

学校法人制度改革特別委員会 (第3回)	資料5
令和4年2月22日(火)	

2022年2月22日

学校法人における機関構造とガバナンスのあり方

—— 今次の学校法人制度改革の議論に寄せて (覚書)

文部科学省 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 主査 福原紀彦

はじめに

わが国における現下の学校法人制度改革とその実現をはかるための私立学校法改正をめぐる議論は、多方面での意見の集積を受けて、学校法人関係者の意見集約に向け、「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、これまでの検討経緯を踏まえ、学校法人の沿革や多様性にも配慮しつつ、かつ、社会の要請にも応え得る、実効性ある改革を推進することが必要。これまでの不祥事案への対応等を踏まえつつ、対応に当たって制度上の課題や更なる不祥事案の再発防止策を検討した上で、適切な制度設計を行い改革案に反映していくことが必要。」との文部科学大臣が示す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)のもとに行われることになった。

その任を受けて、文部科学省の大学設置・学校法人審議会学校法人分科会に設置された学校法人制度改革特別委員会は、「昨今の不祥事案も踏まえ、適切な制度設計を行いまして、一層のガバナンス改革を推進することは、引き続き重要な課題だと考えております。同時に、不祥事防止にとどまりませず、学校法人の沿革や多様性に配慮して、学校法人組織を強靱にして、教育、研究、社会貢献の機能を高めることが、真に実効性のある改革につながると考えているところでございます。本委員会は、様々な分野での知見をお持ちの有識者の先生方の御意見、また、現場での運用まで見据えた、各私立学校関係団体の御意見を基に、公開で議論を尽くし、広く社会に受け入れられる提言をまとめていきたいと考えております。その際、ゼロベースで議論を行うというのではなくして、これまでの議論の蓄積を踏まえながら、改革に関する対応方針で示されました検討の方向性に沿って、評議員会の在り方をはじめとする各論点について、冷静に議論を積み重ねながら、合意形成を丁寧に行っていきたい」との主査の挨拶から始動した。

そして、これまでの諸会議の成果を踏まえて作成した「学校法人ガバナンス改革に関する主な論点」につき、各論点の検討の方向性に即した制度の具体化に向けた考え方を各私学団体に意見照会し、それぞれ回答を得て、当特別委員会での紹介とともに、総論、理事・理事会、評議員・評議員会に関する論点から、議論を開始したところである。また、この間、各私学団体のほか、関係団体や有識者から任意の意見書等の提出があり、適宜、議論の参考に供している。

当特別委員会での議論では、直前の「学校法人ガバナンス改革会議」にて示された真摯ながら刺激的な改革提案に対して、各私学団体からは、見直し時期や手続、理念、実効性など実務の現状を踏まえたさまざまな観点から、批判的なものを含めた率直かつ建設的な

意見が寄せられた。また、多様な専門性の背景を持つ有識者の委員からは、理論及び実務、さらにそれらを架橋する観点からの貴重な提言が開陳されている。

こうした状況の中、それらの多様な意見の状況を整理し、当特別委員会の任務を全うするために、主査の立場から、今後の議論を円滑に進めるための覚書きをここにまとめ、今後の議論に供する次第である。もとより、当特別委員会が組織された後の限られた時間内で急ぎまとめたものであり、既に示されている前身の会議や当特別委員会の議論の前提を確かめ、各意見の意図するところを明確にして丁寧な合意を得るための一助にすぎず、意見にわたる部分は主査個人の理解と考えに基づくものであることを予めおことわりしておく。また、議論の進展を期して、議論の中核を占めるとされるテーマを中心に記述しており、細部ならびにその他テーマを別の機会に譲っており、この覚書きで触れていない部分にも重要な事項は多々あることも御承知おきいただきたい。各委員からは、引き続き、忌憚のない御意見御鞭撻を賜れば幸いである。

1. 私立学校法と学校法人の特殊性

(1) 私立学校法の目的と学校法人制度

1947（昭和22）年の学校教育法の制定に続き、1949（昭和24）年に制定された私立学校法（以下「私学法」）により、「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」として、私立学校の公共性を高めるという観点から、その設置者を特別の法人とする学校法人制度が創設された。

私学法定制前は、学校法人という特別の法人類型はなく、私立学校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が、同法の財団法人に関する規定の不備を補い学校法人の経営主体たるに相応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はかるために、新たな特色ある法人類型として学校法人制度が創設された。

1975（昭和50）年には、「学校教育における私立学校の果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体が行う私立学校に対する助成の措置について規定することにより、私立学校の教育条件の維持及び向上並びに私立学校に在学する幼児、児童、生徒又は学生に係る修学上の経済的負担の軽減を図るとともに私立学校の経営の健全性を高め、もって私立学校の健全な発達に資することを目的」として、私立学校振興助成法（以下「私学振興助成法」）が制定されている。

私学法は、その後、2004（平成16）年に、理事会制度の新設等の改正が行われた。学校法人を取り巻く課題に適切に対応しつつ安定した学校運営を行うためには、学校法人の業務についての決定権限を強化するとともに責任の所在を明らかにしつつ、機動的な意思決定ができる体制を整備することが必要であるからである。これにより、理事会は学校法人の業務の意思決定機関として明定された。

さらに、私立学校を取り巻く社会状況の変化と、著しく重大な問題を抱えて改善の見通しが立たない学校法人の出現を受けて、2014（平成26）年に、学校法人のガバナンスのあり方を踏まえた改正として所轄庁による措置命令等の権限の強化や役員の忠実義務の導入が行われ、2019（令和元）年には、学校法人における自律的なガバナンスの改善に資する

仕組みを構築するためのさらなる改正として理事の行為の差止請求等の監事の権限の強化、役員の実任の明確化が行われた。

（２）学校法人の責務と役割

私学法令和元年改正により、「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」ことが、学校法人の責務と明定されている（私学法 24 条）。

学校法人は、教育・研究組織である「学校」（とりわけ大臣所轄学校法人は「大学」）を設置することを目的とする法人であるところに独自性がある。教育・研究機関たる大学の運営については、教育基本法・学校教育法により「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、その点については、「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は相対的に分離されている。こうした相対的分離構造は、たとえば医療法人と医療施設の関係などにも見られるが、一般的な法人組織にはみられないものであり、機関設計とガバナンス構造の構築に際しては、まず、この独自性が考慮されるべき要素である。もっとも、「学校法人の業務」とは、学校を設置し管理することであり、学校法人の業務と学校の業務（校務）とは完全に分離されているものではなく、学校法人の業務としては、設置する学校の業務が含まれるが、学長（校長）の校務をつかさどる権限を最大限尊重しつつ、かつ、設置する学校に教育研究を十全に行わせしめるという特殊かつ高度な戦略的取り組みを行うことが求められるものと考えられる。

（３）学校法人の機関設計とりわけ評議員会設置趣旨の特殊性

学校の設置と管理を目的とする学校法人は、法人として独立した法的主体性を有するので、その権利義務関係を発生させ把握する仕組みとしての機関を具備しなければならない。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、評議員会がある（寄附行為により理事にも機動的な職務が生じることがある）。この機関設計は、学校を設置する法人を原則として財団法人としていたかつての民法上の法制に由来している。

法人の機関が担う権限としては、法人の意思決定、業務の執行（業務執行の決定と対内的業務執行・対外的業務執行たる代表）、業務執行の監視・監督および監査等がある。現行私学法上、学校法人における機関権限の分配は、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する権限を担い（私学法 36 条 2 項）、理事長が、学校法人を代表し、学校法人の業務を総理する（学校法人の業務執行を行う）権限を担い（私学法 37 条 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権限を担う（私学法 37 条 3 項）。

そして、評議員会は、原則として、私学法およ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 42 条 1 項）、寄附行為をもってそれら学校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）。これは学校法人が、制度の由来として財団法人的性格を有しつつ、教育活動へ私的財産ほか多様な資源が提供されて創立の精神と建学の理念のもとに学校を設置して管理するという特殊性を有するため、創立の精神と建学の理念を継承する創立者、その親族関係者、特定団体（自治体・他法人・宗教団体等）関係者等を構成員とする評議員会を組織することとし、学校の業務に関する重要事項の諮問機関として原

則的に位置づけられたものである。

また、評議員会の構成員として、その他、設置学校の教職員や設置学校の卒業生・出身者等を加えて、学校法人が教育研究を行う学校を設置する人的集団として社团的性格を帯びている（私学法 44 条）。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は、重要事項等の諮問・議決の機関に財産拋出者や創立の理念・建学の精神の継承者を加えておきたいとの考えや、評議員会の構成員になった上で、業務執行機関の理事・理事長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と思われる。

それでも法人創設から年月を経て、学校法人の業務の規模の拡大や経営の高度化・合理化が進むと、いわゆるプロトタイプではない評議員や理事・理事長が登場する例は多い。設置学校の教職員や設置学校の卒業生・出身者、特定団体（自治体・他法人・宗教団体等）関係者等が評議員の多くを占め、財産拋出や創設の経緯の影響が薄れ、学校法人が社団法人的性格を強める場合もある。

ガバナンスの観点から考えると、財団法人由来の学校法人の場合は、持分権者を起点としたガバナンスが期待できないので、創立の理念や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牽制できるようにしておく構造（学校法人の伝統的なガバナンス構造）を形成しておくことになる。さらに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（利害関係人）との対話による学校法人の業務運営を実現すること、すなわち、ステークホルダーとのエンゲージの束（ネクサス）が形成されることで公共性を維持した業務執行機関の抑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）が望まれるようになってきている。また、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、それにふさわしいガバナンス構造の現代化をはかっていくことに対する社会的な要請もますます強くなってきている。

ただし、この傾向のもとに、かえって、創設の理念や建学の精神という私立学校の存在意義が顧みられなかったり、特定の集団の利害関係によって理事会を牽制するばかりか意図的に支配する状況が生まれて、理事会制度による学校法人の業務に円滑な進行が妨げられる懸念や、不祥事の温床になる懸念も指摘されているところである。

なお、法人とは別に、個人の責任財産から独立した財産管理方法を創出する仕組みとして「信託」がある。信託と財団法人との機能的な類似性から、信託の受託者に課せられる信認義務に注目すると、財団法人の業務執行を担う理事長・理事等に、信認義務に近い義務を負う実質的な地位があることを理解することができ、さらに、学校法人の特殊性に基づいて、その業務執行権限を担う者の地位は、社会的信頼確保と権限行使を制御する観点から、よりいっそう厳格な規律に服する必要性が認められる。学校法人の理事の義務と責任の明確化をはかる私学法の改正が累次なされてきたところではあるが、こうした趣旨の重要性について、今次の議論においても再度確認しておく必要がある。

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

（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

私立学校の特性に応じて、私立学校を設置する学校法人における機関構造の設計にあたっては、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、業務執行に対す

る監督・監視の権限を整理して、理事・理事会、評議員会および監事等の協働と牽制（抑制）による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、不祥事の発生背景となるガバナンス不全の構造的問題を理解し、学校法人の機関設計のあり方（とりわけ評議員会の地位）について、学校法人制度が由来する伝統的なガバナンス構造と現代的なガバナンス構造のそれぞれに潜むリスクにも留意しておかなければならないように思われる。すなわち、学校法人の伝統的なガバナンス構造では、創立の理念や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構成され業務執行機関を牽制することが想定されているが、理事・監事・評議員の選出を通して、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、広くステークホルダーの意見をも徴する目的で評議員会が構成され、公共性と信頼性を確保した業務執行機関への牽制が期待されるが、評議員会が一定の属性を有する集団で構成されてしまうと、理事会の構成や理事長の選出を通じて、専横のリスクが生じる懸念が否定できない。いずれのタイプにおいても、理事・評議員・監事の選出のあり方によって、それらに期待される権限や機能が形骸化することによるガバナンス不全のリスクがあるほか、それぞれのタイプ別にも、不祥事が発生する構造的なリスクが潜んでいる。これらのリスクを低減して、ガバナンス不全となることを予防する法的措置が必要である。

こうした観点からすると、現在は問題がないから対応の必要はないと判断するのではなく、これまでその多くが寄附行為に委ねられていたガバナンス構造を適切な機関設計に反映して法的規律において明確にしておくことが、学校法人が公共性を維持・高揚し、社会的信頼を獲得するために必要であると考えられる。

（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あたっては、裁量による寄附行為の逸脱した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、大臣所轄法人と知事所轄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。

併せて、現状の機関構造からの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て、大臣所轄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施すことが有用である。

（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る重層的なガバナンスのほか、情報公開・開示規制によるガバナンス、役員報酬規制によるガバナンス、会計・税務規制によるガバナンスを実効性あるものとするべく努めるとともに、民事的規律の整備のほか、新たな行政的規律や刑事的規律を必要な範囲で導入することを検討する。

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・コードの見直しや実効性確保の方策について、自主的な検討と改善を促すことが望まれる。

3. 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

学校法人の特殊性にもとづく機関設計とガバナンス構造において、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・理事会に対する牽制機能を健全に働かせるため、学校法人の意思決定権限について、理事会と評議員会の権限分配のあり方が先決すべき中枢の課題となり、このあり方が理事と評議員の資格と選任のあり方、評議員会の構成、理事と評議員の兼任の可否等を措置するための前提となる。

評議員会が原則として諮問・審議機関であり、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私学法 42 条 1 項・2 項の基本構造を維持すべきか、改善すべきか、改善すべき場合の措置について、今次の改革議論において意見が大いに分かれ、複雑な相を呈している。そこで、意思決定の権限分配のレベルでの評議員会による牽制機能を健全に働かせるため、大臣所轄の大学法人においては、学校法人の基礎的変更等（私学法 45 条・50 条・52 条等）の重要事項等に限り、理事会の決定とともに評議員会の決議（承認）を要することとし、その他の業務に関する事項については、評議員会に諮問する構造（および現行私学法の 42 条 2 項の寄附行為に委ねる構造）を維持してはどうか。これに対し、活動やステークホルダーの範囲が限られた知事所轄の学校法人においては、重要事項及びその他の業務に関する事項を通じ、評議員会に諮問する構造（および現行私学法の 42 条 2 項の寄附行為に委ねる構造）を維持することにしてはどうか。

この場合、大臣所轄の大学法人においては、評議員会の決議を要するものとして法定する事項の範囲が検討されなければならないが、学校法人の特性に照らして、公益法人や社会福祉法人（社会福祉法人法 45 条の 35 第 2 項、参照）の評議員会の議決事項と全く同一にまで措置する必要はないが、中期計画と役員報酬基準については、それぞれの基本方針だけでも決議を要するものと位置づけることを検討する余地がある。

ガバナンス構造の現代化をはかるうえで、他法人との平仄や理論的統一を重視する向きからは、上記の大臣所轄の法人で理事会と評議員会の双方の決議を要することとするような場合に、評議員会を最高または最終の議決機関とすべきとの意見もあるが、学校法人の沿革と特殊性にもとづき現行私学法が定め、実務が根付いている機関設計を大幅に変更することとなると実務に混乱を招きかねず、必ずしも直ちに不可欠な措置とは言えないのではないか。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措置を加えるアイデアもあろうが、両者の建設的な共同・協働を促進することが今次の改革の出発点であり、決議の優劣を法制上措置することは、慎重であってよいのではないかと思われる。意思決定の権限分配のレベルでの評議員会による牽制機能を健全に働かせる範囲を、現状に照らしつつ設定しなければならない。

(2) 評議員会等の牽制機能によるガバナンス強化

意思決定の権限レベルで措置する以外にも評議員会に一定の牽制機能を付与することを、学校法人においても検討する余地は大きい。評議員会を最高・最終の意思決定機関と位置づけられない場合には、むしろ必要な措置である。この場合には、学校法人におけるガバ

ナンス構造として、業務執行に対する監視・監督機能を、理事会、監事、評議員会の三層構造にして法的規律の上で可視化しておくことが有用である。

監督機能を万全に発揮させる最重要な手段は、業務の決定と執行を担う理事会の構成員である理事と理事長の選任（選定）・解任（解職）であり、そのあり方を法定することが必要となる。この点については、まず、理事の選任機関として、評議員会その他の寄附行為に定める機関を明確にするよう法的に措置する必要がある（評議員会、理事会以外にも、役員選考会議、設立団体、選挙実施機関など任意の機関を定めることも考える）。そのうえで、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、理事の解任事由を法定することと、理事長は理事会で選定解職することを法定する必要がある。そして、評議員会は、解任事由ある理事について、理事選任機関が機能しない場合に解任請求できることとし、また、評議員会は、監事が機能しない場合に差止請求・責任追及を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という重層的なガバナンス構造を用意することが有用ではないか。他方で、監視・監督機能を発揮するために、理事会への職務報告を理事に義務付けるほか、各種情報開示を促す措置が必要ではないか。

（３）評議員の選出と評議員会の構成等の適切化

業務執行に関して評議員会に一定の権限を付与して監視・監督機能を強化する場合、その評議員会が実質的かつ健全に機能するために、評議員の資格と選出方法、評議員会の構成等に関する規律を整える必要がある。昨今、評議員の選出を一部の者のみが主導し、理事会構成において私学法 38 条が定める 2 号理事を多くすることで、評議員会が支配され、評議員会の機能が形骸化するとともに不祥事案が発生している実態が判明していることから、この規律の整備は、学校法人のガバナンス強化にとって重要な課題となっているといえる。

この観点からすると、まず、評議員の選任方法については、理事会による推薦等があることはあり得ても、全面的に理事長や理事会に委ねてしまうことになる状況は適切ではなく社会の理解も得られないので、基本的には評議員会を選任機関として明確にする必要がある。併せて、評議員に求める資格・能力の要件を明確化するにしておくことも必要であろう。この場合には、学校法人の創立の理念や建学の精神はもとより、保護者、学生、地域社会、大臣所轄の学校法人にあつては産業界や学界も含め、ステークホルダーの広がり踏まえつつ、教育研究への理解、法人運営への識見が求められるであろう。

現行私学法上、学校法人の伝統的な機関構成とガバナンス構造のもとで、理事と評議員の兼務が認められているが、評議員会の機能の健全な実質化をはかり、これを可視化して社会的な理解と信頼を得るために、理事と評議員の兼職を禁止する方向で、法的規律を整える必要があるように思われる。但し、実情に照らし、経過措置を設けることや、知事所轄の学校法人では一定の範囲で兼職を許容する例外措置を設けることについては、近年の不祥事案における理事と評議員の兼職の影響もみることを前提に、慎重に検討する余地があると思われる。

また、評議員会の機能の健全な実質化をはかり、可視化するために、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ように思われる。この場合、理事・

理事会により選任されるとする場合にはその評議員の上限、役員近親者の上限、教職員、卒業生、同一団体所属者などの属性ごとの上限のあり方などを、実情に照らして、さらに検討しなければならない。上限のあり方については、公益認定にあたっての基準などに類似の例があるが、学校法人の特性とガバナンス構造に照らして検討する余地がある。

さらに、評議員会の形骸化を防ぎ、その機能の健全な実質化をはかるためには、評議員の定数（下限と上限）や任期の適切化を措置することが必要であろう。

4. 学校法人における監査態勢の充実

(1) 監事の地位の独立性と職務の公正性の確保

学校法人のガバナンス構造の構築にあたり、監事の職務に期待して権限と責任の強化を図る私学法改正が既に行われたところであるが、さらに、監事の職責の実質化を進めるために、監事の地位の独立性と職務の公正性を確保する必要がある。この場合、理事長や業務執行を担う理事の地位を通じた業務執行の専横を効果的に予防するために、理事会や評議員会との協働や牽制をはかれるようにしておくことが望ましい。

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し、役員近親者の監事の就任を禁止し、また、評議員を監事による監査・不正報告の対象とする等の法的措置を導入することが有用である。

(2) 重層的な監査態勢の構築

監事の職責をより実質化するとともに、学校法人の自律的なガバナンス構造を構築する上では、他の法人で導入されて効果が認められている手法を、適宜、導入することを検討する必要がある。いわゆる三様監査（内部監査、会計監査、監事監査）の明確化を検討する必要がある。

この観点からは、理事会の内部統制システム構築義務と内部監査体制・リスクマネジメントの充実、会計ガバナンスの強化、財務情報の信頼性の保証、会計以外に関する監事監査の充実のためにも会計監査人制度の導入等を、規模等に応じて措置することを、この機会に実現すべきである。

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子法人の設置により、学校法人のガバナンス構造に間隙が生じないような措置も必要となる。

以上

制度理解のための主な参考文献

梅本寛人『最新社団法人・財団法人のガバナンスと実務』中央経済社（2021年）、
松坂浩史『逐条解説私立学校法〔三訂版〕』学校経理研究会（2020年）、
尾崎安央「学校法人のガバナンスに関する一考察」江頭憲治郎先生古希記念『企業法の
進路』有斐閣（2017年）343頁、
河内隆史「私立学校法人の理事長・理事・理事会」法律時報92巻2号107頁（2020年）、
瀬谷ゆり子「学校法人における監査体制」法律時報92巻3号93頁（2020年）、
尾形祥「学校法人の評議員会制度をめぐる法的課題」法律時報92巻4号105頁（2020
年）、
川島いづみ「私立大学ガバナンス・コードの現状と課題」法律時報92巻5号144頁（2
020年）、
山本真知子「学校法人等の再編におけるガバナンス上の課題」法律時報92巻7号102
頁（2020年）、等。