

学校教育法・私立学校法改正案に対する要求

2019年3月20日
東京私大教連中央執行委員会

はじめに

安倍内閣は2019年2月12日に「学校教育法等の一部を改正する法律案」を閣議決定して第198回通常国会に提出しました。同法案には、「学校教育法」「国立大学法人法」「私立学校法」「独立行政法人大学改革支援・学位授与機構法」という4つの法改正が含まれています。

「学校教育法」は我が国の学校制度の基本を定めた法律であり、「私立学校法」は、私立学校の特性に鑑み、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して、私立学校を設置する学校法人のあり方を定めた法律です。しかし今回の改正案の内容は、国による大学への管理を強化し、理事会による大学への介入を正当化するなど、大きな問題を含むものです。

首都圏の私大の教職員組合から構成される東京私大教連は、教育・研究の自由と社会の付託に応える学校法人制度を希求する立場から「学校教育法」と「私立学校法」の改正案に対する要求をまとめ、以下の通り公表します。

I 学校教育法改正に関する要求

大学への管理強化に繋がる学校教育法改正に反対し、撤回を求めます。

学校教育法の改正は、これまで認証評価機関がおこなってきた大学評価基準に対する適否の認定を義務付け（第109条第5項）、適合認定を受けられなかった大学等に対して、文部科学大臣が報告又は資料の提出を求めることができるようにする（第109条第7項）ものです。

この改正は、適合をうけられなかった大学に対して文科大臣が実質的な管理監督権限をもつことにもなりかねません。このことを通じて、大学評価基準への盲目的な追従が一層進行することになります。

学問・教育は、各大学の自治によって発展していくものであり、文科省による大学

管理強化には、反対を表明せざるをえません。

Ⅱ 私立学校法改正に関する要求

私立学校法改正案（以下、「私学法改正案」）にいたる経過と法案についての基本的な評価について、2点指摘します。

第1は、これまで議論されてきた私学法改正の最大の目的は、学校法人の公共性・透明性を担保することにあるという点です。

私立学校法は、公教育機関である私立学校を設置する学校法人の組織、運営について定めている法律です。私学法改正が求められてきた背景には、一部の学校法人の理事長、理事者等が起こした不祥事が続いてきたことがあります。2004年改正は、帝京大学や酒田短大の理事会の不祥事が契機となりました。しかしその後起きた創造学園大学事件では、私学法は理事長らの横暴を止めることができず、戦後初めてとなる現に学生が在籍する学校法人に対しての文部科学省による解散命令によって解散を余儀なくされるまで、不正を改め、大学を再生させることができませんでした。解散に至るまで、2年近く無給で、学生の卒業と転学のために奮闘した教職員たちの努力を指摘しないわけにはいきません。

東京私大教連は、私立大学を設置するにふさわしい学校法人の管理運営のあり方について、一般社団・財団法人、社会福祉法人などの公益法人制度に匹敵する民主的な仕組みとなること、公認会計士監査や会計基準の法定化などを要求してきました。

今回の改正には、①学校法人関係者に対する特別の利益供与の禁止（第26条の2）、②役員为学校法人および第三者に対する損害賠償責任の明確化（第29条、第44条の2～4）、③学校法人と役員との関係は委任関係であり役員は善管注意義務を負うとしたこと（第35条の2）、④理事の利益相反取引の制限（第40条の5）、⑤監事の職務・権限の拡大（理事長・理事の法令・寄附行為に違反する行為に対する差止め請求、理事長に対して理事会開催を請求し、理事長が応じないときは理事会・評議員会を招集する権限の付与など。第37条3・4、第40条の5）、⑥役員報酬の支給基準の作成と「閲覧」による開示（第48条）、⑦情報の公表（第63条の2）など、評価できるものもあります。

しかし私学法改正案は、以下の「2」で示すように、学校法人の公共性、透明性を

確保し、学校法人の不祥事を防止するうえで不十分な点や必要な改正を回避したと言わざるを得ない点があります。

第2は、私学法改正案の第24条新設は、昨年来改正案の枠組みを検討してきた学校法人制度改善検討小委員会(大学設置・学校法人審議会学校法人分科会のもとに設置)の報告書(2019年1月7日)には見当たらず、全く議論されてこなかったという点です。突然、法案のなかに示された第24条は、学校法人と大学とを区別している現在の私立学校制度の関係を变え、学校法人理事会の大学への不当な介入を招く危険性があります。大学の自治、学問の自由が尊重されなければならないことはもちろんですが、学校法人役員がおこなう不祥事を防ぐうえでも、大学の自治が有効に機能していなければなりません。理事会の大学への介入を容認する第24条の新設は、今私学法改正の最大の問題点です。削除を要求せざるをえません。

以下、第24条関連と学校法人の公共性・透明性確保関連の順で、私学法改正案についての要求を掲げます。

1. あまりに乏しい私大助成を正当化し、理事会による大学への介入を根拠づける第24条等の削除を要求します

(1) 第24条(学校法人の責務)「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」の削除を求めます。

① 私立大学振興についての政府の義務を棚上げにするものです

「自主的に運営基盤の強化を図る」は、私立大学の条件整備に対する政府の責任を放棄し、補助率が1割を切るまでに私大経常費補助を削減してきた現状を追認しています。教育基本法第8条の「私立学校の有する公の性質及び学校教育において果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない」という私学振興の基本理念と真っ向から対立し、私立大学の困難をいっそう深刻化させるものです。

② 学校法人理事会による不当な大学介入・支配を促進する根拠になります

学校法人が「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」とは、設置者（学校法人）と学校（大学）を区別し、前者を私立学校法、後者を学校教育法にもとづいて運営するという私立大学制度の基本的な枠組みを振り払い、学校法人を大学の上位機関と位置付け、私立大学における大学の自治を否定し、理事会による大学教育への介入を法定化する危険性があります。

教授会権限の縮小と学長権限の強化を図った学校教育法改正（2015年4月施行）と根拠もなく大学に対する理事会の優位を喧伝する学校教育法改正の「施行通知」（2014年8月29日）によって、一部私大では自治破壊の動きが顕著となっています。第24条の新設は、自治破壊を進める根拠となります。

また私学法改正案と同時に上程されている「大学等における修学の支援に関する法律案」では、文部科学省令で定める要件をみたしている大学（確認大学と呼ぶ）だけが支援を受けられることとなっており、文科省に確認を求め、授業料減免を行うのは学校法人です。学校法人は、文科省が定める要件に適合していることを大学に対して求めることになり、これを口実として不当な介入を行う可能性があります。第24条の新設はその根拠を与えます。

③学校法人の不正に対する大学からのチェック機能を弱体化させ、不祥事を増やすことにつながりかねません。

今回の私学法改正の目的の一つは、学校法人による不祥事を防止することです。これまで、学校法人の不祥事に対して、学生に対する責任として取り上げ、正常化に努力してきたのは、教員であり、職員です。理事長の息のかかった理事、監事ではありません。第24条の新設によって、大学に対する理事会の介入を根拠づけることは、理事会に対する大学のチェック機能を弱体化させることとなります。

（2）第45条の2第2項「文部科学大臣が所轄庁である学校法人は、事業に関する中期的な計画を作成しなければならない」、同3項「文部科学大臣が所轄庁である学校法人は、第一項の事業計画及び前項の事業に関する中期的な計画を作成するに当たっては、学校教育法第109条第2項に規定する認証評価の結果を踏まえて作成しなければならない。」の削除を求めます。

今回、合わせて学校教育法が改正され、大学の教育研究についての認証評価において評価基準に適合しているか否かが認定されます。適合しない場合の文科大臣への報

告等義務が明記されます。この学校教育法の改正は、それ自体、大学自治への介入であり、撤回すべき改正案です（前述）。しかし私学法との関係では別の問題点を指摘せざるをえません。

認証評価制度は、学校教育法に定めるものであり、教育研究の質向上をはかる責任を直接負っているのは大学です。ところが私学法の第45条の2において「事業に関する中期計画の作成を義務付け、そのなかで認証評価の結果をふまえることが求められる」こととなると、「認証評価の結果」を口実にして、大学の教育・研究全体に対して学校法人が介入することになります。教育・研究については、大学の自治が尊重されなければなりません。中期計画作成義務によって大学自治破壊が進むことが危惧されます。

第24条と連動する第45条の2第2・3項の削除を求めます。

2. 学校法人の公共性・透明性を担保するために、以下の修正を要求します

(1) 財政資料等について、「閲覧」ではなく「写しの交付」を義務づける修正を求めます（第47条2項）

第47条 学校法人は、毎会計年度終了後二月以内に、文部科学省令で定めるところにより、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書及び役員等名簿（理事、監事及び評議員の氏名及び住所を記載した名簿をいう。次項及び第三項において同じ。）を作成しなければならない。

2 学校法人は、前項の書類、第37条第3項第4号の監査報告書及び役員に対する報酬等の支給の基準（以下「財産目録等」という。）を、作成の日から五年間、各事務所に備えて置き、請求があつた場合（都道府県知事が所轄庁である学校法人の財産目録等（役員等名簿を除く。）にあつては、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から請求があつた場合に限る。）には、正当な理由がある場合を除いて、これを閲覧に供しなければならない。

私学法改正における喫緊の課題である財政情報等の開示・公開については、第47条（財産目録等の備付け及び閲覧）の第2項で、閲覧の対象者が広がったこと、第66条で、正当な理由なく閲覧を拒んだときを罰則の対象としたことは前進と言えます。しかし、提供される計算書類等が原本ではなく略本とすることを排除していないこと、

また依然として「閲覧」にとどまり、コピーの交付を義務付けていない点は不備です。

(2) 情報の公表(第63条の2)から「内容」を削除すること。罰則の対象とすることを求めます。

第63条の2 文部科学大臣が所轄庁である学校法人は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、遅滞なく、文部科学省令で定めるところにより、当該各号に定める事項を公表しなければならない。

- 一 第30条第1項若しくは第45条第1項の認可を受けたとき、又は同条第2項の規定による届出をしたとき 寄附行為の内容
- 二 第37条第3項第4号の監査報告書を作成したとき 当該監査報告書の内容
- 三 第47条第1項の書類を作成したとき 同項の書類のうち文部科学省令で定める書類の内容
- 四 第48条第1項の役員に対する報酬等の支給の基準を定めたとき 当該報酬等の支給の基準

「情報の公表」として、大学等設置法人に対しては、第63条の2(情報の公表)で寄附行為、監査報告書、財産目録等の財務書類、役員報酬等の支給基準の「内容」を公表することが義務付けられました。しかし「内容」では、原本よりも公表範囲が後退する危険性があります。また、66条の罰則の対象になっていません。各号から「の内容」を削除し、第63条の2に違反した場合を罰則の対象とすることを求めます。

3. 今回見送られた重要な点につき、今後改正に取り組むことを国会審議において確認するよう求めます

(1) 監事の選任を「評議員会が選任する」に改正すること

「監事の牽制機能の強化」として、理事の業務執行の状況を監査することを職務に追加(第37条3項三号)、不正の行為や寄附行為に違反する重大な事実を発見したときに、これを報告するために理事長に理事会の開催を請求し、理事長がこれに応じない場合は理事会・評議員会を招集する権限の付与(同条第3項第六号および第4項)、理事長・理事の法令・寄附行為に違反する行為に対する差止め請求権の付与(第40条の5)等を定めるこうした改正は一定の前進だといえます。しかし監事の選任に関する

規定は、「評議員会の同意を得て、理事長が選任」という条文のまま、変わりませんでした。理事長に選任される監事が、今回の改正で付与された理事の違法行為の差止請求権や理事会招集請求権を行使できるかは大いに疑問です。「監事は、評議員会において選任する」に改正することが必要です。

(2) 評議員会を議決機関にするよう改正すること

学校法人の公共性を高めるために最も必要な評議員会機能の強化については、中期計画や役員報酬支給基準の策定にあたって評議員会の意見聴取を義務付けしたほかはほとんど見送られ、全理事が評議員を兼務することも禁じられていません。

公益法人制度改革（2006年）により、一般財団法人の評議員会は議決機関とされています。学校法人と同様に財団法人に由来する社会福祉法人や医療法人でも、評議員会を意見具申を原則とする諮問機関から重要事項に関する議決機関と位置付け、評議員と役員の兼務を禁止する法改正が行われました。こうした公益法人制度の水準に学校法人を合致させないことは不合理としか言いようがありません。

(3) 公認会計士監査、会計基準を私学法で定めるよう改正すること

公認会計士監査を私学法において定めることは、見送られました。すでにほとんどの学校法人では私立学校振興助成法を根拠規定として公認会計士監査が行われています。拡大した監事の役割を実質化するためにも、私学法に公認会計士監査を義務付けるべきです。

また今回の改正案では、公認会計士監査の基準となっている学校法人会計基準も、私学法に規定されませんでした。このままでは学校法人会計基準が作成を求めている内訳表、明細書、貸借対照表注記が、公表の対象にはなりません。政府に対しては届出をしている計算書が、国民に対して公表されないのでは、透明性が向上したとはいえません。

以 上