

教学ガバナンスと監事監査の立ち位置

有 信 睦 弘

東京大学監事

[キーワード]

監事監査、教学ガバナンス、内部統制、教育研究評議会

はじめに

2014年6月に独立行政法人通則法が改正され、「通則法」が準用されて、国立大学法人法の一部が改正された。同時に、学校教育法についても改正が行われ、平成27年4月から施行された。法人法改正の目的の一つは法人における「ガバナンス」の強化であり、学校教育法の改正の目的は学長のリーダーシップの発揮をより容易にするということにあるように見える。

大学におけるガバナンスの強化は後で述べるように、大学の経営業務だけでなく教学に関するガバナンス強化が期待されている。ガバナンス強化を目的として監事機能の強化が併せて法改正に盛り込まれた。監事監査は業務監査と経理監査の両方を含み、業務監査の観点で、教学ガバナンスに対する立ち位置をどう取っていくかが、大学と監事にとって重要な観点となる。

I. 法改正について

1. 独立行政法人通則法の改正

独立行政法人通則法の改正は行政改革の一環として独立行政法人が制度本来の主旨に則り、国民に対する説明責任を果たしつつ政策実現機能を最大限発揮することを目的として行われた。改正の主な内容は、法人を業務の特性に対応して三つに分類、PDCA サイク

ルが機能する目標・評価の仕組みの構築、法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入であるとされた。独立行政法人制度の主旨に則り、主務大臣の関与・権限の強化が図られると共に、特に、監事の機能強化等による法人内部のガバナンス強化に関しては以下の内容が定められた [1]。

- 1) 監事・会計監査人の調査権限を明確化、役員の不正行為等の主務大臣等への報告や監査報告の作成を義務付け【第19条、第19条の2、第39条、第39条の2】
- 2) 法人の長及び監事の任期を中期（中長期）目標期間に対応（行政執行法人は、個別法で定める期間。国立研究開発法人は、3～4年の任期設定も可能。）【第21条、第21条の2、第21条の3】
- 3) 役員に職務忠実義務及び任務懈怠に対する損害賠償責任を明記【第21条の4、第25条の2】
- 4) 業務方法書に法令遵守等内部統制の体制を記載【第28条】
- 5) 非公務員型の法人にも役職員の再就職規制を導入【第50条の4～第50条の9、第50条の11】

2. 国立大学法人法の改正

独立行政法人通則法の改正の中で国立大学法人法に準用した主な内容は以下のとおりである [2]。

- 1) 監事監査報告書の作成、主務大臣への提出書類の調査義務、役職員や子法人に対する調査権限の法定化、監事調査の妨害に対する罰則、会計監査人に対する会計に関する報告要求権と子法人に対する報告要求権等の法定化

- 2) 役員の業務の忠実履行義務、職務遂行に伴う損害賠償責任の規定、役員（監事を除く。）に対する、法人に著しい損害を与える事実についての監事への報告義務、内部統制システムの業務方法書への記載
- 3) 密接関係法人等へのあっせんの禁止、営利企業等に対する法令等違反行為に関して行う求職活動の禁止、再就職者から法令等違反行為の働きかけを受けた役職員に対する届出義務、役職員の給与水準の策定に当たっては国家公務員及び民間企業役員報酬等を考慮

また、役員の任命手続や任期については、現在の仕組みによる（監事の任期は4年に延長）、主務大臣の責任による確実な中期目標管理に関しては引き続き国立大学法人評価委員会が評価を実施するとされている。

3. 学校教育法の改正

国立大学法人法の改正と併せて学校教育法の一部が改正された。これに先立ち2012年3月に経済同友会から「私立大学のガバナンス改革」が出され、“大学ガバナンス改革・10の提言”として以下の項目が提示されている [3]。

- 1) 理事会の権限及び経営化・監督機能の強化（学長選挙の廃止等）
- 2) 学長・学部長の権限の強化（学部長選挙の廃止等）
- 3) 教授会の機能・役割の明確化（決定機関でないこと等の明確化）
- 4) 評議員会の役割の明確化
- 5) 監事の機能強化
- 6) ガバナンスの透明性・健全性を担保する情報公開の充実
- 7) 経営人材の育成
- 8) 外部理事の活用
- 9) 教学アドバイザー（学長顧問）の活用
- 10) 教員の適正な評価と処遇への反映

また、2014年12月には中央教育審議会大学分科会組織運営部会による「大学のガバナンス改革について」という審議まとめが発表された [4]。ここでは、学長のリーダーシップの確立、学長の選考・業績評価の在

り方、学部長等の選考・業績評価の在り方、監事の役割の強化、教授会の役割の明確化等が提言されている。同時期に経済団体連合会は「イノベーション創出に向けた国立大学の改革に向けて」という提言の中で、機能分化、競争原理の導入、情報公開の徹底、と併せてガバナンス構造の改革が必要であるとした [5]。

学校教育法の一部改正は通則法の改正とは異なり、中央教育審議会での議論を踏まえて、学長のリーダーシップを発揮しやすくすることとガバナンスの強化を目的としたもので、国公私に関わらず適用される。改正の主なものは以下のとおりである [6]。

- 1) 副学長の職務について（第92条第4項関係）
 - ・副学長は、学長を助け、命を受けて校務をつかさどることとする
- 2) 教授会の役割について（第93条関係）
 - ・教授会は、学長が教育に関する重要な事項について決定を行うに当たり意見を述べることとする
 - ・教授会は、学長及び学部長等がつかさどる教育に関する事項について審議し、及び学長及び学部長等の求めに応じ、意見を述べるができることとする

また、学校教育法の一部改正に関連する国立大学法人法の改正内容は [6]

- 1) 学長選考の基準・結果等の公表について（第12条関係）
 - ・学長選考会議は学長選考の基準を定めることとする
 - ・国立大学法人は、学長選考の基準、学長選考の結果その他文部科学省令で定める事項を、遅滞なく公表しなければならないこととする
- 2) 経営協議会（第20条第3項、第27条第3項関係）
 - ・国立大学法人等の経営協議会の委員の過半数を学外委員とする
- 3) 教育研究評議会（第21条第3項関係）
 - ・国立大学法人の教育研究評議会について、教育研究に関する校務をつかさどる副学長を評議員とするこれらの法改正は経済団体の主張のポイントを踏まえ、ガバナンスの強化という観点で、民間企業におけ

るコーポレートガバナンスを参照しつつ、大学改革に向けて学長のリーダーシップを強化することを主な目的として行われたとみることができる。

II. ガバナンスと内部統制

1. コーポレートガバナンス

前章で述べたように、今回の大学関連法の改正は、民間企業におけるコーポレートガバナンスを参照しつつ進められたように見える。一方、コーポレートガバナンスが「企業統治」と翻訳されることが多いこと、ガバナンスという語感と、法改正の主旨が大学改革へ向けての学長のリーダーシップ強化であったことから、この面だけが強調されすぎているようにも見える。しかし、コーポレートガバナンスという言葉は、特に米国では、企業の不祥事、特に経営者の独走による不祥事に関連して言及されてきた。企業は、社会的責任を果たし企業利益を追求する企業活動を正当に行い、企業にとっての多様なステークホルダーに対する責任を果たさなければならないとされている。

一般に企業活動に関する様々な情報は企業経営者に集中しており、ステークホルダーには企業活動が正当に行われていることが十分には把握できず、ステークホルダーの利益に反した企業経営が行われる可能性がある。この様な利益相反を避けるためにコーポレートガバナンスが必要とされている。

従って、コーポレートガバナンスの要件としては、企業活動が正当に行われるための内部統制の仕組みの確立、ステークホルダーへの必要な情報公開、経営者の責任の明確化等が挙げられる。今回の法改正では、経営協議会や教育研究評議会、役員の賠償責任等についての部分がコーポレートガバナンスに関連した部分と言える。

一方、企業活動においては、全ての権限と責任は代表執行役或いは代表取締役社長に属する。この権限を順次委譲していく体系が具体的な業務執行組織として実現していくと考えられる。権限を委譲された組織長はその権限を用いて組織業務を relevant かつ accountable に compliance を満たしつつ実行する責任を権限移譲者に対して持つというのが民間企業にお

ける権限と責任の体系となっている。従って、権限は組織階層を下位に下り、責任は上位に昇る。この責任と権限の体系が大学においては、所謂「学部自治」という概念で分断されていて、企業のように機能していないという問題意識が、特に経済同友会の提言 [3] の重要部分である。この問題意識は中教審の議論の中でも引き継がれ [4]、学校教育法の改正に際しても考慮されているようである。

2. 内部統制とリスク管理

国立大学法人法の改正の中に「内部統制システムの業務方法書への記載」という項目が盛り込まれている。大学の会計監査人における監査項目においても通常「内部統制の監査」ということがうたわれており、この言葉自体は大学にとって目新しいものではないと考えられる。しかし、法改正に当って「内部統制」ということが特に取り上げられていることから、改めて内部統制について考えてみたい。

コーポレートガバナンスの観点で、執行役と取締役の役割分担が明確に規定されている所謂「委員会等設置会社」においては、内部統制システムとは執行役の職務の執行が法令・定款に適合することを確保するための体制であると定義され、以下のような内容を含んでいる。

- 1) 取締役会と執行役の関係、経営監査（内部監査）と取締役による監査委員会との関係
- 2) 執行役の職務の執行に係る情報の保存・管理に関する体制
- 3) 損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- 4) 執行役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- 5) 使用人の職務の執行が法令・定款に適合することを確保するための体制
- 6) 株式会社並びにその親会社・子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制

内部統制の中に述べられている「損失の危険の管理」、日本版 SOX 法で求められる財務におけるリスク管理体制の整備等から、リスク管理の体制整備が必要とされている。リスク管理は広義には企業経営その

ものとも考えられるが、リスクコンプライアンス、製造物責任、訴訟、海外安全、地震等の災害、危機管理等についてそれぞれ対応する体制がとられているようである。

3. 大学に求められる内部統制

企業におけるコーポレートガバナンスと内部統制を大学に適用するにはいくつかの課題があるように思える。企業においては役員である執行役／取締役は「使用者」であり「使用人」である社員とは明確に区別される。社員が役員になる場合には一旦、企業を退職するという手続きが取られる。大学ではこの区別が明確でない。

ガバナンスの徹底には委員会等設置会社の仕組みにより、経営執行の責任を持つ執行役と取締役の役割が分担されている。大学における理事の位置づけは十分明確とは言えない。大学においては教学と経営の二つの体系があり、教学に関しては学校教育法、経営に関しては「法人法」という別の法体系で規制されている。教学に関しては教育研究評議会が、経営に関しては経営協議会が、また、学長の任免に関しては学長選考会議が、それぞれ委員会設置会社における取締役会の役割を果たしていると考えられることはできる。理事会を経営会議と考えればガバナンスの形式は整えられている。内部統制システムに関しても、理事を執行役と考えれば同様の制度・仕組みを作ることは可能である。

学校教育法では、「学長は校務をつかさどり、所属職員を統督する」とされ、国立大学法人法では「学長は学校教育法に規定する職務を行うとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する」とされている。また、理事は「理事は、学長の定めるところにより、学長を補佐して国立大学法人の業務を掌理し、学長に事故があるときはその職務を代理し、学長が欠員のときはその職務を行う」とされており、学長が権限を委譲する仕組みにはなっていない。一方、改正学校教育法では「副学長は、学長を助け、命を受けて校務をつかさどることとする」とされており、教学に関する権限の委譲が行われることが想定されている。権限の最大のものは人事と予算に代表される資源配分権限

である。特別の例外を除いて、学長はこの権限を委譲することができない。このことに関しては詳細な議論が必要であるが、ここでは触れない。一方で、学長は理事、経営協議会、教育研究評議会、学長選考会議それぞれのメンバーの任免権を持っている。この部分だけを見れば、学長は強大な権限を持つことになり、大学のガバナンスが有効に機能する必要がある。大学においてはこれらの課題を議論しつつ、リスク管理と併せて、内部統制の仕組みを作りこんでいく必要がある。

III. 教学ガバナンスと学長のリーダーシップ

1. 学長のリーダーシップと学問の自由

多くの私立大学や一部の公立大学では、学長と理事長がそれぞれ、教学と経営の責任を持つ形で大学運営が行われている。一方、国立大学法人では学長と理事長の役割が学長の中に統合されている。以下は、教学という観点で学長のリーダーシップを考える。日本国憲法23条には「学問の自由は、これを保障する (Academic freedom is guaranteed)」とあり、これが大学における教育研究の自由ひいては教育研究に関する大学の自律性 (自治) の根拠になっている。国立大学が文部省の一組織であった時代には、教育公務員特例法によって、大学教員の転任、降任、免職等の人事処置に関しては厳しい条件が賦されていた。当然のこととして、教育研究の内容によって不利な扱いを受けることはないと解されていた。私立大学においてもこの考え方が準用されている場合が多く、その場合には教員の人事は教授会或いは評議会の議に基づいて行われてきたようである。

法人化後の国立大学では教員は非公務員とされ、教育公務員特例法の対象外となったので、教員の人事に関する特例的な取扱いは適用されなくなった。従って、原則的には、国立大学の教員も概ね私立大学と共通な視点で見ることができる。学長に関して言えば、教学に関しては法人の長としてリーダーシップを発揮する権限と責任を有している (校務をつかさどる)。

2. 教学ガバナンスとは

1999年のブダペスト会議での「科学と科学的知識の

利用に関する世界宣言」(所謂ブダベスト宣言)の中で「社会における科学と社会のための科学」が明言された。2006年に改正された教育基本法では「大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする」と、大学の社会貢献が明文化された。この結果、教育、研究と並んで社会貢献が大学の三つの機能の一つと位置づけられることになった。

コーポレートガバナンスの考えに基づけば、大学におけるガバナンスとは大学のこの3つの機能が大学のステークホルダーに対して正当に、アカウンタブルにかつ遵法の下で実行されるためのものであると言える。教育基本法の中では、大学における研究成果を広く社会に提供することが社会の発展に寄与するものと楽天的に考えられているように見え、ステークホルダーの一つである「社会」の要求に応える視点は明確には示されていない。

一方、教育に関しては、政府の教育再生実行会議第6回で、大学にかかる論点として、

- 1) これからの我が国社会における大学の役割
- 2) 大学のグローバル化・グローバル教育強化のための方策
- 3) 大学のイノベーション力・イノベーション教育力強化のための方策
- 4) 大学において学生を鍛え上げ社会に送り出す機能の強化
- 5) 大学における社会人の学び直し機能の強化
- 6) 教育・研究の基盤となる大学の機能強化

の6点が挙げられている。政府における審議会等の提言や報告は、建前としては大学のステークホルダーの一つである国民の声を代表するものと考えられるが、このような具体的な内容にどう応えていけば良いのだろうか。

学長は自らが「校務をつかさどる」大学における教育と研究に関して権限と責任を持っている。建前としては、学長或いは大学執行部の教育研究に関する方針や施策の実行は教育研究評議会によってその内容が審

議されることになっている。形式的には教学についてのガバナンスの基本的な仕組みは作りこまれている。しかし、問題を難しくしているのはこのような形式的な仕組みが建前通り機能していないことにあるように見える。

既に述べたように、学長の権限が必ずしも明確に学部長や研究科長等に委譲されるようになっていないこと、教育公務員特例法に依拠する学内規程が十分に整理されていないこと等から、幾つかの大学では学長のリーダーシップが十分に発揮できないという状況があるように見える。また、憲法で保証された学問の自由が教育研究の自由であるとして、個々の教員と大学執行部の間での執行部の施策の教育研究現場への浸透を妨げている場合もありうる。

ガバナンスが本来は執行部の独走をチェックするためのものであるにも関わらず、大学においては現場の独走を制御する機能の方が強く意識されているのはこのような事情によるものと思われる。自由な研究が国民の知的資産となったり、将来のイノベーションの基となることもあり、大学における自由な研究の確保は重要であるが、研究者のステークホルダーに対する説明責任の部分で大学の方針や施策とつながるということを検討すべきである。

3. 教学ガバナンスと監査

教学ガバナンスに関する監査をどのように行うかは慎重に検討すべき課題である。コーポレートガバナンスの要件は、企業活動が正当に行われるための内部統制の仕組みの確立、ステークホルダーへの必要な情報公開、経営者の責任の明確化等であった。教学について言い換えると、教学ガバナンスの要件は、教育研究が正当に行われるための内部統制の仕組みの確立、ステークホルダーへの必要な情報公開、学長／執行部の責任の明確化等ということになる。

コーポレートガバナンスの要件である内部統制の中には「取締役会と執行役の関係、経営監査(内部監査)と取締役による監査委員会との関係」を明確にすることが含まれる。大学における教学ガバナンスについてこれを読みかえれば、「教育研究評議会と役員会の関

係、内部監査と監事との関係」となる。内部監査も監事監査もガバナンスについての監査が要求されていると考えるべきである。

IV. 教学ガバナンスと監事監査の立ち位置

1. ガバナンスと教育研究の自由

コーポレートガバナンスの考えを大学に当てはめれば、内部監査は学長の意を受けて内部統制の仕組みが実質的に機能していることを、業務と会計の両面で監査する。これに対して、監事監査は具体的事例の監査を通して、ガバナンスの仕組みや内部統制システムが有効に機能するようになっていくかを監査するものと言える。その上で有効な機能を阻害している要因があるとすれば、その課題を抽出し、具体的な指摘事項としてまとめる。併せて会計監査人による監査が正当に行われているかどうかを監査し、意見書として（従来であれば学長に）提出する。会計監査人の監査項目には、内部統制に係る監査が含まれているので、会計上のリスクに関する内部統制についての監査は理念上は行われていたと言える。

自由な発想や研究者の好奇心に基づく基礎研究が、学問の発展と将来のイノベーションの源泉になること、大学における教育や研究は政治権力から独立でなければならないというフンボルトの理念等から、大学執行部による教育研究の内容に対する直接的な関与は避けられてきた。政府の科学技術政策が全てを網羅することができないことを考えると、国民の将来へのいわば保険として「教育研究の自由」は確保されなければならないと考えるのが自然である。

2. 法人としての教学ガバナンス

一方、大学が独立した法人であることを考えると、法人における、教育研究の自由を含めた教学に関する権限と責任は学長にあると考えるべきである。従って、教学ガバナンスは、学長／執行部が教学に関する方針や施策を、ステークホルダーに対する責任が果たせるように正当にアカウンタブルに実行することを補償する仕組みとして必要とされる。教学ガバナンスに関する内部統制の仕組みやリスク管理の体制が作り

こまれ、有効に機能していることが重要である。

大学法人における教学ガバナンスの重要な仕組みは形式的には教育研究評議会であると言える。米国の大学における Academic Senate が同様の仕組みであると考えられるが、日本の大学における教育研究評議会が教学に関して Academic Senate と同様の機能を果たしているかどうか重要な視点となると思われる。教学ガバナンスの要件は教育研究が正当に行われるための内部統制の仕組みの確立、ステークホルダーへの必要な情報公開、学長／執行部の責任の明確化等であった。教育研究評議会が有効に機能していることと併せて、これらの内容が十分に実施されていることが必要である。特に、国立大学に関しては機能分化が言われ、機能分化に沿った教学の方針や施策についての検討も必要になる。私立大学においては個々の大学の教育・研究目標が「機能分化」に対応するものと理解できる。

3. 監事監査は教学ガバナンスに関して何を監査するか

大学はそれぞれ教育・研究に対する目標を持っている。大学の自律性、独立性を考えると、大学は独自にそれぞれの目標を達成するための、入学者の選抜、教育研究の実施、基準に基づいた学位授与を行っているものと見なせる。ステークホルダーにとって重要なことは、これらの内容が十分に公開されていることである。特に、教育目標は人材育成目標であり、目標が達成されているかどうかは卒業生の長期にわたる追跡調査によって確かめられ、その結果によって教育内容が改善されなければならないと考える。

教育研究が大学の方針に基づいて行われるということと教育研究の自由が担保されなければならないことを考えると、教育研究の内容について監査することはできない。監査すべきは、教育研究が大学の方針に基づいて行われる仕組みになっているかということと、大学の方針が広い意味でステークホルダーの利益に合っているかどうかをチェックする仕組みができていくかどうかということである。コーポレートガバナンスの観点から、監事監査で監査すべきと思われる主な項目は以下の3点である。

- 1) 教育研究評議会が有効に機能しているか
 - ・教育研究協議会の機能が明確になっており、その内容が適性であるか
 - ・教育研究協議会に付議される案件が適正であるか
 - ・その他、教学の方針や施策に教育研究評議会が適切に寄与しているか
- 2) 教学ガバナンスに関する内部統制システムが構築され機能しているか
 - ・教学に関する理事の職務執行に関する情報の保存と管理が適正に行われているか
 - ・学長・理事による役員会と教育研究評議会の関係が明確になっているか
 - ・教学に関する理事の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制が整備されているか
 - ・教職員の教学に関する職務の執行が法令・学則に適合することを確保するための体制が整備されているか
- 3) リスク管理体制が整備され機能しているか
 - ・教学に関して、コンプライアンス、製造物責任、訴訟、海外安全、地震等の災害、危機管理等に対する体制が整備されているか

より詳細には、これらの内容を教学の観点でブレイクダウンしていく必要があるが、監事監査はあくまでシステム・仕組みが整備されており、かつそれらが有効に機能しているか、有効な機能を阻害している要因はなにかという観点で行うべきと考える。また、最も重要な項目である、必要な情報公開についてはガバナンスという観点以外からも確実な監査が必要である。

おわりに

「教学ガバナンスと監事監査の立ち位置」というのは難しい課題であった。特に、「ガバナンス」が必要とされる本来の意図と、大学の実情が大きく異なっていることが問題をより一層困難にしている。本来は経営層の不当な経営活動をステークホルダーの立場でチェックする仕組みとしてガバナンスが考えられた。しかし、日本の大学では、様々な理由から、所謂「教授会自治」が学長のリーダーシップを妨げているという主張が現実性を持って受け入れられ、ガバナンス強化が学長のリーダーシップ強化という側面で主張されているように見える。学長のリーダーシップ強化は、本来のガバナンス強化を通じて行われるものであるという観点で本稿をまとめた。

<参考文献>

- [1] 渡部晶「独立行政法人改革について」：ファイナンス 2014.9 他
- [2] 文部科学省「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」
- [3] 経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して—」2012.3
- [4] 中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」2014.2
- [5] 日本経済団体連合会「イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」2013.12
- [6] 中教審大学分科会第118回資料

Academic governance and audit

※ Mutsuhiro ARINOBU

[Key Words]

Audit, academic governance, internal control, academic senate

[Abstract]

Based on the revised Rules and Acts relating higher education, Academic governance has become one of the most important issues from the view point of the stake holder benefits. The changes in the rules and acts are basically aimed at the improvements of the university governance. However, the discussions have seemed to be focused on the strengthening the president/provost leaderships. In order to establish the good academic governance, audit plays important roles. Based on the concept of corporate governance, audits for academic governance are discussed.

※ Comptroller, The University of Tokyo