

学校法人ガバナンス改革に関する主な論点に対する意見書

令和4年2月3日
日本私立大学協会

学校法人制度は、昭和24年、私立学校法の制定により公教育分野への民間参入システムとして創設された、世界に類を見ない誇るべき制度である。

学校法人が設置する私立大学は、建学の精神を掲げる篤志家の寄附により創設され、その精神の具現を目指して、教育・研究を使命とする運営が行われてきている。

現在、我が国の18歳人口の半数以上が進学する大学では、その在学者の約74%が私立大学に学んでおり、我が国の国力を支える多分野にわたる分厚い中間層をはじめとする重層的な人材の養成に極めて重要な役割を果たしている。

学校法人制度は、平成16年、平成26年、令和元年と幾度かの改正を経て、理事会が最終意思決定機関、評議員会が諮問機関としての役割が明確化されており、特に、令和元年の改正では監事の理事会等に対するけん制機能が大幅に強化されるなど、ガバナンス機能の充実・強化が図られてきた。

このたびの学校法人のガバナンス改革にあたり、学校法人制度の根幹である理事会・監事・評議員会制度については、令和元年までの私立学校法改正の検証を踏まえて、まずは本来の役割が十分果たされるよう機能の実質化・活性化を更に図ることが重要と考える。その上で、以下に、論点に対する本協会の意見を記す。

【論点に対する本協会の意見】

0. 総論

0-1. 学校法人ガバナンス改革会議（以下「改革会議」という。）では、「理事長、理事、学長などの執行部門が機動性をもって執行する一方で、独善に陥ることなく広く社会にその姿勢を理解されるためには、法人内部の諸機関による監視・監督の体制が十二分に整備・強化される必要がある」とされているが、所轄庁の介入に頼ることなく、法人の自律的な運営改善能力を高めることが重要ではないか。

【意見】 現行私学法下の学校法人ガバナンス体制においては、理事会、監事、評議員会の3つの組織がその機能を最大限に発揮し、お互いに円滑なコミュニケーションを保ち、かつその執行状況を見守りながら、私学法第24条に定められた学校法人の責務を果たしていくことが求められている。その中で監事は、理事・理事会の業務執行状況監査を行い、問題があれば指導・勧告を行っていく責務があり、監事機能の実質的な発揮が求められている。まずは、現行私学法に定められたガバナンス機能の検証を行う必要がある。この他、法的規制にはよらないガバナンス・コードの策定・公表をし、併せて役職員への周知徹底を通じて内部を統制するなど、各学校法人は各々のガバナンス体制について、常に自律的かつ自主的な改善努力を弛まず続けていく必要がある。

0-2. 理事会・評議員会の関係については、改革会議では、執行の監視・監督の機能強化のため、評議員会を「最高監督・議決機関」とし、万能の決定権限を付与することとされているが、理事会が意思決定・執行監督機関、評議員会が諮問・審議機関であるという経緯を踏まえ、理事会・監事において監視・監督の機能が健全に発揮されない場合に、評議員会が合理的な監督権限を段階的に行使できるようにすることについてどう考えるか。

【意見】 現行私学法下では、監事が理事・理事会の業務執行状況を監査し、問題があれば所要の措置をとることとされている。監事が理事会に対し問題の指摘をし、これが機能不全な場合、監事は評議員会に理事・理事会の問題事項について報告し、評議員会が3分の1以上の招集権を行使・問題点の指摘を行うなど、理事会に対する機能不全をカバーすることができることとなっている。

なお、理事会・監事機能が健全に発揮されない場合には、評議員会には、役員に対する意見陳述・報告請求権が付与されており（私学法第43条）、新たに付与しなくとも対応は可能と考える。

また、理事会と評議員会の相互牽制・監視機能を十分に発揮できるようにすることが望ましい。併せて、監事に評議員・評議員会の業務執行状況監査が可能な法的手当が必要ではないかと考える。

＜私学法43条の解釈＞ 平成16年7月23日付16文科高大305号文部科学事務次官通知「私立学校法の一部を改正する法律等の施行について」より
第三1(1)③

③ 評議員会制度の改善

ア 今回の改正は、評議員会が、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ができるようにするためのものであること。このため、理事長が毎年度、事業計画及び事業の実績を評議員会に報告し意見を求める際には、評議員が当該学校法人の業務全体の状況について十分に把握できるよう留意されたいこと。

1. 理事・理事会

(1) 理事会の権限等

1-1. 理事長の選定・解職を理事会の権限としてはどうか。

※現行は、寄附行為の定めるところによる。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。

なお、ガバナンス・コード等の活用により、選定・解職過程を第三者に説明できる形にすることに留意する。

- 1－2．評議員会の意見聴取事項、校長その他の重要な職員の選解任、内部統制システムの整備等について、理事への委任を禁止することを法律に明記するべきか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 第三者では様々な仕組み等が理解できず、運営不可。
但し、寄附行為によって明文化することが原則であり、詳細はガバナンス・コードで規定し結果を公表することが必要である。

(2) 選解任、適格基準

- 1－3．理事の選解任について、寄附行為において評議員会その他の選任機関を定め、選解任に関する選任機関の責務を明確にすることとしてはどうか。
※現行は、設置する学校の校長、評議員のうちから寄附行為の定めるところにより選任された者、その他寄附行為の定めるところにより選任された者。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めにより選任機関を明確にすることでよい。
なお、ガバナンス・コード等の活用により、選解任過程を第三者に説明できる形にすることに留意する。

- 1－4．理事の解任について、解任事由をどう考えるか。また、解任事由があるときには、選任機関が解任の権限を有することを前提に、評議員会が選任機関に解任を請求したり、監事が選任機関に意見陳述したりできるようにしてはどうか。その上で、理事の不正行為等の重大事実があったにもかかわらず、解任請求後一定期間内に選任機関による解任がされないような場合に、評議員による役員解任の訴えを認めてはどうか。
※現行は、特に規定がない（寄附行為の記載事項）。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めにより、解任事由の規定を定めることでよい。解任事由は、法令・寄附行為違反等。
理事会で解任されないような場合には、監事がその職務を果たすこととする。評議員会は諮問機関であり役員解任の訴えを認める必要はない。
なお、理事会・監事の機能が発揮されない場合に限り、評議員会が選任機関に解任を請求することができることには異論はない。

- 1－5．校長の職に関連付けて理事として法人の業務にも関与させるという現在の校長理事の制度について維持すべきか。校長理事でも解任事由のあるときは理事として解任できるようにすることをどう考えるか。
※現行は、設置する学校の校長が理事となる。複数校ある場合、寄附行為により一人又は数人とすることができる。

【意見】 教学の代表が理事会に参画することが学校法人運営にとり重要である。理事としての解任については、前項と同様に各学校法人の寄附行為の定めるところとする。
なお、ガバナンス・コード等の活用により解任過程を第三者に説明できる形にしておくことが必要。

- 1－6．評議員のうちから理事を選任するという評議員理事の制度について、兼職の解消を目指すべきか。
※現行は、評議員のうちから選任された者が理事となる。

【意見】 私学法第 38 条第 1 項第 2 号でも定められており、解消する必要はない。諮問する側とされる側が同一人物の場合、その運用における工夫をガバナンス・コード等に明記することで対応可能。

(3) 任期

- 1－7．任期について、教育研究の特性から短絡的な評価になりすぎないように 4 年を上限に寄附行為で定め、かつ、監事・評議員の任期を超えないようにしてはどうか。
※現行は、特に規定がない（寄附行為の記載事項）

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。各学校法人が任意に決定すること。

(4) その他

- 1－8．理事会議事録の作成義務を法律に明記すべきか。
※現行は、特に規定がない。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。
なお、文科省の学校法人寄附行為作成例には、議事録の作成義務について記載されている。

- 1－9．理事会における職務状況の報告、評議員会における説明要求事項の説明に関する理事の義務を法律に明記すべきか。
※現行は、特に規定がない。

【意見】 理事の責務としてガバナンス・コード等に盛り込むことでよい。

1－10. 上記以外に、理事・理事会の在り方について。

【意見】 ガバナンス・コード等により、理事・理事会に対して不祥事防止・コンプライアンス研修の実施を促進することが必要と考える。

2. 評議員・評議員会

(1) 評議員会の権限等

2－1. 評議員会は、理事の選解任（評議員会が選任機関の場合）理事の解任請求（評議員会以外の機関が選任機関の場合）監事・会計監査人の選解任、寄附行為で定めた事項等を決議事項としてはどうか。

※現行は、予算及び事業計画、中期的な計画、借入金及び重要な資産の処分、報酬等の支給の基準、寄附行為の変更、合併、任意解散、収益を目的とする事業に関する重要事項が評議員会の意見聴取事項。これらについて、寄附行為をもって評議員会の議決を要するものとするができる。また、役員の一部免除は、評議員会の決議事項。

【意見】 評議員会は諮問機関であり、後述のとおり諮問事項として役員を選解任事項を付加することでよい。

なお、各法人の判断でこれを議決事項とすることは現状でも可能であり、実態はそうなっている（私学法第 42 条第 2 項）。

2－2. 大臣所轄学校法人等の評議員会について、2－1に加えて、意見陳述の対象のうち一定の重要事項（寄附行為の変更、任意解散、合併、中期的な計画の作成又は変更、報酬等の支給の基準の策定又は変更）を決議・承認等の対象とする特例を設けることをどう考えるか。

【意見】 これらは、評議員会の諮問事項として、各法人でその必要性に応じて判断することでよい。（私学法第 42 条第 2 項）

2－3. 理事の選任（評議員会以外の機関が選任機関の場合）について、評議員会が選任機関に意見陳述できることとしてはどうか。

※現行は、理事の選任に関する評議員会の権限について特に規定がない。

【意見】 評議員会は諮問機関とし、私学法第 42 条で定められている 9 つの諮問事項に「役員を選任・解任」を加えることとする。

- 2－4．理事の解任（評議員会以外の機関が選任機関の場合）について、解任事由があるときには、選任機関が解任の権限を有することを前提に、まずは評議員会が選任機関に解任を請求することができることとしてはどうか。
※現行は、理事の解任に関する評議員会の権限について特に規定がない。

【意見】 評議員会は諮問機関とし、私学法第 42 条で定められている 9 つの諮問事項に「役員を選任・解任」を加えることとする。
なお、理事会・監事の機能が発揮されない場合に限り、評議員会が選任機関に解任を請求することができることには異論はない。

- 2－5．監事が理事の法令違反等の行為の差止請求や理事の責任追及の訴訟提起の権限を有することを前提に、まずは評議員会が監事にそうした権限を行使するよう請求することができることとしてはどうか。
※現行は、法令違反等の行為の差止請求や理事の責任追及の訴訟提起の権限に関する評議員会と監事との連携について特に規定がない。

【意見】 評議員会は諮問機関であり、監事に対しそのような権限は必要ないと考えるが、評議員が理事の違法行為等を発見した場合は、評議員会と監事との連携において、監事に権限行使を請求できることについては異論はない。

→評議員に忠実義務を課すか否かは検討課題

（２）選解任、適格基準

- 2－6．評議員の選解任は寄附行為の定めるところによることとし、理事・理事会による評議員の選任・解任も一定の規制（人数の上限）を設けた上で認めることとしてはどうか。

※現行は、職員（校長、教員を含む。）のうちから寄附行為の定めるところにより選任された者、卒業生（25 歳以上）のうちから寄附行為の定めるところにより選任された者、その他寄附行為の定めるところにより選任された者。

【意見】 評議員の選解任は、各学校法人の寄附行為の定めるところとする。一定の規制については、各法人が定めるガバナンス・コード等に明記することとする。
なお、ガバナンス・コード等の活用により、選解任過程は第三者に説明できる形にしておくことが必要。

- 2-7. 理事と評議員との兼職は、それぞれの役割の明確化のため解消すべきか。
※現行は、特に規定がなく、兼職を前提に評議員の最低員数（理事の定数の2倍超）が定められている。

【意見】 理事と評議員の兼務については、解消すべきではなく、運用面の工夫をガバナンス・コード等に明記することで対応可能。
私立学校には建学の精神に基づく運営があり、自律性・多様性が維持できるようにすべきである。

- 2-8. 職員と評議員との兼職及び役員の子親者等の評議員就任は、人数の上限を設ける必要はないか。
※現行は、職員（校長、教員を含む。）のうちから選任された者が評議員に含まれなければならない。役員の子親者等の就任については、特に規定がない。

【意見】 各法人の歴史的経緯もあり透明性を確保するために、評議員の構成等についてガバナンス・コード等に明記することとしてはどうか。

(3) 任期・員数

- 2-9. 任期について、6年を上限に寄附行為で定め、理事の任期と同等以上としてはどうか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。
6年を上限とすることは、それ以上の再任を認めないとするならば反対である。

- 2-10. 評議員の員数については、理事と評議員との兼職を解消する場合には、理事の員数を超える数としてはどうか。※現行は、理事の定数の2倍をこえる数。

【意見】 兼職を解消する必要はないため、理事の定数の2倍をこえる数でよい。

(4) 評議員の義務・責任

- 2-11. 評議員は、評議員会への監督機能の付与に伴い、権限の範囲内における善管注意義務と損害賠償責任を負うことを明確化してはどうか。
※現行は、特に規定がなく、解釈により民法が適用。

【意見】 評議員会は、諮問機関であるため、評議員に当該責務の必要はない。但し、評議員会の一員としての職務を忠実に履行する責務があり、その点どう考えていくかは検討（忠実義務を課すか否か）の必要がある。

- 2-12. 評議員が不正行為や法令違反をした際に、監事は、その旨を所轄庁・理事会・評議員会に報告することとしてはどうか。そのような評議員については、所轄庁による解任勧告の対象としてはどうか。
※現行は、特に規定がない。

【意見】 監事の職務として私学法では理事の業務執行状況の監査は明記されているが、評議員については曖昧な位置づけになっており、まずは、評議員の業務執行状況についても監事の監査対象としていくことを検討することが必要ではないか。

（5）その他

- 2-13. 評議員会議事録の作成義務を法律に明記すべきか。

【意見】 各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。
なお、文科省の学校法人寄附行為作成例には、議事録の作成義務について記載されている。

- 2-14. 上記以外に、評議員・評議員会の在り方について。

【意見】 上記以外は、現行私学法のままでよい。

3. 監事

（1）選任・解任、適格基準

- 3-1. 監事の選解任は、評議員会が行うこととしてはどうか。
※現行は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する。

【意見】 評議員会は、諮問機関とし、私学法第42条で定められている9つの諮問事項に「役員を選任・解任」を加えることとする。
選解任方法については、寄附行為に定めることでよい。その際、公平性、透明性の観点から選解任過程を第三者に説明できる体制とすることに留意する。

→本件は焦点の一つ。対応に留意の要。

3-2. 役員の子親者等は、監事への就任を禁止としてはどうか。

※現行は、理事、評議員、職員との兼職は禁止されている一方で、役員の子親者等については、1人を上限に就任可能。

【意見】 監事の独立性を担保するため、役員の子親者等は、監事への就任を禁止することを将来的には私立学校法に定めることを検討してはどうか。なお、文科省の学校法人寄附行為作成例には、役員、評議員の子親者を除く旨が記載されている。

3-3. 監事の解任について、解任事由をどう考えるか。

※現行は、特に規定がない。

【意見】 役員の子解任事由と同様でよい。

(2) 任期

3-4. 任期について、4年を上限に寄附行為で定め、理事の任期と同等以上としてはどうか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 理事の任期と同等以上とし、各学校法人の寄附行為の定めるところでよい。

(3) その他

3-5. 監事が理事の法令違反等の行為の差止請求や理事の責任追及の訴訟提起の権限を有することを前提に、評議員会が監事にそうした権限を行使するよう請求することができることとしてはどうか。【2-5再掲】

※現行は、法令違反等の行為の差止請求や理事の責任追及の訴訟提起の権限に関する評議員会と監事との連携について特に規定がない。

【意見】 評議員会は諮問機関であり、監事に対しそのような権限は必要ないと考えるが、評議員が理事の違法行為等を発見した場合は、評議員会と監事との連携において、監事に権限行使を請求できることについては異論はない。

→評議員に忠実義務を課すか否かは検討課題

3-6. 特に大規模な大臣所轄学校法人等においては、常勤監事を定めなければならないこととしてはどうか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 大規模法人の定義の検討が必要であり、その上で、「常勤監事を置くことができる」として検討してはどうか。

3-7. 評議員が不正行為や法令違反をした際に、監事は、その旨を所轄庁・理事会・評議員会に報告することとしてはどうか。【2-12再掲】

【意見】 監事の職務として私学法では理事の業務執行状況の監査は明記されているが、評議員については曖昧な位置づけになっており、まずは、評議員の業務執行状況についても監事の監査対象としていくことを検討することが必要ではないか。

3-8. これまでの改正においても監事の機能強化がなされてきているが、上記以外に、監事の在り方について。

【意見】 上記以外は、現行私学法のままでよい。
監事の教学面での監査を義務付けているが、その内容範囲を明確にすることが望ましい。

4. 会計監査人

4-1. 大臣所轄学校法人等において、会計監査人を新たに学校法人の機関として設置を義務付けてはどうか。

※現行は、特に規定がないが、私学振興助成法に基づき会計監査は受けている。

【意見】 私学振興助成法の規定により、年間補助金 1 千万円以上の法人は、公認会計士による監査を義務付けられているため新たに義務付ける必要はない。(99%の学校法人が公認会計士監査を受けている。)

4-2. 会計監査人の選解任は、評議員会が行うこととしてはどうか。

※現行は、特に規定がない。

【意見】 会計監査人の設置を義務付ける必要はない。
私学法に規定する場合は、学校法人会計基準の見直しと、助成法との関係を精査する必要がある。

4-3. その他会計監査人の在り方について。

【意見】上記のとおり、他に見直す必要はなく現行のままでよい。

5. 内部統制システムの整備

5-1. 大臣所轄学校法人等において、内部統制システムの整備を義務付けるかなど内部統制システムの整備の在り方について。※現行は、特に規定がない。

【意見】内部統制システムの整備を法律で義務付ける必要はない。
不祥事防止策として、役職員へのコンプライアンス研修の徹底、内部（公益）通報システムの完備や相談室等の整備をガバナンス・コードに明記することを通じて内部の統制を図っていくことが必要。これと併せて監事の理事会、評議員会へのけん制機能の実質的な発揮を通じて不正防止を図ることが必要。

6. 事業活動実態に関する情報開示

6-1. 大臣所轄学校法人等における財務情報及び事業報告書の開示について、どのような方法での開示が望ましいか。

※現行は、大臣所轄学校法人については、インターネットによる公表が各法人に義務付け。

【意見】開示の方法については、インターネットによるほか、ガバナンス・コード等に明記することで対応可能。
(協会作成のガバナンス・コードは事業報告書等の内容の詳細開示を記載済み)。

7. その他

(1) 子法人の在り方

7-1. 子法人の設立・出資に係る手続や情報開示の在り方、子法人を監事・会計監査人の調査対象とできるようにするかなどについて。

※現行は、特に規定がない。

【意見】昨今の一部大学の不祥事が子会社から発生している事実から子法人の定義を検討の上、子会社に対し直接監査するのではなく、子会社と連携し監事・公認会計士の調査対象とする方向で検討してはどうか。
なお、子法人設立趣旨や利益相反の取扱い等をガバナンス・コード等に明記することも併せて検討していくことで対応可能。

(2) 過料・刑事罰の在り方

7-2. 理事会及び評議員会の議事録や会計帳簿の作成・保存の違反や閲覧拒否に関する過料を新設すべきか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 私学法第 47 条、同条第 2 項及び第 66 条にて措置済みと考えられる。過料 20 万円以下については上限を引き上げる方向で検討してはどうか。

7-3. 役員等による特別背任、目的外の投機取引、贈収賄及び不正手段での認可取得について、近年の様々な不祥事を踏まえ、学校法人の役員の職務の公正の確保と、これに対する社会一般の信頼を得るために他の公益法人制度における取扱いに合わせて刑事罰を新設すべきか。※現行は、特に規定がない。

【意見】 私学法第 35 条の 2、第 40 条の 2 において、役員の善管注意義務・忠実義務が責務として規定されており、善管注意義務違反として立件できるため新設する必要はない。

(3) 「寄附行為」の名称

7-4. 「寄附行為」との名称は、学校法人が私人の寄附財産等により設立・運営されることを示す意義に鑑み維持してはどうか。※現行は、「寄附行為」との名称。

【意見】 寄附行為のままよい。

多くの学校法人は創設者等からの寄附をもとに設立されているため、企業設立時における株主による出資という概念はなく、株主持分が生じることもない。このことは、学校法人が建学の理念・精神を真摯に継承する者によって引き継がれ、一個人の意向を受けて教育が偏ることを防止するためである。このような違いを鮮明にすることから、企業における根本規則は定款と呼ばれるのに対し、学校法人の根本規則は寄附行為と呼ばれているため、明確かつ合理的な理由がないのに名称変更すべきではない。

<参考> 下記の意見を考慮すべきである。

○ 公益法人協会等からの意見

<http://kohokyo.or.jp/non-profit/opinions-on-governance-reform-20220119/>

公益法人協会等より令和4年1月19日付で表明された「学校法人のガバナンス改革に関する意見」のうち、学校法人制度改革特別委員会への要望が記載されており、これらを考慮すべきである。

【意見】※令和4年1月19日「学校法人のガバナンス改革に関する意見」
(PDF) より一部引用

- (1) ガバナンス改革会議の議論が不祥事防止の観点からのみ進められ、学校法人制度の使命、理想的な法人制度等についての議論が少ないまま進められていること。改革の鍵とされている評議員会の権限強化についても同じ制度を持つ公益法人の経験から見た問題点が何ら解決されていないこと。
- (2) 強力な権限を持つ評議員会の権限行使や評議員の選出上の根拠、位置づけが曖昧で、この点は2008年度公益財団法の改正時からの疑問・論点が解消されないまま現在に至っていること。
従って、今般の特別委員会についてもパブリックコメントを実施し、関係者からのヒアリングの範囲を拡大し、公益法人、社会福祉法人の関係者からも実情をヒアリングすべき。
- (3) 拙速な議論を避け丁寧な議論を行うこと(3回では短すぎる)。
- (4) 学校法人の規模に応じた取り扱いを検討すること。

○ 全国知事会からの意見

(令和3年9月22日：第6回学校法人ガバナンス改革会議資料より一部抜粋)
「学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について」

- ・ 論 点 学校法人に社会福祉法人等と同等の仕組みを導入することについて
- ・ 東京都意見 事業の目的・性質、設立のハードル等が全く異なる社会福祉法人等のガバナンスの仕組みを学校法人に同様に適用することは、学校運営・教育活動における私学の自主性、独自性に重大な影響を及ぼす懸念がある。

- ・ 論 点 これまでのガバナンス強化との整合性
- ・ 東京都意見 私立学校法はガバナンス強化を目的として、令和元年度改正により、監事、評議員会等の規定改正が行われたばかりである(令和2年4月施行)。各学校法人は改正私立学校法に基づき寄附行為変更を行い、ガバナンス強化に取り組んでいるところである。更なる改正を行うのであれば、令和元年度改正の効果を十分に検証したうえで、内容を検討すべきである。

以上