

学校法人の罰則及び問題点

工藤市兵衛

Punishment and problems on an educational foundation.

Ichibei Kudo

We will study changes and punishments of administrative guidances of a private school and an educational foudation befor and after the Second War.

私立学校及び学校法人の戦前戦後の行政法等の変遷と罰則について論究した。

学校法人の罰則及び問題点

工藤 市兵衛

第一節 国の教育政策・行政の史的展開

一。戦前の私立学校法制

わが国の私立学校が国家の教育政策・行政の対象として登場したのは、おおよそ一八七二年の「学制」にもとづく近代的学校制度の発足以後といえる①。

一八七二(明治五)年の「学制」は、「私立私塾及家塾」の設置に関して第十四章に次のように規定している。「……住所事歴及学校ノ位置教則等ヲ詳記シ学区取締ニ出シ地方長官ヲ經テ督学局ニ出スヘシ」と。ここに、私立学校の設置は初めて届出制となり、翌一八七三(明治六)年には許可制となった。その後一八七九(明治一二年九月二九日 大政官布告第四〇号)年の「教育令」によって、小・中学校、師範学校や専門学校の設置・廃止は監督官庁への届出制とされた。また「町村人民ノ公益タルベキ私立小学校」は公立学校の代用として認められ、かつ補助金受給も可能となった。しかし、翌一八八〇(明治一三年一月二八日 大政官布告第五九号)年の「教育令」改正によって、私立学校の設置廃止は再び認可制となり、補助金も全面廃止となった。

ついで一八八六(明治一九)年の諸学校令は、国家主義的な学校体系の基本的構造を設定し、学校教育を国家の専属事業ととらえ、私立学校を官公立学校の代替・補助機関として位置づけた。その際、国家の特許によって、私立学校として設置が認められたのは小学校、尋常中学校、高等女学校、専門学校と各種学校である。さらに一八九九(明治三二年

八月三日 勅令第三五九号)年の「私立学校令」は、国家教育権思想を土台としており、一段と統制的性格の強い勅令であった。すなわち同令第一条は「私立学校ハ……地方長官ノ監督ニ属ス」と規定しており、同令第九条および第一〇条によって、監督官庁に私立学校に対する変更命令権と学校閉鎖命令権が与えられている。ちなみに「私立学校令」第一次案の検討過程において、外国人による学校設立の規制問題を含めて、私立学校に対する統制的・圧迫的政策が問題となり、「私立学校令」論争が生じたほどである。

初等・中等教育の制度的基盤の整備を終えて、文部省はやがて高等教育の整備に着手した。一九〇三(明治三六)年には「専門学校令」が公布され、ここに大学ほど高水準ではないが、中等教育後に位置する「高等の學術技芸ヲ教授スル学校」としての専門学校が制度化された②。又一九一八(大正七)年には「大学令」等が定められた。この年臨時教育会議の答申に基づいて大学令と改正、高等学校令が公布された。これらの勅令のもとで、私立学校は一面では官公立学校と対等であることが認められ、他面で私立学校に対する統制が強化された。たとえば私立大学・学部を設置・廃止は文部省大臣の認可事項であり、「大学令」第二〇条は「文部大臣ハ公立及び私立ノ大学ニ対シ報告ヲ徴シ検閲ヲ行ヒ……必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」と規定している。なお私立学校と官公立大学との形式上の対等は、「大学令」によって法人制の大学設立が認められたことによる。

以上のごとく、戦前の私立学校法制は、国家の教育機能を基礎として学校教育を国家の専属事業と解し、私立学校に対する統制・監督を意図していた。

即ち戦前の私学行政は①命令主義 ②校長の認可取消し③変更命令、閉鎖命令 ④寄附金の学制記載等に代表される③。第二次世界大戦開戦の昭和一五・一六年頃には学生狩りと云って、喫茶店に居る学生はことごとく補導され、又陸軍より派遣された将校による軍事訓練教育が強化されたのもその頃であった。

二。戦後教育改革と国の教育行政

わが国の統治機構に文部省が登場したのはいまから一世紀余前のことに属する(一八七一年七月一八日)。即ち此の日に大学を廃止、文部省が置かれた。それは「全国の学校を統一して」「人民を教育」する機関として位置づけられ、その後『教育勅語』(一八九〇年一月三日発布 一〇月三十一日に文部省「教育に関する勅語」の謄本を全国の学校に交付された。又文部省教育局編「臣民の道」一九四一年七月二日刊行、各学校に配布された。)これらに唱われた教学理念のもとで、軍国主義や超国家主義・富国強兵主義を鼓吹し、国民を戦争にかりたてる役割を担うに至った。そして、戦後わが国を訪れた米国対日教育使節団第一次報告書によって「文部省は、日本の精神界を支配した人々の、権力の中心であった」(一九四六年三月三〇日)との批判をあげたように、改革を免れえないものとなっていた。即ち同五月七日には教職員追放に関する勅令公布、同一五日 文部省「新教育指針」発行配布、同二二日 田中耕太郎文部大臣に新任、八月一〇日 総理大臣の諮問機関として「教育刷新委員会」が設置され、改革が進められることとなった。

敗戦を契機に進められた戦後の教育改革は多岐にわたるが、ことこの教育行政に関しては次の諸点が重要であり、また今日の教育行政原理になお継承されるべき点といえよう。まず、第一に、勅令による教育及び教育行政から法律主義への転換を大前提として、中央集権的な教育行政のあり方から、地方分権的、地方自治的なあり方への原則の転換であり、

これは教育が国の事務から地方の固有事務として位置づけられたことに示されており、学校教育法(四七年)や旧教育委員会法(四八年)の成立によって具体化された。第二に、視学官制度にみられるような指揮命令的な教育行政から専門的指導助言の(行政)制度に転換した点があげられよう。そして、第三に、戦前、治安維持と同列に内務行政の一環とみなされてきた教育行政の独立、一般行政からの独立を重要な改革の柱としていた。

右のような新しい教育行政原理に照らして、改革期に中央教育行政の民主化の一環として中央教育委員会・文化省案(一教育刷新委員会、四七年一月)やその他の文部省改革案が唱えられた。しかし、一定程度改革立法中に文部大臣の権限を残存させつつも、憲法、教育基本法、内閣法に従い、文部省設置法が制定され(四九年五月三十一日)、教育諸条件の整備とともに指導助言を主機能とする、サーヴィス官庁たる国の教育行政機構として文部省は再出発したのである。文部省は大官官房のほか、初等中等教育局、大学學術局、社会教育局、調査普及局、管理局の五局となった。又文部省組織規定を制定したのもこのときである。

三。戦後の私立学校法制

第二次世界大戦後、わが国の教育とその制度は、連合国軍の占領政策のもとで、アメリカ的民主主義が導入され、国民主権、民主主義、平和主義などを原理とし理念として、大きな変革を遂げた。当然、私立学校に関する法制も大きく転換した。すなわち私立学校も国の根本法たる憲法をはじめ、教育基本法、学校教育法やその他の一連の教育関係諸法の適用対象となった。私立学校の歴史を振り返れば、憲法・教育基本法・学校教育法制定の歴史的意義は言及するまでもないが、私立学校法(一九四九(昭和二十四年)十二月一五法律第270号)年)および私立学校振興助成法(一九七五(昭和五〇)年七月一一日法律第六一号)両法の制定

は特筆に値する④。又昭和二五年八月二七日には第二次米国教育使節団来日、同九月二二日 第二次米国教育使節団報告書提出 昭和二七年七月三十一日には文部省機構改革で五局三七課三室となり、私学への助成体制を進めることとなった。

一九四九(昭和二四)年に制定された私立学校法は、同法第一条の規定によれば、「私立学校の健全な発達を図ることを目的としている。その「健全な発達」の核心は私立学校の「自主性を重んじ、公共性を高めること」を目的としている。その「健全な発達」の核心は私立学校の「自主性を重んじ、公共性を高めること」にある⑤。

私立学校の自主性の尊重が法的に明示されたことは、戦前の私立学校に対する統制に照らせば、画期的な意義を有する。その第一は、教育基本法第六条や学校教育法第二条などの諸規定とあわせて、私立学校措置の自由が法的に認められたことである。第二に、国公立学校においては、教育基本法第九条②の規定によって宗教教育が禁止されているにもかかわらず、私立学校においては特定の宗教教育などを行うことができる。総じて私立学校が、私立学校法の制定以後、おのおのに独自の建学精神を、その学校教育に生かすことができるようになったことである。これはアメリカ的教育の日本への導入と云えよう。更に今日キリスト教系・仏教系の大学・短大、高等学校等が多くあらわれているのは右の証拠である。

私立学校の「健全な発達」にとっても、もう一つの核心は私立学校の公共性の確保である。先に言及したように、私立学校は憲法やその他の諸法律の適用を受け、広く民主的な法的統制のもとにあることは指摘するまでもない。また、私立学校教育法第六条に定める「公の性質」を有する。さらに私立学校は、その公共性を高めるうえで、単なる私人ではなく特別法人としての学校法人のみによって設置される。学校法人は財団法人の一種ではあるが、戦前の私立学校の設置・維持の主体であった財

団法人に比較すると、法人自体の公共性を高めるための諸措置が取られている。このように私立学校の公共性を高め、かつそれを保持しなければならぬ理由の一つは、私立学校が国民の多種多様な教育要求を充足する教育機関として、広く社会的要請に応えようとする公教育機関の一環として位置づけられるにほかならない。私立学校が「公の支配」に属する根拠がここに求められるのであり、さらにいえば私立学校への公費助成の積極的論拠もまたそこにある。即ち私立学校の公共性と自主性の調和の上に運営することを求めたものと云えよう。しかし尚、国公立学校に比べれば弱体であり、国の更なる積極的援助が求められる。

私立学校の制定は右記のごとく、戦前の「私立学校令」が学校の統制・監督を意図していたのに対し、学校の健全な発達を目的とした立法措置である。それゆえ、私立学校法は、現代公教育制度において、いわば私立学校の市民権を一応確認した法律といえる。しかし国公立学校と比較するとき、その財政基盤において可成りの格差のあることは認めざるを得ない。

四。私立学校振興助成法の史的意義

我が国の学校教育の中で私立学校が大きな役割を果たしていることは、今更申し上げるまでもないことであるが、私学の振興を図ることは、学校教育の自主的発展を図る上で重要であるので、国は法令に基づき私学助成や学校法人に対する減免税等種々の私学振興策が論ぜられていく。

私立学校振興助成法(一九七五年七月一日 昭和五一年四月一日施行)の成立は、私立学校と国または地方公共団体との財政的側面からみた関係において、重要な結節をなしている⑥。又同日に私立学校法等の改正が行われ、個人立等の幼稚園への公費助成及び専修学校制度が創設された。又翌年一月一日には専修学校設置基準が公布され、専修学校

制度が開始された。

わが国における私立学校の発展史は一面では公教育制度における正當な位置獲得への歩みであり、他面では学校経営における財政的基盤の強化への歩みでもある。戦前の私立学校の経営主体は民法上の財団法人であり、同法人は自己所有の一定の資産を運用し、その運用収入を財源として学校経営をなすべきと考えられた。この考え方は現在も原則的に維持され、学校法人の資産の所有については私立学校法第二五条〔資産〕に規定されている。しかし古今東西を問わず、私立学校経営における最も困難な問題は財源の確保である。わが国の場合にも、私立学校への公費助成の現実的必要性は、戦前から、私立学校の経営者によって強く求められた。実際、戦前にも私立大学等への国庫補助金や貸付金などがみられた。しかし、これらの財政的措置は臨時的・暫定的なものであった。それゆえに、戦後、教育刷新委員会は早くも一九四七（昭和二二年四月一日）年の建議において、私立学校経営の健全な発達の必要を指摘し、「教育の機会均等を図る上から」私立学校への財政的援助を提言している。これらの基本的な課題は私立学校法として成立したのである。この建議は「私学振興、教員の資格、身分、待遇等」に関するものであった。ついで一九五二（昭和二七）年には私立学校振興助成法の成立をみた。同法は私立学校教育の振興を目的として、私立学校振興会をして私立学校経営に関する財政的援助、主として貸付業務にあたらせた。さらに一九七〇（昭和四五）年の日本私学振興財団の成立に伴い私立学校振興会が廃止され、今日に至っている。この法律は私学助成についての国の基本的姿勢と財政援助の基本的方向を明らかにしたものであり、私立学校が国の財政援助についての法的保障の下に教育条件の維持向上などの努力ができることになったと云う意味で私学振興史上画期的な措置と云える。これによって学校法人に対する税制上の優遇措置と相まって、私学振興施策の法的充実が図られることになったと云える。

現在の私学振興財団が私立学校の人件費を含む経常経費の補助業務を担うことになった。即ち学校法人や都道府県或いは特定の団体にに対し、補助あるいは出資のかたちで国民から徴収した税金、その他の貴重な財源から一定額を充当することにより、私立学校を援助すると云う措置がとられているのである。しかし、これらの立法措置は、私立学校の健全な発達を図るといふ目的からすれば、財政的援助という側面から、その基礎の一部を築いたにすぎない。私立学校経営は、社会経済的諸条件が推移するなかで、消費者物価の上昇、人件費を含む教育研究費の増大という動向において、絶えず財政的な諸困難に直面している。ちなみに中央教育審議会は、一九七一（昭和四六）年の答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』において、「私立学校当事者の努力のみでは教育を受ける者の過重な経済的負担を求めずしては教育条件の改善はできない」と断言している。こうした問題状況が推移するなか、一九七五年に現行の私立学校振興助成法が成立した⑦。

戦後まもなく、周知のように、私立学校への公費助成に関して、これが憲法第八九条「公の財産の用途の制限」規定に違反するか否かが論議を呼んだ。無論、この第八九条の解釈問題については、私立学校法の公布や一九五五（昭和三〇）年九月一二日）年における中央教育審議会の答申『私立学校の振興方策について』を得て、合憲であるとの法律的な結論は下されていた。それにしても、その時期からほぼ四半世紀を経て、ようやく、私立学校への人件費を含む経常費に対する補助に関する単独の立法措置がなされたことの意義は大きい。同法は昭和四五年度に私立大学等への経常費補助金が創設され、私立大学等への人件費を含む教育研究に係る経常的経費に対する補助が開始されたこと、また私立高等学校以下の学校を設置する学校法人に対して経常費補助を行う地方公共団体に對しても、国がその一部を補助できることを定めている。それゆえ

に、同法は、いまだ国庫助成に關して不備な点を数多く内包しているとはいえ、私立学校の制度的基盤の強化を公財政の側面から可能ならしめるものとして、私立学校史上、ひとつの画期をなしていると云えるが、国立学校に比べ未だ不十分と云わざるを得ない^⑧。

五. 現代私立学校行政の問題点

私立学校への国の助成は、教育研究条件の維持向上及び修学上の経済的負担の軽減に資するとともに、経営の健全性を高めるために国、都道府県等が援助しているのであるが、その後の物価の高騰や人件費の上昇による経常費の増大は、私学側の自主的努力による収入の伸びを上回り、私学財政は支出超過が増大する方向にあった。また教育研究条件は、国立学校と比較してなお相当の格差がある。これらの事情を背景として現代の私立学校行政の役割は、私立学校の健全な発達を図るための諸条件の整備にあり、その軸は私立学校の自主性の尊重と公共性の確保及び財政の健全化にある。

私立学校行政における学校の自主性の尊重は一定の諸措置によって図られている。それらは特定の宗教教育・宗教的活動の自由、「所轄庁」の変更命令権の削除や権限行使における制限、私立学校審議会および大学設置・学校法人審議会の設置などである。また私立学校の公共性の確保についてみれば、私立学校法第三条はすべて学校法人に關する諸規定にあてられ、学校法人自体の公共性の確保に關して法定されている。そこには資産・収益事業、法人の設立・管理・解散、役員の数・選任・職務等々についてのが規定されている。さらに学校法人には、監事および評議員会が必置とされている。たとえば同法人の役員は理事五人以上、監事二人以上をおかなければならず、役員のうちには配偶者または三親等以内の親族が一人を超えてはならない。このように私立学校の経営における小人数による専断や同族の独占などの危険が排除されてい

る。約言すれば、私立学校の公共性の確保は、学校を設置する学校法人自体の公共性の確保を根拠としている。さらに公教育機関としての私立学校は、教育基本法第六条を引用するまでもなく、「公の性質」をもつものであり、国又は地方公共団体の対立法律の定める法人のみがこれを設置することとされている。

右に述べたような自主性の尊重と公共性の確保を柱とする私立学校行政において、私立学校への財源について現在の私学の側面からの助成に伴って、今日、「所轄庁」による規制・監督のあり方が問われている。たとえば、私立学校は、公費助成制度の発足以後、文部大臣の定める学校法人会計基準にそって財務処理にあたらなければならない。また、「所轄庁」は、学校法人に対する質問検査権、入学者数等に関する是正命令権、学校法人予算の変更や法人役員解職に關する勸告権などを有する。たしかに、私立学校への、国庫金を柱とする公費助成に際して、補助金の適切な使途など公金管理の観点からとらえれば、学校法人に対する一定の規制・監督の必要性は否定出来ない。

しかし、たとえば、「所轄庁」がその権限を行使する場合、直接的・一方的な行政措置を避けるための措置ともいうる私立学校審議会は、諮問に応じ建議することができるとのみである。用いるか否かは所轄庁の裁量によることになる。こうしたことから、私立学校行政において学校の自主性の尊重が十分に果たされうるとは断じがたい。言及するまでもないが、私立学校の自主性ないし独自性は学校の存在理由と深くかかわっている。要するに現代私立学校行政における最も重要な問題は、私立学校の自主性の尊重と公共性の確保を、助成と規制という二側面において、いかにバランスを保ちつつ運用出来るかにかかっている^⑨。即ちこの法律は、第三条で学校法人の責務として「学校法人は自主的にその財政基礎の強化を図り、修学上の経常的負担の適正化を図るとともに、教育水準の向上に努めなければならない」としており、また「補助金等に係る

予算の執行の適正化に関する法律（昭和三十年八月二十七日 法令第一七九号）は第三条で関係者の責務として「補助金等が国民から徴収された税金、その他の貴重な財源で賄わなければならない旨、規定している。学校法人がこのような責務とさらに現下の厳しい国の財政状況の下で多額の公費の投入の意義を肝に銘じ、私立学校が効率的な学校経営を図るとともに、教育水準の向上に努め、特色ある学校づくりに努力すうべき責務があるものと解される。

第二節 私学助成と監督

一。私学助成の意義

学校教育法一条に定めた小・中・高等専門学校、盲・聾・養護学校又は幼稚園は原則として、国、地方公共団体及び学校法人のみが、設置できることとされている（学教二、私学三）。私立学校とは学校法人が設置するこれらの学校をいう。

我が国においては、私立学校は公教育の一環を担っており、特に高等教育機関（平成三年五月現在で学校数七九・一パーセント、学生数七六・五パーセント）、高等学校（同二三・六パーセント、二八・一パーセント）、幼稚園（同五八・四パーセント、七六・三パーセント）はその占めるウエイトが大きく、私立学校は、建学の精神や独自の校風による教育を行い、我が国の学校教育の中で大きな役割を果たしている^⑩。

私立学校の経営は設置者たる学校法人が自主的に行い、運営に要する資金も学生生徒納付金・寄付金・資産運用などにより、原則として自らの責任において調達すべきものと考えられるが、「学校教育における私立学校の果たす重要な役割にかんがみ、……私立学校の教育条件の維持及び向上並びに……修学上の経済的負担の軽減を図るとともに、私立学校の経営の健全性を高め、もって私立学校の健全な発達に資する」ことを

目的として、国及び地方公共団体は経常的経費に対する補助を中心として私学助成を行っている（私学助成一）。

また、私学助成と憲法八九条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」の規定との関係については、「公の支配」に属しない事業とは、その構成、人事、内容及び財政等について公の機関から具体的に発言、指導又は干渉されることなく事業者が自らこれを行うものをいうのであるが、私立学校は、その設置・廃止、教員の資格要件、教育内容等について学校教育法等の規制を受けていること、学校法人についても私立学校法により管理運営、資産等に規制があること、さらに、私立学校振興助成法により所轄庁は助成を受けた学校法人に対し、業務・会計の状況の報告徴収、収用定員是正命令、役員の解職勧告の権限を有すること、などから、「公の支配」に属しており、私学助成は憲法八九条に違反しないものと考えられていることはむろん、国公立学校と同程度の学校教育を施し、一人当り教育書が国公立学校に比し、格段の格差があると云われている現状を見ると、国家の強力な援助措置を期待するものである。

二。私立学校に対する補助金

私立の大学・短大、高等専門学校、高等学校、中学校、小学校、幼稚園等の運営のために、国としては昭和四五年度から経常的経費について、日本私学振興財団及び都道府県において助成措置を論じている。又私立専修学校については、昭和五八年度から補助を行っている。

私立学校に対する国又は地方公共団体の補助金は、産業教育振興法、理科教育振興法、高等学校の定時制教育及び通信教育振興法などの特別の法律に基づく経常費補助金が主である。

(i) 私立大学等経常費補助金 国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、二分の一以内を補助することができる（私学助成第四条）。なお、昭和五八年度から管理運営等が著しく不適正な学校法人等に対しては、原則として五年間補助金を不交付とするいわゆる制裁措置を講じている。又補助することが出来る補助の範囲算定方法、その他必要な事項は政令で定めるとしている。

(ii) 私立高等学校等経常費助成費補助金 高等学校以下の私立学校に対しては、都道府県が助成することとなるが、国は、初等中等教育の全国的水準の維持向上を図る観点から、私学助成が低水準である都道府県の解消を図り、私学の全般的な充実を図るため、それに必要な財源を地方交付税で措置するとともに、都道府県が私立高等学校等の経常費に対して補助する場合にその一部を都道府県に対し補助を行っている（私学助成第九条）。

(iii) その他の補助金 私立大学等の学術の基礎的な研究に必要な機械、器具、標本、図書等について国は、私立大学の研究設備に対する国の補助に関する法律に基づき補助しているほか、私立の大学、大学院の大型の研究装置及び私立の大学、高等専門学校、専修学校（専門課程）の大型の教育装置の整備に係る経費について昭和五八年から補助している。

また、専修学校又は各種学校の設置のみを目的とする法人（準学校法人）に対しても、私立学校に対する補助と同様の補助を国又は地方公共団体がなし得ることとされている（私学助成第一六条準学校法人への準用）。

(iv) 私立学校に対する融資 私立学校に対する融資については、民間の金融機関以外に、特に私立学校を対象とした日本私学振興財団があるが、同財団は昭和二七年に創立された私立学校振興会を発展的に解消し、昭和四五年に、日本私学振興財団法により、従来私立学校振興会が行っていた資金の貸付け、助成等の業務のほか、私立大学等に対する経常費補助金の交付その他私立学校に対する援助に必要な業務を総合的かつ効率的に行っている（私学財団法一条）（昭和四五年 法律第六九号）。

それゆえ我が国の私立学校助成法制の体系を正しく理解するためには、私学法、助成法、財団法の三法を総合的にみつめることが必要である。私学助成を認める私学法第五九条で注意すべきことは、助成が常時一般的に行われるのではなく、「教育振興上必要であると認める場合でしかも別に法律で定める」特別の場合であることである。

三. 私立学校に関する免税措置

私立学校については、学校教育を行うという公共性を考慮して、種々の税制上の優遇措置が論ぜられている。現在学校法人は校舎や体育館などの教育用財産について、固定税などが非課税とされているほか、収益事業を行う場合を除いて、法人税・事業税等において非課税とされている。即ち私立学校に関する税の減免措置には、学校法人に対するものと学校法人への寄附者に対するものがある。学校法人は、法人税（法税七）、贈与税（相続六六四）、事業税（地税七二の五一①）、都道府県民税、市町村民税（地税二五I②、二九六一②）、教育用財産の不動産取得税、固定資産税（地税七三の四I③、三四八II④）、登録免許税（登録四II）、物品税、電気ガス税等が非課税となっており、収益事業に係るもの以外はほとんど非課税といつてよい。

四。助成に伴う監督

私立学校法は用語の上からも、官僚臭の強い「監督庁」を止めて、「所轄庁」に改められ、そして第一に学校の設置者について実定法上の制度として学校法人制度を設け、次に学校教育法第四条に定める設置廃止、設置者の変更の認可及び同条の委任にかかる同法施行令第二三条の認可については、私立学校法第五条一項第一号に掲げるもの以外は、所轄庁には認可の権限がないのである。第三に学校教育法第一三条に定める学校の閉鎖命令は私立学校に適用せず、別に私立学校法第五条一項第二号に閉鎖命令に関する規定を設けた。そして第一号第三号にかかる所轄庁の権限の行使に当たっては、私立学校審議会及び私立大学審議会に諮問を要するものとした（私学法八・三一・六三条）。第四に監督庁の設備、授業料等の変更命令権に関する学校教育法第一四条は私立学校に適用しないこととした（私学法五条）。第五に学校教育法第一五条に定める予算決算の監督庁への届出義務に関する規定を削除した。このように私学の自由の拡大、所轄庁の監督ないし権限の縮小は、私学法の規定によって一層拍車がかけられたのである。

1. 以上に対し私立学校振興助成法は、所轄庁に、同法の規定により助成を受ける学校法人に対して、私立学校法の規定にはない強力な監督の権限を与えている。その方法は、(1)報告徴取、質問、検査、(2)取用定員に関する是正命令、(3)予算変更勧告、(4)役員解職勧告、である（同法一二条）。

2. (1)助成に関し必要があると認める場合において、当該学校法人からその業務もしくは会計の状況に関し報告を徴し、または当該職員に当該学校法人の関係者に対し質問させ、も

しくはその帳簿、書類その他の物件を検査させること。

(2) 当該学校法人が、学則に定めた取用定員を著しく超えて入学または入園させた場合において、その是正を命ずること。

(3) 当該学校法人の予算が助成の目的に照らして不適當であると認める場合において、その予算について必要な変更をすべき旨を勧告すること。

(4) 当該学校法人の役員が法令の規定、法令の規定に基づく所轄庁の処分または寄附行為に違反した場合において、当該役員を解職をすべき旨を勧告すること。

3. 弁明の機会と意見聴取

所轄庁は、取用定員に関する是正命令、予算変更勧告、役員解職勧告をしようとするときは、あらかじめ、当該学校法人の理事または解職しようとする役員に関し、弁明の機会と意見聴取の手続きをとらなければならない（同法一三条）。

五。その他

1. 学校法人が国から補助金の交付を受けている場合には、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和三〇年八月二七号 法律第一七九号）（以下、「補助金適正化法」という。）による強力な国の関与を受ける。

補助金適正化法による文部大臣の監督は、学校法人の所轄庁としての監督ではなく、財政法上の「各省各庁の長」としての監督である（補助金適正化法二条七項）。しかし、大部分の私学が補助金を受けている現状では、私学行政上も大きな意味をもっている。

2. 補助金適正化法で、「補助金等」というのは、国から交付される、

(1) 補助金、(2) 負担金、(3) 利子補助金、(4) 相当の反対給付を受けない給付金であつて政令で定めるもの、をいう(同法二条一項)。また、「補助事業者等」というのは、補助金等の交付の対象となる事務または事業をいう(同条二項)。この補助事業者等を行う者を「補助事業者等」といつている(同条三項)①。

3. 補助金適正化法による文部大臣の学校法人に対する権力的関与の主要なものは次のとおりである。

(1) 補助金事業等を行う学校法人は、文部省大臣に補助事業等の遂行状況や実績の報告業務が果せられている(同法一
二条、一四条)。

(2) 文部大臣は、補助事業者等の遂行命令(同法一三条)や、是正のための措置命令(同法一六条)をする権限が与えられている。

(3) 立入検査等 すなわち、文部大臣は、補助金等に係る予算の執行の適正を期するため必要があるときは、補助事業者等もしくは間接補助事業者等に対して報告をさせ、または当該職員にその事務所、事業場等に立入り、帳簿書類その他の物件を検査させ、もしくは関係者に質問させる権限がある(同法二三条一項)。

4. 補助金適正化法による立入検査等は極めて強力な権限であつて、次の点で、私立学校振興助成法一二条の規定する報告徴取、質問、検査と異なっている。

(1) 権限の主体において、学校法人の所轄庁としての文部大臣または都道府県知事ではなく、国の補助金の執行に当る各省各庁の長としての文部大臣に認められた権限であるこ

と。

(2) その手段において、私立学校振興助成法による検査等で施設に立入る場合は、相手方の同意を得て行うことになるが、補助金適正化法による立入検査については、相手方の同意がなくても、即時強制ができることと解されていること。

(3) その目的において、助成に關する必要からではなく、補助金の執行の適正を期するために行われること。

5. 補助金適正化法の違反に対しては、罰金、懲役等刑法上の刑罰による厳しい制裁があるので注意を要する(同法二九条以下)。

第三節 罰則

一。学校教育法上の罰則

〔学校閉鎖命令違反等の処理〕

第八九条 第十三条の規定による閉鎖命令又は第八十四条第二項の規定による命令に違反した者は、これを六月以下の懲役若しくは禁錮又は一万円以下の罰金に処する。

〔子女使用者の義務違反〕

第九〇条 第十六条の規定に違反した者は、これを三千円以下の罰金に処するとなつており、罰金等臨時措置法(昭和三年法律二五一号)四条により「三千円以下」は「八千円以下」に引き上げられている。

〔保護者の就学業務不履行〕

第九一条 第二十二條第一項又は第三十九條第一項の規定による

義務履行の督促を受け、なお履行しない者は、これを一千元以下の罰金に処する。

本条は就学義務の不履行にたいして刑罰でのぞむことを定めたものである。沿革的には、国民学校例を引き継いだものであろうと考えられるかもしれないが、国民学校令にはかかる罰則規定はなく、本法においてはじめて登場したものである。

・罰金の額の引き上げ
罰金等臨時措置法四条により、「一千元以下」は「八千元以下」に引き上げられている。

〔学校名称の専用違反の処罰〕

第九二条 第八十三条の二の規定に違反した者は、これを五千元以下の罰金に処する。

・本条の趣旨

本条は、本法第一条に定める学校の名称を保護し、これに違反した者を罰金刑に処する規定であり、罰金等臨時措置法四条により「五千元以下」は八千元以下に引き上げられている。

第九二条 第八十三条の二の規定に違反した者は、これを五千元以下の罰金に処する。

・本条の趣旨

本条は、本法第一条に定める学校の名称を保護し、これに違反した者を罰金刑に処する規定であり、罰金等臨時措置法四条により「五千元以下」は八千元以下に引き上げられている。

二。私立学校法上の罰則

私立学校法の定める罰則は、以下に述べるとおりである。いずれも制裁は過料にとどめられている。

一 次各号の一に該当する場合においては、学校法人の理事、監事または清算人は、一万円以下の過料に処せられる。

(一) この法律に基づく政令の規定による登記を怠り、または不実の登記をしたとき。

(二) 第三四条において準用する民法第五一条第一項の規定による財産目録〔設立時財産目録〕の備付を怠り、またはこれに記載すべき事項を記載せず、もしくは不実の記載をしたとき。

(三) 第四七条の規定による書類〔毎年度財産目録、貸借対照表、収支計算書〕の備付を怠り、その書類に記載すべき事項を記載せず、または不実の記載をしたとき。

(四) 第五三条〔合併時の財産目録、貸借対照表、催告〕および第五四条第二項〔同、異義債権者への弁済等〕の規定に違反したとき。

(五) 第五八条において準用する民法第七〇条〔存続時債務超過〕または第八一条第一項〔清算中債務超過〕の規定による破産宣告の請求を怠ったとき。

(六) 第五八条において準用する民法第七九条第一項〔清算債権の催告〕または第八一条第一項〔破産申立の公告〕の規定による公告を怠り、または不実の公告をしたとき。

(七) 第六一条〔収益事業停止命令〕の規定による命令に違反して事業を行ったとき。

二 「過料」は、行政罰の一種で秩序罰といわれるものである。行政上の秩序を維持するために、秩序違反行為に対して科せられる。刑法に刑名のある刑罰ではないので、非訟事件手続法の定める手続によって科せられることになる。

「この法律に基づく政令」とは、組合等登記令をいう。

登記を怠ったとき、代表理事が過料に処せられるのか、その他の理事も過料にい処せられるかについては、「学校法人の登記」のところを述べた。

なお、その他の場合も、代表権のない理事および監事は、掲記の事項について、違反行為の責を負わ すべき具体的事実のある場合にのみ過料の制裁を受けるものと解する。

三 学校法人および準学校法人でない者は、その名称中に、学校法人という文字を用いてはならない(同法六五条)。この規定に違反した者は、五千円以下の過料に処せられる(同法六七条)。

四 本条の趣旨

本条の罰則は、すべて行政秩序罰としての過料に限られている。

この点、学校教育法八九条のごとき刑法に定める刑罰(罰金)を科する場合の行政罰とは異なる。これは、教育・研究施設の設置者である学校法人の役員に対して、刑罰を科するのは適当ではないと考えたためであろう。

本条の罰則について一言で述べれば次の通りである。

(1) 「学校法人の理事」

理事は、原則として各自に学校法人を代表する(単独代表)。ただし、寄附行為をもって、学校法人を代表する理事を一人または数人に限定し、あるいはまた個々の理事の代表権を特定の事項に制限することや、代表権の行使の方法を制限することができる(三七一)。したがって、代表理事と代表権を制限された理事を定めた場合、ここにいう理事が代表理事のみをさすのか、それとも代表権の制限をうけている理事を含むすべての理事をさすのかが問題

となる。

この点、学校法人のように、民法五四条の規定を準用する法人については(私学四九)、対外的には理事の代表権の制限または剝奪はありえないとされ、現在、理事全員が代表権を有するものと解して法人登記されているから(私学二八一、組合等登記令二)、理事全員をさすものと思われる(しかし、これについては学校法人の実際の運営からみて、大いに疑問がある)。

(2) 「一万円以下の過料に処する」

一般に過料とは、一定の場合に科せられる金銭罰であって、法上とくに過料と名づけられるものをいうが、本条の過料は、行政秩序を維持するために秩序違反行為に対して科する秩序罰としての過料であり、したがって、罰金や科料など刑法に刑名のある刑罰を科する場合の行政罰や、懲戒罰・執行罰としての過料とも異なる(もつとも、秩序罰としての過料と刑罰としての罰金・科料とが実際には必ずしも明確に区別されて用いられているわけではない)。これは、学校法人の役員に刑罰をもつてのぞむことが不適当と考えられたためである。

また、過料に処する手続は、刑事訴訟法によるのではなく、非訟事件手続法(二〇六以下)によるとされている。しかしながら、秩序罰としての過料も、実質的にみれば、刑罰たる罰金および科料と同じ性質を有するので、憲法三一条の趣旨が適用され、過料に処する手続は法律によることを要すると解する有力な学説もある。したがって、この点は、今後の検討課題と云えよう^⑩。

(3) 「この法律に基づく政令の規定による登記を怠り」

ここにいう「政令」とは「組合等登記令」のことである。また、本登記令の規定による「登記を怠る」とは、たとえば、理事の氏名、住所および資格に変更が生じた場合、変更登記をしなければ

ならないが(同令六一)、これを故意または過失により怠ったときなどを意味する。なおまた、数個の犯則として、それぞれにつき過料に処せられることになる。

(4) 学校法人でない者が「学校法人」の名称を使用した場合、五〇〇〇円以下の過料に処するとし、本法六五条の罰則規定となっている。

なお、「五千円以下」という額は学校教育法九二条(学校名称專用違反の罰則)を標準としたものである。ただし、学校教育法においては、刑罰たる罰金が科せられることになっている^⑬。

注

① 文部省 学制百年史 帝国地方行政学会 一一頁。

② 文部省学制百二十年史 株式会社ぎょうせい 二二二頁。

③ 俵正市 著 私立学校法 法友社 五頁。

④ 前掲書

連合国最高指令部指令 五三頁及び米国教育使節団報告書 五八頁。

⑤ 俵正市 著 私立学校法 法友社 六頁。

⑥ 前掲書 九頁及び佐藤功 著 日本国憲法概況 学陽書房 四九九頁。

私学助成については憲法第八十九条の規定との関係で問題となる、同条が「公の財産」を「公の支配に属しない」「教育」等の事

業に対して支出することを禁止しているからである。この点については各種の考え方があがるが、助成に伴う監督の規定を設けて、私学教育の助成のため、国地方公共団体から補助金の支出を可能にした。

⑦ 昭和五〇年七月十一日、法律第六十一号改正、昭五十三―法五十五、昭五十七―法八十六、昭六十 二―法八十八。

⑧ 文部省編 私学必携 第一法規出版株式会社 三十一頁。

⑨ 俵正市 著 前掲書 三一〇頁。

⑩ 文部省 編 教育白書 大蔵省印刷局。参考資料 編

⑪ 特定の事業研究等を行う者に対しその事業、研究等の遂行を育成、

助成するために交付する金銭をいう。

佐藤達夫 著 法令用語辞典 学陽書房 五四一頁。

⑫ 憲法三十一条が行政手続にも適用があるとされる学説がある。佐藤功 著 日本国憲法概説 学陽書房 二二六頁。

⑬ 科料は刑罰の一種で科料として科せられるものをいい、刑罰のうちでは最も軽いものとされている。過料が一種の行政処分であった刑罰でないのに対し、科料は刑罰である点においてこれと異なる。

る。又過料は金銭罰の一種であるが、刑罰たる罰金及び科料と區別して特に過料として科せられるものをいい、①秩序罰としての過料 ②執行罰としての過料 ③懲戒罰としての過料等に分けられる。

佐藤達夫 著 前掲書 六十九頁。