

日本私立短期大学協会版 ガバナンス・コードの策定とこれからの私学情勢

日本私立短期大学協会 理事
【運営問題委員会 副委員長】
学校法人志學館学園／鹿児島女子短期大学 理事長

志賀 啓一

■ はじめに

平成31年1月7日、文部科学省の大学設置・学校法人審議会学校法人分科会、学校法人制度改善検討小委員会が「学校法人制度の改善方策について」(以下「改善方策」という。)を取りまとめ提出した。この文書は、前身である「私立大学等の振興に関する検討会議」において、(1)私立大学の果たすべき役割、(2)私立大学のガバナンスの在り方、(3)私立大学への経営支援、(4)経営困難な状況への対応、(5)私立大学の財政基盤の在り方などをはじめとする私立大学の振興に関して検討が行われた中で、学校法人制度全般にわたる改善方策を検討するため設置され、そこでまとめられた議論の内容が提出されたのである。改善方策においては、学校法人の経営の強化、ガバナンス機能の強化、情報公開の推進、破たん処理手続きの明確化が盛り込まれ、令和元年5月の学校教育法及び私立学校法改正も、この文書に基づいたものとなっている。加えて、「私立学校法等の法令に基づくだけでなく、私立学校の自主性・自律性を最大限に発揮し、私学団体等が自ら行動規範を定め、学生や保護者を中心としたステークホルダーに対して積極的に説明を果たすとともに、学校法人を運営する者が経営方針や姿勢を自主的に点検し、私立学校の健全な成長と発展につなげていくことが考えられる。(改善方策より引用)」とされ、私学団体等が行動規範であるガバナンス・コードを策定することが盛り込まれた。

日本私立短期大学協会(以下「日短協」という。)としてもガバナンス・コードを策定することとなり、改善方策の原案文が固まりつつあった平成30年10月には、運営問題委員会が策定を担当することとなった。日短協版ガバナンス・コードは、令和元年10月開催の秋季定期総会にて提案される予定となっている。まだ詳細の内容は変動する可能性があるため、本稿ではその仔細を述べることはしない。ここでは、ガバナンス・コード策定に至った背景と今後の課題、委員会内で議論された内容、そして私立短期大学を設置する学校法人におけるガバナンス・コード運用の意義や留意点について、私見を交えて述べさせていただくものである。

■ ガバナンス・コードとは

ガバナンス・コードは、もともとは企業の行動規範として定められたガイドラインである。2010年代になってグローバル化、多様化する企業において「コーポレートガバナンス」即ち「企業統治」の適正化が求められ、OECD諸国を中心に、企業の自律的な取組を促すためのガイドラインとして定められた。日本においては、2015年にコーポレートガバナンス・コードが東京証券取引所と金融庁が中心となって策定され、運用されている。

ガバナンス・コードの特徴は、「コンプライ・オア・エクスプレイン」である。法令ではないため遵守しないからといって罰則があるわけではないが、遵守する（コンプライ）するか、遵守できない理由を説明するか（エクスプレイン）が求められる。その状況を公表することによって、ステークホルダーは企業の状況を把握することができるのである。改善方策においては、コーポレートガバナンス・コードに倣って、学校法人におけるガバナンス・コードを私学団体等が定めることが求められている。

改善方策に記載されているガバナンス・コードに盛り込むべき内容については、以下のとおりである。

ア. 経営の強化

- (ア) 経営と教学の連携・協力の在り方
- (イ) 中長期計画に盛り込むべき内容
- (ウ) 危機管理を含めたコンプライアンスの在り方 など

イ. ガバナンスの強化

- (ア) 理事会機能の実質化
 - a 理事会の議決事項の明確化
 - b 理事会への業務執行者の報告
 - c 外部理事の適切な人数
 - d 外部理事に対する十分な情報提供（非常勤監事、評議員も同様）
 - e 理事に対する研修機会の提供と充実（監事、評議員も同様） など
- (イ) 監事機能の実質化
 - a 監事監査基準・同規則等の作成
 - b 重点監査項目を盛り込んだ具体的な監査計画及び監査結果を具体的に記載した監査報告書の作成
 - c 理事会や評議員会等の重要会議への監事の出席のルール化
 - d 監事監査支援体制の充実
 - e 監事の選任方法の工夫・改善
 - f 一定規模以上の学校法人における常勤監事の設置 など
- (ウ) 評議員会機能の実質化
 - a 評議員からの意見を引き出す議事運営の方法改善
 - b 法人の規模に応じた評議員数の配置
 - c 評議員会が監事選任の同意・不同意を検討するに当たり、目安とする監事の資質・専門性の整理 など
- (エ) 情報公開の推進等
 - a 学生や保護者、学内、学外など対象に応じた分かりやすい情報公開の推進
 - b 経営状況の「見える化」による課題・成果の明確化と共有による改革の推進
 - c 事業報告書に盛り込むべき内容
 - d 学校法人が相当割合を出資する会社に関する情報公開の推進 など

各私学団体等は、これらの要素を盛り込んだガバナンス・コードを策定することとなった。日短協版ガバナンス・コードとしては、前記の内容を整理した上で教学ガバナンスを加え、第1章)経営の安定性・継続性の確保 第2章)自律的なガバナンス体制の確立 第3章)教学ガバナンスの充実 第4章)情報の公開と公表の4章立てとしている。

■ 各団体のガバナンス・コードの特徴と日短協版の方向性

ガバナンス・コードを最も先んじて策定したのは、日本私立大学協会(以下「私大協」という。)である。私大協は、平成30年3月の総会において、中間報告としてではあるが私立大学版ガバナンス・コードを提出している。後から聞いたところによると、改善方策がまとめられる以前より自主的にコードを策定しておくことによって、法令によって学校法人を拘束することをけん制するねらいもあったと聞いている。それゆえに、学長への権限移譲、担当理事制の導入など、全会員校に遵守できるのか疑問に思える項目も散見されるが、このコードは策定の指針であり、各学校法人がそれぞれの事情にあわせて独自のコードを策定するための、いわばひな形であるという形式をとっている。これによって、会員校それぞれが対応できるようにしている。

また、日本私立大学連盟(以下「私大連」という。)は令和元年6月に第1版を制定した。こちらは書式としてはコーポレートガバナンス・コードに類似しており、基本原則・遵守原則・重点事項・実施項目という4段階の項目に分けることによって、コーポレートガバナンス・コードよりも具体的にチェックができるようになっている。特に実施項目についてはかなり踏み込んだ内容となっているものが見受けられるが、むしろ細分化された項目がガバナンス強化のマニュアルともいえるような内容となっており、各種規則・計画等策定の際そのまま使えるようになっている。他にも、国立大学協会が骨子を策定しており、こちらもコーポレートガバナンス・コードに似た書式になるようである。

これら各団体とも比較検討しながら策定していった日短協版であるが、規模も財務状況もさまざまである私立短期大学においては、私大連のようにあまりに具体的な施策まで踏み込んでしまうと、それぞれの特徴を消してしまう可能性があるし、かといって私大協のように各校に策定を任せてしまうと、その策定に負担をかけてしまうことが懸念された。そこで、日短協らしいコードとして、やはり全ての会員校に対応できるような内容にしようということになった。まずは現行の法令や認証評価の評価基準、さらには私学助成や修学支援制度の要件等を整理し、当たり前のことを当たり前にしているかどうかということ可視化していくこととなった。当初は短期大学の特徴を示すためにも、より地域に密着した地域貢献に関する項目の充実や短期間の資格取得に関する運営のあり方なども盛り込むような意見もあったが、汎用性を第一にという方針のもと、削られていった。いかに「コンプライ・オア・エクスプレイン」が原則であり、必ずしも全て遵守していなくてもよいとはいえ、特色あるコードにしようとするあまり、多くの項目が遵守できないようでは、各校の独自性を軽視しているようにも見えるし、チェックのためのガイドラインとしても不適切である。さらに、策定作業に前後して、関口会長より「会員校に寄り添ったものを」との助言をいただき、表現も含めて簡素で分かりやすく、かつ負担がかかりにくいものにするよう、方針が固まった。

また、具体的な書式を策定していく際にイメージしたのは、認証評価である。認証評価を受ける際には、どの評価機関であっても、基準ごとに評価の観点、視点、留意事項といった項目が存在する。これらの項目の中で、改善方策に記載されたガバナンス・コードに記載すべき内容を整理し、表現を改め、○×でチェックできるような形にすれば、会員校がその都度コードを策定しなくても済み、確認も容易だと考えたのである。

こうして、他団体と比べるとかなりシンプルで、かつ分かりやすい内容の原案が策定されていった。

■ 全ての学校法人に「攻めのガバナンス」は必要か

少し話題が飛躍するが、日短協版がかなりシンプルになったことの原因について、より詳しく解説するために、コーポレートガバナンス・コードの特徴として挙げられ、今回の学校法人のガバナンス・コード策定においても複数の識者たちから述べられている「攻めのガバナンス」について述べたい。

「攻めのガバナンス」とは、ひとことで言うと、社外取締役(学校法人であれば外部理事)の活用である。この多様化する時代において、経営陣は意思決定において客観性と合理性を担保しなければならず、そのためには内部の役員のみで判断せず、外部からの多角的な意見を取り入れ、適切な判断をしなくてはならない。そのためには、外部理事を複数名任命し、場合によっては一定の役割を担わせることについて、法令上での規制はできないが、ガバナンス・コード等で反映させようというものである。実際、コーポレートガバナンス・コードでは、複数の項目に独立社外取締役の任命とその役割のあり方を記載している。確かに、現代社会においては、客観性を担保できる複数の視点は必要であろう。多様な学部を設置し、多彩な人材を輩出している大規模な大学においては、必須ともいえる。ただ、それは全ての私立大学・短期大学にもあてはまることだろうか。企業ならば株を個人所有するなど自衛手段があるが、それらの手段を持たない小規模の学校法人において外部理事を多数任命することは、乗っ取りや理念なき教育方針の転換のリスクを伴う可能性もある。これらは、たとえ善管注意義務を明示し、当事者たちがそれを遵守したとしても、価値観や見解の相違があれば発生し得ることであり、小規模な学校法人には常につきまとうリスクとなりうる。

そもそもコーポレートガバナンス・コードの適用対象は、一部上場会社に限られている。日本の株式会社数は現在210万を超えているが、一部上場会社は約3,700社であり、全体の0.1%に過ぎない。一方で、現在日本の学校法人数は約6,100、専修学校等のみを設置する準学校法人が約1,100で、合計しても約7,200法人であるが、今回のガバナンス・コードの適用対象となるであろう文部科学省所轄法人は約670であり、その比率は9%程度である。さらに、確かに高等教育機関という要件は一定の線引きにはなるかもしれないが、短期大学一校のみを設置する文部科学省所轄の学校法人よりも、高校以下だが複数の学校を設置する都道府県管轄の学校法人の方が在籍者数、教職員数、財務規模等が大きい場合があることも確かである。一部上場企業と文部科学省所轄の学校法人を同列に扱い、同等の自主規範を策定するというのは無理があるのではないだろうか。

また、前述したとおり、改善方策の文書の中では、ガバナンス・コードに記載すべき内容としては、大項目では「ア. 経営の強化」と、「イ. ガバナンスの強化」の2項目しか提言されていない。コーポレートガバナンス・コードの方では、これに加えて株主との関係やステークホルダーへの説明責任について、5章立ての中で3章分を費やしている。特に上場企業などにおいては、株の持ち合いや敵対的買収等、法令違反ではないが道義的に問題が発生し、それが他の株主の動向にも影響を及ぼす懸念があり、コードの内容はより厳しいものになっているのは理解できる。一方で、学校法人については、進学希望者や在學生、同窓生等、ステークホルダーの評価に影響する可能性ももちろんあるだろうが、はたしてガバナンス・コードの遵守状況を見て志願する生徒などいるであろうか。むしろ、遵守状況をチェックするのは、私学助成がらみで文部科学省や日本私立学校振興・共済事業団(以下「私学事業団」という。)の目の方が気になるところであろう。現時点では、文部科学省からは、コードの遵守状況が私学助成等の要件にからむことはないという言質はいただいている。しかし、これまでも情報公開や適正定員の維持について、当初は遵守している学校に多くの私学助成を配分していたものが、遵守していない学校の私学助成を減らす方針に変わり、さらに今般、情報公開については法令で完全に義務化するようになった。ここで申し上げておきたいのは、内容の是非ではなく、コードの遵守状況の評価者の根本的な違いと、将来的な規制への懸念である。企業は

コードを監督する主体は金融庁や証券取引所であるが、それを見て評価する主体は株主等ステークホルダーであり、別々になっているのに対して、学校法人は監督する主体も評価する主体も文部科学省又は政府であり、同一である。そんな周辺環境の違いがある中で、自主的に厳しいコードを策定してしまうと、将来的にそれが法令化する可能性があることは否定できない。

以上のような理由から、日短協版においては、必ずしもコーポレートガバナンス・コードのように「攻めのガバナンス」をはじめとしたより厳しいコードを推進するような内容とすべきではなく、ふみこんだ内容については外部理事を2名以上任命するといった必要最小限の項目のみである。基本的に現行法令に基づいた適切な運営が行われているのかをチェックすることを主眼においたものとなったのである。

■ 私立学校法改正との関係とガバナンス強化の留意点

もう一点、ガバナンス・コード策定と切り離せないのは、私立学校法改正である。今回の改正については、学校法人の不祥事が複数あり、またこれまで会社法、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についても改正が必要という前提で進められたようである。改善方策においても「公教育を行う機関としてふさわしいガバナンスに向けた不断の見直しが必要である。」という記載がある。これらの経緯については小委員会の委員の先生方からも直接話を聞いたこともあった。その際、私は「他の法人が改正されて、学校法人だけが改正されないのはおかしい」という論法の方がよっぽどおかしい、まずは改正された制度がよかったかどうか検証すべきではないかと反論したが、結局そういった調査・研究はされていないそうである。今回の改正についても、いくつかの学校の不祥事がきっかけだったようであるが、法令に問題があったのか、学校側の運用が不適切であったのかは明示されていない。

今回の私立学校法改正において、個人的に最も気になる点は、一般社団法人・財団法人法の規定の準用や読み替えである。特に、「評議員」「評議員会」を「総社員」「社員総会」と読み替えている。評議員は果たして社員と同等であるのか、あるいは株式会社において株主と同等であるのかは、学校法人によっても意見が分かれるところであろうが、少なくとも私は、現在の諮問機関として様々な立場の評議員が自由闊達に意見をいえる機会が存在することの方が、学校法人の自主性と自律性を高めているのではないかと考える。だがこの流れは変えられないようで、自由民主党行政改革推進本部の公益法人等のガバナンス改革検討チームが令和元年6月28日にとりまとめた提言によると、公益法人制度について改革を進める中で、学校法人についても、今回見送られた評議員会への理事選任の議決権の付与、理事との兼任の禁止と人数の調整などが盛り込まれている。今年度改正されたばかりなので、すぐに再度改正が行われる可能性は低いですが、先ほどの読み替えの部分と併せて、他の法人制度と同一のものにしようという動きが続いている。これは私見であるが、どうも政府や識者の中には三権分立や三様監査などの影響なのかどうかかわからないが、同等に近い権限を持ち、相互に影響を及ぼす組織が3つ存在すれば適切なガバナンス組織だと考えている人が多いように思えてならない。だが、小規模組織でそれをすると、逆に混乱をもたらすのではないだろうか。昨今の企業等の不祥事にしても、ワンマン経営によるものという事例もある一方で、複数の責任体制を整備した結果、相互に責任回避をしあった事例もあり、これらは制度の不備というよりは、運用の課題ではないかと思われる。

やや話題がそれてしまったが、本来ガバナンス・コードの役割としては、規制強化を抑制しながらも、不祥事や経営破たんを未然に防止するという側面もある。日短協版ガバナンス・コードでは、第2章「自律的なガバナンス体制の確立」において、理事・監事・評議員の役割を記載している。ここに記載されている事項のほとんどは、法令や各種制度の要件を整理したもので、こんな当たり前のことばかり記載する必要が

あるのか、という意見もあった。しかし一方で、毎年の認証評価や私学事業団、会計検査院の検査報告などを見るにつけ、その当たり前のことが守られていない学校が必ず存在していることも、また事実である。規制の厳格化は、ごく一部の不祥事をきっかけに始まることは、学校のみならず、企業、医療法人、社会福祉法人等、全ての事業体にもいえることである。ガバナンス・コードを毎年1度以上チェックすることによって、ガバナンス機能の確認と改善の一助となっていたいただければ幸いである。

■ ガバナンス・コードの運用

日短協版ガバナンス・コードは、本誌が発行される日短協秋季定期総会において、提案される予定である。ただし、その運用のあり方については文部科学省も明確に発信しておらず、各団体もその書式と同様、取扱いが分かれている。そのため、今後ガバナンス・コードの内容とは別に、その運用方法についても協会として決定し、発信していかなくてはならない。ここでは、各協会の運用のあり方と、今後の懸念事項について述べたい。

まず、ガバナンス・コードの運用状況については、予定も含めて以下のとおりである。

運営内容	コーポレート ガバナンス・コード	日本私立大学協会策定版	日本私立大学連盟版	日本私立短期大学協会版 (予定)
策定組織	東京証券取引所 金融庁	日本私立大学協会 (実態は策定指針であり、 各校の裁量による)	日本私立大学連盟	日本私立短期大学協会
実施対象	上場企業 (一部は基本原則のみ)	各学校法人 (文部科学省所轄法人)	各学校法人 (文部科学省所轄法人)	各学校法人 (文部科学省所轄法人)
発信主体	日本取引所グループ	各学校法人	日本私立大学連盟	日本私立短期大学協会
公表	有	各校の裁量による	連盟としては公表しないが 各校には公表を推奨	各校の裁量による？
チェック 体制	日本取引所グループにて 集計、報告書を策定	無	内容を変える場合は連盟に 報告	実施しているのみ協会へ 報告？
改訂等	2015年度制定 2016年度改訂 フォローアップ会議は定 期的に継続	2019年度制定 必要に応じて随時改訂	2019年度制定 必要に応じて随時改訂	2019年度秋制定 必要に応じて随時改訂

表の中で、今後日短協として明確にしなくてはならないこととして、まずは発信主体、即ちコードの内容の責任の所在についてである。以下私見であるが、発信主体は日短協とし、このガバナンス・コードを利用する学校法人は、原則全項目をチェックしてもらうことが望ましい。理由としては、統一したコードでないことと意義がないこと、各校が独自にコードを策定してしまうと「自分がつくったコードを自分で守れないのか」、「そのコードは客観的にみて適切なのか」といった指摘に対抗できないからである。ガバナンス・コードは「コンプライ・オア・エクスプレイン」が基本であり、遵守していない場合は、その理由を説明すればよいだけである。発信主体と実施対象は別々にした方が適切だと思われる。

次に、遵守状況の公表については、その意義に鑑み、公表はすべきであろう。内容としては、遵守状況の

○×のみを公表するのか、遵守している場合はエビデンスを、していない場合は理由を、それぞれ明記すべきなのかは、各校の裁量によると考えられる。ただ、少なくとも法人内部においては、積極的に情報共有し、ガバナンス強化に役立てていただくものとしたい。

最後に、チェック体制については、日短協へ詳細な遵守状況を報告することは義務化する必要はないかもしれない。だが、少なくとも日短協版を活用しているかどうかは、アンケート等を用いて情報を集約し、把握をしておかなければ、将来改訂を進める際に情報収集が困難になるのではないだろうか。日本証券取引所グループのホームページを見ると、毎年の調査・集計結果が詳細な報告書として掲載されており、また定期的に改訂をするための会議体も存在するようである。ここまでのチェック体制を構築することは、他の私学団体等も含めて困難であろうが、せめて活用状況くらいは定期的に集計する部署を割り当てなくてはならないであろうと考えられる。

関連して、本コードは原則本協会所属の会員校向けであるが、ガバナンス・コードとは本来学校法人全体で適用すべき事項である。したがって、四年制大学・大学院等を持つ学校法人でも適用可能な内容としている。複数の学校を設置する法人が、どの私学団体のコードを活用しているかどうかについても、確認する必要がある。また、短期大学を持たない大学等が使用したい旨申し出があった場合、それを受け入れるのか、また、受け入れる場合は調査・集計の対象とするのか、これらについても今後協議していかなくてはならない。

このように、ガバナンス・コードは、一過性の陳情や提言と異なり、策定後も運用状況を調査し、継続して見直し、時代に合わせたものに随時改訂していかなくてはならないものである。日短協としても常設的にこれに係る部署を設けることが必要になってくると思われるので、ご留意願いたい。

■ むすびに

本誌のテーマが「特色ある短期大学教育の展開と質保証」だそうであるが、ガバナンス・コードは特色はなく、当然のことを列挙したものとなった。ある意味テーマとは真逆の内容となってしまったことをお詫び申し上げたい。強いて関連づけるならば、経営においては特色を出すよりも前に、まず基本的なことをしっかりやり、内外から後ろ指をさされることのない学校法人こそが、教学においては特色ある教育を展開し、質保証が可能となるのではないだろうか。会員校によっては苦境に立たされているところも多いと推察されるが、今回策定されるガバナンス・コードが、適正な運営の一助となり、会員校、ひいては日本の私学の発展に少しでも寄与することができれば幸いである。

本稿においては、ガバナンス・コードがまだ正式決定ではないため、内容の解説というよりは、策定の背景、留意すべき法令改正の動きや私学情勢への懸念事項を含めて、多面的に書かせていただいた。やや批判的な表現をしてしまった部分もあるが、いかに課題や将来的な懸念事項があるとはいっても、法令や方針が決定してしまった以上、公教育を担う学校法人は、それらを遵守し、またむしろ積極的に活用していかなくてはならない。規制の強化は不祥事をきっかけに始まることは繰り返し述べてきたが、そういった隙を見せないためにも、各学校法人の理事役員は、その職務を自覚し、適切な学校運営を行っていかなくてはならない。そのためのガイドラインがガバナンス・コードではないだろうか。決定された際には、是非ご活用願いたい。

最後に、今回の策定作業にあたってご意見をいただいた関口会長をはじめとする協会役員の皆様、自由闊達な意見交換をできる環境を整えられた運営問題委員会の川並委員長、そして貴重なお時間をいただき、長時間にわたる策定会議に参画くださった運営問題委員会の各委員の先生方に心より感謝申し上げます。