

大学経営政策研究

第12号 (2022年3月発行) : 207-223

規模の観点から見る私立大学のガバナンス

小 林 武 夫

規模の観点から見る私立大学のガバナンス

小林 武夫*

Private University Governance from a Size Perspective

Takeo KOBAYASHI

Abstract

Discussion of private university governance, which is difficult to discern from the outside, is on the rise. The Private Schools Act regulates private universities uniformly regardless of size, but even though such universities range from large-scale institutions with tens of thousands of students to small ones with fewer than a hundred students, nothing is known about the real state of university governance from the perspective of size. However, each year, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) conducts a survey on actual conditions in schools targeted at private universities and gathers basic data on governance, but the results of the survey are not made public. This research project made an information disclosure request to MEXT and aggregated and analyzed survey results using data other than non-disclosed individual data items.

The research focuses on size and clarifies one aspect of the specific state of governance in highly diverse private universities, looks at decision-making and checks on associated processes, compares the adequacy of such functions by institution size, points out issues in private university governance, and suggests a course for resolving such issues.

1 はじめに

私立大学（以下、私大）¹のガバナンスについての議論が高まっている。ガバナンスとは、「リーダーを選任し、適正かつ効果的に組織目的が達成されるよう活動を監督・管理し、不適切な場合にはリーダーを解任することができる、内部機関の役割や相互関係の総合的な枠組み」²であり、私大経営にとっての根幹をなす最も重要な事項の一つであるから旺盛な議論は然るべきことかも知れない。2021年7月文部科学省（以下、文科省）に設置された学校法人ガバナンス改革会議（以下、改革会議）³は、同年3月に公表された学校法人のガバナンスに関する有識者会議の議論の取りまとめ⁴を受け、私立学校法（以下、私学法）改正を目指して、12月に評議員会の権限を強化し評議員会を「最高監督・決議機関」とし、「理事の選任・解任は評議員会が行う」等々とする最終報

* 東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策コース修士課程2007年修了

告⁵をまとめた。しかし私学がこれに猛反発し、2022年1月には新たに学校法人制度改革特別委員会⁶が発足し、議論は続いている。

ところで、ガバナンスは外からは見えにくい。両角・小方（2011：160）は、日本の私大のガバナンスは法的規制が限定的で個々の大学の多様性が大きく、外部者にはガバナンスの形態もわかりにくいことを指摘している。まず私大のガバナンスを規定する私学法を見てみよう。私学法は「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つて、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする」（第1条）とし、その第3章第3節に「管理」としてガバナンスの大枠を次のように定める。すなわち、私大の設置者である学校法人としての意思決定は理事会が行い、ほかに諮問機関として評議員会を置き、監査機関として監事を置く。理事会を構成する理事は5人以上置かなければならない。理事の内1人が理事長となる。評議員は理事の2倍超、監事は最低2人が必置、役員に配偶者又は三親等以内の親族が1人を超えて含まれてはならないとの同族経営の防止などである。このように私学法は枠組みを定めるが、例えば理事長をどのように決めるか等その具体的運用の多くを個別私大の寄附行為の定めに委ねていることから、結果としてガバナンスは多様になる。更に注目すべきは、すべての私大一律であることを強調したい。ところが、私大の実際のあり方は多様である。1大学だけを設置している場合もあれば、複数大学を設置している場合や、高等学校を併せて設置したり、あるいは幼稚園から小学校、中学校、高等学校、大学までを設置し総合学園を形成している場合もある。また、学校教育法第1条に規定されない専修学校や各種学校を併せて設置している場合もある。更に、設置している大学が1学部だけの単科大学であったり、数多くの学部を有する総合大学であったり、その中間で少数の複数学部を持つ大学もある。またその学生数を見ると、学部をいくつも設置し何万人もの学生を擁する大規模大学から1学部のみで学生数は百名程度という少数教育を旨とする大学まで実に様々である。

こうした私大のあり方の違いは経営規模の違いにつながる。しかも規模の大きな構成要素である学生数は、これに学納金の単価を乗ずれば当該大学が得るおおよその学納金全体であることがわかるように、学納金収入の多寡と密接に関係し、重要な経営条件の一つである財務基盤に直接かかわる⁷。財務基盤は、経営に必要な人材の確保や施設・設備の獲得、維持・管理、充実・向上など、経営にとっての基礎条件を整えるための能力の源と等しいことから、規模の大小は経営の諸条件の整備に大きな影響を与える。また一般に私大の規模が大きいほど経営が安定しているようにみなされるなど、経営の安定性、継続性に不安が少ないことにかかわると捉えられる。プレーデン・グッドマン（2021：61）が大学のポジションを測るには規模、場所、創設年の3つの指標があり、最も基本的な指標は規模だとしているように、規模は私大を見るとき重要なポイントになる。しかし、私学法は規模の違いを考慮するところは全くないため、一方で一律の定めを課す法律、他方で様々な経営形態のあり様から、規模による差異が大きい私大という構図が見えてくる。そして規模の大小は、経営の基礎をなす意思決定を行う機構を含むガバナンスの外形的な姿すなわち目に見える特徴、例えば理事数や評議員数の違い等々となって表れると推測される。また、改革会議は「規模等に応じた取扱い」の検討を行うこととしていた⁸が、詳しい検討がなされたようにはあまり見受けられない。そもそも議論の基礎となる規模別の実態についてはよく分かっていないのである。そこ

で、本稿では規模の大小によって私大ガバナンスには、どのような違いや特徴があるのかを実証データを用いて明らかにする。なお、本稿の議論は、あくまでも現行私学法の下における私大ガバナンスについて検討を行うものである。

2 先行研究

外から見えにくいとされる私大のガバナンスを具体的に知ろうとするには、まず公開情報として大学ポートレート（私学版）⁹や各私大のホームページにおける情報開示が考えられる。しかし、ある私大に限って情報を得るには有用ではあるけれども、どのようなデータをどのように掲出するか大学間で統一されたものがなく、私大全体の状況を捉えようとするにふさわしいとは必ずしも言えない。そのような企図を果たそうとすると、以下の先行研究（調査）のように自ら各私大へ問い合わせるアンケートを実施せざるを得ない。各先行研究（調査）は私大ガバナンスの実態を捉えようと、それぞれ独自の研究目的をもってアプローチを行っている。

私学経営研究会の『学校法人役員・評議員の構成と報酬に関するアンケート調査結果』（2014）は、役員報酬支給基準の制定・公表が2019年改正私学法に定められる以前において役員報酬を把握しようとして、規程の有無、年額50万円未満から3000万円以上までの15区分で該当の大学・短大法人数を明らかにし、また常勤理事の内の女性が0人とする法人が60%（非常勤理事では65%）を占め、女性の理事登用が少ない実態を明らかにした。回答法人数は418で内大学法人は200と決して多いとは言えず、また大学法人と短大法人を別けた調査結果でないけれども、見えにくいガバナンスの中でも更に見えにくい部分にまで踏み込んだ調査を行った。

日本私立大学協会附置私学高等教育研究所の『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』（2018）は、同協会加盟校406校中274校67.5%の回答率で、調査項目は意思決定・執行システム、中長期の経営システム、大学部門の経営状況などである。ガバナンスについては、理事数、理事長が創立者又は親族の比率、理事長と学長が同一人物の比率等を探り、理事会の実務能力等の強化が求められる現状から理事の内の職員理事が増加系傾向にあることを指摘し、また2015年度学校教育法改正の学内諸制度への影響を聞くなど外部環境の変化によって私大内部が具体的にどのように変わったのかを探った。

大学経営協会の『大学のガバナンスに関する調査』（2018）は、回答法人数は国公立私立合わせ287法人（内私大203）で、調査項目は理事長、学長、理事、評議員の選考方法、学長のリーダーシップの状況、監事の活動状況、情報公開の状況、教職員の評価と処遇などである。調査結果から、学長選考方法について構成員の3分の2以上を学外者とする選考会議を設置すること、理事については学外理事を過半数にすることが望ましいなど、望まれるガバナンスのあり方など大学のガバナンス改革の一助となると同協会が考える提言を行った。

日本私立学校振興・共済事業団（以下、私学事業団）の『「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』（2019）は、1993年から5年毎に実施している調査の最新結果である。調査項目は、組織運営から中期計画、人事政策、教職協働、学生募集まで幅広い。大学法人の回答率は560法人中512法人91.4%と相当高い。組織運営の項は法人と学校に分け、法人

については理事長、理事、意思決定プロセス、監事の細目を立て、例えば理事長の選出方法、勤務形態、兼任状況、履歴、サポート体制を聞くなど掘り下げた質問を行い、学校についても経営状況と意識、学長の選出方法、学長選挙、サポート体制、学長室等の業務、意思決定プロセスなどやはり掘り下げた設問となっている。法人、学校ともに意思決定プロセスについては形式的な意思決定過程を問うのではなく、実質的に最も大きな影響力をもつのは何かを探ろうとしている。たとえば教学計画では学長、教授会の意向が強く働き、中長期計画では理事長、理事会の意向が強く働くことを明らかにした。このようにガバナンスから始まり、経営計画、人事・労務等の実態にまで踏み込んで経営実態の把握を行った。以上の先行研究（調査）はそれぞれ私大ガバナンスをいろいろな角度から捉えたが、いずれも規模別の観点は採用していない。

両角（2020：222-231）は私学事業団（2019）などのデータを利用し、理事長と学長の関係に着目して、「理事長・学長兼任型」、「学長付託型」、「経営・教学分離型」という3つのガバナンス類型を作成し、その比較を行って類型別に大学特性や理事会の違いといった特徴を明らかにし、更にそれぞれの類型のマネジメントの課題を指摘した。小林（2014）は、2008年度における全私大の寄附行為を分析し、寄附行為という組織の根本規則を通じたガバナンスを明らかにした。しかし規則を通じた研究である以上、例えば寄附行為に定める理事会が実際どのくらい開催されているかというガバナンスの実態は明らかにされていない。大久保（2014）は、日本の8有名私大の寄附行為を取り上げ、それらのガバナンス構造を描き、財団法人やアメリカの大学のガバナンスと比較し、理事選任の機関や方法が法定されていないなどの問題点を指摘したが、日本の私大のサンプル数がわずかであること、大規模校のみしか分析していないことなどから、その知見を私大一般と捉えるには一定の留保が必要だろう。両角・小方（2011）は、私大を分析の対象とし、大学が経営上選択し得る方策のうち、何が経営状態を維持・向上させるかを規模、選抜性、ガバナンス、人事制度と組織風土との関係において明らかにした。また、ガバナンスが主なテーマではないが大学の規模に係る研究には、大学は威信を最大化しようとする組織であるとして、その目的達成に有効なため大学は規模の拡大を図るとしたGarvin（1980）、1955年前後から1985年までの私立高等教育機関の組織変化をその行動や環境への適応パターンを通して分析し、大学院設置などの「垂直的拡大」、学部増設などの「水平的拡大」、学生定員増という「規模の拡大」の3観点から規定要因を探り、学校法人のどのような属性及び経営環境の内のどの変数が規模を拡大させたのかを明らかにした山崎（1989）、私大は第二次大戦後1960年代の高等教育の拡大期には規模拡大、1970年代後半からの学生数の総量抑制期には学費値上げに動いたが、結果的にみれば経済合理的行動をとってきたとした米澤（1992）などがある。

3 データ及び分析の対象と視点

本稿におけるデータ、分析の対象及び視点は次のとおりである。

(1) データ

所轄庁である文科省が毎年実施している学校法人実態調査¹⁰は、全文部科学大臣所轄学校法人を

対象にしている私大ガバナンスの調査である。しかし、これの集計結果や個票は公開されていない。そこで本稿では、同省に開示請求を行い（2016年度における大学を設置する全555学校法人が対象¹¹で2017年度調査を請求）、開示を受けた547学校法人（対象の98.6%）の開示とされなかった項目¹²の内の主なものについて集計し分析を行った。ただし、この調査は私大の財務については調査対象としていないため、対象の各私大またはその設置者である学校法人のホームページにおいて公表されている2018年度決算の情報から、財務状況のうち収入（計算書類のうち事業活動収支計算書における事業活動収入計）を探った。

(2) 分析の対象

上述の開示を受けた全私大の内、大学院大学及び通信教育を除く通学課程の学部を有する531私大¹³を学部学生収容定員の規模別に次のように4類型に分ける。大規模（収容定員8000人以上、49大学9%）・中規模（4000～7999人、80大学15%）・小規模（1000～3999人、250大学48%）、極小規模（～999人かつ収入100億円未満、144大学28%）。私学事業団（2019）の考え方¹⁴に沿えば、規模は小中大の3類型になるが、4000人未満の小規模中には収入が100億円以上が8私大あり、100億円以上の収入があるのは私大全体でも24.3%（133大学）にすぎず予算規模としては決して小さいとはいえないことから、小規模とするのは適当ではなからう。そこで、この8私大を除く定員1000人未満、収入100億円未満である極小規模という類型を設ける。したがって、私大全体ではn=523となる。

(3) 分析の視点

私大のガバナンスは規模の大小によって違いがあり、それぞれ特徴があると仮定する。そしてガバナンスを意思決定とそのチェックの2つの機能で代表させ、意思決定を担う理事会、チェックを担う評議員会と監事について、それぞれの機能がどれほど十分に果たせる状態なのかを10個の重要な項目を指標として規模別に比較する。

具体的には、第1に、兼任してそれぞれの職位の機能が果たせるか又はそれぞれの独立性が保てるかとの観点（a）から、①理事長学長兼任の割合、②評議員の内の理事兼任の割合、③理事長の評議員兼任の割合を取り上げる。

理事長学長兼任については、議論はあり得るが仮に理事長＝経営、学長＝教学と単純化すれば、理事長が学長を兼任していることは経営と教学が分離されていない状態ということになる。例えば入試判定の場面では、何人の入学者が必要かを決めるのは経営、誰が合格かを決めるのは教学という分担が成り立つ。しかし、この分担の責任者が同一人であれば、それぞれ独立に判断すべきなのに本当に独立して判断されるだろうかと疑念は否定できない。経営も教学も専門的な職能であることを考慮し、両者が未分化の状態は好ましくないとする考え方もある。ただし、私大の中には総長等の地位を設け理事長と学長を統合している例があったり、国立大学法人においては主に学長が法人の長でもあるなどもあり、詳しい議論は別の機会に譲りたい。本稿では理事長は学長を兼任しない方が好ましいと見ることとして、規模別にその割合を比較する。

理事が評議員を兼ねることは法的には禁止されていないが、有識者会議（2021：10）は「理事による評議員の兼務の禁止に取り組んでいくべき」としており、改革会議は「現役の理事や教職員との兼任は認めない」案としている¹⁵。私学法上、評議員会は諮問機関であるけれども、「学校法人の公共性を高めるために必要なチェックができるようにする」（2004年7月23日文科高第305号文部科学次官通知）ことも期待されていることからすると、チェックする側とチェックされる側の一部が同一人であることはいかがかということで、規模別にその割合を比較する。

理事長の評議員兼任については、前述の理事の評議員兼任と同様に、諮問する側の理事長が諮問される側の評議員を兼ねるとするのは、違和感があるという見方もあるかも知れない。しかし、私学法ではいわゆる3号評議員の選任は寄附行為に委ねられており（私学法第44条第3項）、また理事が評議員を兼務することを禁止する条項は存在しない（理事長は理事の中から1人になるため理事の範疇である）ことから、理事長の評議員兼任は法的には特に問題はない¹⁶。しかし諮問する側の長が諮問される側の1人に並ぶのは諮問機関またチェック機関の機能発揮としてはどうかということで、規模別にその割合を比較する。

第2に、非常勤でも職責の機能を十分に果たせるのかとの観点（b）から、①理事長の常勤割合、②監事の内の常勤監事の割合を取り上げる。

経営の最高責任者である理事長は、当該私大等の経営に専念できるよう常勤であることが望ましい。学校法人実態調査等の主要項目を集計し、本論中で扱い切れない33項目を図表4として末尾に掲げたが、表の項番32を見れば、私大1校当りの収入は120億円を超えており、これだけの予算規模の事業体を片手間に経営できるものではなからう。なお本稿の各図表は、すべて学校法人実態調査及び各私大ホームページを典拠として筆者が作成した。

監事には私学法第37条第3項1号から7号までの重要な職務が課せられている。すなわち、①業務監査、②財産状況の監査、③理事の業務状況監査、④監査報告書の作成と理事会・評議員会への提出、⑤不正行為等ある場合所轄庁等への報告、⑥前号の報告のため理事会・評議員会召集の請求、⑦理事会への出席・意見陳述である。これだけの重責を負っている監事だが、いったい常勤の監事がどれほどいるのかを規模別に比較する。

第3に、広く社会の意見を取り入れる構成になっているかとの観点（c）で、①理事の内の常勤理事の割合、②評議員における内部評議員の割合を取り上げる。

理事の内の常勤理事の割合については、学外からの客観的な視点や社会から多様な意見を取り入れて、私大運営が学内の意向や事情のみにとらわれないようにし、それが経営機能の強化に資するようにとの趣旨で、私学法第38条第5項は理事の「選任の際現に当該学校法人の役員又は職員でない者が含まれるようにしなければならない」と外部の者から少なくとも1人は理事に選任しなければならないことを定めている。法的には1人で可であるけれども、それ以上に学外者を理事としてできるだけ広く社会の意見を理事会に反映することが望まれよう¹⁷。そこで、常勤理事の割合を確認し理事から常勤理事を減ずれば、外部からの理事がどれほどいるのかがわかる。

評議員における内部評議員の割合については、意思決定機関の理事会をチェックする評議員会について、その構成する評議員の内どのくらい学内者が占めているかをみようというものである。私

学法は評議員について理事定数の2倍超の数を置くこと、その選任については職員の中から、卒業生の中から及び寄附行為に定めるところにより選任することなどを定めており、学内外からどのように選任するかについての定めはない。理事会のチェック機関の構成において学内者が多く占めていれば、学内者で固めた評議員会が果たして適正なチェックができるのだろうかとの視点である。

第4に、理事会の議決内容の適正化を図る仕掛けになっているかとの観点(d)で、①評議員会議決事項数を取り上げる。評議員会は諮問機関であるけれども、諮問事項について寄附行為に定めることによって、これを評議員会の議決を要するものとすることができる。単なる諮問事項から議決事項に変わることは、評議員会の賛成の議決を得ない限り最終決定とはならないことから、評議員会のチェックの力を増すことにつながるだろう。尾形(2020:106)は、評議員会を議決機関とする実質的意義は、幅広く評議員から出た意見を踏まえて、理事会が慎重に判断して最終決定することで議決内容の適正化を図ることであるとしている。そこで、規模別に評議員会議決事項数がどれほどかを比較する。

最後に第5として、会議の実質化が図られているかとの観点(e)で、①理事会開催回数、②評議員会開催数を取り上げる。いくら理事会が意思決定機関であると法律に規定されていても、年間を通じた様々な業務を決定するため実際に必要な開催回数というものはあるだろう。適正な開催回数は私大によって異なっているだろうけれども、もし余りにも開催数が少なければ会議が形式的なものになっていないかとの疑義も生じようというところである。同様なことは評議員会にも言える。そこで、規模別にそれぞれの開催回数を比較する。

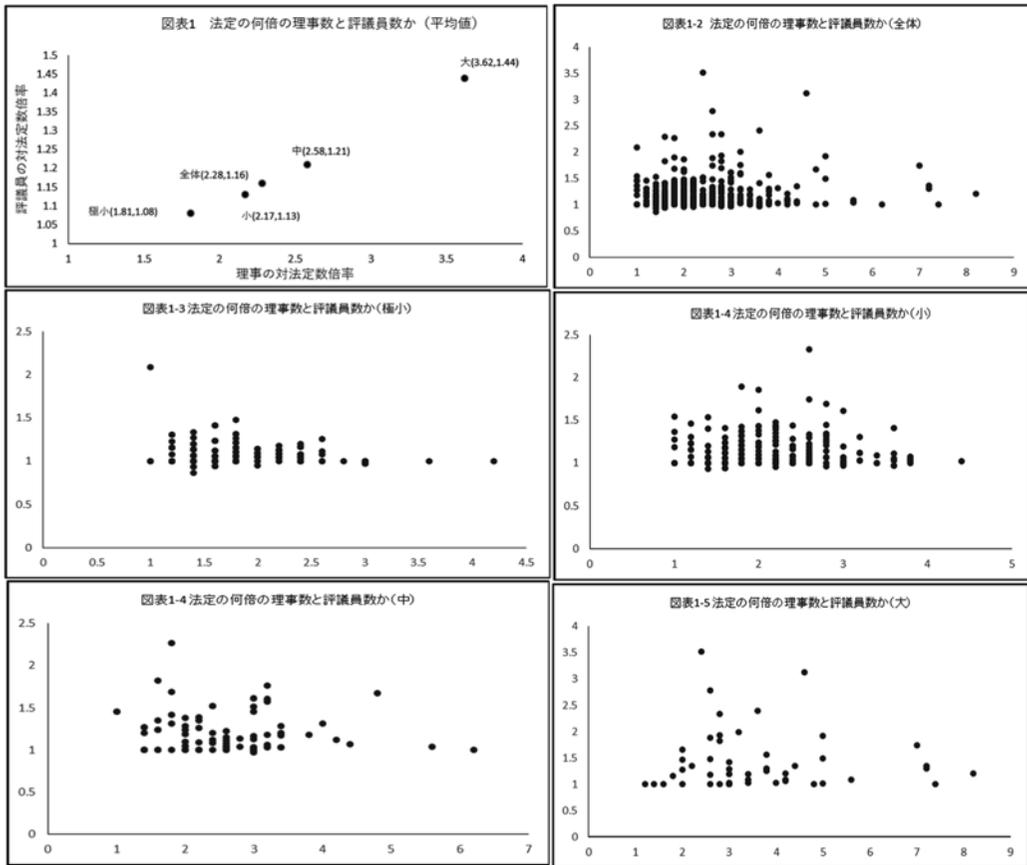
4 規模別の比較

(1) 理事数と評議員数と監事数

私学法では理事、評議員及び監事の最低数について定量的な規定がある。この三者はガバナンスの要であるから、規模毎に法定数をどのようにクリアしているかをみると、規模毎の特徴の一面を知ることができ、また必要最低数としている私学法の縛りの意義を検証することにもつながるのではないと思われる。図表4:項番3・6・10によれば、理事数は極小規模と大規模で2倍の開きがあり、評議員数はそれ以上の差異があるけれども、監事については法定数が2人以上と少なく極小規模で平均2.1人、大規模でも2.8人とそれほどの差異は認められない。そこで、理事数と評議員数の関係を見る。私学法が理事を5人以上置かなければならないと定めていることから、理事の実数を5人で除し、法定数の何倍の理事を置いているかみると、私大全体では2.28、極小規模1.81、小規模2.17、中規模2.58、大規模3.62倍である。また、評議員について、私学法は理事定数の2倍を超える評議員をもって評議員会を組織すると定める。理事定数は何人以上何人以内のように幅を持たせていることが多いことから¹⁸、これに代わる近似値として、ここでは評議員の実数を理事の実数の2倍に1人を加えた人数で除し、評議員を法定の何倍置いているかを見ると、私大全体では1.16、極小1.08、小1.13、中1.21、大1.44倍となる(図表1)。

また、図表1-2から図表1-6までは全体及び規模別に属する個別大学の散布図である。規模が大きいほど理事数が多く法定数の倍率も大きくなるのは、大学の規模に応じた意思決定のための機

関構成員数が必要ということで肯けるところであろう。大規模は他の類型から大きく離れ法定の4倍近い理事を置いている。最大値も規模が大きくなるにしたがって、極小と小は4倍台、中は6倍台、大は8倍台と大きくなっている。理事を5人以上置かなければならないという私学法の規定は、最低基準という点では、極小規模でも2倍に近く、他の規模については法定の2倍以上の理事を置いており、現状では縛りとしての意味は余りあるようには思われない。また、評議員は理事の2倍超を置き、規模により更にその1.08倍から1.44倍の評議員が存在している。評議員については、大規模以外では僅かの例外を除けば概ね2倍以内に収まっている。他の類型から掛け離れて多い数の評議員を置く大規模は、異常値ともいえる3倍を超えるところが見受けられる。大規模は、後述するように、評議員会の存在の重さが他の類型とは違うのではなかろうか。なお、評議員について極小規模で1に満たないところが数校認められるが、これは調査時点が5月1日現在ということで、それより前に生じた欠員が調査時点では補充できていなかったということかと思われる。



(2) 5つの観点における10指標の比較

ここでは、意思決定およびそのチェックについて検討するため、3(3)で述べた5つの観点(a~e)から10個の指標を取り上げ規模別に比較する。この10項目を私大全体と規模別にまとめると図表2

図表2 全体及び規模別のガバナンス比較（私大全体と類型毎の平均値）

観点－指標	項目	全体	極小	小	中	大
a-①	理事長学長兼任	21.3%	25.7%	20.4%	22.5%	12.2%
a-②	評議員の内理事兼任割合	29.7%	33.8%	31.0%	28.4%	22.6%
a-③	理事長が評議員を兼任	82.7%	86.1%	82.4%	83.8%	71.4%
b-①	理事長が常勤	87.9%	84.7%	87.6%	92.5%	89.8%
b-②	監事の内常勤割合	7.9%	3.7%	5.6%	12.6%	17.6%
c-①	常勤理事割合	57.2%	53.2%	56.7%	61.0%	64.3%
c-②	内部評議員割合	53.0%	51.1%	52.9%	54.9%	55.4%
d-①	評議員会議決事項数	2.1個	1.8個	1.7個	2.7個	4.3個
e-①	理事会開催回数	8.0回	6.7回	7.9回	8.9回	11.5回
e-②	評議員会開催回数	4.1回	4.2回	4.0回	4.2回	4.6回

のとおりである。

(a) 兼任してそれぞれの職位の機能が果たせるか又はそれぞれの独立性が保てるか

① 理事長が学長を兼任している割合 大規模以外は全体の21.3%の近辺に集中しており、理事長が学長を兼任している割合は2割程である。大規模のみその半分程度と少ない。

② 評議員の内理事兼任割合 大規模、中規模が20%台であるのに対して、極小規模、小規模は30%台である。全体では3割ほどである。

③ 理事長が評議員を兼務している割合 全体で8割を超える理事長が評議員を兼務している。規模別に見ると、極小から中規模までは全体平均の82.7%近辺にあるが、大規模のみ70%台と1割ほど少なくなっている。なお、理事長の評議員兼務については学校法人実態調査の個票において、理事名簿と評議員名簿を付け合わせ名寄せをして確認した。

(b) 非常勤でも職責の機能を十分に果たせるのか

① 理事長が常勤の割合 全体の9割近くが常勤で、規模別に余り差はない。細かくみると、中規模で常勤割合が最も大きく9割を超え、規模が小さい方が常勤の割合が小さい。

② 監事の内常勤監事の割合 常勤の監事となると全体で1割に遠く及ばず、大規模でも2割に満たない。極小規模では全体平均の半分程度に過ぎない。全体でも9割以上が非常勤という状態である。なお、私学事業団（2019）は、大学法人で常勤監事の割合は1145人中108人（9.4%）と報告しており¹⁹、常勤監事は若干増えつつある模様である。

(c) 広く社会の意見を取り入れる構成になっているか

① 理事の内常勤理事の割合 常勤理事の割合は大規模が最も大きく、中規模以上は6割を超え私大全体よりも割合が大きい。

② 評議員の内学内者の割合 どの規模も5割余りでそれほど大差はないのであるが、細かくみると規模が大きいほど内部者の割合が大きくなっている。

(d) 理事会の議決内容の適正化を図る仕掛けになっているか

① 評議員会議決事項数 全体では議決事項は2個ほどだが、大規模はその2倍以上あり、一方、極小規模と小規模は全体平均を下回る。中規模は全体平均を超えている。大規模においては評議員会の存在感が他の規模よりは大きいと見て取れるだろう。

(e) 会議の実質化が図られているか

① **理事会の年間開催回数** 理事会は大規模の開催回数が他の類型を引き離して多く、単純計算すれば月に1回ほどの開催となる。開催回数に法の定めはないが、最低の極小規模でも2か月に1回以上の割合で開催している。理事会の開催が多いことは、それだけ多くの議題が審議され、それなりの時間をかけて意思決定が行われていると推測される。

② **評議員会の年間開催回数** 一方、理事会のチェック機関である評議員会の開催回数をみると、理事会に比べて少なく、評議員会はどの類型でも単純計算では3か月に1回程度となる。評議員会が理事会と同程度の情報をもとに十分な議論をしているのか、やや疑問が残らないとは言いつてもいいところである。

5 比較結果の考察

現行私学法の下での私大のガバナンスを規模別に見ると様々な実態があることを見てきた。第1の兼任の観点では、理事長学長の兼任は極小から中規模までは2割を超えているが、大規模のみ他の半分程度と少ない。大規模にはオーナー系が少ないことと関係しているのではないかと思われる。評議員を兼任する理事は、極小と中規模で3割を超え、中と大規模では3割未満である。内部評議員と評議員兼任理事の関係をみるためクロス集計すると、どの規模でも内部評議員と同時に評議員兼任理事の存在が相応に認められる(図表3)。しかし、評議員兼任理事は必ずしも全部が内部者とは限らないが、内部者でない場合は少ないと思われるので仮に全て内部者とみなすと、内部評議員の内理事を兼務している者の割合は規模別に、極小68%、小60%、中53%、大44%と規模が大きいくほど、評議員兼務理事の内部評議員に占める割合は小さくなる。評議員の選任方法は、寄附行為に委ねられており、私大によって評議員会が選任したり、理事会が選任したり、あるいは同じ私大でも選任区分によってかわる場合もある。理事会が選任するケースが多い小規模以下で評議員兼任の理事が多くなっているのではないだろうか。また理事長が評議員を兼任する割合は全体で8割を超えるが、大規模も他より少ないとはいえ7割である。規模にかかわらず、評議員会に対して法律の範囲内で慎重に対応している私大の姿が浮かび上がっているように思われる。

図表3 規模別、内部評議員と評議員兼任理事のクロス表

	極小				小				中				大			
	評議員兼任理事				評議員兼任理事				評議員兼任理事				評議員兼任理事			
内部評議員	1-9人	10-19	20-29	30-												
4-9人	63校	9	0	0	51	3	0	0	4	3	0	0	2	0	0	0
10-19	46	13	0	0	109	57	1	0	31	14	1	0	9	3	0	0
20-29	2	1	0	0	6	20	0	0	9	10	2	0	6	11	0	0
30-39	0	0	0	0	1	1	0	0	2	2	0	0	3	4	1	1
40-49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0
50-	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2

(注) 評議員兼務理事0人の3校および欠損値1を除く

第2の非常勤の観点では、理事長は全ての規模で9割が常勤である。一方、監事の内常勤監事は全体で1割にも満たない。極小、小規模は6%未満にすぎず、中、大規模でも20%に達していない。

私学法では監事も役員であり、常勤となれば役員報酬という人件費の負担が増え、規模の小さなところほどその負担感は大きくなるだろう。負担感の点ではそこまででもないだろうと思われる大規模でも、常勤監事は少ない。これまで私大にとって監事による監査機能については、意識が余り高くなかったことを物語っているのではないだろうか。全体として監事の常勤率が低いなかで、規模が小さいほど低く、規模による差異は顕著である。監事機能の重要性を考慮し、規模による差異の背景にあるだろう財務基盤の強弱に配慮するなら、たとえば規模の大きなところには常勤監事を置くことを必須とし、規模の小さなところは自主性に任せるなど規模に応じた取扱いが検討されてもいいのではないだろうか。

第3の社会の意見の観点では、理事の常勤割合において規模による違いが目立つ。中、大規模は常勤理事が6割を超え、極小、小規模は5割ほどである。外部人材を理事に登用し、意思決定に広く社会の意見を取り入れようとの趣旨の生かさされ方は、規模が大きい方が小さい方より弱いということになる。大規模には学部数の多い大学が多く、学部長は寄附行為の定めや慣習により理事になる場合が多いことなどから、内部者を理事として登用することが多くなり、むしろ設置する大学で学部数が少ない規模の小さいところの方がそのようなあて職的な理事が多くなることなどから学外者を理事に多く登用することになるのではないか。なお、評議員の内の学内者の割合は規模による違いは余り見られない。

第4の理事会議決の適正化の観点では、評議員会議決事項数で、極小、小規模は2個未満である一方、大規模は4個を超える。これは評議員会の存在感の大きさ、重さの違いを表すだろう。図表4の項番2をみれば、大規模は平均開設年が最も古く1954年である。第2次大戦前から続く私大が多く含まれ、評議員会の影響力が強い組織風土が現在でも続いていることが背景にあるとみられる。

最後に第5の会議の実質化の観点では、理事会開催回数で、極小、小規模が7~8回に対して、大規模は12回と多い。これは常勤理事割合と関連し、学部など独立性の高い学内各組織の代表者が集まる理事会は、学内の意見調整、合意形成の場となり、私大としての意思決定のためには開催回数が必然的に多くなると考えられよう。一方、常任理事会の設置をみると(図表4:項番24)、規模が大きくなるにつれ設置率が高くなり、極小規模74%~大規模88%と設置している私大が多い。常任理事会は、理事会から委譲された日常的な意思決定や理事会のための事前の学内調整等を行う場となり、外部理事がそれなりに存在する理事会を頻繁に開催できないとしても、これを補う仕組みを整えていると見ることができる。

以上のように見てくると大規模私大の違いが目立っている。大規模私大には有名校が多く含まれ、私大を代表するように思われがちだが、数の上では全体の1割未満にすぎず、その多くは都市圏に所在し、開設年が古いなど実はむしろ特殊な存在であろう。極小を含め小規模私大は全体の7割を優に超え、都市圏に所在するものもあるが地方所在も多く、すなわち全国各地にあり、開設年は相対的に新しく、必ずしも経営基盤が盤石とは言えないだろう。このような組織属性、経営環境への対応、財務状況などが規模別にガバナンスの姿として特徴的に顕在化していると見られる。このような私大を一律に規制して管理しようとするには無理があると言うべきで、例えば常勤監事の扱いについて述べたように、規模別の特性を考慮することを視野に入れることが必要なのでは

ないだろうか。

なお、本稿では私大のガバナンスを規模別に検討したが、同じ規模類型に属していても大都市圏と地方とでは外部人材の得やすさの違いなどからガバナンスが異なる可能性がある。しかし、今回はセグメントとしては、全国レベルで規模のみに注目してガバナンスの現状を描くことを目的とした。また、学部数や学部の種類によってもガバナンスが異なる可能性がある。しかし、これは規模別に類型化し分析した後の段階における更に詳細な研究にふさわしい分析視点と思われるため、これらのテーマは今後の重要な課題としたい。

注

- 1 本稿では私立大学を次のように捉える。「一般に私立大学と呼ばれている組織は、設置管理にかかわる学校法人と、教育研究の場としての大学とが一体となったものを指している。」（日本私立大学連盟 1984：128）
- 2 学校法人のガバナンスに関する有識者会議（2021：4）
- 3 改革会議（2021a：1）7月19日配布資料「学校法人ガバナンス改革会議について」参照
https://www.mext.go.jp/content/20210720-mxt_sigakugy-000016995_2.pdf（2021/09/23）
- 4 前出（注2）
- 5 学校法人ガバナンス改革会議（2021b）
https://www.mext.go.jp/content/20211209-mxt_sigakugy-000019385_1.pdf
- 6 2022年1月13日日本経済新聞（朝刊）34頁「統治改革案、修正の公算／私学、「学外に権限」
なお反発／文科省特別委」
- 7 私学事業団（2018：106）は、私大法人の経常収入に占める学生生徒納付金比率の平均値を69.3%としている。
- 8 前出（注3）
- 9 <https://up-j.shigaku.go.jp/>（2021/09/23）
- 10 文科省は学校法人実態調査について次のように述べている。
「1 学校法人実態調査について／文部科学省では、学校法人の概要、管理運営の状況等を把握し、指導上の参考とすることを目的として、毎年度標記の調査を行っております。」
https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1290382.htm（2021/10/27）
- 11 毎年『文部科学大臣所轄学校法人一覧』を作成していた財団法人文教協会が2017年度版を作成する前に解散したため、やむを得ず2016年度版に掲載されているリストにもとづき開示請求を行った。
- 12 文部科学大臣からの「行政文書開示決定通知書」によると、「不開示とした部分とその理由」として次のとおり述べている。「個人の住所、氏名、性別、報酬年額、現職、役員に対する退職金等支給状況、自著及び印影については、特定の個人を識別できる情報又は他の情報と照合することにより特定の個人を識別できることとなる情報であって、公にすることにより個人の権利利

- 益を害する恐れがある情報であり、法第5条第1号に該当するために不開示としました。また、電話番号、当初予算又は補正予算に計上されていない、期中における借入金、重要な資産の処分の有無、監事の職務執行にかかる詳細な内容、顧問・参与等の氏名、性別、年齢、現職、報酬年額、関係する会社への出資金額、出資者等については法人に関する情報であって、公にすることにより、業務に支障を来すとともに当該法人の経営戦略や経営状態をしめすこととなり、法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、法第5条第2号に該当するため不開示としました。／また、開示請求を受けた文書のうち、学校法人A, B, C, D, E, F, Gが提出したとする行政文書は保有をしていないため、不開示としました。」(引用者注：学校法人の具体名は引用者が符号とした。)なお、保有していないとの理由で不開示となったものは後に1学校法人分が追加され、計8となった。また、文部科学大臣からの別の通知「開示決定等の期限の特例規定の適用について(通知)」によると「文書が大量であり、開示・不開示の審査に相当の時間を要するため」として、通常は60日以内とされている開示期限が2年間に延長された。
- 13 開示を受けた全私大の内、大学院大学及び通信教育を除く通学課程の学部を有するのは533私大だが、その後廃止となった2私大を除いた。
- 14 「私立大学等経常費補助金取扱要領／私立大学等経常費補助金配分基準(令和3年6月)」の「定員の充足状況による不交付措置」によれば、私大を収容定員によって、収容定員4,000人未満の大学、4,000人以上8,000人未満、8,000人以上と3区分にしている。
https://www.shigaku.go.jp/files/s_hojo_r02y-2.pdf (2021/10/27)
- 15 前出(注6)
https://www.mext.go.jp/content/20211018-mxt_sigakugy-000018490_4.pdf (2021/10/27)
- 16 尾崎(2020:96-97)を参照。
- 17 2004年7月23日付文部科学事務次官通知「私立学校法の一部を改正する法律等の施行について(通知)」には「外部理事については(中略)1名に限るのではなく、(中略)できる限り積極的な登用が期待される」とある。また、2019年6月28日付文科省総合科学政策局長・初等中等教育局長・高等教育局長通知「大学等における修学の支援に関する法律施行令等の交付について(通知)」では、大学がこの支援を受ける資格がある機関として確認を受けるための要件の1つに、「法人の『理事』に産業界等の外部人材を複数任命していること」を求めている((2)②)。
- 18 小林(2014:78)を参照。
- 19 p.31を参照。

参考文献

- ブレーデン,ジェレミー・グッドマン,ロジャー 2021『日本の大学はなぜ生き残るのかー人口減少と同族経営:1992-2030』中央公論社
- 大学経営協会 2018『大学のガバナンスに関する調査』
- 学校法人のガバナンスに関する有識者会議 2021「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]

学校法人ガバナンス改革会議 2021a 「学校法人ガバナンス改革会議について」 2021年7月19日会議資料

学校法人ガバナンス改革会議 2021b 「学校法人ガバナンスの抜本的改革と強化の具体案」 2021年12月3日

Garvin, David A. 1980 *The Economics of University Behavior*, Academic Press

各私立大学及び当該私立大学を設置する学校法人のホームページの財務情報

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分析－」 大学経営政策研究 第4号：73-90

両角亜希子 2020 『日本の大学経営－自律的・協働的改革をめざして』 東信堂

両角亜希子・小方直幸 2011 「大学の経営と事務組織－ガバナンス、人事制度、組織風土の影響」 東京大学大学院教育学研究科紀要 第51巻：159-174

日本私立学校振興・共済事業団 2018 『平成30年度版 今日の私学財政』

日本私立学校振興・共済事業団 2019 『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）』

日本私立大学協会附置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』 w

日本私立大学連盟 1984 『私立大学 きのう きょう あした』 福武書店

尾形祥 2020 「学校法人の評議員会制度をめぐる法的課題」 法律時報 通巻1149号：105-109

大久保和正 2014 「寄附行為からみた私立大学のガバナンス」 大学アドミニストレーション研究 第5号：47-61

尾崎安央 2020 「2019年私立学校法改正と学校法人ガバナンス」 法律時報 通巻1146号：93-97

私学経営研究会 2014 『学校法人役員・評議員の構成と報酬に関するアンケート調査結果』

私学経営研究会 2019 『第2回学校法人寄附行為の調査研究報告書』

財団法人文教協会 2016 『平成28年度文部科学大臣所轄学校法人一覧』

山崎博敏 1989 「私立高等教育機関の組織変化のパターンとその要因－学校法人を分析単位として」 教育学研究 第56巻 第2号：137-144

米澤彰純 1992 「高等教育政策と私立大学の行動－供給側からみた拡大・停滞－」 教育社会学研究 第50集：325-344

図表4 主要項目の集計

項番	調査項目等	全体(n=531)	極小(144)	小(250)	中(80)	大(49)
1	高校ほか併設あり	409	106	191	64	43
2	大学開設年*	1978	1996	1976	1963	1954
3	理事数(人) *	11.4	9.0	10.8	12.9	18.1
4	理事の内常勤(人) *	6.5	4.7	6.1	7.8	11.7
5	理出会出席率*	92.0%	88.5%	90.9%	90.3%	92.2%
6	監事数(人) *	2.2	2.1	2.1	2.3	2.8
7	監事の内常勤(人)	73	11	24	18	18
8	監事理事会出席率*	99.8%	100%	99.6%	100%	100%
9	監事評議員会出席率*	98.8%	100%	98.4%	100%	95.9%
10	評議員数(人) *	27.9	20.5	25.7	32.2	53.1
11	評議員の内学内者(人) *	14.5	10.2	13.4	17.6	27.6
12	理事長が評議員を兼任(人)	439	124	206	67	35
13	評議員兼任理事(人) *	8.3	7.0	8.0	9.2	12.0
14	評議員会出席率*	84.9%	87.4%	84.2%	83.9%	82.8%
15	評議員会議決事項(予算)	63	15	19	12	16
16	評議員会議決事項(借入金)	60	16	19	9	15
17	評議員会議決事項(重要資産処分)	67	15	19	14	18
18	評議員会議決事項(事業計画)	50	12	15	10	13
19	評議員会議決事項(寄附行為変更)	98	18	29	21	28
20	評議員会議決事項(合併)	116	20	42	24	28
21	評議員会議決事項(解散)	315	78	141	54	38
22	評議員会議決事項(収益事業)	24	5	9	2	7
23	評議員会議決事項(その他重要)	359	77	147	69	58
24	常任理事会を置く	411	107	190	63	43
25	顧問等を置く	259	62	119	44	30
26	寄附行為上の収益事業あり	128	22	63	21	18
27	税法上の収益事業あり	369	75	176	64	47
28	関係会社あり	210	23	88	50	44
29	大学専任教員数(人) *	197	43	144	279	731
30	大学専任職員数(人) *	245	26	215	345	682
31	法人全体の教職員数(人) *	568	146	491	757	1665
32	1大学当り収入(百万円) *	12,311	2,216	9,459	16,160	44,248
33	類型の収入合計(百万円)	6,537,174	319,156	2,364,634	1,292,795	2,168,174

注1 調査項目等欄で*は平均値、他は単純集計又は類型での割合

注2 全体には極小の規模で100億円以上の収入がある8校を含む。

