

【篠田氏】

学校法人勉強会の経緯

ご紹介いただきました篠田です。本日はよろしく願いをいたします。実はこの学校法人の勉強会というのは、瀧澤先生がおっしゃったように、一昨年から昨年にかけて、勉強会として取り組んできたわけですが、その座長を務めていたのが、和洋女子大学の理事・事務局長をやられていた石渡朝男先生です。芝浦工大学の理事・事務局長をやられていて、いくつかの大変な仕事をされてきた方ですが、その方が2月末に急逝をされました。実はこの学習会の最後のまとめ研究叢書「学校法人の在り方を考える」は、全て石渡先生がまとめられて、最後の校正までされたのですが、発刊するところは見えていただけませんでした。2012年3月に出された冊子ですけれども、私学高等教育研究所のホームページからプリントアウトできますので、この学校法人の勉強会の成果に関心がありましたらぜひこちらもご覧をいただければありがたいと思っております。

この勉強会を始めたきっかけは、これも瀧澤先生が申し上げていましたが、学校法人の社会的理解が不十分ということで、特に日本私立大学協会が先頭にたって協会の中に金沢工業大学の黒田壽二先生が座長を務めております、私立大学基本問題研究委員会があるのですが、その中に学校法人のあり方ワーキンググループという、これは大阪商業大学の谷岡一郎先生がチーフになって検討をしております。これと平行して研究所のほうでも少し基礎的なデータも含めて、勉強をしていこうと立ち上げたのが最初のきっかけです。これは研究所の中に5つプロジェクトチームがあるのですが、その中の1つに我々のチーム、私大マネジメント改革のプロジェクトがありまして、そこで先ほどの石渡先生を中心にして始めたという経過であります。

勉強会を始めてみて最初に思ったのは、日本の私立学校の根幹である学校法人制度についてまとまった研究が非常に少ないといえますか、ほとんどない。これを読めば、日本の学校法人制度のいろいろなことがわかるというものなかなかない。私立学校法の解説についての本はたくさん出ているのですが。それで、金子元久先生や両角先

生の論文を読んだり、金子先生も出ておられる 2003 年頃のカレッジマネジメントに学校法人制度の特集があり、その記事等を最初の取っ掛かりにして勉強を始めたわけです。

学校法人制度の主な特徴

本日のお話は、お配りしているレジュメに簡単な概要は書いていますが、勉強会の直接の成果としてまとめたものは、教育学術新聞掲載の「学校法人制度の特質と私学法」というコピーが入っているかと思いますが、こちらを中心にご説明をさせていただいたほうが、成果が直接確認していただけるかと思いますが、こちらをベースにしてお話を申し上げます。

学校法人の特質ということで、書き出しのところで私学の自主性と公共性を統合的に発展させる仕組みとして、日本の学校法人制度はいくつの特徴を持っているというふうに書きまして、勉強会の経過を書いています。その後段のほうにいくつかの特徴、これは瀧澤先生が先ほど詳しくご説明しましたが、日本の学校法人制度の特徴として（１）意思決定と執行機能を併せ持つ理事会、（２）チェック機能を有効に果たすための理事の倍数を超える評議委員会の設置、それから（３）設置者である法人と設置学校が別の法律で作られている点、（４）監事が必置、（５）役員の親族就任の制限、それから（６）安定性、永続性を第一義とする学校法人制度、この６つの点ではないかと、私も勉強してきて学んだ特性です。この勉強会にはこの分野で、専門的に研究されてきた大迫章史先生、羽田貴史先生、荒井克弘先生など何人かの先生をお招きして話を伺いました。その中で両角先生にも報告を何回かしてもらい、後で報告があるかと思いますが、たとえばアメリカの一法人一大学のシステムや学外者中心の理事会構成、経営機能、監督機能を持つ理事会と執行機能が学長に分割されているというような設置形態のアメリカの特徴と比較して、日本型の特徴についていろいろ解説していただきました。

次の自主性と公共性ということで、この設置者と設置学校が別の法律で、つまり法

人と大学なり学校というのは別の法律で作られているという制度設計ですが、これが現実の大学運営を考えるとときには、いろいろな課題も出てきますが、この課題・問題点については後でまたお話いたします。

自主性と公共性の統合

逆に私学の発展にとってはなくてはならないといえますか、非常に重要な役割を果たした自主性と公共性。法人というものはもともと個人・私人が、私的な発意に基づいて個人の財産を寄付行為することによって始まっているわけです。したがって法人運営というのは、自主性が一番根源にある。それが私学の存在意義にも通じる、建学の精神にも通じるわけです。

設置される学校は、逆に公教育体系の一環で公教育機関として公共性の担保が求められるので、国立大学や公立大学と同じ学校教育法の中で、質保証といえますか、同じ基準でもって定められている。この2面の統合の中に私学というのは成り立っているものですから、そのところでいろいろ問題や課題も出てくるし強みも出てくるということです。しかもこの2つの法律は、法人を運営するための独自の法人組織、これは理事会や評議委員会、理事長の権限だとか、法人を運営するための組織を定めておりますし、一方で設置された大学組織のほうについては、学校教育法で教育管理の権限として学長や教授会だとか仕組みを定めています。しかしながら、その両者の相互関係、どのような権限関係にあるのかについては、特に定めがないものですから、後で述べるような課題が出てくるということです。

私学発展の3つの源泉

一方でこの設置者と設置学校が別の法律で定められていることが発展の根源だというのはこの3段落目のところで、私なりに3つにまとめました。

第一は、この法人と設置学校を分けたことによって、1つの法人が多くの学校を設置することが可能になった。今日、日本の私立大学が発展してきたベースには、高等

学校やあるいはもっと下の幼稚園からスタートして作ってきた法人が多くて、その辺の経過については、荒木先生が本当に詳しく実証的な研究をやっておりまして、勉強させていただきました。いくつかのパターンにわけられますが、かなりの数の私学の発展形態を類型化して研究をされ、そのことからはっきりいえるように、日本の私学の発展には法人と学校が別の法律で定められていて、1法人で多くの学校の設置が可能だということが非常に大きいということです。

それから第二に、設置校が国立や公立とかと同じ学校教育法で規定をされて公教育の一環として扱われることで、原則的な質保証がされておりますので、国立や公立、私立とか設置形態の違いにかかわらず、教育の信頼性、私学に入れば劣った教育というようなことでなくて、教育を同じように担う点で信頼性を確保できる、それが私学の拡大に大きな意味を持ってきたのではないのでしょうか。

第三に、設置学校には、公教育を担う教育管理組織が別に定められて、法人のほうは、別に運営体系があるということで、教育条件を充実・維持するという点で、教育に責任を持つ大学の管理組織が、経営に対して一定のチェック機能を果たしてきました。その中で、法人の全体の方針、経営方針と教学組織の方針というのは、多少の緊張関係を保ちながら、統合されることで私学が発展していった。そこにある種の緊張関係があり活性化されて、お互いの良いところで一致できる強みや特色を作り上げてきたという歴史的な経緯があるのではないかと考えております。

学校法人と設置校の関係

そのうえで、次の法人と設置学校という4段落目の最後に書いてあるところに移りますが、法人と設置学校というのは切り離されているのかということ、そうではないといえるわけです。これは瀧澤先生も先ほど申しておりましたが、つまり法律の制度として、日本の学校法人が分離型でアメリカは一体型といえるのかどうか。日本の学校法人制度の運営の仕方や理事会の構成だとか、意思決定から執行にいたるシステムは、日本の法人のほうで、法人大学一体型というような面もあります。分離しているか一

体化しているかというのは、なかなか単純に規定するには難しいと思います。法人と大学というのは切り離されているかという、一概にそうとは言えない。これは、上から5段目に書いてありますが、理事会が設置学校の基本政策を含む法人の最高意思決定機関であるということは法律上ははっきりしております。先ほど瀧澤先生もご紹介いただいた、学校教育法の第5条では、学校の設置者は設置する学校を管理することになっておりますし、法人格を持っている。つまり権利義務の主体となれるのは法人しかないわけです。設置学校の教職員の雇用ですとか、校地校舎の所有、財産の管理、資産の帰属、学校法人の場合は、一体にならない限り大学も機能しないということを見ても、制度上はやはり一体の関係だとみることができます。そもそも理事会の構成を見ても、私立学校の設置学校の校長や学長を理事に選任することが義務づけられておりますので、これはアメリカとは全然違うところです。設置校の意思を含み込んで理事会決定が可能な制度的な構造になっているわけです。学内者が理事に就任をして、理事会自身の中に設置学校の執行機能と言いますか、執行における現状や問題点等も組み込みながら、一体的に運営できる、マネジメントできる仕組みだといえるわけです。

改訂私立学校法の主旨

ただ、これも運営次第では決定と執行が混在したり、あいまいだという指摘にもつながってくるわけです。これが2004年の改訂私学法でさらに鮮明になってきました。その特徴をいくつか書いていますが、1つは理事会というのを法律上の必置機関として明確に定めた。旧の私立学校法では、理事長の規定が「学校法人内部の事務を総括する」という規定でした。この規定をそのまま読んで、法人内部の事務だけで、大学のほうには関与できないと捉える向きがあり、狭い経営事務統括という印象を与えるような規定になっていました。今度の改訂では「理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する」というような明確な権限を持った形で位置づけられた。総理するというのは念のために辞書引いてみましたが、全体を統括し管理するということで、言

葉の意味からいっても明瞭ではないかと思えます。それが学校法人全体の目標とか基本方針を管理し遂行する責任者として、その役割が明確になったし、代表権も基本的には理事長ということになりました。

そのほかに、私立学校法で改定されたのは、たとえば事業計画というのを評議会に付議しなければならないと意義づけ、さらにそれを決算と併せて事業報告書という形で結果、到達状況を作り公表することを通じてマネジメントサイクルの強化をしよう。それから説明責任ということで、財政公開、情報公開を強化したり、監事機能を、それまでは主に財務監査というのが監事の中心的な業務でしたけれども、今度はそれを拡大して設置学校を含む法人全体の業務監査、設置学校を含むというのは教学の基本計画を含むということですので、それ全体を法人が統括をし、全体を監事が監査するというような、制度的にはそういうことがいえるかと思えます。

法人と設置学校の現実の問題

次に、一体運営の推進という点では、システムとしては以上のように整備をされてきたわけですが、一方先ほど申しあげていますように、学校は別の法律で規定をされている。たとえば、学校教育法では大学は重要な事項を審議するため教授会を置かなければならないと定めています。重要な事項を審議する、重要な事項とは一体なんなんだということは特に記載がないわけです。たとえば教学にかかわる重要な事項とは何かは明らかになっていないわけですし、学長は校務をつかさどり、所属職員を統督するという規定です。こういう、重要事項の中身の定めがないことによって、たとえば拡大解釈が慣例化されて経営案件を含めて、全て重要事項なので、その重要事項は審議するということも出始めて、権限が拡大していったのではないか、実態としてそういう2面的な運営になっていると思うわけです。

ただこれは、大学が成長して発展している時期には、特段問題にはなりません。大学の経営機能そのものもそんなに強くない時代であったわけです。ただこの問題は、実は現在も同じような問題をかかえている所が多いのが実態です。

資料として、アンケートの一部抜粋を入れておきましたけれども、これは2011年に行った実態調査ですが、両角先生を中心にまとめていただいて、集計表ができてきましたので、分析を一生懸命やっているところです。その42ページから数ページだけ抜粋したものです。問14のhの項目を見ていただきますと、「理事会と教授会で方針や意見の違いがたまにある」について、「あてはまる」「ややあてはまる」を合計すると3割近い26～7%くらいの比率になります。1枚めくっていただいて、問16「学長の機能や役割について、お答えください。」というところで、eの「学長方針の学部への徹底は不十分、または学部の意向によってしばしば調整が必要となる」について、「あてはまる」「ややあてはまる」は約30%という現状である。さらに深刻なのが、一番最後のjの「学部教授会には直接関与できず、1学部でも強く反対すると事が進まない」というところが17%ありました。

問22「組織運営を行う上で直面している課題についてお答えください。」では、kの「学部自治の強さ」が直面している組織運営で、非常に重要な課題だとお答えいただいたのは31.5%でした。

一体運営のためのパターン

制度上は先ほどもご説明したようなものであっても、実態が多かれ少なかれこういう現実の問題を含んでいるということであれば、制度はこうなっているだけでは済まないわけです。こんにちの大学をめぐる環境は、法人と大学が別々あるいは調整型の運営で事が進むほど甘い状態ではない訳です。強力な一体型によるマネジメント、これができなければ改革の推進は無理だと思います。

そうなりますと、私立大学のマネジメント改革の中で重要なテーマの1つにこの一体的なマネジメントがいかにつくっていくのか、実現をしていくのかということが大学の改革推進にとっても、実践的にはきわめて重要なテーマであり続けていると言えるかと思っています。

そして、こちらの新聞記事のほうに戻りまして、一体的な運営の推進というところ

をご覧いただきたいのですが、統合の手法といますか、方法はいろいろあるわけです。これは歴史的にそれぞれの大学が自分たちの運営の環境から作り出してきたとうことで、いくつかのパターンにまとめてあります。

理事長が直接に経営とか全てを統括しているタイプから、トップを同一人格つまり、理事長・学長制、国立大学法人と同じような方式です。これでもって、最終的には統合されるような仕組みにしているところもあります。逆に理事会が実質的な大学統治について基本方針は出すけれども学長に委ねているというタイプのところもあります。評議員会が議決権を持って運営をする型をとっているところもありますし、経営、教学がそれぞれかなり固有の動きをして、単年度で調整をしながら運営していくところもあります。理事会が政策的なリーダーシップとイニシアチブをとりながら、統合していくというようなパターンもあります。いろいろなパターンがあって、われわれも調査をしており、後で少しご紹介しますが、どのパターンが優れているとかどのパターンが望ましいということはないわけです。それぞれの方針、それぞれのやり方で、統合しなければいけないと思います。ただ、その場合でも先ほど申しあげましたように、最終的には理事会が決定権を持つ、ここは揺るがないわけです。ここを軸にして大学と経営というのを、いかに融合させ統合させていくかということが課題になってくるかと思えます。

中長期計画に基づくマネジメントの効果

そのうえで、中長期計画によるマネジメントという、最後から2段目のところに移りますけれども、統合する手法はいろいろあります。今日は主に、政策面からみた統合ですけれども、その政策面を統合するためには組織上の統合のいろいろな仕掛け、仕組みも当然いるということです。これもいろいろなやり方があります。今日はテーマを絞ってお話を申しあげたいと思いますけれども、学校法人としての一体運営を進めるうえで、私自身がこれから注目していかなければならないと思っているのは、改訂私学法で新たに付け加えられました、事業計画、事業報告によるマネジメントサイク

ルとガバナンスの強化ということです。これは私学の発展というのは、自律的な目標設定と実現計画なしには発展もしませんし、今、求められている機能別分化というのも、上からの押しつけでいくつかの類型パターンに分化するようなことは、私学の場合には不可能であります。自らのミッションから特色を作り出し、その目標の実現のために質向上に努力する中でしか機能分化は進まないと思います。そのためにどのような方向なり目標なり、実現計画を持っているかというマネジメントは、これが非常に重要なところですよ。しかも、我々の前回の調査でもそうですが、そういう中長期計画を持っているところが、実際に定員充足率が良い、消費収支差額比率、経営・財政がうまくいっているかどうか象徴的な指標が良いということになります。つまり、中長期計画を持っているところは、明らかに前進をしている。これは両角先生を中心に分析をした結果ですが、中長期計画の効果というのは実証済みなわけです。

事業計画、事業報告によるマネジメントサイクルの確立

しかし、中長期計画というのは、法律に定められてないわけです。事業計画というのは、学校法人が運営する予算編成の根拠であります。予算で何を実現するかは、事業計画でうたわれているわけで、したがって学校法人の理事会の職務の遂行責任は何かといわれれば、端的にはこの事業計画を執行する責任だといえるのではないかと思います。事業報告書もこれと一体で計画を評価したものということで、法人の1年の目指す目標とその結果の集大成でもあります。同じく、理事長の責任や権限とは何かと問われれば、具体的にはこの事業計画の遂行責任だといえるかと思います。

この事業計画は、経営の計画、財政の計画だけでは成り立たないわけです。大学といえますか法人というのは、大学、教育で成り立っているわけですので、設置学校の教育計画も当然組み込まなければいけません。この計画を教学まで含み込んだ形で、いかに一体で策定をして教学と協力して推進していくことができるのかということが、非常に重要な大きな要素になってくると思います。事業計画、事業報告というのは法制度で義務づけられたものでありますので、それを活用してさらに大学改革や大学の

質を高度化していく。事業報告書も記載基準というのを出ていますが、公認会計士協会が勝手にといたら失礼ですけれども、こういう記載をしたほうが良いというものを出していますが、データ集の位置づけになっています。私は、一番の根幹は事業計画という方針がどのように遂行できているのか、できていないのか、その原因は何かというのを分析して、マネジメントサイクルを強化していくものを基本としていくべきで、そのように充実されていく必要があるのではないかと考えております。

中長期計画の前進

立案と遂行過程を法人がイニシアチブをとって、当然法人が理事会が決めることですので、事業計画を仮に数年単位で計画することができれば、これがいわば中長期計画にあたります。われわれが、中長期計画がどうしても必要なのいろいろな理由があるわけですが、大学の教育はもちろん1年で完結しないということが端的に言えば、大きな理由です。最低でも学生を育てるには4年はかかるし、1人の学生を育てるためには1つのことをやったらいいというようなことはないので、総合的な手を打たなければいけない。そうするとそういう計画というのはどうしても必要になってくると思います。

この中長期計画というのは、実は非常に前進をしまして、たぶんその背景には、認証評価機関ができて目標に基づき評価することなどがあると思います。事例調査をこの間やってみたところというところ、評価はかなり絶大な効果があったと思います。目標を持ってミッションをはっきりさせて、その到達度を評価するのを、基本のサイクルとして奨励しているわけですので。国立大学法人化の影響もあったのかもしれませんが。

それから補助金制度の申請にあたっては、そういう計画を求めるようなシステムがずいぶん現れています。むしろ、厳しい環境や経営危機というのがこういう改革を押し進めたのではないかと思います。日本私立大学協会の加盟校を対象に実態調査を2006年、2009年、2011年に計3回調査をしたのですが、中長期計画を持っているの

は、2006年にはわずか28%、回答全体の約4分の1しか持っていませんでした。それが2009年には55%、約4分の2までに急増しました。つい最近の調査では、中長期計画と呼んでいるところもあれば、呼んでいないところ、別の方針の名前で呼んでいるところもあるわけですが、それを全部入れると75%、4分の3ぐらいの法人が計画と方針を持ってマネジメントを進めているということで、非常に進化をしてくれています。

内容はこれから分析をしていこうと思っていますが、2006年段階、つまり中長期計画がまだ4分の1しかない時代には、計画を作ること自身が目的でした。2009年あたりになると、中長期計画があるだけでは、なかなか前進しない。それをいかに具体化するか、事業計画に落とす、教育計画に落とす、予算編成に反映される、事務局の業務計画に落とす等、具体化しないと実践ができないということでした。2011年の実態で、約4分の3になってきたところでいうと、計画があり方針に落ちてそれだけではなかなか成果があがってこなくて、その到達指標というのを明確にしてエビデンスをはっきりさせて、それでチェックをして、次の改善につなげていくというような流れ、達成度評価の形に進化をしてくれているのではないかと思います。

連載「改革の現場」に見る優れた事例

教育学術新聞の記事ですが、「改革の現場・ミドルのリーダーシップ」という連載を、お配りをしています。こちらを説明する時間はないですが、いろいろな視点から、たとえば改革を行うための組織改革というのはどのようにしていくかとか、トップや幹部のリーダーシップはどうなっているかとか、教職協働やプロジェクトチームの効用とは何なのか、職員の育成はどのようにやったらいいのか等、いろいろな視点で読んでいただければ、面白い事例が出ていますので、ぜひお目通しいただきたい。また、今も連載中で、これからも続く予定ですので、ご愛読をいただければと思います。

先ほど申しあげました、成果指標を明確にして前進している大学もかなり出てきていまして、そのテーマだけピックアップしますと、詳しい説明はできませんが、たと

例えば連載の⑩の明星大学、下のほうが私がコメントしたところですので、そちらをご覧ください。ここもバランス・スコア・カードの発想を取り入れながら成果目標を具体的にあげている。どんな成果目標かというと定員充足率や就職率、中退率あるいはFDの参加率、授業の公開率がどうかという設定になっているわけです。

さらに、連載⑪の九州共立大学、九州女子大学になりますが、これも下を見ていただきますと、4段落目の特に優れているのは、成果目標による改革の推進・評価システムの構築である。中期計画全体の進捗管理は「定量的管理指標」というのをなんとか作ろうと一生懸命努力されています。その中には「プロセス指標」と「成果指標」に分かれています。つまり成果だけではなくて、プロセスでどういうふうに努力したのかということも評価に入れ込んで、たとえば学生募集・広報の項目だと、募集が増えたか増えてないかというだけでなく、ホームページへのアクセス数が増えたかとか、高校対応では高校訪問回数がどうだとか、教育活動の中では学生カルテの作成率とか、授業相互参観の実施、学生面談している学生数や学生相談室の利用状況等、いろいろな努力過程を通じて成果があがるように仕向けていく、その過程での努力を評価しようとしているところでもあります。

連載⑫の筑紫女学園大学も同じように学科レベルまで落ちて、具体的な成果目標をあげて取り組んでいます。

次の⑬の神田外語大学も、120 ぐらいの項目をあげて具体的に実行計画、達成目標、達成した場合の指標は何かを見ていくという形になっています。一番最後の甲南女子大学では、これは中長期計画だけではないですけれども、中長期計画を核にした総合的、全面的な改革で、志願者増、かなりの定員割れしていたのがV字回復をした。この場合、特に努力したのは、全員参加型の改善運動。学部新設は、一部の人でできるわけです。それだけではだめだ長続きしないと強く意識されて運営をして、全員参加型のボトムアップ型の全学総ぐるみで改善していくということを意図的に実現したということであり、計画の推進にあたってはそのような取り組みに特に留意しています。

教育改革には教学マネジメントの確立が不可欠

もう1つ補足しますと、教学マネジメントの分野ですが、お配りした記事に「教学経営の確立を目指して」というテーマで書きました。法人のマネジメントといっても、基盤は大学の改革でありまして、教育の質向上です。今、私が議論に加わらせていただいている中央教育審議会の大学教育部会でも中心テーマの1つであります。この記事の前半に書いてあるように、「学士力」答申というのは非常に優れた内容をもっていますが、やはり学士力を実現するといっても、これは学部横断の教育体系を作らなければだめですし、3つのポリシーの提起も入り口から出口まで一貫した教育に誰が責任を負うのかというシステムがなければ、機能しないわけです。アウトカム評価といっても、IRとか学習成果を検証する部署がどういう権限を持って学内に影響を与えるか、それが教育改革につながるのかつながらないのかの分かれ目になります。ここはマネジメントの仕組みだと思えますし、職員が力を持たなくてはいかんといっても、教育組織に職員が権限を持って参加できなければ、いくら力をつけても意味がない訳です。教育改革を実現していくためには、どうしてもマネジメントの問題というのは不可避な問題です。中央教育審議会の資料から1枚抜き出したものを入れておきましたけれども、「学士課程教育の質的転換への好循環の確立」ということで、学習時間というのが始点になって、その下にありますように、カリキュラムの体系化、教育方法の改善と、教員の教育力の向上、学習成果の把握だとか、これら全体がうまく回っていかなければ、最終的に学生の学習時間が増えることになっていかない。その全体を回すのが一番下に書いてある「全学的な教学マネジメント」だと思えます。この教学マネジメントを含めたマネジメントをいかに回して作り上げていくのか。こうした教学マネジメントが法人経営のマネジメントと一体化して、財政や人事等、施設計画と結合することによって、教学充実の基盤あるいは実行力を持つことができるのではないかと思います。

おわりに

最初に説明しました、「学校法人制度の特質と私学法」の一番最後のところを見ていただくと、理事長が法人全体を「総理」する手段というのは、法的な権限、財政権、人事権とか組織権限、いろいろあります。実際に目標を指し示して教職員を動かすということを考えたときには、やはり目標やビジョンつまり政策による統治が非常に重要で、これが日本的な学校法人の強みでもあり弱みでもあるわけです。こうした政策に基づくリーダーシップ、しかもこれが中期的な目標を持って一致して進むことができれば、学校法人の特性を生かして強いマネジメントができるのではないかということで、本日の話は終わらせていただきます。

どうもご静聴ありがとうございました。