

2021.2.17

規制改革推進会議「雇用・人づくりワーキング・グループ」への意見 ーデジタル時代の人材育成に向けた大学の設置、運営等にかかる規制・制度の見直しー

一般社団法人日本私立大学連盟
副会長 暁 道 佳 明
(上智大学・学長)

2020年11月13日の本会議のヒアリングにおいて、私大連の遠隔授業に関する意見を申し述べた。私大連では、変化する国際社会に対応するため、今般の新型コロナウイルスによる社会の変化を契機と捉え、ICTを活用したグローバル化やリカレント教育、大学間連携を進めるべきであるとする。そのためには、大学教育に対する国の財政支援とともに、既存の規制を緩和し大学教育に自由度を持たせるという転換が重要となる。

今般のヒアリングでは、デジタル時代における大学教育の質保証の維持・促進を求める上での、人的・経済資源の充実や多様化に向けた環境整備に向けて足枷となっている規制をはじめ新たな大学教育や大学間連携等について提示する。

1. 大学設置基準の見直し

(1) 遠隔授業等に係る単位上限の見直し

「卒業の要件」（「大学設置基準」第32条第5項）として規定されている「遠隔授業の方法により修得する単位数の上限」（60単位）を緩和すべきである。

<具体的課題>

- 現在、文部科学省では令和3年度まで、上限単位数（60単位）の緩和を認める方針を執っているが、何百何千もの多様な教育プログラムを編成する私立大学は、教育体系、予算、教員、施設等の準備に時間を要するため、早期に今後の方針を示してほしい。
- オンライン授業を進めるに当たり、多くの大学は対面と遠隔を組み合わせた「ハイブリッド方式」を取り入れているが、この方式が対面授業とカウントされるのか遠隔授業とカウントされるのが定まっていない。しかし、質の高い授業を提供するのであれば遠隔授業か対面授業かを単位数で区分する必要はなく、教育の自由度を大学に与え、また学生の学びの自由度を高める意味でも、より多様で個性的な学びを推進すべく単位数の上限を緩和すべきである。

(2) 施設等の基準の見直し

「校舎等施設」（「大学設置基準」第36条）、「校地の面積」（同第37条）、「校舎の面積」（同第37条の2）並びに「運動場」（同第35条）等の基準は撤廃すべきである。

現在、大学設置基準においては、授業の主たる実施場所は大学の校舎等であることが求められ、学外の施設が認められるのは、授業の一部のみとされている。しかし、校地・校舎面積の物理的空間としての規制は、オンライン授業の普及・拡大の実情にもはやそぐわない。

<具体的課題>

- ハイブリッド型のオンライン授業の実施や感染予防対策として、自学自習のスペース、グループワークのスペースがこれまで以上に必要になるが、現行の基準では自学自習のスペースは教室面積に含まれない。

- リカレント教育における社会人の利便性を考えた場合、施設要件などの外形的基準の一律的規制が阻害要因となっている。
- 複数キャンパスを持つ大学では、少子化等を迎え、複数のキャンパスにそれぞれ図書館や診療所、体育館、教員を配置することが大きな負担になっている。必要性の低い空間を効率化しコストを下げ、その分を新たな教育環境の整備（空間にかわるデジタル環境、少人数教育の実施、それにふさわしい設備）に当てることが課題である。

（3）卒業単位（124単位）の見直し

「単位」（「大学設置基準」第21条）における科目数、授業回数などの柔軟な設定及び「卒業の要件」（「大学設置基準」第32条）として規定されている「大学に四年以上在学し、124単位以上を修得する」の緩和など、単位制そのものの根本的な見直しが必要である。

<具体的課題>

- 平成25年の改正により、大学設置基準第23条（各授業科目の授業期間）は「各授業科目の授業は、十週又は十五週にわたる期間を単位として行うものとする。ただし、教育上必要があり、かつ、十分な教育効果をあげることができると認められる場合は、この限りでない。」とされ、柔軟な授業週の設定が可能になった。この改正は留学や教室外での学びを推進する意味をもっているが、他方で、第21条（単位）第1項では「各授業科目の単位数は、大学において定めるものとする。」、同条第2項では「前項の単位数を定めるに当たっては、一単位の授業科目を四十五時間の学修を必要とする内容をもつて構成することを標準とし」と定めているため、依然として制約が大きい。

コロナ禍を契機として対面型とオンライン型のハイブリッドな授業が主流になって行く動きの中で、教員、学生共に授業負担の増加による疲弊が問題化しており、今後、単位制そのものの根本的な見直しによって、科目数、授業回数などの柔軟な設定を可能にしなければ、多様な学びを実現することは難しい。

- 「卒業の要件」（「大学設置基準」第32条）に「四年以上」と規定されていると、例えば9月中旬に入学した学生が4年後に海外の大学院に進もうとした場合、8月下旬や9月初旬を入学時期とする大学院に入学できなくなる。厳格な卒業要件が国際的活躍を目指す学生のキャリア形成において、これを阻む要因となっている。

2. 学生の定員管理、収容定員に対する専任教員数の見直しについて

（1）学生の定員管理の見直し

時間的、地理的な制約が緩和されるデジタル時代においては、対面教育のみを前提とした現行の厳格な定員管理は、柔軟かつ合理的な定員管理に見直すことが必要である。

「学部単位の入学定員」ではなく「大学単位の収容定員」で管理する、あるいは単年度でなく複数年度の平均値で管理するという現実的な方法に変更すべきである。

<具体的課題>

- さまざまな高等教育政策において、「入学定員超過率」に着目した定員管理の施策が示されているが、入学定員から収容定員に基準を転換するべきである。入学定員による入口管理は、すべての学生が4年間で卒業することを前提にしており、学修成果重視の出口管理という近年の質保証システムの基本方針と根本的に矛盾している。また、この管理方法は、長期履修制度を利用した社会人学生の位置づけが難しく、社会人教育の推進を妨げる一因にもなっている。
- 定員管理の単位は、「大学」とするべきである。令和元年の大学設置基準改正によって、学部等連携課程の設置が可能になり、学部の枠を超えた弾力的な教育プログラムの設置が奨励されることになったが、学部単位の定員管理が続く限り、学部等連携が進展することはない。さらに、コロナ禍によって、オンライン授業が急速に普及し、複数キャンパス

をつなぐ学際的副専攻制度、複数大学をつなぐ大学連携教育プログラムなどの実現可能性が増大してきているが、学部単位の定員管理がその足枷になる恐れがある。

- 定員管理は、単年度ではなく、例えば認証評価受審ごととするなど、複数年度で行うべきである。安定した定員管理が教育の質保証の前提となることは、十分理解するが、定員の単年度充足率を経常費補助金算定の基準とすることは、大学の運営を委縮させる要因になっている。
- 社会人教育やグローバル化の推進という方針を今後も堅持するのならば、社会人学生や留学生に関する定員は「別枠扱い」にするなど、「その実員に一定係数（たとえば、修業年限を在学期間で除して得られた数）を乗じて算定」するという特別な配慮をすべきである。

（２）収容定員に対する専任教員数

大学設置基準第13条「専任教員数」には、「大学全体の収容定員に応じた専任教員数」と定めている。しかし、学部の種類に応じた専任教員数にかなりの違いがあるため、収容定員に対する専任教員数の規定は見直すべきである。

<具体的課題>

- 競争力があり、時代の要請に合致した特色ある学部・学科とそれに欠ける学部・学科ではスクラップ&ビルドが必要となっており、より実態に即した教員数の設定を可能とするため、収容定員枠の刻み幅の縮小が必要である。
- 収容定員枠の刻み幅を小さくすることにより、大学設置基準を超えている数を新学部・新学科の教員に充てる、地域連携、産官学連携、エクステンションなど各大学が強化していく部門に充てるなど、人材の有効活用を図ることができる。

3. デジタル化時代の新たな教育・大学間連携、認証評価、国の財政支援

（１）新たな教育・大学間連携（国際化、リカレント教育、地方創生）

○ 現在、世界の主要大学は、コロナの危機を乗り越え、交換留学や共同研究、大学間連携教育などをこれまで以上に推進するために、高度な教育研究のオンライン化に取り組んでいる。教育の実践の場である授業の手法はオンライン化され、今後、この流れは世界レベルで加速していくことが予想される。国際共同研究の成果は大学ランキングにも直結するところであり、世界のオンライン教育プラットフォームの流れに乗ることができなければ、わが国の大学は国際化に取り残されてしまう。「大学の国際化」のなかに、オンラインによって相互の留学を実現する方法をも、組み込むべきである。

- 「新たな日常」のあり方を確立することが求められるなか、プライベートな時間の有益な使い方を模索する社会人も増えている。「新たな日常」の必須条件は、SDGsの理念を受けて、持続可能な社会の実現を目指すことに意味がある。その一翼を担うものがオンラインを活用した大学におけるリカレント教育の推進であり、現代社会に求められるこのようなニーズを総合的に考えたうえで、オンライン授業、あるいはオンライン授業と対面授業を組み合わせた新たな授業のあり方を検討することが重要である。企業等の人材育成、個人のキャリアアップ、キャリアチェンジに基づく多様なプログラムを用意し、産学が共通の認識のもとで「学び続ける社会を実現」するためにも、オンラインは欠かせない授業方法であることを確認し、推進する方針を打ち出すべきである。
- 地方創生や地方の大学の活性化の観点においても、オンライン授業を活用することによって、地域間の連携だけでなく、複数大学をつなぐ大学連携教育プログラム、地方大学と首都圏の大学との新たな連携を提示することが必要である。例えば、学生のクロスアポイントメントのような新たな制度を模索することは、地元に住ながらにして学びの選択肢を広げ、

地方を活性化することに繋がるはずであり、そのような連携を推進すべきである。

時間的、地理的な制約が緩和されるデジタル時代においては、各大学等が定める学位授与や教育課程編成・実施に係る方針との整合性に留意すべきである。その上で、教育資源の有効活用、教育内容の豊富化や多様な教育ニーズ等に対応するためにも、「他の大学、専門職大学又は短期大学における授業科目の履修等」（「大学設置基準」第38条）に定める単位互換に関する単位の上限数（60単位）にかかる見直しが検討されるべきである。

- オンライン授業を活用した学びの転換は、単位数や施設などの規制の撤廃により、大学の学びに対する考えや地方や都市など、社会の概念も変化していく可能性がある中で、東京23区の大学に対する定員規制は意味を持たない。また、23区の大学は規制されたものの、地方創生総合戦略で掲げた「2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡にする」という数値目標は達成できておらず、2019年度の東京圏への流入者数のうち、大学へ進学する主な年齢層の流入（15～19歳）が17.4%と近年減少傾向であるのに対し、20～24歳の流入は過半数（55.6%）を占め増加の一途をたどっており、データに基づいても23区の大学規制による効果はほぼ無いと言ってよい。人口減少に直面する今、地方の学びの多様性を考えるのであれば、大学の規制よりオンラインを活用した都市と地方の連携による新たな地方創生のための学びを検討し、Society5.0人材の育成を進めるべきである。

（2）認証評価制度について

多様性に富んだ大学教育を維持、推進していくためには、質の保証を伴った自主的・自律的な大学改革が不可欠であり、それを担保するための認証評価制度も認証評価機関による自律的な制度設計のもとに実施されるべきである

（3）国の財政支援と柔軟な執行について

- 多様な学生に個性ある教育を提供することを使命としてきた私立大学は、情報技術の進展を踏まえた新たな教育方法・内容の開発に積極的に取り組んできた。しかし、その取り組みを加速させるためには、法令上の規制を取り除くことに加えて、インフラ整備のための基盤的な財政的支援と、質の高いオンライン授業を実施する大学に対する戦略的支援が必要である。
- 私立大学等経常費補助金をはじめとする各種補助金等は、税金その他の貴重な財源で賄われていることから、補助金等の執行の適正化に関する法律に基づき、公正かつ効率的な使用と大学による誠実な補助事業等の実施が求められる。これを受け、補助事業については、交付決定を受けてから交付対象事業に着手することが原則とされていることにより、交付決定前から意欲を持っていち早く取り組んできた大学が、交付対象事業から外れてしまう事案が生じている。こうした事案が増えることは、大学の意欲的な取組のモチベーションを低下させることになる。各大学の迅速、かつ、果敢な教育研究改革を奨励する観点からも、「早期取組事業への国庫補助の交付」と「誠実な補助事業等の実施を担保するための仕組み」に係る柔軟な措置の再検討をすべきである。

以上