

日本私大教連の私立学校法改正案

—私立大学の公共性と教育・研究の質を高めるために—

2017年 11月 18日

日本私立大学教職員組合連合

(日 本 私 大 教 連)

目次

I	私立学校法改正の必要性	1
1.	2004年改正の意義と問題点	1
2.	2004年改正と公益法人制度改革	2
3.	2004年改正への私大関係団体と私大理事会の対応	4
4.	大学法人に対する解散命令と2014年改正	5
5.	公教育機関にふさわしいルールの確立が必要	7
II	私たちの私立学校法改正案	9
[1]	理事会制度に関する改正	9
1.	公正に理事を選任するための改正	9
2.	理事会の成立と議決に関する要件を厳格化する改正	9
[2]	役員の実任を明確にする改正	10
3.	役員名簿の公表を義務づける改正	11
4.	役員の実任責任と責任追及についての改正	11
5.	役員報酬等の基準に関する改正	12
[3]	監事の独立性を確保し、より適切な監査とする改正	12
6.	監事を評議員会において選任する改正	13
7.	監事のうち1名は、設置する私立学校の教職員が兼ねることができるとする改正	13
8.	監事が不正などの事実を発見した場合は、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づける改正	14
[4]	理事会に対する評議員会のチェック機能を高める改正	14
9.	評議員会を議決機関とする改正	14
10.	監事・評議員に理事長と理事の法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権を与える改正	15
11.	評議員会に役員の実任権を与える改正	15
12.	「評議員のうちから選任された理事」以外の理事は、評議員を兼ねてはならないとする改正	16
13.	評議員会の構成と選任についての改正	16
14.	評議員会に提出する計算書類は、作成された計算書類の原本でなければならないことを定めるとともに、評議員に会計帳簿の閲覧請求権を与える改正	17
[5]	大学の自治を尊重した管理運営とするための改正	18
15.	学校法人が教育・研究活動への不当な介入をなさないための改正	18
16.	閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とする改正	18

[6] 学校法人に透明な財政運営を義務づける改正	18
17. 利害関係人に財政資料等の写しを交付することを義務づける改正.....	18
18. 学校法人会計基準で会計処理を行うことを、私立学校振興助成法ではなく私立学校法 に規定し、公認会計士による監査をすべての学校法人に義務づける改正	19
19. 投機的な資産運用を禁止する改正.....	20
[7] 私立学校法の条文構成等に関する改正	20
20. 私立学校法の条文構成を、共通部分と学校段階ごとに区分する改正.....	20
21. 「寄附行為」を「定款」に変更する改正.....	21
◇速やかな法改正を求める事項◇.....	22

日本私大教連は2013年7月、『日本私大教連の私立学校法改正案』（初版）を取りまとめ、文科省や政党、私大関係団体などに要請を行ってきました。その後、2014年に行われた私立学校法改正や状況変化等も踏まえた改訂版を2016年6月20日に発表しています。今般、私立学校法改正の議論が本格的にすすもうとするなか、あらためて私立学校法の改正の方向を提起するものです。

I 私立学校法改正の必要性

私立大学・私立短期大学（以下「私立大学」）は、我が国の高等教育の大部分を担う公の教育・研究機関です。教育基本法は、私立・国立・公立という設置形態の違いを問わず、大学を「学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究し新たな知見を創造」（教育基本法第7条）する教育機関として位置づけています。また、そこで行われる教育・研究活動は、ひとしく学校教育法・大学設置基準等にもとづいて実施することが義務づけられています。日本の大学・短大に占める私立大学の割合は、学校数で82.6%、学生数で74.4%であり（2016年度「学校基本調査」）、日本の高等教育機関の主要な設置形態となっています。そうした私立大学を設置する学校法人には、きわめて高い公共性・透明性が求められます。本来、それを法的に担保するのが私立学校法です。しかし私立学校法には非常に多くの不十分点があり、早急に改善する必要があります。

1. 2004年改正の意義と問題点

(1) 私立大学の不祥事を防止するための大幅改正

私立学校法は、私立学校の「自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ること」（第1条）を目的に、1949年12月15日に制定されました。その後、学校教育法や私立学校振興助成法など関係諸法改正にともなう幾度かの改正はありましたが、学校法人制度のあり方そのものに踏み込んだ改正は行われることなく運用されてきました。しかし、帝京大学不正入試事件や酒田短大留学生事件など、私立大学での不祥事が相次いだ状況を改善するために、文部科学省（以下「文科省」）は大学設置・学校法人審議会学校法人分科会に学校法人制度改善検討小委員会を置き、私立学校法改正に関する検討を進めました。

しかし、同小委員会の最終報告「学校法人制度の改善方策について」（2003.10.10、以下「小委員会報告」）は、私立学校法が寄附行為をもって議決機関とすることができるとしている評議員会を、法律で諮問機関として明確に定め、理事会を評議員会の議決に拘束されない事実上の“最高意思決定機関”とし、また、監事の監査対象には「学校の運営」も含まれると述べるなど、一部私立大学の専断的運営と大学自治への介入にさらに拍車をかける内容のものでした。日本私大教連は、この小委員会報告に沿った形で私立学校法が改正されることに反対し、私立大学・私立学校の公共性を高めるための学校法人制度改革に関する議論を広

く民主的に進めるよう求めました（注）。私たちの運動もあって、2004年の通常国会に上程された私立学校法改正案には、小委員会報告が求めていた理事会権限の強化は盛り込まれませんでした。

2004年改正（2005.4.1施行）は、私立学校法制定以来初の大幅な改正であり、「私立学校の公共性を高めるとともにその自主性を最大限尊重する現行制度の基本に立ちつつ、各学校法人における管理運営制度の改善を図る」（2004.7.23施行通知）ことを趣旨としています。具体的な改正内容としては、①理事会制度の改善（従来明文の規定がなかった理事会の設置を法律に明記し、責任を明確にしたこと等）、②監事制度の改善（監事の選任に際して評議員会の同意を要件としたこと、監事の職務に毎会計年度の監査報告書の作成と理事会・評議員会への提出を加えたこと等）、③評議員会制度の改善（事業計画・事業報告を評議員会への付議事項としたこと等）、④情報公開の推進（財務資料・事業報告書等の利害関係人への閲覧を義務づけたこと等）の4点を大きな柱とするものでした。

（注）日本私大教連中央執行委員会「学校法人制度改善検討小委員会『学校法人制度の改善方策について』に対する見解—私たちは学校法人制度『改革』の拙速な立法化に反対します—」（2003.11.15）

（2）国会審議に大きな影響を与えた日本私大教連の取り組み

2004年改正の国会審議にあたり、日本私大教連は、私立学校法改正が私立大学の公共性を真に高めるものとなるよう、法案の問題点を明らかにした文書（注）をまとめ、政党・文科省・私大関係団体に働きかけるなど積極的に取り組みました。これらの文書において、日本私大教連は法案の前進面を積極的に評価したうえで、①監査を受ける者（理事会）が監査する者（監事）を選任するという構造が変わっていないこと、②評議員会が学校法人の重要事項に関する議決機関として定められていないこと、③利害関係人に対する財政資料等の開示方法が「閲覧」にとどまり、写しの交付が義務付けられていないこと、等々の問題点を具体的に指摘しました。

2004年4月27日の参議院文教科学委員会では日本私大教連の今井証三委員長（当時）も参考人として招致され、法案の改善を求める意見陳述を行いました。日本私大教連の取り組みは国会論議に大きな影響を与え、指摘した問題点のいくつかは衆参両院で採択された附帯決議にも反映されましたが、改正案そのものは変更されることなく可決されました。

（注）日本私大教連中央執行委員会『私立学校法の一部を改正する法律案』についての見解—私立学校の公共性を高めるために—」（2004.3.31）、「参議院文教委員会での審議にあたってのお願い」（2004.4.23）

2. 2004年改正と公益法人制度改革

（1）公益法人での相次ぐ不祥事を防止するための改正

私立学校法の大幅改正が行われた2004年は、政府で公益法人制度の抜本的改革に関する議論が行われている最中でした。民法制定（1896年）以来初となる公益法人制度改革の直接の契機となったのは公益法人で相次いでいた不祥事であり、そのことは私立学校法改正の契機と同じです。特に、2000年に発覚したものづくり大学設置認可にかかわる贈収賄事件（通称

「KSD事件」)は政界を巻き込む大スキャンダルに発展し、この事件を契機に2003年には「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」が閣議決定され、立法作業が着手されました。2006年6月には民法が改正され、「一

2003	「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」閣議決定
2004	私立学校法改正(2005年4月1日施行)
2006	公益法人改革三法成立(2013年度に完全移行)
2013	学校法人堀越学園に解散命令 日本私大教連「私立学校法改正案」(初版)を公表
2014	私立学校法改正(2014年4月2日施行)
2015	医療法改正(2016年9月1日施行)
2016	社会福祉法改正(一部を除き2017年4月1日施行)

般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(以下「一般社団・財団法人法」)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」という公益法人制度改革三法が成立し(2008.12.1施行)、2013年には新制度に完全移行しました。一般財団法人のうち、公益性が高く、法の定める認定基準を満たし、行政庁の認定を受けた法人が公益財団法人となっています。

(2) 公益法人制度改革の到達点を反映していない私立学校法

一般社団・財団法人法の成立にともない、私立学校法の一部が改正されました。旧民法を準用する条文は一般社団・財団法人法を準用することに変更(第29条、第34条)もしくは削除(第49条)され、新たに第33条の2(財産目録の作成及び備置き)、第40条の2(理事の代理行為の委任)、同条の3(仮理事)、同条の4(利益相反行為)が加えられました。しかし、このほかの公益法人制度改革については私立学校法には反映されませんでした。例えば一般財団法人の評議員に与えられた理事の法令定款違反行為に対する差止請求権や会計帳簿閲覧請求権など、公益法人の運営を健全化するための新たな規定は私立学校法には一切反映されていません。

一方で、社会福祉法人については、公益法人制度改革にもとづく社会福祉法の大幅改正が実施されています(2017.4.1施行)。厚生労働省は「一般財団法人・公益財団法人と同等以上の公益性を担保できる経営組織とする」、「社会福祉法人の高い公益性に照らし、公益財団法人以上の運営の透明性を確保する」ことを法改正の目的として明示し、役員の損害賠償責任の明記や、任意設置の諮問機関であった評議員会を法人運営の基本ルール・体制の決定・監督を行う必置の議決機関への変更、財務書類や役員報酬基準の公表義務づけなどが行われました。同様に、医療法人においても、一般社団・財団法人法をふまえた「経営の透明性の確保及びガバナンスの強化」を内容とする医療法改正が実施されています(2016.9.1施行)。日本の高等教育において主要な役割を担っている私立大学を設置・運営する学校法人には、公益財団法人と同等もしくはそれ以上に高度な公共性が求められます。それにもかかわらず、私立学校法が定めるルールは、一般社団・財団法人法と比べてきわめて不十分であり、そのことが2004年改正後も学校法人による不祥事が絶えないことの大きな要因となっています。

3. 2004年改正への私大関係団体と私大理事会の対応

(1) 理事会は「最高意思決定機関」という誤宣伝

2004年改正の大きな柱の一つである理事会制度の改善（理事会の法定化とその責任・権限の明確化）について、文科省は、2004年に各地で開催した改正私立学校法説明会での配布資料「改正私立学校法Q&A」において、「すべての理事が学校法人の運営に責任を持って参画し、機動的な意思決定をできる体制を整備する観点から、学校法人の業務に関する最終的な意思決定機関として法令上理事会を規定したものです」と述べています。しかし、私大関係団体や私大理事会の一部からは、私立学校法の改正によって「理事会の権限が強化され、最高意思決定機関になった」という誤った見方が喧伝されました。

(2) 私学事業団理事長の発言

私大関係団体の事例としては、日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」）の理事長が、『月報私学』第85号（2005.1.1）掲載の新春座談会「スクールガバナンスの新時代—私立学校法の改正と私学経営問題」において、「理事会が最高の意思決定機関となった」という発言を繰り返したことがあげられます。日本私大教連はこの記事に対し、同年3月9日に「抗議並びに公開質問」を發表し、2004年改正は一部の学校法人理事会の専断的運営による不祥事の続くなか、私学の公共性を高めるために、責任の所在が理事会・理事長にあることを明確にしたものであること、理事会を「最終的な」意思決定機関ではなく、「最高の」意思決定機関であるとみなすのは、法改正の内容・趣旨に反した誤りであることを指摘して私学事業団に抗議・要請を行い、訂正記事を掲載するよう求めました。これに対し私学事業団は、「座談会記事に対する日本私大教連の批判内容は理解できる」と回答し、訂正記事の掲載には応じなかったものの、日本私大教連の指摘が正しいことを認めました。

(3) 改正法の趣旨をねじまげた理事長・理事会権限強化の動き

私大理事会の一部には、私立学校法改正の趣旨と内容をねじまげて、理事長・理事会の権限を強化しようとする動きもありました。例えば、A大学の理事会は「学校法人の代表者としての理事長の経営責任を定めた改正私学法が施行された現在において、総長選挙制度は適切でないことは明らかである」とし、総長選挙制度を廃止して理事会指名の選考委員会方式に変更しようとしていました。また、B大学では2004年改正が評議員会を寄附行為で議決機関として定めることを禁じているものではないにもかかわらず、理事会は「寄附行為で議決機関として定められている評議員会を諮問機関とし、寄附行為の変更も理事会だけの議決で決められるようにするなどの寄附行為の改正を提案し、評議員会で拙速に押し通そうとしていました。これらはいずれも大規模私大の事例ですが、両大学とも多くの教職員の反対運動によって、A大学では総長選挙制度を復活させ、B大学では私立学校法の改正に伴う条項に限定した寄附行為改正を実施させています。

4. 大学法人に対する解散命令と 2014 年改正

(1) 2004 年改正後も一掃されなかった私立大学の不祥事

私立大学を設置する学校法人のなかには、創立者一族が学園経営・大学運営の実権を握り続けている「一族支配」の学校法人や、理事長の「ワンマン支配」による私物化と専断的な学園経営・大学運営が行われている学校法人があります。こうした学校法人においては、教授会は教学事項に関しても審議権・決定権を奪われ、学長は理事長が任命するか、もしくは理事長が兼任するなど、非民主的な管理運営がなされており、不祥事の多くはこうした大学において発生しています。無論、このような学校法人は私立大学全体で見ればごく一部です。しかし、一部の大学で発生する不祥事が私立大学全体の社会的信頼を損なうことになっており、不祥事の根絶は私立大学全体にとって大きな課題です。前述したように、2004 年改正は私立大学での不祥事が相次ぐ状況を改善するために実施されたものでした。しかし、私立学校法の不備に起因する私立大学の不祥事は改正後も一掃されませんでした。文科省が 2013 年 3 月 28 日に私立学校法第 62 条 1 項にもとづく解散命令を発した堀越学園事件は、その典型的な事例です。

(2) 学校法人堀越学園への解散命令

堀越学園（群馬県高崎市、創造学園大学ほか専門学校 2 校・幼稚園 2 園を設置）では、学長を兼任する理事長が、採算を度外視した施設拡張を進めるなど、専断的で放漫な経営を続けました。特に 2004 年度の創造学園大学（旧高崎芸術短期大学を改組転換して設置）の開学以降、急激な財政難が進行し、教職員の給与遅配が起こったことを契機に新聞報道が始まり、学園の財政悪化が一般に知れわたったことで大幅な定員割れが起きました。その後も、教職員の賃金・一時金不支給にとどまらず、住民税・社会保険料等の未納、私学共済掛金の滞納等が引き起こされました。

2010 年には創造学園大学の設置認可申請時に文科省へ提出していた財務書類を虚偽記載し、公認会計士の押印も偽造していた事実（公印私文書偽造）も発覚し、文科省は補助金の不交付と学部新設等を 5 年間認めないという処分を下しました。堀越学園理事会は、文科省が 2012 年 10 月 25 日に解散命令の手続きを決定した後も、理事会内部の権力闘争に明け暮れ、責任ある対応を取らず、文科省もこうした異常な事態を正すことができませんでした。

大学を設置し、学生が在籍している学校法人に対して文科省が解散命令に踏み切ったことは初めてです。最大 19 ヶ月間もの賃金不払いが続くなか、教職員は解散命令の決定後も、学生・園児の転学・卒業支援に取り組み、学生たちのほとんどは無事転学・卒業することができました。しかし、教職員の労働債権（未払い賃金、退職金）は、労働者健康福祉機構による未払い賃金立て替え分を除いては、ほとんどを回収できませんでした。

解散命令の決定にあたって出された大学設置・学校法人審議会学校法人分科会長のコメントは、本事案が「学校法人制度の根幹を揺るがしかねない要素をはらんでいる」としながらも、「各学校設置者の一層の自覚を期待したい」と述べるにとどまっています。しかし、理事者の自覚の程度が公共性を左右してしまうという枠組みそのものが問題なのであり、堀越学

園への解散命令が示す問題性のすべてを同学園の特異性に帰することはできません。事実、毎年複数の学校法人が堀越学園と類似した法令違反や不適切な管理運営を文科省から指摘されています。第二、第三の堀越学園が出現しない保証はありません。

(3) 堀越学園事件を契機とした2014年改正

堀越学園への解散命令は文科省にとっても衝撃的な事件でした。文科省は、2013年3月25日に大学設置・学校法人審議会学校法人分科会に「学校法人の解散命令に係る検証のためのワーキンググループ」を設置し、私立学校法の改正作業に取りかかりました。同分科会は「解散命令等に係る課題を踏まえた今後の対応の在り方について」（2013.8.20）を取りまとめ、私立学校法改正案の骨子を示しました。すなわち、2014年の私立学校法改正（2014年4月2日公布・施行）は、堀越学園事件を直接の契機として行われました。

同改正は、「重大な問題のある」学校法人に対して所轄庁が「適切な対応」を講じることができない現行制度を改め、解散命令に至るまでに段階的な措置を講じられるようにすることを趣旨としたものです。「所轄庁は、学校法人が、法令の規定、法令の規定にもとづく所轄庁の処分若しくは寄附行為に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該学校法人に期限を定めて、違反の停止、運営の改善その他必要な措置をとるべきことを命ずることができる」（第60条1項）としたうえで、所轄庁の当該学校法人に対する「報告徴収」と「立入検査」の権限（第63条1項）、法令等への違反の事実が確認された場合には、私立学校審議会等からの意見聴取（第60条2項）を経て、運営の改善のための措置命令、学校法人が措置命令に従わない場合の役員解任勧告（第60条9項）を付与したほか、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」（第40条の2）と、新たに理事の「忠実義務」を定めました。

(4) 2014年改正でも先送りされた私立学校法の根本的な問題

しかし、この法改正は私立学校法の根本的な問題にはまったく手をつけず、所轄庁の行政権限だけを強化するものでした。前述した学校法人分科会報告書は、同分科会で「学校法人内部において運営に著しい問題が起こることがないよう、その予兆を捉えて自ら適切に対応すること」等の観点から、「財務情報の公開の充実、監事機能や内部統制システムの強化などの論点が出された」と述べていますが、それらの課題はすべて先送りされ、法案には一切盛り込まれませんでした。改正案を審議した2014年3月12日の衆議院文部科学委員会の質疑では、「私立学校を一般社団、一般財団等と比較いたしますと、経営側である理事の権限、裁量権が非常に強い」として、「一般社団法人あるいは一般財団法人に準じた措置を整備する必要がある」と指摘した議員もいました。しかし、これに対する政府答弁は「私学の自主性の観点にも十分留意しつつ、さらに議論を深めていくということが大切である」と述べるにとどまっています。

同法案を可決した参議院文教科学委員会の附帯決議（2014.3.25）は、「政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである」として5項目を挙げて

いますが、その筆頭には「学校法人がその自主性及び公共性を十分に発揮できる管理・運営の在り方、特に内部チェック機能の強化、財務・会計関係書類の開示等について検討すること」が掲げられています。私立大学・私立学校の公共性を担保するために「内部チェック機能の強化、財務・会計関係書類の開示」等が必要であることは、国会、政府、文部科学省も認めています。にもかかわらず、「私学の自主性」を口実にそれらが不問に付されていることは重大な問題です。

(5) 私大振興検討会議における私立学校法改正の議論

2016年4月に文科省高等教育局長決定により設置された「私立大学等の振興に関する検討会議」（以下、私大振興検討会議）が、検討事項のひとつに「私立大学のガバナンスの在り方」を挙げ、「大学のガバナンスの在り方に関するワーキンググループ」を設置して、一定の議論を行いました。私大振興検討会議は、2017年6月に「議論のまとめ」を公表しています。

「議論のまとめ」では、2004年の私立学校法改正で定められた制度が十分に機能していないことを認め、「新たな公益法人制度や社会福祉法人制度等、他の法人制度の改革の状況も踏まえ、これらの公益的な法人と同等以上の運営の適正と透明性を確保」することが必要であると指摘しています。しかし、具体的には、理事および監事の損害賠償責任を明確化すること、監事に理事の違法行為差止請求権を付与すること、会計監査人による監査と学校法人会計基準を私立学校法に位置づけることを提起するにとどまっています。

教職員をはじめとする利害関係人に財政資料の写しを交付すること、監事に設置する私立学校の教職員を含むことができるようにすること、「評議員のうちから選任された理事」以外の理事は評議員を兼ねてはならないとすること、投機的な資産運用を禁止することなど、私たちが私立大学の公共性を高めるために公益法人制度もふまえて提案してきた改正案の重要な事項はとりあげられず、きわめて不十分な内容となっています。

5. 公教育機関にふさわしいルールの確立が必要

私立大学の不祥事は、いわゆる「ワンマン経営」の大学だけで起きるものではありません。例えば、2008年のリーマンショック後、少なからぬ私立大学が、投入した資金が確保されないデリバティブ取引やデリバティブ取引が組み込まれた仕組債に手を出し、百億円を超える巨額の損失を出したことが新聞等で報じられました。保護者・学生の貴重な学費と国や自治体の補助金でマネーゲームを行うこと自体が大問題ですが、損失を出したほとんどの大学では、役員が誰も責任を問われないまま居座り続けるか、理事長等が辞任する程度で幕が引かれています。現行の私立学校法では、理事会体制が刷新されて新理事会が旧役員を告訴しない限り、不祥事を起こした学校法人の役員が、法的責任や賠償責任を追及されることはありません。私立学校法で定める監事・評議員会の権限は弱く、逆に理事長・理事会に強大な権限が与えられており、良心的な役員や評議員、教職員の力で理事会の体制を刷新することはきわめて困難な仕組みになっています。

私立大学の不祥事が絶えないことの根本的な原因は、このように私立学校法が学校法人に対し公教育機関にふさわしい管理運営・経営を義務づける法律としてはあまりにも多くの権限を私大経営者に付与しており、学校法人の役員が引き起こす不祥事に対する規制力が担保されていない点にあります。

2004年の大幅改正を審議していた2004年4月14日の衆議院文部科学委員会では、私たちと同様に、改正案の不十分さを指摘し、繰り返される不祥事を防止するためには、通知や行政指導ではなく、法律で定めて遵守させることが必要であると述べた議員もいます。それに対する政府・文科省の答弁は、法案の修正は行わず、「法改正の趣旨を徹底していく」というものでした。しかし、「趣旨を徹底」するだけでは不祥事の防止につながらなかったことは、前項4で指摘したとおりです。

私立大学は、法令に定められた公の教育機関であり、我が国の高等教育における主要な設置形態です。そうした私立大学から不祥事を一掃し、公共性を担保し、教育・研究の質を高めるためには、私立学校法を改正し、公教育を担う機関にふさわしいルールを定めることが必要です。私たちの私立学校法改正法案は、そのための基本的なルールを提案するものです。

Ⅱ 私たちの私立学校法改正案

[1] 理事会制度に関する改正

【私立大学の理事会制度について】

2004年改正以前の私立学校法は、理事は5人以上と定めていましたが、「学校法人の業務は、寄附行為に別段の定めがないときは、理事の過半数をもって決する」（第36条）と規定するだけで、学校法人に理事会を設置することは定めていませんでした。

2004年の大幅改正ではこれを「学校法人の理事をもって組織する理事会を置く」とし（第36条1項）、「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」と規定し（同条2項）、理事会の招集方法、議長、定足数、議決要件を定めました（同条3～6項）。さらに理事の定数、任期、選任、解任の方法並びに理事会に関する規定を必ず寄附行為に記載することを義務づけました（第30条1項5・6号）。

私立大学の理事会制度は、理事は5人以上を置き（第35条）、理事となる者及び理事の選任方法は、（1）当該学校法人が設置する学校の長（複数の学校がある場合は寄附行為の定めるところにより学校の長のうち1人又は数人を理事とすることができる）、（2）評議員のうちから選任された者、（3）寄附行為の定めるところにより選任された者とされています（第38条）。このように理事の選任方法は各学校法人の寄附行為に委ねられているため、設置する学校の長を理事長任命とし、寄附行為で他の選出枠の理事を理事長が任命すると定めれば、理事全員を理事長が任命することも合法的に行うことができます。事実、そのようなワンマン体制となっている私立大学が存在します。公教育を担う学校法人にふさわしい理事の選任を行うことなしに、私物化、専断的運営、不祥事の掃除はできません。

1. 公正に理事を選任するための改正

公正に理事を選任するために、私立学校法第38条1項1号に定める理事（学長、校長、園長）及び寄附行為の定めにより職務上理事となる者を除く理事は、評議員会において選任することを私立学校法で定めるべきです。一般財団法人・公益財団法人では、理事の選任は評議員会の決議によって行うことが規定されています（一般社団・財団法人法第63条、第177条）。

〈改正案1〉

第38条1項1号に定める理事（学長、校長、園長）及び寄附行為の定めにより職務上理事となる者を除く理事は、評議員会において選任するよう改正する。

2. 理事会の成立と議決に関する要件を厳格化する改正

私立学校法は、「理事会は、理事の過半数の出席がなければ、その議事を開き、議決することができない」（第36条5項）と定めています。しかし、2004年8月6日付で文科省高等教育局私学部私学行政課長が通知した「学校法人寄附行為作成例」（2004.7.13 大学設置・学校法人

審議会学校法人分科会が改正決定、以下「寄附行為作成例」が、これを「理事会に付議される事項につき書面をもって、あらかじめ意思を表明した者は、出席者とみなす」としているため、多くの学校法人はこれに倣った条文を寄附行為に定めています。また、理事会の議決については、「理事会の議決は、寄附行為に別段の定めがある場合を除いて、出席した理事の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる」（第36条6項）と定められているため、寄附行為の定めによっては、理事の過半数の出席がなくとも理事会を成立させ、議決を行うことも可能となっています。こうした理事会の成立と議決に関する私立学校法の規定の緩さは、理事長による恣意的な理事会運営を容易なものとしています。

一般財団法人・公益財団法人では、理事会の決議についても、「理事会の決議は、議決に加わることができる理事の過半数（これを上回る割合を定款で定めた場合にあっては、その割合以上）が出席し、その過半数（これを上回る割合を定款で定めた場合にあっては、その割合以上）をもって行う」（一般社団・財団法人法第95条1項）と定め、提案に対する書面等による理事の意思表示については「当該提案につき理事の全員が書面又は電磁的記録により同意の意思表示をしたとき（監事が当該提案について異議を述べたときを除く）は、当該提案を可決する旨の理事会の決議があったものとみなす旨を定款で定めることができる」（一般社団・財団法人法第96条、第197条）等とし、きわめて厳しい要件を定めています。

学校法人の理事会についても一般社団・財団法人法と同様の厳格な要件が課せられるべきです。理事会の成立要件については、私立学校法を下回る基準を寄附行為で定めることを禁止するとともに、書面での意思表示による議決についても、一般社団・財団法人法と同様の基準を私立学校法において定めるべきです。

〈改正案2〉

- (1) 第36条（理事会）に、「理事の過半数の出席」を下回る基準を寄附行為で定めることを禁止する旨を明記する。あわせて、「書面により意思表明した者は出席者とみなす」としている学校法人寄附行為作成例の当該条項を削除する。
- (2) 書面での意思表示による議決については、理事の全員が当該提案に対して同意の意思表示をしたこと（監事が異議を述べたときを除く）を議決の要件とすることを定める。

〔2〕 役員の責任を明確にする改正

【役員の責任の現状について】

私立学校法には、理事の忠実義務が定められているだけで、学校法人の役員（理事、監事）が負うべき責任についての定めがありません。また、役員の責任を問う定めもありません。このことが、無責任な財政運営や専断的な学園運営を助長する大きな要因となっています。一般財団法人・公益財団法人や社会福祉法人等では、役員の負うべき責任が明確に定められています。学校法人においても、役員の責任を明確にすることが必要です。

3. 役員名簿の公表を義務づける改正

理事長以外の理事の情報は、学校法人の自主的な判断で公表するかしないかが決められているため、私物化や専断的運営がなされている一部の学校法人では、役員（理事・監事）を公表していないことがあります。こうした学校法人では、教職員が役員名簿の公開を要求しても、法律で義務づけられていないことを理由に頑なに拒否する例が見られます。このため、教職員が理事会の業務執行の不正を発見した場合も、監事や評議員にその事実を通知することができないなど、監事制度や評議員会制度が十分に機能しないことの一因となっています。

私立学校法施行規則第13条第3項は、学校法人の理事長・理事・監事の就任（または重任）、退任（辞任、死亡、解任を含む）等にあたっては、氏名・住所等を所轄庁に届け出ることを義務づけています。役員名簿を教職員に公開しないというのは、まったく不合理な話です。

文科省は「私立学校法の一部を改正する法律等の施行に伴う財務情報の公開等について」（2004.7.23 高等教育局私学部長通知）の別添資料で、事業報告書の記載事項として「役員・教職員の概要」を例示していますが、何ら拘束力がありません。第47条（財産目録等の備付け及び閲覧）で、学校法人の運営に重要な役割を持つ理事、監事、評議員の名簿の作成と教職員、学生・保護者を含む利害関係人への公開を義務づけるべきです。

〈改正案3〉

第47条（財産目録等の備付け及び閲覧）の対象とする書類に理事、監事、評議員の名簿を追加する。この名簿には、寄附行為等の規程で定める資格（常務理事、専務理事等）、学外理事については所属（職業等）も記載するよう定める。

4. 役員の損害賠償責任と責任追及についての改正

資産運用の失敗による巨額の損失や法令違反等による所轄庁からの処分が社会問題化した場合にあっても、私立学校法では、役員がその責任を法的に問われることはありません。投機的な資産運用により百億円を超える損失が公になった後も、役員が誰も責任を取ることなく居座り続けたり、あるいは理事長が辞任するだけで幕引きがなされたりしています。このことが、学校法人役員に私立大学の教育研究や公共的責任に対する認識を欠如させ、無責任な経営を助長させる大きな要因ともなっています。

2014年改正により、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」（第40条の2）という条文が追加されました。この規定について政府は国会において、「忠実義務違反が私立学校法違反であり、場合によっては民事上の損害賠償責任にもつながる可能性があることによって、理事の法令違反行為の抑止力となり得る」と説明していますが、忠実義務を規定するだけでは不十分です。

一般財団法人・公益財団法人では、理事、監事、会計監査人の法人に対する損害賠償責任に関する規定が詳細に定められています（一般社団・財団法人法第111条、第198条）。また、社団法人では社員が代表訴訟を起こすこともできます。

しかし、私立学校法は、学校法人の理事長、理事、監事が学校法人に重大な損害を発生させた場合でも、他の理事、監事や評議員が学校法人に対する損害賠償責任を問うことが極めて難

しい法的な枠組みになっています。理事長・理事・監事に私立大学の公共性を自覚した運営・経営を行わせるために、この点を改善すべきです。

〈改正案4〉

- (1) 学校法人の役員（理事長、理事、監事）は学校法人に対する損害賠償責任を負うことを定めるよう改正する。
- (2) 理事、監事、評議員が、学校法人の役員の実任者の責任追及の訴えを起こすことができる仕組みをつくる。

5. 役員報酬等の基準に関する改正

役員（理事長、理事、監事）に対する役員報酬や役員退職金等の基準に関する規則を制定せず、教職員のみならず理事会・評議員会にも公開していない学校法人が存在します。決算書には役員報酬総額が記載されていますが、個々の役員が、どのような支払い基準に基づき、いかなる金額を支払われているかはわかりません。また、こうした学校法人では教職員が要求しても内訳を開示しない例が多数です。こうした不透明な役員報酬の支払いは、国庫・公費による助成を受けて運営されている学校法人にふさわしいものとはいえません。

一般財団法人・公益財団法人等では、理事、監事の報酬等（「報酬、賞与その他の職務執行の対価として一般財団法人等から受ける財産上の利益」）は、定款で定めるか、定款に定めがない場合は評議員会の決議によって定めるとされています（一般社団・財団法人法第 89 条、第 197 条）。学校法人の公共性を担保するためには、役員報酬や退職金についてそれと同様の規制を設けることは当然です。

〈改正案5〉

理事長、理事、監事に支払われる役員の実任者の報酬・退職金等の基準は、寄附行為において定めるか、または評議員会の議決により決定するよう改正する。

【3】 監事の独立性を確保し、より適切な監査とする改正

【私立大学の監事制度について】

私立学校法は、監事は2名以上（第35条）と定め、監事の職務について「学校法人の業務」と「学校法人の財産の状況」を監査し、毎会計年度、監査報告書を作成して理事会と評議員会に提出することと定めています（第37条3項第1～3号）。

監事の選任方法は、旧法では規定がありませんでしたが、2004年改正により「監事は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する」（同第38条第4項）と定められました。「評議員会の同意」を要件とはするものの、「監査を受ける者が監査する者を選任する」構造となっており、多くの場合、理事長の意を受けて就任した監事が、理事長・理事会の監査者としての役割を果たしていないことが、私立大学の不祥事が後を絶たない要因のひとつです。

監事となる者は「理事、評議員又は学校法人の職員と兼ねてはならない」と定められていま

す（第 39 条）。そのため、私立学校の教職員は監事にはなれません。しかし、私立学校のほとんどの不祥事は理事長や理事により引き起こされ、多くの場合、教職員がこれを告発することによって是正されています。私立学校の教職員が学校法人の監事となることを禁じている現行法は実効的な観点からも不適切です。

監事は、監査の結果、不正行為や法令・寄附行為に違反する重大な事実を発見したとき、所轄庁（私立大学の場合は文部科学省）または理事会・評議員会のどちらかに報告することとされています（第 37 条第 3 項第 4 号）。しかし、法令違反などの重大な事実を理事会・評議員会に報告するだけでは、理事会によって握りつぶされ、再発防止どころか不正が正されないまま温存される可能性を否定できません。事実、2004 年 4 月 14 日の衆議院文部科学委員会で、「過去 5 年間で監事から文科省に報告があった事例は何例あったか」という質問に対し、政府参考人として答弁した高等教育局私学部長は「監事が不整を発見して文科省に届け出たケースはない」と答えています。

監事制度は、評議員会制度とならんで、学校法人の経営と管理運営が公正に行われるための重要なチェック機能を担っています。監事の独立性を確保し、より適切な監査とするための改正を行うことが必要です。

6. 監事を評議員会において選任する改正

監事を評議員会において選任し、「監査を受ける者が監査する者を選任する」という非民主的な構造を変えることが必要です。

一般財団法人・公益財団法人では、監事は評議員会の決議によって選任することが規定されています。（一般社団・財団法人法第 63 条、第 177 条、監事の解任については改正案 12 参照。）

〈改正案 6〉 監事は評議員会において選任するよう改正する。

7. 監事のうち 1 名は、設置する私立学校の教職員が兼ねることができるとする改正

私立学校の教職員こそが日常の業務をつうじて、理事・理事会の不正をいち早く発見し、それを是正する役割を果たすことができるのであり、大学の自治や教授会の自治など、教学を尊重した管理運営が行われているかをチェックできるのも、教職員においてはほかにありません。設置者である学校法人が、設置される大学に対して不当に介入することが私大における不祥事の最大の原因になっていることから、教職員が学校法人の運営をチェックする仕組みを整備することは、私立大学の公共性を高めるうえできわめて重要です。

学校法人制度の基本は、設置者である学校法人と設置される学校・大学とを峻別し、前者を私立学校法、後者を学校教育法という別個の法律をもって規制している点にあります。したがって、私立学校の教職員が学校法人の監事となることを禁じている現行法は、実効的な観点からも不適切なものであるといえます。

実効ある監査が行われるようにするために、設置する私立学校の教職員が監事となることを可能とすべきです。

〈改正案7〉

監事のうち1名は、当該学校法人が設置する私立学校の教職員が兼ねることができるよう改正する。

8. 監事が不正などの事実を発見した場合は、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づける改正

監事が監査の結果、不正行為や法令・寄附行為に違反する重大な事実を発見したときに、現行法が所轄庁または理事会・評議員会のどちらかに報告すればよいとしていることは、きわめて不十分です。

文部科学省が、学校法人において法令や寄附行為に違反する重大な事態が生じた際に速やかに事実を把握し、所轄庁としての責任を果たすためにも、監事からの報告を受けることが必要です。監事が不正常的な学園運営を発見した場合に、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づけるべきです。

〈改正案8〉

監事が学校法人の業務や財産に関し不正の行為や法令・寄附行為に違反する事実を発見したときは、これを所轄庁・理事会・評議員会に報告するよう改正する。

〔4〕理事会に対する評議員会のチェック機能を高める改正

【私立大学の評議員会制度について】

学校法人には評議員会を置くこと、評議員会は理事の定数の2倍を超える評議員で組織することが定められています（第41条1項2項）。予算や事業計画、重要な資産処分、寄附行為の変更など重要な事項については、あらかじめ評議員会の意見を聞くことを理事長に義務づけています（第42条）。これらの重要事項については寄附行為で定めれば評議員会の議決を要するものとすることができます（第42条）。評議員会を議決機関としている私立大学も少なくありません。

また、評議員の構成は、①当該学校法人の教職員から選任された者、②当該学校法人が設置する学校の卒業生から選任された者、③その他寄附行為の定めるところにより選任された者と定めています（第44条）。

評議員会の役割は、「理事会の行う学校法人の業務の決定に際し、当該決定が適切なものであるか判断し的確な意見を述べるとともに、学校法人の公共性を高めるために必要なチェック」（文部科学事務次官通知）を行うことにあります。その役割をいっそう高めるためには、以下のような改正を行うことが必要です。

9. 評議員会を議決機関とする改正

私立学校法では、寄附行為で定めれば重要事項を評議員会の議決を要するものとするのが

できるようになっていますが、すべての学校法人には義務づけていません。私立大学の公共性を高めるためには、理事会をチェックする機関である評議員会を私立学校法において議決機関と定め、学校法人の業務の重要事項は評議員会の議決を義務づけることが必要です。一般財団法人・公益財団法人でも、財団法人の必置機関である評議員会は議決機関として定められています（一般社団・財団法人法第 178 条）。

〈改正案 9〉 評議員会を学校法人の重要事項に関する議決機関とするよう改正する。

10. 監事・評議員に理事長と理事の法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権を与える改正

理事長と理事が法令・寄附行為に違反する行為を行い、学校法人に重大な損害を生じさせるおそれが高い場合に、それを未然に防止する仕組みが必要です。監事・評議員が理事に対し、そうした行為の差し止めを請求できるよう規定するべきです。

一般社団・財団法人法においては、2006 年の制定時から、一般財団法人の監事および評議員に、理事の違法行為に対する差し止め請求権が付与されています。一般社団・財団法人法は、「理事が、法人の目的の範囲外の行為その他法令・定款に違反する行為をし、又はこれらの行為をするおそれがある場合」には、それらの行為によって当該法人に「著しい損害が生ずるおそれがあるとき」には監事が、また、「回復することのできない損害が生ずるおそれがあるとき」には評議員が、当該理事に対してそれらの行為をやめることを請求できると規定しています（一般社団・財団法人法第 88 条、第 103 条、第 197 条）。

また、2015 年の医療法改正、2016 年の社会福祉法改正により、医療法人、社会福祉法人においても、一般社団・財団法人と同様に、監事・評議員に理事の違法行為に対する差し止め請求権が付与されています。

〈改正案 10〉

理事長と理事が法令・寄附行為に違反する行為により、学校法人に「著しい損害を生じさせるおそれがあるとき」は監事が、学校法人に「回復することのできない損害を生じさせるおそれがあるとき」は評議員が、当該行為の差し止めを請求できるよう改正する。

11. 評議員会に役員解任権を与える改正

理事長・理事が、学校法人に甚大な不利益を与える不正や法令違反を行った場合でも、また、監事が理事長・理事の不正や法令違反を正すことを怠った場合であっても、理事会をチェックする評議員会が理事、監事を解任する仕組みは定められていません。

一般財団法人・公益財団法人では、理事または監事が職務上の義務に違反または職務を怠ったときや、心身の故障のため職務の執行に支障があるときには、評議員会の決議によってその理事または監事を解任することができると定められています（一般社団・財団法人法第 176 条）。これと同様に、評議員会の理事会に対するチェック機能を実効あるものとするため、学校法人の評議員会にも役員を解任する権限を付与すべきです。

〈改正案 11〉

第 38 条 1 項 1 号に定める理事（学長、校長、園長）及び寄付行為の定めにより職務上理事となる者を除く学校法人の役員（理事長、理事、監事）が職務上の義務に違反したとき、または職務を怠ったときは、評議員会の議決によって当該役員を解任できるよう改正する。

12. 「評議員のうちから選任された理事」以外の理事は、評議員を兼ねてはならないとする改正

非民主的な運営がなされている学校法人では、理事の全員ないし多数が評議員を兼職し、理事会をチェックする評議員会の機能が低下しています。「チェックされる者がチェックする者を兼務する」という矛盾を法律において禁止していないことは、私立学校法の大きな欠陥のひとつです。一般財団法人・公益財団法人では、評議員は当該法人やその子法人の理事・監事を兼ねることができないと定められています（一般社団・財団法人法第 173 条 2 項）。学校法人においても、理事長・理事は、評議員のうちから選任された者を除き、評議員を兼職することを明確に禁止するべきです。

〈改正案 12〉 評議員から選出された理事を除き、理事は評議員を兼ねないよう改正する。

13. 評議員会の構成と選任についての改正

評議員会の理事会に対するチェック機能を高めるためには、評議員の構成と選任方法についても改正する必要があります。

前述したように、私立学校法は評議員会の構成について、当該学校法人の教職員から選任された者、当該学校法人が設置する学校の卒業生、その他寄付行為の定めるところにより選任された者と定めるのみであり、その割合については規定していません。そのため、教育・研究活動に直接携わる教職員に比して、理事長・理事会の意を受けた卒業生や学外者が評議員会の多数を占めている学校法人も少なくありません。キャンパス開発や新校舎建設等の利権がかかわる事業に対し、これらの評議員が影響力を行使するといった問題が起こる例もあります。

評議員の選任方法については、私立学校法は「寄付行為の定めるところにより選任された者」としているだけです。そのため理事会あるいは理事長が評議員を選任すると寄付行為で定めている学校法人が多く存在します。チェックされる者がチェックする者を選ぶという選任方法では、評議員会のチェック機能が十分に働かないことは当然です。「寄付行為の定めるところにより」ではなく、教職員や同窓会による民主的な選出方法を担保した規定に改めるべきです。

評議員会のチェック機能を高めるためには、評議員会の構成について、①教育・研究に直接携わっている教職員から選出された者、②卒業生から選出された者に加え、現行法の③「寄付行為の定めるところにより選任された者」を「私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者」という旨に改め、教育・研究機関を設置する法人にふさわしい評議員を選任するよう義務づけるべきです。また、これら 3 つの選出枠の人数配分についても、当該私立大学の教育・研究活動を熟知している①教職員選出の評議員（職務上の評議員も含む）の比重を

高め、①を4割以上、②、③を3割以下とすることを私たちは提案します。7で述べたように、教職員が学校法人の運営をチェックする仕組みを整備することが、私立大学の公共性を高めるうえできわめて重要だからです。

さらに、評議員の定数についても適正な上限を設けることが必要です。大規模私大のなかには、理事定数25名に対して150名以上の評議員定数を定めている大学もありますが、評議員会が実質ある審議の場であるためには、最大でも理事定数の4倍未満とすることが必要であると考えます。

〈改正案13〉

- (1) 評議員会の構成を、①教職員、②卒業生、③私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者（学識経験者）とすることを定める。また、①教職員から選出された評議員を評議員定数の4割以上とし、②、③をそれぞれ3割以下とすることを定める（私立学校法の定める最低人数である評議員総数11名の場合、教職員5名、卒業生3名、学識経験者3名となる）。
- (2) 評議員の選任方法については、理事会・理事長の指名ではなく、民主的な手続きによって選任することを定める。
- (3) 評議員の総数は、理事の定数の2倍超4倍未満とすることを定める。

14. 評議員会に提出する計算書類は、作成された計算書類の原本でなければならないことを定めるとともに、評議員に会計帳簿の閲覧請求権を与える改正

私立学校法は、予算や事業計画、決算や事業報告についてあらかじめ評議員会の意見を聞くことを理事長に義務づけています。しかし、評議員会に提出する計算書類の必要記載事項についてはいっさいの規定がないため、評議員に対しては大項目のみの簡略化された計算書類しか示さない学校法人が少なくありません。なかには、それさえも評議員会の終了後に回収している学校法人もあります。

一般財団法人・公益財団法人では、評議員は、「会計帳簿の閲覧又は謄写の請求」（一般社団・財団法人法第121条、第199条）を行うことができるとされ、社員や評議員が法人の財政状態を詳細に把握できる権限を明確にしています。学校法人においても同様に、評議員会に提出する決算書は簡略化された抄本ではなく、計算書の原本（謄本）でなければならないことを明記するとともに、評議員が請求した場合は会計帳簿の閲覧と複写の提供を義務づけるよう改正すべきです。

〈改正案14〉

- (1) 評議員会に意見を求める計算書類は、学校法人会計基準にもとづいて作成された計算書類の原本（謄本）とするよう改正する。
- (2) 評議員が請求したときは、学校法人は会計帳簿の閲覧と写しの交付を行わなければならないよう改正する。

[5] 大学の自治を尊重した管理運営とするための改正

15. 学校法人が教育・研究活動への不当な介入をなさないための改正

私立学校法は、理事会の職務を「学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」（第36条2項）とし、監事の職務の一つとして「学校法人の業務を監査すること」（第37条3項1号）を定めています。

前述したように、私立大学における不祥事の多くは、理事会による大学への介入や支配が原因で発生しています。私立大学の運営と教育・研究活動が、理事会による不当な介入を受けることなく自主的・民主的に行われることは、私立大学がその教育・研究の質を高め、公の教育・研究機関としての役割を果たすための重要な条件です。そのためには、理事会が教学を尊重した管理運営を行うよう担保する仕組みが必要です。

理事長、理事、監事による教育・研究活動への不当な介入が起らないよう、大学の自治を尊重することを私立学校法に明記することが必要です。

〈改正案 15〉

学校法人は、設置する大学の自治を尊重し、大学が行う教育・研究活動に不当な介入をなさないこと、また、教育・研究に係る重要な規則の制定・改廃、教員の人事、学部・学科の改廃、学生募集の停止、学生の入・退学や卒業等の重要事項については、教授会の審議を保障しなければならないことを定める。

16. 閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とする改正

学校を廃止することは寄附行為の変更が必要とされるため、私立学校法第42条1項の定めにより、理事長はこれを評議員会に諮問しなければなりません。しかし、学校法人が設置する学校の学生・生徒募集を停止することについては、評議員会に付議しなければならない事項として明確に定めていません。閉校を前提とする学生・生徒募集の停止は学生・生徒・教職員・保護者・地域社会に大きな影響を及ぼす重要な事項であり、評議員会の議決を要する事項として私立学校法に明記すべきです。

〈改正案 16〉

学校の閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とするよう改正する。

[6] 学校法人に透明な財政運営を義務づける改正

17. 利害関係人に財政資料等の写しを交付することを義務づける改正

2004年改正により、学校法人には「当該学校法人の設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人」が請求した場合は、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書を閲覧に供しなければならないことが義務づけられました。しかし、複写の提供ではなく閲覧にとどめて

おり、正当な理由なく理事会が閲覧請求を拒否した場合でも罰則規定に該当しないとするなど、学校法人の公共性を高めるうえで、きわめて不十分・不徹底なものになっています。

こうしたことから、全面的な財政公開を行っている学校法人がある一方で、学校法人会計基準に基づいて作成した決算書そのものではなく、簡略化した決算書しか開示しない理事会が少なくありません。ごく一部には、複写はおろか筆写さえ認めない私大理事会もあります。情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）に基づく開示でも、黒塗りの決算書しか開示されません。学校法人会計基準に基づいて作成された決算書のすべてが複写で提供されなければ、学校法人の財政は不透明なままです。学校法人の公共性を高めるためには、財政資料等について、「閲覧」ではなく「写しの交付」を義務づけることが必要です。写しの交付が必要な「財政資料等」は、学校法人会計基準に基づいて作成し所轄庁に届け出たすべての計算書類と監査報告書、私立学校法に基づく財産目録、事業報告書です。

一般財団法人・公益財団法人では、評議員及び債権者は、法人の業務時間内はいつでも計算書類や事業報告などの謄本または抄本（電磁的記録を含む）の交付を請求することができると定められています（一般社団・財団法人法第 129 条第 3 項、第 199 条）。加えて、正当な理由なくこれを拒否した場合には 100 万円以下の過料に処す罰則規定も設けられています（一般社団・財団法人法第 342 条）。私立学校法においてもこれと同様に、正当な理由なく計算書類の写しの交付を拒否する学校法人に対しては、過料に処すなどの罰則を設けるべきです。

〈改正案 17〉

- (1) 第 47 条（財産目録等の備付け及び閲覧）の「閲覧に供しなければならない」を「写しを交付しなければならない」と改正する。
- (2) 学校法人が正当な理由なく財政資料等の写しの交付に応じない場合は、第 66 条（罰則）の該当事項とするよう改正する。

18. 学校法人会計基準で会計処理を行うことを、私立学校振興助成法ではなく私立学校法に規定し、公認会計士による監査をすべての学校法人に義務づける改正

ほとんどの学校法人は、学校法人会計基準（1971. 4. 1 文部省令第 18 号、最終改正 2013. 4. 22 文部科学省令第 15 号）に基づく会計処理を行っています。しかし、学校法人会計基準による計算書の作成を義務づけられているのは、私立学校振興助成法による補助を受けている学校法人だけです（私立学校振興助成法第 14 条 1 項）。また、公認会計士による監査も私立学校振興助成法第 14 条 2 項で規定されており、私大経常費補助を受けない学校法人には義務づけられていません。

助成を受けるか否かにかかわらず、すべての学校法人は公教育機関であり、統一された基準による会計処理を行うこと、公認会計士監査を受けることが、公共性を高めるうえで必要です。

〈改正案 18〉

第 46 条、第 47 条 1 項を、次の趣旨にもとづいて改正する。

- (1) 学校法人会計基準で会計処理を行うことを私立学校法に規定し、すべての学校法人

が同基準に基づく計算書を作成することを定める。

(2) すべての学校法人が公認会計士監査を受けることを定める。

19. 投機的な資産運用を禁止する改正

デリバティブ取引で巨額な損失を出した大学や、デリバティブを組み込んだ仕組債で損失を発生させた大学をはじめ、いくつもの学校法人が投機的な資産運用により多額の損失を発生させています。損失を出した学校法人のなかには、学園財政や将来計画に深刻な影響が及んでいる法人もあります。しかし、多くの場合は理事長の辞任程度で幕引きが行われ、役員が投機的資産運用による損失を補填するなどの責任ある対応は行われていません。

こうした事態を招いた大きな原因は、文科省が私立大学理事会の投機的な資産運用を容認してきたことです。リーマンショック後、多くの大学がデリバティブ取引や仕組債による巨額の損失を出したことが明らかになった後も、文科省は資産運用に関する諸規程を整備するように通知するだけで、資産運用を容認する姿勢を変えませんでした（2009年1月6日付高等教育局私学部参事官通知「学校法人の資産運用について」）。しかし、このことは学校法人の自己責任で済ませることができる問題ではありません。

学生・保護者が負担する授業料と国庫助成によって運営されている私立大学が、その資産を投機的に運用すること自体が間違っています。2016年5月に改正された国立大学法人法は、資産運用を行う際には文科大臣の認定を受けること、運用資産は寄附金等を原資とする「業務上の余裕金」に限ること、運用方法は法令で定めたものに限定することなど、明確な制限を設けています。当然、デリバティブ取引などの投機的な資産運用は認めていません。

私立大学の公共性を担保し、教職員・学生・父母に対して責任ある大学経営を行わせるために、投機的な資産運用を禁止することが必要です。

〈改正案 19〉

「寄附行為作成例」第30条（積立金の保管）「基本財産及び運用財産中の積立金は、確実な有価証券を購入し、又は確実な信託銀行に信託し、又は確実な銀行に定期預金とし、若しくは定期郵便貯金として理事長が保管する」の趣旨を私立学校法に明記する。

[7] 私立学校法の条文構成等に関する改正

20. 私立学校法の条文構成を、共通部分と学校段階ごとに区分する改正

私立学校法は、すべての「学校法人」を対象に、設置する学校の段階・種別にかかわらず一律に規定しています。しかし、国立大学には国立大学法人法があり、学校教育法では学校段階別に規定が設けられています。幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学というすべての学校段階・種別における管理運営のあり方を単一の法律で規制することは、そもそも制度設計上大きな無理があるといわざるを得ません。

1949年12月の衆議院文部委員会は、私立学校法案の採決に先立って、「一つの法律をもって幼稚園より大学にわたる私立学校に関する法律を定めることは、それぞれ教育内容及び制度等の点で異なるところが多いので、自主性及び特殊性をむしろ損ずる憂いがある。将来は私立大学については別な法律を定めること」を政府に要望し、文部大臣は「将来において適切なる処置をいたす」と答弁していました。同様に、1950年9月に発表された教育刷新審議会（1949年6月に教育刷新委員会が改称、中央教育審議会の前身）の報告書『教育改革の現状と問題』は、「大学を幼稚園、各学校と一律にこの法律に取り扱ったことによって、大学が他の学校とは全く異なってもつ価値、すなわち学術の研究機関として、学術、文化の発展の中心であるという性格を尊重し、明確にしていないこと、また著しく規模を異にするものを同時に同列に扱うことによって実状に則しない不便のあること等の欠点を持っていることは指摘さるべきであろう」と述べていました。こうした私立学校法の欠陥は、学校法人制度発足直後からの重要課題として認識されながら、私立学校法制定から68年が経過した現在も改善されていません。このことが、私立大学が我が国の高等教育機関の主要な設置形態であるにもかかわらず、それにふさわしい公共性を担保した管理運営が行われていないことの大きな原因となっています。

私立学校法が、私立大学の公共性を真に担保する法律であるためには、学校教育法と同様に、共通部分と学校段階ごとに区分した部分とに条文構成をあらため、各学校段階の特性にふさわしい形・内容の法律とすることがぜひとも必要です。

〈改正案 20〉

学校教育法と同様に、私立学校法の条文構成をすべての学校種別に共通する部分と学校段階ごとに区分した部分にあらため、各学校段階の特性にふさわしい形・内容の法律とするよう改正する。

21. 「寄附行為」を「定款」に変更する改正

2006年の民法改正と一般社団・財団法人法の成立により、旧民法にもとづいて「寄附行為」と呼ばれていた財団法人の基本規則も、現在では、株式会社や社団法人と同じく「定款」の語が使用されるようになりました。「寄附行為」という語から「定款」に相当する法人の規則であると理解することは、法律を学んでいない一般人にはきわめて困難です。社会通用性という観点からも、学校法人においても「寄附行為」を「定款」と名称変更すべきです。

〈改正案 21〉 「寄附行為」を「定款」に変更するよう改正する。

以上

◇速やかな法改正を求める事項◇

『日本私大教連の私立学校法改正案』で提示した 21 項目の改正案のうち、大学法人の公共性・透明性を担保するうえで極めて基本的な事項であり、また理事長や一部理事による専断的運営のもとで引き起こされる不祥事、とりわけ財政運営にからむ不正を未然に防止するために重要な 8 項目を以下に提示します。これら事項について速やかな法改正を求めます。

1. 利害関係人に財政資料の写しを交付することを義務づける改正

〈改正案 17〉

- (1) 第 47 条（財産目録・役員名簿等の備付け及び閲覧）の「閲覧に供しなければならない」を「写しを交付しなければならない」と改正する。
- (2) 学校法人が正当な理由なく財政資料等の写しの交付に応じない場合は、第 66 条（罰則）の該当事項とする。

2. 役員名簿の公表を義務づける改正

〈改正案 3〉

第 47 条の対象とする書類は、理事、監事、評議員の名簿を追加し、財産目録・役員名簿等とする。この名簿には、寄附行為等の規程で定める資格（常務理事、専務理事等）、学外理事については所属（職業等）も記載するよう定める。

3. 学校法人会計基準で会計処理を行うことを、私立学校振興助成法ではなく私立学校法に規定し、公認会計士による監査をすべての学校法人に義務づける改正

〈改正案 18〉

- 第 46 条、第 47 条 1 項を、次の趣旨にもとづいて改正する。
- (1) 学校法人会計基準で会計処理を行うことを私立学校法に規定し、すべての学校法人が同基準に基づく計算書を作成することを定める。
- (2) すべての学校法人が公認会計士監査を受けることを定める。

4. 監事に、設置する私立学校の教職員を含むことができるようにする改正

〈改正案 7〉

監事のうち 1 名は、当該学校法人が設置する私立学校の教職員が兼ねることができるように改正する。

5. 監事が不正などの事実を発見した場合は、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づける改正

〈改正案 8〉

監事が学校法人の業務や財産に関し不正の行為や法令・寄附行為に違反する事実を発見したときは、これを所轄庁・理事会・評議員会に報告するよう改正する。

6. 評議員会のチェック機能を高めるために、「評議員のうちから選任された理事」以外の理事は、評議員を兼ねてはならないとする改正

〈改正案 12〉

評議員から選出された理事を除き、理事は評議員を兼ねないよう改正する。

7. 学校の閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とする改正

〈改正案 16〉

学校の閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とするよう改正する。

8. 投機的な資産運用を禁止する改正

〈改正案 19〉

「寄附行為作成例」30条（積立金の保管）「基本財産及び運用財産中の積立金は、確実な有価証券を購入し、又は確実な信託銀行に信託し、又は確実な銀行に定期預金とし、若しくは定期郵便貯金として理事長が保管する」の趣旨を私立学校法に明記する。