

解散命令等に係る課題を踏まえた 今後の対応の在り方について

平成25年8月20日

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会においては、平成24年10月に、著しく重大な問題を抱え、今後の改善の見通しが立たない状況にあった学校法人に関し、文部科学大臣が当該学校法人に解散を命ずることが適当である旨の答申を行った。

答申に係る審議を通じて、こうした状態に立ち至った学校法人に関し、行政指導を重ねた後は、解散を命ずることによってしか問題の解決が図れない点について、在校生の保護という観点から、また、私学の自主性の尊重という観点から、現行制度には課題があるとの認識に至った。このため、制度創設から60年以上が経過する中で、時代の変化に合わせた適切な制度的対応の在り方について、今後の検討課題としたところである。

これを踏まえ、解散命令等に係る所轄庁による一連の対応の過程を改めて検証した上で、現行法における制度上の課題及び考えられる今後の対応の在り方について検討した内容を、ここに整理したものである。

なお、検討は、今回の解散命令に至った事案のような異例な状況にある場合に、より適切に対応するための制度の在り方に重点を置いて行った。

1. 現行法における課題について

- 私立学校制度は、昭和24年に私立学校法が制定されて以来、その後私学への助成に関する制度が私立学校振興助成法として別に定められるなどの変化を経つつも、私学の自主性への信頼を基礎に、行政の関与を最低限に抑制する制度として定着している。具体的には、学校法人の設立（私立学校法第31条）と解散（同法第62条）について行政の関与にかからせつつ、その間における学校法人の運営については、私学の自主性と公共性の自覚に信を置いて、いわばその善意に基づく運営に対して行政は関与を極力控えるものとして制度が設けられているところであり、このような制度の基本的な理念は、今後とも大切にされていくべきである。
- 一方で、近年、私立学校制度の趣旨を逸脱・濫用した学校法人の運営が行われ、所轄庁の指導に対しても真摯な対応が行われず、時間が経過していく中で状況が一層悪化し、その結果、学生の教育を受ける権利が著しく侵害されることとなったり、学校法人の理事長経験者が相次いで逮捕される事態となるなど、社会的に重大な問題を生じさせ、それらの学校法人のみならず私学全体や私学行政に対する不信感につながるような異例な事態が、少数ながらも生じるようになってきている。
- しかし、重大な問題のある学校法人に対する所轄庁の事実上唯一の制度的手段ともいえる「解散命令」は、学校法人を強制的に消滅させる極めて重い権限であり、いわば最終手段である。通常の高公益性の法人制度には設けられている、解散命令に至る以前に改善を促すための段階的な手段が整備されておらず、私立学校制度が前提とするいわば善意に基づく運営を行わない学校法人が出現した場合には、様々な課題が生じることとなる。
- これらを踏まえ、以下の点に留意しつつ、今後の対応の在り方を検討する必要がある。
 - ① 私立学校制度の創設以来半世紀以上が経過し、私立学校を取り巻く社会・経済状況も著しく変化している中で、学生等に著しい不利益を被らせるような実例が生じてきたことを踏まえ、このような異例の事態の防止に資する対応が的確かつ効果的に行われ得る制度とすることが求められること。
 - ② 私立学校教育の振興を図る上で、私学の自主性の尊重が重要である一方、重大な問題を生じさせるような異例の状況に学校法人が陥った際にも適切な対応を講じることができないことは、逆に自主性の尊重やそれを律する制度への社会一般からの不信を増大させることとなることから、重大な問題のある学校法人を対象として、的確かつ効果的に対応できるようにすることが求められること。

- ③ 任意の行政指導から最終的な措置としての解散命令までの飛躍が大きすぎることは、行政の透明性や予見可能性の確保に難点を生じたり、解散命令に至る以前に運営を改善できる余地を失う等の課題があることを踏まえ、解散命令に至るまでの間に、段階的な措置を設けることが求められること。

2. 考えられる新たな対応の在り方について

(1) 教育の継続性、安定性に著しい懸念があり、教育環境が著しく悪化しているなど、重大な問題があると考えられる学校法人については、その実態を把握するため、所要の実地調査が可能となる仕組みとすること

- 学校法人の運営の混乱により、財務書類等の基本的な書類が未整備という事態に至り、あるいは、現行の私立学校法第6条に基づき学校^しに関し報告を求めても必要書類の提出がなされないなど真摯な対応を欠くことによって、運営の状況が把握困難となる場合がある。また、書類では把握が困難な学校法人の実際の業務等の状況について重大な指摘がなされ、実地に検証することが必要となる場合も生じ得る。
- しかしながら、現行制度においては、実態把握のための実地調査は、学校法人の任意の協力によらなければ実施できないため、重大な問題が生じているなど実態把握の必要性が高まるほど、逆に協力を拒否される可能性が高くなる。
- このことから、教育の継続性、安定性に著しい懸念があり、教育環境が著しく悪化しているなど、重大な問題があると考えられる学校法人を対象に、その運営の改善等を図る上で必要な立入検査を可能とすることが必要である。
- 重大な問題として何が当たるのかについては、実例を踏まえ、法令の規定又はその解釈の指針等において、具体例を挙げるなどの適当な方法により、その目安を示すことが必要である。
また、この権限に基づく報告の徴収や施設への立入りによる調査の対象となる範囲については、次の(2)以下との関連に留意しつつ、法制的に検討した上で必要最小限とする必要がある。
- 併せて、所轄庁においては、この立入検査が(2)以下に示す措置を行う上で必要な資料等を得るためのものとなることに鑑み、あらかじめ私立学校審議会等とよく連携して行うなど、相互の密接な関連性の確保について十分な留意が必要である。

(2) 重大な問題がある場合に、その改善等のために必要な措置を命ずることを可能とすること

- 現行制度においては、問題が生じた場合、行政指導によりその改善を図ることが想

定されているが、法的拘束力がないために、重大な問題が生じているほど逆に任意の指導の受入れを拒否される可能性が高くなり、結果として事態が改善されないまま一気に解散命令まで至ることがあり得る。

- このことから、重大な問題が生じている場合には、その的確かつ効果的な解決を図るため、解散命令を発出する段階までの間に、改善等のための措置を命ずることを可能とすることが必要である。
- その際、例えば（１）の立入検査をまず行うことを要件とするなど、段階的な措置を設けることにより、通常の状態の学校法人が対象となるものではないことを明確にする必要がある。
- あわせて、現行の私学法制において、行政による権限の濫用がないよう、命令を行う際には私学関係者等によるチェックの仕組み（私立学校審議会等による行政からの事前の意見聴取、行政による聴聞等に代わる直接の意見聴取）が設けられており、新たに命令を設けるに当たっても、行政による権限の濫用がないようにするため、同様の仕組みを確保する必要がある。

（３）重大な問題がある場合に、役員解職を命ずることを可能とすること

- 学校法人の理事が、第三者の利益を図る目的で学校法人の財産を不当に流用し損害を与えるなど、役員が法人の利益に反するような行動を行い、さらには当該役員のような行動が主因となって学校法人の運営の混乱に至るような場合も見られるが、現行法においては、例えば刑事罰に問われて禁錮以上の刑を受けない限り、役員として留まり続けることが可能である。
- 本来、役員に非違行為がある場合、法人内部のチェック機能により是正が図られるべきであるが、それらが機能しない場合がある。また、私立学校振興助成法に解職勧告の規定があるが、勧告に従うかどうかは任意であり、かつ、私学助成を受けていない場合は対象とならない。これらのことから、重大な問題のある運営について改善策が講じられる契機が得られず、教育の継続性等に懸念を生じる事態を招来する可能性がある。
- このため、法人の運営が更に混乱し解散命令にまで至る事態となることをできる限り未然に防ぐことを可能とする観点から、重大な問題を生じさせている役員については、所轄庁が学校法人に対してその解職を命ずることを可能とすることが必要である。

- その際、役員として法令や所轄庁による処分等を遵守し法人の利益を優先して行動すべきという、社会通念上当然の一般的な規範があることを法令上明確にし、それへの重大な違反行為は法令違反として明確に位置づけられて役員の解職命令の根拠の一つとなることを念頭に、いわゆる役員の忠実義務を規定することが適当である。
- 解職命令を発出する際の行政による権限濫用の防止に係るチェックの仕組みについては、(2)と同様に確保する必要がある。
- 解職後の新たな役員の選任に当たっては、適任者を求める必要があることから、例えば、法人の求めに応じて、日本私立学校振興・共済事業団など第三者が支援することも有用と考えられる。
併せて、学校法人の経営の破綻が避けられないような事態における役員の責任の在り方については、3.において示すような在り方も含めて、今後さらなる検討を深めることは有意義と考えられる。

(4) 重大な問題がある場合に、入学者の受入れの停止や円滑な転学のための措置を命ずることを可能とすること。

- 解散命令が発出されるに至った場合、実際に発出する前に在校生の転学を終えておくことが望ましいが、現行法においては、在校生がいる場合に解散命令を発出することを想定した特段の措置を設けておらず、また、転学支援を進める契機となる事柄を定めていない。このため、例えば、解散命令が避け難い場合にも学校法人が新たに入学者を受け入れたり、転学を希望する在校生に対して、積極的な支援を行わないばかりか、必要な書類の発行を留保するなどの妨害的な行為を行うなどにより、結果として学生に不利益をもたらし、解散命令の発出の手續を遅滞させる事態を招く可能性がある。
- このことから、重大な問題がある場合には、解散命令に至るまでに新規の入学者の受入れを停止し、在校生の円滑な転学に向けた諸手續の適切な実施を命ずることを可能とする必要がある。
- これらの命令を発出する際の行政による権限濫用の防止に係るチェックの仕組みについては、(2)と同様に確保する必要がある。

3. 経営が実質的に破綻した際の学生等の保護のための方策について

○ 学校法人の運営の改善のための措置は、当該学校法人の役員により行われるものであるが、当該役員によっては改善が円滑に進まない場合もあり得る。その場合に、解散命令がふさわしいこともある一方で、特に経営破綻により様々な点から重大な被害を受けることとなる学生等の保護の観点から、教育の機会の提供の円滑な継承を図るための方策を検討し、その固有の建学の精神をできる限り後世に引き継ぐことができるようにすることが望ましいこともあり得ると考えられる。

また、特に在校生の保護に関する方策については、学校法人が自らの経営判断に基づき自主的な解散を行うに至ったときにも、必要となる場合が考えられる。

○ これらのことを念頭に、以下の観点を参考としつつ、関係する諸法制との整合性を図りながら、経営の破綻が避けられないような事態が生じた場合における方策の可能性や在り方について、今後さらなる検討を深めることは有意義と考えられる。

①経営破綻が客観的に避けられない場合には、例えば、学校法人の申出に基づき、又は、猶予がないなど特異な場合においては所轄庁の判断により、学校法人の清算等の準備行為の過程に移行させることを可能とすること。

②学校法人の経営の破綻が避けられないような事態になるに当たり、役員に重大な責任がある場合には、例えば所轄庁が選任した管財人が当該役員に代わり管理に当たることにより、学生等の保護の観点から学校法人の運営の適正化や財産の保全が図られることを可能とすること。

③在校生の転学等が円滑に行われるため、私学関係者等の協力により進めていく仕組みを整えるとともに、転学等を終えるまでの間、教育の提供を可能にする観点から、当該学校法人に当面の運営資金を供給するため、一定の金額をあらかじめ蓄積しておく制度を設けることなどにより必要な資金を確保する方策を講じること。

○ また、学校法人が解散等した後の学籍簿の扱いについて、学生等の生涯にわたるキャリア形成を図る上で適切に管理されることが重要であることから、適切に引き継がれ管理がなされるようにすることが求められる。

4. 今後の更なる私立学校教育の振興のために

(新たな方策の在り方について)

- これまでに述べた方策は、異例な状況に対して的確かつ効果的に対応する趣旨であることに鑑み、例えば、私立学校審議会等の意見聴取について、幾つかの関連して迅速に行うべき命令等に関しては一括して行うなど、その実効性を上げるような運用も可能とすることが適当と考えられる。
- また、これらの方策は、私学の自主性の尊重という私立学校制度の基本的な理念を前提とした上で、解散命令という重大な行政処分を見据えて、事前の段階的な措置を整備することにより、むしろ私学の自主性の実質的な保障を図ろうとする趣旨のものである。
- 先に述べたとおり、異例な状況にある学校法人に対して所轄庁が的確に対処できないために、私学の自主性の尊重に対する社会一般からの疑念を招くことになることを、これらの方策を設けることによって防止するという期待が持てるものである。
また、行政による権限の濫用がないよう確実に担保するため、不利益を及ぼす命令が発出される要件は厳格に運用されること、また、命令の発出に当たっては私立学校審議会等の関与を明確にし、その十分な理解の下に進めるようにすることが必要である。
- 国、都道府県を通じ、所轄庁においては、この本旨に鑑み、私学の自主性を害することのないよう十分に留意することが求められる。

(学校法人制度の充実全般に係る論点について)

- 今回の検証・検討の過程においては、所轄庁による法的な関与により改善を促される以前に、学校法人内部において運営に著しい問題が起こることがないように、その予兆を捉えて自ら適切に対応できるようにすることや、そのために、法人運営の透明性の一層の向上や法人内部のガバナンスのさらなる強化を図ることの重要性など、学校法人制度の充実全般についても幅広く議論がなされた。
- その観点からは、例えば、財務情報の公開の充実、監事機能や内部統制システムの強化などの論点が出された。今回の検証・検討は、今般生じた異例な状況にある学校法人に対する解散命令等に係る制度的な課題についての検証・検討を重点としていることから、学校法人制度の在り方全般に係る論点を展開することとはしていないが、制度の改善の視点として、その必要性や有効性に留意しつつ、実情に応じて論議が将来的に深められることも有意義と考えられる。

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会 「解散命令等に係る課題を踏まえた今後の対応の在り方について」 報告書の概要

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会における、著しく重大な問題を抱える学校法人に対する解散命令に係る審議を通じて、現行の制度には課題があるとの認識に至った。

このことを踏まえ、解散命令等に係る所轄庁による一連の対応過程を改めて検証した上で、下記の通り、制度上の課題及び今後の対応の在り方について整理した。

1. 現行法における課題について

- 私学の自主性と公共性の自覚に信を置き、行政は関与を極力控えるものとの現行制度の基本的な理念は、今後も大切にされていくべき。

これを踏まえ、以下の点に留意しつつ、今後の対応の在り方を検討する必要がある。

- ① 私立学校制度の創設以来半世紀以上が経過し、私立学校を取り巻く社会・経済状況も著しく変化している中で、学生等に著しい不利益を被らせるような異例の事態の防止に資する制度とすること
- ② 私学の自主性を尊重しつつ、重大な問題のある学校法人に対して的確かつ効果的に対応できるようにすること
- ③ 任意の行政指導から最終的な措置としての解散命令までの飛躍が大きすぎることから、解散命令に至るまでの間に段階的な措置を設けること

2. 考えられる新たな対応の在り方について

(1) 教育の継続性、安定性に著しい懸念があり、教育環境が著しく悪化しているなど、重大な問題があると考えられる学校法人については、その実態を把握するため、所要の実地調査が可能となる仕組みとすること。

- 現行制度では、実態把握のための実地調査は、任意の協力によっており、協力を拒否される場合があることから、重大な問題があると考えられる学校法人を対象に、その運営の改善等を図る上で必要な立入検査を可能とすることが必要。
- 所轄庁においては、この立入検査が(2)以下に示す措置を行う上で必要な資料等を得るためのものとなることに鑑み、あらかじめ私立学校審議会等とよく連携して行うなど、相互の密接な関連性の確保について十分な留意が必要。

(2) 重大な問題がある場合に、その改善等のために必要な措置を命ずることを可能とすること。

- 現行制度においては、問題が生じた場合、行政指導によりその改善を図ることが想定されているが、結果として事態が改善されないまま一気に解散命令まで至る場合があることから、解散命令を発出する段階までの間に、改善等のための措置を命ずることを可能とすることが必要。

- 併せて、現行の私学法制と同様に、行政による権限濫用がないよう、命令を行う際には私学関係者等によるチェックの仕組みの確保が必要。

(3) 重大な問題がある場合に、役員の解職を命ずることを可能とすること。

- 役員に非違行為がある場合、法人内部のチェック機能により是正が図られるべきであるが、それが機能せず、役員に留まり続け、教育の継続性等に懸念を生じる事態を招来する可能性があることから、重大な問題を生じさせている役員の解職を命ずることを可能とすることが必要。
- その際、法令等を遵守し法人の利益を優先して行動すべきとする、いわゆる役員の忠実義務を規定することが適当。
- 行政の権限濫用の防止に係るチェックの仕組みを確保することが必要。((2)と同様)

(4) 重大な問題がある場合に、入学者の受け入れの停止や円滑な転学のための措置を命ずることを可能とすること。

- 解散命令が避け難い場合にも学校法人が新たに入学者を受け入れたり、転学を希望する在校生に対して、妨害的な行為を行うなどにより、結果として学生に不利益をもたらす、解散命令の発出の手続を遅滞させる事態を招く可能性があることから、重大な問題がある場合には、解散命令に至るまでに新規の入学者の受け入れを停止し、在校生の円滑な転学に向けた諸手続の適切な実施を命ずることを可能とする必要がある。
- 行政の権限濫用の防止に係るチェックの仕組みを確保することが必要。((2)と同様)

3. 経営が実質的に破綻した際の学生等の保護のための方策について

- 関係する諸法制との整合性を図りながら、経営の破綻が避けられないような事態が生じた場合における、学生等の保護の観点からの方策の可能性や在り方について、今後さらなる検討を深めることは有意義。
- また、学校法人が解散等した後の学籍簿の扱いについて、適切に管理されることが重要。

4. 今後の更なる私立学校教育の振興のために

(新たな方策の在り方について)

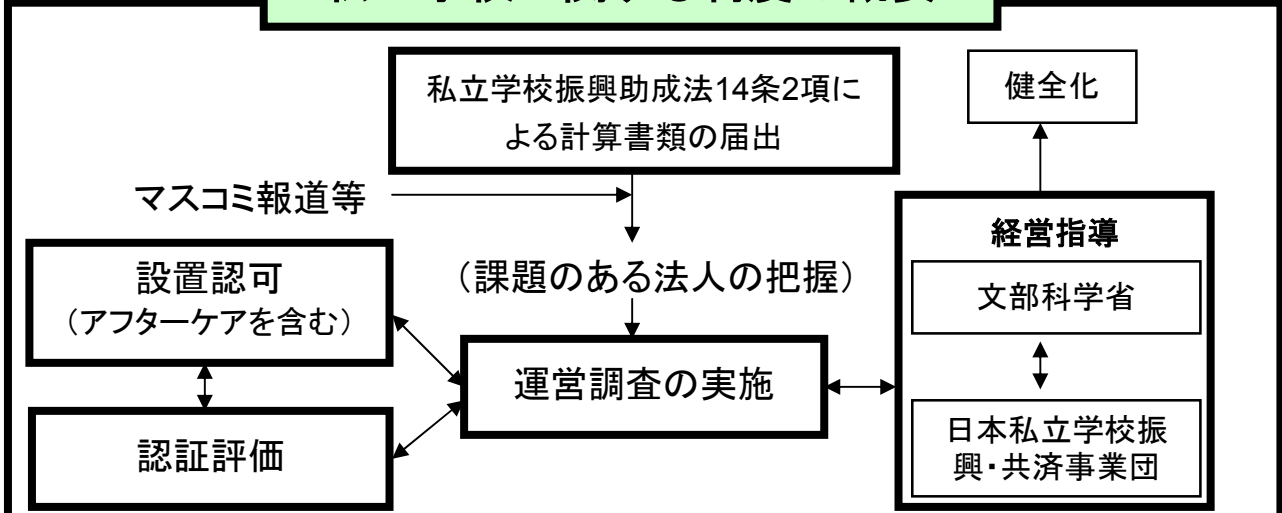
- 2. の新たな方策は、私学の自主性の尊重という私立学校制度の基本的な理念を前提とした上で、解散命令という重大な行政処分を見据えて、事前の段階的な措置を整備するものであること。

行政による権限の濫用がないよう厳格に運用されること、また、私立学校審議会等の十分な理解の下に進めるようにすることが必要。

(学校法人制度の充実全般に係る論点について)

- 今回の検証・検討は、異例な状況にある学校法人に対する解散命令等に係る制度的な課題についての検証・検討を重点としていることから、学校法人制度の在り方全般に係る論点を展開することとはしていないが、制度の改善の視点として、実情に応じて論議が将来的に深められることも有意義。

私立学校に関する制度の概要



法人運営が著しく適正を欠き、自主性に委ねた再生が困難

(管理運営が不適正)

必要な書類がなかったり、調査に協力が得られない場合も

法令等の違反

該当する

該当しない

役員解職勧告
(助成法適用の場合のみ)

法人運営の改善を命ずることができない

- ・私学助成等を受けていない場合は行使できない
- ・勧告しても法人が応じない場合も

転学支援の実施

法人からの協力が得られない場合や、無理に新たな入学者を募集する場合も

解散命令に至る制度的な過程が不明確

在校生がいる場合を想定した手続が整備されていない

学費の回収が困難

解散命令

法令・処分違反があり、監督を尽くしても改善できない場合

新しい制度的対応の流れ(イメージ)

教育の継続性、安定性に著しい懸念があり、教育環境が著しく悪化しているなど、
重大な問題があると考えられる学校法人に対して立入検査

役員について、法令等を遵守し、
忠実に職務を遂行する義務
(忠実義務)

法令等の違反が判明

行政手続法による聴聞・弁明の機会の付与 **又は** 私立学校審議会等による意見聴取

私立学校審議会等からの意見聴取

措置命令①
(運営の改善のための措置、
重大な問題のある役員への措置)

運営改善

行政手続法による聴聞・弁明の機会の付与 **又は** 私立学校審議会等による意見聴取

私立学校審議会等からの意見聴取

措置命令②
(入学者の受入停止措置、
円滑な転学のための措置)

学生保護

行政手続法による聴聞の機会の付与 **又は** 私立学校審議会等による意見聴取

私立学校審議会等からの意見聴取

解散命令

清算

権限濫用の防止の仕組み

法令・処分違反があり、監督を尽くしても改善できない場合

学校法人の解散命令に係る検証のためのワーキンググループの設置について

平成25年3月25日
大学設置・学校法人審議会
学校法人分科会長決定

1. 趣 旨

最近の学校法人への解散命令に関し、一連の対応プロセスを検証し、今後、運営上著しい課題を抱える学校法人への対応の在り方の改善に資するため、学校法人の解散命令に係る検証のためのワーキンググループ（以下「ワーキンググループ」という。）を置く。

2. 委 員

ワーキンググループの委員は、学校法人分科会で承認した委員、特別委員及び審議事項に関連の深い分野の学識経験のある者の12名以内で構成するものとする。

3. 運 営

ワーキンググループの運営は、学校法人分科会運営規則第7条及び第8条の規定による。

4. 設置期間

ワーキンググループは、平成25年4月から同年9月まで設置するものとする。

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会
 学校法人の解散命令に係る検証のためのワーキンググループ
 委員名簿

浦野 光人	株式会社ニチレイ代表取締役会長
大内 俊身	弁護士
檜見 由美子	金沢大学大学院法務研究科教授
小泉 清裕	昭和女子大学附属昭和小学校校長
近藤 彰郎	八雲学園中学校高等学校校長
佐野 慶子	公認会計士
関口 修	学校法人郡山開成学園理事長
○ 中村 量一	学校法人中村学園理事長
◎ 日高 義博	学校法人専修大学理事長・大学長
藤原 総一郎	弁護士
村山 十五	学校法人村山学園理事長
両角 亜希子	東京大学大学院教育学研究科准教授

◎ 主査

○ 主査職務代理

大学設置・学校法人審議会学校法人分科会
委員名簿

井田	良	慶応義塾大学大学院法務研究科教授
浦野	光人	株式会社ニチレイ相談役
大野	健二	株式会社日立物流代表執行役専務
荻野	美佐子	上智大学総合人間科学部教授
小原	芳明	学校法人玉川学園理事長・大学長
紙子	達子	弁護士
國枝	マリ	学校法人津田塾大学理事・大学長
坂根	康秀	学校法人山内学園理事長・香蘭女子短期大学長
佐野	慶子	公認会計士
清水	敏	学校法人早稲田大学常任理事・副総長
関口	修	学校法人郡山開成学園理事長
高柳	元明	学校法人東北薬科大学理事長・大学長
○	中村	量一 学校法人中村学園理事長
	野田	賢治 学校法人浪商学園理事長
◎	日高	義博 学校法人専修大学理事長・大学長
	福原	紀彦 学校法人中央大学理事・大学長
	福元	裕二 学校法人永原学園理事長・大学・短期大学部学長
	藤岡	一郎 学校法人京都産業大学理事・大学長
	藤原	総一郎 弁護士
	古阪	幸代 三機工業株式会社ファシリティシステム事業部 ワークプレイス戦略部長
	森	公高 公認会計士・日本公認会計士協会会長
	吉岡	俊正 学校法人東京女子医科大学理事長
	渡辺	善子 前日本アイ・ビー・エム株式会社常勤監査役

◎ 分科会長

○ 分科会長職務代理