

第3回 学校法人のガバナンスに関する有識者会議

学校法人のガバナンス－現状と課題

2020年5月20日 両角亜希子（東京大学）

発表の内容

1. 日本の私大ガバナンスの特質
 2. 近年のガバナンス改革の2つの方向性
 - ① 不祥事の牽制手段として
 - ② 改革の促進手段として
 3. 2015年学校教育法改正の影響
 4. 2020年私立学校法改正とそれに対する考え
 5. ガバナンス改革に実効性を持たせるために
- 本発表はあくまで大学法人を念頭を置いたものである。

1. 私大ガバナンスの制度的特徴

- ▶ ガバナンスは、大学内部の力学関係に限らない概念で政府や社会と大学の関係も含むものだが、本発表では大学内ガバナンスの話を中心に進める。
- ▶ 制度の大枠は「私立学校法」によって規定。
 - ▶ 2つの重要な原則—「公共性」と「自主性」
- ▶ 公共性を重視しており、理事やオーナー一族の専断を防ぐため最低限のルールが定められている。
 - ▶ 評議員会を必須機関とすること(理事定数の2倍を超える)
 - ▶ 理事は5人以上、監事は2人以上置くこと
 - ▶ 役員に配偶者や三親等以内の親族が一名を超えて含まれてはならない(同族経営の防止)など
- ▶ 私立大学の自主性が重視されており、できる限り行政介入を排除する制度設計になっている点、多様性の許容に特徴。

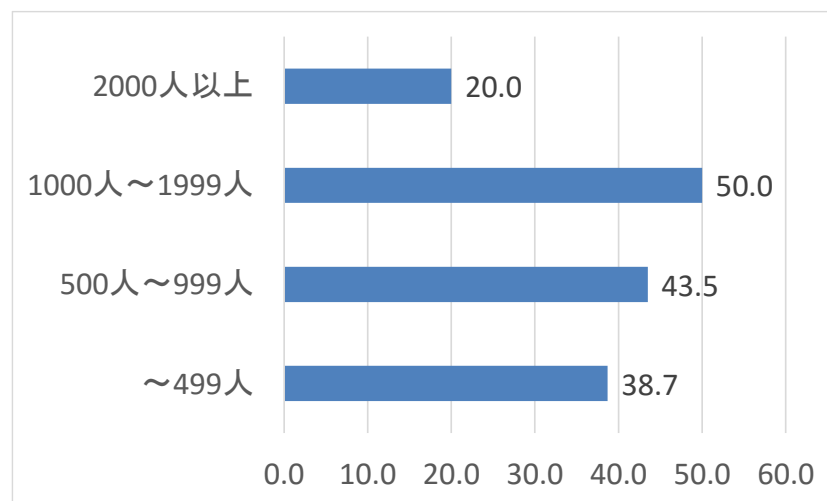
諸外国との比較から見た特徴

- ▶ 学校法人と大学の組織的分離
- ▶ 意思決定と執行・監督の未分離
 - ▶ アメリカ: 理事会(素人支配)が意思決定、学長等の執行部が執行、それを理事会が監督
 - ▶ 理事長と学長が日本では同一人物でよい(アメリカは基本的に別人、韓国も私学法で兼任禁止)
- ▶ 教員の参加の仕方が直接的
 - ▶ アメリカや韓国では、教職員は理事にならない(韓国は私学法で禁止)。
 - ▶ 大学が行う意思決定によって直接利害を受ける教職員が公平な判断を行うのは難しく、閉鎖的になりがち。個人の関心から切り離れた形で運営することが重要。
 - ▶ 別の形での経営参画が担保されている。

自主性の重視→ガバナンスの多様さ

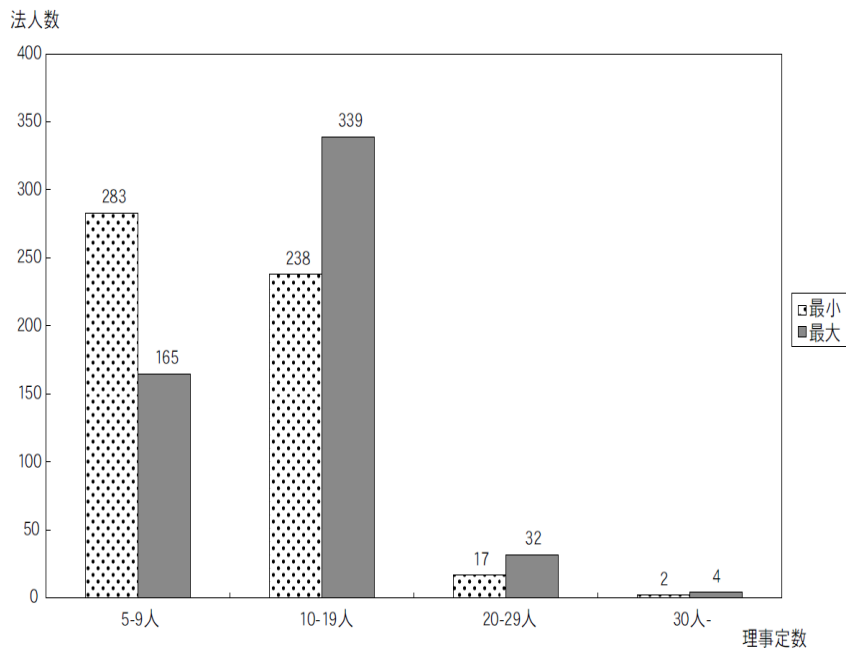
- ▶ 私立大学の成り立ちの多様性に配慮し、大学の自主性を重視した多様なガバナンス形態を容認。＝法的規定は緩やか →(例)理事、評議員の人数(次ページ)
 - ▶ 理事長と学長が兼任可能(韓国では私学法で禁止)
 - ▶ 評議員会を議決機関とすることが可能
 - ▶ 専任教職員の経営直接参加(理事になる)
 - ▶ オーナー型の存在

私大協調査では41%
(理事長が創業者またはその親族)

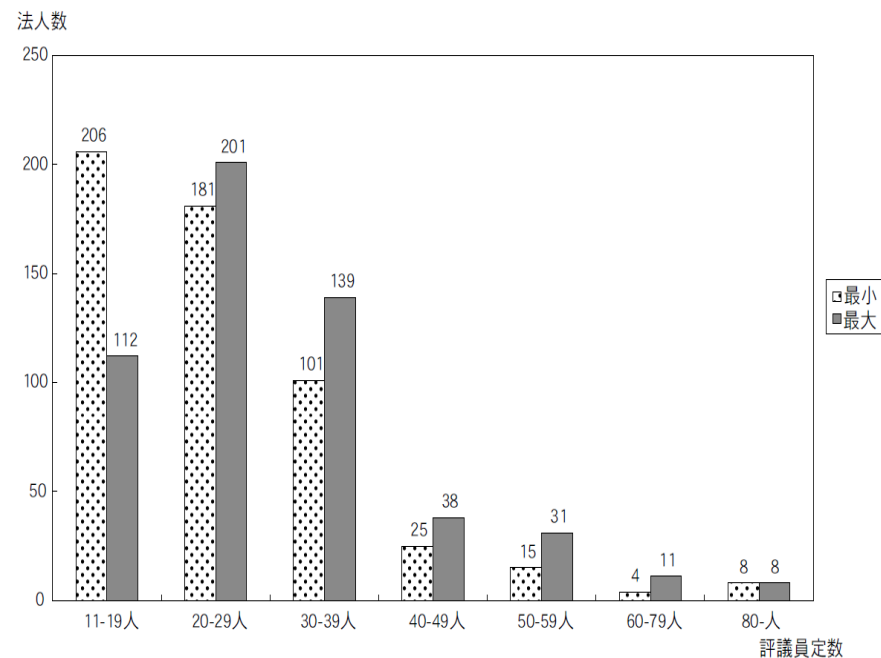


理事、評議員の数（規定）

(図表3) 理事定数別大学法人数

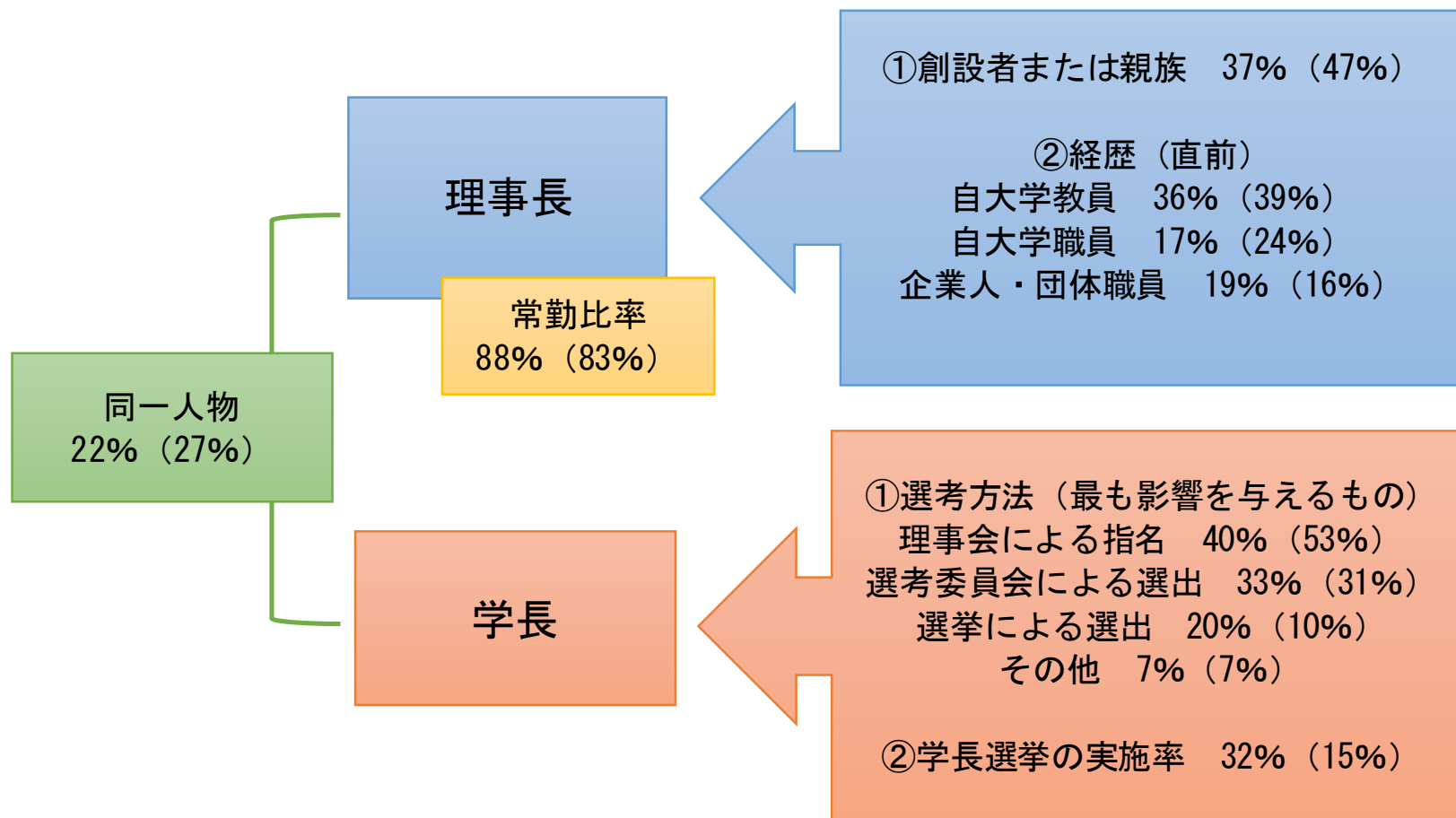


(図表4) 評議員定数別大学法人数

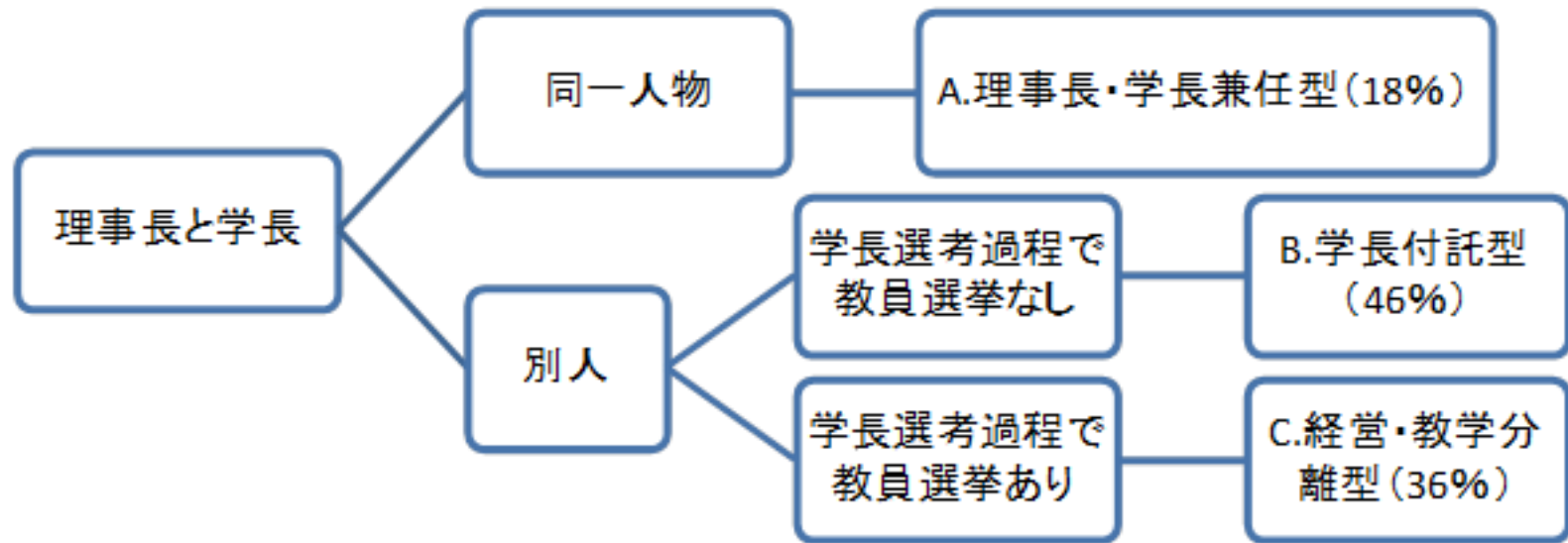


理事＝5人以上、評議員＝理事の定数の二倍を超える数
個別法人による差異が大きい(特に評議員定数)

理事長と学長の関係



私大ガバナンスの三類型



- ▶ この3パターンで定員充足状況、経営・財務状態には大きな差はない。(オーナー系か否かでも同様の結果。)
- ▶ むしろ、大学の成り立ちの違い、個性の違いの一つ。
 - ▶ 小規模→Aタイプ、Bタイプが多い
 - ▶ 設置年→古いほどCタイプが多い
 - ▶ オーナー系→Aタイプが多い

	オーナー系の割合	大学の収容定員					大学設置年				
		～999人	1000～1999人	2000～2999人	3000～5999人	6000人以上	～1960年	1961～75年	1976～90年	1991～2005年	2006年～
A.理事長・学長兼任型	65%	35%	27%	22%	11%	5%	16%	35%	11%	32%	5%
B.学長付託型	52%	29%	22%	21%	19%	9%	12%	32%	12%	34%	11%
C.経営・教学分離型	20%	19%	28%	13%	25%	15%	31%	37%	8%	24%	-

(注)オーナー系は、理事長が創設者またはその親族、という定義で算出。

ガバナンス類型別の大学運営の課題

		A.理事長・ 学長兼任型	B.学長付託 型	C.経営・教 学分離型
理事会と の関係	学長権限確立のため、理事長・理事会からの支援・協力がある	92%	82%	73%
	理事会と教授会で方針や意見の違いがたまにある	11%	18%	45%
	理事長・専務理事等の個人の強いリーダーシップで運営	76%	69%	57%
学部との 関係	学長から大学全体の政策が明確に出されて浸透している	97%	84%	79%
	学長方針の学部への徹底は不十分、または学部の意向によってしばしば調整が必要	16%	24%	43%
	学部教授会に直接関与できず、1学部でも強く反対するとことが進まない	3%	12%	31%
	学部長の選任過程に学長が関与できる	84%	66%	34%

「A. 理事長・学長兼任型」が最もスムーズな運営をしているように見える。こうしたリーダーシップが必要な時期・必要な大学もある。しかし、リスクも大きい。

大学にとっての課題の発見方法

「理事長や学長自ら、学内構成員と話す機会を設定している」

「A.理事長・学長兼任型」は86%、「B.学長付託型」は66%、「C.経営・教学分離型」は79%

「構成員が意見や提案を言える制度を設置している」

「A.理事長・学長兼任型」は68%、「B.学長付託型」は55%、「C.経営・教学分離型」は41%

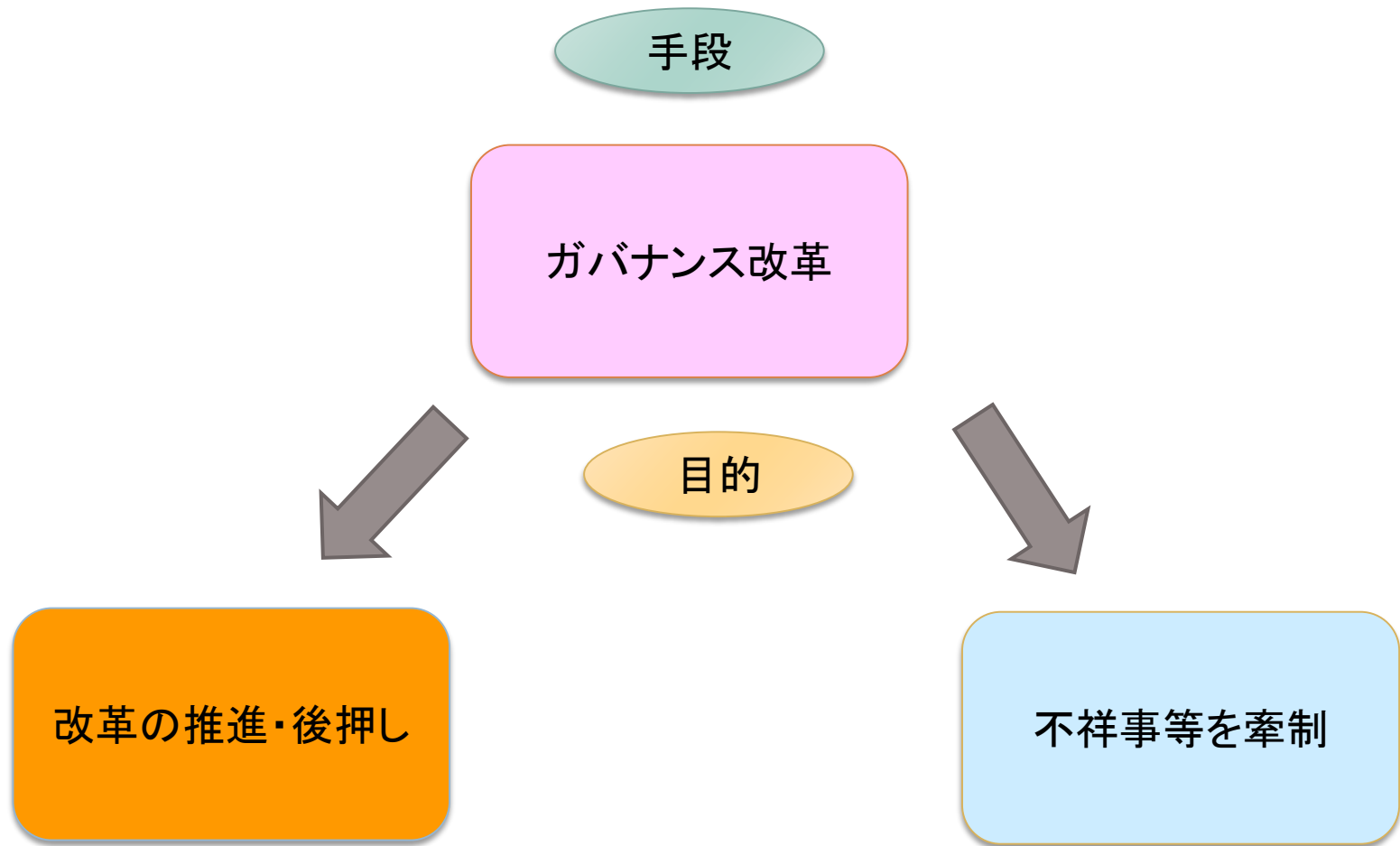
教学と経営の関係

- ▶ 理事会=経営、大学(学長)=教学、という単純な話ではない。現実には分離しがたい大学の重要課題。
 - ▶ どのような教員を何人雇用するのか、どのような学生を何人まで入学させるのか、どのような授業をどれくらい開講するか
- ▶ 今の仕組みのなかでは、教学と経営を実質的に一体的に運営されるように学内をリードしていくことが必要。
- ▶ 類型別に調整方法は異なる。
 - ▶ A理事長・学長兼任型(同一人物、国立法人型)
 - ▶ B学長付託型(理事会が学長を選考、アメリカ型)→学教法改正でこの方式に変更したケースが多いが、理事会が選ぶことで理事会と学長の目指す方向性を合わせようとしている
 - ▶ C経営・教学分離型(学長選挙で選出)→調整機関の設置やトップの緊密な意見交換が必要

私大ガバナンスの多様性が意味すること

- ▶ 改革を促進するにせよ、不祥事等を抑制するにせよ、一律的な法改正で解決しづらい
 - ▶ 例1) 2014年の学校教育法改正で、学長の権限を強化したが、私大の多くは理事長のリーダーシップと学長のリーダーシップの関係性に悩んでいる。
 - ▶ 例2) 私立学校法2020年改正: 監事のけん制機能を強化しているが、監事は評議員会の同意は必要なものの、理事長が選任することになっている限界がある。他の公益法人の場合は評議員会が監事を選任するが、学校法人の評議員会の位置づけの多様性を考慮して、同様の改正にはならなかったのではないか。
- ▶ ガバナンス改革は不祥事を完全に抑制できる魔法の杖でもない(企業経営のほうが不祥事は多い)
- ▶ ある程度は、自分の大学でそれぞれに合った方策を考えて実現していくしかない。

2. ガバナンス改革議論の2つの方向性



近年のガバナンス改革の議論・制度改正

年	制度改正等	改革促進のための制度改正の内容 (リーダーシップの発揮/経営力強化等)	不祥事抑制のための制度改正の内容 (情報公開/透明性の確保/牽制機能の強化等)
2002年	学校教育法改正		●教育面での段階的是正勧告が可能に
2004年	私立学校法改正	●理事会を法定化し、最終意思決定機関に ●評議員会を原則として諮問機関化	●外部理事の選任 ●財務目録等の関係者への閲覧義務化 ●事業報告書、監事報告書を閲覧対象に
2005年	経営困難な学校法人への対応について		
2012年	経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」		
2014年	中教審「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」 私立学校法改正		●理事の忠実義務の規定化 ●措置命令や役員解任勧告が可能に
2015年	学校教育法改正	●学長補佐体制の強化 ●教授会の役割の限定化	
2015年～2020年	経営強化集中支援期間		
2018年	学校法人運営調査における経営指導の充実について（通知）		2019年～新たな財務指標による指導・改善しない場合は対策を促す方針
2020年	私立学校法改正	●中期的計画の作成義務付け ●評議員会の機能の充実	●監事の牽制機能の強化 ●役員職務と責任に関する規定 ●寄附行為、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、役員等名簿、監査報告書、役員に関する報酬等の支給基準の据え置き・閲覧、大学法人の場合は公表

自主性の重視→行政手段の欠如→不祥事？

- ▶ 私立大学の自主性が重視されており、できる限り行政介入を排除する制度設計になっている点に特徴。
- ▶ しかし、私立大学の経営危機、私学の経営陣の不祥事等が問題になる中、政府が私立大学に対する統制手段を十分に持っていないことが課題になり、徐々に対応してきた。
 - ▶ 平成14年学校教育法改正で、教育面での段階的是正勧告が可能に。
 - ▶ 平成16年私立学校法で、理事会を法定化（代表権は理事長に）。外部理事の選任、財産目録等の関係者への閲覧義務化、事業報告書、監事報告書も閲覧対象に。
 - ▶ 平成26年私立学校法改正で、理事の忠実義務が規定され、措置命令や役員解任勧告が可能に。
 - ▶ 平成31年度から、少子化などで経営悪化が深刻な私立大学を運営する学校法人に対して新たな財務指標（「経常収支が3年連続赤字」「借入金が増え預貯金などの資産より多い」）を用いて指導し、改善しない場合は募集停止や法人解散など撤退を含めた対策を促す方針

大学改革をさらに進めるための制度改正

▶ 2004年私学法改正

- ▶ 理事会を法定化、最終意思決定機関に
- ▶ 評議員会を原則として諮問機関化（法人が選択可能）

（図表8） 全大学法人における意思決定のパターン比率

項目	理事会	評議員会議決	その他
理事長の選任	96%	1%	3%
評議員からの理事の選任	16%	83%	1%
寄附行為による理事選任	86%	5%	9%
予算	90%	10%	0%
資産の処分	89%	11%	0%
合併	80%	19%	1%
解散	13%	86%	1%
残余財産の処分	83%	16%	1%
寄附行為変更	80%	20%	0%

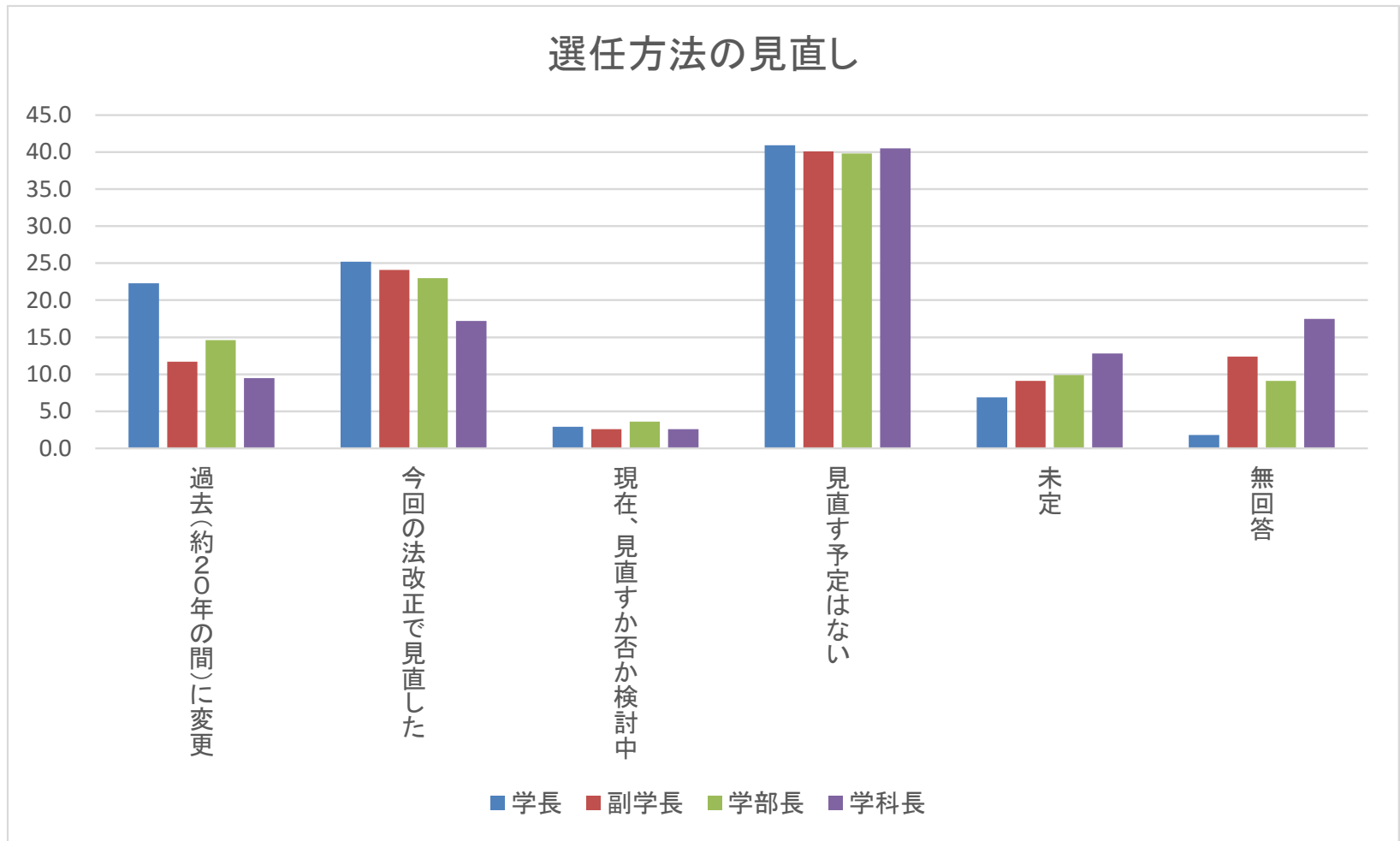
▶ 2014年学校教育法改正

- ▶ 学長補佐体制の強化
- ▶ 教授会の役割は限定化

意思決定の3パターン

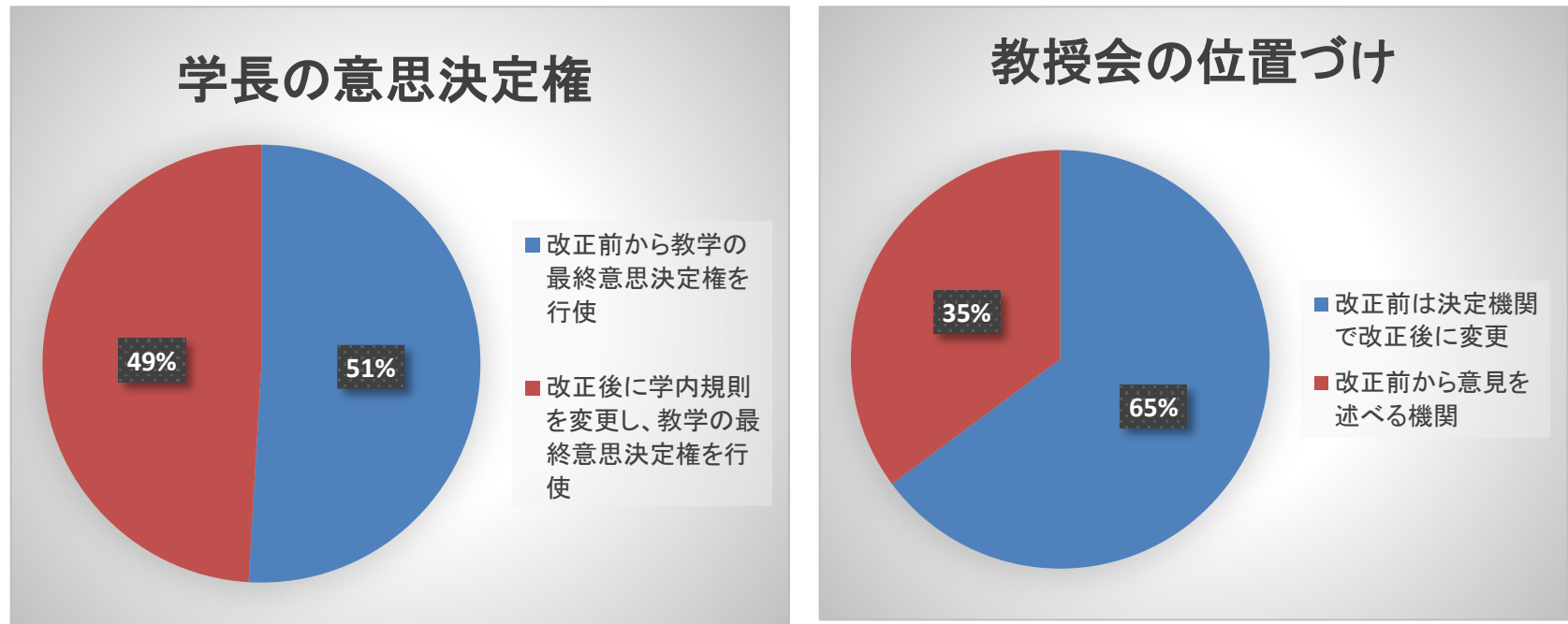
- (a) 理事会が決める（評議員会へ諮問し又は諮問なしに理事会が決定）
- (b) 評議員会の議決が必要（評議員会が議決し、理事会も議決／評議員会が決定）
- (c) その他（例 学外の決定を受け入れる／他の学内規程に委譲）

3. 2014年学校教育法改正の影響①



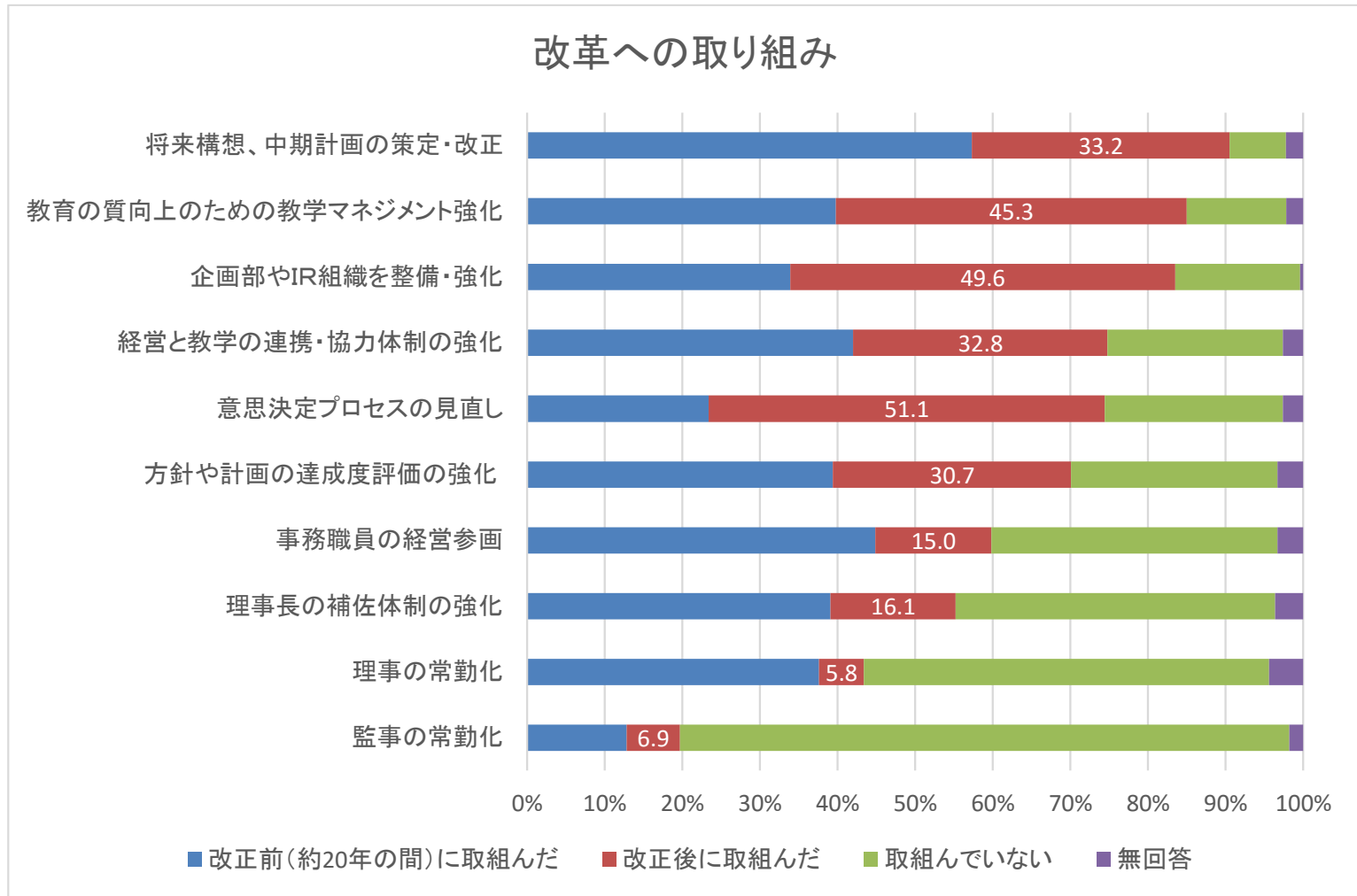
2014年学校教育法改正の影響②

- 学長と教授会の位置づけの学内規則改正



- 学長補佐体制の見直し 36%が実施(副学長の配置・増員など)

2014年学校教育法改正の影響③



学教法の改正が与えた影響

- ▶ ガバナンス、意思決定プロセスに一定の影響
- ▶ (個別事例を見ると)それぞれの事情にあう形で変更の実施
 - ▶ 学長の役割がギルドの長、「対等なるものの筆頭」としての学長 (Rector) から、「最高経営責任者 COE」としての学長 (President) への変化の中で、多くの国では学長選挙は廃止されつつある。
 - ▶ しかし、日本では教員も選挙で選ぶべきと考える傾向が強く、教職員の選挙をつづける大学が多い。
- ▶ しかし、ガバナンス改革だけに期待するのはおかしい。
 - ▶ ガバナンス改革を成功させている大学は他の改革を同時に実現。
 - ▶ 2014年の学教法改正で、私大入試の不祥事が起きたのか→NO
 - ▶ 制度(教授会の位置づけ)の変更
 - ▶ 構成員の意識の変化 ある大学の話「学長の責任だそうですから勝手にどうぞ」

4.2020年私学法改正について

学校法人制度の改善方策について(私立学校法改正関係)

改正事項

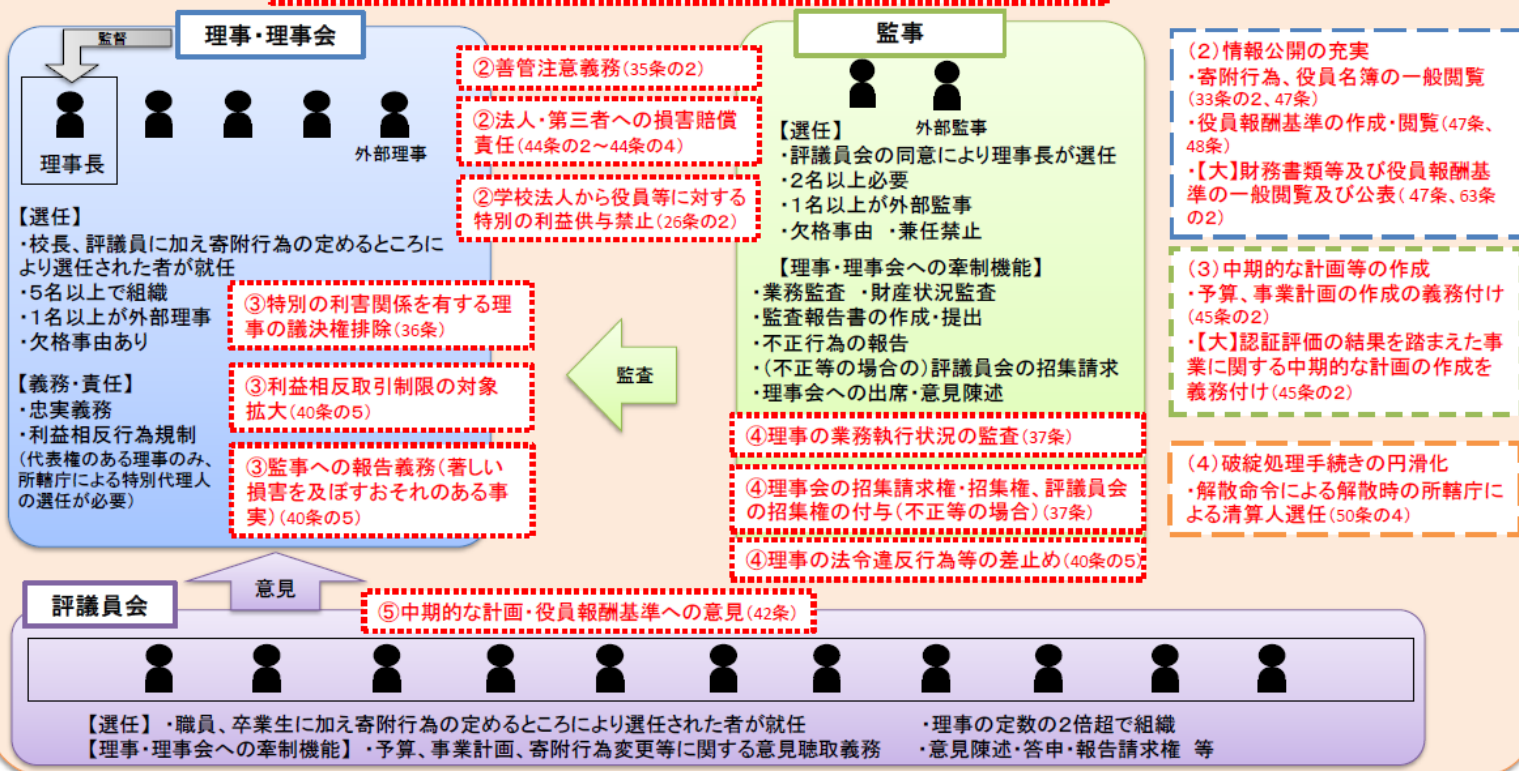
- (1) 役員・職務及び責任の明確化等に関する規定の整備【第24条、第35条の2、第37条、第42条、第44条の2等関係】
 ①学校法人の責務の新設 ②役員・責任の明確化 ③理事・理事会機能の実質化 ④監事の理事に対する牽制機能の強化 ⑤評議員会機能の実質化
- (2) 情報公開の充実【第33条の2、第47条、第63条の2等関係】 (3) 中期的な計画の作成【第45条の2関係】
- (4) 破綻処理手続きの円滑化【第50条の4関係】 等

学校法人

(1) 役員・職務及び責任の明確化等に関する規定の整備

①学校法人の責務の新設: 運営基盤の強化、教育の質の向上、運営の透明性の確保(24条)

【大】は大学等を設置する文部科学大臣所轄法人のみ対象

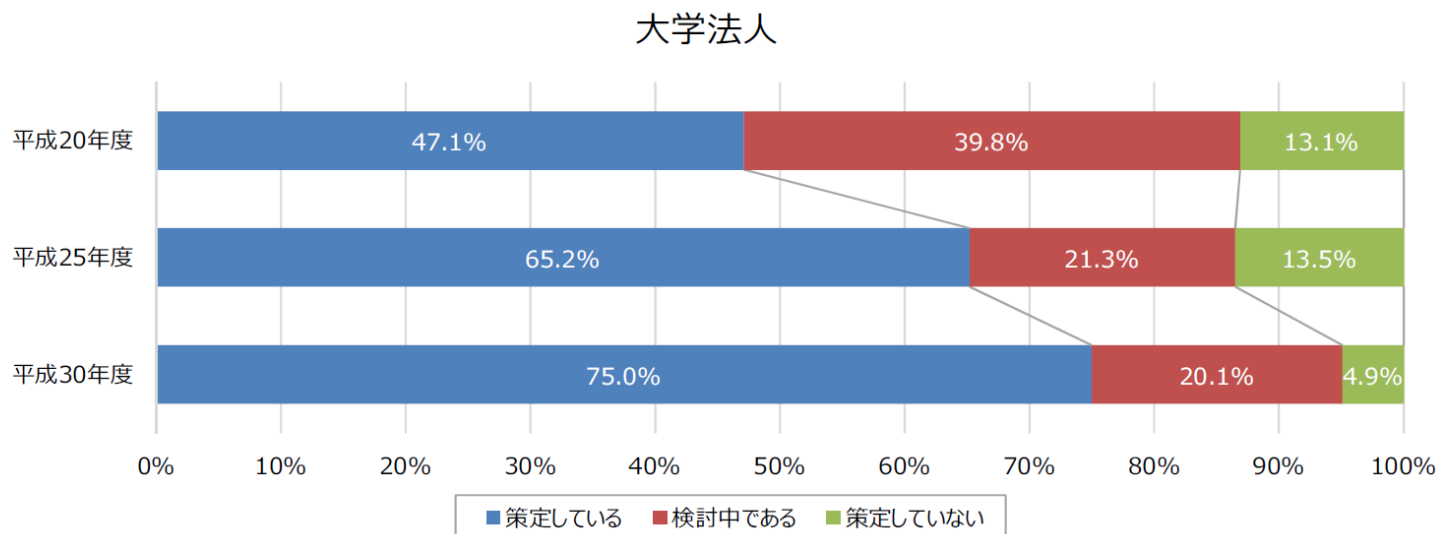


①役員の仕事と責任の明確化

- ▶ **学校法人の責務(24条)、役員の仕事と責任の明確化**
 - ▶ 監事の牽制機能の強化(理事の行為の差止請求、理事の業務執行を監査対象など)、役員の仕事及び責任に関する規定(善管注意義務、第三者に対する損害賠償責任、役員報酬基準の策定、利益相反行為の対象拡大など)、評議員会の機能の充実(中長期計画の策定の際の意見聴取など)の整備(私立学校法第35条の2等)
- ▶ ある程度は当たり前。それができていないから書くしかなかった印象。
- ▶ 監事が理事の業務執行の状況を監査し、差し止め請求権を付与したが、評議員会の同意を得るにせよ、理事長が選任する制度設計でどこまで可能か。→評議員会のあり方の制度的な曖昧さの課題

②経営力の強化

▶ 中期的な計画の作成の義務付け



- ▶ 「認証評価をふまえて」への疑問
- ▶ 中長期的な観点から経営を行うことは当たり前。
- ▶ そのやり方はあくまで自主性に任せつつ、効果的なやり方を模索する必要がある。

法人と大学の制度的二重性の問題は？

- ▶ 法的主体の法人（理事長）と事業主体の大学（学長）
- ▶ 学校法人の責任か、大学の責任か（24条、中期計画等）
- ▶ カレッジマネジメントと共同で私学の中期計画に対するアンケート調査を実施（297校回答、回収率50.0%、2020年1月号掲載）
 - ▶ 策定率（策定中含む） 92.5%（はじめて34.5%、二回目 31.5%、3回目以上 34.1%）
 - ▶ 中期計画の下になるグランドデザイン・ビジョンの作成 73%
→作成方法 理事会中心31.2%、学長中心34.7%、全学の検討委員会 34.2%
 - ▶ 中期計画の実質上の作成主体 学校法人26.7%、大学31.9%、学校法人と大学の共同 41.4%

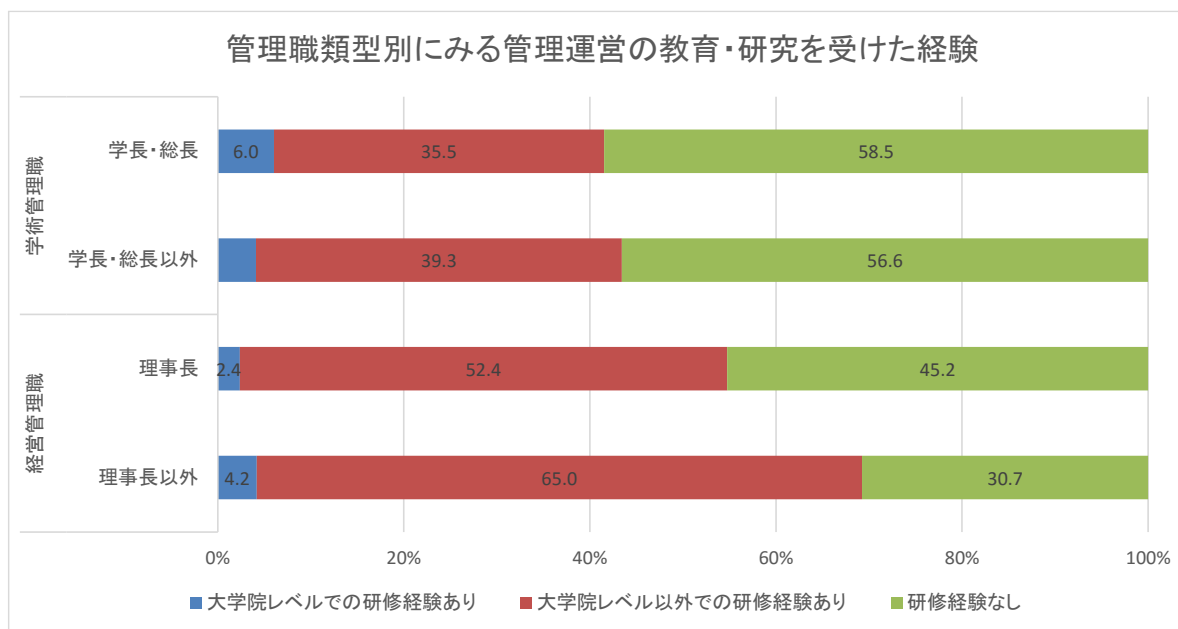
5. ガバナンス改革に実効性を持たせるために

①さらなる情報公開

- ▶ 2020年施行の下記の私立学校法一部改正等でさらに進むことが期待される。
 - ▶ 財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、役員等名簿、監事監査報告書等の公表などを作成し、文部科学大臣所轄法人は、寄附行為、監査報告書、役員報酬等の支給の基準を公表する(私立学校法第63条の2等)
- ▶ どのような人達がどのように運営を行っているのか、教育はどのように成果を上げているのか。
- ▶ それをわかりやすく、積極的に自ら説明していく姿勢は不十分。
- ▶ 社会から理解を支援を引き出すために不可欠。
- ▶ あらぬ誤解や憶測から自らを守ることにもなる。

②経営陣に対する研修（BD）

- ▶ 経営陣に期待される役割は大きい。
- ▶ しかし、そもそも私学法の制度的な趣旨自体が十分に理解されていないことが多い。学外者を入れても十分に活用しきれていない大学も少なくない。
- ▶ 一定の知識と意識を高める研修の必要性。



③教員の責任ある参加

- ▶ これまでの教授会を通じた参加・合意による意思決定は教員が責任をもって考え、実現できる面もあったが、確かに一定の問題はあった。
 - ▶ 責任の所在が曖昧、多くの教員が管理運営に多くの時間を割かれる
- ▶ しかし、単に制限するのではなく、教員の責任ある参加や当事者意識をどのように育てるかを議論すべき。
- ▶ 海外の大学でもアカデミックボード(教員が教学面での管理に参加)する形態は重視され、日本はこれに相当する組織が未整備(大崎2018)
- ▶ 被雇用者である教員が理事等として経営に参画するのは日本の特徴。
- ▶ 韓国の2005年の私学法改正で、公共性を高める制度改正で審議機関として必置化した大学評議員会も構成員(教員)参加の仕組み。不正の防止には構成員の参加も効果的との考え方。