

大学設置基準の改正は、 キャンパスに何をもたらすのか



2023年6月15日
光 本 滋
(北海道大学)

大学設置基準の改正は、 キャンパスに何をもたらすのか

この改正は「大学」のあり方を根本から変えてしまいかねない内容となっています.....この省令改正の全体的なねらいはどのようなものなんでしょうか。これに対して、どのような「大学」のあり方を対置していくべきなのでしょう

改正の全体的なねらい

- 個別大学の改革をすすめるための規制緩和要求と、大学の再編をもくろむ政府の政策とに 대응すること

改正の特徴

- 大学設置基準が果たしてきた、学校設置監督行政の要件、および最低限の条件整備の基準としての意義の喪失

対置すべき「大学」のあり方

- 改正大学設置基準に対しては、法律によって定めるべきことを明らかにした上で、法律によって定めてはならないことを見極めて対応していく必要がある。これらは高等教育の権利保障の実践を通じて明らかにしていく以外にない。この面で学問の自由と大学の自治を生かすとりくみが求められる

大学設置基準とは

- 1956年に制定された文部（科学）省令

学校教育法

第三条 学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない。

制定時の学校教育法は「大臣」の箇所を「監督庁」としていた

- 学校教育法の制定から10年近くを経て制定された事実が物語るように、大学設置基準は当初から省令により制定することを予定していたものではない。1956年以前は大学基準協会が制定した「大学基準」が設置認可の際の基準として準用されていた
- しかしながら、1956年に大学設置基準が省令として制定されたことにより、大学の設置認可の基準は完全に行政の掌中に収まることになった。以後、大学設置基準は、大学に対する統制の具として用いられるようになり、同時に、**学校教育法が予定した、条件整備の基準としての意義を縮小**していった
- 大学設置基準の第1回改正は1962年。以来、現在までおよそ50回の改正を経ている。特に1990年代後半以降はひんぱんに改正されるようになった

主要な改正（施行年月）

- (1)1973年10月：①学部以外の基本組織を置くことを可能とした、②副学長を置くことができるとした、など
- (2)1991年6月：①自己点検・評価の努力義務を規定、②学部の例示を廃止、③一般教育科目・専門教育科目等の授業科目の区分に関する規定を廃止し教育課程の編成方針について規定、④卒業要件については、授業科目区分毎の単位数の規定を廃止し、在学年限・総単位数のみを規定、⑤教員組織については、授業科目区分に応じて教員数を定める方式をあらためるとともに兼任教員数の制限を廃止、ほか多数
- (3)2008年4月：①学部・学科毎に人材の養成に関する目的その他の教育研究上の目的を学則等に定め、公表する、②学生に対して、授業の方法・内容、1年間の授業の計画、学修の成果に係る評価・卒業の認定の基準をあらかじめ明示し、当該基準にしたがって適切に行うこととした、③授業の内容・方法の改善を図るための組織的な研修・研究を実施する、など
- (4)2010年4月1日施行：大学内の組織間の有機的な連携を図り、適切な体制を整えるものとすることを定めた、など

諸学校の設置基準と大学設置基準

大学設置基準	大学以外の諸学校の設置基準
第一章 総則	総則（全て）
第二章 教育研究上の基本組織	学科（高校・特支）
第三章 教育研究実施組織等	
第四章 教員の資格	教員の資格（高専）
第五章 収容定員	編制（全て）
第六章 教育課程	教育課程（高専）
第七章 卒業の要件等	課程修了の認定等（高専）
第八章 校地、校舎等の施設及び設備等	施設及び設備（全て）
第九章 学部等連係課程実施基本組織に関する特例	関係機関等との連携協力（高校）
第十章 専門職学科に関する特例	教育課程等に関する事項の改善に係る先導的な取組に関する特例（高専）
第十一章 共同教育課程に関する特例	
第十二章 工学に関する学部の教育課程に関する特例	
第十三章 国際連携学科に関する特例	
第十四章 教育課程等に関する事項の改善に係る先導的な取組に関する特例	
第十五章 雑則	
附則	附則

大学設置基準の特徴

- ①教育課程、教員資格に関する規定をもつ
- ②教育研究組織に関する規定をもつ
- ③特例規定が非常に多い

①・②は大学設置基準が伝統的な大学の組織運営の慣行を基準化したことに由来するものといえるだろう

改正の経緯・背景

- 2018年11月、中教審「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」、「質保証システムの再構築」を「今後の課題」とする

教員組織や教育課程の特長と「学修成果」がどのように結びついているのかを示し、「各大学において公費を投入するに値する質の教育を行っているのか」説明するため。大学は「学修成果」の中身について「産業界と共通理解を持つ必要がある」

- 2022年3月18日、中教審大学分科会「質保証システム部会」、「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について（審議まとめ）」

「学修者」「社会」にとって大学教育の「成果」を予見可能なものとする（「客観性の向上」）ために、大学のとりくみに関する各種の情報や根拠を明示させ（「透明性の向上」）、産業界等の要求に即して研究・教育組織を容易に改廃できるようにする（「先導性・先進性の確保（柔軟性の向上）」）とともに、評価結果に基づき対応を厳格化する（「厳格性の担保」）

→ 成果を目標として、大学のアウトプットを評価することにより組織や教育内容の改革につなげていくという新自由主義の改革手法の一環。しかし、条件整備の基準の撤廃や引き下げに直結するわけではない

- 2020年にはじまるコロナ危機をきっかけとして、それ以前から存在した大学の条件整備の基準を引き下げようとする動きが先鋭化

「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」は、2020年度報告書において「リモート授業の普及・拡大が進む中、物理的空間として授業の場所を規制し続けることは、実態にそぐわない」として、大学設置基準の校舎等施設、校地・校舎面積、運動場等に関する基準は「撤廃すべきである」と述べた。同じ理由から、卒業の要件として修得すべき単位数のうち、遠隔授業の方法により修得する単位数の上限を緩和（見直す）すべきとも主張

- これらの要求は、教育再生実行会議第12次提言（2021年6月3日）や閣議決定「規制改革実施計画」（2021年6月8日）にも盛り込まれた
- 教育未来創造会議「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について（第1次提言）」（2022年5月）

「大学等の再編促進」、「学部・大学院を通じた文理横断教育の推進」、「卒業後の人材受け入れ強化」、「デジタル技術を駆使したハイブリッド型教育への転換」などを一体的に推進するとしたここでは、今後10年間のうちに自然科学分野の学問を専攻する学生の割合を39%から50%程度に拡大することや、理工系へ進学する女性の比率を男性と同程度まで高めることなどを目標とした。さらに、第1次提言の「工程表」（2022年9月）のなかに「大学設置に係る規制の大胆な緩和」を位置づけた。

→「成長分野」と称するこれまでにない分野の研究・教育を行う組織をスクラップ・アンド・ビルドによって作りだそうという方針

→ここに至り、大学設置基準改正には、個別大学の改革をすすめるための規制緩和要求と、大学の大再編をもくろむ政府の政策とに応えることが要請された

。

2022年改正の内容

- (1)総則
- (2)教育研究実施組織等
- (3)基幹教員等
- (4)単位の計算方法
- (5)校地・校舎等の施設、設備等
- (6)教育課程等に係る特例制度
- (7)その他

全般的特徴

- 改正は全面的
 - 専任教員、教育研究組織等の根幹的な内容を改変
 - 条件整備の水準を切り下げ
 - 大学設置基準自体の適用除外につながる規定を創設
- 大学設置基準を〈融解〉し、その意義を消失させるもの

(1) 総 則

- 大学は入学者選抜および教育課程編成をいわゆる三ポリシーに基づいて行わなければならないこと（二条の二、一九条一項）、自己点検・評価の結果や認証評価の結果に基づき教育・研究等を不断に見直すべきこと（一条三項）を明記

→ 教育のシステム化（「内部質保障」）を大学設置基準により徹底

大学設置基準

第一条 3 大学は、この省令で定める設置基準より低下した状態にならないようにすることはもとより、学校教育法第百九条第一項の点検及び評価の結果並びに認証評価の結果を踏まえ、教育研究活動等について不断の見直しを行うことにより、その水準の向上を図ることに努めなければならない。

第二条の二 入学者の選抜は、[学校教育法施行規則（昭和二十二年文部省令第十一号）第百六十五条の二第一項第三号の規定により定める方針に基づき](#)、公正かつ妥当な方法により、適切な体制を整えて行うものとする。

第十九条 大学は、[学校教育法施行規則第百六十五条の二第一項第一号及び第二号の規定により定める方針に基づき](#)、必要な授業科目を自ら開設し、体系的に教育課程を編成するものとする。

学校教育法施行規則

第百六十五条の二 大学は、当該大学、学部又は学科若しくは課程（大学院にあつては、当該大学院、研究科又は専攻）ごとに、その教育上の目的を踏まえて、次に掲げる方針を定めるものとする。

- 一 卒業又は修了の認定に関する方針
- 二 教育課程の編成及び実施に関する方針
- 三 入学者の受入れに関する方針

2 前項第二号に掲げる方針を定めるに当たつては、同項第一号に掲げる方針との一貫性の確保に特に意を用いなければならない。

2022年改正の内容 2

(2)教育研究実施組織

- 大学が「教育研究上の目的を達成するため」に、学部等の教育研究組織の規模や専門分野に応じて「必要な教員を置く」としてきた。この教員組織の規定をあらため、「必要な教員及び事務職員等からなる教育研究実施組織を編制する」とした（七条一項）
- 同時に、従来の事務組織、厚生補導の組織に関する規定も、それぞれ専属の教員または事務職員等を置く「大学運営に必要な業務を行うための組織」「厚生補導を組織的に行う組織」へと再編（七条三項・四項）

→ 大学設置基準から「教員組織」、「教育研究組織」の文言を消し去ったことは、教育と研究を一体的に担う教員が大学の組織運営において果たす固有の役割を否定したともとれる重大な変更

→ 教育研究実施組織をなぜ大学設置基準により規定する必要があるのか不明。教員と事務職員等との連携協力は従来の組織でもできるはず

2022年改正の内容 2

(3)基幹教員等

- **専任教員**（所属する大学の研究・教育にもっぱら従事する者）の**規定を削除**し、新たに**基幹教員を規定**
- 基幹教員とは「**教育課程の編成その他の学部の運営について責任を担う教員**」（助手を除く）であって、①当該学部の主要授業科目を担当する者（専ら当該大学の教育研究に従事する者）、または②一年につき八単位以上の当該学部の教育課程に係る授業科目を担当する者、のいずれかに該当する者（八条一項）
- すなわち、基幹教員は従来の専任教員に相当する者とともに、当該大学の専属ではないものの教育に一定の関与をする者を含む概念。そして、後者の基幹教員を設置基準上**必要とされる教員数の四分の一まで認める**こととした

基幹教員に伴う変更

	現行規定（専任教員）		新规定（基幹教員） ※：基幹教員は、 <u>教育課程の編成その他の学部の運営について責任を担う</u> ことが前提。
専ら当該大学に従事	専任教員	主要授業科目を担当 (又は8単位以上)	基幹教員
		上記以外	×注1
上記以外	専任教員 (教育研究上特に必要があり、かつ、教育研究の遂行に支障がないと認められる場合)	8単位以上	基幹教員注2
		上記以外	×
	×	8単位以上	基幹教員注2
		上記以外	×

注1：現行規定においても、授業を担当しない専任教員は、必要教員数の算定から除かれている。

注2：「他大学や他学部の授業も担当する基幹教員」及び「専ら当該大学に従事する教員以外の基幹教員」は、合計して必要基幹教員数の4分の1まで。

※ 2学科以上ある学部の場合は、学科ごとに判断。

2

→ 大学に専属しない教員の増加を招くことは確実。文科省は、基幹教員制度は「教員が十分に養成されていない成長分野等において、民間企業からの実務家教員の登用や、複数大学等でのクロスアポイントメント等による人材確保を特に期待する」と述べている。このことは、教育課程や組織に対する責任をあいまいにする危険性を伴う。

他方、大学に専属しない基幹教員が教育課程の編制にも責任を持つようにすることは、学外者による教育課程の統制を招く危険がある。

大学が専門分野毎の教育研究組織により教育課程を編成してきたことの意義を再確認するとともに、学外の実務等の要請に応えるためにつくられた制度（専門職大学院）を適切に機能させるためには何が必要かを検討する必要がある。

さらに、同一大学の教員が2以上の部局の基幹教員となることを認めていることにより、基幹教員は人員削減の手段ともなりかねない。

(5)校地・校舎等の施設、設備等

- 運動場・施設に関する規定を簡略化
- 運動場に関しては、原則として校舎と同一敷地内かその隣接地に設けるとしていた規定を削除、体育館その他のスポーツ施設、講堂、寄宿舍、課外活動施設などとともに「必要に応じ」設けることとした（三五条）
- 特別の事情がない限り備えるものとしていた学長室、会議室、事務室、学生自習室、学生控室の規定を削除し「その他必要な施設」として一括（三六条一項）

→ これら施設の削減に帰結することは確実

(6)教育課程等に係る特例制度

- 「教育課程等に関する事項の改善に係る先導的な取組に関する特例規定」を設けた。文科大臣が「特に必要がある」と認めた場合、「先導的な取組」を行う大学に対して、教育研究活動等の状況に関する自己点検・評価および見直しの体制の整備、積極的な公表等を行うなどを条件として、「特例対象規定」を適用
- 「特例対象規定」が適用されると、設置基準が定める「授業科目の自ら開設の原則」「単位互換などの60単位上限」「遠隔授業の60単位上限」「校地・校舎面積基準」などが適用除外される（五七条一項・二項）

→ 大学設置基準の空洞化、解体

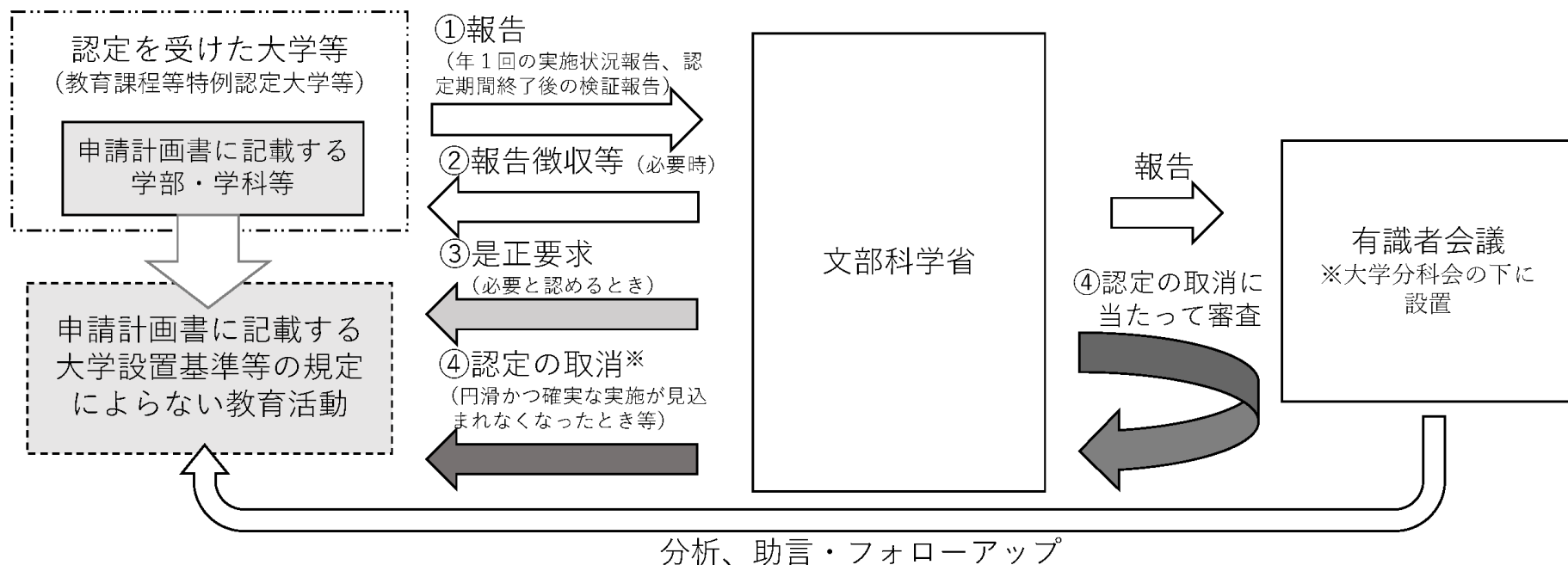
「設置基準によらない部分での教育課程の特例を新たに設けるという大変大胆な試み」
「制度に大きな穴を開ける取組」

伊藤学司文部科学省戦略官（規制改革推進会議 人への投資WG議事概要2022年9月28日）

→ 文部科学省による教育課程等に関する統制を大学設置基準によらずに行うしくみ

認定後のスキームについて (イメージ)

- ・認定後は年1回の実施状況報告が必要となります。(認定期間終了後、検証結果を報告)
※提出された実施状況報告等は、文部科学省のホームページ等において公表予定
- ・必要に応じ、文部科学省(有識者会議含む)からの報告徴収等や是正要求、認定の取消、助言・フォローアップ等が行われることがあります。



※ 認定を取消した場合の経過措置として、認定期間中に先導的な教育を行う学部等において先導的な教育を受けている学生が在籍している間は、先導的な教育を継続することが可能

60

ZEN大学の概要（2023年6月6日時点の予定）

- 大学名：ZEN大学 (仮称)(設置構想中)
- 設置：一般社団法人日本財団ドワンゴ学園準備会
- 学長：若山 正人（就任予定）
- 開学：2025年4月（予定）
- 定員：初年度入学定員5,000人／総定員20,000人（予定）
- 授業料：380,000円（予定）※1年間あたりの金額

特長：オンラインだけで大学卒業資格を取得。地域・企業と連携したフィールドワークや国際交流など多様なプログラム活動もあり、実社会で活躍するための実践力を養う

学部・カリキュラム：「知能情報社会学部」を予定。「人文・社会」「情報」「数理科学」「デジタル産業」「クリエイティブ」の5つの関連科目群を開設

<https://dwango.co.jp/news/5166774727213056/>

朝日新聞2023年6月2日付



関連する大学通信教育設置基準改正

- 印刷教材の送付・指定に加えて、インターネットを通じた教材提供を追加（三条）
- 定期試験の規定を削除（四条）
- 通信教育部のみを置く大学であってインターネット等を利用して教室以外の場所のみにおいて授業を履修させる場合、一定の条件の下、「教室、研究室、図書館、医務室、事務室その他必要な施設」「添削等による指導並びに印刷教材等の保管及び発送のための施設」の規定を適用除外（九条二項）
- 図書館の閲覧室の規定の削除（九条四項）
- 運動場の規定の削除（十条）

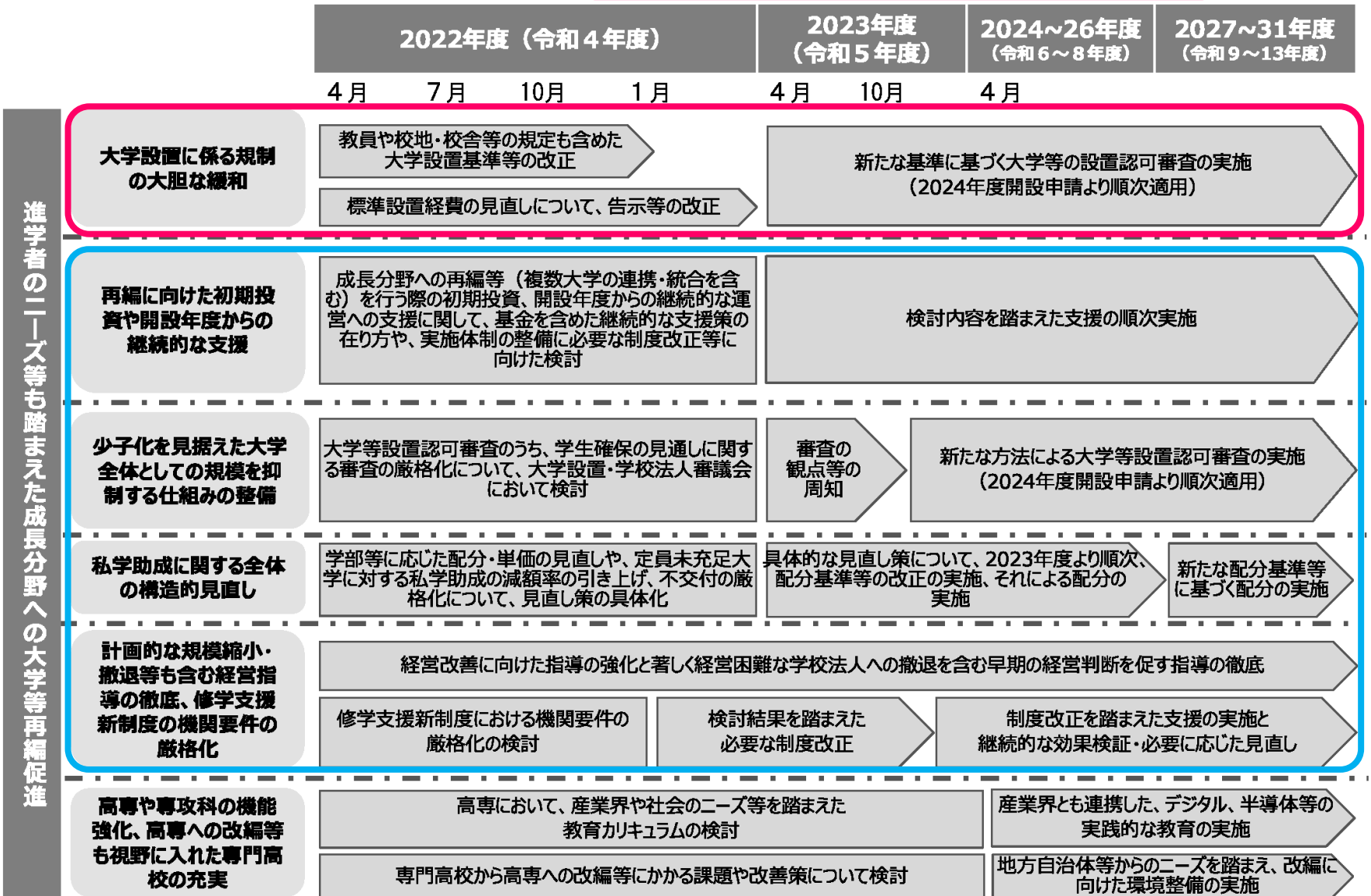
→ いずれもZEN大学を創設するために行われた改正であるかのよう

→ 大学通信教育設置基準の動向は、オンライン授業が拡大した際、大学設置基準がいっそう“底抜け”することを物語っている

教育未来創造会議 「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について（第一次提言）」 工程表（令和4年9月2日）【概要】

資料 1 - 1

1. 未来を支える人材を育む大学等の機能強化 -自然科学分野を専攻する学生の割合を5割程度へ-



改正大学設置基準にどう向き合うか

- 2022年の改正は、大学設置基準がこれまで果たしてきた最低限の条件整備の基準としての意義を大きく損なうとともに、大学設置基準以外の行政行為（設置認可方針、私学助成）により、大学・高等教育の国家的管理の枠組みをつくりだすものである
- このような改正大学設置基準の問題を克服するには、おおもとである大学・高等教育の国家的管理を推進する政策を可能としている、大学設置基準を含めた行財政上のしくみの問題をとらえ、その全体的な改革にとりくむ必要がある
- そのとりくみは、①現実の諸基準の大学に対する影響に関する総合的な認識、②あるべき基準の体系的な検討の大きく二つにわけて進められねばならない

大学設置基準に対する批判

消極的批判（日本教育学会1966：憲法23条に依拠）

- 大学における学問の自由の保障に力点
- 大学が社会の付託に応え、自身の改善をはかっていくために設ける基準は大学相互の協力により組織される自主的団体により定められるべき。国が行政上の責任を果す必要から定める行政的基準は、大学の目的を実現するための立地環境・施設・設備・定員・予算等の物的・財政的諸条件とその保障に関してのみなされるべき

積極的批判（学校制度的基準説、兼子1976：憲法26条に依拠）

- 大学設置基準を含む学校設置基準は国民の教育をうける権利を十分に保障していくための最低の教育条件整備の基準であるという意義を持つ。国・自治体はそれを踏まえて学校における教育条件整備に尽力し費用負担に任ずべき
- そこで学校設置基準は、各学校の自治にゆだねるべき教育内の事項を直接定めることをせず、施設設備や学校の組織編制といった外的事項（混合事項をふくむ）を取りあげることになる

- 「学校制度的基準」説は、国民の教育を受ける権利を充足する学校組織のあり方を基準化するという積極面を持つものであったが、大学設置基準に関する検討にただちに生かされることはなかった
- その大きな理由は、大学設置基準が国の条件整備義務と結びついていないため、組織の維持を保障するものとはならず、関係者にはもっぱら大学の研究・教育の自由な展開を妨げるものと見なされてきたためだろう
- そして、実際の大学設置基準は相次ぐ改正により条件整備の基準としての側面を著しく縮小し、政策推進の具に変質してしまっている（細井2018）

- 大学設置基準は依然として、大学の組織や教育課程の編成の基準であり続けている
- 教育に関して法律によって定めるべきことがらを明らかにするとともに、法律によって定めてはならないことがらを見極め、「法律主義の内実と限界という二つの問題に統一的に応えた」（世取山：2014）学校制度基準説の意義を理解し、同様の観点から大学設置基準や関連する諸基準の内容の検討をすすめるべきである

- 大学設置基準が行政認可の基準としても、条件整備の基準としても不完全なものであり続けたのは、行政がこの事実を知りながらもあえて不問にし、政策推進の具として利用してきたためである

大学基準から発足し幾度か改訂を経た現行の大学設置基準のもつ意義を、今日の時点で、諸措置との関連のなかであらためて検討することが根本的に必要ではなかろうか。まずこの基準は設置認可、私学助成、国立大学の整備などいかなる場面にも共通に適用されうるものなのであろうか。また法令上は最低基準と謳われ、私学の実態からは最高基準と見なされ、国立大学については設置者として国はこれに独自の解釈を与えている……大学設置基準は本来個別大学についての視野であり、それもわが国においては戦前、戦後を通じて幾多の変遷を辿りながらも国の機能を離れては機能しえない実績をもっている。(天城・慶伊：316-318)

- 天城の見解は、“効率的な教育システム”の構築に帰着する。大学設置基準の意義の再検討は、これと異なる立場から進められるべきである
- 最終的な問題解決のためには、①大学設置基準と国の条件整備義務を結びつける立法、②政府から独立して大学認可行政を行う機関を設立することが必要となるだろう

引用・参考文献

- 天城勲・慶伊富長編『大学設置基準の研究』東京大学出版会、1977年
- 井上純一「許認可行政と大学政策」細井克彦・林昭・千賀康利・佐藤春吉編著『大学評価と大学創造 大学自治論の再構築に向けて』東信堂、1999年
- 菊池芳明「大学設置基準改正－教育改革とガバナンス改革の合流・到達点－」（横浜市立大学 公開SD研修会資料）、2023年2月14日
- 兼子仁『新版 教育法』有斐閣、1976年
- 三羽光彦「大学設置基準」『教育法学辞典』学陽書房、1993年
- 日本教育学会大学制度研究委員会「大学設置基準改善要綱」等研究小委員会「大学設置基準改善要綱」等にかんする意見書」1966年3月
- 日本教育法学会編『コンメンタール教育基本法』学陽書房、2021年
- 細井克彦『岐路に立つ日本の大学 新自由主義大学改革とその超克の方向』合同出版、2018年
- 光本滋「大学設置基準「改正」で大学はどうなるか」『人間と教育』118号、2023年6月
- 光本滋「2022年の大学設置基準改正問題」『季刊教育法』216号、2023年3月
- 世取山洋介「学校制度法定主義の学説史的意義と現代的意義」日本教育法学会編『教育法の現代的課題』法律文化社、2014年
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償制を実現する』大月書店、2012年

お疲れさまでした

