

学校法人制度に関する本協会の考え方（基本方針）について

— 自民党行政改革推進本部「公益法人等のガバナンス改革検討チーム」の提言への対応—

令和2年11月19日
日本私立大学協会
私立大学基本問題研究委員会
大学経営部会

1. 学校法人制度（大学設置法人）についての考え方

学校法人制度は、1949年（昭和24年）、それまでの統制的な私立学校令に替えて、私立学校法(以下私学法)の制定により、創設された制度であり、公的教育分野への民間参入システムとして創設された世界に類を見ない開かれた制度である。

学校法人は元々篤志家の寄附を基にした財団法人であり、教育・研究を使命とした組織である私立大学は様々なステークホルダーに支えられ、こうした関係者の意見を幅広く受け入れ、これらから構成する評議員会が諮問機関として機能し、学校法人の公共性を高め、その発展を支えてきた経緯がある。

私学法では、その第1条に「私立学校の自主性、自律性を保証」しており、個人や企業、宗教法人等が学校法人を設置することで、自主性、自律性を保証しつつ、学校法人とその設置校の公益性や安定性・継続性が担保される仕組みとなっている。

また、学校法人が設置する私立学校は、学校教育法第1条に規定され、学校法人の使命である永続的に安定した教育がなされ、有為な人材育成が行われており、公共性や公益性がとくに重視されている。

学校法人制度が誕生した背景には、同制度が持つ公益性と公共性を担保しながら日本の将来の人材育成のために私学助成は欠かせず、憲法上の問題もクリアする必要から、社会福祉法人等社団・財団法人法や利潤追求を目的とする株式会社関連法では対処できず、学校法人制度という全く別の制度として生まれた経緯があり、ここにその有用性と特異性があるといえる。

(参考)

私学法第一条 「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする。」

私学法第二条 「学校」とは、学校教育法第一条に規定する学校、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。」また「専修学校」とは学校教育法第二百二十四条に規定する専修学校をいい、「各種学校」とは同法第三百三十四条第一項に規定する各種学校をいう。

私学法第三条 「私立学校」とは、学校法人の設置する学校をいう。

<学校法人制度のこれまでの改正経緯>

学校法人は、私立学校を設置・経営することを目的として設立された法人であり、所有する学校を健全に経営し、安定的に向上発展させる義務を負っている。これらのことを計る経営指標として学校法人会計基準が制定され、利潤追求を求める企業会計とは区別されている。学校法人の経営や管理運営には、私学人自らが解決しなくてはならない課題が多く、理事長他役員はよくこれらを理解し課題や問題解決に当たらなければならない。

(参考)

私学法第二十四条 学校法人は、自主的にその運営基盤の強化を図るとともに、その設置する私立学校の教育の質の向上及びその運営の透明性の確保を図るよう努めなければならない

私学法は、1949年(昭和24年)に制定後、平成16年、同26年、令和元年に学校法人のガバナンスの充実・強化の観点から以下のとおり改正されてきた経緯がある。

○ 2004年(平成16年)の私学法の一部改正

理事長の権限強化等のほか、理事会の最終的な決定機関、評議員会の諮問機関、監事の牽制機能の強化など、現在の学校法人制度の位置づけ及び機能強化が志向された。

○ 2014年(平成26年)の私学法の一部改正

不祥事法令違反等の事例が発生した場合の所轄庁の立入調査、是正命令、役員の退職解職勧告等が定められ、理事の忠実義務等が加わった。

○ 2019年(令和元年)の私学法の一部改正

学校法人責務の新設、役員の責務(善管注意義務)の明確化、同損害賠償責任規定、監事の理事の業務執行状況等の監督等牽制機能の強化、評議員会の実質化、役員の連帯保証、同利益相反、中期計画・役員報酬基準の策定義務化、財務書類・寄附行為・役員名簿等の情報公開の義務化、ガバナンス・コードの策定推奨など。

この間、既得権益の排除などを標榜する公益法人制度改革の波は、2008年(平成20年)12月、新公益法人制度の施行、社会福祉法人・医療公庫等一般社団・財団法人法の成立などを背景に、本制度との横並びで学校法人制度の見直しの必要性に波及してきた。

こうした中、文部科学省では、「ユニバーサル時代の私立大学のガバナンス等の今後の在り方」を検討するため、約4年前から「私立大学等の振興に関する検討会議(平成28年～)」や「学校法人制度改善検討小委員会(平成29年～)」を設置し、学校法人制度におけるガバナンスの充実・強化方策や情報公開等の制度改革が議論され、この議論を基に令和元年に私学法の一部改正が施行された。本改正は、監事による理事の執行状況の監督や評議員会、理事会の招集権限を持たせるなど、監事の牽制機能を大幅に強化

した。また評議員会における同意事項(各法人の判断により議決事項として定めることもできる)も従来予算・決算、寄附行為の変更等 7 項目に加え役員報酬基準等 9 項目へ引き上げ、評議員会の機能の実質化を図っている。

加えて、私学法の附帯決議として、各学校法人の自律的なガバナンスの充実・強化を図るための「私立大学版ガバナンス・コード」の策定を推奨するなど自主的なガバナンスの改善、充実が進められることとなった。これを受けて日本私立大学協会(以下私大協)は「私立大学版ガバナンス・コード」を策定(平成 31 年 3 月 28 日)し、総会の了承を得て、各加盟大学に策定方を懇諭し、各大学が独自のガバナンス・コードを策定・公表している状況である。

こうした様々な改革により、学校法人制度は、私立学校の特性を踏まえるとともに、現在では公益財団法人制度を上回る内容の制度となっている。

現在の学校法人制度におけるガバナンスの枠組みは、私学法の幾度にも亘る改正の過程で、理事会が設置校を含む法人全体の最終的な決定機関、評議員会が諮問機関として、明文化され、ほぼ全私立大学で、法人全体の管理運営がこの枠組みに従い円滑に進められてきている。

また令和元年私学法の改正により、役員の実務責任の明確化、監事の理事の執行状況の監督、同様に不祥事等問題ある場合の理事会、評議員会の招集権付与等牽制機能が大幅に強化され、法人運営や執行状況の管理・監督が強化されることとなった。

更に評議員会における同意事項も 7 から 9 項目に引き上げられ、評議員会機能の実質化が図られている。

加えて学校法人や設置学校のガバナンスを自主的に充実・強化する役割を果たす「ガバナンス・コード」も本協会がその見本を策定、各大学にその策定・公表を促しており、多くの大学が策定・公表に踏み切るなど法人及び設置校の運営の透明性確保に努め、ステークホルダーの理解を得る形で運営が行えることになっている。

2. 評議員会の諮問機関としての位置付けについて

学校法人制度における評議員会は諮問機関として、法的にも認知されている。

○ 2004 年(平成 16 年)の私学法の一部改正 ⇒ 諮問機関として法令化

諮問機関として法令化した背景は、これまでの私立大学の成り立ちなど歴史的な経緯を踏まえ、学校法人の性格が寄附者の出捐財産を基にした設立のハードルが高い財团的法人であるためである。

学生・保護者・教職員のみならず、卒業生を含めた社会の人々により構成され、理事会の意思決定に関してチェックを行う役割とともに、学校の運営に直接携わる者も含む様々な関係者が議論することで、学内外を含めた多様な観点から理事会の運営に対して提言を行う諮問機関として重要な役割を担ってきている。

- 2019年（平成31年1月7日）学校法人制度改善小委員会とりまとめ
「学校法人制度の改善方策について」より
「評議員会が諮問機関であることは、私立学校の長い歴史的沿革の中で生まれ、私立学校の発展を支えてきた」

「私立学校制度においては、設置主体である学校法人は私学法に規定される一方、事業の中核である学校については、学校教育法において規定されており、私立学校の経営を考えた場合、教学組織との関係を踏まえつつ経営を行っていく必要があるとの面で他法人制度と大きく異なっている。これらの点からすれば、評議員会を議決機関とする公益法人や社会福祉法人等制度と異なり、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。」

- 改正私学法42条では、予算、借入金、中長期計画、寄附行為の変更、合併など9つの諮問事項を義務付けており、これら諮問事項については、同法42条の2項で「各法人の判断で議決事項とすることが出来る」となっており、一部の学校法人は寄附行為で諮問事項の中の一部を議決事項として扱っている。

ただし、実態として、私立大学を設置する約90%の学校法人が、評議員会を諮問機関として運営管理している。

（参考）評議員会への議決事項に関する規程を設け議決事項としている学校法人数は、大学・短大法人併せて384法人中5法人となっている。（私学経営研究会、第2回学校法人寄附行為の調査研究書報告2018年10月～2019年3月調査分より）

学校法人制度における評議員会は様々なステークホルダーから構成され、諮問機関として法人・教学運営に対して様々な意見を出し、学校法人制度における学校運営を支え、法人・設置校共々発展してきた経緯があり、全国私立大学の99%が諮問機関として運営管理している。

現行私学法上、学校法人は寄附行為で定めれば評議員会の位置づけを、諮問機関か議決機関か選択できるようになっており、法体系からみても、学校法人制度における評議員会の位置付けはダブルスタンダードであり、既述の如く99%弱の先が諮問機関として、1%強（5校）が議決機関として運営している。

このように各学校法人が、これまでの歴史や実態から、評議員会を諮問機関型か議決機関型か選択できる形にしておくことが、私学における自主性・自律性・多様性を尊重し、その発揚を図り、無用の混乱を防止する観点から、極めて有用であると考える。

3. 理事の選任について

理事の選任については、私立学校法上の規定はなく、各学校法人に委ねられており、寄附行為により定められ、理事の選任区分に応じて多様な選任実態がある。理事

の選任方法については、主に①理事会で選任、②理事会に選考委員会を置いてその推薦に基づき理事会で選任、③評議員会の推薦に基づいて理事会で選任、④評議員会等の選挙・議決・同意に基づいて選任となっている。

私立大学を取り巻く厳しい状況に適切に対応していくためには、最高意思決定機関である理事会機能の強化が不可欠である。積極的な改革を進め、スピード感を持って意思決定ができ、改革を実施しやすい体制を整えるためには、理事の選任については、最終的には理事会の権限と責任で行われるべきであると考えます。

4. まとめ

私立大学の起源は建学の精神をかかげる篤志家の寄附により創設され、その長い歴史的沿革の中で、創設者、教職員、卒業生などが運営を行ってきた。このような様々なステークホルダーにより支えられた学校法人制度は、人材育成という使命の下、公益性と公共性を背景として、法人運営は私立学校法、設置する学校は学校教育法に各々規定され、法人は設置校の教学組織への教学ガバナンスを委任し、運営されてきている。従って学校法人制度は、公的教育分野への民間参入システムとして創設された世界に類を見ない開かれた制度である。

学校法人制度は、公益性と公共性を担保しながら日本の将来の人材育成のための私学助成は欠かせず、憲法上の問題もクリアする必要から、社会福祉法人等社団・財団法人法や利潤追求を主眼とする株式会社関連法では対処できず、学校法人制度という全く別の制度として誕生した経緯があり、ここにその有用性と特異性があるといえる。

また、学校法人制度は、戦後私学法が施行されて以降、平成16年、同26年、令和元年と幾度かの改正を経て、理事会が最終決定機関、評議員会が諮問機関として機能し、役員の実任の明確化、監事による理事の業務執行状況の監督権、問題があった場合の理事会、評議員会の招集権等牽制機能が大幅に強化されるなどその仕組みやガバナンスの充実・強化が図られてきた。加えて、学校法人とその設置する大学が自主的にそのガバナンスの充実・強化を図るためのガバナンス・コードの策定・公表が奨励され、その活用が図られてきているところである。

私立学校の自主性、公共性、そして持続性(安定性)、民主制という目的の重要性は70余年を経た今でも不変である。そして今後、労働力減少の中で、さらに私立大学で教育を受ける学生数が増加していき、我が国国力を支える人材の養成という重要な使命を果たしていく点を考慮すれば、学校法人制度なくして、今後の日本の隆盛は望めないといえる。

従って、学校法人制度は現行(改正私学法)制度の枠組みを今後とも維持し、主体性を重んじ公共性を高める自律的なガバナンスを確保しながら、私立学校の運営主体としての社会的責任を果たしていくことが妥当と考えられる。

以上