

学校法人制度改革の具体的方策について

令和4年3月29日

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会

学校法人制度改革特別委員会

目次

はじめに	1
1 私立学校法と学校法人の独自性	2
1-1 私立学校法の目的とこれまでの改正経緯	2
1-2 学校法人の責務と役割	2
1-3 学校法人のもつ多様性の尊重	2
1-4 学校法人の機関設計及び評議員会の設置趣旨	2
(1) 学校法人の機関設計	2
(2) 評議員会の設置趣旨	3
(3) 学校法人のガバナンス構造の現代化	3
2 学校法人の機関構造設計の基本的視点と規律上の工夫	4
2-1 法人意思決定の構造とガバナンス構造との適切な構築	4
2-2 規制区分・寄附行為自治・経過措置の工夫	4
2-3 各種ガバナンスのエンフォースメント	4
3 学校法人改革の具体的方策	5
3-1 学校法人における理事会・評議員会の地位	5
(1) 学校法人における理事会と評議員会の意思決定権限	5
(2) 理事会の監督機能によるガバナンス強化	6
(3) 評議員会のチェック機能によるガバナンス強化	7
(4) 評議員の選任と評議員会の構成等の適切化	8
3-2 学校法人における監査体制の充実	10
(1) 監事の地位の独立性と職務の公正性の確保	10
(2) 重層的な監査体制の構築	10
3-3 その他	12
(別紙) 規模に応じた対応案	13
会議の検討経過	14
学校法人制度改革特別委員会の設置について	15

はじめに

学校法人制度改革は、我が国の公教育を支える私立学校が社会の信頼を得て一層発展していくために、学校法人の沿革や多様性にも配慮しつつ、社会の要請にも応え得る「実効性ある改革」として推進する必要があるとあり、あわせて、これまでの不祥事案を踏まえた再発防止策をも反映することが必要である¹。関係者の意見の集約が難しい状況が一時見られたことから、こうした改革の具体的方策について「関係者の合意形成を丁寧を図る場」として、有識者の委員とともに学校種ごとの私立学校関係団体を代表する委員の参画を得て、本年1月に大学設置・学校法人審議会学校法人分科会に「学校法人制度改革特別委員会」（以下「特別委員会」という。）が設けられた。

特別委員会では、関係者間の意見の隔たりが大きかった主な論点²に関し、制度の具体化に向けた考え方を各私立学校関係団体に意見照会するとともに、委員を構成しない関係団体から任意に提出された意見書も広く議論の参考に供し、冷静な議論を積み重ねてきた。その結果、学校法人の機関設計の在り方については、特別委員会の前身の諸会議における検討成果³を踏まえ、「執行と監視・監督の役割の明確化・分離」という改革理念を継承しつつ、各機関の「建設的な協働とけん制関係の確立」によって、学校法人における円滑な業務執行、設置する私立学校を取り巻く幅広いステークホルダーの意見の反映、法令や社会的規範から逸脱した業務執行の防止・是正を目指していくことで、特別委員会の意見は一致を見た。

本報告書は、「実効性ある改革」の具体的方策として、私立学校法の改正により実現すべき事項を中心として取りまとめたものであるが、法律案以外にも、下位法令・通知の検討はもとより、理事の選任方法など学校法人の多様性に配慮して各法人の寄附行為の定めに委ねる事項について、当審議会における寄附行為作成例⁴の見直しや各関係団体におけるガバナンス・コードの改訂等の自主的な取組を進めることを含め、改革の趣旨を実現するための関係者の不断の努力を行うことを求めたい。

¹ 文部科学省「私立学校ガバナンス改革に関する対応方針」（令和3年12月21日公表）

² 特別委員会（第2回）資料2（令和4年2月9日開催）

³ 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）、学校法人ガバナンス改革会議「学校法人のガバナンスの根本的改革と強化の具体策」（令和3年12月3日）

⁴ 学校法人寄附行為作成例（昭和38年3月12日私立大学審議会決定、令和3年4月13日大学設置・学校法人審議会（学校法人分科会）最終改正）

1 私立学校法と学校法人の独自性

1-1 私立学校法の目的とこれまでの改正経緯

私立学校法（以下「私学法」という。）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」とする（第1条）。私学法制定前は原則として民法上の財団法人によって設立されていたところ、その不備を補い私立学校の経営主体たるにふさわしい公的性格を与え、その設置する私立学校の公共性の高揚を図るために、特別の法人として学校法人の制度が創設された。

その後、学校法人制度は、時代の要請に合わせて継続して漸進的に改善がなされてきた。平成16年には理事会制度の法定、外部役員の導入等、平成26年には所轄庁による措置命令等の権限の強化や理事の忠実義務の導入、そして、令和元年には理事の行為に対する差止請求等に係る監事の権限強化、役員の責任の明確化等の改正がそれぞれ行われた。

1-2 学校法人の責務と役割

私立学校の設置・管理を目的とすることに伴って、学校法人には一般的な法人組織にみられない独自性がある。例えば大学の運営については、「校務をつかさどり、所属職員を統督する」学長を核とする規律がなされており（学校教育法第92条第3項）、「学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」理事会と「学校法人を代表し、その業務を総理する」理事長を核とする学校法人の機関構造から相対的に分離されている。

「学校法人の業務」としては、設置する私立学校に係る校長の「校務」をつかさどる権限を最大限尊重しつつ、かつ、当該学校の教育研究を十全に行わせしめるという固有の性質を持ち、それゆえに高度で複雑な戦略的経営が求められる。学校法人の機関設計に際しては、このような「学校法人の業務と校務との相対的分離構造」において経営と教学の協調を図りながら、運営基盤の強化、教育の質の向上、運営の透明性の向上という責務（私学法第24条）を果たす独自性が考慮されるべきである。

1-3 学校法人のもつ多様性の尊重

学校法人制度は、文部科学大臣が所轄する法人、都道府県知事が所轄する法人、さらには準学校法人までも包含する包括的な制度である。また、非常に大規模な学校法人から極めて小規模な学校法人、あるいは特定の教育ニーズに対応する学校法人などまで、多様な学校法人に対応する柔軟性をもった制度でもある。

1-4 学校法人の機関設計及び評議員会の設置趣旨

（1）学校法人の機関設計

現行私学法上、学校法人に必置の機関として、理事会、理事長、監事、評議員会があり、寄附行為の定めにより、理事長以外の理事にも代表権・業務執行権が生じる。この機関設計は、かつての民法上の財団法人に由来している。現行の私学法における学校法人の機関権限の分配は、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し（第36条第2項）、理事長が学校法人を代表し、学校法人の業務を総理し（第37条第1項）、監事が学校法人の業務

と財産の状況を監査し、理事の業務執行の状況を監査する（第 37 条第 3 項）。そして、評議員会は、原則として、私学法及び寄附行為に定める業務に関する重要事項についての理事長が意見を聴かなければならない諮問機関とされ（私学法第 42 条第 1 項）、寄附行為をもってそれら学校法人の業務に関する重要事項を議決する機関とすることができるものとされている（同条 2 項）。また、評議員会は、諮問に応じる以外にも、役員に対して意見陳述等ができる（私学法第 43 条）。

（2）評議員会の設置趣旨

現行私学法上の評議員会の位置付けは、学校法人が財団法人的性格に加えて、寄附財産を含む多様な資源が教育活動へ提供されて創立の理念と建学の精神のもとに私立学校を設置・管理するという固有の文脈を有することに由来する。法制定時の提案理由で「自治的な方法による運営」と言われたように、設置する私立学校の教職員や卒業生を評議員会の構成員に加える点では、教育研究を行う私立学校を設置する人的集団として社団法人的性格を帯びており（私学法第 44 条第 1 項第 1 号・第 2 号）、建学の精神の継承者（創立者、その親族関係者、特定団体関係者等）を実情に応じてそれに加えることができる（同項第 3 号）。

とりわけ、理事と評議員との兼任が禁じられていない点に、創立者等が評議員会の構成員になった上で、業務執行機関の理事長・理事にもなるという学校法人創設時のプロトタイプが想定されたものではないかと思われる⁵。

これに対して、法人創設から年月を経て、学校法人の業務規模の拡大や経営の高度化・合理化が進むと、教職員や卒業生、特定団体関係者等が評議員の多くを占め、財産抛出や創設の経緯の影響が薄れ、設置する私立学校の人的集団としての社団法人的性格を強める場合もあると考えられる。

（3）学校法人のガバナンス構造の現代化

ガバナンスの観点から考えると、学校法人が制度的に財団法人に由来している点において、持分権者を起点としたガバナンスが期待できないため、建学の精神を維持する寄附行為の番人として、評議員会が業務執行機関をけん制できる構造（学校法人の伝統的なガバナンス構造）を形成しておく必要がある。また、設置学校の教育研究・社会連携等の活動が拡大すると、広くステークホルダー⁶との対話により公共性を維持し、業務執行機関のけん制を行うという構造（学校法人の現代的なガバナンス構造）が望まれてくる。そして、いずれの構造であれ、建学の精神や設置する私立学校の存在意義が顧みられなかったり、特定の利害関係に偏って意図的に支配されたりする状況は、避けなければならない。

さらに、税制優遇や私学助成、幼児教育・高等教育の無償化等の進展によって、それにふさわしい学校法人のガバナンス構造について社会的な信頼を確保すべき要請が強まっていることも認識する必要がある。

⁵ もっとも、法制定時より、評議員が理事から区別されている以上、原則として理事が評議員を兼ねることは望ましくないことを前提に、評議員の定数が定められていた。

⁶ ステークホルダーとしては、保護者、学生、卒業生、寄附者、地域社会、産業界や学界等が想定される。

2 学校法人の機関構造設計の基本的視点と規律上の工夫

2-1 法人意思決定の構造とガバナンス構造との適切な構築

学校法人の機関設計に当たっては、「執行と監視・監督の役割の明確化・分離」の考え方から、各機関の権限分配について、法人の意思決定と業務執行の権限や業務執行に対する監督・監視の権限を明確に整理し、私立学校の特性に応じた形で理事・理事会、監事及び評議員会の「建設的な協働と相互けん制」を確立することにより、実効性あるガバナンス構造を構築しなければならない。

この場合、不祥事の発生の背景となるガバナンス不全の構造的リスクを低減する観点から、とりわけ評議員会の地位や理事・監事・評議員の選出に係る在り方の改善を図る必要がある。伝統的なガバナンス構造では、建学の精神を維持する観点から業務執行機関をけん制することが想定されつつも、理事・監事・評議員の選出を通じて理事長等の地位を差配する専横のリスクが潜んでいる。他方、現代的なガバナンス構造では、様々なステークホルダーの観点から業務執行機関をけん制することが期待されつつも、偏った属性を有する集団の影響下に理事会や理事長が置かれる専横のリスクが生じうる。

こうした観点からすると、現状において問題がないとしても、私学のガバナンス改革が不必要であるとは言えない。先行するガバナンス改革の議論を参考にしつつも 1-2 で示した学校法人固有の文脈を考慮し、これまで各法人の寄附行為の定めに委ねられていたガバナンスの基本構造を法的規律において明確にしておくべきである。このことが、学校法人が所轄庁の介入に頼ることなく自律的に公共性を維持・高揚し、社会的信頼を獲得することにつながると考えられる。

2-2 規制区分・寄附行為自治・経過措置の工夫

学校法人における機関設計とガバナンス構造の構築に当たって、私学法の趣旨を逸脱した寄附行為の運用を防止する観点から、必要となる法的規律については個々の法人の違いを問わず共通に明確化して定める必要がある。

その上で、大臣所轄学校法人と知事所轄学校法人との区分や法人の規模に応じた区分を設けた規制を施すとともに、寄附行為による自治を一定の範囲で許容して、学校法人の実情に対応する必要がある。その際、知事所轄学校法人であっても全国的に展開するなどの大規模な法人については、大臣所轄学校法人と同等の扱いとすることも考えられる。また、大臣所轄学校法人においても、その規模の小ささゆえに実務上支障が生じることのないような制度設計が求められるが、知事所轄学校法人よりも広くステークホルダーの意見を取り入れて健全なけん制機能の実質化をも図るというガバナンスの現代化が強く求められることも考慮する必要がある。

あわせて、現状の機関構造から変更が生じることについては、負担の回避・軽減と継続性に鑑み、大臣所轄学校法人以外の法人を中心として慎重に措置するとともに、必要に応じて経過措置を定めることが考えられる。

2-3 各種ガバナンスのエンフォースメント

学校法人ガバナンスの強化のためには、適切な機関構造設計により重層的にけん制機能を

確保するほか、事業報告書等の非財務情報を含む開示規制によるガバナンスが実効性あるものとなるよう改善すべきである。また、理事会・評議員会の議事録の作成や閲覧、会議運営の手續、紛争の早期・画一的な解決に資する訴訟制度の整備、刑事罰（特別背任・目的外投機取引・贈収賄・不正手段による認可取得）の新設など、学校法人固有の事情の考慮を特段要しない事項については、特別委員会の前身の諸会議において検討されたとおり、公益法人や社会福祉法人等の他の法人制度を参考に導入することが適切である。

それらハードローの整備に加えて、ソフトローとしてのガバナンス・コードの見直し⁷や実効性確保の方策について、私学助成等を通じた後押しを含め、自主的な検討と改善を促すことが望まれる。

3 学校法人改革の具体的方策⁸

3-1 学校法人における理事会・評議員会の地位

（1）学校法人における理事会と評議員会の意思決定権限 （基本的な考え方）

今次の改革議論においては、評議員会が原則として諮問・審議機関であり、各法人の寄附行為の定めにより評議員会の議決事項を定めうるという現行の評議員会の基本構造（私学法第42条）の在り方を巡り、特に関係者の意見が分かれていた。

学校法人の現場の運用を見据えつつ、理事会と評議員会の建設的な協働を実現し、評議員会による理事長・理事会に対するけん制機能を健全に働かせることに重点を置き、学校法人の意思決定権限についての理事会と評議員会の権限分配を見直すことが妥当である。

（大臣所轄学校法人における意思決定権限の分配）

事業活動の社会的影響やステークホルダーが広範にわたる大臣所轄学校法人においては、学校法人の基礎的変更（任意解散（私学法第50条第1項第1号）・合併（私学法第52条第1項））及びそれに準じる程度の寄附行為の変更（私学法第45条）について、理事会の決定⁹とともに評議員会の決議（承認）を要することとすべきである。

上記以外の業務に関する事項については、現時点では、各法人の寄附行為の定めにより評議員会の議決事項を定めうる現行の評議員会の基本構造を維持することが望ましいが、ガバナンスの現代化を一層進める観点から、中期計画と役員報酬基準などの重要な業務の基本方針についても、理事会の決定に加えて評議員会の決議（承認）を要する位置付けとしていく

⁷ 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の発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について」においては、私立大学版ガバナンス・コードについて、「各大学における遵守状況の点検・公表の段階的な推進を強力に支援していくとともに、できる限り早期にコンプライ・オア・エクスプレイン方式への移行を目指していくべき」と提言されている。

⁸ 別紙も参照。

⁹ 現行私学法では、任意解散・合併は理事の3分の2以上の同意（第50条第1項第1号、第52条第1項）、寄附行為の変更は理事会における3分の2以上の多数決（第36条の類推適用及び寄附行為作成例での議決要件の加重）とされているが、理事会の権限や手續として明確化することが適切である。

ことを引き続き検討すべきである。

(知事所轄学校法人における意思決定権限の分配)

これに対し、事業活動やステークホルダーの範囲が限られた知事所轄学校法人においては、学校法人の基礎的変更等及びそれ以外の業務に関する事項を通じ、評議員会の議決事項とするかどうかを各法人の寄附行為の定めに委ねる現在の取扱いを維持することも認めることが適切である。

ただし、学校法人の基礎的変更等に関わる事項についての意思決定は、将来的に全ての学校法人に共通の仕組みとしていくことが本来望ましく、引き続き検討すべきである。

(理事会と評議員会との関係性)

ガバナンス構造の現代化を図る上で、他法人との平仄や理論的統一を重視する向きからは、学校法人の基礎的変更等や各法人の寄附行為で定める評議員会の議決事項について、評議員会を最終の意思決定機関とすべきとの意見もあったが、機関設計の大幅な変更により実務に混乱を招きかねず、必ずしも不可欠な措置とは言えない。また、評議員会に求められる役割に鑑みれば、教学面の校務や法人業務の執行等に関する具体的な事項については、そもそも評議員会の決議の対象にならないと考えるべきである。

逆に、迅速な意思決定による改革を重視する向きからは、理事会と評議員会の双方の決議内容が異なる場合に、理事会の決議の優越を定める意見もあったが、両者の建設的な協働を促進することが今次の改革の出発点である。その趣旨から、上記の議決事項については両者の決議をもって学校法人の意思決定とするものであり、各機関の決議の優劣を一律に法制上措置するものではない。この場合、学校法人として理事会と評議員会との建設的な協働を促進するための手続を各法人の寄附行為であらかじめ定めることも考えられる。

(2) 理事会の監督機能によるガバナンス強化

(基本的な考え方)

昨今の不祥事案を踏まえると、理事長等の特定の者に業務の決定・執行の権限が集中しすぎることによるガバナンス不全のリスクを低減する必要がある。そのためには、理事の職務の執行を監督する権限を担う理事会（私学法第36条第2項）について、全ての学校法人が共通で監督機能の実効性を高めることが求められる。

(理事会による理事長の選定・解職)

法人を代表し業務を総理する理事長に対する監督の重要手段は選定・解職であり、その方法については、現在は寄附行為の定めに委ねられているところ、理事会の権限として理事長の選定・解職を行うことを法定すべきである。

(重要事項の決定に係る理事への委任の禁止、理事の職務報告、外部理事)

理事会が監督機能を十全に発揮するには、理事会と業務執行者たる理事との間の意思決定の権限分配において、重要な決定（予算や事業計画など評議員会の意見聴取が必要な事項、役員の実任免除など評議員会の議決事項、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）は理事会に留保する必要がある。現在は寄附行為の定めに委ねられているところ、重要な業務の決定を理事に委任することを禁止すべきである。

加えて、理事会への職務報告を理事に義務付けるほか、事業報告書で理事会の構成、活動状況等の情報を開示すべきである。なお、知事所轄学校法人における職務報告の回数について

ては、業務の範囲、理事会の頻度等の実情を踏まえ、柔軟な取扱いを認めることが適切である。

さらに、大臣所轄学校法人においては、ステークホルダーの意見を反映し監督機能を高めるガバナンス構造の現代化の観点から、外部理事の数（私学法第38条第5項）を現行の最低1人から引き上げるべきである（修学支援新制度の機関要件では、2人以上）。

（3）評議員会のチェック機能によるガバナンス強化 （基本的な考え方）

理事の業務執行に対する監視・監督機能は、理事会、監事のみならず、評議員会も含めて多重の構造において確保することが法人の自律的なガバナンスに必要である。評議員会は、学校法人の公共性の高揚を図るため私学法定時から必置とされ、平成16年改正時に「理事会の行う業務の決定が適切なものであるか判断し的確な意見を述べ、公共性を高めるために必要なチェックをする」役割を担うことが通知された¹⁰。（1）のとおり、評議員会への意思決定の権限分配は、大臣所轄学校法人の基礎的変更等や各法人の寄附行為で定めた事項に限られることから、意思決定権限以外のチェック機能を具体的に整備することが不可欠である。

（理事の選解任）

理事の選任は、評議員会のチェック機能を定期的に発揮させる重要な手段となりうる。他方、現行私学法のもとで寄附行為の定めに委ねられている理事の選任は、誰がどのような属性の者からどのような要件で選ぶかは様々で、複数の選任方法が組み合わせられることが一般的である。そのため、一律に選任権限を評議員会に排他的に持たせると、設立の経緯に基づき根付いている実務に混乱を生じるおそれがある。これらを勘案し、理事の選任機関として、評議員会その他の機関（評議員会、理事会のほか、役員選考会議、設立団体、選挙実施機関など任意に置かれる機関を含む。）を寄附行為で明確に定めるよう法的に措置すべきである。評議員会以外の機関によって理事が選任される場合は、あらかじめ選任機関において評議員会の意見を聴かなければならないこととすべきである。その上で、各選任機関における選考過程の透明性を確保することをガバナンス・コード等で明確にすることが望まれる。

また、現行では寄附行為の定めに委ねられている理事の解任についても、評議員会のチェック機能を発揮させる重要な手段となる一方、むやみな解任により円滑な業務執行が妨げられる懸念も表明された。このため、理事会・監事と評議員会の建設的な協働と相互けん制の関係が確立されるよう、客観的な解任事由（法令違反、職務上の義務違反、心身の故障、その他寄附行為で定める事由）を法定すべきである。そして、評議員会は、評議員会以外の理事選任機関が機能しない場合に解任事由ある理事の解任を当該機関に請求できることとし、監事が機能しない場合に差止請求・責任追及を監事に請求できることとし、さらに、選任機関・監事・評議員会が機能しない場合に評議員自らが訴訟を提起できるよう、重層的なガバナンス構造を法的に措置すべきである。

なお、解任・解任請求などの議題・議案によって評議員会が招集されないような場合、評議員は総数の3分の1以上によって招集を請求することができる（私学法第41条第5項）。この点、一般に評議員数の多い大臣所轄学校法人については、評議員会の適時の開催が担保

¹⁰ 私立学校法の一部を改正する法律等の施行について（平成16年7月23日文部科学事務次官通知）

されるよう、招集要件の緩和や議題提案により評議員の負担軽減を措置すべきである。

(校長理事、理事による評議員の兼職)

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(私学法第38条第1項第1号)は、経営面と教学面の連携を図り安定的な学校運営の実現に資するため、理事の解任事由に該当する場合に理事としての解任がなされるようにすることを前提に維持すべきである。

また、重層的なガバナンス構造、建設的な協働と相互けん制が機能するには、意思決定権限の分配に加えて、各機関の執行と監視・監督に関する役割を明確にし、執行者の意図や実際の執行状況が客観的情報として適切に把握されることが不可欠である。この点、理事と評議員との兼職によって評議員会における情報把握が補われてきた面もあるものの、執行部門にある者が自らを監督する地位にあること自体は、評議員会のチェック機能の実効性に大きな疑義を生じさせる。このため、後述のとおり理事と評議員との兼職をやめ、理事が理事の立場において評議員会に出席して理事会の考え方を説明する仕組みを整え、評議員がそれに基づいて自由闊達に議論する構造を確立すべきである。

(理事の任期と監事・評議員の任期の関係)

理事の任期は、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、選任後4年を上限に寄附行為で定めた期間内の最終会計年度に関する定時評議員会の終結の時までとし¹¹、再任を認めるとともに、チェック機能が形骸化しないよう、理事の任期が監事及び評議員の任期を超えてはならないこととすべきである。

(評議員会に対するけん制)

理事会と評議員会との建設的な協働と相互けん制を確立する観点からは、評議員会のチェック機能の具体化に伴い、その権限が濫用されることのないよう、権限の範囲内において善管注意義務と損害賠償責任を負うことを明確化するとともに、評議員の不正行為や法令違反については、監事が監査を通じて把握しその旨を所轄庁・理事会・評議員会に報告し、究極的な場合には所轄庁による解任勧告の対象とすべきである。

(4) 評議員の選任と評議員会の構成等の適切化

(基本的な考え方)

昨今、評議員の選任を特定の者が主導し、その評議員のうちから理事が選任され(私学法第38条第1項第2号)、評議員会のチェック機能・理事会の監督機能が形骸化する事案が生じていることも踏まえ、監視・監督が実質的かつ健全に機能するよう、評議員の資格と選任方法、評議員会の構成等に関する規律を整える必要がある。

(評議員の資格と選解任の在り方)

この観点から、現行私学法のもとで寄附行為の定めに委ねられている評議員の選任については、理事会が推薦することはあっても全面的に委ねることは適切でない一方、学校法人の評議員会が独自に本来有する審議機能を確保し、理事会と評議員会の協働に資する範囲においては、理事会による評議員の選任を認める余地もある。そのため、理事会と評議員会の協働と相互けん制の両立を図る観点から、基本的には評議員会を選任機関として明確にしつつ、理事・理事会により選任される評議員の数や割合に一定の上限を設けることを法律上措置す

¹¹ 他の機関に関する任期も同様。

べきである。

評議員に求める資格・能力の要件についても、建学の精神はもとより、保護者、学生、寄附者、地域社会、大臣所轄の学校法人にあっては産業界や学界も含め、ステークホルダーの広がりを踏まえ、設置する私立学校の教育研究への理解、法人運営への識見を求めていくべきである。

（評議員と理事の兼職の禁止）

現行私学法上は理事と評議員の兼職が認められているが、執行と監視・監督の分離により評議員会の機能の健全な実質化が図られるよう、理事と評議員の兼職を禁止する。あわせて、評議員の下限定数について、現行の理事の定数の2倍を超える数から理事の定数を超える数まで引き下げるべきである。地方に所在する学校法人や小規模学校法人において、評議員の確保に困難を抱えているとの意見もあったところ、現行の下限定数のもとでは、理事を兼ねない評議員だけで理事の定数を超える数が確保されており、人材確保のために兼職関係を維持することには慎重であるべきであるが、移行に向けての一定の配慮も検討すべきである。

（評議員会の構成）

また、評議員会の機能の健全な実質化・可視化を図るため、評議員の属性に応じた評議員会構成上の上限割合を設定する必要がある。まず、役員近親者や同一団体所属者については、公益法人の認定基準¹²などの例を参考に、学校法人の設立の経緯や建学の精神との調和にも配慮して、それぞれ評議員に占める数や割合の一定の上限を定めていくべきである。

次に、教職員、卒業生については、現行私学法において選任すべき積極的な評議員の類型として定められてきた（私学法第44条第1項）。特別委員会の前身の諸会議では、教職員が評議員となることに否定的な議論もあったが、教学と経営の協調を通じた教育の質の向上に対する責務や人的集団としての私立学校の特性に鑑み、兼職を一律に禁じるまでの必要は認められない。その上で、特定の利害関係に偏らない幅広い意見を反映し、評議員会の機能の健全な実質化を推し進める観点から、それぞれ評議員に占める数や割合に一定の上限を定めていくべきである。

なお、知事所轄学校法人については、事業活動や規模、関係者の範囲も限られる中で、役員近親者等が評議員として重要な役割を果たす場合もあり、円滑な事業継続にも配慮した扱いを講じることが考えられる。ただし、大臣所轄学校法人と同じ規律にすべきとの意見もあった。

このほか、評議員会の議論を一層活性化させるため、寄附行為で定められる評議員の上限定数を適切な規模とすることについて、ガバナンス・コード等により取り組むべきである。

（評議員の任期）

けん制機能が期待される評議員の身分の安定を図るとともに、影響力が強くなり過ぎないように、評議員の任期は、6年を上限に寄附行為で定め、再任を認めることとすべきである。

¹² 役員についての上限規制（公益法人認定法第5条第10号、第11号）を参考に、公益財団法人の評議員についても同様の方向で見直される方針

3-2 学校法人における監査体制の充実

(1) 監事の地位の独立性と職務の公正性の確保

(基本的な考え方)

学校法人のガバナンスに関し、監事の権限と責任の強化を図る令和元年の私学法改正が既に行われた一方、その地位の独立性と職務の公正性を一層確保することを要請する附帯決議もなされた。また、監事が理事会のモニタリング機能や評議員会のチェック機能の起点ともなることから、理事会や評議員会との協働や相互けん制を強化することが望まれる。

(監事の選解任、適格基準)

この観点からは、監事の選任を理事長ではなく評議員会の任務とすべきである。あわせて、役員近親者の監事の就任を禁止すべきである。

また、監事の解任については、身分の安定を図ることで監視・監督機関としての実効性を図る観点から、評議員会の決議によっていつでも解任することができることとはせず、理事と同様に客観的な事由（法令違反、職務上の義務違反、心身の故障、その他寄附行為で定める事由）があるときに限定すべきである。その上で、監事は評議員会において、監事の選任若しくは解任又は辞任について意見を述べるができることとすべきである。

(監事の任期)

監事の任期は、監事の身分の安定を図るとともに、影響力が強くなり過ぎないように、理事の任期と同等以上となるよう寄附行為で定めることとすべきである¹³。

(監事のけん制機能の強化)

なお、特に大規模な大臣所轄学校法人については、監査対象となる業務範囲が広いことや常時の監査の必要性が大きくなることに鑑み、監事の一部を常勤化することとすべきである。その際、退任した元理事や退職した元職員が常勤監事となることについては、執行部門と近くなりすぎないようにすること、自己の関わった業務についての監査を避けることに留意すれば、在職中に培った経験を生かして充実した監査を行うことも期待される。

(評議員会との協働・相互けん制)

評議員会が新たに付与される権能を健全に行使する上でも、監事と協働して的確な判断をすることが望まれることから、評議員会に対する監査報告に限らず、評議員会に出席し意見を述べる責務を明確にすべきである。

また、評議員会の活動状況も監事の監査の一環として確認し、評議員の不正行為や法令違反について所轄庁・理事会・評議員会への報告の対象とすべきである。

(2) 重層的な監査体制の構築

(内部統制システムの整備)

学校法人の業務の適正を確保するためのリスク管理、コンプライアンス確保については、法人の規模等に応じて、理事会や監事が常時モニタリングすることが可能か、法人内部の組織化による分業体制に委ねるべきかが異なる。そのため、どのように法人に対する役員の善管注意義務・忠実義務を具体化し、理事会のモニタリング機能や監事による監査の実効性を

¹³ 監事が複数置かれることを生かして監査の継続性を図るため、監事ごとにそれぞれの任期を異ならせる扱いを寄附行為で定めることなども考えられる。

高めるか、理事会の責任において決定する必要がある。

この点、大臣所轄学校法人においては、理事会が学校法人の業務全部を監督するということは非現実的であるため、学校法人の業務の適正を確保するために必要なリスクマネジメント、内部監査、監事の補助、職員等から監事への内部通報等に係る内部統制システムの整備を決定する義務を理事会が負うことを明確化すべきである。一方、それ以外の学校法人においても、理事会決定の義務付けがなくとも、現行私学法における善管注意義務・忠実義務の一環として、業務執行者たる理事において担当業務における具体的な内部統制を運用しなければならないことに留意すべきである。

(会計監査人の整備)

学校法人ガバナンスのうち学校法人会計の適正確保については、私学助成の交付額や有無にかかわらず、会計に関する職業的専門家による会計監査を通じて公表する計算書類に第三者保証を付与することにより、学校法人の説明責任の履行を支援・強化することも重要である。

この点、上記のような内部統制システムの整備を理事会で決定すべき大臣所轄学校法人においては、会計監査を独立した会計に関する職業的専門家である会計監査人が行い、監事による監査に連携させることで、それ以外の業務監査に監事が一層注力しやすくすること、会計監査人の選解任や報酬に係る独立性の確保、会計監査人の欠格要件などをあわせて法令上措置すべきである。その際、私学法に基づく計算書類や会計基準と私学振興助成法に基づく計算書類や会計基準とを一元化した上で、私学法に基づく会計監査人による会計監査を受けられる場合に私学振興助成法に基づく公認会計士又は監査法人による監査を重ねて受ける必要が生じないように措置すべきである。

この場合、私学振興助成法に基づく監査を受けている法人が会計監査人による会計監査に移行することに伴っては、選任手続を除き、実務上大きな変更が生じるものではないことを踏まえ、知事所轄学校法人であっても積極的に会計監査人へ移行することが望まれる。

なお、会計監査人による会計監査の制度化に伴い、私学法における財産目録等の作成期限を、現行から1か月延長することが適当である。

(事業活動実態に関する情報開示)

ステークホルダーの関心・懸念に応え、法人外部からのけん制が適切に機能するようにするため、事業報告書において、評議員会の構成や理事の選任方針、理事長退任者の経営への関与、内部統制システムの運用等に係る学校法人のガバナンスに関する情報を積極的に開示する仕組みとすべきである。また、計算書類においては、セグメント（学校、附属施設等の部門）別の情報を表示していく方向で検討すべきである。

なお、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係る学校法人共通のプラットフォームについては、将来的な課題として検討を継続すべきである。

(子法人の在り方)

子法人¹⁴の設置により、学校法人のガバナンス構造に間隙が生じないようになす措置も必要となる。具体的には、計算書類の注記における出資会社や関連当事者の範囲、出資会社に係る役

¹⁴ 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成十八年法律第四十八号）では、子法人を「一般社団法人又は一般財団法人がその経営を支配している法人として法務省令で定めるもの」と定義しており、学校法人における子法人についても同様に規定することが考えられる。

員氏名等の記載事項、学校法人間の取引に係る役員・評議員の兼任関係等の記載事項について見直しを行うことを検討すべきである。また、監事が子法人の役職員を兼職することを禁止するとともに、学校法人の子法人等から公認会計士又は監査法人の業務以外の業務で継続的な報酬を受けている者を学校法人の会計監査人としなないことや、監事・会計監査人が子法人を調査対象とすることができるようにすべきである。

（グループ経営の在り方）

また、学校法人の拡大と発展につれて、グループ経営が行われることを視野に入れ、同一学校法人における複数の学校の経営や、複数の大臣・知事所轄学校法人をグループとして連携させて経営するような在り方により、同様にガバナンス構造に間隙が生じないような配慮も必要となる。ただし、学校法人の健全なガバナンスの実現により幅広いステークホルダーのニーズが最大限に満たされる上で有益と考えられる限り、学校法人制度は、学校法人間の相互連携や統合を妨げるものではなく、また、小規模な学校法人の存続・発展を妨げるものでもない。

3-3 その他

（過料・刑事罰の在り方）

理事会及び評議員会の議事録等に係る規律の新設に伴い、その違反に対する過料についても整備すべきである。

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は、これまでの様々な不祥事案を踏まえ、学校法人の役員の職務の公正を確保するとともに、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である。

（「寄附行為」の名称）

寄附行為の名称は、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、評議員、外部理事等の理解を積極的に得る努力をしつつ、現行の名称を維持することが適切である。

規模に応じた対応案

事項	大臣所轄の学校法人 (大学・短大・高専を設置する学校法人) ※ ※大規模・広域の知事所轄法人も追加可能とする	知事所轄の学校法人 (左記以外の学校法人)
理事定数	5人以上【現行どおり】	5人以上【現行どおり】 (附則6条園からの移行措置も検討)【新規】
外部理事の数	2人以上【新規：修学支援新制度に同じ】	1人以上【現行どおり】
理事の理事会への職務報告	年4回以上【新規】	年2回以上(寄附行為の定め)【新規】
内部統制システム	理事会による方針決定【新規】	任意【新規】
	役員 ^の 善管注意義務【現行どおり】	
評議員会の決議・承認等	解散・合併・重要な寄附行為変更【新規】	—
	寄附行為で定めた事項、役員 ^の 責任の一部免除【現行どおり】	
役員近親者等・教職員などの評議員	属性ごとの上限の設定を検討【新規】	属性ごとの上限の設定を検討【新規】 (小規模法人への配慮も含め検討)【新規】
評議員の権限	3分の1以上の評議員による招集請求 (要件の緩和を検討)【新規】	3分の1以上の評議員による招集請求 【現行どおり】
監査体制	監事の補助・内部監査、 監事と会計監査人の連携、 監事への内部通報など【新規】	任意(内部規程)【新規】
理事近親者等の監事就任	禁止【新規】	禁止【新規】 (小規模法人の移行措置も含め検討)【新規】
会計監査人	設置義務【新規】	任意(寄附行為の定め)【新規】
振興助成法に基づく監査	一定額の私学助成を受けた場合【現行どおり】	
	(計算書類・会計基準を一元化、会計監査人の会計監査報告で代替)【新規】	

備考 上記以外にも、小規模な法人の運営実態等に鑑みた配慮措置・移行措置を検討する。

会議の検討経過

令和4年

- | | |
|------------|-----------------|
| 第1回（1月12日） | 学校法人制度に関する意見交換 |
| 第2回（2月9日） | 個別の論点に関する意見交換① |
| 第3回（2月22日） | 個別の論点に関する意見交換② |
| 第4回（3月9日） | 個別の論点に関する意見交換③ |
| 第5回（3月17日） | 報告書（案）に関する意見交換① |
| 第6回（3月22日） | 報告書（案）に関する意見交換② |

学校法人制度改革特別委員会の設置について

令和4年1月6日
大学設置・学校法人審議会
学校法人分科会長決定

1 趣 旨

学校法人のガバナンスの強化に向けた私立学校法（昭和24年法律第270号）の改正の方向性について、私立学校関係団体の代表者及び有識者と協議し、その合意形成を図るため、学校法人分科会運営規則（平成13年2月20日学校法人分科会長決定）第7条第1項の規定に基づき、学校法人制度改革特別委員会（以下「特別委員会」という。）を設置する。

2 委 員

特別委員会の委員は、学校法人分科会で承認した正委員、特別委員及び私立学校関係団体の代表者を始めとする審議事項に関連の深い分野の有識者（以下「有識者」という。）で構成するものとする。

3 議事の公開

議事は、原則として、公開して行う。

4 協議事項

- ・ 理事、監事及び評議員の選解任、資格、権限等について
- ・ 理事長の選定解職等について
- ・ 会計監査人の設置について
- ・ 内部統制システムの整備について
- ・ 子法人の扱いについて
- ・ 過料・刑事罰の在り方について
- ・ その他

5 運 営

学校法人分科会運営規則第7条第4項の規定にかかわらず、主査は、特別委員会に属する正委員、特別委員及び有識者のうちから分科会長が指名する。その他特別委員会の運営は、学校法人分科会運営規則第7条及び第8条の規定の定めるところによる。

学校法人制度改革特別委員会委員名簿

委員：13名

◎：主査

【学校法人分科会】

佐野 慶子 公認会計士
西岡 佳津子 (株) 日立製作所 取締役会室長
◎福原 紀彦 中央大学法科大学院 教授・前学長
弁護士 (マリタックス法律事務所)
(一財) 私学研修福祉会 理事長
(一社) 大学スポーツ協会 (UNIVAS) 代表理事・会長

【有識者】

梅本 寛人 弁護士 (京橋・宝町法律事務所)
尾崎 安央 早稲田大学法学学術院 教授
米澤 彰純 東北大学 国際戦略室副室長・教授
総長特別補佐 (国際戦略担当)

《私立学校団体代表者》

田中 愛治 (一社) 日本私立大学連盟 会長
早稲田大学 総長
小原 芳明 日本私立大学協会 会長
玉川大学 理事長・学長
川並 弘純 日本私立短期大学協会 常任理事
聖徳大学短期大学部 理事長・学園長・学長
嵯峨 実允 日本私立中学高等学校連合会 常任理事
学校法人藤華学院 理事長
重永 睦夫 日本私立小学校連合会 会長
東京都市大学グループ学校法人五島育英会 評議員
前 東京都市大学付属小学校 校長
尾上 正史 全日本私立幼稚園連合会 副会長
学校法人福岡幼児学園 紅葉幼稚園 理事長・園長
福田 益和 全国専修学校各種学校総連合会 会長
学校法人福田学園 理事長

(令和4年1月6日時点)