前者は法人の経営に関する重要事項を審議する機関、後者を大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関と位置づけ、前者の重要事項として、経営に関する学則部分、会計規程その他経営に係る重要な規則の制定又は改廃に関する事項や予算の作成及び執行並びに決算に関する事項等を掲げ、後者の重要事項として、法人の経営に関する部分を除く学則その他の教育研究に係る重要な規則の制定又は改廃に関する事項、教員の人事に関する事項、教育課程の編成に関する方針に係る事項、学生の円滑な修学等を支援するために必要な助言・指導その他の援助に関する事項、学生の入学、卒業又は課程の終了その他学生の在籍に関する方針及び学位の授与に関する方針に係る事項等を掲げている。

更に、同法22条は、法人の行う業務として、国立大学の設置・運営の他学生に対する修学、進路選択及び心身の健康に関する相談その他の援助を行うこと、当該国立大学法人以外の者との連携による教育研究活動を行うこと、公開講座の開設その他学生以外の者に対する学習の機会を提供すること等を掲げている。

同法のこれらの規定は、学校法人と大学との間の業務の分担、従ってまた当該事項に関する規定の作成権限者は何人であるべきかを判断する場合の参考になるであろう。

上記規定からすれば他の大学との教育・研究の連携に関する協定は大学の校務ではなく、学校法人の業務として、その協定は大学ではなく学校法人の名義で締結するべきことになるであろう。

- 4) なお学校法人の組織と運営については、拙著「私立大学の運営・管理についての法学的研究」上巻・修道大学研究叢書第54号第1章、私立大学の組織と機構については、同下巻同叢書第78号第4章参照。

5) 記載例

(本則)

〇〇〇に関する規則 (平成20年1月〇日理事会制定・平20規則第1号)

〇〇〇に関する規程 (平成20年1月〇日学長制定・平20規程第1号)

(細則)

〇〇に関する施行細則 (平成20年1月〇日理事長制定・平20細則第1号)

〇〇に関する施行細則 (平成20年1月〇日学長制定・平20細則第1号)

6) 規定例

(委任を認める規定)

第〇条 理事会は、その権限に属する大学の運営に関する事務のうち、以下各

清野：私立大学の管理・運営に関する執務規定の作成について

号に係る事務を理事長（もしくは学長）に委任することができる。

（この委任を認める理事会規則に基づき、必要に応じ理事会の決議により、もしくは理事会制定の規則・規程において、理事会の権限事項の一部を理事長又は学長に委任することになる。）

第〇条 この規則に定める理事長（又は学長）の権限は、理事会の承認を得て、その一部を学長（又は学部長）に委任できる。

（この条文は委任を許す規定で、委任規定ではない。この委任許容規定に基づき、必要があればその権限を下級機関に委任し、下級機関はその委任を受けて当該権限を自己の権限として行使することになる（執務規定の作成））

第〇条 この規則に定めるものの他、この規則の実施のための手続その他この規則の施行に必要な事項は、理事長（学長）の制定する細則で定める。

第〇条 この規則に定めるものの他〇〇〇に関して必要な事項は規程で定める。（この場合「規定作成に関する規則」によって規程という名称の規定群は学長の作成する規定群に付する名称と定められておれば、学長に必要な事項の定めを作成を委任したことになるが、そうでなければ当該規則の作成者が規程という名称で別途必要事項を規定することになる。）