

寄稿

私立大学のガバナンス改革 現状と課題



両角亜希子 東京大学大学院教育学研究科 准教授

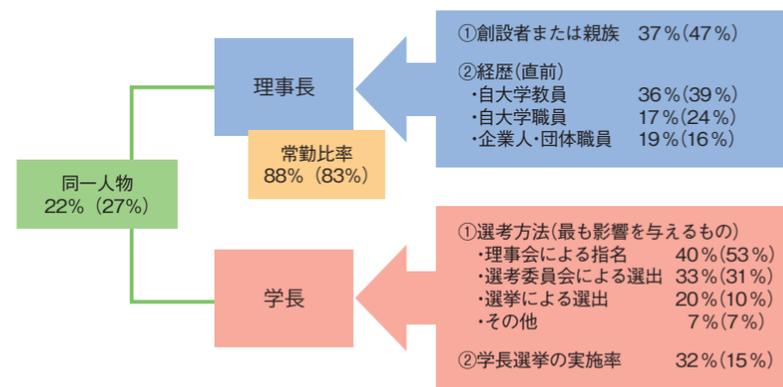
大学のガバナンス改革に対する議論が盛んに行われている。一方では、全学的な大学改革をスピーディーに推進するための、学長のリーダーシップや権限を強化するという文脈で、他方で、私立大学の経営者の不祥事が相次ぎ、それらをいかに牽制するかという文脈で、ガバナンス改革が議論されている。いずれの議論においてもガバナンスは解決手段として期待されている点で共通だが、その方向性は真逆である。改革を後押しするためには権限の集中化はある程度必要だが、過度に集中化した権力体制は不祥事の温床にもなりうる。

本稿では、日本の私立大学のガバナンスの制度的な特質は何か、また近年の制度改正でどのように改善が目指されて、それが各大学にどのような影響を与えたのかを確認する。そのうえで、ガバナンス改革が有効に機能し、大学改革を推進するために必要な要件を考えてみたい。

日本の私立大学のガバナンスの特質—多様性

日本の私立大学のガバナンス制度の大枠は、私立学校法によって規定されており、そこでの重要な原則は、「公共性」と「自主性」である。公共性を重視し、理事やオーナー一族の専断を防ぐための最低限のルールが定められている。例えば、理事定数の2倍を超える評議員からなる評議員会を必置機関としていること、理事は5人以上、監事は2人以上置くこと、役員に配偶者や三親等以内の親族が1名を超えて含まれてはならない(同族経営の防止)等がこれに当たる。

図1 理事長と学長の属性と関係

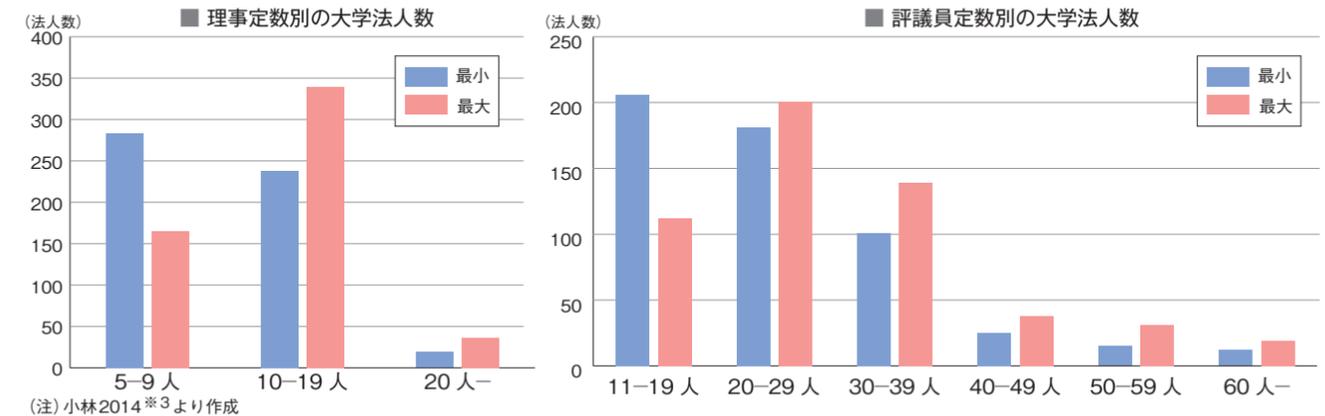


(注) 日本私立学校振興・共済事業団(2019) ※1より筆者作成。
()の外は大学法人の数値、()の中は短大法人の数値を示した。

ただし、一定の公共性を担保しつつも自主性を重視しており、法的な規定は総じて緩やかである。私立大学の成り立ちの多様性に配慮し、多様なガバナンス形態を許容し、各法人の寄附行為で決められる余地が大きい。例えば、理事長と学長が兼任可能、評議員会を議決機関とすることが可能、理事や評議員のメンバー構成の多様性、オーナー私大の存在等、極めて多様なガバナンスが存在しており、諸外国と比較しても日本の私大の特徴といえる。

いくつかデータで多様な実態を確認しておこう。図1には理事長の経歴、学長の選出方法、及び理事長と学長の関係を示した。理事長は創業者やその親族、いわゆるオーナー系大学は大学法人で37%、短大法人で47%である。理事長の経歴で最も多いのは自大学の教員で、自大学職員や企業人・団体職員がそれに続く。理事長の常勤比率は大学法人で88%、短大法人で83%である。学長の選考方法(最も影響が大きいもの)では、理事会による指名が大学法人で40%、短大法人で53%、選考委員会による選出が大学法人

図2 理事定数、評議員定数の分布



(注) 小林2014 ※3より作成

で33%、短大法人で31%、選挙による選出が大学法人で20%、短大法人で10%となっている。また、理事長と学長が同一人物は、大学法人で22%、短大法人で27%となっている。実際の私立大学はこれらの組み合わせによるものなので、理事長と学長の関係一つとっても、多様なパターンがあることが分かる。筆者は以前、理事長と学長が同一人物か、別人の場合に学長を選挙で選んでいるかで、私大ガバナンスを「理事長・学長兼任型」「学長付託型」「経営・教学分離型」にわけて分析を行った※2。ガバナンス種類の違いは大学の成り立ちの違いの影響が大きく、類型によって抱えている大学運営の課題も異なることが分かっている。

図2には、理事定数、評議員定数別の大学法人数を示した。人数に関しては、理事は5名以上、評議員は理事定数の2倍を超える数と定められているだけで、法人によって人数は様々である。特に評議員定数についての差異が大きい。私立学校法では、理事の選出方法として、1号理事(校長、学長及び園長を含む)、2号理事(評議員)、3号理事(寄附行為の定めるところにより選任された者)、評議員の選出方法として、1号評議員(職員評議員)、2号評議員(卒業生評議員)、3号評議員(寄附行為の定めるところにより選任された者)の区分がされているが、その内訳等に関する規定もないため、各法人によってどのような人が理事や評議員になっているのかをみれば、さらに多様な実態が存在している※4。

それぞれの大学の成り立ちを配慮した、私大のガバナンスの多様性は望ましい面もあるが、多様であるがゆえに、改革を促進するにせよ、不祥事を抑制するにせよ、一律的な法

改正で解決しづらい難しさがある。各大学が抱える課題をみても、教授会の反対でなかなか物事が決められない大学もあれば、理事長であったり、常任理事だったり、個人が絶大な権力を持っているケースもある等、様々である。

近年の私大ガバナンス制度改革

そうした難しさはあるが、様々な制度改正が行われてきた。表1には近年行われてきた制度改正や議論について、改革を後押しするための議論と不祥事等を抑制するための議論に分けて整理した。整理の区分は恣意的で参考程度のものだが、この20年を見ても、両方の観点から議論と制度改革が行われてきたことが分かる。

改革を後押しするための議論は、かなり前から行われており、例えば1995年の中教審答申「大学運営の円滑化について」から学長を中心とする全学体制や学長のリーダーシップの必要性はすでに指摘されてきたが、2004年の私学法改正で、理事会を法定化し、最終意思決定機関とし、評議員会を原則として諮問機関化(寄附行為により議決機関とする余地は残した)することで、役割分担を明確化すると同時に、意思決定のスピードを上げることが期待された。その後、2012年に出された経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」や2014年の中教審「大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)」では、「教授会に大きく依存するガバナンス構造」が問題視され、2015年の学校教育法改正につながり、学長補佐体制を強化するとともに、教授会の役割が限定化され、それらによって学長がよりリーダーシップを強

表1 近年のガバナンス改革の議論・制度改革

年	制度改革等	改革促進のための制度改革の内容 (リーダーシップの発揮/経営力強化等)	不祥事抑制のための制度改革の内容 (情報公開/透明性の確保/牽制機能の強化等)
2002年	学校教育法改正		●教育面での段階的是正勧告が可能に
2004年	私立学校法改正	●理事会を法定化し、最終意思決定機関に ●評議員会を原則として諮問機関化	●外部理事の選任 ●財務目録等の関係者への閲覧義務化 ●事業報告書、監事報告書を閲覧対象に
2005年	経営困難な学校法人への対応について		
2012年	経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」		
2014年	中教審「大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)」		
	私立学校法改正		●理事の忠実義務の規定化 ●措置命令や役員解任勧告が可能に
2015年	学校教育法改正	●学長補佐体制の強化 ●教授会の役割の限定化	
2015年～2020年	経営強化集中支援期間		
2018年	学校法人運営調査における経営指導の充実について(通知)		2019年～新たな財務指標による指導・改善しない場合は対策を促す方針
2020年	私立学校法改正	●中期計画の作成義務づけ ●評議員会の機能の充実	●監事の牽制機能の強化 ●役員の職務と責任に関する規定 ●寄附行為、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、役員等名簿、監査報告書、役員に関する報酬等の支給基準の据え置き・閲覧、大学法人の場合は公表

く発揮することが求められた。

私立大学のガバナンスでは自主性を重視しているが、そのことは多様なガバナンス形態だけでなく、できる限り行政介入を排除する制度設計になっている点に特徴づけられてきた。例えば、所轄庁は学校法人に対して解散命令は出せるものの、そこに至るための手段はほとんど持っていないことが問題視され、改革が行われてきた。2002年の学校教育法改正で、教育面での段階的是正が可能となり、2004年の私立学校法改正で、理事会を法定化し、代表権を理事長に与えることで、責任体制を明確化した。また、外部理事の選任義務、財産目録等の関係者への閲覧義務化、事業報告書、監事報告書が閲覧対象になった。在学生のいる法人に対して初めて解散命令が出されることになった学校法人堀越学園の問題をきっかけに、2014年の私立学校法改正では、理事の忠実義務が規定され、措置命令や役員解任勧告が可能となり、経営面での変更命令に係る手段を持つことになった。不祥事の問題のみならず、経営困難校に対して、文科省は2005年に「経営困難な学校法人への対応について」の方針を示したが、困難状態に至る前のチェックや指導・相談の充

実をはかることを重視し、経営困難校に対してそれ以上に踏み込んだ対応はとってこなかった。しかし、2019年からは、少子化等で経営悪化が深刻な私立大学を運営する学校法人に対して新たな財務指標(「経常収支が3年連続赤字」「借入金と預貯金等の試算より多い」)を用いて指導し、改善しない場合は募集停止や法人解散等の撤退を含めた対策を促す方針を採用した。

2020年の私学法一部改正の内容

文部科学省の「私立大学等の振興に関する検討会議」や大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に設置された「学校法人制度改善検討小委員会」でガバナンス改革の議論が行われた。私立大学のガバナンスは多様で、制度の一律改正が難しい面もあり、自らの行動規範としての私立大学版ガバナンスコードの作成が提案され、すでに日本私立大学協会では作成している。また、制度化が必要な内容について、2019年5月17日に改正私立学校法が参議院本会議で可決・成立し、2020年4月1日から施行される。私立大学が自律的なガバナンスの下で経営力強化と経営の透明性向上に努めることで、社会の理解と支援を得られることを目指すものだが、こうした議論のさなかに、日本大学のアメリカ

カンフットボール部の悪質反則問題や相次ぐ医学部入試不正等、大学のガバナンスが問われるような問題が相次いだことが影響してか、大幅な制度の見直しに至ったといえよう。

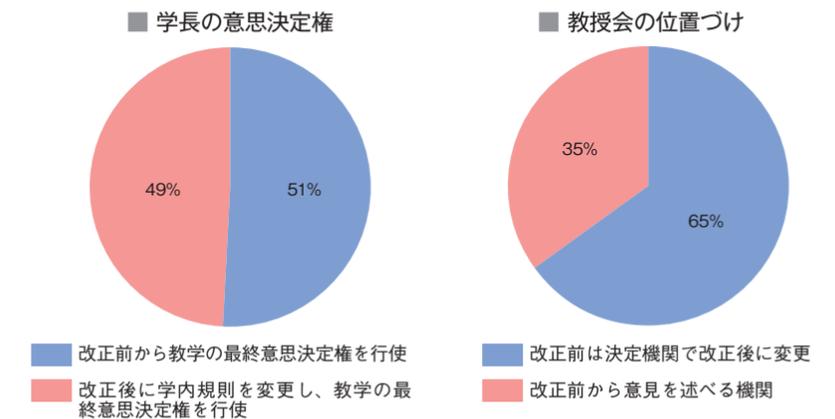
改革を後押しするための改正は、認証評価結果を踏まえた中期的計画の作成を義務づけたことに象徴される。また、評議員会の機能の充実(中長期計画の策定の際の意見聴取等)も盛り込まれた。不祥事等を牽制する制度改革として、監事の牽制機能の強化(理事の行為の差止請求、理事の業務執行を監査対象等)、役員の職務及び責任に関する規定(善管注意義務、第三者に対する損害賠償責任、役員報酬基準の策定、利益相反行為の対象拡大等)の整備が行われる。また、さらなる情報公開の推進として、財産目録、貸借対照表、収支計算書、事業報告書、役員等名簿、監事監査報告書等の公表等を作成し、文部科学大臣所轄法人は、寄附行為、監査報告書、役員報酬等の支給の基準を公表することになる。また、同時に改正される学校教育法には、認証評価の適否認定と、否の時の文部科学大臣への報告も盛り込まれた。

例えば、監事は、大学法人で常勤0.21名、非常勤2.03名、短大法人で常勤0.05名、非常勤2.02名と、多くの法人で非常勤に依存していること、監事の選出は評議員会の同意は必要なの、理事長が選任することになっており^{*5}、問題が起こりうる大学においてどこまで有効策となりうるかという課題もあるものの、今回の私学法改正で、牽制機能や透明性が大きく強化されることが期待できる。

学校教育法改正は私大ガバナンスをどう変えたか

こうした制度改革は、私立大学に一定の影響を与えてきた。2015年の学校教育法改正の影響を事例に確認しておこう。まず学長補佐体制は充実化した。上述の私立学校振興・共済事業団の調査では、平成25年調査で学長補佐体制ありは、大学法人で85%、短大法人で67%だったが、平成30年調査では、大学法人で95%、短大法人で88%と増加した。

図3 学長の意思決定権と教授会の位置づけ



(注) 私立高等教育研究所「私立大学におけるガバナンス及びマネジメントに関する調査」(2017)より作成

私立高等教育研究所が2017年に行った調査(以下、私高研調査2017、274校が回答、回答率67.5%)^{*6}では、学校教育法改正で学長補佐体制を見直した大学が全体の36%で、その多くが副学長の配置・増員を行った。学長と教授会の位置づけについては、文部科学省が内部規則等について、チェックリストに基づく総点検・見直しまで徹底して求めたこともあり、私高研調査2017(図3)をみても、法改正を受けて多くの私立大学で学内規則を改定したことが分かる。

学長等の教学系役職の選考方法については、学長については25%、副学長は24%、学部長は23%、学科長は17%の大学が、学校教育法改正で見直したと回答している(図4)。それぞれの大学の事情に合わせて学長選考方法を見直しており、必ずしも選挙廃止という選択ばかりではなかったようである。日本私立学校振興・共済事業団の調査によると、平成25年調査で学長選挙を行っていた大学法人は36%、短大法人は18%、平成30年調査では大学法人は32%、短大法人は15%となっており、一部の大学では選挙を廃止しているが、全体でいえば、3~4%程度であり、それほど多いわけではない。

様々な改革に関して、主にいつ取り組んだのかを聞いたところ(図5)、学校教育法改正後に取り組んだ大学が多いものとしては、意思決定プロセスの見直し(51%)、企画部やIR組織を整備・強化(50%)、教育の質向上のための教学マネジメント強化(45%)、将来構想、中期計画の策定・改正(33%)となっている。

以上の調査結果を見てみると、2015年の学校教育法改正

は、ガバナンスや意思決定プロセスの見直し等で、私立大学に一定の影響を与えたことが分かる。ただし、個別の事例を見ても、それぞれの事情に合う形での変更を実施しているようである。今回の法改正の前から、自ら必要な学内制度の改正を行ってきた大学も少なくないことも分かった。制度改正の議論において、ガバナンス改革は手段として捉えられ、それを行うことによって大学改革が進むというロジックが前提にあるが、多くの大学改革を調べ、インタビュー調査をする機会が多い筆者の印象はむしろ逆で、教学改革・入試改革等で一定の成果を上げて学内の信頼感を得たところで、必要なガバナンス改革も実現でき、それによってさらに改

革がしやすくなるという時間的順序をたどる大学が多い。

大学改革を推進するために何が必要か

①教員の責任ある経営参加と当事者意識の醸成

法改正は確かに大学の行動に一定の影響を与えるが、ガバナンス改革の議論だけでは限界もある。今回の私立学校法等の改正が衆議院で議論された際に、筆者は参考人に呼ばれ、「2015年の学校教育法の改正で、教授会のチェックが利かなくなり、私立大学の入試の不祥事は起きたのか」と質問を受けた。教授会の位置づけと

いう制度の変更そのものが直接に不祥事につながるとは思わないが、制度変更が構成員の意識の変化に影響を与えたのであれば、間接的な影響がないとは言えない。教授会を諮問機関とし、トップの権限を強化する傾向の中で、教授会が「学長の責任だそうですから勝手にどうぞ」と教員の無関心や白けムードになっている話を聞くことがある。また、学部長等の損な役回りになりがちな役職を教員が忌避する話を聞くことも少なくない*7。ごく一部の話かもしれないが、これらは望ましくない変化だと危惧している。教授会を通じた経営参加と合意による意思決定は、責任の所在が曖昧になり、多くの教員が管理運営に多大な時間を割かれる課題がある一方で、教員が責任を持って考え、学内運営に関わる良い面もあった。教員の経営参画を単純に制限するのではなく、別の形でのより良い参加のあり方や、教員の責任ある参加や当事者意識をどのように育てるのかについての議論が不足している

図4 選任方法の見直し

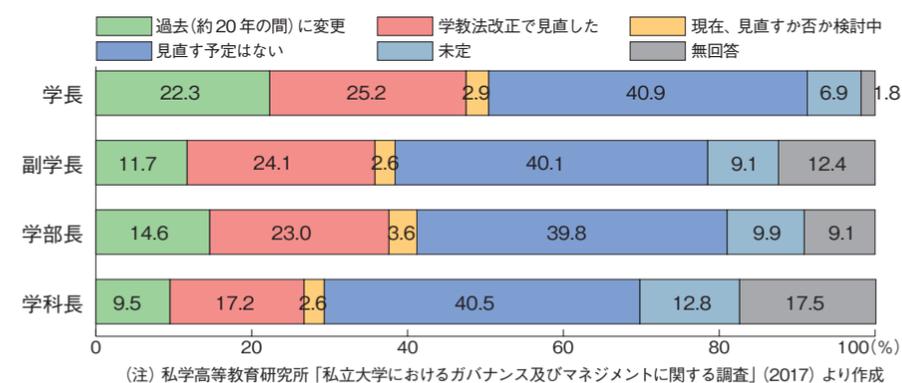


図5 改革への取り組み

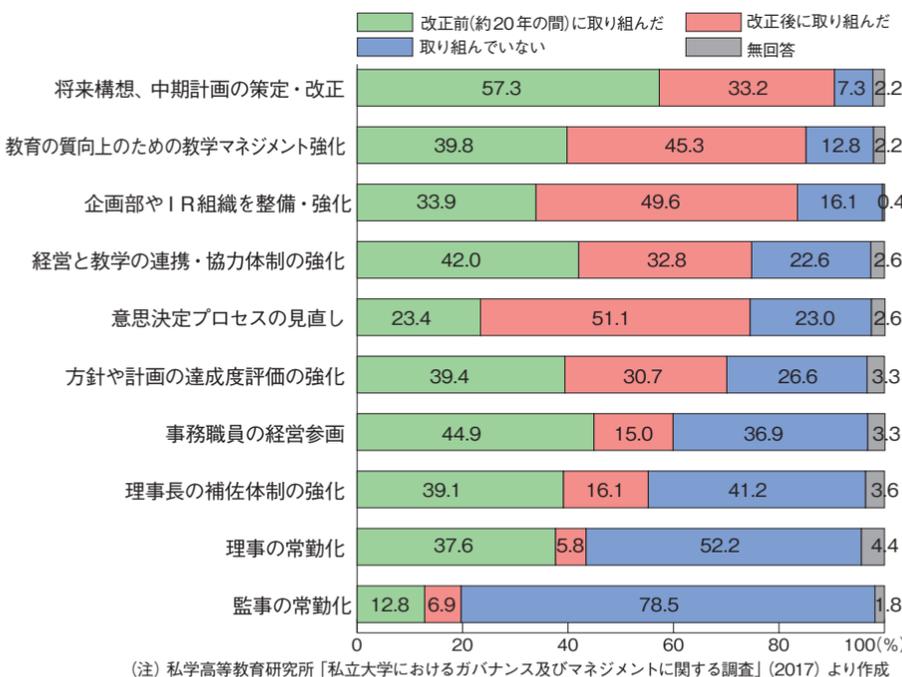
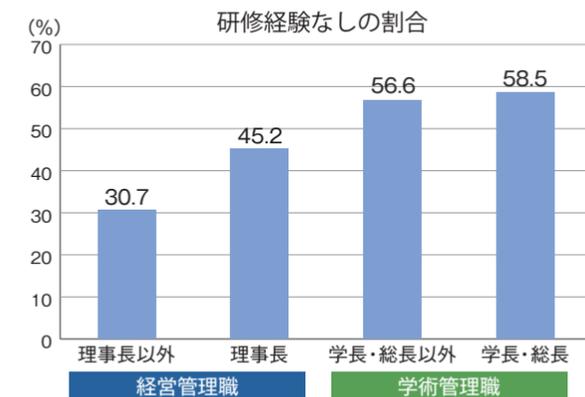


図6 役職別にみた管理運営の研修を受けていない割合



(注) 東京大学大学経営・政策研究センターが2015年に実施した「大学上級管理職調査」より作成

が、将来の教員出身の学術管理職を発掘し、育成していくうえでも、適性のありそうな教員に運営を任せて、育てる等、これまでと異なる参加のあり方を考えることも必要だ。

②経営陣に対する研修の充実

法改正で一定のガバナンス改革を促しても、もともと多様なガバナンス形態を許容しており、学内の仕組みのどこから、どのように変えていけばよいのか、一つの望ましい解があるわけではない。それぞれの大学に合った方策をそれぞれが考えて実現していく必要があり、経営陣に期待される役割は大きく、判断と実行ができる経営陣を育てなければならない。しかし、必ずしも現在の経営陣が、法律やその改正の内容や趣旨を十分に理解できているとは限らず、運用や解釈によっては内部統制機能が十分に働かないような機関が存在している。また、学長1人でやれることには限りがあるため、学長の補佐体制を充実させてきたが、どのようにチーム内での協力・権限委譲や役割分担を行っていけばよいか。近年は学外者を入れることへの社会的な要求も強いが、どうすれば効果的に活用できるのか。これらの解決には、一定の知識と意識を高めるための研修が必要であるが、東京大学の調査(図6)によると、理事長や理事等の経営管理職ほど、また理事長や学長等上位者ほど研修経験が少ない。学長へのインタビュー調査から、優秀な学長自身が考えるリーダーシップとして、ビジョンを示し実現につなげる能力や覚悟といった組織目標を達成するための努力と、構成員の理解や協力を引き出すための工夫やコミュニケーションという二側面を共通して重視していることや、優秀な

学長は自ら機会を作って高等教育や政策について学んでいることも分かっており*8、研修の可能性に対する期待は大きい。昨年12月末、筆者が属する東京大学大学経営・政策コースで、私立大学の初任者学長セミナー(対象は就任1年未満の学長と学長就任予定者に限定)を初めて開催したが、想像していた以上に反響が大きく、研修ニーズが大きいことも分かった。様々な研修の機会を増やしていくことが必要だが、そのためには基礎的研究の蓄積も必要だ。参加者全員が、理事長と学長が別人タイプの大学・短大の学長で、班別意見交換等で理事長との関係は多く話題に上ったが、理事長のリーダーシップと学長のリーダーシップの関係はまだ明らかになっていないことも多い。

③さらなる情報公開・社会への発信を

どのような人たちがどのように運営しているのか、教育はどのように成果を上げているのかを分かりやすく、積極的に自ら説明していく姿勢が不可欠である。しかし、私立大学の多様なガバナンスの実態は、専門家の目から見ても分かりづらいし、それを理解するための情報も十分に公開されていない。2020年の私学法一部改正で情報公開はさらに進むことが期待されるが、法律で義務化されたから仕方なく情報を出すのではなく、社会から理解と支援を引き出すうえで不可欠であるし、あらぬ誤解や憶測から自らを守ることにすると、積極的に捉え、社会に説明していく必要がある。

*1 日本私立学校振興・共済事業団(2019)『私学経営情報 第33号「学校法人の経営改善方策に関するアンケート」報告 大学・短期大学法人編 平成30年4月調査』
 *2 両角亜希子2012「私大のガバナンス—私大協調査より—」『IDE現代の高等教育』No.545
 *3 小林武夫2014「理事会決定と評議員会諮問—大学を設置する学校法人寄附行為の分析—」『大学経営政策研究』第4号
 *4 ただし、各法人でどのような人が理事や評議員になっているのかを公表することが義務づけられておらず、そうした基礎的な実態さえも十分に明らかになっていない。
 *5 他の公益法人の場合は評議員会が監事を選任するが、学校法人の評議員会の位置づけの多様性を考慮し、この部分は改正しなかったと考えられる。
 *6 私学高等教育研究所2018「私大ガバナンス・マネジメントの現状とその改善・強化に向けて」
 *7 広島大学が2018年に行った「大学への資源配分と教育研究活動に関する学部長調査(私立大学)」で、将来学長や副学長に就任を要請された時の対応を尋ねているが、受諾14%、やむを得ず受諾9%、わからない(状況による)45%、断る32%であった。同様の調査が過去に行われていないため、忌避する傾向が強まっているかどうかは分からない。
 *8 両角亜希子2019「学長のリーダーシップとその能力養成」『名古屋高等教育研究』第19号