

大学設置基準改正案に対する見解

2022年7月25日

日本私大教連中央執行委員会

大学設置基準は、学校教育法第3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。」に基づいて、大学設置に必要な最低の基準を定める文部科学省令である。

文部科学省は7月8日、「大学設置基準等の一部を改正する省令案及び教育課程等特例認定大学等の認定等に関する規程案」を公表し、行政手続法に基づくパブリック・コメントの募集を開始した。今般の改正は、以下に述べるとおり、大学の根幹に関わる重大な問題をもつものである。

文科省は、9月7日の大学分科会に改正を諮問し、即日答申を得て、本年10月1日からの施行を予定している。国会審議を要しない省令改正によって、教育基本法や学校教育法が定める大学のあり方を歪めるようなことがあってはならない。

以下、とりわけ重大な問題を有する「教員組織」「事務組織」「専任教員」に関する改正、教育課程に係る「特例制度」の新設について、日本私大教連の見解を表明する。

1. 「① 総則等理念規定の明確化」について

現行の第2条の3（教員と事務職員等の連携および協働）は、「組織的かつ効果的な運営」という目的、「適切な役割分担の下」といった方向性、理念を示していたが、改正案では削除される。合わせて、「第2章 教育研究上の基本組織」「第3章 教員組織」から教員組織が無くなり、「第9章 事務組織」が削除され、教員と事務職員等からなる「教育研究実施組織」が新設される。

この改正により、教員組織、事務組織のそれぞれの役割が設置基準においてあいまいとなり、教員集団による自治という大学の基本が揺らぐことになりかねない。したがって、2条の3の削除に反対である。

2. 「② 教員組織・事務組織等の組織関係規定の再整理」について

改正案は、「第2章 教育研究上の基本組織」「第3章 教員組織」から教員組織を無くし、教育研究の支援や大学運営に不可欠な「第9章 事務組織」を削除し、教員と事務職員等からなる「教育研究実施組織」に改めるとしている。具体的な条文の主要部分は以下のとおりである。

改正案	現行
第3条 学部は、専攻により教育研究の必要に応じ組織されるものであつて、教育研究上適切な規模内容を有し、 <u>教育研究実施組織</u> 、教員数その他が学部として適当であると認	第3条 学部は、専攻により教育研究の必要に応じ組織されるものであつて、教育研究上適切な規模内容を有し、 <u>教員組織</u> 、教員数その他が学部として適当であると認められる

<p>められるものとする。</p> <p>第3章 教育研究実施組織等</p> <p>第7条 大学は、その教育研究上の目的を達成するため、その規模並びに授与する学位の種類及び分野に応じ、<u>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ものとする。</u></p> <p>2 大学は、教育研究実施組織を編制するに当たっては、当該大学の教育研究活動等の運営が組織的かつ効果的に行われるよう、<u>教員及び事務職員等相互の適切な役割分担</u>の下での協働や組織的な連携体制を確保しつつ、教育研究に係る責任の所在を明確にするものとする。</p> <p>3 大学は、学生に対し、課外活動、修学、進路選択及び心身の健康に関する指導及び援助等の厚生補導を組織的に行うため、<u>専属の教員又は事務職員等を置く組織を編制するものとする。</u></p> <p>4 大学は、教育研究実施組織及び前項の組織の円滑かつ効果的な業務の遂行のための支援、大学運営に係る企画立案、当該大学以外の者との連携、人事、総務、財務、広報、情報システム並びに施設及び設備の整備その他の<u>大学運営に必要な業務を行うため、専属の教員又は事務職員等を置く組織を編制するものとする。</u></p>	<p>ものとする。</p> <p>第3章 教員組織</p> <p>第7条 大学は、その教育研究上の目的を達成するため、教育研究組織の規模並びに授与する学位の種類及び分野に応じ、<u>必要な教員を置くものとする。</u></p> <p>2 大学は、教育研究の実施に当たり、<u>教員の適切な役割分担</u>の下で、組織的な連携体制を確保し、教育研究に係る責任の所在が明確になるように教員組織を編制するものとする。 ※併せて、「第2条の3 大学は、当該大学の教育研究活動等の組織的かつ効果的な運営を図るため、当該大学の教員と事務職員等との適切な役割分担の下で、これらの者の間の連携体制を確保し、これらの者の協働によりその職務が行われるよう留意するものとする。」を削除</p> <p>第9章 事務組織等 ※章をすべて削除</p> <p>第41条 大学は、<u>その事務を遂行するため、専任の職員を置く適当な事務組織を設けるものとする。</u> ※本条を削除</p> <p>第42条 大学は、学生の厚生補導を行うため、<u>専任の職員を置く適当な組織を設けるものとする。</u> ※本条を削除</p>
--	---

(1) 大学設置基準から「教員組織」を無くすことは、学校教育法が定める教授会を大学設置基準から排除することに繋がる重大な改正である（第3条）

文科省は「教員組織」について、教授会や各種委員会を指すものではなく、単に「教員集団」を意味すると説明している。しかし、学校教育法93条が必置機関として定める教授会が、教員組織であることは明らかである。学校教育法が法定している教員組織は「教授会」だけであり、教授

会が大学設置基準第3条のいう「教員組織」であることに、疑いの余地はない。大学設置基準においても教授会を位置づけるべきである。

大学設置基準から「教員組織」という文言・規定を無くし、「教員組織」ではない「教育研究実施組織」に改正することは、学校教育法が法定する教員組織としての教授会が、必置機関ではなくなることに繋がりがねない。つまり、大学設置基準の根拠法である学校教育法の規定が反故にされかねないということである。

大学設置基準は、学校教育法に基づいて定められ、公教育機関である大学を「設置するのに必要な最低の基準」（第1条2）であり、学校教育法の具体化、充実化をはかるものでなければならず、学校教育法の定めを骨抜きにするものであってはならない。

（2） 「教員組織」を教員と職員からなる「教育研究実施組織」に置き換えることは、大学を「大学に非ざる機関」に変質させるものである（第7条）

「教員組織」を「必要な教員及び事務職員等からなる教育研究実施組織」とし、教員の役割をあいまいにすることは、大学の根本を喪失させかねない大改悪である。

学校教育法において、学術専門性を有する大学教員から構成される教授会を必置機関としているには理由がある。教育基本法第7条も示しているように、大学は「学術の中心」として「高い教養と専門的能力を培う」高等教育機関であり、「深く真理を探究して新たな知見を創造」することを目的としている。その担い手は、大学教員である。例えば、学校教育法92条は教授について、「教授は、専攻分野について、教育上、研究上又は実務上の特に優れた知識、能力及び実績を有する者であつて、学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する」と定めている。大学教員は、こうした役割を担うために、ふさわしい高度に専門的な教育を受け、教育・研究上の能力と実績をあげ、つねに研鑽を重ねている。他方で、事務職員は教育研究そのものを担っているわけではない。学術専門性に基づく「教員組織」を無くして、事務職員等を加えた「教育研究実施組織」に改めることは、教育研究機関たる大学の解体になりかねず、教育基本法・学校教育法が定める大学のあり方を歪めるものである。

（3） 教授会の役割低下に拍車をかけ、大学の自治を破壊するものである

この間、政府・文科省は財界の要求を受け入れて、大学自治をあからさまに否定する政策をとってきた。とりわけ2014年の学校教育法改正と同施行通知によって、教授会の権限縮小が図られ、大学の自治の中心である教授会の形骸化が進行している。大学設置基準から「教員組織」を無くすことは、次項で述べる専任教員を廃止し「基幹教員」とする変更とともに、教授会の役割低下に拍車をかけるものにほかならない。

2014年の学校教育法改正と同施行通知以降、少なからぬ私立大学において、理事長・理事会による大学の自治への不当な介入が進行している。教授会を敵視し、開かない大学もあり、このような大学では学校教育法が定める「意見を述べる」ことすら行われず、学術専門性をもつ教員が、教員組織において、発言を制限されているのである。教授会無視、大学教員の関与の封じ込めは、不正入試をはじめ、理事長、理事会による不祥事の温床となっている。

「教員組織」を「教育研究実施組織」に変更することは、私立大学では、理事長・理事会が、一部の管理職員を教授会に組織的・直接的に関与させ、教育・研究への管理統制を強めていくこと

に繋がりがかねない。そうなれば、学校法人（理事会）の権限はますます肥大化し、現行私立学校法では抑止できない専断的の大学経営が横行しかねない。教育・研究に責任を負う教員集団が担うべき大学自治の根幹の揺らぎが、大学の質保証にも逆行するのは自明のことである。

（４）事務組織の廃止は大学運営に重大な支障を及ぼす

事務職員は教育研究の支援、大学運営の事務を担う重要な役割を果たしている。適切な事務組織が無ければ大学は機能しない。だからこそ現行の大学設置基準は「第 9 章 事務組織等」として、独立した章を設けている。これを削除することは、その位置づけを低下させるものであり、容認できない。

日本私大教連が行ったヒアリングにおいて、文科省は、教職協働の規定（現行 2 条の 3）と条文を統一して整理するだけの趣旨であると説明している。しかし改正内容は、教員組織と事務組織を廃止して教育研究実施組織に統合するというものであり、単なる条文の整理ではない。

必要な教職協働とは、教員組織と事務組織がそれぞれの役割を果たしながら連携することであり、異なる役割をもつ組織を一体化してしまふことではない。大学の教育研究は、その学術的専門性に基づき教員が責任を負っている。改正案 7 条 2 項は、「大学は、教育研究実施組織を編制するに当たって・・・教育研究に係る責任の所在を明確にする」としているが、それならば、なおのこと教員組織と事務組織を一体化すべきではない。組織の一体化は「教職協働」ではなく、教員と事務職員が担っている相互の役割や専門性を尊重しない「教職混同」にほかならない。

（５）教員に事務職員の業務を担わせ、事務職員の削減を招く

改正案は、現行 41 条「大学は、その事務を遂行するため、専任の職員を置く適当な事務組織を設けるものとする。」を削除してしまい、学生指導など大学運営に必要な業務を行うため「専属の教員又は事務職員等を置く組織を編制」（7 条 3、4 項）としている。「専属」とは、文科省によれば、その組織に所属するという意味ではなく、「担当する」との意味である。

現行は「専任の職員」という身分を示す表現を用いているが、「専属の事務職員」に変更することで、有期雇用の職員でも専属であればよいこととなる可能性があり、身分を示す表現ではなくなった。教職協働を強調しているが、職員の身分の安定化ではなく、不安定化を促進しかねない。私立大学においては人件費削減のために、専任の事務職員を減らし、事務職員が専ら担ってきた業務を教員に担わせようとする動きが広がりかねない。

教員と異なり、専任職員については、最低何人置かなければならないという数値基準がない。そのため私立大学では、経常費補助が削減され続けるもとで、専任職員を減らし、業務の委託や低賃金・不安定雇用の非専任職員への置き換えがひろがってきた。そのことが専任職員の深刻な多忙化を引き起こしている。「専任の職員」という身分規定の削除は、大学設置基準を引き下げるものであり、職員のリストラを引き起こしかねない。

また学生指導など大学運営に必要な業務を行うための「専属の教員」とは、教員組織を離れた教育研究を行わないポストという意味であるならば、教員の職員化であり、教員身分の実質的な喪失である。

以上のとおり「② 教員組織・事務組織等の組織関係規定の再整理」は、「再整理」などという

次元を超え、教育基本法、学校教育法に抵触する重大な変更である。このような変更を、省令改正の手続きだけで拙速に実施するべきではない。「② 教員組織・事務組織等の組織関係規定の再整理」を撤回するよう求める。

3. 「③基幹教員、授業科目の担当、研修等に係る規定」の「基幹教員」について

改正案は、「専任教員」制度を廃止し、基幹教員制度を導入するとしている。基幹教員は、従来の専任教員のほかに、①「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」ことを条件に、②一年につき8単位以上の授業科目を担当する者、を加えるものである。この新たに加える者は非常勤であってもよい。また、必要最低教員数のうち、従来の専任教員は4分の3でよく、新たに加える者を4分の1までカウントできる、としている。具体的な条文の主要部分は以下のとおりである。

改正案	現行
<p>(授業科目の担当)</p> <p>第8条 大学は、各教育課程上主要と認める授業科目（以下「主要授業科目」という。）については原則として<u>基幹教員</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教員（助手を除く。）であつて、当該学部の教育課程に係る主要授業科目を担当するもの（専ら当該大学の教育研究に従事するものに限る。）又は一年につき8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ものをいう。以下同じ。）に、主要授業科目以外の授業科目についてはなるべく<u>基幹教員</u>に担当させるものとする。</p>	<p>(授業科目の担当)</p> <p>第10条 大学は、教育上主要と認める授業科目（以下「主要授業科目」という。）については原則として<u>専任の教授又は准教授</u>に、主要授業科目以外の授業科目についてはなるべく<u>専任の教授、准教授、講師又は助教</u>に担当させるものとする。</p>
	<p>(専任教員)</p> <p>第12条 教員は、一の大学に限り、専任教員となるものとする。</p> <p>2 専任教員は、専ら前項の大学における教育研究に従事するものとする。</p> <p>3 前項の規定にかかわらず、大学は、教育研究上特に必要があり、かつ、当該大学における教育研究の遂行に支障がないと認められる場合には、当該大学における教育研究以外の業務に従事する者を、当該大学の専任教員とすることができる。</p> <p>※本条を削除</p>

<p>別表第一 学部の種類及び規模に応じ定める <u>基幹教員数</u> (表は略)</p> <p>一 この表に定める基幹教員数の半数以上は原則として教授とすることとし、<u>四分の三以上は専ら当該大学の教育研究に従事する教員とする。</u></p> <p>二 この表に定める基幹教員数には、一の基幹教員は、同一大学ごとに一の学部についてのみ算入するものとする。ただし、<u>複数の学部(他の大学若しくは専門職大学に置かれる学部又は短期大学に置かれる学科を含む。)において、それぞれ一年につき 8 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基幹教員は、当該学部について当該基幹教員数の四分の一の範囲内で算入することができる。</u></p>	<p>別表第一 学部の種類及び規模に応じ定める <u>専任教員数</u> (表は略)</p> <p>一 この表に定める教員数の半数以上は原則として教授とする。</p> <p>二 この表に定める教員数には、第 11 条の授業を担当しない教員を含まないこととする。</p>
---	--

(1) 「専任教員」制度の廃止は、教育基本法の要請に逆行するものである

現行大学設置基準 12 条の「専任教員」制度は、大学教員は一つの大学において専任教員となり、その大学の教育研究に従事する、という教員の身分の根本を定めている。これを廃止し、複数の大学で「基幹教員」になることを可能とする改正は、大学教員の身分保障の前提を破壊するものである。

教育基本法第 9 条 2 項は「教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられ」なければならないと定めている。特に大学は、教育基本法第 7 条によって「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」すると目的を定めている。大学教員の身分を尊重することは、大学がその目的を果たすうえで必要不可欠である。現行の大学設置基準 12 条の定める「専任教員」制度の意義は大きい。

「専任教員」制度を廃止することにより、大学教員の地位・身分を不安定にすることは、教育基本法が定める大学の目的、大学教員の待遇の適正の要請に逆行している。「必要な最低の基準」を引き下げるものであり、明らかに大学設置基準の改悪である。

(2) 非常勤・任期付き教員を拡大させ、大学教員の身分のさらなる不安定化をもたらす

① 私立大学には、任期の定めのない教員のほかに、任期付きの専任教員、非常勤講師（労働契約法に基づき無期転換した場合を除く）や客員教員などの有期雇用教員が多くいる。任期付きの教員は賃金水準も低く抑えられていることが多く、こうした有期雇用教員の増大は、任期の定めがない専任教員の待遇を悪化させることにもなる。

基幹教員制度は、任期の定めのない専任教員を減らし、任期付きで身分の不安定な大学教員を急激に増加させる危険があり、大学教員全体の地位・雇用をきわめて不安定にするものである。

- ② 大学の教員等の任期に関する法律（大学教員任期法）の制定以降、専任の大学教員への任期制導入が広がられてきた。大学教員任期制法は、(i) 先端的・学際的・総合的な教育研究であることなど教育研究の分野・方法の特性から特に必要な場合、(ii) 助教、(iii) 特定の計画に基づき期間を定めて教育研究を行う場合、に限って任期制での雇用を認めるものである。しかし文科省は、大学教員全員を任期制法に基づく任期制教員とすることも可能という施行通知を出し、任期制拡大に拍車をかけてきた。その結果、何の基準・制約もなしに(i)が適用され、専任教員としてカウントする教員にも任期制の導入が行われてきた。

専任教員への任期制導入・拡大は、教員の身分と生活を不安定にし、大学の教育研究に重大な弊害をもたらしている。公平・公正な基準も審査もないままに雇い止めが横行し、任期更新を口実にした管理統制を行い、教育研究活動の自由が侵害されている。教育においては、任期制のために教員が定着しないことから、学部であれば4年間の学生の教育に責任が果たせない状況を生んでいる。大学の管理運営では、任期のない専任教員に業務が集中し、深刻な多忙化をもたらし、教育・研究の時間を奪っている。教育・研究、大学の運営に不可欠な継続性・安定性や教員の集団的協働が阻害されており、事態は深刻である。

基幹教員制度は、質を保証するのではなく、身分の不安定な大学教員を増加させ、教育・研究の質を悪化させるものである。とうてい容認できるものではない。

- ③ 基幹教員の要件である「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」ことについては、定めがない。文科省がわずかに、「例えば、教授会や教務委員会など当該学部の教育課程の編成等について意思決定に係る会議に参画する者等を想定」（2022年6月22日中教審大分科会資料2-2）と説明しているだけである。この説明においてすら、「教育課程の編成」以外の「その他の学部の運営についての責任を担う」要件は示されていない。したがって、年に1回、次年度カリキュラムの最終確定時の会議に参加するだけでも条件を満たしているとされかねない。

そもそも2014年の学校教育法改正で教授会の権限が大幅に後退したため、一部の大学では、わずかな回数しか教授会を開かず、学長が独断で教学事項を決定することが恒常化している。文科省の上記説明は「意思決定に係る会議」としているが、文科省は2014年の学校教育法改正により教育課程の編成など本来教授会で決定すべき事項についても教授会から決定権を奪い、決定権はすべて学長にあると解釈している。基幹教員の要件に「意思決定に係る会議」への参加を挙げるならば、教授会に関する学校教育法改正を元に戻して意思決定機関にしなければならないはずである。

（3）大学教員の人数削減や人件費切り下げが可能となり、質の保証は望めない

基幹教員制度は、従来の専任教員以外の基幹教員を、合計4分の1まで必要基幹教員数に算入できることとしている。例えば大学設置基準別表1（学部の種類・規模に応じて定められる必要基幹教員数）において、A学部20名、B学部20名、合計40名の大学では、各学部の4分の1

以内である 5 名は A・B 両学部の基幹教員となることができ、実人員としては合計 35 名でよいことになる。すなわち基幹教員制度は、常勤でない教員を増やすばかりか、大学全体の教員数も減らすことを可能にするのである。私立大学では、私大経常費補助削減のもとで、基幹教員制度を利用して人件費削減をはかる動きが広がることは間違いない。教員数を減らすことが、教育・研究条件の悪化になることは明白であり、とうてい質保証は望めない。

改正案は 2022 年 10 月 1 日に施行予定であり、現に設置されている大学でも施行日から基幹教員制度を導入することができる。中教審大学分科会の審議でも、委員から「人件費節約など、本来の趣旨から逸脱した目的で活用される可能性も否定できない」といった意見が出されていたが、すでに検討を始めている学校法人（私立大学の設置者）も現れている。

さらに、複数の大学をかけもちすることを可能にする「基幹教員」制度は、本務校をもち別大学で臨時的に非常勤講師を行うこととは根本的に異なる。本職をもち他の職を兼ねる「兼職」とも違う。基幹教員制度を想定して労働法制や社会保険は整備されていない。こうした状況にあっつて基幹教員制度が拙速に導入されるならば、様々な混乱をもたらすことは明らかであり、その不利益は個々の大学教員にとどまらず、教育・研究にしわ寄せされ、学生・院生にも及んでいくことになる。

（４）「基幹教員」の定義を独立した条文にせず、授業担当の条文で定義することは、大学教員の身分規定の軽視にほかならない

現行の大学設置基準は、第 10 条で授業科目の担当について定め、第 12 条で専任教員とは何かを定めている。しかし改正案は、「授業科目の担当」という見出しの付いた第 8 条の括弧書きの中で、基幹教員とは何かを定めている。しかも極めてわかりにくい記述である。

大学教員の身分について現行のように独立した条文で定めない改正案は、条文の形式においても、大学教員の身分を軽視しているというほかない。

（５）授業科目の担当について、学校教育法の教育職の定めを無視した条文にすることは許されない

現行の大学設置基準 10 条は、授業科目の担当について、「教育上主要と認める授業科目については原則として専任の教授又は准教授に、主要授業科目以外の授業科目についてはなるべく専任の教授、准教授、講師又は助教に担当させるものとする」と定めている。これは、学校教育法 92 条が教授、准教授など教育職について定めていることを受けて、授業科目と担当できる教育職との関係を規定したものである。

しかし改正案は、同条から学校教育法に基づく教育職の規定を削除し、学校教育法に定めのない「基幹教員」に置き換えている。授業科目の担当という大学教育の基本的な事項について、学校教育法を無視した定めを行うことは、重大な問題である。

以上のとおり、「基幹教員」制度に関する大学設置基準改正案は、とりわけ私立大学教員の身分を著しく不安定にし、教育・研究・労働条件の劣化を招き、教育基本法、学校教育法が定める大学の根幹を歪めるものである。強く撤回を求めるものである。

4. 「⑥ 教育課程に係る特例制度」の新設について

改正案における「特例制度」は、一定の要件を満たす大学が、教育課程の改善に関する実証的な成果を創出する「先導的な取組」を行うため特に必要があると認定された場合、大学設置基準の規制を免除するというものである。

この特例により、全部または一部が免除される規制は、①授業科目の自ら開設の原則、②1年間の授業期間、③単位互換等の60単位上限、④遠隔授業の60単位上限、⑤校地面積基準、⑥校舎面積基準といった大学のかたちに関わる最低基準のほか、連携開設科目や学部等関係課程、専門職学科、共同学科、国際連携学科に関する単位修得要件や校地・校舎面積など多岐にわたる。

第57条に新設されるこの特例は、条文において「先導的な取組」の内容を定義していない。併せて定められる予定の「教育課程等特例認定大学等の認定等に関する規程」も、「先導的な教育の実施が、当該先導的な教育を行わない場合に比して教育研究水準の向上に資する取組である」などと、何も定めがないに等しい。定めのない特例は、一部の政府関係者・大学関係者によって、恣意的に運用される可能性が高い。大学設置基準の「必要な最低条件を定める」という役割を失わせかねないものである。

教育基本法の改正（2006年）以降、科学技術・イノベーション基本法（2020年）、経済安全保障推進法（2022年）、国際卓越研究大学法（大学ファンド法、2022年）の制定により、大学の教育研究が、学問の自由の尊重の方向ではなく、国家、「国益」のための教育研究促進の方向に、大動員されようとしている。大学設置基準のような省令に、政策的配慮を許す条文を加えることは、「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」する(教育基本法第7条)を蔑ろにし、学術研究と結びついた教育を蔑ろにする危険性がある。

以上の理由から、「教育課程に係る特例制度」の新設に反対である。

5. 今後の審議について

文科省は、現在実施中のパブリック・コメントの募集を8月6日で終え、9月7日の中教審大学分科会で審議を終了して、10月1日から施行するとしている。あまりに拙速な施行であるばかりか、上述した通り、教育基本法、学校教育法を逸脱する内容を含む重大な改正である。大学設置基準のあり方、改正の仕方も含めて、国会での審議を行うべきである。

以 上