

## <私立学校法改正に関する要求書（2）>

### 学校法人制度改革特別委員会の「報告書」に関する意見

#### —不祥事の発生を未然に防止する私立学校法の改正を—

2022年3月15日

日本私立大学教職員組合連合

中央執行委員会

3月17日に開催される学校法人制度改革特別委員会（第5回会議）において、同委員会の報告書案が提案・審議される。3月22日の予備日に第6回会議が開催されなければ、第5回をもって審議を終結することが予定されている。

3月9日の第4回会議で配付・説明された全私学連合の「学校法人ガバナンス改革に関する考え方」（3月4日付）では、私学団体の一致した意見として、私立学校法の根本的な欠陥を温存することを求めており、重大な危惧を抱かざるを得ない。

私立学校法の根本的な欠陥は、理事・監事・評議員の選解任規定が一切なく、理事長・理事会がすべて選任するものと寄附行為で決め得ることにある。繰り返される不祥事を防止するためにこれを正すことは、社会的な要請である。それに背を向けて本質的な改正を見送ることになれば、第二、第三の日本大学事件が発生しかねない。

私たちは、学校法人制度改革特別委員会の報告書に以下のことを盛り込むよう、強く求める。

#### I 評議員会の権限について

1. 学校法人の基礎的変更（任意解散、合併、それに準じる程度の寄附行為の変更）に加え、学校法人業務の重要事項である以下の事項を、評議員会の議決を要するものと定めること。

- ①計算書類の承認
- ②組織変更（設置校の閉校を前提とする募集停止、事業の一部もしくは全部の譲渡・譲受・設置者変更）
- ③中期的な計画の基本方針
- ④役員に対する報酬の基本方針

学校法人業務の重要事項の決定にあたり、理事長が評議員会の意見を聴くだけで足りるとして、いることは、私立学校法の根本的な欠陥のひとつである。

学校法人制度改革特別委員会（以下、特別委員会という）の福原紀彦主査による「覚書」（以下、「主査覚書」という）は、「学校法人の基礎的変更（任意解散（私学法50条）・合併（私学法52条））及びそれに準じる程度の寄附行為の変更（私学法45条）について、理事会の決定とともに評議員会の決議（承認）を要することとする」としている。この点は第3回会議（2月22日）の最後に、主査より委員会として合意がなされた旨の確認もされている。

それにもかかわらず、全私学連合はこれを覆し、「理事会の諮問機関であることを原則とする」

と求めている。理事長の諮問機関から理事会の諮問機関へと変わるにすぎない。

主査覚書および第3回会議の確認に立ち戻り、任意解散、合併、それに準じる程度の寄附行為の変更を評議員会の議決を要するものと定めることは必要不可欠である。さらに、冒頭に挙げた学校法人の重要事項である①～④を、評議員会の議決を要する事項に加える必要がある。①（計算書類の承認）は、学校法人運営の根幹に関する事項である。②（組織変更）は、学校を設置することを目的とするのが学校法人なのであるから、設置する学校の廃校を前提とする募集停止、設置校の他法人への譲渡や他法人からの譲受など、設置者変更に関する事項は、学校法人の基礎的変更と同水準のものである。③（中期的な計画の基本方針）、④（役員に対する報酬の基本方針）は主査覚書で「将来を見据えた課題としたい」として挙げられている事項であるが、先送りすることなく、両者も評議員会の議決を要する重要事項に入れるべきである。

## 2. 評議員会の議決を要する事項を寄附行為で定めることを可能としている現行 42 条 2 項を残すこと。

現在でも、現行法第 42 条 2 項にもとづき、重要事項について評議員会の議決を要すると寄附行為で定めている学校法人は少なくない。

任意解散、合併、寄附行為の変更、計算書類の承認、組織変更、中期的な計画の基本方針、役員に対する報酬の基本方針を評議員会の議決を要する事項と定めた場合でも、それら以外の事項を評議員会の議決を要する事項とすることを阻害してはならない。

## II 理事の選任について

### 1. 理事の選出機関を寄附行為において明記すると定めること。

### 2. 理事長・理事会による理事の選任を定める寄附行為は無効とするよう定めること。

主査覚書は、「監視・監督機能を万全に発揮させる最重要な手段」は、「理事会の構成員である理事と理事長の選任（選定）・解任（解職）による監督であり、そのあり方を法定することが必要となる」と重要な指摘をしたうえで、「まず、理事の選任機関として、評議員会その他の寄附行為に定める機関を明確にするよう法的に措置する必要がある（評議員会、理事会以外にも、役員選考会議、設立団体、選挙実施機関など任意の機関を定めることも考えうる）」としている。

私たちは、理事の選出機関を寄附行為において明記することを法定することに賛成するものである。ただし、理事会による選任を認めることは、この改正の意義をまったく損なうことになる。主査覚書は、理事長個人ではなく理事会が選任するならば公正さが担保されるという前提に立つものと思われるが、理事会が理事長に異を唱えられない理事で構成されていれば、理事会の意思は理事長の意思とイコールとなる。したがって、理事長・理事会による選任を定める寄附行為は無効とすることを合わせて法定するよう求める。

全私学連合は、「異常事態が発生した場合」に評議員会が理事長・理事を解任する権限を認めるとしているが、異常事態が発生してからでは遅いのであって、選任の段階で上記の措置を講じることが不祥事の未然の防止のために不可欠である。

### Ⅲ 評議員の選任・構成等について

1. 評議員の選任を理事長・理事会が行うことを定めた寄附行為は無効とするよう定めること。ただし理事会による推薦は妨げない。

主査覚書は、「評議員の選任方法については、理事会による推薦等があることはあり得ても、全面的に理事長や理事会に委ねてしまうことになる状況は適切ではなく社会の理解も得られない」と述べている。まさしくこの点が私立学校法の重大な欠陥であり、評議員の選任を理事長・理事会が行うことを定めた寄附行為は無効とするよう法定することは必要不可欠である。なお、候補者の情報を提供するという範囲で、「理事会による推薦」があり得るという指摘は同意できるところであるが、理事会の推薦に「もとづき」や「ふまえ」と盛り込むことをせず、「理事会による推薦を妨げない」とするよう求める。

2. 評議員会を従前どおり諮問機関であることを原則とするのであれば、現職教職員の人数に上限を設けることに反対である。

特別委員会第2回会議（2022年2月9日）で配付・説明された私たち日本私大教連の「私立学校法に関する要求書」（2月7日付）では、評議員会の構成について、「①教職員から選出された者、②卒業生から選出された者（教職員を除く）、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（教職員を除く）とし、評議員定数に占める割合を①は4割程度、②③は3割程度とすることを規定すること」を求めた。しかしこれは、「学校法人業務の重要事項は、第42条2項適用法人と同じく、評議員会の議決を要するものとする」ことを前提とした意見である。

もしも原則的に諮問機関であることを維持するのであれば、現職教職員の人数を「4割程度」と半分以下にする必要はない。各学校法人の判断において、「学内の多様な声を聞く」という機関設計もありえるからである。また、評議員の人材確保が困難であるという私学団体の主張に対する解決策にもなる。

3. 評議員の選任方法は、①教職員から選出された者、②卒業生から選出された者（教職員を除く）については、それぞれの区分における選挙等の民主的な手続きにより選出された者とする、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（教職員を除く）については、明瞭な適格条件を寄附行為に定めることを規定すること。

4. 評議員会の議長は評議員の互選により選出すると法定すること。評議員会が招集されない場合の手順、手続きを定めること。

現行私立学校法は「評議員会に、議長を置く」（41条4項）としか定めていないため、諮問する側の理事長が諮問される側の評議員を兼ねるばかりか、その議長になるという不公正がまかりとおっている実態がある。評議員会議長は、評議員の互選により選出することを法定すること、理事長だけでなく評議員会議長が評議員会を招集することができるものとする必要がある。

「理事長は、評議員総数の三分の一以上の評議員から会議に付議すべき事項を示して評議員会

の招集を請求された場合には、その請求のあつた日から二十日以内に、これを招集しなければならない」(41条5項)と規定されている。ここに、理事会、評議員会議長を加えるべきである。

また、評議員会が招集されない場合は、監事が「不正の行為又は法令若しくは寄附行為に違反する重大な事実があることを発見したとき」に当たるのであるから、監事は理事長だけでなく、理事会、評議員会議長に対して評議員会の招集を請求することができるものとすべきである。

#### IV 監事について

##### 1. 監事は評議員会において選任すると定めること。ただし、理事会による推薦は妨げない。

監査を受ける者が監査する者を選任するという明らかに不合理な規定を改め、評議員会で選任するものとすべきである。主査覚書が「監事の選任を理事長ではなく評議員会の任務とし、役員近親者の監事の就任を禁止」するよう提起していることは当然である。

特別委員会第4回会議では、評議員会には監事候補者を見つけることが困難であるから「理事会の推薦」を規定すべきとの意見が複数の委員より出された。しかし、「理事会の推薦にもとづき、評議員会が選任する」と定めた場合、理事会の推薦がなければ評議員会が選任できないという解釈・運用がまかり通ることになり、監査を受ける側の意思が反映する現状と変わらない事態になる。理事会の推薦に「もとづき」や「ふまえ」と盛り込むことをせず、候補者の情報を提供するという範囲で、「理事会による推薦を妨げない」とするよう求める。

##### 2. 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休職して就任できるようにすること。

教職員は日常の業務を通じて学校法人の実情をよく把握しており、理事長・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。

設置者である学校法人と、学校法人によって設置された私立大学は、それぞれが別の法律で規定された別の組織である。したがって、教職員が理事長・理事会の支配下にあるという認識は誤りであり、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に合理性はないと考えるが、監事在职期間中は休職するものとするれば、監事としての独立性がいっそう確保され、監事業務に集中することができ、監事機能の充実に資する。監事のなり手を見つけれないという私学団体の主張の解決策にもなる。

##### 3. 監事による調査・是正勧告、差止請求の手続きを明確にすること。

一般社団・財団法人法(以下、「法人法」という)では、監事は、理事が評議員会に提出しようとする議案等を調査し、そこに法令・定款違反や著しく不当な事項が認められるときはその旨を評議員会に報告すること(法人法102条、197条、法人法施行規則17条等)、監事による調査を理事が妨げたときは100万円以下の過料に処すこと(法人法342条5号)など、監事の実効性を高める措置が様々に講じられている。私立学校法2019年改正でも取り入れられていないこうした内容を、定めるべきである。

また、監事の違法行為差止請求権が現行法で規定されたところであるが、当該理事長・理事が応じず、差止請求訴訟ないし仮処分申し立てという法的手段に訴えたときには、すでに手遅れとなっている場合が多いと想定される。不祥事を未然に防止することが肝要であるから、差止請求の手続きを明確にし、実効あるものとする必要がある。

#### 4. 監事監査の対象を評議員・評議員会に拡大すべきではない。

主査覚書は、「評議員会に対する牽制」として、「評議員の不正行為や法令違反については、監事が監査を通じて把握しその旨を所轄庁・理事会・評議員会に報告することとし、究極的な場合においては所轄庁による解任勧告の対象としてはどうか」としている。全私学連合も監事が評議員会の業務について監査し、「不適切な意思決定や行為がなされている」場合は是正勧告を出すことを求めている。しかし、これには反対である。評議員会を議決機関としている一般社団・財団法人法でも、そのような規定はしていない。ましてや評議員会が原則的に諮問機関にとどまるのであれば、監事監査の対象は、執行機関である理事会を中心とするという従前通りでよい。諮問機関にすぎない評議員・評議員会は不正を実行する主体とはなりえない。それでも理事長・理事会と結託して違法・不正行為を行う評議員が出てくるときには、現行法が定める「学校法人の業務」(37条3項1号)の監査という枠内で対処すればよいことである。さらには、こうした評議員に対しては、評議員会が注意・勧告・解任できるようにすればよいことであり、「所轄庁による解任勧告の対象」にするというのは明らかに行き過ぎである。これらの措置を盛り込めば、諮問機関でしかない評議員・評議員会がさらに萎縮し、自由に意見を言うことすらできなくなり、従来以上にその役割を低下させかねない。

## V 会計監査、子会社について

### 1. 会計監査人（公認会計士または監査法人）による監査を受けることを定めること。

助成を受けてい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、財務諸表に対しては公認会計士監査を受けるよう法定することが、公共性を高めるうえで必要である。

高等学校等法人でも、幼稚園法人でも、その97.7%が現に公認会計士監査を受けている。また公認会計士監査に要するコストは、監査の業務量、つまり財政規模に比例するものであるから、小規模法人には負担が重いと主張する私学団体の意見に正当性はない。それでも、2.3%の法人にとってはコストであるというならば、公認会計士監査が任意である認定こども園等で監査報酬に対する補助が行われているように、経常費補助の仕組みのなかで措置を検討すればよいことである。

### 2. 子法人を監査の対象にすること。

学校法人の出資による会社（子会社）など子法人を監査対象にすることは、学校法人の公共性、近時の不祥事事例をふまえれば、当然に必要である。現状は、名称及び事業内容など5項目を貸借対照表の注記に記載するよう求められているのみで、出資割合が2分の1未満の場合はその注

記さえも必要がなく、学内者にさえ子法人の実態がわからない学校法人もある。子法人を監査対象とし、適切な情報開示も義務づけるべきである。

## VI その他、特別委員会での論点について

### 1. ガバナンスに関する事項は、設置する学校段階や規模ごとに区分すべきでない

各私学団体が、地方・小規模法人には負担であると繰り返し主張し、法改正に抵抗していることには驚きと憤りを禁じ得ない。ためにする議論であり、それらの主張に正当性はない。

第一に、評議員、監事の人材確保が困難であるというものであるが、現に必要な人員を確保して運営しているのであって、それらの人数を増やす提案は誰からもなされていない。

第二に、評議員会が学校法人の重要事項について議決を要するものにする、評議員会の運営が大変になるという主張であるが、失当である。現に評議員会の意見を聞くために、議案を説明し、質疑を行うことはしているはずであり、そのうえで承認の手続きを行うことさえ負担だという主張は理解できない。

第三に、理事が評議員を兼職することを禁止すると、理事会と評議員会との情報共有が損なわれるというものであるが、理事会メンバーは評議員会に議案提案者として出席するのが普通であり、評議員会のみで議論するわけではない。

第四に、規模の大小に関わらず、すべての私立学校は公共性を有することが憲法・教育基本法等に定められている。私立学校を設置する学校法人に求められる公共性も、規模の大小に変わりはない。

したがって、学校法人の運営に関する基礎的事項である上記Ⅰ～Ⅴは、全学校法人に適用すべきである。

### 2. 理事会、評議員会、監事の役割を曖昧にして主張されている「相互牽制」という考えには反対である。

一部の私学団体委員と全私学連合は、「学校法人が正常に機能していないなどの異常事態」における理事会、評議員会、監事の相互牽制という考え方を述べ、評議員の解任を理事会が行う権限、監事に対し理事会または評議員会が辞任勧告を行う権限を定めるよう求めているが、これらには反対である。

まず、理事会による評議員の解任であるが、評議員会を原則的に諮問機関とするよう求めていることと、まったく平仄が合わない。議決機関と諮問機関とでは、評議員の役割・権限は、天と地の差がある。議決機関ではなく、たんなる諮問機関である法人で評議員が不正・不祥事を引き起こすという事態は想定できないし、理事長・理事と結託した事例をのぞけば発生した事例もないであろう。諮問機関の性格を維持したうえで理事会による評議員の解任を可能とすることは、評議員会のいっそうの萎縮・弱体化をもたらすものとなる。

次に監事への辞任勧告という主張であるが、監事が不正・不祥事を起こすという事態も、机上の空論というほかない。理事の不正行為が発生しているのに監事が職務を果たさない場合に、理事会または評議員会による監事への辞任勧告が必要と言うが、それほど事態であるならば、理

事会が真っ先に不正を起こしている理事に対応すればよいことである。

理事会、評議員会、監事はそれぞれ異なる役割を担っており、評議員会と監事の役割の中心は理事長と理事による不正を防止し、理事会による業務執行の透明性と説明責任を確保することである。評議員会、監事の権限を高めることを抜きに、「相互牽制」と称して評議員・評議員会、監事に対する理事会の権限を強化することは、不祥事の防止に役立たない本末転倒の提案である。