

改正された私立学校法の施行にあたっての要望

2004年5月31日

日本私大教連

(日本私立大学教職員組合連合)

中央執行委員会

はじめに

「私立学校法の一部を改正する法律案」は、4月16日衆議院本会議、4月28日参議院本会議においてそれぞれ全会派一致で可決成立しました。附帯決議も両院の委員会において、全会派一致で採択されました。

日本私大教連は衆参両院の審議が、私立学校の公共性を高める観点から為され、また私学振興の必要性和重要性も強く指摘されるなど、真剣な議論がなされたことに心から敬意を表すものです。さらに参議院文教科学委員会審議にあたって、日本私大教連委員長が参考人として招致され、見解の表明と関連質疑が為されたことは、特筆すべきことでした。

さて、国会審議において「改正の趣旨の徹底を図ってまいりたい」「必要な場合には、参考例ですとかモデル案等を私学関係団体とも協議しながら、求めに応じて工夫をしてみたい」「何より運用こそが大事」と、繰り返し政府答弁が為されたことに鑑み、日本私大教連として以下のとおり、「改正された私立学校法」(以下、改正法と略す)の施行、運用にあたって、政省令等の改正、施行通知等による趣旨の周知徹底と指導をはかるよう要望するものです。

1、寄附行為に記載する事項に関連して（第30条）

(1) 役員の任期についての改正法の趣旨が、事実上無期限であるかのような長期の役員任期ではないという点を徹底されるよう要望します。

(2) 寄附行為作成例の新規作成にあたって、理事会、役員に関する規定の仕方について、関係団体とも十分意見交換するとの政府答弁に鑑み、以下の4点を要望します。

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）第9条は、役員の任期について「年」とし基準を明示していませんが、これを多くの学校法人に倣い、3年ないし4年とすること。

同作成例第11条に規定されている役員解任について、同様の規定を盛り込むようにすること。

同作成例第12条第4項、第8項に規定されている理事長が招集しない場合の理事会の開催規定について、同様の規定を盛り込むようにすること。

寄附行為作成例は拘束力をもつものではないとはいえ、寄附行為の認可にあたっては、作成例の規定を記載するよう積極的に指導すること。

2、理事会（第36条）に関連し、「学校法人の業務」には、教育・研究活動が含まれないことを明確にすること

第36条第2項は、理事会は「学校法人の業務を決」するとしています。この「学校法人の業務」という言葉は、旧法でも同じ用語が使われていました。実際、政府答弁では、「教学サイド、例えば教授会との関係、評議員会等との関係が問題になるわけでございますけれども、今回の改正では、こういった両者との関係で、理事会に対し、特別の権限を与えるようなことは内容としてございません。従来 of 制度、現行制度が維持されてございまして、教学サイドの意見が改正によって反映されなくなるおそれはないものと考えておるところでございます」と述べています。

しかし、一方で、「学校法人の業務は必ずしも経営面に限定されず、(中略)教学部分に及ぶことは避けられない」としていることは問題です。私立学校の不祥事の多くが、理事会による教学への介入によって引き起こされていることに鑑みれば、これを厳しく律することが必要です。

私立学校法第3条で定義される私立学校の設置を目的とする「学校法人」と、学校教育

法にもとづいて設置される「学校」は区別されています。学校教育法第58条第3項は、「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する」と定めており、教育・研究は学校の「校務」であって、「学校法人の業務」ではありません。また、学校教育法第59条が定めるとおり、大学の運営に関する「重要な事項を審議する」のは教授会です。したがって、「学校法人の業務」の範囲については字義通りに解されるべきです。憲法、教育基本法による学問の自由を守り、「学校法人の業務」と学校教育法第58条第3項の「校務」とを明確に峻別することが絶対的に必要であり、両者の区別を前提として理事会と教学の関係は考えられるべきです。

附帯決議（参議院文教科学委員会）に「理事長及び理事の権限の明確化に当たっては、教学面における自律性の確保を図るよう配慮するなど、評議員会、教授会等との信頼関係の確立に努めること」とされ、また政府答弁では「教学側の意向に配慮をするというのは経営サイドにとっても大変重要なことで(中略)両者が両々相俟って、協力しながら学校法人の適正化に努めることを私どもは強く期待をしておる」とされていますが、期待にとどめることなく、実効性の確保を要望するものです。

3、監査の対象には、教育・研究活動等の「校務」が含まれないことを明確にすること（第37条第3項第一号～第三号）

第37条第3項において危惧される重大な問題は、同第一号において、監査の対象を、旧法の「理事の業務執行の状況」という表現から「学校法人の業務」へと変えていることです。これは、手続きを含め業務執行が適切か否かについての監査ではなく、決定した業務の内容やその是非の監査へと変更されたものではないかとの懸念をもつものです。危惧されるのは、上記「2」でふれた「学校法人の業務」が拡大解釈され、教育・研究への不当な介入につながりかねない点です。

政府答弁では「監事の監査が個々の教育研究の事細かな内容にまで及ぶことは決して好ましいことではない」個々の教育研究の一事細かいことにまでついて監事があれこれ指示する、意見を述べることは好ましいことだとは思っていない」と述べていますが、現場に現れている事実や実感からすると、私どもの懸念がこの答弁で払拭できるものではありません。教育研究活動への不当な介入が行われることのないよう、実効性の確保が必要です。

4、監査結果の報告について（第37条第3項第四号）

（1）監査結果の報告基準を「不整」から「不正」に変えたことに関連して

政府答弁は「不整」から「不正」に変えたことにより、「現在よりもその範囲が、厳密に申しますれば狭まることになろうかと思えます」とし、しかし「一方では、現行にない監査報告書の作成義務を明示し(中略)、理事会に出席して監事が意見を述べる」ので「決して監事の責任、権限が弱まっていることはない」としています。

「不整」と「不正」の問題は、監事の責任と権限ではなく、まさに監査の「範囲」にかかわる問題です。改正法が成立した以上、理事の業務執行についての監査範囲を縮小することのないよう、法の運用で旧法の「不整」に近づけるしか方法がありませんが、文科省の周知徹底の取り組みのなかで、安易に範囲を狭めることのないよう、適切な指導が為されるよう要望します。

（2）「不整」・「不正」を発見したときには、所轄庁と理事会・評議員会の双方へ報告させること

改正法では、「不整」・「不正」を発見したとき「所轄庁に報告し、又は理事会及び評議員会に報告すること」(第37条第3項第四号)として、報告先に理事会を加えましたが、所轄庁か理事会・評議員会のどちらか一方に報告すればよいとしていることは変えていません。

国会審議の中で「不整の点を発見して所轄庁に報告した件数」は「過去5年間にそういったケースはございません」との答弁があり、委員室がどよめいたことは記憶に新しいところです。

「本来、監事が不正、重大な違背事実を発見したときに、所轄庁に報告して、しかるべきときにきちんとその責務をはたさないということはあってはならない、できればきちんと報告すべきだというのは、まことにもっともなことでございますので、この法改正が実現しました暁には、必要な事項が適切に監事からしかるべきときに報告されるよう、私どもは改正の趣旨の徹底をはかってまいりたい」と答弁されています。しかし専断的運営が行われている学校法人の場合、理事会・評議員会に「不整」・「不正」などを報告しても具体的改善が担保されません。実効性をもたせるには、両方に報告させることが必要です。すくなくとも大学法人・短期大学法人にあっては文科省も、当然に所轄庁として事態を把握するために報告をうけるべきで、学校法人に「不整」・「不正」の事実があれば、不祥事を未然に防止するために、報告内容に即した適正な対応をとることが必要です。

5、監事の選任について（第38条第4項、第39条）

（1）監査を受ける者が監査する者を選ぶという構造を変えることが必要

監査される者が監査する者を選ぶ構造の問題性については、衆参両議院の委員会審議において、多くの議員から指摘されたところです。評議員会の同意だけでは、その評議員を理事会が選任している場合、この基本構造は実質的に何ら変わりがありません。

監事の選任パターンには3種類あって、理事会で選任3割、評議員会の意見を聞いて理事会で選任4割、評議員会で選任3割ということですが（政府答弁）、すくなくとも他の2パターンと比較して評議員会での選任は「監査を受ける者が監査する者を選ぶ」という構造を、より変化させることになることは間違いありません。

政府答弁では「評議員会が執行する側、監査される側にも立つことがあり得るわけで（中略）評議員会が選任することだけで監査される側が監査する者を選ぶということのを避けることにはならない」としていますが、評議員会は、その構成や選出手続などの面で、理事会よりも民主的な管理運営が担保されています。改正法の枠内でのよりましな方向を取るのであれば、評議員会での選任が望ましいといえます。

そこで、監事の選任について、改正法は評議員会で選任することを妨げるものではないことを周知徹底すること、寄附行為の新規作成例においても、評議員会選任を可とするよう記載すること、を要望します。

（2）内部監査の充実を

多くの場合、私立学校の教職員が日常の仕事を通じて、理事の「不整」・「不正」を発見しますが、教職員がそれを止めたくても何の権限もないことから未然に防止できず、そのしわ寄せは学生、保護者、教職員に重くのしかかるといふ事例が多々あります。したがってこのような事態を是正し、監事制度を私立学校の公共性を高めるものとするためには、外部監査人を含む監査の厳格化とともに、役職者・管理職者でない一般教職員を監査人を含む内部監査制度の充実を図ることも重要です。法人規模によっては、困難があることは理解できますが、一定規模以上の法人では積極的に内部監査を充実させるよう推奨すべきだと考えます。

政府答弁でも「それとは別にいわゆる内部監査、中の人が自主自律の立場からいろいろ問題点を監督すると、こういうことも非常に大切だろうと考えております」とし、内部監査の重要性、必要性については同意されていますので、その方向をいっそう強めていくこ

とが求められます。

また、国会審議において、教職員からのいわゆる内部告発に対して積極的に対応すべきとの委員からの質疑に対し、「省を挙げてこの問題にも取り組んでいきたい」と答弁しています。必要な体制も取って、実行するよう要望します。

6、 評議員会について（第42条、第46条）

改正法は、評議員会の理事会に対する関与の度合いが旧法より強まったと言えます。

しかし学校法人には、役員を選任権限をもった株式会社における「株主総会」のような意思決定機関がなく、また、理事長の経営責任（損害賠償）を法的に問うしくみもありません。このことが理事会の放漫経営、無責任体制を生む大きな原因となっています。寄附行為によって、評議員会を議決機関とすることができるように定めている第42条第2項の主旨を重視し、評議員会の役割と権限を高めていくことが、私学の公共性を高めていく上で必要です。政府答弁に「評議員会を議決機関とします場合には、理事会との関係が、その決議機関が重層的に存在するようなことにもなりまして、相互の機関の調整がなかなか難しくなっていると思います」とありますが、「難しくなって」機能不全に陥っている学校法人があるならまだしも、そのような事例のないところで、困難を想像しても有意義ではありません。第42条第2項の趣旨を重視し、評議員会の議決機関化の方向を強めていくべきです。

7、 財政公開について（第47条）

（1）公開すべき財務書類は、学校法人会計基準にもとづくセグメント別（学校別・学部別等）の内訳表を含む諸表・資料とすること

政府答弁には、「今回の財務情報の公開の制度設計に当たりましては、単に財務諸表だけではなく、あわせて事業報告書も作成をして、これを公開することを義務付けておるものでございます。その趣旨は、広く財務状況等経営状況についての一般の方が理解しやすくなる、専門の財務書類、計算書類だけではなくて理解しやすくなる、その一助にするための趣旨でございます」、「財務情報の公開の対象となります財務関係書類、計算書類につきましては、確かに法律上はその様式等は規定されていないわけではございますが、具体の対

応を学校法人がとります際に目安となります様式例を私どもは用意したいと考えておりまして、その際には、先ほど委員もご指摘になりました小委員会報告に示された考え方も基本にしながら、その様式例について十分取り組んでまいりたいと思っておるところでございます」とあります。

この政府答弁からは、学校法人会計基準に基づく財務諸表の公開ができない・なされない理由はなんら見出せません。それどころか「専門の財務書類、計算書類だけではなくて理解しやすくなる、その一助にするための趣旨」「委員もご指摘になりました小委員会報告に示された考え方も基本にしながら」とあるように、学校法人会計基準に基づく書類の公表を前提に、より分かりやすくするための様式例を別途つくるというふうに理解できます。

小規模法人への配慮が参考人質疑の中で言われていますが、仮にそのことがあったとしても、私大経常費補助を受ける学校法人にあっては、閲覧に供されるべき書類は学校法人会計基準にもとづくセグメント別（学校別・学部別等）の内訳表を含む財務資料とすべきです。ごく一部の私大経常費補助を受けない学校法人のために、貸借対照表や消費収支計算書、資金収支計算書の様式を示すことはありえても、小規模法人や私大助成を受けていない少数の事例を一般化して、現在改善がすすんでいる財政公開を後退させるような事態が起こらないようにすべきです。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」にもとづいて、文科省に開示請求した場合、資金収支計算書、消費収支計算書、貸借対照表について、法人全体の財務で大科目のみの三表はすでに開示されています。

したがって改正法は、すでに開示されている現行の水準よりも、より高い水準のもでなければなりません。学校法人会計基準にもとづくセグメント別（学校別・学部別等）の内訳表を含む諸表・資料をそのまま開示するよう周知徹底すべきです。

なおすでに早くも、改正法の趣旨を歪曲し、開示すべき財務資料の範囲を狭めるかのごとく振舞う法人が現れています。改正法の趣旨が、今まで以上により積極的に開示することを求めるものであることを徹底されるよう要望します。

（２）非公開とする「正当な理由」について

国会審議において、「出す側がこれは悪用されそうだから出すのをやめておこう、こういうことが事前に入るといのは、本来のより透明性を確保するという趣旨からすると本末転倒しているように思いますが、どうでしょうか」との委員からの質疑に対し、政府は「正

当な事由関係、あるいは利害関係人の解釈等について、学校法人が恣意的にこれを解釈してその説明責任を果たすべきことを回避することはふさわしくない、好ましくないと思っておりますので、学校法人がそういった恣意的な判断、運用に陥ることのないよう、(中略)法改正の趣旨を十分徹底してまいりたい」と答弁しています。

また、「学校法人会計基準の在り方について(検討のまとめ)」「(学校法人会計基準の在り方に関する検討会 03年3月31日)」では、「個人情報保護、法人の運営上の機密に関わる情報、不正な目的への対応等の観点から必要な場合には、該当部分を非公開とすることができるようにすべきであること等が指摘された」とあります。「運営上の機密」などという理由で非公開を可能とすることは、情報公開のそもそもの意図とも反することです。

「正当な理由」は、夜間や休日に対応ができない場合など、きわめて限定的に解釈されるべきであり、学校法人が判断する余地を残すべきではありません。

学校法人制度改善検討小委員会の最終報告は「プライバシー保護の観点等から、一般に公開することが適当でない認められる情報については、公開しないこととできる仕組みを検討すべきである」としていますが、文科省所轄の大学法人、短期大学法人が財務書類を公開してプライバシーが侵害されるなどとは到底考えられません。私立幼稚園など小規模法人への配慮の必要性を持ち出して情報公開を制限とするなら、情報公開の流れに逆行する事態も考えられます。

少なくとも大学法人と短期大学法人については、学校法人会計基準にもとづくセグメント別の内訳表を含む財務資料のすべての閲覧を義務づけるべきです。

(3) コピーの提供は当然とすべき

財務書類は、手早く筆写したり、一瞥しただけで記憶できたりするような簡易な文書ではありません。第47条第2項の閲覧は、当然に複写の提供を含むべきです。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」にもとづいて、文科省に開示請求した場合、規定の手数料を支払えば、誰でも、コピーの交付を受けることができます。

政府答弁では「財務情報の公開方式としては閲覧に供するというだけで、法案上はコピーまで義務化付けをしておりません」としながらも、「しかし、各学校法人の積極的な取組としましては、求めに応じてコピーを提供するというのも大変望ましいことだと思っておりますし、そういう実態も多く法人で見られるわけですので、積極的な取組を各法人に趣旨説明をし、協力を求めてまいりたい」と述べています。利害関係人に対象

を限定したのですから、この答弁のとおり、積極的にコピーの提供を促すべく政府答弁の趣旨を周知徹底されるよう要望します。

8、役員名簿の公開について

政府答弁に、「普通、事業報告書につきましては、その法人の概要であります役員組織についても書くのが一般でございますので、この事業報告書の参考例、記載例として役員についての情報も記載することを示しながら各学校法人の積極的な取り組みを促してまいりたい」とあります。

非民主的な学園運営をしている学校法人の中には、役員さえ明らかにしない例が少なからずあります。その場合でも、旧法では登記簿を取り寄せれば判明しましたが、改正法では役員が登記簿に記載されなくなる可能性もあり、誰が役員に就いているのか、学校法人が公表しない限りまったく分からなくなってしまいかねません。上記政府答弁で、役員さえ明らかにしない学校法人を一掃することが可能になるとはとても思えません。役員（理事および監事）については、事業報告書に記載することを義務付けるぐらいの指導があってしかるべきと考えます。

なお、事業報告書に役員の記載がない場合、当該法人の利害関係人の請求にもとづいて、所轄庁において公開されるよう要望します。

以 上