

「学校法人制度の改善方策について（案）」に関するパブコメ提出意見

日本私大教連中央執行委員会
(2018.10.5 提出)

(※以下、「学校法人制度の改善方策について（案）」は「改善方策案」と略す。)

2 学校法人の自律的なガバナンスの改善・強化について

1. 中長期計画の策定（2の（3）（8））に関する意見

法律によってすべての大学法人・短大法人に中長期計画の策定を一律に義務付けることには反対である。

中長期的な展望をもつことは重要であるが、中長期計画を策定するには、理事会が日々の教育研究活動と将来の改革を担う教学（教職員集団）や教職員組合と真摯に議論を積み重ね、合意形成のための努力を尽くすことが肝要である。

ところが現実には、中長期計画を各設置校内部で共有している大学法人はわずか 14.2%にしか過ぎない（私学事業団「学校法人の経営改善方策に関するアンケート調査」報告、2015年）。また、日本私大教連の加盟組合においても、理事会がエビデンスに基づかない財政見通しや将来予測による「計画」を立て、一方的に人件費を削減するなどといった問題を生じさせている事例が散見される。

このような現状において、全大学法人・短大法人に中長期計画の策定を一律に義務付ければ、中長期計画の粗製濫造を引き起こし、教職員の意欲と士気を低下させることにつながりかねない。

なお、「改善方策案」が「中長期計画を策定に際して評議員会にあらかじめ意見を聴くこととすべき」（12 頁）とし、評議員会が計画策定、実施過程のそれぞれの段階で積極的に関与できるよう工夫することを提案していることは一定意義があるものとするが、教学との合意形成の重要性についても言及すべきである。

2. 「ガバナンス・コード」の策定の推進（2の（4））に関する意見

「ガバナンス・コード」を過大評価すべきではない。「改善方策案」が例示するような多くの事柄を盛り込んでも努力目標にしかならず、実効性は期待できない。「コンプライ・オア・エクスプレイン」についても義務付けることができない以上、不祥事を引き起こすような学校法人にはまったく効果を及ぼさない。学校法人の公共性・透明性を担保するためのルールを私立学校法において明確にすることを前提とすべきである。

3. 役員の責任の明確化（2の（5））に関する意見

・「ア」、理事及び監事が善管注意義務を負うことについて、私立学校法においても規定を置くべきという提案に大いに賛同する。

現行の私立学校法では役員¹の忠実義務が規定されているのみで、役員¹の不法行為、違法行為の抑止力として非常に不十分であるので、善管注意義務を明示する法改正を求める。

- ・「イ」、理事及び監事について法人に対する任務懈怠によって生じた損害を賠償する責任やその職務を行うについて悪意又は重大な過失があったときは、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を負う」ことについて、私立学校法においても同様の規定を置くべきである。

現行の私立学校法では、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、他の理事や監事、評議員が損害賠償責任を問うことは極めて難しく、役員¹の責任を曖昧なものとする一因となっている。明確な法改正を求める。

- ・「エ」、私立学校法においても、学校法人の役員報酬に関する基準を規定すべきとの提案に大いに賛同する。個々の役員がどのような支払基準に基づき、いかなる報酬を支払われているかが不透明なままでも許されている現行制度は問題である。

また「改善方策案」では、報酬基準の策定に際してあらかじめ評議員会の意見を聴くこととすべきと提案しているが、不十分である。一般社団・財団法人法と同等に、役員報酬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を経て決定するよう私立学校法を改正することを求める。

- ・「オ」、私立学校法においても、会社法を参考に、代表権の有無にかかわらず、理事が自己又は第三者のために学校法人と取引するときは利益相反行為の対象とするとともに、関連する損害賠償等の規定を整備すべきとの提案に賛同する。

4. 理事・理事会機能の実質化（2の（6））に関する意見

8頁「学校法人全体の運営に、すべての理事が責任を持って参画し、各理事が適切に職務を遂行するためには、内部統制システム（法令遵守体制等を含む）の体制整備及び運用を含め、理事会における議決事項の明確化、理事会への業務執行者の報告事項の明確化、適時・適切な実効性ある理事会の開催、学内理事及び外部理事の役割の明確化、研修の強化等の理事会機能の実質化・実効性確保の方策が必要である」との指摘には賛同するが、その方策を実現するための具体的な提案が一切示されていないのは問題である。

少なくとも、以下の私立学校法改正が必要と考える。

- 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定める。
- 「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、「書面により意思表示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。
- 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。

関連して、9頁には「経営サイドと教学サイドの連携が重要である」との指摘がなされているが、その内容は非常に不十分かつ一方的なものである。すなわち、「改善方策案」は、常任

理事会を設けている場合は学長等をそのメンバーとすること、経営情報について十分に共有することを例示しているが、これらは学校運営において公共性・透明性を担保するための極めて基礎的な条件である。このようなことすら実行していない学校法人を許容する現行の学校法人制度は重大な欠陥を有しているのであって、例示で済ましてよい問題ではない。

また、「改革への教職員の参加意識を高めていくことが必要」との記述には、改革の主体は学校法人であるとの認識がうかがえる。日々の教育研究活動とその改善・改革を担っているのは教職員に他ならない。そうであるにもかかわらず、いくつかの学校法人においては、理事会とごく一部の教職員が教学の意見も聴かずに策定した「改革」方針をトップダウンで強行し、教学に混乱を生じさせ、学生にも不利益を及ぼす事例が生じている。この間発生している私立大学の不祥事も、理事会による大学への介入・支配が原因となっている。こうした事態を防止するには、理事会が教学の意思や合意形成を尊重した管理運営を行うことを担保する仕組みが必要である。よって、私立学校法において、学校法人が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、教授会の審議を保障しなければならないことを定めるよう、改正を求める。

5. 監事機能の実質化のうち監事の選任（2の（7）①）に関する意見

（7）①では、監事の選任について、「監事の選任に関しては、評議員会の同意を得て理事長が選任する」としているが、監事を選任する際、業務執行の責任者である理事長の判断のみで選任するのではなく、最終的な意思決定機関である理事会における審議を踏まえて選任することが適当である」と提案しているが、まったく適当ではない。

この提案では、現行私立学校法 38 条「監事は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する」を「理事会が選任する」と改正する方向を提案しているのか否か不明瞭であるが、いずれにしても、「監査を受ける者が監査する者を選任する」構造にはまったく変わりが無い。私立大学における不祥事のほとんどは、理事長ほか一部トップの専断や私物化によって引き起こされているが、そうした学校法人では理事会はイエスマンで固められ、評議員会もチェック機能を果たせない構造になっている。そうした学校法人において監事を評議員会の同意を得て、理事会で選任したとしても、監事が実効性のある監査を実施することはまったく期待できない。また「改善方策案」が（7）②で「主要な論点」として提案している法改正がされたとしても、まったく実効性は担保されない。

「監査を受ける者が監査する者を選任する」構造を改めなければ、監事機能の実質化は図られないのであるから、一般社団・財団法人法に準じ、監事は理事会ではなく評議員会において選任するよう私立学校法を改正すべきである。

また関連して、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、私立学校法を改正することを求める。私立学校の教職員こそが日常の業務を通じて、理事・理事会の不正にいち早く気づくことができる。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

ほかがない。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ある。

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、このことは「改善方策案」でも触れられているところである。この点からも、現行法が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ことは、不適切である。

6. 監事機能の実質化のうち「主要な論点」(2の(7)②)に関する意見

- ・「ア」、私立学校法においても、監事に違法行為等差止請求権を付与し、監事が当該請求権に基づき、理事に対し、著しい損害が生ずるおそれがあるときは違法行為等を差し止めることを請求でき、理事が従わない場合には、最終手段として裁判所に法的手続（仮処分命令）を申し立てることができるよう、規定を置くべきであるとの提案に賛同する。
- ・「イ」、私立学校法においても、理事は、法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、当該事実を監事に報告しなければならないとの規定を新たに置くべきであるとの提案に賛同する。
- ・「エ」、私立学校法においても、理事が不正行為をしている場合等に、監事が理事長に対して理事会招集請求できるように新たに規定すべきであるとの提案に賛同する。
- ・「ウ」については、私立学校法上、監事の監査対象として「理事の業務執行」を明確化すべきとの提案に限って賛同できる。

しかし、二段落目の記述、「監事の職務対象として規定されている「学校法人の業務」は、財務面に限定されるものではなく、学校法人の業務の中心である教学面から捉えた学校の運営も含まれるものである。個々の教育研究内容に立ち入ることは適当ではないが、例えば、学部・学科の改組や学生・生徒の募集計画、自己点検評価サイクルの稼働状況等、法人経営の重要な要素となる教学的な面については、各法人において、監事監査の対象として明確に位置づけることが求められる」との提案は非常に問題が大きい。

学校法人の事業の中核は学校経営であり、経営と教学は密接不可分な関係にあることは確かであるが、しかしだからこそ、あたかも「個々の教育研究内容」以外は理事会の専権事項であるかのように断定的に述べることは問題である。ここで例示している「学部・学科の改組や学生・生徒の募集計画」は、教学運営や教育研究においても重要事項であり、それを単純に「学校法人の業務」であり「監事監査の対象として明確に位置づける」べきとするのは乱暴に過ぎる。

また、「個々の教育研究内容に立ち入ることは適当ではない」との指摘は憲法に規定された「学問の自由」を踏まえたものと推察するが、教員集団、組織としての「学問の自由」「大学自治」については、学校法人理事会が立ち入ってもよいとも取れる記述は問題である。

教育研究に関する重要事項と経営に関する重要事項は、多くの場合、密接な緊張関係にあるのであるから、「監事監査の対象」については、学校法人理事会が学校と十分な意思疎通を図り、教学の意向を尊重して最終的な意思決定をしているか否かといったプロセスや、

経営と教学の合意の下に策定された計画の進捗状況などに限定し、監事はあくまで理事会の業務執行状況を監査することとすべきである。

したがって、2(7)②の「ウ」の段落目の記述は全面削除するか、大幅に修正することを求める。

7. 評議員会機能の実質化(2の(8)①)に関する意見

「改善方策案」は、「学校法人の評議員会については諮問機関としての位置づけを維持すべきである」(11頁)と強調しているが、学校法人の業務に関する重要事項については評議員会の議決を要すると私立学校法を改めるべきである。

現行私立学校法42条は、学校法人の業務に関する重要事項(予算、借入金、重要な資産の処分、事業計画、寄附行為の変更、合併、収益事業、解散、その他寄附行為で定めるもの)の決定に際して、理事長があらかじめ評議員会の意見を聞くことを義務付けている。しかし、「意見を聞く」だけでは評議員会の総意は明確にならない。理事会の提案について評議員会で議論を尽くした結果、理事会の意向にそぐわない意見が大勢を占めたとしても、「意見を聞いた」という事実しか記録されず、理事会が評議員会の多数意見と異なる決定をした場合であっても、説明責任を果たすことすら求められないのは、公共性が高い学校法人のあり方として問題である。

8. 評議員会機能の実質化(2の(8)②)「理事と評議員の兼務」に関する意見

「改善方策案」は「理事と評議員の兼務」について、「チェック機能について着目した場合、理事と評議員の兼務は好ましくないとの見方もあるが、学校運営に対してそれぞれの立場から幅広い意見を議論し、提言するという諮問機関としての機能に着目した場合、兼務は必ずしも妨げられない」との考えを表明しているが、まったく説得力に欠く。

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る。「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、評議員会の実質化を妨げる要因となっており、私立学校法の大きな欠陥のひとつである。一般財団法人・公益財団法人法では、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ている。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べきである。

また「改善方策案」は、「ア」の二段落目で、「評議員会の際に、当該議案の担当理事は執行部としての説明に徹し、評議員からの意見を引き出すように努めること、法人の規模に応じて理事の数に対して十分な数の評議員を置くこと、外部理事が評議員を兼務する必要性の検討など、運営上の工夫が考えられる」と述べている。各法人の「工夫」に委ねて事が済むのなら、不祥事など発生しない。評議員会のチェック機能を担保し、評議員会の活性化を図るために、少なくとも以下の点について私立学校法に規定を置くべきである。

○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）。

- 評議員の選任方法については、現行法において「寄附行為の定めるところにより選任された者」とのみ規定しているため、少なくない学校法人が寄附行為において理事会もしくは理事長が選任すると定めている。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のは当然である。したがって、学識経験者を含め、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。
- 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。
- 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）とするよう定める。
- 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定める。

3 学校法人の情報公開の推進について

1. 学校法人に関する情報公開の充実（3の（2））に関する意見

「改善方策案」においては、「公開」と「公表」の区別について説明がなく不親切である。

「公開」が閲覧対象とすること、「公表」が一般に広く知らせることを意味するとするならば、少なくとも大学法人・短大法人については、寄附行為、役員名簿、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、監事の監査報告書のすべてについて、「公表」することを私立学校法において義務づけるべきである。

「改善方策案」は、寄附行為、役員名簿、財産目録、監事の監査報告書については、一般市民を対象とした閲覧に留めることを提案しているように読めるが、これらについては「公表」を義務づけないとする理由はない。

2. 財務情報に関する会計監査（3の（3））に関する意見

会計監査人による会計監査の根拠規定を、私立学校振興助成法から私立学校法に移すということには賛同するが、「改善方策案」は「移すことを検討すべき」としており、曖昧である。なおも検討課題であると言うのであれば、その理由を明示すべきである。

「私立大学等の振興に関する検討会議 議論のまとめ」（2017年5月15日）では、「各機能の強化や情報公開の推進により、透明性あるガバナンスが担保されるよう、主に以下の改善を図っていくことが必要」として、「会計監査人による監査について、学校法人の公益性の向上や、他法人制度においても助成制度ではなく法人制度に立脚して定められている状況等を踏まえて、私立学校振興助成法から私立学校法への根拠の変更（学校法人会計基準についても同旨）」と明記している。これを踏まえ、会計監査人による会計監査、学校法人会計基

準による会計処理を私立学校法において規定すべきである。

3. 出資会社運営の透明性の確保（3の（4））に関する意見

「改善方策案」は、「出資会社運営の透明性の確保に向けた取組の工夫が求められている」など、学校法人に「配慮」や「工夫」を求めるに留めており、非常に不十分な提案となっている。

大学法人においては学校法人出資会社の情報開示水準を高めることは喫緊の課題である。現在、出資会社について貸借対照表における注記が義務付けられているのは、名称及び事業内容、資本金又は出資金の額など5項目のみで、監査対象にすらなっていない。出資割合が2分の1未満の場合は、まったく注記する必要もないとされている。学校法人の公共性に鑑みれば、私企業よりも高い水準の開示が求められるのは当然のことであり、私企業における影響力基準を適用し、15%以上の出資会社やSPC（特定目的会社）については、役員名などの基本事項とその財務諸表を開示すること、学校法人本体の計算書類の一部として監査対象とすることが必要である。

4 文部科学大臣所轄法人を中心とした学校法人の経営の強化について

1. 学校法人の経営の強化（4の（1）～（3））に関する意見

ここでいう「経営の強化」は、私立大学への国の予算措置を増やさない前提で、18歳人口の減少に合わせて採算の取れる部門に特化することを求めているに等しい。私立大学が「求められる役割を最大限果たしていくため」に必要なことは、国立大学に比して圧倒的に乏しいまま放置されている予算措置を引き上げ、国立私立間の異常な格差を是正することである。「改善方策案」は3頁で「国公私を通じた公平な競争環境下での切磋琢磨が必要」と述べながら、非常に不公平な競争環境には何ら言及せず、私大セクターを縮小させる方針のみ提示することは、文科行政の責任放棄に他ならない。厳しく批判する。

その上で一点付言すれば、連携・統合や学部単位等での事業譲渡に関して、教職員の雇用について一切言及がないことも極めて無責任である。民間企業においても、譲渡人の雇用責任や、譲受人への労働契約の継承は社会の注目を集める大きな問題である。ましてや高い公共性が求められる学校法人が、事業譲渡に際して教職員を乱暴に解雇したり、本人同意を得ずに譲渡を行ったり、譲受人が賃金・労働条件を合理性なく引き下げるなどといった問題を生じさせないよう、方向性を明示すべきである。

2. 経営指導の充実方策（4の（4）①）に関する意見

「改善方策案」は、「学校法人が経営力の強化に最大限の取組を行っても、なお経営困難な状況に陥る私立大学が生じることは避けられない」との見通しを前提とし、文科省の学校法人運営調査による「新しい経営指導のスキーム」を活用した経営指導を実施することが適切であると述べているが、極めて無責任な議論であり、強く抗議する。

「改善方策案」は「経営指導の充実」と述べているが、その本質は「充実」などではなく、文科省が「経営悪化傾向にある学校法人」に対し早期撤退を迫ることを可能とする、新たな

行政指導の枠組みを実施することである。文科省が7月30日に発した高等教育局長「通知」によれば、「経営指導強化指標」により指導が必要な学校法人を選定し、「3年程度を目安に経営改善の実績を上げるよう、きめ細かい集中的な指導」を行い、「実績」が上がらなければ、「部局の募集停止、設置校の廃止、法人解散等も含む」経営上の判断を迫るという「スキーム」である。

そもそも私立大学の「経営困難」は、単に18歳人口の減少のみに起因するものではない。その原因は第一に、私立大学が日本の学部教育の7割以上を担っているにもかかわらず、私立大学等経常費補助は国立大学等運営費交付金に比して、学生一人当たりで見れば13分の1と極端に低く、私立大学が学生生徒納付金収入に強く依存しなければ教育研究活動を維持することができないといった構造にある。学生の学費負担を軽減する諸施策についても私立と国立の間には大きな格差が設けられており、給付型奨学金制度も対象人数・給付額とも非常に限定的である。くわえて、とりわけ地方・中小規模私大の経営が厳しい状況にあるが、その原因は単純にそれら大学の教育の「質」や経営によるものではなく、地方の大学進学率が大都市圏に比して非常に低い状況にあることや、その背景にある経済状況や所得の格差、また大学のスケールメリットの格差など、複合的要因があることは周知の事実である。こうした構造的問題にまったく触れずに、問題の所在を学校法人の「経営力」に矮小化し、行政指導の強化により私立大学の撤退を促進すべきといった議論は断じて容認できない。