

私学高等教育研究所第 63 回公開研究会
学校法人のガバナンスの課題、経営困難な私立大学への対応（要旨）

学校法人二松学舎 理事長
水戸 英則

1. 学校法人のガバナンスの課題

学校法人のガバナンスを考える場合、抑々の私立大学の自主性や公共性がどうあるべきかを、理解しておく必要がある。これには平成 20 年に私立大学団体連合会が公表した「私立大学経営倫理要綱」(http://www.shidai-rengoukai.jp/information/info_20.html#) が、これに適した定義を行っている。それには、まず、私立大学の自主性として、「学校法人は、経営体として自らが持っている倫理性・社会性・公共性を担保するにふさわしい組織を整備し、その厳正な運営に努めなければならない」とあり、次に公共性については、「学校法人の理事者は、大学に課せられた極めて公共性の高い使命とその財政基盤の公的・社会的性格、資産の公共財的性格に鑑み、倫理性・社会性の高い経営に徹しなければならない」と定められている。また上記「私立大学経営倫理綱領」の精神を具体化するために、次のような指針を設定している。第一に学校法人の意思決定及び業務執行の組織について、私立学校法の趣旨に則り、① 理事、監事、評議員として、その本来の機能を十分に果たし得る人材が適正に選出されなければならない。② 理事会、監事、評議員会は、それぞれの機能が十分に発揮される状態が確保されなければならない。③ 学校法人は、財政運営、組織運営について必要な規程を整備し、「指針」の実効性の確保に努めなければならない。とあり、第二には内部統制組織等 学校法人の業務遂行に当たっては、内部統制組織、監査制度、予算制度等が整備され機能していなければならない。とされている。

このような前提を置いて、学校法人のガバナンスの在り方を定義すると、「大学の使命である 教育、研究などの公益活動及び社会貢献の機能を最大化し、その成果を情報公開するなど高い公共性を有する学校法人の運営主体としての社会的責任を十分に果たせるよう、他の公益的な法人と同等の運営の適性性と透明性を確保し、社会から信頼される公益性を備えた存在であり続けることが必要」と規定できる。

しかしながら、近年、同ガバナンスについては、①理事会・評議員会・監事制度について一部に「形骸化」してないかとの意見があること、②意思決定過程に於いて、権限と責任の所在が不明確で、機動的な大学改革が進められていないとの声があること、③ガバナンス欠如にかかわる不祥事が散見されること、④他の公益法人が運営の透明性、情報公開等の改革を進めているなどの背景があり、これとの平仄をどう考えるかという意見が聞こえてきているところ。従って、こうした意見に対して、どう考え、対応するかということに着眼して、問題提起をさせていただきたい。

さて、現行の学校法人のガバナンス体制が確立したのは、平成 16 年の私立学校法の改正であり、これにより、理事会の設置、理事・監事・評議員会の権限・役割分担を明確にするなど、現

行の学校法人の管理運営制度が構築された経緯。また情報公開は私学法上の義務付け事項となった。このガバナンスの仕組みを簡単に説明すると、①学校法人の業務に関する最終的な意思決定機関は、合議制機関である理事会であり、理事長は学校法人を代表し、その業務を総理する。②評議員会を設置。評議員会は理事定数の 2 倍以上の定数で組織、学校法人の運営が法令や寄付行為に基づき適正に行われているか見守り、役員に対し適切な意見を述べ、諮問にこたえることが責務となっている。また、学校法人の職員や卒業生等が評議員に選任され、予算事項、事業計画、寄附行為の変更等の事項は、予め評議員会の意見を聞くこととされている。③また監事を置き、学校法人の業務（教学を含む）財務状況等を監査することとなっている。この後、平成 26 年には、理事の忠実義務を柱とする、私学法の一部改正が行われている。

この間、学校法人の「教学のガバナンス」の考え方を考察すると、学校教育法では大学に学長を置き（第 9 2 条第 1 項）、校務を司り、所属職員を総督する（同 3 項）と規定。同時に副学長、学部長を置くことができ（第 9 2 条 2 項等）、教授会に関する規定（第 9 3 条 1 項）を設置するという建付けになっている。こうした観点からは、私学法では、学校法人の業務（教学の業務を含む）は、理事会が最終決定機関であり、理事長が学校法人を代表して業務を総理する（私学法第 3 7 条 1 項）となっており、教学ガバナンスは、私学法と学校教育法の 2 元管理という構成になっている。従って、理事会および理事長は、学長が校務を司る権限等を行使できるように、適切に権限を委任することが必要。また平成 2 7 年 3 月の学校教育法の改正では、教授会の位置づけが、学長に対し意見を述べる機関としての位置づけ（第 9 3 条 2 項）となったほか、副学長の位置づけが「命を受けて校務を司る」権限（第 9 2 条 2 ・ 4 項）が付された。この結果、大学ガバナンスと教授会の関係は、①学長等はその決定を行うに際して教授会の意見に拘束されず、異なる判断をしても合違法の問題なしとされるほか、②理事会決定も当然に優先され、合違法上の問題なしという見解となっている。

学校法人のガバナンスに関する文部科学省の取り組みとして、学校法人運営調査が挙げられる。文部科学省所管の学校法人について、管理運営の組織及びその活動・財務状況等について実態を調査、必要な指導、助言を行い、学校法人の健全な経営の確保に資することを目的とし、昭和 59 年より実施。また特に経営状況の厳しい学校法人については、ヒアリングの実施や、経営改善計画（5 カ年）の作成など、改善状況を毎年度報告させるとともに、経営状況が改善するまで個別に指導を継続している。学校法人運営調査の最近の主な指摘事項としては、監事や評議員会の機能振り、情報公開の状況、経営改善等中長期計画の履行状況等が挙げられる。

さて、こうした前提条件を置いて、学校法人のガバナンスの更なる充実策を考える場合、以下の観点からの考察が必要と考えられる。

まず、学校法人制度の根幹である理事会、評議員会、監事制度については、本来期待される役割が十分に果たされるよう、機能の活性化を図ることが必要。その上で、他法人制度にかかわる改革の状況や考え方も参考にしつつ、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確保されるようにするため、以下の点をどう考えるか。また、この観点は、私立大学の振興に関する検討会議においても、同趣旨の提言がなされている。

先ず理事・理事会、評議員・評議員会については、理事会機能の実質化・実効性の確保（議決事項・報告事項の明確化、適時適切な実効性ある開催）、学内理事、外部理事の役割の明確化、理事研修の強化等が必要ではないか。次に評議員会機能の実質化及びチェック機能の充実、すなわち、評議員会の本来の機能である大学運営への幅広い意見の反映と理事会の意思決定に対するチェック機能等をどう考えるか？例えば、評議員会への中長期計画、監事の選任や理事・監事の報酬基準の意見聴取や関与等をどう考えるか、また理事・評議員の善管注意義務や第三者への損害賠償責任の明確化をどう考えるか。理事・評議員の兼務の状況をどう考えるかなど。

監事・会計監査人については、監事の職務機能である理事及び理事会並びに理事長等の業務執行者への牽制機能をより実効性あるものとするための改善策はなにか。例えば、監事監査基準・同規則等を作成、重点監査項目等を盛り込んだ監査計画を定め、関係者に周知。充実した監査報告書の作成、監事業務の支援体制等の充実等を図るには具体的にどうしたらよいか。監事の善管注意義務や法人・第三者に対する損害賠償責任の明確化、常勤化等をどう考えるか。また会計監査人による監査については、その法的根拠を私立学校振興助成法から私立学校法へ根拠を変更する（学校法人会計基準同 14 条も同旨）考え方はどうか。

情報公開等については、社会への説明責任を果たし、健全なガバナンスに資するよう開かれた情報の公開を推進すべく、これまで学校教育法、私立学校法、施行規則等の改正で義務付けてきたが、さらに学生他主要ステークホルダーに対し、正確で十分な情報の開示を進めるため、大学ポートレートや学校教育法に基づく情報公開と併せ、公益性担保のため、さらに幅広い情報公開について、どう考えるか等

最後に、これらガバナンスの充実策については、今後の扱いをどうするか。議論がまとまり、その結果について、私学法の改正に委ねるのか、全学校法人の自主的なルールにまとめ、公表していくのか、方向付けはどう考えるか。この点、参考になるのが、我が国上場企業における、コーポレートガバナンスコード。平成 27 年 6 月より、東証加盟会社に義務付けられた申し合わせ。その目的は、①健全な企業家精神の発揮に資する「攻めのガバナンス」を確保、株主や幅広い「ステークホルダーとの適切な協働」を通じた企業価値の向上を明記すること。②株主と会社、両者間の「建設的な対話」を通じて会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を促し、ひいては経済全体の発展にも寄与すること、となっている。同コードには、5 つの原則があり、①株主の権利・平等性として、上場会社は、株主の権利・平等性を確保すべき。②株主以外のステークホルダーに対しては、上場会社は、企業の持続的成長は、従業員、顧客、取引先、地域社会などのステークホルダーの貢献の結果であることを認識し、適切な協働に努めるべき。③情報開示については、上場会社は、法令に基づく開示を適切に行うとともに、法令に基づく開示以外の情報提供にも主体的に取り組むべき。その際、利用者にとって有用性の高い情報を的確に提供すべき。④取締役会等の機能振りについては、取締役会は、会社の持続的成長を促し、収益力・資本効率等の改善を図るべく、企業戦略等の大きな方向性を示すこと、経営陣の適切なリスクテイクを支える環境整備を行うこと、監査役会は独立した客観的な立場から、実効性の高い監督を行うこと等が規定されている。⑤株主との対話については、上場会社は、持続的な成長に資するとの観点

から、株主と建設的な対話を行うべき。という 5 点から構成されている。この考えに従い、学校法人のガバナンスに対する自主的なコードの参考例としては、大学監査協会がこの平成 29 年 3 月に打ち出した事例 (<http://j-uaa.jp/about/index8.html> 参照) があるので、掲示しておきたい。その 5 原則は①設置大学の目的達成に必要な環境の整備、②ステークホルダーとの適切な協働、③適切な情報開示と運営の透明性確保、④理事会・評議員会・監事の責務と機能の引き上げ、⑤学生の権利、平等性の担保と学長等の責務となっている。こうした自主的なコードの策定やその後の公開を含め、私立大学間で、建設的な議論が行われることが望ましい。

2. 経営困難な私立大学への対応

私立大学においては、①少子化が進展、地方所在私大中心に定員未充足先が増加、財務悪化の進捗をみている。とくに採算点とみられる充足率 80%未満先は 28 年度集計で 117 先、全私学の 2 割以上を占有。②国公私の設立に由来する公費負担の格差から、授業料格差、施設設備の設置者負担原則等財務面で大きな遜色があり、財務を圧迫。③知識基盤社会やグローバル化の進展から、アクティブラーニング、語学教育、ICT の導入等関連コスト増から私大経常費が年々増加する一方、経常補助比率は約 10%と少なく、27 年度は同比率 9.9%とさらに低下していること。などから、私学経営には構造的に財務悪化圧力が働き、現状、全学校法人の 36%程度が事業活動収支差額比率マイナスに陥り、12 年前 (同 25%) と比較して悪化。また、同比率が、マイナス 20%以上の先が、常時 30~50 先程度、同 10%以上 20%未満先も 40~50 先程度存在、その状態が続いている。今後も上記①から③の要因が好転しない限り、私立大学の財務について悪化圧力が働き、このままいけば、今後 10 年間で、同マイナス先は全私立大学の 45% (同マイナス 20%超先は約 2 割) へと拡大していくおそれがある。

このような状況下、現行の私立大学への支援方策の課題は、一般論としては、先ず**予防措置**の早期対応が出来ず、経営改善への指導が遅延しないかという点である。すなわち、私学事業団の経営相談機能は、学校法人側からのアプローチがあつて、初めて機能する建前となっており、あつても、現行制度では、踏み込んだ経営状況の把握は不可。また文部科学省私学部は悪化先を踏み込んで指導しているが、イエローゾーン (全私学の 36%) の悪化先指導までは、手が回らない窮み。また仮に私立大学が財務報告書等虚偽申告している場合は把握困難であり、立ち入り検査権がない状況下では、経営状況の最悪期まで状況の把握は困難な状況。さらに危機的状況の救済策についても選択肢が限定されている。すなわち平成 26 年 4 月の私学法改正により自主的な改善が見込めない先への立ち入り検査権が認められたが、それに至るまでの自主的再建のための経営指導に限界があり、現実的には解散・破綻直前でしか立ち入ることが難しい状況となっている。さらに現在の「認証評価制度」は、「教育・研究の質保証」が第一義であり、財務的基盤と経営改革に係る検証、指導は弱いという状況。

これを現行支援体制の組織別にみると、文部科学省私学部は、運営調査結果、事業団経営分析結果等から、悪化傾向にある法人については事業団等との連携により踏み込んで指導・助言している。しかしながら、今後複数事案が同時期に発生する局面をなど、支援事業の全体管理と指導

に限界がないか。また財務状況は申告ベースであり、虚偽申告は把握困難。したがって、中期的な経営改善方向への誘導には相応の対応・体制が必要であり、状況の早期把握のため踏み込んだ調査が必要であり、負債・資産比率や超過負債の償還年数や経営チェックリスト等量・質両面の基準を設定するなど立ち入り調査権の客観的指標策定の必要性がないかということや、これ以前の経営指導として、全私立大学に有効な経営チェックリストを作成・予め配布、自己点検・チェックを行わせることも、検討する必要がある。

次に、日本私立学校振興・共済事業団では、「私学経営情報センター 経営支援室」の業務として、経営相談を実施しているが、事業団法第 1 条に設立趣旨が「私学の教育の充実と経営の安定を図るため、私学教育の援助に必要な業務を総合的に行うこと」にあり、「経営を監督する」立場にはないこと。従って、学校法人側からの「自主的な相談」がなければ助言等を行うことが不可（事業団法 23 条 5 項に関係者の依頼に応じ・・・指導）となっている。

また各認証評価機関による評価作業は、主に教育・研究の質担保の評価が中心であり、正確な財務状況把握、経営指導は困難。すなわち、日本高等教育評価機構では、長期間定員充足率が低く、財務状況の悪化が進んでいる先は、保留扱いで 3 年後に再評価する扱いであるほか、大学基準協会では、大学財務評価分科会で評価指針を定め、評価先の財務状況を 5 年間（資産・債務超過比率は 6 年間）の経年変化をウォッチしているが、それ以上の踏み込んだ経営指導は行っていない。

また私立大学協会は、加盟校の自主性を重視しており、客観的財務状況の自主的判断指標「財務状況分析表」の公開に加え経営相談室を設置しているが、経営相談案件は私学事業団の経営情報センターに取り次ぐケースが多い。

従って、今後 10～15 年間で見た場合、経営不安定先が更に増えた場合、どう対応するかが課題として挙げられる。このような状況下、支援体制上今後考慮すべき点としては、以下の 6 点。

① 経営サーベイランス体制の充実・強化。サーベイランス対象としては、事業団経営判断指標によるイエロー以下の先に焦点を当て、まず自主的な経営改善努力を喚起。経営チェックリストによる自己診断、モニタリング制度の充実（認証評価機構の評価インターバル短縮）等を図る。②学校法人会計基準の一部変更を行い、事業団経営判断指標レッド等先への時価会計の適用による実態把握の必要性がないか。③救済資金手当て捻出の方法、事業団貸出等公的資金の増額、基盤的経費への助成の充実、オール私学による拠出等、④平成 19 年の私学活性化委員会の私的法的整理等対処方法の検証、合併等仲介業務の多様化等学校法人版再生法の検討（M&A の検討、ホールディング方式による再編等）、⑤学籍管理のための制度の構築。学校破たん時の当該校の過去も含む学籍管理が必要であり、管理機関の設立が必要。（一例として認証評価機関や私学団体等が、学校破たん時の学生保護や他大学への移籍等に関するガイドラインを策定等）、⑥私学法や私学事業団法の関連法改正等

こうした前提を置いて、今後の支援体制具体化案を検討すると次のとおり。

先ず、現行体制強化案として、文部科学省私学部及び学校法人運営調査の体制を、①権限、人員数の面で充実させ、私学経営支援企画室内に査察・監督チーム（実行部隊）を常駐させる。②学

校法人運営調査体制の陣容・権限（早期状況把握のための施策。量・質的基準作成、経営チェックリストの利用等）の充実も併せて実施、③資金供与、戦略的 M&B や合併等仲介業務も担当させ、必要に応じ、私学法等法改正等、充実させる。次に、日本私立学校振興・共済事業団の私学経営情報センター機能について、①私学経営情報センター内に、現行の「経営支援室」（コンサルティング部隊）とは別に、立ち入り調査権限を持つ「経営監視・監督室」（査察部隊）を設置、②経営安定化資金貸出制度等の新設（事業団の財政基盤の強化の要）、③合併・事業譲渡等の仲介業務等の実施、④一部法改正等の点で強化する。または認証評価システムについて、①現行の認証評価システムを見直し、「教育の質保証」に加えて「財務の健全性・経営改善」に対する評価を専門に実施可能な形で改編、②各認証評価機関に、現行の財務面での評価基準をさらに厳格化する形で評価基準を改正させ、経営改善等確実に実施可能な体制整備を求めるなどの強化案が考えられる。さらに私学団体の体制強化案としては、①オール私学の自主的な形で対応、私立大学が主体となり、私学団体、私学事業団等関連先と共に、経営安定、学生保護等のリスク・マネジメントのための総括的な支援連携体制を形成、②加盟私学から資金拠出を願い支援資金をプール。③私立大学協会・連盟が保証機関となる学生加入保険制度（仮称）を立ち上げ、剰余金を支援資金として活用すること等が、考えられる。

また新体制設置による支援としては、官民出資による「新機構」を設置、①各大学法人からの出資金、及び予算を投入、②経営不安定先への直接資金供給と理事長等役員の派遣を通じて、他大学法人との合併や自力再生等のソフトランディングに導く機能のほか国公立大学の学籍管理機能を持たせるなどの案が考えられる。各々の案についてのメリット、デメリットをまとめると参考図表のかたちとなるので、参照願いたい。

（参考図表）

今後の支援体制具体化案 メリット&デメリット比較			
	メリット	デメリット	○△×
私学部及び法人運営調査体制強化案	・現行制度や人材・ノウハウの活用等堅固な体制整備	・管理体制強化との反発も予想。 ・新規業務等法改正必要 ・税金投入批判が起こるおそれ。	
事業団・私学経営情報センター強化案	・既存情報の活用、陣容の利用が可能。 ・現状のコンサルティング業務に加え、資金貸出、合併、事業譲渡等新事業拡張可能性が高い	・経営指導・監督、同安定化資金貸出等行うため財政基盤強化の要－税金投入批判？！ ・事業団関連法改正が必要。 ・協会・連盟との連携面で調整の要	
認証評価機関強化案	・既存評価システムを活用することが可能。 ・学籍管理等加盟大学間で義務付けの調整は可能	・教育・研究の質の担保評価の他、財務評価、経営改善業務のための陣容の強化は、現状の委員・予算では無理。	
私学団体体制整備案	・オール私学と事業団等関連先との連携による救済体制 ・学生皆保険制度は有益	・資金拠出に優良私学から反対	
新機構設置案	・ゼロからの構築であり必要な機能を全て盛り込み可能。 ・私学側からも基金拠出を行うことで国民的理解を得やすい。 ・私学事業団へ設置も一案	・設置までの合意形成、法整備に時間が掛かる。	

以上