

学校法人制度改革特別委員会 (第2回)	資料4-7
令和4年2月9日(水)	

令和4年2月3日

学校法人ガバナンス改革に関する意見

全国専修学校各種学校総連合会
会長 福田 益和

■ はじめに

今回の学校法人ガバナンス改革会議による『学校法人ガバナンスの抜本的改革と強化の具体策』報告(以下「ガバナンス改革報告」)は、私立専修学校各種学校の立場からも様々な点で深刻な懸念を抱かせるものである。そこで、以下に主な問題点を指摘し、専修学校特有の課題についても整理したうえで、「学校法人ガバナンス改革に関する主な論点」について意見を申し述べたい。

【理事会・評議員会の位置づけに関する問題点】

(1) 私立学校の自主性が弱体化される恐れがある点

ガバナンス改革報告では、評議員会を「最高監督・議決機関」と位置づけ、さらに、「現役の理事や職員との兼任は認めない」とすることによって、建学の精神にもとづく私学教育の自主性が侵害されかねない制度設計となっている。

私立学校の根幹は、創立者が自主的な寄附行為を通じて建学の精神を具現化するところにあり、その点で国策や地域政策の延長にある公立学校とは存立意義が大きく異なっている。今日の我が国の学校制度が公立学校のみを囲繞せず、そのような私立学校創立者の自主性を許容しているのは、我が国の憲法が「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない」(第19条)、「学問の自由は、これを保障する」(第23条)、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」(第26条)と定め、思想及び良心の自由、及び学問の自由にもとづく教育を享受する国民の権利を保護するためである。

教育基本法においても、「教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重」(第2条)するとして、教育の実現には学問の自由の尊重がその先行的な要件となることが示されている。さらに私立学校については「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」(第8条)とされ、私立学校法においては、「この法律は、私立学校の特性にかんがみ、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する」(第1条)とされている。教育基本法、私立学校法を通して明らかなことは、教育はまず学問の自由の尊重に立脚し、次に私立学校という形態においては、私立学校の自主性に立脚するという考え方である。

したがって、第三者性の高い評議員会を「最高監督・議決機関」と位置づける考え方は、私立学校の建学の精神にもとづく自主性の弱体化につながりかねないことから、我が国の憲法と教育関連法が描く私立学校教育制度の趣旨目的に著しく反するものと考えられる。

(2) 教育の多様性が狭小化される恐れがある点

そもそも、私立学校の建学の精神にもとづく自主性こそが、思想や教育の画一化を防ぎ、様々な国民が「その能力に応じて」「創造性を培い、自主及び自律の精神を養う」ための多様性を形成するものであって、私立学校の自主性の弱体化はそのまま教育の多様性の狭小化につながりかねない。その結果、国民の教育を享受する権利が制限を被る可能性が生じる。

さらに我が国は、国際的な産業構造の変化や少子化による労働人口の減少など様々な課題に直面しているが、将来にわたる産業発展や国際競争力の維持を見据えて、高等教育を始めとする教育の価値や多様な知のあり方はますます重要性を増している。

平成30年の中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』においても、「教育研究の自由が保障されていることが、新しい『知』を生み出し、国力の源泉となる根幹を支えていることを再確認しておく必要がある」（p.12）とされ、その保障のうえで、「多様で卓越した新しい『知』は、未知のものへ挑戦する全ての学術研究の中で生み出され、第5期科学技術基本計画等で目指しているイノベーションの創出や科学技術の発展に大きく資するものであり、学術研究の成果を社会的・経済的価値の創造に結び付け、社会からのニーズに応じていく」（pp.12-13）ものとされている。

以上のことから、評議員会を最高監督・議決機関と位置づけることは、建学の精神にもとづく私立学校の自主性を弱体化させるだけでなく、私立学校から、その多様性による「社会的・経済的価値の創造」を生み出す活力を奪い、国力の衰退や国際競争力の低下を招くこととなると考える。

(3) 私立学校の円滑運営が阻害される恐れがある点

学校部外者からなる評議員会に最高監督・議決機関の役割を求めることは、さらに、現実的な能力面の問題も想起させる。はたして、日頃より各学校に固有な目標、課題、実情に通暁していない評議員が、経営、教学の両面での確な決定を下したり、管理監督を行ったりすることは可能だろうか。むしろ、学校運営に混乱をきたすことになりはしないだろうか。第三者的な立場からの一般論では、各学校に固有な問題に的確な解答を導き出すことは困難であると考えられる。

現行の私立学校法にあるように、学内理事による理事会が「学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」と定めるほうが自然であり、実効性も高いと考えられる。

学校法人の制度改革にあたっては、専修学校の制度そのものに起因する課題もある。専修学校制度の中には、高等教育機関としての専門学校（専門課程）があって、多くは高等教育の修学支援新制度の対象校であり、また文部科学大臣認定の職業実践専門課程認定校である。これらの学校群は、財務情報をはじめとした学校情報の公開が求められるなど大学等と一定程度同様の対応が求められている。一方で、高等専修学校（高等課程）は後期中等教育機関としての役割を、また専修学校一般課程と各種学校は法的には入学資格を定めない学校群として、生涯学習機関としての役割も担っている。

専修学校各種学校のみを設置する学校法人は、私立学校法では、第64条第4項に定めるいわゆる「準学校法人」と称され、他の法律では、他の学校種と違ってその対象から外されているものもある。特に他の学校種との決定的な違いは、私学助成による直接の国からの経常費補助が無いことである。他の学校種と同等のガバナンスを求めるのであれば、財政的支援があってしかるべきとの意見があることにも留意すべきである。

このような、他の学校種にはない特殊で複雑な制度であることと、小規模な学校法人が多いことを前提として、以下、主な論点についての意見を申し述べる。

■ 主な論点に関する意見

0. 総論

0-1 私立学校法の最大の特長は、「私立学校の特性にかんがみ、この自主性を重んじ、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、いることであって、そのために所轄庁の権限については国公立の学校に比して限定的とされている。

今般の学校法人制度改革の議論において、他の公益法人と同等のガバナンスの強化が謳われているが、一方で私立学校の最大の特長をいかに保持し継続するかは、これからの我が国の学校教育の発展にも大きくかわるきわめて重大なテーマと考える。

指摘されている理事長等の「執行部門が機動性をもって執行する一方で」「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」ことについて、所轄庁の介入によって細部にわたる事項を制御することについては、私立学校の自主性との関連で、必要最小限にとどめるべきと考える。

その中で、内部の諸機関による監視・監督体制が機能するよう、それぞれの機関の役割の明確化とともに、各機関の持つ権限のバランスと相互に監視・監督し得る体制の整備が重要と考える。その際には、私立学校法改正による監事のチェック・監督機能強化に対する検証を前提として進めるべきと考える。

0-2. 理事会に代わり評議員会に最高監督・議決機関として絶対的権力をもたせることは、これまでの学校法人制度における諮問機関としての評議員会の位置づけからも適切ではない。

一方で理事会の権限に対して、評議員会や監事がいかに監督機能を発揮できる制度とするか、さらには評議員会に一定の権限をもたせた場合の監視・監督体制について、理事会・監事における監視・監督の機能が発揮できる体制とするか、相互の役割を整理したうえで制度化を考えることが必要である。

その意味でも、これまでどおり理事会を最高意思決定機関とし評議員会を諮問機関とすることを前提として、理事会に対する評議員会の監督権限については、監事によるチェック機能も活用しながら健全な対応が可能となる仕組みとなるよう、評議員会の段階的な権限の行使も選択肢の一つとして検討することが必要と考える。

ただし、規模の小さい学校法人においては、責任ある権限を行使できる評議員の確保、日頃からの評議員への情報提供等に関する事務負担が生じる点は、留意が必要と考える。

また、社会の変化に迅速に対応し、学校運営・改革を行っていくためには、学校法人の長のリーダーシップが重要であり、その自主性も尊重しながら、学校法人自身が機動的に組織体制等を見直すことができる仕組みが必要であることにも留意すべきと考える。

1. 理事・理事会

(1) 理事会の権限

1-1 理事長の選定・解職については、理事会の権限としつつ、詳細な方法については、各学校法人が定める寄付行為に委ねられるのであれば、問題ないとする。

1-2 評議員会の意見聴取事項（事業計画、中期計画、重要な財産の処分等）や校長その他の重要な職員の選解任等は、法人運営において重要な事項であることから、理事会として決定すべき事柄であり、理事への委任を禁止しても問題ないとする。

(2) 選解任、適格基準

- 1-3 理事長のリーダーシップのもと、法人運営を機動的に実施していくためには、理事の選任方法に関してはある程度法人に委ねられるべきではないか。選任機関の構成員としてどのような者が想定されるか不明だが、新たな機関の設置を求めることは、小規模法人においては負担が懸念される。
- 1-4 理事の解任事由については、明確な法令違反や職務義務違反等があった場合のみに限定されるべき。解任事由が認められる場合には、まずは、日頃より法人の業務執行を監査する立場にある監事に、解任の勧告権あるいは意見陳述権を与えることとすべきではないか。ただし、法令違反等について裁判等で確定するまでの間についての取扱いにも留意が必要。
- 1-5 学校経営と教育の近接性が特徴でもある専修学校等においては、教育部門の長である学校長が法人運営に参画する必要性はきわめて高い。したがって、校長理事の制度は維持すべきと考える。
- 1-6 評議員会の第三者的機能、監督権限の強化を求めるのであれば、本来的には評議員と理事の兼職は解消した方がいいのではないか。ただし、評議員と理事が兼職することにより、評議員会における議論の充実にもつながる側面があることにも留意すべき。

(3) 任期

- 1-7 各学校法人の特性・自主性に応じて、法人運営を行っていくためにも、任期については一律に上限を定めるのではなく、法人の寄付行為に委ねることで足りるのではないか。なお、ふさわしいあり方についてはガイドラインやガバナンス・コードなどで示すこともあり得るのではないか。再任についても同様。

(4) その他

- 1-8 理事会の適切な運営を確保する観点から、議事録の作成を求めることは問題ないと考える。
- 1-9 理事会における職務状況報告等の理事の義務については、現行制度でよいのではないか。

2. 評議員・評議員会

(1) 評議員の権限等

- 2-1~4 評議員会はあくまでも諮問機関であり、対象を限定した監督機能以外は、寄付行為に定める諮問事項に対する意見具申とすべき。特に規模の小さい学校法人において、評議員会に過度の権限をもたせたとしても実効性が懸念されることから、現実的なものにとどめるべきではないか。例えば、理事の選解任については、寄付行為に委ねつつ、評議員会の意見陳述権を認めることにとどめるなどが考えられる。
- 2-5 私立学校法の改正により強化された監事の監督権限の検証を前提とすべきであり、評議員会の請求権について論ずることは現時点では不要。

(2) 選解任・適格基準

- 2-6 評議員の選解任は寄付行為に定めることで、異議なし。
- 2-7 評議員と理事の役割の明確化の観点から、本来的には評議員と理事の兼職は解消した方がいいと考えられるが、評議員と理事が兼職することにより、評議員会における議論の充実にもつながる側面があることにも留意すべき。(1-6と同趣旨)
- 2-8 職員と評議員の兼職については、健全な法人運営の観点からも意義があると考えられるが、評議員の第三者的機能・中立性を強めるならば、職員との兼職や近親者等の就任について人数上限を設定することも考えられる。

(3) 任期・員数

- 2-9 6年を上限とすること及び理事の任期と同等以上とすることの根拠が不明確。理事の任期を定める場合には同等とすべきかもしれないが、法人運営の自主性を担保す

るのであれば、ガイドラインやガバナンス・コードなどで示せば足りるのではない
か。また、再任についても同様。(1-7と同趣旨)

2-10 評議員の員数については、異議なし。ただし、小規模法人への配慮が必要。

(4) 評議員の義務・責任

2-11 評議員会への監督権限を付与することに伴い、法令上の解釈とされていた善管
注意義務や損害賠償責任を明確化することは合理性があるが、実態として、そのよう
な責任を伴う評議員を小規模法人において確保することができるか留意が必要。

2-12 評議員の権限を一定程度強化するのであれば、不正行為や法令違反をした際の
対応として、所轄庁・理事会・評議員会への報告及び理事・監事と同様に所轄庁による
解任勧告の対象とすることも考えられる。

2-13 評議員会の適切な運営を確保する観点から、議事録の作成を求めることは問題
ないと考ええる。

3. 監事

(1) 選任・解任、適格基準

3-1 理事の職務を監査する立場の監事が、理事長から選任されるのは望ましくはない
が、評議員会において適切な人物を選任できるか疑問である。監事の法令違反・明ら
かな職務義務違反があった際に評議員会に解任勧告権を認めるのが現実的ではない
か。

3-2 役員の子親者の監事就任の禁止については、異議なし。

3-3 監事の役割の重要性に鑑みて、職務義務違反等解任事由について明確にしておく
ことが妥当と考える。

(2) 任期

3-4 理事の任期を定める場合には同等とすべきかもしれないが、法人運営の自主性を
担保するのであれば、ガイドラインやガバナンス・コードなどで示せば足りるのでは
ないか。また、再任についても同様。(1-7、2-9と同趣旨)

(3) その他

3-5 私立学校法の改正により強化された監事の監督権限の検証を前提とすべきであ
り、評議員会の請求権について論ずることは現時点では不要。(2-5と同趣旨)

3-6 コメントなし。

3-7 評議員の権限を一定程度強化するのであれば、不正行為や法令違反をした際の対
応として、所轄庁・理事会・評議員会への報告及び理事・監事と同様に所轄庁による
解任勧告の対象とすることも考えられる。

3-8 コメントなし。

4. 会計監査人

4-1 会計監査人の設置は、「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」(令和3年3月19日 学校法人に関するガバナンス有識者会
議)の方向性を踏まえた検討がなされるべきであり、その際、私学振興助成法による
私学助成を受けている大臣所轄法人等に限定されるべき。つまり、私学助成を受けて
いない準学校法人は対象外とすべき。

5. 内部統制システムの整備

コメントなし。

6. 事業活動実態に関する情報開示

6-1 社会に対する説明責任や学校運営の透明性を確保するためにも、知事所轄法人においても財務情報や事業報告書等の情報公開を進めていくべき。なお、現状でも修学支援新制度等により専門学校の多くは、情報の公開が進んでいるところ。

7. その他

(1) 子法人の在り方

7-1 情報開示を進め、あわせてその正確性についてのチェック機能の構築が必要と考える。

(2) 過料・刑事罰の在り方

7-2 過料の徴収は最終的な手段として考えられるが、まずはこうした事案が発生しない仕組み作りと、発生した際の即時改善と再発防止策の策定・実行について規定することが第一義と考える。

7-3 異議なし。

(3) 「寄付行為」の名称

7-4 学校法人の成り立ちにかんがみて、現行の「寄付行為」とすること。