

令和3年9月9日

学校法人のガバナンス改革に対する考え方

日本私立短期大学協会

1. 評議員会を議決機関とするなど、権限の強化を行うことについて

- 本年3月に、学校法人のガバナンスに関する有識者会議がとりまとめた報告書は、評議員会は「幅広い議論と法人運営への意見反映という評議員会の中核的機能は維持しその一層の活性化を図っていくべき」と提言しており、従来どおり「諮問機関」というスタンスは継続すべきである。案件により、寄附行為に基づき評議員会の議決を要する場合があるにせよ、理事会が最終意思決定機関であること（私立学校法第36条第2項「理事会は学校法人の業務を決し、理事の執行を監督する」）には変更を加えないものとするべきである。
- 各々の私学独自の「建学の精神」を十分理解している当該法人職員や卒業生等の幅広い意見を反映することで、理事会の運営に提言を行うチェック機関の役割を果たしてきており、評議員会の構成員は現行どおりとすべきである。また、評議員の任期は一律に定めず各法人の寄附行為で定めるべきである。
- そのため、評議員の定数は現行どおり理事定数の2倍以上を担保し、理事の兼職も認め、幅広い意見・提言を求めるべきである。ただし、理事の役員報酬は評議員会による議決とし、この場合、兼職理事は議決権を有しないこととする。なお、評議員に報酬を支払う場合、その報酬額の決定は理事会の議決事項とするべきである。また、理事会の構成においては、いわゆる「1号理事」（私立学校法第38条第1項第1号）については現行どおり校長職指定とする。
- 評議員会に社会福祉法人や公益法人と同等の権限を与える場合、評議員の善管注意義務を法律上明記し、損害賠償責任を課したうえで様々な監督権限を付与することが必要となるが、これでは評議員を辞退する者が多くなり、候補者確保が困難を極める。また、確保できたとしても監事業務の屋上屋化となる。そもそも評議員会が理事の選解任を行うとすれば、評議員の選解任は誰がどのような方法で行うのか、仮に更なる会議体を設置するとなると、現場が大混乱に陥る。
- 逆に、評議員に責任を課さずに権限のみを与えることになると、理事会の意志決定力が低下することで法人の経営悪化を招き、私学の建学の精神による永続性、独自性が衰退し、さらに反社会的勢力等による乗っ取りが起きやすくなることなどが懸念される。

2. その他の総論的事項について

1. においては、今回のガバナンス改革案の最も重要な点である評議員会、評議員の職務や構成等について限定した意見を述べたが、その他の事項に係る総論的な部分についても述べることにしたい。

また、学校法人のガバナンスに関する有識者会議が報告書を公表した際、本協会運営問題委員会が取りまとめた意見を添付する。

(1) 学校法人のガバナンスに関する会議の推移

これまで数次にわたり、学校法人のガバナンスに関する会議が開催され、数々の検討が行われてきた。その間に一定の理解と判断が示されてきたと思慮され、令和元年の私立学校法改正に繋がった。この際の附則には「法律の施行後5年を目途として新私立学校法の施行状況について検討を加え…」とされており、改正後、少なくとも5年間は、法改正の成果を確認してから次の行動を起こすべきである。屋上屋を重ねるような検討をこの時期に行うことは疑問がある。

骨太方針2021において「年内に結論を得、法制化を行う」と閣議決定されているものの、あまりにも法律改正の趣旨を無視した行為と思わざるを得ない。改正ありきの議論の再燃は、意図する結論が出るまで限りなく続けるゲームと同じであり、民主的な議論のもとに検討される事項とはいえない。

また、本会議資料の中で、文部科学省 HP にも公表されている「学校法人ガバナンス改革会議について」があるが、この「趣旨」中に、「国民から隠れた補助金を享受する学校法人制度」との表記がなされている。これは Tax Expenditure (租税特別措置を適用することで補助金を与えたのと同じ政策効果が得られる。)の意味であると理解はしているが、あくまで専門用語として使われるもので、一般向けではないばかりか、国民全体にあらぬ誤解や学校法人に対する不信感・先入観を惹起させる表現であるため、適正な表現の文章に訂正願いたい。

(2) ガバナンス改革を一律に課すことについて

(4)に記すように、学校法人は様々な種類に分類され、創設からの歴史や文化も多様であり、このことは社会福祉法人や公益法人においても同じである。それぞれ違う目的、背景のもとに設置されてきており、そのガバナンスの在り方も多種多様であるべきである。しかし、本会議の論調は「ガバナンスの正しい在り方は皆同じ」として、学校法人に社会福祉法人や公益法人の枠組みを当てはめようとしている。「多様性の尊重」「個性の重視」という考えが主流となっている現代の風潮において、画一化を進めるというのはいかなるものであろうか。

また、ガバナンス改革を論じるに当たり、法人の不祥事を防ぐためと言われているが、掲げられる不祥事等の事例が、理事役員の不正や専横ばかりを挙げており、偏りが見られる。実際は、複数の外部理事や評議員を入れた結果、意見対立や相互の責任回避の

末、業績悪化につながった事例や乗っ取りの事例もあるはずだが、これらの例が挙げられていない。関係省庁においてそのような実態把握の調査をしていないように見受けられる。あらゆる規模、あらゆる種別の法人において、チェック機能と称して同等以上の権限を持つ会議体が複数あることが有効なのか、また、それをもって公共性が高いといえるのかの検証が行われていないのではないか。

これまで会社法、公益法人制度改革三法、社会福祉法及び医療法と改正され、この流れで学校法人も改正していくべきであるということのようであるが、まずは、各法人の法令改正前と改正後と比較し、法人(事業所)数の増減、解散や経営者が変更した数とその事由、不祥事の発生件数とその種別などを統計的に分析し、さらにそれが法令改正の影響によるものであったかどうかを検証することが必要ではないかと考える。

(3) 理事長等のリーダーシップについて

平成16年の私立学校法改正では理事会及び理事長のリーダーシップ発揮に重点をおかれ、また平成27年の学校教育法改正においては、学長のリーダーシップを強化するために、教授会の権限が縮減された。今、学校法人のガバナンス強化のために評議員会の権限を強くすることは方針転換と断じざるを得ない。現在でも、人事権自体は学長や理事長、理事会にあるものの、教授会が強く影響を持っている学校法人も多数存在する。

各学校の人事運用体制によっては、新たな紛争やリーダーシップの欠如を招く可能性や適正な評議員の人材確保が困難である場合もあり、ガバナンスの脆弱性を助長する可能性がある。多分に性善説に基づいた「攻め」のガバナンスの有効性のみが強調され、リスクについて言及がなく、また理事長等の専横ばかりを不祥事とし、その防止を「守り」と称しているが、多くの関係者が関わることによる混乱の防止については言及していない。

仮に評議員に選任権を委ねた法改正が進めば、学校法人の理事は、会社法のように株保有によって自己を守ることでもできず、公益法人の総会のように自己の立場を説明する関係者を置くこともできない。また学校法人は、医療法人や社会福祉法人に比して、ステークホルダーの数も地域への影響も大きく、乗っ取りや悪意ある経営介入に遭う可能性が高い。これらの実態をふまえ、法改正の是非を含めて、理事及び理事長のリーダーシップが十全に発揮できる法整備を要望する。

(4) 私立学校法の対象となる学校法人の対象の広さ

学校法人は様々な種類に分別される。設置する学校種による区分としては主に、「大学法人」、「短期大学法人」、「高等学校法人」、「小学校法人」、「幼稚園法人」等に分けられる。所轄別では、「大学法人」、「短期大学法人」は文部科学大臣が所轄し、それ以外は地方公共団体が所轄している。また、設置形態による区分としては、「学校法人」、「株式会社(主として特区適用)」、「宗教法人(主として幼稚園)」、「個人(主として幼稚園)」、「社会福祉法人(主として幼稚園)」に分けられる。

会議の議論を拝聴するに、「世界と戦える大学を作るためガバナンス改革が必要」との

論調であるが、今回の学校法人ガバナンス改革は決して、「大学法人」「短期大学法人」、あるいは「文部科学大臣所轄法人」のみが改革の対象であってはならない。公益性という観点で進めるのであれば、初等中等教育機関法人や地方公共団体所轄法人のみならず、専修学校、各種学校を設置している、いわゆる「準学校法人」についても、同様なガバナンス改革が適用されることを強く要望したい。

(5) 学校法人の規模

この会議における検討事項として「規模等に応じた取扱い」が掲げられている。規模としては「大規模法人」、「中規模法人」、「小規模法人」が考えられるが、この「規模」を何を以てはかるのかを明確にしていきたい。

大学・短期大学にあつては、入学定員管理に収容定員を以て大規模、中規模、小規模との区分はあるが、法人の規模によつての区分についてはこれまであまり例がない。学校種別で見ると、大学の収容定員が 10,000 人を超える法人がある一方、収容定員が 800 人未満の大学法人が 145 法人(約 24%)存在する。短期大学にあつては、法人の約 85%が収容定員 300 人未満である。片や、高等学校にあつては、収容定員が 5,000 名以上ある高等学校もある。幼稚園法人に限ってみると、設置する幼稚園の総収容定員が短期大学法人を超える法人も存在する。

このほか、教職員数、基本金、教育活動収入などの区分も考えられるが、何を以て規模としてはかることが適切であるかという尺度について、議論を進めていきたい。

【参考例】

- ・学校法人 作新学院／作新高等学校 5,400 名(教員数 374 名)
- ・学校法人 仙台育英学園／仙台育英学園高等学校 3,394 名(教職員数 445 名)

(6) ガバナンス・コードについて

企業におけるガバナンス・コードは、上場にあたりガバナンスを確認するために一律に検証されるものであり、すべての企業に対して一律に課せられてものではなく、非上場の場合には、ガバナンス・コードを検証する義務はない。加えて、企業が上場するか否かについては、それぞれの企業が任意に決定されるものであり、一定の基準を超えた企業に対して一律に求められるものではない。したがって、私立学校のガバナンス・コードは、上場企業と同様な一律実施を課すものではなく、「コンプライ・オア・エクスプレイン」を求めるなど、十分な配慮が必要である。

(7) 監査・内部統制の体制整備

評議員会の諮問機関という機能は維持しつつ、公認会計士監査をすべての学校法人に義務付けることを私立学校法に盛り込むことで監査機能を充実させ、さらに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ことで、理事会の監督機能を充実させることが望ましいが、公的な財政支援等が必要となる。

参考添付資料

令和3年3月22日

学校法人のガバナンスに関する有識者会議の取りまとめ（令和3年3月19日）
「学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取り組みの基本的な方向性について」
に対する意見について

日本私立短期大学協会
運営問題委員会

意見1.

今回の取りまとめは、あくまで制度整備の観点から行われており、運用に際しては実態と乖離する可能性が高くなると考えられる。文部科学省におかれては、一般企業や公益法人、医療法人、社会福祉法人の実態調査を行い、現行制度がガバナンス機能の向上に寄与したか統計的に検証した上で、実態に即した法整備を行うようお願いしたい。

意見2.

今回の取りまとめでは、元来求められてきた理事会及び理事長のリーダーシップの発揮を損なう可能性がある。これらのリスク対応について検討をお願いしたい。

意見3.

法令改正がなされるのであれば、当然、専門学校等の準学校法人を含めた全ての学校法人に適用すべきものであり、大学・短期大学法人の実態のみで議論すべき内容ではない。文部科学省所轄法人以外も疎外することなく、幅広く意見を聴取した上で、汎用性の高い法整備をお願いしたい。

意見4.

もし今後、法令改正を進めるのであれば、具体的な各条項改正の際には、それぞれの条項の成立経緯と、他法人の法令との違いに配慮し、学校法人の実態に沿った改正をお願いしたい。

提案理由及び具体的要望内容

1. 各法人の実態調査の必要性について

「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」のみならず、「公益法人のガバナンスの更なる強化等のために（最終とりまとめ）」を含めた全ての関係会議の取りまとめに共通するところだが、掲げられる不祥事等の事例が、理事役員の不正や専横ばかり挙げており、偏りが見られる。実際は、複数の外部理事や評議員を入れた結果、意見対立や相互の責任回避の末、業績悪化につながった事例や乗っ取りの事例もあるはずだが、これらの例が挙げられていない。本来であれば、こういった議論の際は発案者にとって都合のいい事例だけをあげるのではなく、統計的なデータを調査・研究して提示すべきであるのに、内閣府をはじめ関係省庁においてそのような調査をしていないように見受けられる。あらゆる規模、あらゆる種別の法人において、チェック機能と称して同等以上の権限を持つ会議体が複数あることが有効なのか、また、それをもって公共性が高いといえるのかの検証が行われていない。

そこで、まずは、各法人の法令改正前と改正後を比較し、法人（事業所）数の増減、解散や経営者が変更した数とその事由、不祥事の発生件数とその種別などを統計的に分析し、さらにそれが法令改正の影響によるものであったかどうかを検証することが必要ではないかと考えるので、この調査を政府に対して要望する。

2. 方針転換の理由の明確化と矛盾なき対応について

平成16年の私立学校法改正では理事会及び理事長のリーダーシップ発揮に重点をおかれ、また平成27年の学校教育法改正においては、学長のリーダーシップを強化するために、教授会の権限を縮減された。今、学校法人のガバナンス強化のために評議員会の権限を強くすることは方針転換と断じざるを得ない。現在でも、人事権自体は学長や理事長、理事会にあるものの、教授会が強く影響を持っている学校法人も多数存在する。各学校の人事運用体制によっては、新たな紛争やリーダーシップの欠如を招く可能性や適正な評議員の人材確保が困難である場合もあり、ガバナンスの脆弱性を助長する可能性がある。有識者会議の取りまとめは多分に性善説に基づくものであり、「攻め」のガバナンスの有効性のみが強調され、リスクについて言及がなく、また理事長等の専横ばかりを不祥事とし、その防止を「守り」と称しているが、多くの関係者が関わることによる混乱の防止については言及していない。現行案のまま評議員に選任権を委ねた法改正が進めば、学校法人の理事は、会社法のように株保有によって自己を守ることもできず、公益法人の総会のように自己の立場を説明する関係者を置くこともできない。また学校法人は、医療法人や社会福祉法人に比して、ステークホルダーの数も地域への影響も大きく、乗っ取りや悪意ある経営介入に遭う可能性が高い。

これらの実態をふまえ、法改正の是非を含めて、理事及び理事長のリーダーシップが十全に発揮できる法整備を要望する。

3. 改革を必要とされる範囲について

ガバナンス改革を盛り込んだ私立学校法改正を行うとする場合、文部科学省の所轄する学

校法人にのみ適用させるべきではない。ひとつの学校法人における設置学校数、在籍者数、財務状況等の規模が多様な学校法人において、このような分類のあり方は不公平である。公益性という観点で改正するのであれば、全ての学校法人及び準学校法人に適用できるようにすべきである。それを鑑みると、有識者会議の意見取りまとめに至るまでの議論においては、多種多様な学校法人の意見を聴取した上で反映しているとは言い難い。今後、法改正を進めるのであれば、その会議体において幅広い学校法人関係者を参画させ、十分に意見を聴取することを要望する。

4. 具体的条項改正時の配慮について

医療法や社会福祉法においては、私立学校法と比してさまざまな違いがある。たとえば、学校法人の理事は親族について1名を超えて就任することができないが、理事定数の三分の一を超えなければ、親族を3名就任しても良いことになっている。また、理事・評議員の専任条件についても、医療法では医療従事者、私立学校法では学校長や卒業生等、選任要件を定める条項がある一方、社会福祉法では定款に委ねているなど、それぞれの法人の特徴によって違いがみられる。

これらの条項を比較し、容認できるもの、できないものについて条項ごとに総合的にまとめていく必要がある。もしこのまま法令改正が進むのであれば、評議員の権限と役員の選任の在り方だけではなく、全体を俯瞰した改正を行うことを要望する。

《参考》各法人の法令改正の経緯について

これまで会社法、公益法人制度改革三法、社会福祉法及び医療法と改正され、この流れで学校法人も改正していくべきであるということのようであるが、実際はそれぞれ改正の経緯や細かな内容は異なっているので、以下にその違いを含め、学校法人に適用すべきではない理由について述べる。

・会社法については、そもそも取締役が株を保有する場合も多く、取締役と総会と監査役を学校法人の理事・評議員・監事の関係と同一視するには無理がある。特に評議員会が総会と同等の役割を果たすことを期待されているが、会社の株主と同等の利益と責任が（現行法でも有識者会議の取りまとめでも）与えられているとは言い難く、真に各法人の利益に寄与するような人選が可能なのか、疑問が残る。

・公益法人制度改革三法については、公益法人の基準が曖昧で、税制優遇、補助金不正又は曖昧な基準による受給、天下り等の問題があり、これらを整備したのが改正の趣旨であり、他の制度改革とはニュアンスが異なる。（平成15年6月27日閣議決定「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」）

組織自体も、第三セクターや各種業界の協会など、理事役員はその組織を主たる業務としていない場合も多く、不祥事事例も特定の担当者に任せきりにしていたがために起きたと推察されるものが見られる。そのため、この法人の実態をもって一概に他の法人と比較することができない。

・医療法改正については、当時の説明文や記事を見る限り、医療安全の確保や広告規制の観点から行われており、ガバナンス機能等も改正されているものの、大きな議論とならなかった。もともと評議員会に議決権があり、その土壌が整っていたものと推察される。また、今後の医療現場の課題としては少子高齢化や人手不足が挙げられることが多いが、医療法改正に伴う効率重視や労働環境の悪化の影響があったかどうかについて、統計的な検証が行われていない。また、昨今のコロナ禍においてこそガバナンス機能の十全な発揮が期待されるところであったが、全国の報道を見る限り、患者受入の是非をめぐって対立が生じた事例もあり、この体制が適切であったかは疑問が残る。

・社会福祉法改正については、唯一今回の学校法人制度改革と似たような経緯と内容であるが、医療法人と同様、人手不足や効率化に伴うサービス低下、さらに補助金（運営費）の不正受給や労働環境の悪化等、不祥事の報道は全国で見受けられる。これらと法令改正との因果関係についても調査すべきであるのに、検証が行われていない。

また、改正当時の厚生労働省の説明資料を確認すると、当初から乗っ取りに関する懸念は記載されている一方で、「公益法人では乗っ取りが起きている状態になっていない」という記載も見られる。しかし上記のとおり、公益法人の多くは組織を主たる業務としていない場合が多

く、一概に他の法人と比較することができないので、本来であれば施行後の社会福祉法人の実態を把握すべきところであるのに、それらが行われていない。（日本知的障害者福祉協会 平成27年6月厚生労働省社会・援護局福祉基盤課資料「社会福祉法人改革について」）

加えて、社会福祉法人の9割は、従業員数100名以下の中小規模の法人である。社会福祉法人と学校法人の規模の考え方はやや異なるので比較するには慎重を期さなくてはならないが、乗っ取りを含めた悪意ある経営介入の可能性は他法人と比較し、極めて高いと思われる。なぜなら、学校は従業員だけではなく、在学生、同窓生等を含めたステークホルダーの数が他法人と比較しても多く、それに伴う地域への影響が大きいからである。

- ・これら懸念があるにもかかわらず、特定の学校の役員の専横に伴う不祥事のみを事例とし、公益性の担保と称してその他のリスクを考慮しないのであれば、学校法人の自主性が失われ、特色ある多様な教育機会の提供が困難になるばかりでなく、最終的には相互の責任転嫁によって、責任者不在のまま解散となる可能性もありうる。

- ・併せて、私立学校法は平成16年に大幅改正されたので、むしろ法人の特性に鑑み、他の法令に先んじて柔軟に対応してきたとも解釈できる。にもかかわらず、令和元年度には評議員会を公益法人法の総会に読み替える等、無理のある条項を含む改正が行われ、それらの検証もされないまま再度改正がされようとしている。

- ・以上、本来各種法人はそれぞれの特色があるからこそ、関係法令も別々であったし、これまでの法令改正も少しずつ異なる趣旨であった。これらをもって他の法人もやってきたから学校法人も準拠すべきという制度改革導入は極論と考えざるを得ない。

- ・また、公益性の高い法人は情報の可視化が必要であることは理解できるが、運営組織の権限を分散されることと公益性の担保は別問題である。相互チェックする組織体制があれば適切な運営ができるという前提で議論が進んでいることに、疑念を覚える。