

1. 「設置認可」審査: 「審査期間」延長、「届出」制見直し検討!

- 「大学新設」の審査期間延長: 現行7ヶ月 ⇒ 10ヶ月 / 認可時期の早期化、2ヶ月前倒し
- 「届出」制の見直し: 「学位」の大括りの目的養成分野見直し、学際領域の「主たる学位の分野」による審査で、届出設置 ⇒ 認可審査

2. 私学「解散命令」: 学生保護等、措置強化。法改正へ!

- 運営改善、学生保護等の「措置命令」を制定

旺文社 教育情報センター 25年10月

昨秋、田中真紀子・前文科相が大学の数が多過ぎるなどとして巻き起こした“設置認可騒動”から1年近くが経つ。また、今春には学生・園児が在籍している学校法人として初めて、「解散命令」が適用された。

ここでは、大学設置認可制度や学校法人制度の改善に向けた最近の動きをまとめた。

1 大学設置認可の在り方の見直し

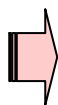
田中前文科相が設置した「大学設置認可の在り方の見直しに関する検討会」(以下、検討会)は25年2月、今後の設置認可の見直しの方向性についての提言を盛り込んだ「報告書」を提出した。

検討会の提言事項と現時点での対応状況、審査スケジュールの検討内容等は、次のとおり。

1. 運用の改善などにより早期の実施が期待される事項

【「検討会」提言事項】

- (1) 学生確保等に係る審査基準の明確化
- (2) 審査の充実
(大学新設に係るもの)
 - ① 全体構想審査の実施(認可を要するすべての申請に係るもの)
 - ② 学生確保の見通し等の審査体制の充実
 - ③ リスクシナリオの確認



【対応状況】

- (1) 25年3月、認可基準告示を改正し、「学生確保の見通しがあること」、「人材需要の動向等社会の要請を踏まえたものであること」を基準上明確化(25年度審査から適用)
- (2) 大学設置・学校法人審議会において以下の事項を実施
 - ① 大学新設に関して審査の初期段階で理事長・学長予定者(必要に応じて地元自治体)の面接を実施
 - ② 25年度から、委員を拡充し、大学設置分科会、学校法人分科会合同で学生確保の見通し等の審査を実施
 - ③ 25年度審査から、大幅な定員未充足が生じた場合の対応方針を確認

2. 速やかな具体化に向けた検討が期待される事項

【「検討会」提言事項】

- (1) 設置基準等の明確化
- (2) 学校法人のガバナンスの確保
- (3) 審査スケジュールの見直し
- (4) 申請書類の作成方法の明確化
- (5) 設置に必要な財産確保の徹底



【対応状況】

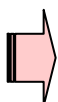
- (1) 今後、中教審大学分科会で議論
- (2) 大学設置・学校法人審議会学校法人分科会で検討中
- (3) 大学設置・学校法人審議会両分科会において審査期間の延長、認可時期の早期化について検討中
- (4) 大学設置・学校法人審議会学校法人分科会で検討中
- (5) 大学設置・学校法人審議会学校法人分科会で検討中

3. 大学の質の向上のため、設置認可の見直しと併せて継続的に改善、充実を図っていくべき事項

【「検討会」提言事項】

【対応状況】

- (1) 認可後の事後チェック機能の強化を含む、質保証のトータルシステムの確立
- (2) 大学の閉鎖等の場合の学生保護の仕組みなど、退出の制度設計
- (3) 学生や保護者の立場に立った情報公開の一層の促進



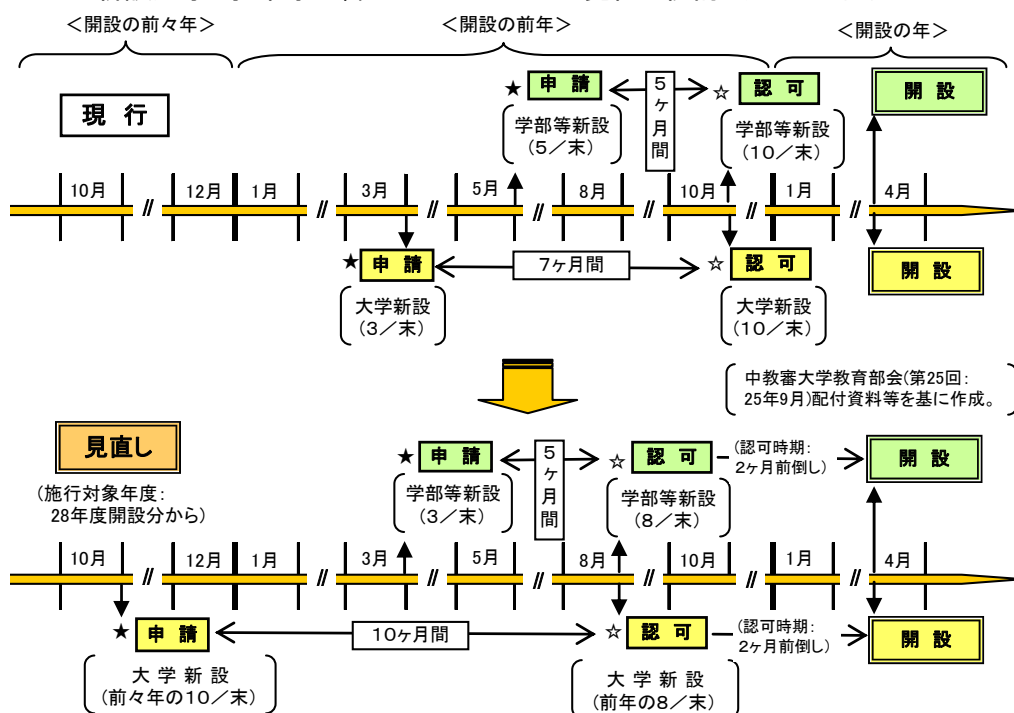
今後、中教審大学分科会、大学設置・学校法人審議会において議論

<「審査スケジュール」の見直しの検討>

前掲の「速やかな具体化に向けた検討事項」のひとつに挙げられている「審査スケジュール」の見直しについては、次のような事項が検討されている。(図1参照)

- ① 「大学新設案件」：現行の審査スケジュール＝「開設年度の前年の3月末申請及び10月末認可」⇒「開設年度の前々年の10月末申請及び同前年の8月末認可(10ヶ月の審査期間<現行より3ヶ月分の期間延長>及び2ヶ月の認可時期の早期化)」に変更すること、
- ② 「学部等新設案件」：現行の審査スケジュール＝「開設年度の前年の5月末申請及び10月末認可(5ヶ月の審査期間)」⇒「開設年度の前年の3月末申請及び同前年の8月末認可(5ヶ月の審査期間及び2ヶ月の認可時期の早期化)」に変更すること、
- ③ 「収容定員増案件」：「現行のスケジュールのとおり」にすること、
- ④ 上記①～③の施行対象年度：「平成28年度から」(28年度開設分)にすること、など。

●新設大学・学部等の審査スケジュールの見直し検討(イメージ図) (図1)



<「届出設置」制度に係る検討課題>

○ 現行制度の概要と課題

◆ 届出制度

学部・学科等の設置では、学位の種類又は分野の変更を伴わないもの、あるいは学際領域等で学位の分野の区分判定が難しいものについては新設学部等の教員数の半数以上が既設学部等の教員で構成されているなど、一定の質の担保が可能である場合、既存の教員等の活用認可の例外として文部科学大臣に予め“届出”することによって設置が可能である。

◆ 現行制度の課題

既存の教員等の活用では“対応困難”と考えられるものまで届出の対象となっており、質保証の観点から大きな課題があると指摘されている。

本来、「届出」制度の趣旨から排除すべきものが、規定の不整備で排除しきれていない。そのため、認可審査を避けるために、“抜け道”として「届出」制度を使うことが起こりうる。

○ 現行制度の“抜け道”

◆ 「学位」分野に係る目的養成分野の取扱いの“抜け道”

現在、学位の分野に関しては、「学位の種類及び分野の変更等に関する基準」に定められているが、その学位の分野の設定が大括りに定められているものがある。(表1参照)

例えば、「学位」分野の「保健衛生学関係」は、「保健衛生学関係」(放射線技師、鍼灸、柔道整復師等) / 「看護学関係」(看護師・助産師等) / 「リハビリテーション関係」(理学療法士・作業療法士等) / 歯科医療関係(歯科衛生士等) 等、それぞれカリキュラムや教員の専門性が異なるにも拘らず、一括りの分野として扱われている。

そのため、本来なら、専門分野が大きく異なり「認可審査」を要するところ、「届出制度」で設置できるという制度上の抜け穴がある。(図2参照)

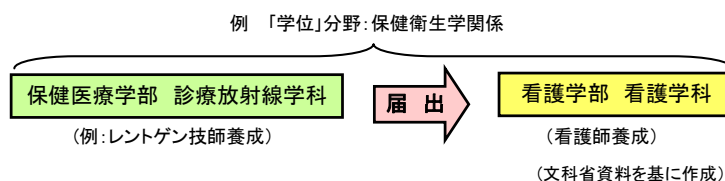
●「学位」の種類及び分野

(表 1)

学位の種類	学位の分野
学士、修士、及び博士	①文学関係／②教育学・保育学関係／③法学関係／④経済学関係／⑤社会学・社会福祉学関係／⑥理学関係／⑦工学関係／⑧農学関係／⑨獣医学関係／⑩医学関係／⑪歯学関係／⑫薬学関係／⑬家政関係／⑭美術関係／⑮音楽関係／⑯体育関係／⑰保健衛生学関係
専門職学位	①文学関係／②教育学・保育学関係／③法学関係(法曹養成関係を除く)／④法曹養成関係／⑤経済学関係／⑥社会学・社会福祉学関係／⑦理学関係／⑧工学関係／⑨農学関係／⑩獣医学関係／⑪医学関係／⑫歯学関係／⑬薬学関係／⑭家政関係／⑮美術関係／⑯音楽関係／⑰体育関係／⑱保健衛生学関係
<p><備 考> 学際領域等、上記の区分では難しい学位の分野の判定に当たっては、設置等又は開設に係る学部等の教員数(大学設置基準等の法令の規定<略>)の“半数以上”が既設の学部等に所属していた教員で占められる場合に限り、関連する法令の条項等の規定に該当するものとして取り扱われる。</p>	

●目的養成分野の取扱いの“抜け道”例 (イメージ図)

(図 2)

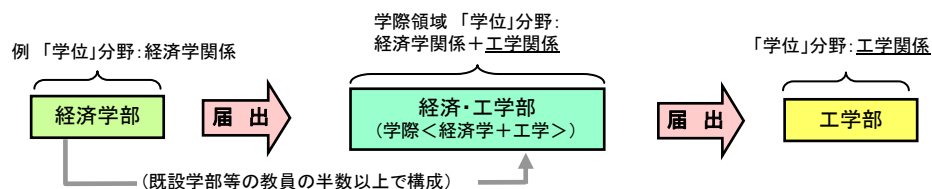


◆ 学際領域の取扱いの“抜け道”

「学位」の分野の区分判定が難しい学際領域において、“2段階の届出設置”によって、本来なら「認可審査」が必要となるような、全く異なる分野の学部等の設置が可能という制度上の抜け穴がある。(図3参照)

●学際領域の取扱いの“抜け道”例 (イメージ図)

(図 3)



- 経済学と工学は異なる「学位」分野であるため、本来、「認可審査」が必要。
現行制度では、学際領域(学部)の構成要素である「学位」分野(工学関係)が、新設学部(「学位」分野: 工学)と同じとみなされ、「届出」設置が可能。

(文科省資料を基に作成)

○ “抜け穴” 解消の観点

前述のような「届出」制度の抜け穴を解消するための観点として、次のような改善策が検討されている。

◆ 目的養成分野の取扱い

大括りになっている「学位」の分野に関し、同じ「学位」の分野の中で、カリキュラムや教員の専門性が異なる目的養成分野については、それぞれ独立した分野として取り扱うこととする。

その場合、異なる目的養成分野間における組織改編等の場合は、「学位」授与の趣旨に立ち返って、「届出設置」ではなく、「認可審査」を経るようにすること。

◆ 学際領域の取扱い

学際領域について、構成分野が複数にまたがるが、“主となる分野”が存在する場合は、他の分野の要素があっても「複合」分野として取り扱うのではなく、“主となる分野”の「学位」を授与するものとして取り扱うこととする。

その場合、組織改編等に際し、当該の「主たる学位の分野」を変更する際には、「届出設置」ではなく、「認可審査」を経ることとする。

また、学際領域について、構成分野が複数にまたがり、それぞれの「学位」の分野が特定でき、それぞれの分野の「学位」を授与するものとして適当と認められる場合は、「複合」分野として取り扱うが、その際、大学全体として授与する「学位」の分野が増える場合には、「届出設置」ではなく、「認可審査」を経ることとする。

2 私学「解散命令」等の課題と対応措置

<「学校法人制度」見直しの背景>

○ 学校法人の「設立」と「解散」

学校法人が設置・運営する私立学校は、昭和 24(1949)年の私立学校法(以下、私学法)の制定以来、建学の精神と独自性、自主性等を重んじた法制度の下で定着している。

ところで、学校法人の「設立」（私学法第 30 条〈申請〉、第 31 条〈認可〉等）と「解散」（同法第 62 条）には行政（所轄庁）が関与するものの、学校法人の「運営」については、高い公共性を有する私学の自主性を信頼して、行政の関与は極力控えられている。（下記「私学法」参照）

●学校法人の「設立」と「解散」の関係条項

【私立学校法】（抄）

<設 立>

（申請）

第 30 条 学校法人を設立しようとする者は、その設立を目的とする寄附行為をもつて少なくとも次に掲げる事項を定め、文部科学省令で定める手続に従い、当該寄附行為について所轄庁の認可を申請しなければならない。

（認可）

第 31 条 所轄庁は、前条第 1 項の規定による申請があつた場合には、当該申請に係る学校法人の資産が第 25 条の要件に該当しているかどうか、その寄附行為の内容が法令の規定に違反していないかどうか等を審査した上で、当該寄附行為の認可を決定しなければならない。

2 所轄庁は、前項の規定により寄附行為の認可をする場合には、あらかじめ、私立学校審議会等の意見を聴かなければならない。

<解 散>

（解散命令）

第 62 条 所轄庁は、学校法人が法令の規定に違反し、又は法令の規定に基く所轄庁の処分違反した場合においては、他の方法により監督の目的を達することができない場合に限り、当該学校法人に対して、解散を命ずることができる。

○「解散命令」の適用

下村博文文科相は 25 年 3 月、私立大学や専門学校、幼稚園を設置する学校法人に対し、上掲の私学法第 62 条に基づく「解散命令」を発した。学生や園児が在籍し、教育・研究活動が行われている学校法人に解散命令を適用したのは初めてである。

文科省の大学設置・学校法人審議会学校法人分科会（以下、学校法人分科会）は 24 年 10 月、当学校法人は著しく重大な問題を抱え、度重なる行政指導（文科省による 19 年 12 月以降の経営・管理運営の改善指導等）にも真摯に対応せず、今後の改善の見通しが立たない状況にあるとして、解散を命ずることが適当との答申を出していた。

○ 現行制度の課題検討

学校法人分科会は、「解散命令」に至るような深刻な状況に立ち至った学校法人に対し、“任意”の「行政指導」のほか、最終的な極めて重い「解散命令」によってしか問題解決の途がない現行制度の問題性を指摘している。

今回の異例の事態は、現行法では「行政指導」から「解散命令」までの飛躍が大きすぎるため、学校法人として最も重要な在学者の修学機会の突然の喪失など、学校法人の高い公

公共性を担保する法的枠組みの脆弱さが図らずも露呈した格好である。

こうした現状を踏まえ、学校法人分科会は25年8月、現行制度上の課題と今後の対応の在り方についての検討を『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』（以下、『報告書』）にまとめた。

＜「解散命令」等の課題と今後の対応の在り方＞

学校法人分科会がまとめた『報告書』の概要は、次のとおりである。

なお、文科省は『報告書』の提言を受け、学生保護や学校法人の運営の改善に向け、26年に私学法を改正する方針のようだ。

■『報告書』の概要■ (図4・図5参照)

1. 現行法の課題について

- 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、所要の現地調査が可能となる仕組みとすること。
 - * 現行制度では、実態把握のための現地調査は“任意の協力”によるため、必要な“立入検査”を可能とすることが必要。
 - * 所轄庁では立入検査に際し、予め「私立学校審議会」等との連携など、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。
 - * 「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。
 - * 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“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。

(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」が避け難い場合でも、学校法人が新入学者を受け入れたり、転学希望者に対する妨害的行為を行ったりするなど、結果として学生に不利益をもたらし、「解散命令」の発出の手続を遅滞させる事態を招く可能性がある。
そのため、重大な問題がある場合には、「解散命令」に至るまでに“新規入学者の受入れ停止”、“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。

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

- 経営の破綻が避けられないような事態が生じた場合、“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。
- 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]

- 前掲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。

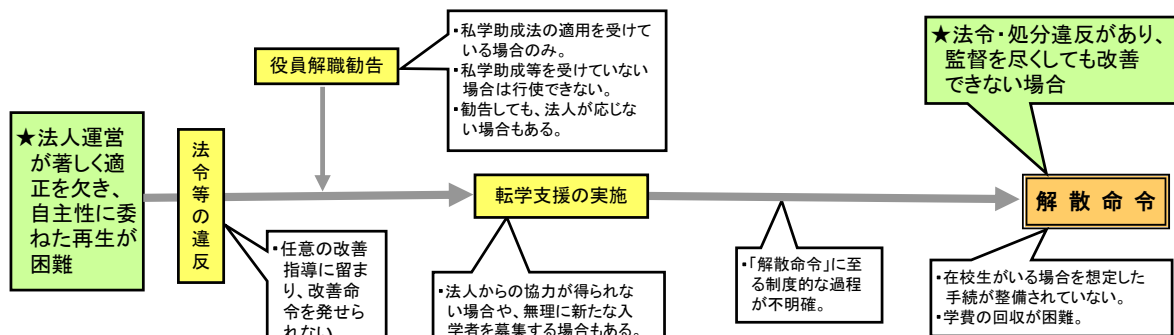
行政による“権限の濫用”がないよう厳格に運用されること、また、私立学校審議会等の十分な理解の下に進めるようにすることが必要。

[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。

●「解散命令」に至る現行制度の概要 (イメージ図)

(図 4)



(学校法人分科会『報告書』<25年8月>を基に作成)

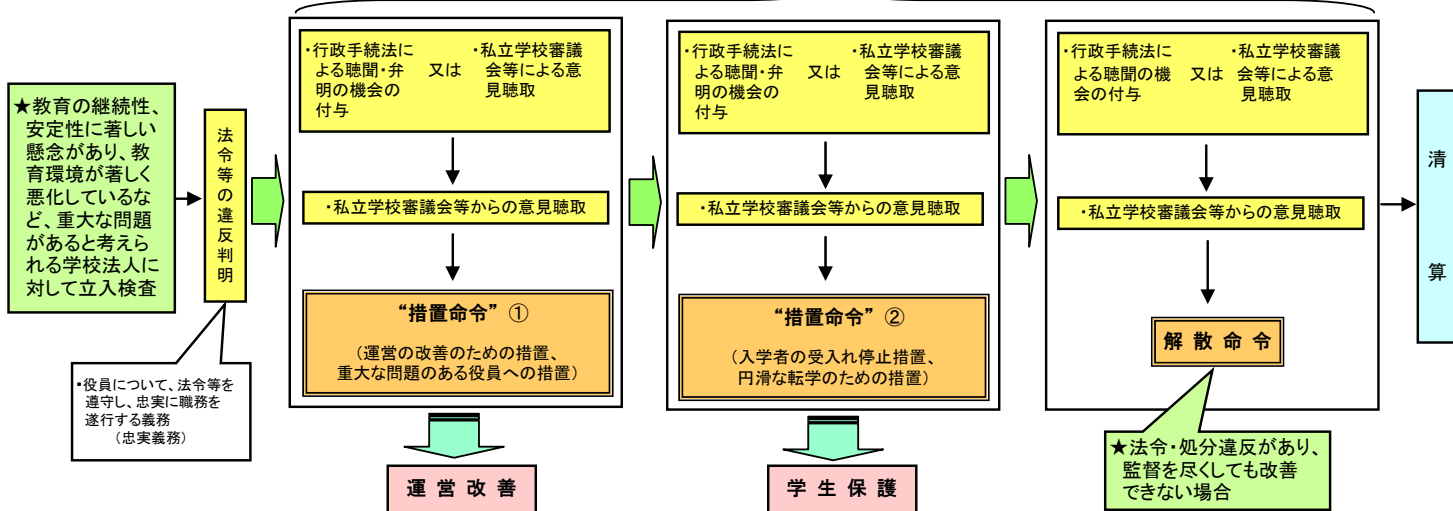


〔 現行制度の見直し提起 〕

(図 5)

●新しい制度的対応の流れ (イメージ図)

・行政による権限濫用の防止の仕組み



(学校法人分科会『報告書』<25年8月>を基に作成)