

学校法人制度の改善方策について

平成 31 年 1 月 7 日

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会

学校法人制度改善検討小委員会

1 はじめに

(1) 学校法人制度改善検討小委員会開催の経緯について

私立学校は、独自の建学の精神に基づく個性豊かな教育研究を行う機関として発展し、我が国の学校教育において大きな役割を果たしている。私立学校を支える制度としては、私立学校法に基づく我が国独自の学校法人制度を基盤としており、私立学校の自主・自律を基本とし、その多様性を尊重しつつ、公教育を担うにふさわしい公共性・公益性を担保する特徴的な制度となっている。

一方、私立学校を取り巻く状況の変化は大きく変化している。少子化の進展により出生数が100万人を切る一方、急速なグローバル化の進展やソサエティ5.0等の経済社会の高度化をはじめとする私立学校を取り巻く環境の変化に伴い、教育内容の改革・充実が求められている。こうした状況を踏まえ、まず私立大学について、その振興に関する総合的な検討を行うため、「私立大学等の振興に関する検討会議」（以下「検討会議」という。）が設置され、平成28年4月より約1年間、(1)私立大学の果たすべき役割、(2)私立大学のガバナンスの在り方、(3)私立大学への経営支援、(4)経営困難な状況への対応、(5)私立大学の財政基盤の在り方などをはじめとする私立大学の振興に関して検討が行われた。

検討会議の「議論のまとめ」（平成29年5月）においては、「私立学校法等の改正を含む検討が必要な私立大学のガバナンスや経営困難な状況への対応は、大学設置・学校法人審議会の学校法人分科会その他の検討の場で、学校法人制度全体として整合性が得られるよう引き続き検討を行う。」とされ、「その際、高等学校以下の学校のみを設置する都道府県知事所轄法人を含めた制度改革を行う場合には、関係者を含め幅広く意見を徴しながら検討を行っていく必要がある。」とされた。

(2) 学校法人制度改善検討小委員会における検討について

上記を踏まえ、大学及び短期大学だけではなく、高等学校以下の学校のみを設置する都道府県知事所轄を含め、学校法人制度全般にわたる改善方策を検討するため、平成29年8月に大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に学校法人制度改善検討小委員会を設置し、検討を進めてきた。

検討に際しては、平成16年の私立学校法改正における議論を踏まえつつ、改正以降の公益法人制度改革や、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の構造の抜本的な見直しや情報公開を含めた制度改革等も踏まえた検討を行った。

我が国の教育に大きな役割を担う私立学校が、今後も社会からの信頼と支援を得て重要な役割を果たし続けるため、学校法人の自律的で意欲的なガバナンスの改善や経営の強化の取組、情報公開を促し、学生が安心して学べる環境を整備するよう、改善に向けた考え方と方策を提言する。

2 学校法人の自律的なガバナンスの改善・強化

(1) 平成 16 年の私立学校法改正以降の動き

平成 16 年の私立学校法の改正では、理事会の設置等をはじめとして、理事・監事・評議員会の権限・役割分担を明確にすることによって、学校法人における管理運営の改善が図られた。また平成 26 年の学校教育法の改正により、学長と教授会の権限が明確化され、大学におけるガバナンスの改善の動きも進んでいる。各学校法人の現状を見ると様々な工夫を行っている学校法人も見られるが、制度が想定している機能をさらに十分に活用することが必要である。

また、平成 16 年の私立学校法改正以後の動きとしては、公益法人制度改革等の制度改革がなされている。社会福祉法人制度、医療法人制度についても累次の見直しが行われた。戦後、学校法人制度は、財団法人制度を沿革としつつ、学校教育という高い公共性を有する公教育を担う機関として、学校法人にふさわしいガバナンスを強化し、社会からの信頼と支援を受け得る制度として歩んでいる。今日、他の法人制度改革が進む中、学校法人制度においては、私立学校の自主・自律を基本とし、所轄庁の指導・監督は抑制的であるべきであり、学校法人内で運営上の諸課題が生じた場合、自らの手で解決していくことが基本であることにも留意しつつ、学校法人制度についても社会の変化に対応し、公教育を行う機関としてふさわしいガバナンスに向けた不断の見直しが必要である。

(2) 学校法人制度の見直しの方向性

学校法人制度の見直しとしては、まずはその根幹である理事会・監事・評議員会について、本来期待されているそれぞれの役割が十分に果たされるよう、その機能の活性化を図るとともに、各機関の権限と責任を一致させることが必要である。その上で、他法人制度に係る改革の状況や考え方も参考としながら、各機能の強化や情報公開の推進により、透明性あるガバナンスが担保されるよう、以下の改善を図っていくことが必要と考える。

- ・ 中長期計画の策定の推進
- ・ 「私立大学版ガバナンス・コード」の策定の推進
- ・ 役員の責任の明確化（善管注意義務、法人・第三者に対する損害賠償責任など）
- ・ 理事・理事会機能の実質化
- ・ 監事機能の実質化（理事の行為の差止請求など）
- ・ 評議員会機能の実質化（中長期計画の策定の際の意見聴取など） 等

(3) 中長期計画の策定の推進

①中長期計画の策定について

学校法人は公教育を担う法人として安定した経営が求められる。特に文部科学大臣所轄法人については、高度人材の育成の機関として、求められる教員・施設設備も多く、また、専門分化が進み、専攻により転学が容易ではない状況を踏まえると、中長期的視点に立った計画的な経営が求められる。一方、中長期計画の策定の状況としては、特に小規模大学・短大設置法人では6割程度に留まっている。

現在、私立学校法第 42 条は、単年度の事業計画を、理事長が評議員会にあらかじめ意見を聴く事項として位置付けているが、新たに文部科学大臣所轄法人は中長期的な計画を策定するものとし、決定に際して事業計画同様に評議員会にあらかじめ意見を聴くこととすべきである。

②中長期計画の内容及び期間について

教学、人事、施設、財務等に関する事項について、単年度ではなく中長期（原則として5年以上）視点で明確にすべきである。詳細な内容及び期間については、文部科学大臣所轄法人間でも法人規模や主たる事業内容が異なる（大学が中心か、中学・高校が中心か等）ことから、私立学校法第 42 条で評議員会の意見をあらかじめ聴くものとされている事業計画と同様に、各学校法人の裁量に相当程度委ねることとする。一方、抽象的な目標に留まらず、データやエビデンスに基づく計画とすることが望ましく、後述する各私立大学団体が中心となって作成する自主基準である「私立大学版ガバナンス・コード」に、定めるべき内容を盛り込むことが期待される。¹

（４）「私立大学版ガバナンス・コード」の策定の推進

- ① 金融庁と東京証券取引所が中心となり、上場企業が守るべき行動規範を示した企業統治の指針として「コーポレートガバナンス・コード」が策定されている。コーポレートガバナンス・コードにおける「コーポレートガバナンス」とは、「会社が、株主をはじめ顧客・従業員・地域社会等の立場を踏まえた上で、透明・公正かつ迅速・果敢な意思決定を行うための仕組みを意味する」とされ、コードが適切に実践されることにより、「それぞれの会社において持続的な成長と中長期的な企業価値の向上のための自律的な対応が図られることを通じて、会社、投資家、ひいては経済全体の発展にも寄与することとなるものと考えられる」²としている。

コーポレートガバナンス・コードは、ステークホルダーたる株主がその権利を適切に行使することができる環境の整備を行うことなどを定めたものであり、その実施を一律に義務付けるものではなく、「コンプライ・オア・エクスプレイン」として、何らかの事由でそれを実施（コンプライ）しない場合は、投資家にその理由を説明（エクスプレイン）することを求めている。

- ② 学校法人制度の改善においても、私立学校法等の法令に基づくだけでなく、私立学校の自主性・自律性を最大限に発揮し、私学団体等が自ら行動規範を定め、

¹ 私学助成の「経営強化集中支援事業」における調査票での中長期計画の要件では、「中長期計画に中長期計画期間内の財務計画が含まれていること」が含まれている。「中長期計画」とは、理事会を含む必要な機関決定を経ているものとし、「財務計画」には、少なくとも当該中長期計画の期間に対応する各年度の資金収支計算書（又は内訳表）及び事業活動収支計算書（又は内訳表）の見込数値を推計した表が含まれていることとし、次年度から実施する中長期計画であり、理事会を含む必要な機関決定を経ているものも含むとしている。

² コーポレートガバナンス・コード（株式会社東京証券取引所、2018年6月1日）p1 参照

学生や保護者を中心としたステークホルダーに対して積極的に説明を果たすとともに、学校法人を運営する者が経営方針や姿勢を自主的に点検し、私立学校の健全な成長と発展につなげていくことが考えられる。まずは、文部科学大臣所轄法人を中心とした団体において取組を開始することが想定され、その際、例えば以下の事項について盛り込むとともに、取組状況を点検していくことが考えられる。

ア. 経営の強化

- (ア) 経営と教学の連携・協力の在り方
- (イ) 中長期計画に盛り込むべき内容
- (ウ) 危機管理を含めたコンプライアンスの在り方 など

イ. ガバナンスの強化

(ア) 理事会機能の実質化

- a 理事会の議決事項の明確化
- b 理事会への業務執行者の報告
- c 外部理事の適切な人数
- d 外部理事に対する十分な情報提供（非常勤監事、評議員も同様）
- e 理事に対する研修機会の提供と充実（監事、評議員も同様） など

(イ) 監事機能の実質化

- a 監事監査基準・同規則等の作成
- b 重点監査項目を盛り込んだ具体的な監査計画及び監査結果を具体的に記載した監査報告書の作成
- c 理事会や評議員会等の重要会議への監事の出席のルール化
- d 監事監査支援体制の充実
- e 監事の選任方法の工夫・改善
- f 一定規模以上の学校法人における常勤監事の設置 など

(ウ) 評議員会機能の実質化

- a 評議員からの意見を引き出す議事運営の方法改善
- b 法人の規模に応じた評議員数の配置
- c 評議員会が監事選任の同意・不同意を検討するに当たり、目安とする監事の資質・専門性の整理 など

(エ) 情報公開の推進等

- a 学生や保護者、学内、学外など対象に応じた分かりやすい情報公開の推進
- b 経営状況の「見える化」による課題・成果の明確化と共有による改革の推進
- c 事業報告書に盛り込むべき内容
- d 学校法人が相当割合を出資する会社に関する情報公開の推進 など

(5) 役員の実任の明確化

- ① ガバナンスの基本は権限と責任の一致にある。責任を明確化することは権限の明確化につながることであり、両者があいまいな場合にガバナンスの齟齬が生じやすくなる。学校法人制度においては、平成 26 年の私立学校法改正により、理事について忠実義務が課された。これにより、仮に学校法人の理事の善管注意義務を免除する等の契約があったとしても、理事はその義務と同質である忠実義務を負わなければならないこととされた。なお、忠実義務は、報酬の有無や常勤非常勤の別を問わず発生し、無報酬の学外の非常勤理事であっても忠実義務を負うこととされている。

現行の学校法人制度においても、理事及び監事は、民法を根拠として善管注意義務や法人及び第三者に対する損害賠償責任を負うことになると考えられるが、改めて理事及び監事の義務及び責任に関する規定を定めるとともに、他制度を参考に、法人に対する責任が過重とならないよう、損害賠償責任の減免の規定を置くことも検討すべきである。他法人制度の状況を見ると、一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人については、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」という。）及び社会福祉法において、新たに善管注意義務が役員に適用されることを明確化し、役員の実任及び第三者に対する損害賠償責任の規定を整備している。

- ② 上記を踏まえ、役員の実任の明確化に関して、善管注意義務、理事及び監事の法人や第三者に対する損害賠償責任、評議員の実任、役員報酬に関する基準、利益相反行為の対象の拡大について、以下のとおり整理した。

ア. 善管注意義務

私立学校法上、理事及び監事の善管注意義務について規定した条文はないが、解釈上、理事及び監事と学校法人は、民法上の委任（民法第 643 条）又は準委任（民法第 656 条）の関係に立ち、私立学校法上の明文の規定はなくても、民法第 644 条又は第 656 条の規定により、善管注意義務を負うと考えられている。

一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人においては、「法人と役員…との関係は、委任に関する規定に従う。」と規定され、理事及び監事が善管注意義務を負うことが明確化されているので、私立学校法においても同様の規定を置くべきである。¹

イ. 理事及び監事の法人や第三者に対する損害賠償責任

私立学校法上、理事及び監事の損害賠償責任について規定した条文はないが、理事及び監事が善管注意義務に違反した場合には、学校法人に対し、債務不履行に基づく損害賠償責任を負い（民法第 415 条）、理事及び監事が第三者に損害を与えた場合には、当該第三者に対し、不法行為に基づく損害賠償責任を負

¹ 一般社団・財団法人法第 64 条、第 172 条第 1 項、社会福祉法第 38 条参照

うこととなる（民法第 709 条）。

一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人においては、さらに、理事及び監事について法人に対する任務懈怠によって生じた損害を賠償する責任やその職務を行うについて悪意又は重大な過失があったときは、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を負うこととしているため、私立学校法においても同様の規定¹²を置くことが考えられる。なお、その際、責任が加重となり、高額の賠償責任を負担することを恐れて経営判断が萎縮することがないように、理事及び監事の法人に対する損害賠償責任の減免の規定を整備すべきである³。

ウ. 評議員の責任

現状においても評議員には民法上の善管注意義務及び損害賠償責任の規定は適用されると考えられるが、理事及び監事と同様に私立学校法上明確化すべきか、特に、私立学校法第 42 条第 2 項に基づき、寄附行為により評議員会の議決を要するものとした場合に明確化が必要かが問題となる。平成 16 年の私立学校法改正の施行通知⁴においては、「議決を要することとしている場合についても、理事会が業務の決定を行うに当たり、評議員会の意思を確認する方法として同意の議決を必要としているという性質のものであり、学校法人の運営についての最終的な責任は理事会が負う」とされており、評議員会の権限が強化された一般財団法人、社会福祉法人と比べて、学校法人の評議員会の権限は限定されていることから、統一的に善管注意義務の明示や法人及び第三者に対する損害賠償責任の規定を、理事及び監事と同様に整備することは慎重に検討すべきと考える。

エ. 役員報酬に関する基準

現状、私立学校法において役員報酬に関する基準は規定されておらず、各学校法人において独自に基準等を定めている。一方、公益財団・社団法人、社会福祉法人においては、役員報酬基準の策定が義務付けられており⁵、学校法人についても役員報酬に関する規定を整備すべきである。また、報酬基準の透明性を確保する観点から、評議員会に、その策定に際してあらかじめ意見を聴くこととすべきである。

オ. 利益相反行為の対象の拡大

学校法人と理事の利益が相反する事項については、理事は代表権を有さず、この場合には、所轄庁は、利害関係人の請求により又は職権で、特別代理人を

¹ 一般社団・財団法人法第 111 条、第 198 条、社会福祉法第 45 条の 20 第 1 項～第 3 項参照

² 一般社団・財団法人法第 117 条、第 198 条、社会福祉法第 45 条の 21 参照

³ 一般社団・財団法人法第 112 条～116 条、第 198 条、社会福祉法第 45 条の 20 第 4 項参照

⁴ 「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 日付け 16 文科高第 305 号 文部科学事務次官通知）

⁵ 社会福祉法第 45 条の 35 参照

選任しなければならないと規定されている（私立学校法第 40 条の 5）。なお、私立学校法第 40 条の 5 でいう理事とは、理事長及び寄附行為によって代表権を与えられている理事を指すと解される。

一方、会社法における利益相反取引については、代表権の有無に拘わらず、取締役が自己又は第三者のために株式会社と取引をしようとするときは、取締役は当該取引について重要な事実を開示し、取締役会の承認を受けなければならないとされている¹。

私立学校法における利益相反行為に関する規定の課題としては、①学校法人と代表権の無い理事との取引が利益相反行為の対象外となっていることや、②特別代理人は所轄庁が選任することとなっているが、実態として、文部科学大臣所轄法人については多くの場合、学校法人からの推薦に基づき選任していることが挙げられる。また、特別代理人の選任を経ずに行われた利益相反行為については、事後的に理事会が追認することで、当該利益相反行為を有効とすることは可能であるとされており²、追認を可能としているのであれば、特別代理人の選任を不要とし、会社法と同様に理事会の承認のみを求める方が合理的とも考えられる。

一般社団法人、一般財団法人及び社会福祉法人においても、会社法に準拠した規定が置かれており、私立学校法においても、会社法を参考に、代表権の有無にかかわらず、理事が自己又は第三者のために学校法人と取引するときは利益相反行為の対象とするとともに、関連する損害賠償等の規定³を整備すべきである。

（6）理事・理事会機能の実質化

学校法人全体の運営に、すべての理事が責任を持って参画し、各理事が適切に職務を遂行するためには、内部統制システム（法令遵守体制等を含む）の体制整備及び運用を含め、理事会における議決事項の明確化、理事会への業務執行者の報告事項の明確化、適時・適切な実効性ある理事会の開催、学内理事及び外部理事の役割の明確化、研修の強化等の理事会機能の実質化・実効性確保の方策が必要である。

特に私立学校法第 38 条第 5 項に規定する外部理事については、組織運営体制へのチェックの機能を果たすとともに、厳しい経営環境と社会の変化に対応するため、経営計画の策定等、その知見の活用を図っていくことが重要である。そのため、外部理事の人数について複数名とするなど適切なものとするとともに、人選にあたっては十分な配慮と、就任後における理事会開催の事前・事後の十分な支援が必要である。

また、改革を進めるためには、経営サイドと教学サイドの連携が重要である。

¹ 会社法第 356 条第 1 項、第 365 条第 1 項、第 369 条 2 項（特別の利害関係を有する取締役は、議決に加わることができない）

² 民法第 113 条第 1 項参照

³ 会社法第 365 条第 2 項、第 369 条第 2 項、第 423 条第 3 項、第 428 条第 1 項及び第 2 項

私立学校法において教学サイドの代表者たる学長等は理事会の構成員となっており、主な理事が集まったいわゆる常任理事会を設けている場合にはそのメンバーとするなど、各学校法人において経営と教学の連携を図っていくとともに、経営情報について十分に教職員と共有するなど、改革への教職員の参加意識を高めていくことが必要である。

(7) 監事機能の実質化

- ① 監事は学校法人の業務、すなわち理事会による業務執行の意思決定や理事長等による業務執行等、法人における対内的な業務及び理事長等による学校法人を代表して外部に対して行う業務を監査する機関であり、学校法人の管理運営を適正に行うために重要な役割を果たすものである。平成 16 年の私立学校法の改正では、「監査報告書の作成、理事会等への提出」（第 37 条関係）、「外部監事の選任」（第 38 条関係）、「評議員会の同意を得て理事長選任及び任期・解任等手続の明確化」（第 30 条及び第 38 条関係）、「評議員との兼職禁止」（第 39 条関係）の規定が整備され、監事機能の強化が図られた。

その後の公益法人改革や社会福祉法人制度改革においては、理事の行為の差止請求や理事の監事への報告義務が定められるなど、監事機能の一層の強化がなされており、学校法人制度においても、監事機能の実質化を図るためこれらの仕組みを導入すべきである。

また、現行制度において、監事の選任に関しては、評議員会の同意を得て理事長が選任するとしているが、監事を選任する際、業務執行の責任者である理事長の判断のみで選任するのではなく、最終的な意思決定機関である理事会における審議を踏まえて選任することが適当である。また、私立大学版ガバナンス・コード等において、例えば、別途、監事の推薦のための委員会等の設置に関する定めを設けるなど、監事機能の実質化に向けた工夫を行うことも考えられる。

なお、理事会・監事・評議員会の相互の適切な牽制機能の観点からは、監事の行動が学校法人にとって適切なものとなるよう、(5)「役員の実任の明確化」と合わせて制度の改善を行うことにより、真に監事機能の実質化が図られるとの点も重要である。

- ② 以上を踏まえ、主要な論点である理事の行為の差止請求、理事の監事への報告義務、監事の職務対象の明確化、監事の理事会招集請求権について、以下のとおり整理した。

ア. 理事の行為の差止請求

一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人においては、監事に理事の違法行為等差止請求権を付与しており¹、私立学校法においても同様の規定を置くべきである。当該規定により、監事は、当該請求権に基づき、理事に対し、著

¹ 一般社団・財団法人法第 103 条、第 197 条、社会福祉法第 45 条の 18 第 3 項参照

しい損害が生ずるおそれがあるときは違法行為等を差し止めることを請求でき、理事が従わない場合には、最終手段として裁判所に法的手続（仮処分命令）を申し立てることができるようにすべきである。

イ. 理事の監事への報告義務

一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人においては、理事は、法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、当該事実を監事に報告しなければならないとしており¹、私立学校法においても同様の規定を新たに置くべきである。

ウ. 監事の職務対象の明確化

監事の職務対象としては、学校法人の業務及び財産の状況の監査が明文化されているが、監事の監査対象である「理事の業務執行」が明文化されていないことから、その旨を明確化すべきである。²

また、監事の職務対象として規定されている「学校法人の業務」は、財務面に限定されるものではなく、学校法人の業務の中心である教学面から捉えた学校の運営も含まれるものである。個々の教育研究内容に立ち入ることは適当ではないが、例えば、学部・学科の改組や学生・生徒の募集計画、自己点検評価サイクルの稼働状況等、法人経営の重要な要素となる教学的な面については、各法人において、監事監査の対象として明確に位置づけることが求められる。

エ. 監事の理事会招集請求権

一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人においては、理事が不正行為をしている場合等に、監事の理事に対する理事会招集請求権を認めており³、私立学校法においても、理事会において法人の自主性に基づく自律的な改善を目指す観点から、理事長に対して理事会招集請求できるように新たに規定すべきである。

- ③ この他に、監事の職務機能である理事及び理事会並びに理事長等の業務執行者への牽制機能をより実効性あるものとするため、各学校法人において監事監査基

¹ 一般社団・財団法人法第 85 条、第 197 条、社会福祉法第 45 条の 16 第 4 項参照

² 評議員会について規定する私立学校法第 43 条では、「評議員会は、学校法人の業務若しくは財産の状況又は役員の業務執行の状況について、役員に対して意見を述べ、若しくはその諮問に答え、又は役員から報告を徴することができる」と「学校法人の業務」とは書き分けて「役員の業務執行の状況」について規定している。また、平成 16 年の私立学校法改正時における内閣法制局への説明資料においては以下の整理としていた。「私立学校法第 36 条においては、学校法人の業務は原則として理事の過半数により決することとされており、この業務の執行は代表権を有する理事が行うとされている。すなわち「法人の業務」は「理事の業務執行」を包含する概念と解することができる。監事の監査内容を「法人の業務」とした場合、具体的には「理事の業務執行」のほか、理事会の運営や業務決定の妥当性等も監査対象に含まれることになると解される。（中略）逆に監査範囲が縮小するとの誤解が生じかねないことから、確認的に「財産の状況」についても規定を存置することとする。」

³ 一般社団・財団法人法第 101 条、社会福祉法第 45 条の 18 第 3 項参照

準・同規則等を作成するとともに、重点監査項目等を盛り込んだ具体的な監査計画を定め、関係者に周知を図ることも望ましい。

また、監事の監査報告書については、法人の課題を明確にできるよう、記述内容を充実させていくべきである。また、その際、私学団体等と文部科学省が協力し監査報告書のひな形を示し、各法人に充実した監査報告書の作成及び公表を義務付けることも検討すべきである。

さらに、2人以上置くこととされている監事については、業務の継続性が保たれるよう、監事相互の就任・退任時期について十分考慮すべきであり、また、監事の機能強化の観点から、機関としての監事会を定めることも有用と考えられる。

加えて、上記職務を実効的に遂行するためには、学校法人の規模に応じて、監事の業務を支援するための体制整備（例えば、補助者の設置及び内部監査室との連携等）を図っていくことが重要である。また、以上の措置は、私立大学版ガバナンス・コードに盛り込むことが考えられる。

（８）評議員会機能の実質化

- ① 学校法人における評議員会は、学生・保護者・教職員のみならず、卒業生を含めた社会の人々により構成され、理事会の意思決定に関してチェックを行う役割とともに、直接に学校の運営に携わる者も含む、様々な関係者が議論することで、学外の視点を含めた多様な観点から理事会の運営に対して提言を行う諮問機関として重要な役割を担っている。こうした仕組みは、私立学校の長い歴史的沿革の中で育まれ、私立学校の発展を支えてきた。

また、私立学校制度においては、設置主体である学校法人は、私立学校法に規定されている一方、事業の中核である学校については、別途、学校教育法において規定されており、私立学校の経営を考えた場合、教学組織との関係を踏まえつつ経営を考える必要があるとの面で他法人制度と大きく異なっている。

これらの点からすれば、評議員会を議決機関とする公益法人や社会福祉法人等との制度と異なり、学校法人の評議員会については諮問機関としての位置づけを維持すべきである。

- ② 学校法人制度における評議員会の意義と平成 16 年の私立学校法改正の趣旨を踏まえつつ、制度に期待される機能が十分に果たされるよう、評議員会機能の実質化に関して、理事と評議員の兼務、中長期計画策定への関与、役員報酬基準への関与について、以下のとおり整理した。

ア．理事と評議員の兼務

現行の私立学校法では、評議員の中から少なくとも 1 名の理事を選出することを規定している。上述のとおり、評議員会は理事会の意思決定に対してチェックを行う役割とともに、幅広い意見を総合的に学校運営に対して提言する諮問機関としての役割を担っている。チェック機能について着目した場合、理事と評議員の兼務は好ましくないとの見方もあるが、学校運営に対してそれぞれの立場から幅広い意見を議論し、提言するという諮問機関としての機能に着目

した場合、兼務は必ずしも妨げられないと考えられる。

評議員会機能の実質化の観点から、評議員会が理事会とは異なり、諮問機関としての役割が果たせるよう、評議員会の際に、当該議案の担当理事は執行部としての説明に徹し、評議員からの意見を引き出すように努めること、法人の規模に応じて理事の数に対して十分な数の評議員を置くことなど、運営上の工夫が考えられる。これらについては私立大学版ガバナンス・コードに盛り込むことも考えられる。

イ. 中長期計画策定への関与

文部科学大臣所轄法人については、高度人材を育成する機関として、中長期的観点に立った計画的な経営が特に求められるとの観点から、中長期計画の策定に際して評議員会にあらかじめ意見を聴くこととすべきである。

その際、単に事後的な報告だけでなく、計画策定、実施過程のそれぞれの段階で評議員会が積極的に関わり、18歳人口が急減する時代における安定的な学校法人の運営のために、学校を支える関係者により構成される評議員会の知見を借り、積極的にその協力を求めるべきである。併せて、その前提として、評議員に対し定期的又は事前に情報を提供するとともに、学校法人が評議員との協働の機会を設定することや、監事が評議員会で意見を述べる機会を設けることなど、評議員会が活性化するための条件を整えるべきである。

ウ. 役員報酬に関する基準への関与

役員報酬に関する基準の策定を新たに学校法人に義務付けるに際して、報酬基準の透明性を確保する観点から、その策定に際してあらかじめ評議員会に意見を聴くこととすべきである。

3 学校法人の情報公開の推進

(1) 学校法人に関する情報公開制度

学校法人の情報公開については、平成 16 年の私立学校法改正により、財務情報の公開を中心に取組が進められてきた。また、教学に関する情報は平成 22 年に学校教育法による情報公開が規定されている。¹

さらに、私学助成に関して、私立学校振興助成法に基づき財務書類等の所轄庁への届出が義務付けられており、私立大学等経常費補助金又は都道府県による私立高等学校等経常費補助金の交付を受ける学校法人は、私立学校振興助成法第 14 条に基づき、学校法人会計基準に従い会計処理を行い、資金収支計算書、事業活動収支計算書、貸借対照表、資金収支計算書に附属する資金収支内訳表及び人件費支出内訳表、活動区分資金収支計算書、事業活動収支計算書に附属する事業活動収支内訳表、貸借対照表に附属する固定資産明細表、借入金明細表及び基本金明細表を作成し、原則として、当該年度の翌年度の 6 月 30 日までに文部科学大臣又は都道府県知事に届け出なければならないとされている。

文部科学省においては、上記の届出のあった書類に関して開示の請求があった場合は、これらの書類のうち資金収支計算書、資金収支内訳表、事業活動収支計算書、事業活動収支内訳表の大科目に係る金額(ただし補助金収入については小科目まで。また、資金収支内訳表及び事業活動収支内訳表については学校部門のみ)及び貸借対照表の大科目並びに中科目に係る金額についてのみ開示の対象としている。

学校教育法	私立学校法	私立学校振興助成法
○大学の自己点検・評価の結果の公表(法 109 I) ○認証評価の結果の公表(法 110IV、規 171) ○教育情報の公表(法 113、規 172 の 2)	○利害関係人に対し財務書類等を閲覧に供する義務(法 47 II)	○財務書類等の所轄庁への届出(法 14 II) ※ 届出のあった書類について情報公開法又は情報公開条例に基づき開示請求があった場合には、従来から、その一部を除き開示がなされている。

¹ (参考) 情報公開制度の沿革

【平成 3 年】大学設置基準において、大学は教育研究活動状況について、自己点検・評価し、結果を公表するよう努めることとされた。

【平成 11 年】大学設置基準において、大学は教育研究活動状況について、自己点検・評価し、結果を公表することが義務付けられた。

【平成 14 年】中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」において、設置認可制度の弾力化や第三者評価制度の導入等を提言。同年、同答申を踏まえて学校教育法等が改正され、大学の自己点検・評価及び結果の公表について学校教育法に規定された。(※従前の大学設置基準等における同様の規定は削除。) また、認証評価制度が新たに導入され、その結果の公表も義務付けられた。(施行は平成 16 年 4 月)

【平成 16 年】学校法人が公共性の高い法人としての説明責任を果たし、関係者の理解と協力を一層得られるようとの観点から、私立学校法が改正され、利害関係人から請求があった場合には、学校法人は財産目録等を閲覧に供することが義務付けられた。(※平成 18 年の公益法人制度改革関連 3 法公布を踏まえた私立学校法改正の際には、情報公開に係る規定は、特に変更は加えられなかった。)

【平成 19 年】教育基本法に大学についての定義が新設されたことを踏まえ、学校教育法が改正され、大学は教育研究活動の状況の公表が義務付けられた。

【平成 23 年】大学が社会に対して説明責任を果たすとともに、その教育の質を向上させるため、平成 19 年の学校教育法改正で規定の公表義務について、学校教育法施行規則で公表すべき情報を明確化。

	私立学校法関係	私立学校振興助成法関係
作成 義務 文書	○貸借対照表 ○収支計算書 ○監事監査報告書 ○財産目録 ○事業報告書	○貸借対照表及び附属する明細表 ○資金収支計算書、附属する内訳表及び活動区分資金収支計算書 ○事業活動収支計算書及び附属する事業活動収支内訳表 ○公認会計士又は監査法人の監査報告書 ○収支予算書
公開 対象 者	当該学校法人の設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人	所轄庁（文部科学大臣等）に対し、情報公開請求があった場合、大科目等を公開

(2) 学校法人に関する情報公開の充実

- ① 学校法人については上記のように複層的に情報の公開が定められているが、社会からの信頼を高め、その支援を受けるためには、外部性・透明性を高め、チェック機能を向上させるだけでなく、積極的な情報の提供・発信を行っていくことが重要であり、学校法人関係者だけではなく、社会に向けた情報の公開の推進が必要である。また、情報公開は、これらの観点のみならず、経営状況を「見える化」し、学校法人の抱える課題を顕在化させるとともに、これまでの取組の成果を明確にする経営改革の観点からも重要である。

特に学校法人については、多くの情報が既に自主的に公開されている状況や、会社の制度のみならず他の公益法人制度を含め改革が進められ、公益性を有する法人としての社会に対する説明責任の在り方が大きく変化している状況を踏まえ、高い公益性を有すべき学校法人制度として、情報公開等のさらなる促進が必要である。

- ② 公益法人制度改革等により、公益財団法人等の情報公開が進んでいること、また、学校法人に関する多くの情報がホームページ等によりすでに自主的に公表されている現状に照らし、公益財団法人制度や社会福祉法人制度において、一般市民を対象に閲覧対象となっている寄附行為、役員等名簿については、私立学校法上、公開を進めることとすべきである。

その際、大学を設置する各学校法人については、文部科学大臣所轄法人として、全国にわたる立地を前提とした制度であり、また、高等教育機関として長期かつ安定的な運営が特に求められるとの観点から、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、監事の監査報告書については閲覧の対象者を利害関係人から一般市民に改めるとともに、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、監事の監査報告書については公表の対象とすべきである。

一方、高等学校以下の学校のみを設置する都道府県知事所轄法人については、中小規模の法人が多く、地域的に限られた運営を行っており、また、私学助成などを通じて各都道府県における独自の監督を行っており、財政状況等について広く全国を対象に公表することを義務付けることには慎重であるべきである。

一般財団法人では、収支計算書について、医療法人（財団）では貸借対照表と収支計算書について、一定規模以上の法人に対してのみ一般市民への公表（公告）を義務付けており、他法人制度においても規模の違いにより情報公開の扱いについて差を設けているところである。

なお、学校法人については、現在の学校法人会計基準が私立学校振興助成法に基づき、私学助成を受ける学校法人が適切な会計処理を行うための基準として制定されたものであることを踏まえ、社会に対する説明責任の観点等から、どのような情報を分かりやすく公表・説明すべきかについて引き続き検討することが必要である。

- ③ 事業報告書については、平成16年の私立学校法の改正において、財務書類を正しく理解できるよう、財務書類の背景となる事業の概要等を説明することを目的とする事業報告書の作成及び備置して閲覧に供することを義務付けた。一方、記載すべき内容については通知において「法人の概要」、「事業の概要」、「財務の概要」の3点について非常に簡潔な記載例を示しているのみである。単に財務書類の補足に留まらず、学校法人としての活動を学校関係者や社会に分かりやすく示すため、最低限記載しておくべき内容を文部科学省としてさらに詳細に示すべきである。

また、その際、日本公認会計士協会学校法人委員会が作成した「学校法人における事業報告書の記載例」も参考として、特に盛り込むべきものを示すべきである。

<記載すべきと考えられる事項例>

「法人の概要」…学校法人としての住所・連絡先、理事・監事・評議員の氏名、理事・監事の略歴（所属機関や職業等）、関係する学校法人

「事業の概要」…主な事業の目的・計画及びその進捗状況

「財務の概要」…収支及び財産の状況（経年比較等の活用）、経営改善に取り組んでいればその改善策

(3) 財務情報に関する会計監査

会計監査人による監査は、学校法人会計基準に準拠して、全体として適正に表示されているかとの観点から行われるが、監事による監査は、適切性・妥当性まで含めた会計監査・業務監査となる。会計監査人による監査を円滑に進めるとともに、監事による監査を効率的に行う観点でも両者が連携して監査に当たることが望ましく、定期的な会合を持つなど、両制度の協調を図ることが必要である。

また、現在、私立学校振興助成法に基づき行われている会計監査人による監査については、学校法人の財務情報の信頼性に第三者保証を与えるとの観点から、私学助成の有無にかかわらず行うこととし、私立学校法に根拠規定を移すことを検討すべきである。なお、その際、学校法人会計基準の適切な在り方については、助成制度においてその果たしてきた役割を十分に踏まえつつ、慎重に改善を検討すべきである。

(4) その他留意すべき事項

学校法人による株式会社の設立や出資は可能であり、近年、多くの学校法人にお

いて、学校法人内のあるいは複数の学校法人による共同調達や関連サービスの充実等に活用されている。また、研究成果の活用やインキュベーション施設の運営を通じたベンチャー企業の設立・出資についても盛んとなっている。

現在、学校法人の出資比率が2分の1以上である場合、私立学校振興助成法に基づく文部科学大臣への財務関係書類の届出等に当たり、学校法人の財務状況を当該会社と関連付けて適切に把握できるよう、その出資状況や当該会社から学校法人への寄付金額等について、学校法人の計算書類に脚注として記載するとともに、当該会社の経営状況の概要が把握できる資料を添付することを求めている¹。

今後の学校法人の経営強化に際して株式会社の設立や出資は重要なツールである一方、その運営について不明朗、不適切等との指摘を受けることがないよう、十分な配慮が求められる。学校法人において、出資比率が2分の1以上であるなど、密接な関係を有する会社の状況について学内外への適切な説明と情報公開を進めるとともに、例えば、そうした出資会社の監査役に学校法人の監事が就任し、学校法人本体と合わせた監督体制を構築すること、学校法人の監事と出資会社の監査役の連絡会を設けることなど、出資会社運営の透明性の確保に向けた取組の工夫が求められる。

¹ 「学校法人の出資による会社の設立等について」（平成13年6月8日13高私行第5号高等教育局私学部私学行政課長・私学部参事官通知）

4 文部科学大臣所轄法人を中心とした学校法人の経営の強化

(1) 私立大学が、限られた資源の中で強みを生かし・弱みを補いながら、求められる役割を最大限果たしていくためには、ガバナンスの強化により社会からの信頼とさらなる支援の獲得を図るとともに、経営強化の観点から学校法人間や大学間連携の一層の推進が必要である。「大学教育再生加速プログラム」における幹事校を中心とした成果の普及・発信の積極的な取組や、大学コンソーシアムの取組など、全国で多様な連携の取組が進んでいるが、大学間連携が単位互換等の緩やかな連携にとどまっている地域も見られる。

各私立大学の特色化・強みのある分野への資源集中を本格的に促していくため、複数大学が協力した授業や学生の募集、施設設備・調達・事務処理等の共同化や教育研究資源の有効活用のための連携など、支出の効率化を含め、さらに進んだ連携を促進し、効果的・効率的な学校運営を可能としていくことが必要である。また、制度的にも、建学の精神を踏まえながら、より多様な連携の在り方を模索すべきである。

(2) 連携・統合を支援する仕組み

① 学校法人や私立学校の連携・統合については、建学の精神や歴史的沿革、設立母体等との関係が異なる法人・学校間での連携・統合は困難な場合が多く、また、学校法人には株式会社のような持分という概念がないため、金融機関の仲介やM&Aなどを通じた連携・統合も進みにくく、仲介者の少なさから連携・統合に関する情報も限られている。連携・統合は学校法人の自主的な経営判断によることは言うまでもないが、連携・統合や事業譲渡を希望する法人に関して、財務状況・経営方針・役員の受入れ等に関する情報や条件について、日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」という。）等において必要な情報を収集し、条件の見合う法人へ情報提供を行うようなマッチングの仕組みを構築すべきである。

② その際、デュー・ディリジェンス（取引前の資産の適正評価）における専門家チームの組織化や、その費用の負担などについての諸課題の整理が必要となる。また、異なる建学の精神の大学が統合を行っていくに際して、どのような事例で成功しているのか事例と知見を蓄積し、活用することも重要である。

なお、連携・統合は、基本的には当事者の責任であり、私学事業団が破談時や連携・統合後のトラブルに関する責任について負うことのないよう、上記取組の推進に際して契約の工夫をすることなどが考えられる。

また、都道府県あるいは地域レベルでどのような人材を育成する必要がある、どのような学部・高等教育機関が必要かを検討してもらうことと併せて、地域における学校法人間・大学間の連携・統合等について、都道府県などにもコーディネート機能を担ってもらうべきと考える。

(3) 学部単位等での円滑な事業譲渡の在り方

① 18歳人口の急激な減少に対応していくためには、各学校法人の強みを生かし、弱

みを補い合う仕組みの構築が重要であり、学校法人や大学単位での連携・統合に加えて、学部・学科単位を含めた、より円滑な事業譲渡の在り方を考えるべきである。

現行制度においては、学校教育法に定める「設置者の変更」は学校単位であり、学部・学科単位で事業譲渡を行おうとする場合、一度学部・学科を廃止した後、新たに認可を受け、立ち上げる必要がある。

その際、特に、新たな学部・学科の立ち上げの事業認可の確実性をどの程度まで担保できるかに加えて、学生保護の観点から、学生等の在学契約等の扱いが重要となる。

- ② 学部・学科単位での事業譲渡に際して、高等教育の質保証に十分留意しつつ、中央教育審議会大学分科会将来構想部会において検討されている学部単位の事業譲渡の円滑化に向けて、認可の仕組みについては基本的な枠組みを維持しつつ、申請に必要な書類の精選等の改善を図るとともに、認可の際、学生が、同様の内容について継続して学修できるよう、学生・保護者への説明を求めるとともに、設置者変更等の際にその状況を確認することとすべきである。

その際、大学の設置者変更と異なり、所属大学が変わることから十分な学生への説明と、譲渡する元の大学について、残った学部等において教育研究の質が低下しないように留意することが必要である。

(4) 経営指導の充実方策

- ① 文部科学省では、従前より私学事業団との緊密な連携により、各学校法人の経営状況を把握し、学校法人運営調査等を実施した上で、経営状況の特に厳しい学校法人に対して個別に継続的な経営指導を行い、経営改善に向けた取組を促してきた。しかし、今後の18歳人口の減少を踏まえると、学校法人が経営力の強化に最大限の取組を行っても、なお経営困難な状況に陥る学校法人が生じることは避けられないと考えられる。

このため、検討会議の「議論のまとめ」では、「学校法人が経営破綻に陥らないよう、経営悪化傾向にある学校法人に対し、経営状況をよりきめ細かく分析した上で、早期の適切な経営判断が行われるよう支援し、状況に応じてさらに踏み込んだ指導・助言を行うことが必要である」と提言された。

- ② この提言を踏まえ、文部科学省では、平成29年10月から、学校法人運営調査委員会において検討を開始し、文部科学大臣所轄法人に対しては、①直ちに適切な経営改善に取り組みれば改善の余地がある状況の目安となる新たな指標の設定、②指標も活用した経営指導の強化、③それでもなお経営改善実績が上がらないなどの場合に経営判断を促す指導の実施など、新しい経営指導のスキームについて整理した。

今後は、学校法人に対して、新しい経営指導のスキームについて十分に周知を図ることにより、学校法人自らが行う自己の経営状態の見直し及び自主的な経営改善の取り組みを促し、その上で文部科学省による新たな指標を活用した経営指導を実施することが適切である。

5 学校法人の破綻処理手続の明確化

(1) 解散命令が発出された場合における不適切な清算人の排除

- ① 私立学校法では、学校法人は、ア 理事の3分の2以上の同意がある場合や、イ 寄附行為に定められた解散事由が発生した場合、ウ 所轄庁が解散命令を発出した場合などに解散すると規定されており¹、寄附行為に別段の定めがない限り、理事がそのまま清算人となり²、学校法人の清算手続を実施していくことになる。

具体的には、清算人は、債権者からの申出等を受け、学校法人の負債（債務）を確定するとともに、学校法人の財産を順次現金化し、債務の弁済を行う³。債務の弁済が完了した後、積極財産が残存している場合には、清算人は、当該財産（残余財産）を寄附行為に従って学校法人等に処分するか⁴、そうでなければ、残余財産は国庫に帰属することとなる⁵。

また、会社法や一般社団・財団法人法においては、法人が解散し、清算手続に移行する場合には、原則として取締役・理事が当然に清算人に就任すると規定されているが⁶、裁判所の解散命令によって法人が解散する場合には、例外的に、裁判所が清算人を選任するとされている⁷。さらに、保険業法においても、法人が解散し、清算手続に移行する場合には、原則として取締役が当然に清算人に就任すると規定されているが、裁判所の解散命令によって法人が解散する場合には、例外的に、所轄庁が清算人を選任するとされている¹。

	会社法や一般社団・財団法人法	保険業法
一般的な解散の場合	取締役・理事が当然に清算人に就任。	取締役が当然に清算人に就任。
解散命令による場合	裁判所が清算人を選任。	所轄庁が清算人を選任。

- ② 私立学校法では、学校法人が法令の規定等に違反し、他の方法により監督の目的を達することができない場合には、当該法人に対して解散命令を発出することができるが、この場合、法人の理事にも問題があり、清算人に就任させることが適切ではないことも想定される（実際、過去に文部科学大臣が解散命令を発出した事例において、法令違反を行っていた学校法人の理事が清算人に就任したため、法的手続きを経て文部科学省が裁判所に要請を行い、清算人を解任させたことがある）。このため、私立学校法においても、他法人制度に倣い、解散命令によって学校法人が

¹ 私立学校法第50条第1項第1号、第2号、第6号等参照

² 私立学校法第50条の4参照

³ 私立学校法第50条の8第1項参照

⁴ 私立学校法第51条第1項、第30条第3項参照

⁵ 私立学校法第51条第2項参照

⁶ 会社法第478条第1項第1号、一般社団・財団法人法第209条第1項第1号参照

⁷ 会社法第478条第3項、一般社団・財団法人法第209条第3項参照

解散した場合には、所轄庁が清算人として相応しい人物を選任することができる仕組みを設けるべきである。

	理事の同意による解散等	解散命令による解散
現行法	理事が当然に清算人に就任	理事が当然に清算人に就任
	↓（変更なし）	↓（変更すべきではないか？）
制度改正	理事が当然に清算人に就任	所轄庁が清算人を選任する仕組みが必要ではないか？

なお、清算人は弁護士が務めることが通例だが、所轄庁が選任することとする制度の趣旨を実質化するためには、所轄庁は、学校法人の制度・業務等に対する理解が深く、清算人候補者となり得る専門家のリストを、私学事業団、私学団体、弁護士会等の関係機関と協力しながら備えておくことが必要である。また、文部科学省は、解散命令に伴う清算人の選任について都道府県から相談があった場合には、適切に情報提供等を行うことが求められる。

（２）破産手続や民事再生手続における申立ての円滑化

- ① 学校法人が支払不能又は債務超過に陥っている場合には、裁判所は、理事又は債権者の申立てにより又は職権で、破産手続開始の決定を行う²。なお、理事は、学校法人が債務超過に陥っている場合には、直ちに破産手続開始の申立てをしなければならないとされている³。また、民事再生手続においては、債務者及び債権者による申立てが認められており⁴、裁判所は、学校法人について、支払不能又は債務超過のおそれが認められ、あるいは、事業の継続に著しい支障を来すことなく弁済期にある債務を弁済することができないときは、再生手続開始の決定を行うこととされている⁵。

	申立権者	手続開始原因
破産手続	<ul style="list-style-type: none"> ・ 理事 ・ 債権者 ・ 清算人 ・ 裁判所の職権 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支払不能 ・ 債務超過
民事再生手続	<ul style="list-style-type: none"> ・ 債務者（理事会決定を経て理事長が行う） ・ 債権者 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支払不能のおそれ ・ 債務超過のおそれ ・ 業の継続に著しい支障を来すことなく弁済期にある債務を弁済することができないとき

¹ 保険業法第 174 条第 1 項参照

² 私立学校法第 50 条の 2 第 1 項、破産法第 15 条第 1 項、第 16 条第 1 項、第 18 条第 1 項、第 19 条第 4 項、第 1 項第 1 号参照

³ 私立学校法第 50 条の 2 第 2 項参照

⁴ 民事再生法第 21 条第 1 項、第 2 項参照

⁵ 民事再生法第 33 条第 1 項、第 21 条参照

この点、金融機関等及び農水産業協同組合については、それぞれ監督庁に破産手続及び民事再生手続の申立権が付与されている¹。

私立学校法では、所轄庁による破産手続開始の申立てが行われ、破産手続が開始されると、学校法人は解散することとなり（破産手続開始決定は解散事由とされている）、その意味では、所轄庁による破産手続開始の申立ては、解散命令と同じ法的効果を有しているといえる。このため、このような重大な法的効果を有する権限を、財務状況の悪化（支払不能又は債務超過）という理由のみで、所轄庁が発動できる制度を導入することは、私学の自主性への信頼を基礎としつつ、学校法人の法令違反や運営の著しい不適正を要件とし、重大な問題がある学校法人のみを対象として、解散命令に至るまでの間に段階的な措置を設けた平成 26 年の私立学校法改正の趣旨に鑑みて、慎重に検討すべきである。

- ② 財務状況の悪化した学校法人への指導に関しては、現在、新たな指標を設定し、法人の自主的な経営改善を一層推進するとともに、経営改善に向け指導の強化と、資金ショートのを恐れを含む経営困難な場合には、学校法人自身の経営判断を促すという新しい経営指導のスキームを実施する予定であり、財務状況の悪化という状況に対しては、この枠組みの中で対応していくのが適当と考える。

なお、過去に、文部科学大臣が学校法人に対して解散命令を発出した事例において、清算人が当該学校法人について破産手続開始の申立てを行わず、結局、私学事業団が債権者として破産手続開始の申立てを行ったことがあった。このように、解散命令による解散の場合に、適切に手続を進めるための仕組みとしては、前述のとおり、解散命令が発出された場合に、所轄庁が適切な清算人を選任する仕組みを整えることによって適切な破産手続開始の申立てが行われることが担保されるものであり、所轄庁に破産手続開始の申立てを行う権限まで付与する仕組みについては慎重に検討すべきである。

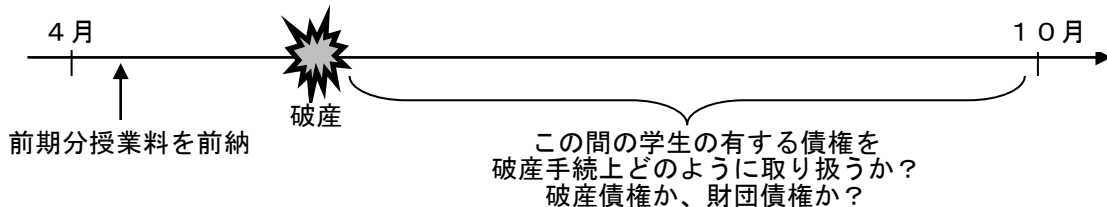
民事再生手続は、事業の継続を前提にその立て直しを図るものであり、一義的には、債務者の意思に基づいて行われるべきものであるが、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律等においては、金融機関の行う業務の性質に鑑み、特別に、所轄庁にも再生手続開始の申立権が付与されている。

私立学校法の目的が、私立学校の特殊性に鑑み、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展を図ることであり、まずは私立学校の自主性を重んじるという法の趣旨を踏まえれば、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律等に定められている、再生手続開始の申立権を所轄庁に付与する仕組みについては、慎重に検討すべきである。

- (3) 破産手続において、前納授業料の返還債権の優先順位が、在学契約の特性を踏まえて、破産管財人によって適切に整理されるための運用上の工夫

¹ 金融機関等の更生手続の特例等に関する法律第 446 条第 1 項、第 490 条第 1 項、農水産業共同組合の再生手続の特例等に関する法律第 3 条第 1 項、第 29 条第 1 項参照

- ① 授業料は、学期のはじめに、半期ごと（又は一年ごと）に前納されるのが通例であるが、学校法人が学期途中で破産すると、教育事業が廃止され¹、学生は、その後、授業を受けることができなくなる。学生は、学校法人に対し授業料を前納している以上、授業を受けあるいは必要な教育施設等を利用させるよう請求する権利を有しているが（以下「学生の有する債権」という。）、このような権利が破産法上どのように取り扱われるか（破産債権となるのか、財団債権となるのか²）が問題となる。



この点、従来、学生の有する債権は破産債権と考えられてきたようである³。この考え方に従えば、学生の有する債権は、租税債権や労働債権等の財団債権に劣後し、これらの債権額を超える十分な破産財団（配当の原資となる財産）が形成されなければ、破産手続において配当を受けることはできない。また、配当が受けられたとしても、破産債権への配当率が数%にとどまることもあるため、学生の保護は十分とはいえず問題である。

- ② これに対し、近時、破産法第 53 条及び第 54 条（双方未履行双務契約に関する規定）を適用し、学生の有する債権を財団債権として扱うべきではないかという解釈論が提唱されている⁴（以下「財団債権説」という。）。
主な内容は、次のとおり。

ア. 破産法上、ある契約が「双方未履行双務契約」（両当事者が負担する債務がいずれも履行されていない状態の契約）に該当し、これが解除された場合には、相手方が破産者側に対して有する原状回復請求権（例えば、学生が有する前納授業料の返還請求権など）は、財団債権として保護されることとなっている⁵。

イ. 授業料は、学期のはじめに、半期ごと（又は一年ごと）に前納されるのが通例であるため、在学契約は、半期や 1 年など前納授業料に対応する期間（学期）ご

¹ 破産法第 36 条参照

² 破産債権とは、破産者に対し、破産手続開始前の原因に基づいて生じた財産上の請求権であって、財団債権に該当しないものをいい（破産法第 2 条第 5 項）、破産者に対する一般の債権はこれにあたる。これに対し、財団債権とは、破産管財人の報酬や、租税債権・労働債権の一部など、破産手続によらないで破産財団から随時弁済を受けることができる債権をいう（破産法第 2 条第 7 項）。破産債権は、財団債権に劣後し、財団債権が全て弁済されない限り、破産債権者は破産手続において配当を受けることはできない（破産法第 151 条）。

³ 道下徹＝小島浩『特殊問題を擁する破産事件（2）—病院・学校』375 頁、岩崎保道『私立大学倒産時代における再建手法と破産処理についての研究』137 頁参照

⁴ 日本私立大学連盟経営委員会『学校法人の経営困難回避策とクライシス・マネジメント』29 頁以下、大村雅彦『学校法人の倒産と学生の権利に関する一試論』951 頁以下参照

⁵ 破産法第 54 条第 2 項、第 53 条第 1 項参照

とに分断されていると見る余地がないわけではない。しかし、学生は入学すれば卒業まで在籍するのが通例であり、その間、在学契約も継続することが前提となっている以上、卒業までの期間、1つの契約が継続していると見るべきである。

ウ. 在学契約の特性をこのように理解すれば、最終学期の授業料がすでに納付されている場合以外は、学校法人の教育役務を提供するという債務も、学生の授業料を納付するという債務も、履行が完了しているとはいえず、このような在学契約は「双方未履行双務契約」に該当する。したがって、学校法人が破産した後、在学契約が解除され、教育事業が廃止された場合には、学生の有する債権は財団債権として保護されることとなる。

このように、一般的には、学生は標準修業年限で卒業するまでの間、大学に在籍することを前提に入学し、大学は学生が標準修業年限をもって学位授与に必要な単位を取得できるよう教育プログラムを提供しているという実態を踏まえれば、毎回の授業料等の支払いは、いわば、標準修業年限トータルで必要な費用が合理的な範囲で分割して納められていると整理できると考えられる。

- ③ また、一般的な学生の認識及び学校による教育プログラム提供の実態と定期的に支払われている授業料等の意義を踏まえれば、在学契約は、年度の前期・後期や1年といった、その都度納める授業料等の期間に限って教育を受ける契約ではなく、基本的には、標準修業年限の間在学して教育を受けるという一つの契約が継続しているものと整理できると考えられる。

個別具体の学校法人の破産事案における学生の有する債権についての最終的な判断は破産管財人が個別具体の状況に応じて行うものではあるが、学校法人と学生との間で、上記のような在学契約の特性を明確にしておくことができれば、学生の有する債権は、一般的・基本的には財団債権として保護されやすくなるものと考えられる。

なお、一般的に、学校法人と学生との間において在学契約書は交わされていないが、在学契約の特性を明記するのに適当と考えられる文書としては、学校が入学者全員に配布し、それに従って入学者が手続等を進めることになる、入学案内や入学手続の手引き等が考えられる。そういった文書に、在学契約の特性を明確にするために、授業料等の学納金は、標準修業年限を基本とする卒業までの間の教育を受けるのに必要な金額を、便宜上、分割して納入させるものという趣旨の文言を盛り込んでおくことなども考えられる。

このような整理について、さらに専門家に確認した上で、学校法人が破産した際の授業料等の適切な返還の促進に資するよう、有効と考えられる方策について文部科学省から学校法人に通知することも有効である。

(4) 緊急時に学生を受け入れる相互扶助の仕組み等の転学支援の在り方

学校法人を解散する場合には、在学学生を卒業させてから解散することが大原則である。

学校法人が解散するにあたり、解散の手順の参考となるよう、私学事業団が平成23年3月に私立学校運営の手引き第4巻「私学の自主的な撤退に当たっての留意事項」をまとめている。同手引きにおいては、学生募集停止に向けて準備すべき事項や学生募集停止後、大学等の廃止までに行うべき事項などがすでに記載されているが、例えば、大学等を廃止した学校法人の実例やその取組の紹介、解散に至るまでのより詳細な検討課題や事務的・法的な手続き等を記載するなど、学校法人が自主的な撤退を検討するにあたって参考となるよう、さらに内容を具体化して充実させていくことが考えられる。

それでもなお、学生を抱えたまま解散せざるを得なくなった緊急時の学生受入れの相互扶助について、一義的には、在学生を抱えたまま解散せざるを得なくなった学校法人が、学生受入れに協力する大学等を探すなどの取組を行う必要があるが、例えば、学生の学びの継続性の維持に資するため、単位互換や共同教育課程を実施するコンソーシアムの参加大学間において、各学校法人の自律的で健全な学校経営を前提としつつ、参加校が学生を抱えたまま破綻せざるを得ない万が一の経営危機に陥った場合には、相互に学生受入れに協力する趣旨の了解事項をまとめておくことも考えられる。

さらに、機関間の協力を整えたとしても、学生が別の大学への転学を模索することも考えられる。については、学生が次の学びの機会を探しやすいよう、各大学の編入手続や放送大学における学び等の情報提供の充実も、学生への一助になると考えられる。

(5) 学校法人が解散した場合の学籍簿の扱い

解散する学校法人が設置する学校の学籍簿の管理についても、一義的には、解散した学校法人が自己の責任において適切な引き継ぎ先を確保することが必要であるが、学生の受入れ同様、コンソーシアム等において、万が一の場合の参加大学間での協力事項としてまとめておくことも考えられる。

なお、学籍簿の管理先が不明で卒業生の就職活動等に支障をきたしかねないケースがあることから、学籍簿の管理を引き継ぐ場合には、解散する学校法人及び引き継ぐ者は、解散する学校法人の卒業生に対し、学籍簿の管理先や卒業証明書、成績証明書等の発行窓口について、ホームページへの掲載や文書の発出等により周知することが必要である。