

## 学校法人のガバナンス改革に関する見解について

日本私立大学協会 常務理事

私立大学基本問題研究委員会 大学経営部会長 水戸英則

学校法人二松学舎 理事長

「学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について」(令和3年3月：学校法人のガバナンスに関する有識者会議)の提言事項その他社会福祉法人・公益法人と同等のガバナンス機能を発揮するための改革を実施する場合に懸念される具体的な課題及びより望ましい代替的取組の提案について、以下に意見を述べる。

### 1. 学校法人とは

#### (1) 学校法人の「自主性」と「公共性」

現状の学校法人制度における私立大学のガバナンスは、私立学校法（以下、「私学法」）と学校教育法に規定され、自主性と公共性（公益性）の2大原則がある。

公共性を重視して、学校法人のガバナンス構造は理事会が最終意思決定機関、評議員会が諮問機関（各法人の判断で議決機関にできる、私学法第42条第2項）、監事が理事会および評議員会の執行状況の監督をする構造となっている。

評議員会は必置、評議員数は理事定数の2倍以上を置くこと、理事は5人以上、監事は2人以上置くこと（日本私立学校振興・共済事業団「学校法人の経営改善方策に関するアンケート」報告〔平成30（2018）年4月調査〕では、理事は全大学法人平均11人、評議員は同27人、監事は同2人配置）となっている。また、役員には、配偶者や三親等以内の親族が1人を超えて含まれないこと（同族経営の防止）となっている。

評議員会は私立大学の成り立ちなど歴史的な経緯から、創設者、学生、保護者、教職員、卒業生等ボランティアの集まりであり、その構成は内部者が6割、外部者が4割とされ、理事会の運営に対して、諮問、提言を行う諮問機関として重要な役割を果たしてきており、国内全学校法人の99%強の先が諮問機関としての位置づけで運営している。

なお、評議員数が理事定数の2倍以上を置くこととされているのは、仮に全理事が評議員を兼任した場合であっても、評議員会が理事会とは別の第三者による合議制の諮問機関として機能し得るよう配慮したためであり、現行の規定においても評議員会の理事会に対する牽制機能は有効に機能していると言える。

私立大学では、同時に自主性（多様性ともいえるが）が重視されており、所轄庁である文部科学省の監督事項はできる限り最小限の対応に限定する制度設計となっている。自主性は私学が多種多様な教育研究を担保されるバックボーンとなっており、これが私学人の拠り所となっている。

また自主性、多様性に配慮する結果、法的規制は緩やかであり、私学法に基づいて所轄庁へ届け出た各法人の寄附行為に従い、管理運営が行われており、ガバナンスの多様性を生み出している。

## (2) 学校法人制度の特徴 ～「経営」と「教学」の組織的分離と一体的運営～

学校法人制度は、既述のように私学法に基づき運営する学校法人（経営）と学校法人が設置する学校教育法に従って活動する大学部門（教学）とが組織的分離をしていることが特徴である。組織的分離はしているが、経営と教学を実質的かつ一体的に管理・運営を行うなど、わが国にとり重要な使命である教育・研究を推進していく必要があり、教育改革やガバナンス改革を進めるにあたり、経営・教学の政策にシナジー効果を持たせるなど相応の工夫を要するところがある。実際の管理運営は、各大学において理事長・学長が一体型か各々が分離型か（理事長の他、学長が理事会で選出されるか、教職員選挙で選出されるか）によって異なってくるわけで、その管理運営の巧拙が当該法人の経営全体のガバナンスの良し悪しを決定する仕組みとなっている。

## (3) 設置する私立大学の使命・目的と人材育成の意味

学校法人が設置する私立大学の使命・目的は高等教育と研究を通しての人材育成である。私立大学は、わが国全大学生の7割以上の教育を引き受け、多様な分野の中間層を輩出し、わが国の国力を支えてきている。今後少子化が更に進展し、労働力人口が減少する中、2040年には同人口が5300万人と推定され、その内の約6割を私大卒業生が占め、わが国の土台を支える分厚い中間層を形成していく（図表1参照）ことになり、これらの層へのAI等時代の変化に相応した高等教育を施していくことは、私立大学の使命として極めて重要といえる。

## (4) 学校法人と他法人の相違

更にもう一つ、提言に対するヒアリング事項として「その他社会福祉法人・公益法人と同等のガバナンス機能を発揮するための改革を実施する場合、懸念される具体的な課題」が示され、その中で同等のガバナンスとの表現があるが、これについて付言するならば、法人設立時のハードルの違いがないかということである。すなわち学校法人は設立時のハードルが高く、社福等公益法人は比較的に低いという点に留意する必要がある。

学校法人制度誕生の背景は、自主性と公共性（公益性）を担保しつつ、わが国の将来の人材育成のため、私学助成の整備が必要であり、財産管理等について一般社団・財団法人法や利益追求目的の株式会社法では対処できず、特別な制度として発足した経緯がある。

学校法人の設立にあたっては、所轄庁である文科省に事前相談をした後、所轄官庁が決める厳格な法人認可基準、大学設置基準により、設置審で審査後、了承されれば設立し、当該法人で所要の内部審議後、設立登記を行う手順となっている。さらに、設立後4年間はAC（アフターケア）法人として管理監督され、大学はこれとは別に7年以内に1回認証評価機関の評価を受け、学校法人は文科省の学校法人運営調査委員会の調査を受ける形となっているなど、設立時のハードルが非常に高い組織であるといえる。

一方、他法人（一般社団・財団、社会福祉法人等）は所轄庁である内閣府、厚労省、都道府県等に事前の設立相談をして、了承されれば法人登記を行い、設立完了となるなど

設立時のハードルが比較的到低い状況があり、設立後の監督を強化する必要がある法人である。従って、評議員会に強力な監督権限を与え、外部からも監視できるように評議員検査役制度を入れるなど監督機能を強める必要性がある。こうした措置、体制にも関わらず、これら法人では、これまで不祥事の多発等を背景に平成 20（2008）年には大幅な制度改正をし、社福はガバナンス強化のため平成 28（2016）年に再度改正したうえ、今後も改正予定となっている実情があることは留意すべき事項である。

このように学校法人と一般社団・財団法人等とは、組織形態、使命・目的、歴史的経緯等が異なるほか、設立時のハードルの違いもあり、こうした中で、学校法人制度の管理・運営を一般社団・財団等の他制度と同じ法律の枠内で、議論することには問題が多い。

ここに、最大の無理があり、将来の学校法人の社会への貢献度に悪影響を及ぼす危惧がある。

## 2. 提言に対する本協会の考え方

### （1）令和元年私学法改正後の検証

今回のガバナンス改革論議や「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」の提言（以下、「提言」）は、その背景に私学のごく一部に不祥事があったことは明白である。既述のように私立学校法においては、所轄庁である文部科学省に監督事項が付与されているものの、学校法人の公共性ととともに自主性が最大限に尊重される制度設計の中、文科省への各種申請や届出内容の不備、少子化による経営危機、経営陣による不祥事、入試不正等が起り、その都度、私学法は改正されてきた。

すなわち、平成 16（2004）年法改正では、財産目録・事業報告書等の閲覧対象化、理事会の法定化、最終意思決定機関化、理事長への法人代表権付与、評議員会の諮問機関化などが規定され、平成 26（2014）年法改正では、理事の忠実義務の明確化、法令違反に対する所轄庁の措置命令や役員への退任勧告が規定された。

さらに、令和元（2019）年法改正では、学校法人の責務、理事・監事の善管注意義務、損害賠償責任の明確化が規定された。また、経営悪化先に対する指導強化も徐々に整備されてきた。

特に、令和元（2019）年改正の私学法では、監事による理事会・評議員会執行状況の監督等、強い牽制機能やチェック機能付与が導入され、不祥事防止の観点からは十分に措置されている。

こうした改正法が施行されて間もない中で、提言のごとく評議員会を議決機関とし、評議員に強力な権限を与え執行させていく、といった一連の法的規制により守りを再度固めていくとの考え方は、現在のガバナンス体系、とくに守りのガバナンス面で屋上屋を重ね、その結果各法人内で評議員会や評議員と理事会や理事との対立と混乱を生じせしめるリスクもあり、経営改善や教育改革など攻めの改革を進めていく場合の大きな足かせになる懸念がある。

また、今回の提言の措置を仮に採用した場合、不祥事を完全に抑制できるのかについても、疑問である。会社法、財団・社団等法の相次ぐ改正の歴史は、不祥事の連続の結果であり、提言がお手本としている一般社団・財団法人法の改正をしてきた中で、不祥事防止ができていのかどうか検証する必要もある（公社・公団、公益も含む法人の不祥事は統計的な時系列で公表されていないと思われる）。

## （２）攻めと守りのガバナンス ～攻守のバランスの重要性～

一般的に組織のガバナンスを論ずる場合、攻めのガバナンスと守りのガバナンスのバランスをどう取っていくかということ。守り一辺倒では、肝心の経営改善や教育改革が進まない。攻め一辺倒では、役員を含む教職員のコンプライアンス・マインドの欠如から思わぬ不祥事がおこり、経営の足かせになりうる。

要はこのバランスが大事である。この点、令和元（2019）年改正私学法による現状の学校法人のガバナンス体制は、両者のバランスの按分が適度な制度である。

すなわち、理事会を中心として評議員会の意見を聞きながら経営改革を推し進め、教育改革は教学ガバナンスの部分を委任された学長の教学の執行状況を見守りながら同時に推し進めていくことができるなど攻めのガバナンスが担保されている。また、不祥事の防止は、監事の強い牽制機能下、各法人で愛校精神や帰属意識等にかかる教職員憲章を作り、SD（スタッフ・ディベロップメント）、FD（ファカルティ・ディベロップメント）、BD（ボード・ディベロップメント）によって、コンプライアンス・リテラシーの浸透を図る教育の実施や内部（公益）通報制度の確立など効果的な対応策がとれる体制となっている。

## 3. 総 括

### （１）改革を実施する場合に懸念される事項

#### ①提言が法制化された場合の不祥事抑制効果に疑問。所轄庁の監督体制強化も必要。

今回の提言は、不祥事等防止のための守りのガバナンスに集中、特化している。守りのガバナンスは、役員や教職員への法令遵守精神の浸透や内部（公益）通報制度の充実、監事権限の一層の強化等で対応すべきところである。

すなわち提言は、不祥事防止のため、監督と経営の分離を目指し、役員の選解任権や理事・監事の執行状況の監督権を、評議員会、評議員へ与え、守りのガバナンスの任を負わせ、また監督となれば、大学の使命である教育・研究の改革状況や中長期計画に沿った経営の遂行状況、人件費の抑制等経営改善計画なども対象となり、その構成員に内部利害関係者が多い評議員会に行わせることには無理があるのではないか。

かかる構造変革は、現在の学校法人の諮問機関としての評議員会の歴史、その構成や枠組み、また99%以上の学校法人が諮問機関として運営している実態を根底から覆すもので、教職員の意識改革、新たな評議員の人選（評議員のほとんどがボランティア）等転換作業は容易ではなく、その後の理事会（経営）と教学との調整など大きな混乱を招きかねない懸念が生じる。

また、評議員会に監視機能を持たせた他の公益法人では不祥事が続発している実態もあり、こうした形にしても不祥事は防止できていないことから、これまでの制度改正による不祥事の抑制効果及び今後の制度改正による同効果の見通しが示されるべきである。

従って、提言のように監督と経営を分離し、不祥事防止に重点を置いた守りのガバナンスの強化措置は、私学経営の厳しさが増す中、現下の学校法人のガバナンスにこれ以上の屋上屋を重ねる必要性に乏しいといえる。

なお、不祥事対応としての本措置は、所轄庁が所持している監督権限との調整の必要性や行政の監督強化も併せて検討されるべきである。具体的には、学校法人の監督・調査を行う学校法人運営調査委員会の更なる機能拡充、私学事業団経営情報センターの充実強化、認証評価機関の評価基準の更なる厳格化（認証評価項目に内部統制の充実等を導入）等の対応が必要となる。

## ②攻めの経営・教学改革への影響 ～「学校法人の責務」が果たせなくなる恐れ～

現在、教育の現場はAI等を背景に教育の質保証等教育改革が要請され、一方では少子化から学校法人経営は長期的には厳しい状況下であり、コロナ蔓延長期化の影響もあって、学校法人経営は一層の悪化の懸念（図表2, 3, 4参照）がある。このように教育改革や経営悪化対応のため、思い切ったコスト削減策や改善策に踏み切らざるを得ない状況下で、評議員会に役員を選解任権の付与や議事の無効化権限等を与えることは、結果的に理事会が弱体化し、将来的に、学校法人の経営悪化や教育の使命が果たされない結果を招くことにもなりかねない。年間約220万人の学生の公教育を担い、わが国の国力を支える中間層を育成する重要な使命を果たしている私立大学において、今回提言のような制度改正が行われれば、学校法人の重要な使命である経営遂行や教育・研究各面に大きな支障をきたし、私学法第24条で定められた学校法人の責務を果たすことが出来なくなる恐れもあり、法制化については、極めて慎重に検討されるべきである。

既述の如く現行私学法における評議員会は、理事会の運営に対して、諮問、提言を行う重要な機関との位置づけであり、国内569大学法人（設置私立大学615大学）の99%の学校法人（注）が諮問機関として管理運営している。また評議員数は理事定数の2倍以上を必置とされているのは、仮に全理事が評議員を兼任した場合であっても、評議員会が理事会とは別の第三者による合議制の機関として機能し得るよう設計されたためであり、現行の規定においても評議員会の理事会に対する牽制・監督機能（諮問事項への意見聴取義務、意見陳述、答申、報告請求権を保持）は有効に機能していると言える。言い換えれば、現状の評議員会は守り・攻めのガバナンス機能を有しており、新私学法において規定された評議員会機能の実質化をさらに図って行くことが必要であると考えられる。

（注）評議員会を議決機関として運用している先は、東京の大手大規模大学など、ごく少数。

## ③令和元年の改正私学法の履行状況を見守るとき

従って、現在は令和元（2019）年改正私学法の履行状況を見守る時期である。

令和元年改正により、学校法人の責務（私学法第 24 条）の新設、役員の実任の明確化、監事の牽制機能の大幅強化（理事の行為の差止請求権、業務執行の監督等）、評議員会諮問事項の拡充・整備などが規定されたほか、法律で規制せず、自律的なガバナンスの充実・強化に寄与するソフトローたるガバナンス・コードの策定も併せて導入されている。

まずは、かかる措置に対する各学校法人の対応状況を見守る時期である。

## （２）提言に対する望ましい代替的取組の提案

以下に、本提言への当協会の対応案を示す。

### ① 評議員会・評議員の職務等

a 評議員会は諮問・提言機関とし、現在私学法で認められている 9 つの諮問事項に役員の実任・解任を加える。役員の実任・解任は各学校法人での寄附行為に基づき行うものとするが、この場合、選・解任手続きの公平性・透明性の確保に努め、取り扱いを統一化する。

また、監事の独立性の強化を図るため、監事の実任・解任にあたっては、提言の考え方に沿って公平性・透明性を期す観点から、理事会内に第三者委員会の組成・選考体制を検討する。

b 評議員による違法行為差止請求権は、監事の現在の権限と二重手当となるため、付与しない。

c 評議員による議事提案は、現在でも評議員会の三分の一の賛成で可とする扱いであり現行通りとする。

d 親族関係の排除については、創業者の有無を問わず役員、評議員の親族は 1 人を超えて排除する扱いとする。但し監事については、理事、評議員の配偶者または三親等以内の親族以外の者から選任されることとする。

e 評議員と理事の兼務は、評議員会が理事会とは別の第三者による合議制機関として機能し得るよう、評議員数は理事定数の 2 倍以上とされていること等から、現行通り認める。但し、諮問する側とされる側が同一人物という矛盾を避けるため、諮問する理事は理事を兼務していない評議員に意見を出させるように努めさせることとする。この旨ガバナンス・コードへ盛り込むこととする。

f 評議員の選任方法や属性、構成割合の状況については、法人としての考え方や目指す方向性を明確化し、積極的に説明・公表すること。なお評議員の実任・解任は、これまで通り寄附行為に基づき進める。この場合、選・解任手続きの公平性・透明性の確保に努めることとし、例えば第三者委員会等で選任することを検討する。

### ② 監査・内部統制の体制整備

a 公認会計士監査をすべての学校法人に義務付け、コンプライアンスや危機管理システムなど内部統制システムの整備を行う。

b 不祥事対応として、各法人で役員を含む教職員のコンプライアンス教育は SD、FD、BD を通して、その意識の徹底を図るほか内部（公益）通報システムの完備や相談室等

の整備を新たに義務付け（規模への配慮を要する）、監事の牽制機能と共にその発生防止の徹底を図る。

c 内部統制状況については認証評価の評価対象とするよう求める。

### ③ガバナンスの自律性と透明性の確保

a 情報公開の更なる徹底、ガバナンス・コードの充実（理事長、役員を選解任プロセスの明示、評議員の構成割合の状況等、監事の独立性や選任方法、内部統制の体制整備等）をさらに進める。コンプライ・オア・エクスプレイン方式への移行は今後の検討課題とする。

### ④組織に関する訴えの整備

a 学校法人に対する訴訟は類型化が困難であり、組織に関する訴えの整備は、現行の民事訴訟法の枠組の中で対応できる。

### ⑤罰則規定の強化

a 現行私学法では、役員に対して善管注意義務と第三者賠償責任を負わせており、背任罪の適用対象にもなっているため、これに重ねての特別背任罪適用は不要。

### ⑥用語（寄附行為）について

a 多くの学校法人は、創設者等からの寄附をもとに設立されているため、企業設立時における株主による出資という概念はなく、株主持分が生じることもない。このことは、学校法人が建学の理念・精神を真摯に継承する者によって引き継がれ、一個人の意向を受けて教育が偏ることを防止するためである。このような違いを鮮明にすることから、企業における根本原則は「定款」と呼ばれるのに対し、学校法人の根本原則は「寄附行為」と呼ばれている。以上の理由から「寄附行為」のままがふさわしい。

### ⑦解散への所轄庁の関与の在り方

a 現行の私学法第50条の4において、学校法人が解散命令により解散したときは、所轄庁は利害関係人の申立て又は職権により、清算人を選任することとなっており、すでに手当されている。清算人を通じて、残余財産や帰属先への所轄庁のコントロールが可能となっているため、現状でも実質対応できる。

### ⑧所轄庁の監督体制強化の必要性

a 不祥事対応として学校法人の監督・調査を行う学校法人運営調査委員会の機能拡充、私学事業団私学経営情報センターの経営指導の充実強化、認証評価機関の評価基準の更なる厳格化（認証評価項目に内部統制の充実等を導入）等の対応が必要となる。

以下に、特に、評議員会・評議員の職務について、当協会の考え方を述べる。

## I. 評議員会の議決機関化と評議員権限の大幅な引き上げは、大方の私学にとっては、受け入れがたい状況である。

理由：(i) 提言のごとく大きな権限を持ち、行動し、識見ある評議員に相応しい人材と理事に相応しい人材との平仄をどうとるか。ましてや役員を選解任権を持つということになれば、どういう人を評議員にしたらよいか、人選難に陥ることは必至である。

(ii) 学校法人の評議員会の構成員の内外部者別割合は、外部者で構成される社福法人等の評議員会とは異なり、過去、現在の学内関係者、現職の教職員等内部者が全体の約6割（全大学平均60.1%）を占め、その他は外部者で構成された会議体である。このように内部者が圧倒的に多い場では、大学や学部の自治や私学の自由が尊重され、学内組織の論理と内面的な対立構造を含んで運営されている実態がある。そのため、学校全体の合理化や改革案件が承認されないか手間取る局面を招来する危険があること。

(iii) 提言の中で、教員評議員について、資格の例外扱い（一種の優遇措置）、損害賠償責任の不法制化措置や特別の利害ある案件の議決可扱い、議決事項の不法制化等が問題になる。

これらの問題の中でとくに(ii)については、このような状況の中で、評議員に役員を選解任権や重要事項の議決権を拡大した場合、学部、学科の利害関係や組織間の対立構造の影響が大きくなることは必至であり、法人執行部への反主流派等の抵抗が一層強まり、ガバナンス体系に歪みが生じることが懸念される。

## II. 学内関係者が過半を占める評議員会の重要事項の決定権限と役員への人事権や監督機能が強化されることになれば、法人執行部や理事会による抜本的な経営改善方策は否決され、私立大学全体の経営悪化が更に進む懸念がある。

理由：(i) 任免権を持つ評議員により理事及び監事が解任される場面も想定され、理事会の弱体化に繋がり、前向きな中長期的経営戦略の策定や実行が困難な状況となり、学校全体が迷走状態になる恐れもあり、かつ全般的な経営悪化がさらに進んでいくことが懸念される。

(ii) 現在の私学の経営環境は、AI時代へ対応するためのデジタル教育や学習者の立場に立った教育の展開等による教育の質保証、教育改革を進める必要性や少子化や一昨年の消費税の引き上げ、コロナ禍の長期化によるオンライン環境の整備等経営コストが上がり、一方では経常費補助金の総支出に占める補助割合は9.2%と10%を大きく切る水準となっており、経営状況の悪化は予想以上に進展する恐れがある。事実私学事業団

の経営指標イエローゾーンに入ってくる法人数も予想比増加、経営悪化が進み、経営破綻候補が増加している（図表2，3，4参照）。

こうした状況下では、理事会主導で将来の人材育成のための教育内容の質を高めつつ、一方で定員の切り下げ、赤字部門の整理や人件費のカットなど経営の合理化を推し進めることがこれからの喫緊の課題である。すなわち攻めのガバナンスがさらに不可欠な状況である。

以 上