

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

<私立学校法改正に関する要求書>

私立学校法の根本的な欠陥を正し、理事会による学園私物化・不祥事の防止と公共性を高めるための改正を求めます

2022年2月7日

日本私立大学教職員組合連合
中央執行委員会

はじめに・・・私立学校法の根本的な欠陥と法改正の必要性

私立学校法の最大の欠陥は、学校法人の理事長・理事会による専横を防止できない規定となっている点にある。すなわち理事・評議員・監事の選任方法を、「寄附行為の定めるところ」に委ねているために、理事長が理事・評議員・監事の全員を選任することさえ可能であり、加えて理事長・理事全員が評議員を兼任できること、評議員会が原則として諮問機関と位置づけられていることなど、評議員会や監事の監視機能を合法的に無力化することができるのである。この欠陥を悪用した一部の学校法人の理事長・理事会が、学校法人と私立学校を専断的に支配する体制を築き、公教育を担う学校法人にあるまじき不正や違法行為、不祥事を引き起こしてきたのである。

これまでも学校法人の不祥事を契機として、2004年、2014年、2019年の3回にわたり私立学校法の改正が行われた。私たち日本私大教連は2013年に、公教育機関である私立大学を設置する学校法人の公共性・透明性を担保するために、公益法人制度の枠組みを私立学校法にも導入することを柱とした『日本私大教連の私立学校法改正案』(最新版、別紙)を提案し、その実現を求めてきた。しかし、いずれの改正においても私立学校法の根本的な欠陥を正す改正は行われなかった。学校法人日本大学の不祥事は、起こるべくして起きたとって過言ではない。

学校法人の理事長・理事を主な構成メンバーとする私学団体の中には、この欠陥を正すことに対する強固な抵抗がある。抵抗する理由として挙げられるのは、不祥事を起こすのはごく一部の学校法人であり、多様な私学を法で一律に縛ることは「私立学校の自主性」を侵すことになる、というものである。しかし、理事長・理事会が学園を思うがままに支配することが「自主性」ではないことは明白であり、どの学校法人であっても権力欲の強い人物が理事長に就けば不祥事が引き起こされる可能性がある以上、法の欠陥を放置してよい理由にはならない。また、法改正よりも文科省の指導力を強化すべきとの論調も散見されるが、学校法人が明確に法令に反していない限り、文科省は指導する権限を有しないのだから、不祥事を未然に防ぐことは困難である。根本的な欠陥を改める改正は、不可避である。

以上を前提として、文科省の学校法人制度改革特別委員会が私立学校法改正の方向性について審議を行うにあたり、『日本私大教連の私立学校法改正案』のうち、特に理事会・評議員会について下記事項を改正方向に盛り込むよう求めるものである。

1. 学校法人業務の重要事項は、第 42 条 2 項適用法人と同じく、評議員会の議決を要するものとする

理事会が学校法人業務の重要事項を決するにあたり、理事長が評議員会の意見を聴くだけで足りるとする諮問機関のままでは、評議員会が理事会に対する監視機関になり得ない。評議員会を監視機関とするためには、重要事項について評議員会の議決を要することを法定する必要がある。その意味においては、「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」および「学校法人ガバナンス改革会議」が、評議員会を学校法人の業務の重要事項に関する議決機関とすることを提起したことは妥当である。

現在でも、現行法第 42 条 2 項にもとづき、寄附行為において、評議員会の議決を要する事項を定めている学校法人は少なくない。大学法人についていえば、「法人の合併・解散」は大学法人の 38.1%、「寄附行為の変更」は 20.9%、「理事その他役員にかかる人事」は 20.5%、「予算・借入・財産処分」は 18.9%が議決を要する事項と定めている（私学事業団「学校法人の経営改善方策に関するアンケート」報告、2019 年 3 月）。こうした学校法人で、評議員会の議決を要しているために運営に支障をきたしているという事例は聞かない。

※『日本私大教連の私立学校法改正案（第 4 版）』8～9 頁 参照

2. 理事・監事は、評議員会において選任・解任するものとする

前述したように、現行法が、すべての理事・監事を理事長が選任することを許容していることが腐敗の温床となっている。

これを正すためには、理事の選任方法は（現行法第 38 条 1 項 1 号に定める学長・校長・園長である理事を除く）、寄附行為に委ねることなく評議員会で選任するように改めるべきである。同じく監事についても、監査を受ける者が監査する者を選任するという明らかに不合理な規定を改め、評議員会で選任するものとするべきである。

大学法人の 20.5%が「理事その他役員にかかる人事」を評議員会の議決事項としており（前出）、日本私大教連の加盟組合があるいくつもの大学法人では、学長等を除くすべての理事を評議員会で選任しているが、なんらの混乱も支障も生じていない。

現行法は役員の解任についても寄附行為の定めにて委ねており、この点も問題である。理事・監事の解任は評議員会の議決によるものと定め、評議員会の理事会に対する監視機能を実効性のあるものとするべきである。

※『日本私大教連の私立学校法改正案（第 4 版）』9 頁 参照

3. 評議員会の構成と選任方法について以下の(1)(2)のとおり法定すること

現行法では、評議員の構成を①当該学校法人の職員、②卒業生、③前各号に規定する者のほか、寄附行為の定めるところにより選任された者、とだけ規定し、その選任方法は「寄附行為の定めるところ」に委ねている。そのため、理事全員が評議員を兼務したり、理事長・理事会が評議員全員を選任することも可能である。チェックされる者がチェックする者を兼ね、

チェックされる側がチェックする者を選ぶ仕組みでは、評議員会が監視機関の役割を果たせないのは自明のことである。また、寄附行為によって、すべての評議員を学内者にすることもできるし、圧倒的多数を卒業生にすることもでき、特定の利害関係者が権限を握ることを排除できない。

そこで、評議員会の構成と選任方法について、学校法人にふさわしい透明性・公正性を担保できるよう、以下のように私立学校法に規定すべきである。

※『日本私大教連の私立学校法改正案（第4版）』10～11頁 参照

（1）評議員会の構成

①教職員から選出された者、②卒業生から選出された者（教職員を除く）、③私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者（教職員を除く）とし、評議員定数に占める割合を①は4割程度、②③は3割程度とすることを規定すること。これにより、三つの区分から選出される評議員数は分散され、多様な意見を反映することが可能となる。

当然ではあるが、理事が評議員を兼ねることは明確に禁じなければならない。

（2）評議員の選任方法

①教職員および②卒業生については、各区分における選挙等の民主的手続きにより選出された者とする¹、③有識者については明瞭な適格条件を寄附行為に定めることを規定すること。

<教職員から評議員を選任することの必要性について>

学校法人ガバナンス改革会議は、現役の教職員を理事長の意を受けて行動する「使用人」であるとして、評議員会から排除することを提案したが、これは私立学校制度、学校法人制度の特性を無視した暴論である。

学校法人は、教育基本法、学校教育法に規定されているとおり、国、地方公共団体と同様に、公の性質を有する学校を設置できる「法律に定める法人」であり、この学校法人の目的と運営について定めた法律が私立学校法である。他方、公の性質を有する学校の目的と運営を定めた法律が学校教育法であり、大学については、「第九章 大学」で定めている。学校教育法第92条3項は「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する」とあり、大学の教職員は、学校教育法に服している。

私立学校法と学校教育法は、上下関係にはなく、法律的に独立した関係にある。学校法人と私立学校とは、それぞれが自律したガバナンスのもとにあり、緊張関係と協同関係とが併存している。

2019年の私立学校法改正では、学校法人の責務として、以下の私立学校法第24条を新設した。「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」である。この条文の「その」はいずれも学校法人を指すことが法案審議において確認されており、学校

¹ 例えば、労働基準法施行規則第6条の2は、労働者の過半数代表者の選出について投票等の方法によることを定めている。

を指すものではない。この条文は、学校法人の目的を責務として具体的に定めたものである。法律的には学校法人は、設置する学校の上位に置かれる関係にはない。しかし、ややもすると、理事長・理事会は、私学法第 24 条の範囲を越えて、大学（学校）の人事、教育内容、入試にまで介入し、このことが不祥事の温床ともなるのである。

私立学校制度の健全な発展にとって重要なことは、学校法人と私立学校とが、それぞれの制度にふさわしい役割を發揮することである。評議員の選任に関連付けていえば、私立学校に所属する教職員は、私立学校のガバナンスに服しており、労働法制上の雇用関係にはあるものの、学校法人理事会に直接支配される使用人ではなく、理事会を監視する評議員となる適格性を有している。

特に大学については、「自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない」（教育基本法第 7 条 2 項）のであるから、理事長・理事会に対する監視機関である評議員会を構成するうえで、教育・研究を担っている教職員をしっかりと位置づけることが必要である。

今回の私立学校法改正は、学校法人の理事長・理事会による専横、不祥事を防止することに目的がある。選挙等の民主的手続きによって選出された学内者である教職員が、監視機関である評議員会において、相当の比重（4 割程度）を占めることは、ぜひとも必要である。

4. 上記 1～3 の改正は、大学を設置する法人については必須とすること

「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」は、大学を設置する学校法人のあり方を検討し、私立学校法改正の方向性を提言した。「学校法人ガバナンス改革会議」も、規模等に応じた取扱いについて言及している。

私学団体の一部から、幼稚園等のみを設置する規模の小さな法人には過度な負担となる旨をもって法改正に反対する主張があるが、それを理由に、私立学校法の欠陥を放置することがあってはならない。

学校教育法と同様に、設置する学校の段階・種別に応じた内容を定めることは可能であり、すでに現行私立学校法は情報公開等について、大学を設置する学校法人（文部科学大臣所轄の学校法人）と都道府県知事所轄の学校法人とで異なる定めを設けている。

学術の中心たる大学は、教育基本法 7 条がその特性の尊重を定めているとおり、他の学校段階・種別とは性格を異にしており、大学を設置する法人にはいっそう高い公共性が求められる。したがって、上記 1～3 の改正は、大学を設置する法人では必須とすることを求める。

以 上

【添付】

『日本私大教連の私立学校法改正案（第 4 版）』

<https://jfpu.org/wp-content/uploads/2022/01/shigakuhokaiseian4th202201R2.pdf>

日本私大教連の私立学校法改正案 (第4版)

2020年6月

日本私大教連中央執行委員会

(※2022年1月、一部修正)

問題提起

私立学校法は学校法人のあり方を規定するものとして制定されましたが、私立学校の「特性」「自主性」の名の下に、学校法人理事会に強大な権限を付与していることにより、学校法人の公共性・透明性を法的に担保できないという重大な欠陥を有しています。そのことによる様々な問題の発生を防ぐためには、私立学校法を改正する必要があります。

私立大学・私立短期大学（以下「私立大学」）は、我が国の高等教育の大部分を担う公の教育・研究機関です。日本の大学・短大に占める私立大学の割合は、学校数で 82.6%、学生数で 74.4%（2016 年度「学校基本調査」）であり、日本の高等教育機関の主要な設置形態となっています。

そうした私立大学を設置するのは学校法人です。私立学校法は、私立学校の「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」（第 1 条）を目的に、1949 年 12 月 15 日に制定されました。それ以前は私立学校の設置者は旧民法による財団法人でしたが、私立学校法の制定により学校法人となり、「公の性質」を有する私立学校を設置・運営するにふさわしい、高い公共性・透明性が求められることとなりました。

その後 2000 年代に入るまで、私立学校法は大きな改正は行われず、学校法人制度のあり方そのものはほとんど変わりませんでした。一方で、ワンマン理事長による乱脈経営、非民主的な法人運営、私立大学の教育・研究や人事への介入、補助金の不正受給、多額な理事長報酬、不正支出、高リスク金融商品投資巨額損失など、学校法人による問題が多々起きてきました。その結果、私立学校法は帝京大学不正入試事件や酒田短大留学生事件を背景とした 2004 年改正、学校法人堀越学園の放漫経営を背景とした 2014 年改正、社会福祉法人や医療法人など広義の公益法人におけるガバナンス制度改正を背景とした 2019 年改正を経てきました。

しかし、理事会の専横を防ぐ仕組みが弱いという、公共性がきわめて高い私立学校を設置・運営する学校法人を規律する法律としての重大な欠陥は残されたままです。2019 年 6 月に自民党行政改革推進本部が公表した『公益法人等のガバナンス改革検討チームの提言とりまとめ』に、学校法人制度の改革についても提言が盛り込まれたことを契機に、文部科学省（以下、文科省）は 2020 年 1 月に「学校法人のガバナンスに関する有識者会議」、2021 年 7 月に「学校法人ガバナンス改革会議」、そして 2022 年 1 月に「学校法人制度改革特別委員会」を設置し、改正方向の検討を進めています。

私たちは、次の法改正において、私立学校法が内包する根本的な問題を解消することにより、法令にもとづいて高度な公共性・透明性が担保される学校法人制度が確立されることを求める観点から、評議員会の役割の強化を中心とする新たな改訂版を発表するものです。

目次

I 私立学校法改正の必要性	1
1. 私立大学に求められる高い公共性・透明性と私立学校法の欠陥	1
2. 私立学校法の欠陥が招く私立大学の不祥事	1
3. 私立学校法 2004 年改正による理事会の権限強化の動き	2
4. 私立学校法 2014 年改正と 2019 年改正による改善点と残された問題	3
参考 1：公益法人の制度改革と私立学校法	5
参考 2：私立学校法改正に対する日本私大教連の取り組み	6
II 私たちの私立学校法改正案	8
改正案の重点	8
〔1〕評議員会制度に関する改正	8
1. 評議員会を議決機関とする改正	8
2. 理事・監事・会計監査人を評議員会において選任する改正	9
3. 閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とする改正	10
4. 役員報酬等の基準を評議員会の議決事項とする改正	10
5. 理事は、評議員を兼ねてはならないとする改正	10
6. 評議員会の構成と選任についての改正	11
7. 評議員に理事長と理事の法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権を与える改正	12
8. 評議員による役員の実行責任追及についての改正	12
9. 評議員会に提出する計算書類は、作成された計算書類の原本でなければならないことを 定めるとともに、評議員に会計帳簿の閲覧請求権を与える改正	13
〔2〕理事会制度に関する改正	13
10. 理事会の成立と議決に関する要件を厳格化する改正	14
11. 理事による役員の実行責任追及についての改正	14
12. 理事の報酬等の基準に関する改正	15
〔3〕監事の独立性を確保し、より適切な監査とする改正	16
13. 監事のうち 1 名は、設置する私立学校の教職員が兼ねることができるとする改正	16
14. 監事が不正などの事実を発見した場合は、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを 義務づける改正	17
15. 監事による役員の実行責任追及についての改正	17
16. 監事の報酬等の基準に関する改正	18
〔4〕学校法人に透明な財政運営と情報公開を義務づける改正	18
17. 財政資料等の写しを交付することを義務づける改正	18
18. 学校法人会計基準で会計処理を行うことを、私立学校振興助成法ではなく私立学校法に 規定し、会計監査人（公認会計士）による監査をすべての学校法人に義務づける改正	19
19. 役員名簿の公表内容を拡充する改正	20
〔5〕その他	20
20. 法律の名称を「私立学校法人法」に変更する改正	20
21. 「寄附行為」を「定款」に変更する改正	21

I 私立学校法改正の必要性

1. 私立大学に求められる高い公共性・透明性と私立学校法の欠陥

教育基本法第7条は、私立・国立・公立という設置形態の違いを問わず、大学を「学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究し新たな知見を創造」する教育機関として位置づけています。また、大学における教育・研究活動や組織運営の基本的あり方は、ひとしく学校教育法等の法令によって定められています。

私立学校法は、学校教育法が規定する「学校」を設置する「学校法人」のあり方について規定する法律です。その意味では、私立学校法ではなく、私立学校法人法という名称がより適切でしょう。

私立学校法は、私立学校の「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」(第1条)を目的に、1949年12月15日に制定されました。それ以前は私立学校の設置者は旧民法による財団法人でしたが、私立学校法の制定により学校法人制度が法定され、「公の性質」を有する私立学校を設置・運営するにふさわしい、高い公共性が求められることとなりました。

しかし、現在の私立学校法は、社会に求められる公共性・透明性を担保するには不十分です。それは、学校法人理事会の専横を防ぐ仕組みが弱いからです。同じく公共性が高い社会福祉法人や医療法人など広義の公益法人でガバナンス制度改革が進められてきたのに対して、学校法人のガバナンス制度改革は遅れをとっています。

具体的な欠陥としては、以下の4点が挙げられます。

- ①理事長が合法的に絶大な権限を持つことができる
- ②理事会を牽制する評議員会が機能していない
- ③理事会を監査する監事が独立性をもたない
- ④情報公開制度が整っていない

2. 私立学校法の欠陥が招く私立大学の不祥事

私立大学を設置する学校法人のなかには、創立者一族が学園経営・大学運営の実権を握り続けている「一族支配」の学校法人や、理事長の「ワンマン支配」による私物化と専断的な学園経営・大学運営が行われている学校法人があります。こうした学校法人においては、教授会は教学事項に関しても審議権・決定権を奪われ、学長は理事長が任命するか、もしくは理事長が兼任するなど、非民主的な管理運営がなされており、不祥事の多くはこうした大学において発生しています。無論、このような学校法人は私立大学全体で見ればごく一部です。しかし、一部の学校法人が引き起こした不祥事が、私立大学全体の社会的信頼を損なっており、不祥事の根絶は私立大学全体にとって大きな課題です。

帝京大学不正入試事件や酒田短大留学生事件をはじめ、様々な私立大学の不祥事がありますが、ここでは文科省が2013年3月28日に私立学校法第62条1項にもとづく解散命令を

発した堀越学園事件を典型的な例として挙げます。

堀越学園（群馬県高崎市、創造学園大学ほか専門学校2校・幼稚園2園を設置）では、学長を兼任する理事長が、採算を度外視した施設拡張を進めるなど、専断的で放漫な経営を続けました。特に2004年度の創造学園大学（旧高崎芸術短期大学を改組転換して設置）の開学以降、急激な財政難が進行し、教職員の給与遅配が起こったことを契機に新聞報道が始まり、学園の財政悪化が一般に知れわたったことで大幅な定員割れが起きました。その後も、教職員の賃金・一時金不支給にとどまらず、住民税・社会保険料等の未納、私学共済掛金の滞納等が引き起こされました。2010年には、創造学園大学の設置認可申請時に文科省へ提出していた財務書類の虚偽記載と、公認会計士の押印を偽造していた事実も発覚し、文科省は補助金の不交付と学部新設等を5年間認めない処分を下しました。

堀越学園理事会は、文科省が2012年10月25日に解散命令の手続きを決定した後も、理事会内部の権力闘争に明け暮れ、責任ある対応を取らず、文科省もこうした異常な事態を正すことができませんでした。

大学を設置し、学生が在籍している学校法人に対して文科省が解散命令に踏み切ったことは初めてです。最大19ヶ月間もの賃金不払いが続くなか、教職員は解散命令の決定後も、学生・園児の転学・卒業支援に取り組み、学生たちのほとんどは無事転学・卒業することができました。しかし、教職員の労働債権（未払い賃金、退職金）は、労働者健康福祉機構による未払い賃金立て替え分を除いては、ほとんどを回収できませんでした。

解散命令の決定にあたって出された大学設置・学校法人審議会学校法人分科会長のコメントは、本事案が「学校法人制度の根幹を揺るがしかねない要素をはらんでいる」としながらも、「各学校設置者の一層の自覚を期待したい」と述べるにとどまっています。しかし、理事者の自覚の程度が公共性を左右してしまうという枠組みそのものが問題なのであり、堀越学園への解散命令が示す問題性のすべてを同学園の特異性に帰することはできません。事実、毎年複数の学校法人が堀越学園と類似した法令違反や不適切な管理運営を文科省から指摘されています。第二、第三の堀越学園が出現しない保証はありません。

私立大学の不祥事は、いわゆる「ワンマン経営」の大学だけで起きるものではありません。例えば、2008年のリーマンショック後、少なからぬ私立大学が、投入した資金が確保されないデリバティブ取引やデリバティブ取引が組み込まれた仕組債に手を出し、百億円を超える巨額の損失を出したことが新聞等で報じられました。保護者・学生の貴重な学費と国や自治体の補助金でマネーゲームを行うこと自体が大問題ですが、損失を出したほとんどの大学では、役員が誰も責任を問われないうまま居座り続けるか、理事長等が辞任する程度で幕が引かれています。私立学校法で定める監事・評議員会の権限は弱く、逆に理事長・理事会に強大な権限が与えられており、良心的な役員や評議員、教職員の力で理事会の体制を刷新することはきわめて困難な仕組みになっています。

3. 私立学校法 2004 年改正による理事会の権限強化の動き

帝京大学不正入試事件や酒田短大留学生事件を背景とした私立学校法 2004 年改正（2005. 4. 1 施行）は、私立学校法制定以来初的大幅な改正であり、「私立学校の公共性を高

めるとともにその自主性を最大限尊重する現行制度の基本に立ちつつ、各学校法人における管理運営制度の改善を図る」(2004. 7. 23 施行通知) ことを趣旨としています。具体的な改正内容としては、①理事会制度の改善(従来明文の規定がなかった理事会の設置を法律に明記し、責任・権限を明確にしたこと等)、②監事制度の改善(監事の選任に際して評議員会の同意を要件としたこと、監事の職務に毎会計年度の監査報告書の作成と理事会・評議員会への提出を加えたこと等)、③評議員会制度の改善(事業計画・事業報告を評議員会への付議事項としたこと等)、④情報公開の推進(財務資料・事業報告書等の利害関係人への閲覧を義務づけたこと等)の4点を大きな柱とするものでした。

改正の大きな柱の一つである理事会制度の改善について、文科省は、2004年に各地で開催した改正私立学校法説明会での配布資料「改正私立学校法Q&A」において、「すべての理事が学校法人の運営に責任を持って参画し、機動的な意思決定をできる体制を整備する観点から、学校法人の業務に関する最終的な意思決定機関として法令上理事会を規定したものです」と述べています。しかし、私大関係団体や私大理事会の一部からは、私立学校法の改正によって「理事会の権限が強化され、最高意思決定機関になった」という誤った見方が喧伝され、理事長・理事会の権限を強化しようとする動きが起きました。

例えば、A大学は総長選挙制度を廃止して理事会指名の選考委員会方式に変更しようとしてきました。また、B大学では寄附行為で議決機関として定められている評議員会を諮問機関とし、寄附行為の変更も理事会だけの議決で決められるようにするなどの寄附行為の改正を提案しました。両大学とも多くの教職員の反対運動によってこれを押しとどめましたが、教職員投票による学長選挙制度が廃止されたC大学など、理事会が教育現場の声を聴かないで物事を決定できるかのような制度運用をする大学が現れてしまいました。

4. 私立学校法 2014 年改正と 2019 年改正による改善点と残された問題

2014年の私立学校法改正(2014年4月2日公布・施行)は、堀越学園事件を直接の契機として行われました。同改正は、「重大な問題のある」学校法人に対して所轄庁が「適切な対応」を講じることができない現行制度を改め、解散命令に至るまでに段階的な措置を講じられるようにすることを趣旨としたものです。「所轄庁は、学校法人が、法令の規定、法令の規定にもとづく所轄庁の処分若しくは寄附行為に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該学校法人に期限を定めて、違反の停止、運営の改善その他必要な措置をとるべきことを命ずることができる」(第60条1項)としたうえで、所轄庁の当該学校法人に対する「報告徴収」と「立入検査」の権限(第63条1項)、法令等への違反の事実が確認された場合には、私立学校審議会等からの意見聴取(第60条2項)を経て、運営の改善のための措置命令、学校法人が措置命令に従わない場合の役員解任勧告(第60条9項)を付与したほか、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」(第40条の2)と、新たに理事の「忠実義務」を定めました。

しかし、この法改正は私立学校法の根本的な問題にはまったく手をつけず、所轄庁の行政権限だけを強化するものでした。改正案を提起した大学設置・学校法人審議会学校法人分科会「学校法人の解散命令に係る検証のためのワーキンググループ」報告書では、「学校法人

内部において運営に著しい問題が起こることがないよう、その予兆を捉えて自ら適切に対応すること」等の観点から、「財務情報の公開の充実、監事機能や内部統制システムの強化などの論点が出された」と述べていますが、それらの課題はすべて先送りされ、法案には一切盛り込まれませんでした。

改正案を審議した2014年3月12日の衆議院文部科学委員会の質疑では、「私立学校を一般社団、一般財団等と比較いたしますと、経営側である理事の権限、裁量権が非常に強い」として、「一般社団法人あるいは一般財団法人に準じた措置を整備する必要がある」と指摘した議員もいました。しかし、これに対する政府答弁は「私学の自主性の観点にも十分留意しつつ、さらに議論を深めていくということが大切である」と述べるにとどまっています。同法案を可決した参議院文教科学委員会の附帯決議（2014.3.25）は、「政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである」として5項目を挙げていますが、その筆頭には「学校法人がその自主性及び公共性を十分に発揮できる管理・運営の在り方、特に内部チェック機能の強化、財務・会計関係書類の開示等について検討すること」が明示されました。

その後2016年4月に文科省高等教育局長決定により設置された「私立大学等の振興に関する検討会議」（以下、私大振興検討会議）が、検討事項のひとつに「私立大学のガバナンスの在り方」を挙げ、「大学のガバナンスの在り方に関するワーキンググループ」を設置して、一定の議論を行いました。私大振興検討会議が2017年6月に公表した「議論のまとめ」では、2004年の私立学校法改正で定められた制度が十分に機能していないとし、「新たな公益法人制度や社会福祉法人制度等、他の法人制度の改革の状況も踏まえ、これらの公益的な法人と同等以上の運営の適正と透明性を確保」することが必要であると指摘しています。しかし、具体的には、理事および監事の損害賠償責任を明確化すること、監事に理事の違法行為差止請求権を付与すること、会計監査人による監査と学校法人会計基準を私立学校法に位置づけること等を提起するにとどめた、非常に不十分なものでした。

この私立学校法改正の議論は、文科省が2017年8月に設置した学校法人制度改善検討小委員会に引き継がれ、2019年1月に「学校法人制度の改善方策について」という提言文書としてとりまとめられました。これをベースとして次項で述べる私立学校法改正案が策定されることとなります。

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、3月14日に衆議院本会議で審議入りしました。この法案は、私立学校法改正案のほかに、学校教育法改正案、国立大学法人法改正案など性質の異なる法案を一本に束ね、一括審議・採決を狙ったものです。

今回の私立学校法の主たる改正内容は以下のものでした。

- (1) 学校法人の責務の法定
- (2) 中期計画策定の義務付け
- (3) 学校法人の管理運営制度の改善
 - ①役員（理事・監事）の善管注意義務の明確化
 - ②監事の職務の強化
 - ③役員（理事・監事）の損害賠償責任の明確化

(4) 学校法人の運営の透明性の向上

①役員等名簿、役員報酬等の支給基準の作成の義務付け

②情報公開・公表の拡充

これらのうち、(3)と(4)はこれまで日本私大教連が要求してきた改正事項が多く盛り込まれており、一定の改善が図られたと言えます。しかし、再三指摘してきたように、私立学校法が有する根本的な欠陥、理事会に強大な権限・裁量を付与し、内部チェック機能がまったく働かない状況を容易に生み出すことができる構造には、今回もまったくメスが入れられませんでした。その上、学校法人の責務規定の新設や中期計画の策定義務付けにより、学校法人が設置する大学に一方的に介入することを後押ししかねない改正も行われていることはきわめて問題です。

私立大学は、法令に定められた公の教育機関であり、我が国の高等教育における主要な設置形態です。そうした私立大学から不祥事を一掃し、公共性を担保し、教育・研究の質を高めていくためには、私立学校法を改正し、公教育を担う機関にふさわしいルールを定めることが必要です。私たちの私立学校法改正案は、そのための基本的なルールを提案するものです。

参考1：公益法人の制度改革と私立学校法

私立学校法の大幅改正が行われた2004年は、政府で公益法人制度の抜本的改革に関する議論が行われている最中でした。民法制定(1896年)以来初となる公益法人制度改革の直接の契機となったのは公益法人で相次いでいた不祥事であり、そのことは私立学校法改正の契機と同じです。特に、2000年に発覚したものづくり大学設置認可にかかわる贈収賄事件(通称「KSD事件」)は政界を巻き込む大スキャンダルに発展し、この事件を契機に2003年には「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」が閣議決定され、立法作業が着手されました。2006年6月には民法が改正され、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(以下「一般社団・財団法人法」)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」という公益法人制度改革三法が成立し(2008.12.1施行)、2013年には新制度に完全移行しました。一般財団法人のうち、公益性が高く、法の定める認定基準を満たし、行政庁の認定を受けた法人が公益財団法人となっています。

一般社団・財団法人法の成立にともない、私立学校法の一部が改正されました。旧民法を準用する条文は一般社団・財団法人法を準用することに変更(第29条、第34条)もしくは削除(第49条)され、新たに第33条の2(財産目録の作成及び備置き)、第40条の2(理事の代理行為の委任)、同条の3(仮理事)、同条の4(利益相反行為)が加えられました。しかし、このほかの公益法人制度改革については私立学校法には反映されませんでした。例えば一般財団法人の評議員に与えられた理事の法令定款違反行為に対する差止請求権や会計帳簿閲覧請求権など、公益法人の運営を健全化するための新たな規定は私立学校法には一切

反映されていません。

一方で、社会福祉法人については、公益法人制度改革にもとづく社会福祉法の大幅改正が実施されています（2017. 4. 1 施行）。厚生労働省は「一般財団法人・公益財団法人と同等以上の公益性を担保できる経営組織とする」、「社会福祉法人の高い公益性に照らし、公益財団法人以上の運営の透明性を確保する」ことを法改正の目的として明示し、役員の損害賠償責任の明記や、任意設置の諮問機関であった評議員会を法人運営の基本ルール・体制の決定・監督を行う必置の議決機関への変更、財務書類や役員報酬基準の公表義務づけなどが行われました。同様に、医療法人においても、一般社団・財団法人法をふまえた「経営の透明性の確保及びガバナンスの強化」を内容とする医療法改正が実施されています（2016. 9. 1 施行）。

日本の高等教育において主要な役割を担っている私立大学を設置・運営する学校法人には、公益財団法人と同等もしくはそれ以上に高度な公共性が求められます。それにもかかわらず、私立学校法が定めるルールは、一般社団・財団法人法と比べてきわめて不十分であり、そのことが2004年改正後も学校法人による不祥事が絶えないことの大きな要因となっています。

参考2：私立学校法改正に対する日本私大教連の取り組み

私立学校法は1949年の制定以来、学校教育法や私立学校振興助成法など関係諸法改正にともなう幾度かの改正はありましたが、学校法人制度のあり方そのものに踏み込んだ改正は行われることなく運用されてきました。しかし、帝京大学不正入試事件や酒田短大留学生事件など、私立大学での不祥事が相次いで生じ、社会問題化したことを受け、文科省は学校法人制度改善検討小委員会において私立学校法改正に関する検討を進めました。

しかし、同小委員会の最終報告「学校法人制度の改善方策について」（2003. 10. 10、以下、小委員会報告）は、私立学校法が寄附行為をもって議決機関とすることができるとしている評議員会を、法律で諮問機関として明確に定め、理事会を評議員会の議決に拘束されない事実上の“最高意思決定機関”とし、また、監事の監査対象には「学校の運営」も含まれると述べるなど、学校法人理事会による私立大学の専断的運営と大学自治への介入にさらに拍車をかける内容のものでした。日本私大教連は、この小委員会報告に沿った形で私立学校法が改正されることに反対し、私立大学・私立学校の公共性を高めるための学校法人制度改革に関する議論を広く民主的に進めるよう求めました。私たちの運動もあって、2004年の通常国会に上程された私立学校法改正案には、小委員会報告が求めていた理事会権限の大幅強化は盛り込まれませんでした。

日本私大教連は国会審議にあたり、私立学校法改正が私立大学の公共性を真に高めるものとなるよう、法案の問題点を明らかにした文書をまとめ、政党・文科省・私大関係団体に働きかけるなど積極的に取り組みました。これらの文書において、日本私大教連は法案の前進面を積極的に評価したうえで、①監査を受ける者（理事会）が監査する者（監事）を選任するという構造が変わっていないこと、②評議員会が学校法人の重要事項に関する議決機関として定められていないこと、③利害関係人に対する財政資料等の開示方法が「閲覧」にとどまり、写しの交付が義務付けられていないこと、等々の問題点を具体的に指摘しました。

2004年4月27日の参議院文教科学委員会では日本私大教連の今井証三委員長（当時）も

参考人として招致され、法案の修正を求める意見陳述を行いました。日本私大教連の取り組みは国会論議に大きな影響を与え、指摘した問題点のいくつかは衆参両院で採択された附帯決議にも反映されましたが、改正案そのものは変更されることなく可決されました。

私大関係団体や私大理事会の一部からは、私立学校法の改正によって「理事会の権限が強化され、最高意思決定機関になった」という誤った見方が喧伝され、理事長・理事会の権限を強化しようとする動きが起きました。その事例の一つとして、日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」）の理事長が、『月報私学』第85号（2005.1.1）掲載の新春座談会「スクールガバナンスの新時代—私立学校法の改正と私学経営問題」において、「理事会が最高の意思決定機関となった」という発言を繰り返したことがあげられます。日本私大教連はこの記事に対し、法改正の内容・趣旨に反した誤りであることを指摘して私学事業団に抗議し、訂正記事を掲載するよう求めました。これに対し私学事業団は、「座談会記事に対する日本私大教連の批判内容は理解できる」と回答し、訂正記事の掲載には応じなかったものの、日本私大教連の指摘が正しいことを認めました。

日本私大教連は2013年7月、『日本私大教連の私立学校法改正案』（初版）を取りまとめ、文科省や政党、私大関係団体などに私立学校法の抜本的な改正の必要を訴えてきました。2014年には、学校法人堀越学園へ解散命令が発せられたことを機に法改正が行われ、これを踏まえて2016年6月20日に改訂版を発表しました。その後、私立学校法改正の機運が高まるなか、2017年11月に3度目の改訂を行い、関係各方面に働きかけを行ってきました。その甲斐もあって、2019年に行われた私立学校法改正では、私たちの要求が数多く取り入れられました。しかし、現在の私立学校法でも私立大学の健全な発展、私立大学に求められる公共性・透明性の担保を実現するには不十分であり、4度目の改定を行いました。

Ⅱ 私たちの私立学校法改正案

改正案の重点

私立学校法の最大の欠陥は、理事長が、理事、評議員、監事のすべてを選任する仕組みをつくることができる点にあります。

役員である理事や監事、チェック機関である評議員の非民主的な選出などが許容され、加えて理事長や理事会をチェックし規制する評議員会制度、監事制度、財政公開をはじめとする情報開示の仕組みが脆弱であるために、理事長・理事会が合法的に絶大な権限を持てることが、学校法人の不祥事があとを絶たない原因です。

私たちの私立学校法改正案（以下、「私学法改正案」）は、学校法人の公共性・透明性を担保し、公教育機関である私立大学を設置するにふさわしい学校法人の管理運営について、公益法人制度と同等の仕組みとすることを基本的な考え方としています。

[1] 評議員会制度、[2] 理事会制度、[3] 監事制度、[4] 財政に関する制度、の4つの柱で構成しています。

[1] 評議員会制度に関する改正

【学校法人の評議員会制度について】

学校法人には評議員会を置くこと、評議員会は理事の定数の2倍を超える評議員で組織することが定められています（第41条1項2項）。予算や事業計画、中期的な計画、役員報酬の支給基準、重要な資産処分、寄附行為の変更など重要な事項については、あらかじめ評議員会の意見を聞くことを理事長に義務づけています（第42条1項）。これらの重要事項については寄附行為で定めれば評議員会の議決を要するものとしてことができ（第42条2項）、議決機関と定めている学校法人もあります。しかし、あくまで原則は諮問機関であり、諮問機関では理事長・理事会をチェックする権限は弱いままです。

また、評議員の構成・選出は、①当該学校法人の教職員から選任された者、②当該学校法人が設置する学校の卒業生から選任された者、③その他寄附行為の定めるところにより選任された者と定められているだけです（第44条）。理事が評議員を兼ねることを禁じておらず、理事の全員あるいは多数が評議員を兼ねている学校法人も少なくありません。理事を兼務していない評議員も、寄附行為で定めさえすれば理事長が選任することができてしまいます。実際にこうした仕組みになっている学校法人も多くあります。「チェックされる理事がチェックする評議員を兼務する」、「チェックされる者がチェックする者を選ぶ」ことを可能としていることは、私立学校法の大きな欠陥のひとつです。

評議員会制度を、以下のように改正することが必要です。

1. 評議員会を議決機関とする改正

私立大学の公共性を高めるためには、理事会をチェックする機関である評議員会を私立学校法において議決機関と定め、学校法人の業務の重要事項は評議員会の議決を義務づけることが

必要です。一般財団法人・公益財団法人でも、財団法人の必置機関である評議員会は議決機関（意思決定機関）として定められています（一般社団・財団法人法第 178 条）。

〈改正案 1〉

評議員会を学校法人の重要事項に関する議決機関とするよう改正する。
議決事項として、次の事項を定める。

①理事・監事・会計監査人の選任・解任、②予算および事業計画、③計算書類の承認、④中期的な計画、⑤借入金および重要な資産の処分、⑥役員に対する報酬の支給の基準、⑦定款（寄附行為）の変更、⑧組織変更（設置校の閉校を前提とする募集停止、事業の一部もしくは全部の譲渡・譲受・設置者変更）、⑨合併、⑩解散、⑪収益を目的とする事業に関する事項、⑫役員 の損害賠償責任の免除

2. 理事・監事・会計監査人を評議員会において選任する改正

理事の選任は、学校法人の重要事項であり、評議員会が担うべきことです。公正に理事を選任するために、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ことを私立学校法で定めるべきです。一般財団法人・公益財団法人では、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ます（一般社団・財団法人法第 63 条、第 177 条）。

監事は評議員会において選任し、「監査を受ける者が監査する者を選任する」という非民主的な構造を変えることが必要です。一般財団法人・公益財団法人では、監事は評議員会の決議によって選任することが規定されています。（一般社団・財団法人法第 63 条、第 177 条、監事の解任については改正案 12 参照。）

理事長・理事が、学校法人に甚大な不利益を与える不正や法令違反を行った場合でも、また、監事が理事長・理事の不正や法令違反を正すことを怠った場合であっても、理事会をチェックする評議員会が理事、監事を解任する仕組みは定められていません。一般財団法人・公益財団法人では、理事または監事が職務上の義務に違反または職務を怠ったときや、心身の故障のため職務の執行に支障があるときには、評議員会の決議によってその理事または監事を解任することができる定められています（一般社団・財団法人法第 176 条）。これと同様に、評議員会の理事会に対するチェック機能を実効あるものとするため、学校法人の評議員会にも役員を解任する権限を付与すべきです。

〈改正案 2〉

- (1) 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改正する。
- (2) 監事は評議員会において選任するよう改正する。
- (3) 会計監査人（公認会計士）は評議員会において選任すると定める。
- (4) 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学校法人の役員（理事長、理事、監事）および会計監査人が職務上の義務に違反したとき、または職務を怠ったときは、評議員会の議決によって当該役員等を解任できるよう改正する。

3. 閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とする改正

学校を廃止することは寄附行為の変更が必要とされるため、私立学校法第 42 条 1 項の定めにより、理事長はこれを評議員会に諮問しなければなりません。しかし、学校法人が設置する学校の学生・生徒募集を停止することについては、評議員会に付議しなければならない事項として明確に定めていません。閉校を前提とする学生・生徒募集の停止は学生・生徒・教職員・保護者・地域社会に大きな影響を及ぼす重要な事項であり、評議員会の議決を要する事項として私立学校法に明記すべきです。

〈改正案 3〉

学校の閉校を前提とした募集停止は、評議員会の議決事項とするよう改正する。

4. 役員報酬等の基準を評議員会の議決事項とする改正

役員（理事長、理事、監事）に対する役員報酬や役員退職金等の基準に関する規則を制定せず、教職員のみならず評議員会にも、個々の役員がどのような支払い基準に基づき、いかなる金額を支払われているか公開していない学校法人が多数存在してきました。

2019 年改正により、役員報酬の支給の基準を定め、その基準に従って役員報酬を支給することが義務づけられました（第 48 条）。しかし、その作成・変更を評議員会の議決事項とはせず、評議員会の意見を聴かなければならない事項に「役員に対する報酬等の支給の基準」を追加したにとどまっています（第 42 条 1 項四号）。

一般社団・財団法人法では、役員報酬等は、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ます（一般社団・財団法人法第 89 条、第 197 条）。社会福祉法人法においても、支給基準は「評議員会の承認を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様とする」（社会福祉法人法第 45 条の 35 第 2 項）とされています。学校法人の公共性を担保するためには、評議員会の議決事項とすべきです。

〈改正案 4〉

理事長、理事、監事に支払われる役員の報酬・退職金等の基準は、寄附行為（定款）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よう改正する。

5. 理事は、評議員を兼ねてはならないとする改正

非民主的な運営がなされている学校法人では、理事の全員ないし多数が評議員を兼職し、理事会をチェックする評議員会の機能が低下しています。「チェックされる者がチェックする者を兼務する」という矛盾を法律において禁止していないことは、私立学校法の大きな欠陥のひとつです。一般財団法人・公益財団法人では、評議員は当該法人やその子法人の理事・監事を兼ねることができないと定められています（一般社団・財団法人法第 173 条 2 項）。学校法人においても、理事長・理事は、評議員を兼職することを明確に禁止すべきです。

〈改正案 5〉 理事は評議員を兼ねないよう改正する。

6. 評議員会の構成と選任についての改正

評議員会の理事会に対するチェック機能を高めるためには、評議員の構成と選任方法について改正する必要があります。

前述したように、私立学校法は評議員会の構成について、当該学校法人の教職員から選任された者、当該学校法人が設置する学校の卒業生、その他寄附行為の定めるところにより選任された者と定めるのみであり、その割合については規定していません。そのため、教育・研究活動に直接携わる教職員に比して、理事長・理事会の意を受けた卒業生や学外者が評議員会の多数を占めている学校法人も少なくありません。キャンパス開発や新校舎建設等の利権がかかわる事業に対し、これらの評議員が影響力を行使するといった問題が起こる例もあります。

評議員の選任方法については、私立学校法は「寄附行為の定めるところにより選任された者」としているだけです。そのため理事会あるいは理事長が評議員を選任すると寄附行為で定めている学校法人が多く存在します。チェックされる者がチェックする者を選ぶという選任方法では、評議員会のチェック機能が十分に働かないことは当然です。「寄附行為の定めるところにより」ではなく、教職員や同窓会による民主的な選出方法を担保した規定に改めるべきです。

また、評議員会の構成について、①教育・研究に直接携わっている教職員から選出された者、②卒業生から選出された者（教職員を除く）に加え、現行法の③「寄附行為の定めるところにより選任された者」を「私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者」（教職員を除く）という旨に改め、教育・研究機関を設置する法人にふさわしい評議員を選任するよう義務づけるべきです。これら3つの選出枠の人数配分についても、当該私立大学の教育・研究活動を熟知している①教職員選出の評議員（職務上の評議員も含む）の比重を高め、①を4割程度、②、③を3割程度とすることを私たちは提案します。例えば、私立学校法の定める最低人数である評議員総数11名の場合、教職員5名、卒業生3名、有識者3名となり、学外者は6名となります。教職員が学校法人の運営をチェックする仕組みを整備することが、私立大学の公共性を高めるうえできわめて重要だからです。

さらに、評議員の定数についても適正な上限を設けることが必要です。大規模私大を設置する学校法人のなかには、理事定数25名に対して評議員定数を150名以上と定めている大学もありますが、評議員会が実質ある審議の場であるためには、最大でも理事定数の4倍未満とすることが必要であると考えます。

〈改正案6〉

- (1) 評議員の総数は、理事の定数の2倍超4倍未満とするよう改正する。
- (2) 評議員会の構成を、①教職員、②卒業生（教職員を除く）、③私立学校の教育・研究及び私立学校の運営・経営に識見ある者（教職員を除く）とするよう改正する。また、①教職員から選出された評議員を評議員定数の4割程度とし、②、③をそれぞれ3割程度と定める。
- (3) 評議員の選任方法については、理事会・理事長の指名ではなく、民主的な手続きによって選任するよう改正する。

7. 評議員に理事長と理事の法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権を与える改正

理事長と理事が法令・寄附行為に違反する行為を行い、学校法人に損害が生じるおそれが高い場合に、それを未然に防止する仕組みが必要です。

一般社団・財団法人法においては、2006年の制定時から、一般財団法人の監事および評議員に、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ます。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ます（一般社団・財団法人法第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、一般社団・財団法人と同様に、監事だけでなく評議員にも、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ます。

2019年の私立学校改正により、監事には、一般社団・財団法人法の定めが準用されることになり、理事の法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権が付与されました（第40条の5）。しかし、評議員には付与されていません。

学校法人の不祥事を防止するためには、法令・寄附行為違反に対する差し止め請求権を評議員にも付与すべきです。

〈改正案7〉

理事長と理事が法令・寄附行為に違反する行為により、学校法人に「回復することのできない損害を生じさせるおそれがあるとき」は、評議員が当該行為の差し止めを請求できるよう改正する。

8. 評議員による役員の実任者の責任追及についての改正

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にあっても、私立学校法では、役員がその責任を法的に問われることはありませんでした。投機的な資産運用により百億円を超える損失が公になった後も、役員が誰も責任を取ることなく居座り続けたり、あるいは理事長が辞任するだけで幕引きがなされたりしています。このことが、学校法人役員に私立大学の教育研究や公共的責任に対する認識を欠如させ、無責任な経営を助長させる大きな要因ともなっています。

2014年改正により、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」（第40条の2）という条文が追加されました。この規定について政府は国会において、「忠実義務違反が私立学校法違反であり、場合によっては民事上の損害賠償責任にもつながる可能性があることによって、理事の法令違反行為の抑止力となり得る」と説明していましたが、忠実義務を規定するだけでは不十分であることは明らかでした。

ようやく2019年改正により、役員の実任者に対する損害賠償責任（第44条の2）、役員の実任者に対する損害賠償責任（第44条の3）、役員の実任者の連帯責任（第44条の4）が定められました。しかし、学校法人の理事長、理事、監事が学校法人に重大な損害を発生させた場合、他の理事、監事や評議員が学校法人に対する損害賠償責任を問うことができる仕組みを整備しなけ

れば、責任があいまいになりかねません。

社団法人においては、社員が、役員等の責任追及の訴えを行うことができると定められています（一般社団・財団法人法 278 条）。

〈改正案 8〉

評議員が、学校法人の役員の責任追及の訴えを起こすことができる仕組みをつくる。

9. 評議員会に提出する計算書類は、作成された計算書類の原本でなければならないことを定めるとともに、評議員に会計帳簿の閲覧請求権を与える改正

私立学校法は、予算や事業計画などについてあらかじめ評議員会の意見を聞くこと、決算や事業の実績を報告し評議員会の意見を求めることを理事長に義務づけています。しかし、評議員会に提出する財政書類の必要記載事項についてはいっさいの規定がないため、評議員に対しては大項目のみの簡略化された計算書類しか示さない学校法人が少なくありません。なかには、それさえも評議員会の終了後に回収している学校法人もあります。

一般財団法人・公益財団法人では、評議員は、「会計帳簿の閲覧又は謄写の請求」（一般社団・財団法人法第 121 条、第 199 条）を行うことができるとされ、評議員が法人の財政状態を詳細に把握できる権限を明確にしています。

学校法人においても同様に、評議員会に提出する財政書類は簡略化された抄本ではなく、原本（謄本）でなければならないことを明記するとともに、評議員が請求した場合は会計帳簿の閲覧と複写の提供を義務づけるよう改正すべきです。

〈改正案 9〉

- (1) 評議員会に提出する財政書類は、学校法人会計基準にもとづいて作成された計算書類の原本（謄本）とするよう改正する。
- (2) 評議員が請求したときは、学校法人は会計帳簿の閲覧と写しの交付を行わなければならないよう改正する。

〔2〕理事会制度に関する改正

【学校法人の理事会制度について】

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ます（第 38 条）。このように理事の選任方法は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できます。事実、そのようなワンマン体制となっている学校法人が存在します。公教育を担う学校法人にふさわしい理事の選任を行うことなし

に、私物化、専断的運営、それによって生じる不祥事を一掃することはできません。

10. 理事会の成立と議決に関する要件を厳格化する改正

私立学校法は、「理事会は、理事の過半数の出席がなければ、その議事を開き、議決することができない」（第36条5項）と定めています。しかし、「学校法人寄附行為作成例」（最終改正は2020.9.17 大学設置・学校法人審議会学校法人分科会が決定、以下「寄附行為作成例」）が、これを「理事会に付議される事項につき書面をもって、あらかじめ意思を表明した者は、出席者とみなす」としているため、多くの学校法人はこれに倣った条文を寄附行為に定めています。また、理事会の議決については、私立学校法が「理事会の議決は、寄附行為に別段の定めがある場合を除いて、出席した理事の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる」（第36条6項）と定めているため、寄附行為の定めによっては、理事の過半数の出席がなくとも理事会を成立させ、議決を行うことも可能となっています。こうした理事会の成立と議決に関する私立学校法の規定の緩さは、理事長による恣意的な理事会運営を容易なものとしています。

一般財団法人・公益財団法人では、理事会の決議についても、「理事会の決議は、議決に加わることができる理事の過半数（これを上回る割合を定款で定めた場合にあつては、その割合以上）が出席し、その過半数（これを上回る割合を定款で定めた場合にあつては、その割合以上）をもって行う」（一般社団・財団法人法第95条1項）と定めています。提案に対する書面等による理事の意思表示については「当該提案につき理事の全員が書面又は電磁的記録により同意の意思表示をしたとき（監事が当該提案について異議を述べたときを除く）は、当該提案を可決する旨の理事会の決議があつたものとみなす旨を定款で定めることができる」（一般社団・財団法人法第96条、第197条）等とし、きわめて厳しい要件を定めています。

学校法人の理事会についても一般社団・財団法人法と同様の厳格な要件が課せられるべきです。理事会の成立要件については、私立学校法を下回る基準を寄附行為で定めることを禁止するとともに、書面での意思表示による議決についても、一般社団・財団法人法と同様の基準を私立学校法において定めるべきです。

〈改正案 10〉

- (1) 第36条（理事会）に、「理事の過半数の出席」を下回る基準を寄附行為で定めることを禁止する旨を明記する。あわせて、「書面により意思表示した者は出席者とみなす」としている学校法人寄附行為作成例の当該条項を削除する。
- (2) 書面での意思表示による議決については、理事の全員が当該提案に対して同意の意思表示をしたこと（監事が異議を述べたときを除く）を議決の要件とすることを定める。

11. 理事による役員の実任追及についての改正

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にあつても、私立学校法では、役員がその責任を法的に問われることはありませんでした。投機的な資産運用により百億円を超える損失が公になった後も、役員が誰も責任を取ることなく居座り続けたり、あるいは理事長が辞任するだけで幕引きがなされたりしています。このこ

とが、学校法人役員に私立大学の教育研究や公共的責任に対する認識を欠如させ、無責任な経営を助長させる大きな要因ともなっています。

2014年改正により、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」（第40条の2）という条文が追加されました。この規定について政府は国会において、「忠実義務違反が私立学校法違反であり、場合によっては民事上の損害賠償責任にもつながる可能性があることによって、理事の法令違反行為の抑止力となり得る」と説明していましたが、忠実義務を規定するだけでは不十分であることは明らかでした。

ようやく2019年改正により、役員对学校法人に対する損害賠償責任（第44条の2）、役員第三者に対する損害賠償責任（第44条の3）、役員の連帯責任（第44条の4）が定められました。しかし、学校法人の理事長、理事、監事が学校法人に重大な損害を発生させた場合、他の理事、監事や評議員が学校法人に対する損害賠償責任を問うことができる仕組みを整備しなければ、責任があいまいになりかねません。

社団法人においては、社員が、役員等の責任追及の訴えを行うことができると定められています（一般社団・財団法人法278条）。

〈改正案11〉

理事が、学校法人の役員への責任追及の訴えを起こすことができる仕組みをつくる。

12. 理事の報酬等の基準に関する改正

役員報酬支給基準に定めるべき内容について、法令が曖昧であることは問題です。私立学校法施行規則第4条の5は、「役員勤務形態に応じた報酬等の区分及びその額の算定方法並びに支給の方法及び形態に関する事項を定めるものとする」という抽象的な規定となっています。

文部科学省は「学校教育法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令等の施行について（通知）」（2019年9月27日、元文科高第515号、以下「政省令施行通知」）において、「常勤の役員に対する報酬総額の上限は〇〇円とし、各役員報酬総額はその範囲内で、理事会において決定する」という例を参考例のひとつとして示しています。これでは、例えば常勤理事が5名の場合、その5名の総額を基準に定めれば済むものの解釈が広がりかねません。文科省は「改正私立学校法Q&A」で、この参考例について、常勤役員全員の報酬総額のことではなく、常勤役員一人の報酬総額（年額）であると説明し、「報酬等の算定の基礎となる額、役職、在職年数など、どのような過程を経てその額が算定されたか説明できる内容とすること」を求めています。しかし、「Q&A」では規制力に欠けます。実際、各学校法人がホームページ上で公開している役員報酬支給基準を見ると、何段階もの号俸の俸給表を載せ、どの号俸に位置づけるかは理事会で決定するとするだけで、役員それぞれの報酬がわからない基準が少なくありません。

2020年4月1日から各学校法人がホームページ上で公開している役員報酬支給基準では、役員報酬の支払いが不透明であることは、国庫・公費による助成を受けて運営されている学校法人にふさわしいものとはいえません。各役員報酬を明瞭に定め、開示するよう義務づけるべきです。

〈改正案 12〉

理事の報酬の支給基準は、勤務形態や職務の区分ごとの総額ではなく、各理事の個々の具体的な報酬を明らかにする支給基準を定めるものと改正する。

〔3〕 監事の独立性を確保し、より適切な監査とする改正

【学校法人の監事制度について】

私立学校法は、監事は2名以上（第35条）と定め、監事の職務について「学校法人の業務」、「学校法人の財産の状況」、「理事の業務執行の状況」を監査し、毎会計年度、監査報告書を作成して理事会と評議員会に提出することなどを定めています（第37条3項）。

監事の選任方法は、「監事は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する」（同第38条第4項）と定められています。「評議員会の同意」を要件とはするものの、「監査を受ける者が監査する者を選任する」構造となっています。理事長の配偶者が監事になることさえ、法律は禁じていません。監事の独立性を保障していないことは、私立学校法の大きな欠陥であり、理事長の意を受けて就任した監事が、理事長・理事会の監査者としての役割を果たしていないことが、私立大学の不祥事があとを絶たない要因のひとつです。

監事となる者は「理事、評議員又は学校法人の職員と兼ねてはならない」と定められています（第39条）。そのため、私立学校の教職員は監事にはなれません。しかし、私立学校のほとんどの不祥事は理事長や理事により引き起こされ、多くの場合、教職員がこれを告発することによって是正されています。私立学校の教職員が学校法人の監事となることを禁じている現行法は実効的な観点からも不適切です。

監事は、監査の結果、不正行為や法令・寄附行為に違反する重大な事実を発見したとき、所轄庁（私立大学の場合は文部科学省）または理事会・評議員会のどちらかに報告することとされています（第37条第3項第5号）。2019年改正では、その報告のために理事長に対し評議員会の招集を請求することに加え、理事会の招集も請求することができるとし、理事長が理事会、評議員会を招集しない場合には監事が招集できることが定められました（第37条第3項第6号、同条第4項）。しかし、法令違反などの重大な事実を理事会・評議員会に報告するだけでは、理事会によって握りつぶされ、再発防止どころか不正が正されないまま温存される可能性を否定できません。事実、2004年4月14日の衆議院文部科学委員会で、「過去5年間で監事から文科省に報告があった事例は何例あったか」という質問に対し、政府参考人として答弁した高等教育局私学部長は「監事が不整を発見して文科省に届け出たケースはない」と答えています。

監事制度は、評議員会制度とならんで、学校法人の経営と管理運営が公正に行われるための重要なチェック機能を担っています。監事の独立性を確保し、より適切な監査とするための改正を行うことが必要です。

13. 監事のうち1名は、設置する私立学校の教職員が兼ねることができるとする改正

私立学校の教職員こそが日常の業務をつうじて、理事・理事会の不正をいち早く発見し、それを是正する役割を果たすことができるのであり、大学の自治や教授会の自治など、教学を尊

重した管理運営が行われているかをチェックできるのも、教職員においてはほかにありません。学校法人（理事会）が、設置する大学（学校）に対して不当に介入することが私大における不祥事の最大の原因になっていることから、大学（学校）の教職員が学校法人の運営をチェックする仕組みを整備することは、私立大学の公共性を高めるうえできわめて重要です。

設置者である学校法人と、学校法人によって設置された私立大学は、それぞれが別の法律で規定された別の組織です。したがって、私立学校の教職員が学校法人の監事となることを禁じている現行法は、学校法人制度の基本的な仕組みからみても、実効的な観点からも、不適切なものであるといえます。

実効ある監査が行われるようにするために、設置する私立学校の教職員が監事となることを可能とすべきです。

〈改正案 13〉

監事のうち1名は、当該学校法人が設置する私立学校の教職員が兼ねることができるよう改正する。

14. 監事が不正などの事実を発見した場合は、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づける改正

監事が監査の結果、不正行為や法令・寄附行為に違反する重大な事実を発見したときに、現行法が所轄庁または理事会・評議員会のどちらかに報告すればよいとしていることは、きわめて不十分です。

文部科学省が、学校法人において法令や寄附行為に違反する重大な事態が生じた際に速やかに事実を把握し、所轄庁としての責任を果たすためにも、監事からの報告を受けることが必要です。監事が不正常的な学園運営を発見した場合に、所轄庁・理事会・評議員会に報告することを義務づけるべきです。

〈改正案 14〉

監事が学校法人の業務や財産に関し不正の行為や法令・寄附行為に違反する事実を発見したときは、これを所轄庁・理事会・評議員会に報告するよう改正する。

15. 監事による役員の実任追及についての改正

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にあっても、私立学校法では、役員がその責任を法的に問われることはありませんでした。投機的な資産運用により百億円を超える損失が公になった後も、役員が誰も責任を取ることなく居座り続けたり、あるいは理事長が辞任するだけで幕引きがなされたりしています。このことが、学校法人役員に私立大学の教育研究や公共的責任に対する認識を欠如させ、無責任な経営を助長させる大きな要因ともなっています。

2014年改正により、「理事は、法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」（第40条の2）という条文が追加されました。この規定について政府は国会において、「忠実義務違反が私立学校法違反であり、場合によっては民事上の損害賠償

責任にもつながる可能性があることによって、理事の法令違反行為の抑止力となり得る」と説明していましたが、忠実義務を規定するだけでは不十分であることは明らかでした。

ようやく 2019 年改正により、役員为学校法人に対する損害賠償責任（第 44 条の 2）、役員 of 第三者に対する損害賠償責任（第 44 条の 3）、役員 of 連帯責任（第 44 条の 4）が定められました。しかし、学校法人の理事長、理事、監事が学校法人に重大な損害を発生させた場合、他の理事、監事や評議員が学校法人に対する損害賠償責任を問うことができる仕組みを整備しなければ、責任があいまいになりかねません。

社団法人においては、社員が、役員等の責任追及の訴えを行うことができると定められています（一般社団・財団法人法 278 条）。

〈改正案 15〉

監事が、学校法人の役員 of 責任追及 of 訴えを起すことができる仕組みをつくる。

16. 監事の報酬等の基準に関する改正

役員報酬支給基準に定めるべき内容について、法令が曖昧であることは問題です。私立学校法施行規則第 4 条の 5 は、「役員 of 勤務形態に応じた報酬等の区分及びその額の算定方法並びに支給 of 方法及び形態に関する事項を定めるものとする」という抽象的な規定となっています。文部科学省は「学校教育法等の一部を改正する法律 of 施行に伴う関係政令 of 整備及び経過措置に関する政令等 of 施行について（通知）」（2019 年 9 月 27 日、元文科高第 515 号）において、「常勤 of 役員に対する報酬総額 of 上限は〇〇円とし、各役員 of 報酬総額はその範囲内で、理事会において決定する」という例を参考例 of ひとつとして示しています。これでは、例えば監事が 3 名 of 場合、その 3 名 of 総額を基準に定めれば済むもの of 解釈が広がりかねません。

役員報酬 of 支払いが不透明であることは、国庫・公費による助成を受けて運営されている学校法人にふさわしいもの of はいえませんが、各役員 of 報酬を明瞭に定め、開示するよう義務づけるべきです。

〈改正案 16〉

監事 of 報酬 of 支給基準は、勤務形態など of 区分ごとの総額ではなく、各監事 of 個々の具体的な報酬を明らかにする支給基準を定めるものと改正する。

〔4〕学校法人に透明な財政運営と情報公開を義務づける改正

17. 財政資料等 of 写しを交付することを義務づける改正

2004 年改正により、学校法人には「当該学校法人 of 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ました。2019 年改正では、文部科学大臣が所轄庁である学校法人（大学法人）においては、利害関係人だけでなく一般への公開に改正され、正当な理由なく閲覧を拒んだときは 20 万円以下 of 過料に処す罰則が加えられましたが、複写 of 提供

ではなく閲覧にとどめられており、きわめて不十分です（第 47 条 2 項）。

閲覧に加えて、2019 年改正によって、文部科学大臣が所轄庁である学校法人（大学法人）に対しては、寄附行為、監査報告書、47 条 1 項で作成することが定められている財産目録・貸借対照表・収支計算書・事業報告書・役員名簿（個人の住所を除く）、役員報酬の支給基準を、インターネットにより公表することが定められました（第 63 条の 2、施行規則第 7 条）。しかし、この定めには罰則がありません。また、財政書類については、「政省令施行通知」において学校法人会計基準と同等の様式が参考として示され、「貸借対照表および収支計算書の附属書類についても、支障のない範囲で積極的な情報公開に努めること」とされていますが、あまりに不徹底です。

学校法人会計基準に基づいて作成された決算書のすべてが複写で提供され、公表されなければ、学校法人の財政は不透明なままです。公開が必要な「財政資料等」は、学校法人会計基準に基づいて作成し所轄庁に届け出たすべての計算書類と監査報告書、私立学校法に基づく財産目録、事業報告書です。学校法人の公共性を高めるためには、これらすべての財政資料等について、「閲覧」ではなく「写しの交付」および公表を義務づけることが必要です。

一般財団法人・公益財団法人では、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います（一般社団・財団法人法第 129 条第 3 項、第 199 条）。加えて、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ます（一般社団・財団法人法第 342 条）。

〈改正案 17〉

(1) 第 47 条 2 項の「閲覧に供しなければならない」を「写しを交付しなければならない」と改正する。正当な理由なく財政資料等の写しの交付に応じない場合には、第 66 条（罰則）の該当事項とする。

(2) 第 63 条の 2（情報の公表）第三号の財政書類のうち、貸借対照表および収支計算書については、学校法人会計基準に基づき作成し所轄庁に届け出たすべての書類と定めるとともに、公表を行わない場合は第 66 条（罰則）の該当事項とするよう改正する。

18. 学校法人会計基準で会計処理を行うことを、私立学校振興助成法ではなく私立学校法に規定し、会計監査人（公認会計士）による監査をすべての学校法人に義務づける改正

ほとんどの学校法人は、学校法人会計基準（1971. 4. 1 文部省令第 18 号、最終改正 2015. 3. 30 文部科学省令第 13 号）に基づく会計処理を行っています。しかし、学校法人会計基準による計算書の作成を義務づけられているのは、私立学校振興助成法による補助を受けている学校法人だけです（私立学校振興助成法第 14 条 1 項）。また、会計監査人（公認会計士または監査法人）による監査も私立学校振興助成法第 14 条 3 項で規定されており、私大経常費補助を受けない学校法人には義務づけられていません。私大経常費補助を受けていても、その額が年間 1000 万円未満の大学法人は文科省の許可を受ければ公認会計士監査を受けなくてもよいとされています（「私立学校振興助成法等の施行について」1976 年 4 月 8 日、文管振第 153 号）。

助成を受けるか否かにかかわらず、すべての学校法人は公教育機関であり、統一された基準

による会計処理を行うこと、会計監査人による監査を受けることが、公共性を高めるうえで必要です。

〈改正案 18〉

第 47 条 1 項を、次の趣旨にもとづいて改正する。

- (1) 学校法人会計基準で会計処理を行うことを私立学校法に規定し、すべての学校法人が同基準に基づく計算書を作成することを定める。
- (2) 文部科学大臣が所轄庁であるすべての学校法人が会計監査人（公認会計士または監査法人）による監査を受けることを定める。

19. 役員名簿の公表内容を拡充する改正

理事長以外の理事の情報は、学校法人の自主的な判断で公表するかしないかが決められていたため、私物化や専断的運営がなされている一部の学校法人では、役員（理事・監事）を公表していないことがありました。このため、教職員が理事会の業務執行の不正を発見した場合も、監事や評議員にその事実を通知することができないなど、監事制度や評議員会制度が十分に機能しないことの一因となってきました。

従来は、私立学校法施行規則第 13 条第 3 項において、学校法人の理事長・理事・監事の就任（または重任）、退任（辞任、死亡、解任を含む）等にあたっては、氏名・住所等を所轄庁に届け出ることが定められているだけでしたが、2019 年改正により、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）を作成すること（第 47 条 1 項）、個人の住所の係る記載の部分を除外して閲覧に供すること（第 47 条 2・3 項）、インターネットにより公表すること（第 63 条の 2、施行規則第 7 条）が定められました。

しかし、氏名が閲覧、公表されるだけでは、どのような人物か皆目わかりません。寄附行為等の規程で定める資格（常務理事、専務理事等）や所属（職業等）も記載・公表することが必要です。

〈改正案 19〉

第 47 条（財産目録等の備付け及び閲覧）で作成・備付け・閲覧が、第 63 条の 2 で公表が義務づけられている役員等名簿について、寄附行為等の規程で定める資格（常務理事、専務理事等）、所属（職業等）も記載・公表するよう改正する。

[5] その他

20. 法律の名称を「私立学校法人法」に変更する改正

私立学校法は、私立学校を設置する学校法人に関して定めた法律であり、私立学校に関して定めた法律ではありません。私立学校法という名称は、その内容を表しておらず、誤解を招くものです。学校教育法第 2 条 2 項は、学校法人が設置する学校を私立学校と称することを定めています。私立学校を設置する学校法人について定めた基本的な法律なのですから、名称を私

立学校法人法に改めるべきです。

〈改正案 20〉 法律の名称を「私立学校法人法」に改正する。

21. 「寄附行為」を「定款」に変更する改正

2006 年の民法改正と一般社団・財団法人法の成立により、旧民法にもとづいて「寄附行為」と呼ばれていた財団法人の基本規則も、現在では、株式会社や社団法人と同じく「定款」の語が使用されるようになりました。「寄附行為」という語から「定款」に相当する法人の規則であると理解することは、法律を学んでいない一般人にはきわめて困難です。社会通用性という観点からも、学校法人においても「寄附行為」を「定款」と名称変更すべきです。

〈改正案 21〉 「寄附行為」を「定款」に変更するよう改正する。

以 上