

「学校法人制度の改善方策について（案）」に対する意見

2018年10月5日

東京地区私立大学教職員組合連合中央執行委員会

I 「学校法人制度の改善方策について（案）」全体の性格について

今回の学校法人制度改善検討小委員会「学校法人制度の改善方策について（案）」（以下「小委員会提言」）は、私立学校法の改正をともなう学校法人のガバナンスの改善・強化を提言している面と、少子化が進行するもとの困難を抱える私立大学に対する管理強化を強調する面とを併せ持った文書である。前者については、私立大学の公共性の確保に向けて評価できる部分と不十分な部分とが混在しており、このことについては後述する。しかし、後者については、私立大学が抱える困難が、私大助成に対する政府の責任放棄に起因するものであることへの言及がない点において極めて不当である。

そもそも私立大学の「経営困難」の根本的な原因とは、私立大学への国庫助成が国立大学に比して極端に低いことである。小委員会提言は「国公私を通じた公平な競争環境の下での切磋琢磨が必要である」（3頁）と述べているが、国立大学の13分の1でしかない私立大学への国庫助成は、到底「公平な競争環境」を担保するものではない。小委員会提言は、こうした政府の責任放棄を前提とした「経営危機」克服のみを重視するという側面を持っている。私たちはこのことに強く抗議する。

II 「中長期計画の策定の推進」（2の（3））について

「中長期計画の策定」を一律に私立大学に義務付けることに反対する。

小委員会提言は、私立学校法42条を改正し、文部科学大臣所轄法人（私立大学等）に「中長期計画」の策定を義務付けることを提言している。この提言には、国立大学と同様の中長期計画を私立大学に対しても義務付け、目標達成の度合いを基準とした経営指導、補助金配分等を通して私立大学への国の管理・統制を強化する意図が伺われる。私学助成の「経営強化集中支援事業」では、「中長期計画に中長期計画期間内の財務計画が含まれていること」が要件とされているが、根拠が不明瞭な財政予測にもとづく「財務計画」が理事会のトップダウンにより策定され、それを理由として、教学に関わる計画の押し付けや人件費削減等を強行する理事会があらわれるであろうことが予想され、私立大学の教育・研究の質を低下させることが十分に懸念される。私学事業団の「学校法人の経営改善方策に関するアンケート調査」（2015年）では、すでに大学法人の59.0%、短大法人の52.6%が中長期計画を策定しており、これを法律において一律に義務付ける必要はなく、各学校法人の自主的な判断に委ねるべきである。

Ⅲ 「私立大学版ガバナンス・コードの策定」(2の(4))について

次の理由により、「私立大学版ガバナンス・コードの策定の推進」に反対する。

(1) 私立大学を設置する学校法人の管理運営の改善は、私立学校法の改正をもって行われるべきである。法的な規制力・拘束力がない「ガバナンス・コード」によっては、私立大学に公教育機関として相応しい管理運営を義務付け、私立大学の不祥事や不適切な運営を防止することはできない。

学校法人の公共性を担保するために必要なルールは、すべて私立学校法に書き込むことを基本とすべきである。その際、高等教育機関設置法人のみが対象となる事項については、学校教育法と同様に、私立学校法の条文構成をすべての学校種に共通する部分と学校段階ごとに区分した部分とに分けて定めるべきである。

(2) 「外部理事の適切な人数」等をガバナンス・コードに盛り込むことによる、私立大学への産業界の関与・参入を促進する等の政策誘導に反対する。

小委員会提言が「私立大学版ガバナンス・コード」に盛り込むことを例示している事項のうち、「外部理事の適切な人数」等は、私立大学の自主性・自律性を侵害するものであると言わざるを得ない。「外部理事」については、すでに2004年私立学校法改正において、「理事又は監事には、それぞれその選任の際現に当該学校法人の役員又は職員（当該学校法人の設置する私立学校の校長、教員その他の職員を含む。以下同じ）でない者が含まれるようにしなければならない」（第38条第5項）と定められている。学校法人及びその設置する学校の教職員以外から理事を選任することが義務付けられている以上、その人選・人数等は各学校法人の自主的な判断に委ねるべきである。

この「外部理事」とは、本年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針2018）が、高等教育無償化の支援措置の対象となる大学等の要件として「理事に産業界等の外部人材を複数任命していること」を掲げており、産業界や官界出身者を指すものであろうことが十分に推察される。産業界・官界の私立大学経営への関与・参入を推進する意図が露骨であり、きわめて政策誘導的であって容認できない。

(3) 出資会社に関する情報公開を私立学校法に明記すべきである

小委員会提言は「私立大学版ガバナンス・コード」に盛り込む事項のひとつとして、「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」を挙げているが、これは私立学校法に具体的に明記すべき事項である。現在学校法人が50%以上を出資する会社については、私学振興助成法に基づく財務関係書類の文科省への届出にあたって、当該会社の経営状態の概要がわかる資料（概表）を添付することが求められているが、文科省に提出した概表を教職員に対して開示しない学校法人も存在する。情報公開制度を利用して入手しても、ほとんどが黒塗りになっているため、業務内容や経営状態を教職員が把握することが困難なケースも少なくない。

東洋大学においては、2016年、常務理事（財務担当）が学校法人の出資会社を通して、大学の清掃業務を自身が経営する清掃会社に20年間にもわたって迂回発注（孫請け）して

いた事実が発覚した。このような不祥事を防止するために、出資比率が50%以上の会社については、その業務内容の詳細、役員の氏名、従業員数、取引先や経営状態等がわかる資料を、当該学校法人の教職員及び一般市民に対して公開することを、私立学校法において定めるべきである。株式会社の公認会計士監査においては、関連当事者に関する情報の開示が定められており、そこでは出資金額、株式の保有状況、子会社の取引先等に関する情報、親会社からの役員の派遣状況等の記載が必要とされている。出資会社を通じた不正や利益相反行為を防止するためにも、学校法人に対しても同様の情報公開を行うことを私立学校法に明記すべきである。

IV 「役員の実任の明確化」(2の(5))について

(1)「役員の実任注意義務」と「理事及び監事の法人や第三者に対する損害賠償責任」を私立学校法に規定することに賛成する。

資産運用の失敗による巨額の損失や法令違反等による所轄庁からの処分が社会問題化した場合であっても、現行の私立学校法では役員がその責任を問われることがないことは大きな問題である。「役員の実任注意義務」と「理事及び監事の法人や第三者に対する損害賠償責任」を私立学校法において定めることに賛成するとともに、さらには、理事、監事、評議員が、学校法人の役員の実任追及の訴えを起こすことができる仕組みを私立学校法において定めることを求める。

(2) 役員報酬に関する基準は、寄附行為において定めるか、または評議員会の議決により決定することを私立学校法において定めるべきである。

2017年に前理事長による異常な財政私物化が発覚した城西大学では、第三者委員会(会計調査委員会)の最終報告書(2018年4月25日)において、前理事長が退職の事実がないにもかかわらず自らへの退職金ないし退職慰労金1億620万円支払っていた等の事実が明らかとなった。城西大学においては役員の実任金に関する規程は存在せず、また同退職金の支給は評議員会のみならず理事会の審議も通したのではないことも報告されている。同報告書は「役員報酬の決定に関し、評議員又は評議員会の関与を強化すること」を提言し、「理事長及び理事によるお手盛りを防止するため、寄附行為の改正によって、役員報酬の決定、変更については、評議員会の議決を要することとするか、あるいは、評議員、監事、外部有識者等から成る報酬委員会を設け、同委員会において役員報酬を決定することとすべきである」と述べている。

役員報酬に関する基準の策定を学校法人に義務付け、評議員会への諮問事項とすることは、現状の改善には役立つであろうが、それだけではきわめて不十分である。

財団法人では、理事、監事の報酬等(「報酬、賞与その他の職務執行の対価として一般財団法人等から受ける財産上の利益」)は、定款で定めるか、定款に定めがない場合は評議員会の決議によって定めるとされている。学校法人が定める「役員報酬に関する規定」には、役員への報酬・退職金の支払い基準、金額等が明確に定められていなければならないこと

を明記するとともに、その規定は、寄附行為において定めるか、または評議員会の議決により決定することを私立学校法において定めるべきである。

また、役員報酬に関する規程については、利害関係人が求めた場合はこれを開示しなければならないことを私立学校法で定めるべきである。

(3) 利益相反行為の対象を代表権がない理事にも拡大することに賛成する。

学校法人においては、実質的な意思決定権限を、理事長ではなく、代表権のない常務理事等が掌握している場合が少なくない。東洋大学では2016年、同年物故した常務理事（財務担当）が学校法人の出資会社を通して、大学の清掃業務を自身が経営する清掃会社に20年間にもわたって迂回発注（孫請け）していた事実が発覚したが、現行法ではこうしたケースが利益相反行為とはならないのはきわめて不合理である。このような不祥事を防止するために、代表権の有無にかかわらず理事は利益相反行為の対象となることとし、関連する損害賠償等の規定を整備すべきである。

V 「理事・理事会機能の実質化」（2の（6））について

(1) 具体的な改善策が提言されておらず、きわめて不十分である。

今回の小委員会提言は、評議員会の諮問機関としての位置付けを維持することに固執し、理事の選任方法等については一切の変更を提言していないことにより、「理事・理事会機能の実質化について」に述べられた提言は、学校法人の公共性を担保するための提言としては極めて不十分なものとなっている。「内部統制システム（法令遵守体制を含む）の体制整備及び運用」「理事会における議決事項の明確化」「理事会への業務執行者の報告事項の明確化」「適時・適切な実効性ある理事会の開催」等が列挙されてはいるが、具体的な方策は示されず、これらすべてを「私立大学版ガバナンス・コード」に盛り込むことを想定した仕組みとなっている。これでは現行と何ひとつ変わるところはなく、公益法人のガバナンスの水準を学校法人に反映させることにはならない。

(2) 「外部理事の人数」等は学校法人の自主的な判断に委ねるべき事項である。

外部理事の重要性を強調し、その「人数について複数名とするなど適切なものとする」とともに、人選にあたっては十分な配慮と、就任後における理事会開催の事前・事後の十分なサポートが必要である」と述べているが、私立学校法第38条第5項は学校法人の理事には「当該学校法人の役員又は職員以外の者」を含めることを定めており、その余は各学校法人の自主的な判断に委ねるべきである。

理事・理事会の業務執行に対するチェック機能は、まず何よりも教職員選出評議員も参加した評議員会によって担われるのが最も効果的である。学校法人の不祥事は、多くの場合、内部の存在たる教職員が不正等を発見することにより発覚しており、「外部理事」にチェック機能を期待することは現実的ではない。

(3) 「経営情報について十分に教職員と共有する」ために、理事会議事録（審議内容、決定

事項)の教職員への開示を私立学校法において定めるべきである

今回の小委員会提言は、「経営サイドと教学サイドの連携が重要である」とし、「経営情報について十分に教職員と共有する」ことの必要性を述べているが、具体的な方策についてはまったく示していない。「経営情報」を教職員と共有するための有効な手段としては、理事会の議事録の教職員への開示を私立学校法で定めることが考えられる。現状では、理事会で何を審議しているかを教職員にはほとんど知らせない学校法人もあり、このことが理事・理事会の業務執行を教職員がチェックすることを困難としている。理事会の開催日時、出席者、議題、決定事項等を明記した議事録を教職員に開示し、審議内容等を周知するよう努めることを私立学校法において定めるべきである。

VI 「監事機能の実質化」(2の(7))について

(1) 監事の選任は評議員会の議決事項とすべきである。

現行の私立学校法においても、理事長が監事を選任するに当たっては評議員会の「同意」を得ることが必要であり、理事長の独断による選任は不可とされている。したがって、「理事長を選任する」を「理事会を選任する」と改めることは、理事会の審議を重要視する点では一定の改善といえなくはないが、このような改正では監事の理事会からの独立性を担保することはできない。必要なことは、「監査される者が監査する者を選任する」という、非民主的な構造を根本的に改めることである。

(2) 「(監事への)理事の行為の差し止め請求権の付与」、「理事の監事への報告義務」、「監事の理事会招集請求権の付与」に賛成する。

財団法人の監事および評議員には、理事の違法行為に対する差し止め請求権が付与されている。一般社団・財団法人法は、「理事が、法人の目的の範囲外の行為その他法令・定款に違反する行為をし、又はこれらの行為をするおそれがある場合」には、それらの行為によって当該法人に「著しい損害が生ずるおそれがあるとき」には監事が、また、「回復することのできない損害が生ずるおそれがあるとき」には評議員が、当該理事に対してそれらの行為をやめることを請求できると規定している(第88条、第103条、第197条)。また、2015年の医療法改正、2016年の社会福祉法改正により、医療法人、社会福祉法人においても、社団・財団法人と同様に、監事・評議員に理事の違法行為に対する差し止め請求権が付与されている。理事の行為の差し止め請求権の付与を私立学校法に定めることを提言していることは、学校法人制度の公共性を高めるための前進的な提案として評価し得るものであり、これに賛成する。

同様に、理事が、法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実を発見したときは、当該事実を監事に報告することを義務付けること、また、理事が不正行為をしている場合等には、監事に理事会招集請求権を与えるという提案にも賛成する。これらは、学校法人を他の公益性ある法人の管理運営の在り方と同水準のものに引き上げることを意図した提案であるが、であるとすれば、評議員会を他の公益法人と同様に議決機関として位置付け、役

員（理事、監事）の選任を評議員会の議決事項とすることが必要である。

(3) 「監事の職務対象」となるのは「学校法人の業務」であって「学校」ではない。

監事の職務対象である「学校法人の業務」は「財務面に限定されるものではなく、学校法人の業務の中心である教学面から捉えた学校の運営も含まれる」とし、「個々の教育研究内容に立ち入ることは適当ではない」と述べつつも、「学部・学科の改組」「学生・生徒の募集計画」「自己点検評価サイクルの稼働状況」を例示している。しかし、これらは教育・研究の内容にも深くかかわる事項であって、監査対象にこれらを含めることは、監事の職務権限を肥大化させ、私立大学の自治を侵害することが懸念され、反対である。

監事の監査対象は「学校法人の業務」であるから、理事会が学校に対して行った「学校法人としての業務」が監査の対象であり、学校が監査の対象となるわけではない。

VII 「評議員会機能の実質化」（2の（8））について

(1) 評議員会の「諮問機関としての位置づけを維持する」ことに反対する。私立学校法を改正し、評議員会を議決機関とすることを求める。

学校法人制度改善の根幹は、評議員会の議決機関化によるチェック機能の強化であるべきである。財団法人、社会福祉法人等では、評議員会は議決機関として位置付けられ、理事・監事の選任も評議員会の議決を得なければならないと定められている。小委員会提言は、「私立学校制度においては、設置主体である学校法人は、私立学校法において規定されている一方、事業の中核である学校については、別途、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考える必要があるとの面で大きく異なっている」とし、「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」と述べているが、大学（学校）の運営が学校教育法で定められていることは、学校法人の評議員会を諮問機関と位置づけなければならないことの原因にはなり得ず、この記述はまったく説得力がない。

私立大学で発生する不祥事の多くは、教職員が理事長・理事会の暴走をチェックできる仕組みがきわめて脆弱な点にある。評議員会の役割は、「理事会の行う学校法人の業務の決定に際し、当該決定が適切なものであるか判断し的確な意見を述べるとともに、学校法人の公共性を高めるために必要なチェック」（2004年改正の施行通知）を行うことにある。その役割をいっそう高めるためには、評議員会を議決機関として位置付け、私立学校法第42条に定める重要事項は、評議員会の議決事項とすべきである。

(2) 理事、監事の選任も評議員会の議決事項とするよう、私立学校法を改正することを求める。

小委員会提言は、学校法人の理事の選任方法については一切変更しないものとしている。しかし、学校法人のガバナンスのあり方の根幹を決定づけるこの課題の改善なしに、学校法人の公共性を担保し、私物化、専断的運営、不祥事を一掃することはできない。

学校法人の理事会制度は、理事は5人以上を置き（第35条）、理事となる者及び理事の選任方法は、①当該学校法人が設置する学校の長（複数の学校がある場合は寄附行為の定めるところにより学校の長のうち1人又は数人を理事とすることができる）、②評議員のうちから選任された者、③寄附行為の定めるところにより選任された者、とされている（第38条）。このように理事の選任方法が各学校法人の寄附行為に委ねられているため、設置する学校の長を理事長任命とし、寄附行為で他の選出枠の理事を理事長が任命すると定めれば、理事全員を理事長が任命することも合法的に行うことが可能である。事実、そのようなワンマン体制となっている私立大学が存在している。

財団法人では、理事の選任は評議員会の決議によって行うことが規定されている。学校法人においても、同様に、私立学校法第38条1項1号に定める理事（学長、校長、園長）及び寄付行為の定めにより職務上理事となる者を除く理事は、評議員会において選任するよう、私立学校法を改正すべきである。

VIII 「学校法人の情報公開の推進」（3）について

2004年の私立学校法改正により、学校法人には「当該学校法人の設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人」が請求した場合は、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書を閲覧に供しなければならないことが義務づけられている。しかし、複写の提供ではなく閲覧にとどめているため、学校法人によっては、教職員が決算資料の複写の提供を求めてもこれに応じず、なかには筆写さえ認めない法人も存在する。提言は、情報公開の内容と対象者を大幅に拡大するものであり、大筋において賛成する。但し、次の諸点についてより明確なものとして私立学校法に定めるべきである。

（1）「公開」と「公表」の差異を明確に定義すること

寄附行為、役員等名簿については「公開」、貸借対照表、収支計算書、事業報告書については「公表」とされているが、両者の差異が曖昧であり、明確に定義すべきである。

（2）情報公開の対象となる書類について

①情報公開の対象となる財務関係書類、少なくとも利害関係人に対して開示する財務関係諸表は、学校法人会計基準に基づいて作成して所轄庁に届け出たすべての計算書類を対象とするとともに、それらの諸表の原本（略本ではないもの）であることを明確に定めるべきである。

②「公開」「公表」は、「閲覧」とは異なり、複写の提供が含まれることを明確にすべきである。あるいは、「閲覧」には「複写の提供」も含まれることを明確に定めるべきである。

（3）学校法人が正当な理由なく閲覧・公表に応じない場合は、私立学校法第66条（罰則）の該当事項とするよう私立学校法を改正すべきである。

財団法人では、評議員及び債権者は、法人の業務時間内はいつでも計算書類や事業報告などの謄本または抄本（電磁的記録を含む）の交付を請求することができると定められて

おり、正当な理由なくこれを拒否した場合には100万円以下の過料に処す罰則規定も設けられている。私立学校法においてもこれと同様に、正当な理由なく計算書類の写しの交付を拒否する学校法人に対しては、過料に処すなどの罰則を設けるべきである。

(4) 会計監査について

会計監査人による会計監査の根拠法を私立学校法とするという提言に賛成する。さらに、学校法人会計基準で会計処理を行うことを私立学校法で規定し、すべての学校法人に同基準に基づく計算書を作成することを義務付けるべきである。

(5) 学校法人出資会社に関する情報公開について

出資比率が50%以上の会社については、その業務内容の詳細、役員の氏名、従業員数、取引先や経営状態等がわかる資料を、当該学校法人の教職員及び一般市民に対して公開することを、私立学校法において定めるべきである。株式会社の公認会計士監査においては、関連当事者に関する情報の開示が定められており、そこでは出資金額、株式の保有状況、子会社の取引先等に関する情報、親会社からの役員の派遣状況等の記載が必要とされている。出資会社を通じた不正な利得や利益相反行為を防止するためにも、学校法人に対しても同様の情報公開を行うことを私立学校法に明記すべきである。

IX 「文部科学大臣所轄法人を中心とした学校法人の経営の強化」(4)について

小委員会提言は、「私立大学が限られた資源の中で強みを生かし、弱みを補いながら、求められる役割を最大限果たしていくためには、(略)経営強化の観点から学校法人間や大学間連携の一層の推進が必要」だと述べ、「各私立大学の特色化・強みのある分野への資源集中を本格的に促していくことが必要」だとしている。しかし、ここでの「経営の強化」とは、あまりにも貧困な私立大学への国庫補助を前提に、国策に沿った採算がとれる部門に私立大学を特化していくことと同義であり、国立大学における「ミッションの再定義」と同様の機能別分化を私立大学に強制し、「中長期計画」にもとづく計画推進の進捗状況に応じた競争的資金配分を通して私立大学の国家統制を強化しようとする発想であって、私立大学の自主性・自立性を根底から否定するものである。このような提言は、私立大学の公共性を担保するための学校法人制度改革とは本質的に相容れないものであり、全文を削除することを求める。

ただし、一点のみ付言すれば、本章に記述される「学校法人の連携・統合」や「学部・学科単位での事業譲渡」において、労働者保護の観点からなされた提言が一切存在しないことに厳しく抗議する。企業の合併や事業譲渡、会社分割等においては、譲渡人の雇用責任や譲受人への労働契約の承継が大きな問題となっている。小委員会提言が、当然予想されるこれらの問題について触れていないことは、政策文書としてあまりにも無責任だといわざるを得ない。

X 「学校法人の破産処理手続の明確化」(5) について

2013年3月に解散命令を受けた学校法人堀越学園事件の教訓を踏まえ、「解散命令が発出された場合における不適切な清算人の排除」、「破産手続や民事再生手続における申立ての円滑化」等を提言するものであり、同学園の組合が加盟していた上部団体として、これらの提言は概ね首肯できる内容のものが多い。とりわけ、元理事長の息のかかった人物が清算人となっていた堀越学園においては、清算人が裁判所に破産手続開始の手続を行わなかったことにより、私学事業団が第三者破産申立を行うまで3ヶ月を要したことを踏まえ、所轄庁が清算人を選任する仕組みをつくるという提言には賛同するものである。

しかし、堀越学園の教職員の最大19ヶ月に及んだ賃金不払いと退職金が確保されなかったという深刻な事態を無視し、労働者保護の観点を一欠落させていることは怠慢・無責任だと言わざるを得ない。次の2点を提言に盛り込むよう求めるものである。

(1) 学校が破産に至る過程において、教職員は在籍する学生・生徒の教育に当たらざるを得ないが、賃金・退職金が確保できない場合が生ずる。こうした事態については、私立大学・私立学校が公教育機関である以上、所轄機関が責任をもって支弁しなければならない。学生・生徒が在学しているにもかかわらず解散命令が発出されることが現実となった学校法人に対しては、解散命令が出るまでの間の教育活動を継続できるよう、教職員の賃金支払いに充てるための特別補助金の制度をつくるべきである。

堀越学園においては、教職員は賃金未払いの状態にありながら教育活動を継続し、そのことによって学生を卒業あるいは転学させることができた。このとき、学生を受け入れた大学に対しては学生一人当たり年額10万円が特別補助として支給されたが、学生支援にあたった教職員には一切の支援がなされなかったことはあまりにも不合理である。

(2) 私立中学・高校の退職金はほぼ全額が退職金財団によって確保されている。しかし、私立大学においては1・2年分しか財団には積み立てられていない。退職給与引当金は100%を繰り入れることを通知によって求められているが、退職給与引当特定資産は任意である。退職給与引当特定資産を保有することを学校法人に義務付けるとともに、確実に教職員の退職金が支払えるようにするために、同資産の目的外使用を禁止すべきである。また、同資産が債権者による差し押さえの対象とならないよう、保護される仕組みをつくるべきである。(堀越学園の破産手続きにおいては、教職員組合の組合員の労働債権総額の30%程度しか回収することができなかったが、せめて退職金だけは全額を確保できる制度をつくるべきである。)

以上