

デジタル技術の進展を踏まえた大学・高校の設置基準等の見直し
及び外部人材の積極活用のための教員資格制度の見直しに関する意見

令和3年5月18日
規制改革推進会議

我が国の発展を支えるのは人材育成である。教育のあり方を不断に検証し、児童・生徒・学生に最良の教育とその環境を提供していく必要がある。

我が国の大学における教育・研究は、昨今の技術革新や社会情勢等の変化等に十分に
対応できず、また、アジアの諸大学の台頭の影響もあり、世界トップレベルとは言えない時代が続いている。また、高校については、中学校卒業者の99%が進学するなか、大学進学や就職など実社会への進路に向けた、重要な教育機関と位置付けられるにもかかわらず、学校生活への満足度や学習意欲に低下がみられるという状況にある¹。初等中等教育においても、諸外国と比較して、数学的・科学的リテラシーは引き続き高水準にあるものの、読解力（テキストの探索・理解・評価など）は低下してきている²。AIやロボットが普通に使われる社会において、これからの子どもたちには、知識や技能を身につけるだけでなく、それらを使いこなす能力が求められていく。

新型コロナウイルス感染症の広がりをきっかけとして、教育のあり方が改めて問われている。デジタル技術の活用によって、教育の質の向上が可能になってきている中、高等教育・初等中等教育のあり方を大きく見直すべきである。デジタル技術の活用を前提として、社会変化に即応した柔軟なカリキュラム編成、多様な専門分野を持つ教師の登用、オンラインと通学を組み合わせた最適な学び方の実現などにより、児童・生徒・学生にとっての最良の教育環境を一刻も早く実現する必要がある。こう言った観点から、大学・高校の設置基準の見直しを行うべきである。

また、教育の質の向上のため、教師等の教育に携わる人材の能力を一層高めていく必要がある。少子高齢化が進み、公立学校（小学校・中学校・高等学校・特別支援学校・養護教諭・栄養教諭）の教員採用倍率も低下している中で、将来に向けて教師の質の確保を図る必要がある。また、デジタル時代・グローバル時代に向けて、専門性の高い人材や社会人としての経験を有する人材が教育に参画し、児童・生徒がより質の高い教育を受けられる仕組みを一刻も早く整える必要がある。

規制改革推進会議ではこれまで、オンライン教育の推進、個別最適化された教育の実現など、様々な観点から提言を行ってきた。大きな社会的変化が起こっている今こそ、教育現場に定められている様々な規制・制度の検証および見直しを図り、教育現場に改革を起こすべきである。このような観点から、以下のとおり提言を行う。

¹ 中央教育審議会「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して(答申)」(令和3年1月26日)

² OECD 生徒の学習到達度調査 2018 年調査 (PISA2018) のポイント

(1) デジタル時代を踏まえた大学・高校の設置基準等の見直し

【現状と課題】

デジタル技術が進歩し、大学においてオンラインを活用した教育が当たり前に行われるようになった。デジタル技術の活用により、対面を前提としてきた通学制においても、新しい形での教育を提供し、教育の質を高めることが可能となってきた。従来の通信制大学においても、デジタル技術の活用等により、従来型の通信制を超えて、質の高い授業を提供することが可能である。通学制大学と通信制大学の相違は相対的なものと言える。また、これまでの通信制・通学制を前提とする規制・制度が、今後、大学の現場で新たな取組を進める足かせとなり、教師・学生双方の不利益となりうるという意見もある。

高校教育においても同様に、デジタル技術を活用することによる質の向上を図ることができるとともに、オンライン教育等の活用により、従来の通信制の教育を一層高めていくことが必要になる。

このような教育環境の変化を踏まえ、通学制、通信制に関する大学・高校設置基準等の規制・制度について、デジタル時代における教育の質の向上の観点から、人的・経済資源の充実および多様化に向けて、大学・高校の教育現場における独自性を発揮できるよう、以下の事項についてそのあり方を検証し、教育の質保証に留意しながら抜本的に見直すべきである。

<大学>

【実施すべき事項】

○オンライン授業等に係る単位上限の見直し、ルールの明示化

「遠隔授業の方法により修得する単位数の上限（60単位）」については、一部のみオンラインで実施する場合はこの上限の範囲内には入らないことが明確化されたが、通学制と通信制の設置基準の見直しにあたっては、通学制と通信制の差異が相対化していることを踏まえ、それぞれの長所を生かした形で大学が独自性を活かすことができるよう、更なる見直しが必要であり、関係者の意見を聞きながら議論すべきである。また、現在、多くの大学は対面方式と遠隔方式を組み合わせた「ハイブリッド方式」を取り入れているが³、この方式において授業が行われた場合に、対面／遠隔で受講した学生から見て、それぞれ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か（60単位に含まれるのか）ルールを明示化し、周知すべきである。併せて、卒業に必要な124単位のうち、遠隔授業の方法により修得する単位数の上限は60単位、対面授業が求められるのは64単位であるが、「遠隔授業が半数以下の場合には対面授業とみなされる範囲は、124単位全てに適用される」というオンライン教育

³ 文部科学省「大学における後期等の授業の実施方針等に関する調査」（令和2年9月15日）

に関する活用の趣旨⁴の大学現場への浸透が図られるよう努めるべきである。さらに、コロナ禍において特例的に認められている措置（対面授業を実施することが困難である場合、遠隔授業等を行う弾力的な運用が認められる措置）が、いつまで適用されるのか、早急に周知すべきである。

○施設等の基準の見直し

大学設置基準では、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、学外の施設の利用は授業の一部のみで認められる。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・利用状況を踏まえ、見直すべきである。また、大学に今後期待されるリカレント教育の実施にあたっては、社会人の利便性も考慮する必要がある、施設要件などの外形的基準は、そういった多様な教育を提供する阻害要因になりかねない。従って、「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、大学の独自性を考慮した上で、柔軟に対応できるように、大幅な見直しを実施すべきである。また、デジタル書籍の利用やオンライン授業が今後さらに広がると想定される中で、体育館をはじめとした施設の設置義務等の妥当性についても同様に検討し、見直すとともに、必ずしも「紙の本」の図書館や教員の個室は必要ないという点と併せて、周知すべきである。

○卒業要件にかかる学年要件の見直し

国際的活躍を目指す学生のキャリア形成の過程において、海外大学院への進学は珍しくないが、現行の大学設置基準において、卒業要件は、「大学に4年以上在学し、124単位以上を修得する」と定められている。大学卒業要件は、大学に何年在学したかではなく、何を修得したかで認められるべきであり、「単位」（「大学設置基準」第21条）を取得した場合には、4年未満であっても卒業できるように見直しを行うべきである。また、入学時期や卒業時期についても、海外への大学留学・大学院進学における利便性も踏まえ、柔軟な設定を可能とすべきである。

○定員管理、専任教員数の規制の見直し

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⁵は、より柔軟かつ合理的な定員管理に見直される必要がある。また、定員管理についても、個別の事情（例えば医学部における実習可能数の上限等）がある場合を除いて、「学部単位の入学定員」をより柔軟化するとともに

⁴ 教育現場におけるオンライン教育の活用（令和3年3月29日）

⁵ 文部科学省告示第45号「大学、短期大学及び高等専門学校等の設置等に係る認可の基準」（平成15年3月31日）
文部科学省通知「平成31年度以降の定員管理に係る私立大学等経常費補助金の取扱について」（平成30年9月1日）

に、単年度での管理についても、複数年度の平均値での管理など、より現実的な方法に変更すべきである。また、社会人学生や留学生に関する定員についても、より柔軟な設定をすることを可能とすべきである。同時に、「当該大学に置く学部の種類及び規模に応じ定める教授等の数」と「大学全体の収容定員に応じ定められる教授等の数」の合計した数以上」と定められている専任教員数の規定も、学部の種類や各大学の実態に即した形で見直すべきである。

○大学・専門職大学等の設置基準等の明確化

魅力的な大学・専門職大学の設立にあたっては、優れた実務家教員の採用による民間ビジネスの実態に合わせた環境の整備等は必須であるが、その基準は必ずしも明示化されていない。従って、「実務家教員」の定義（実務家教員の研究・教育実績の明確化）や学校名（どのような学校名なら認可されるか、不認可となるか、またその基準について）等については、大学等の設置認可の申請にあたり、誰もが分かりやすい形で明示化すべきである。

○単位互換制度の在り方の検討

単位互換が認められるのは60単位との上限があるが、海外からの留学生の取り込み、国内の日本人の海外留学の促進、大学間の単位互換の促進などの観点から、単位互換制度の活用状況や将来的なニーズ、また、自ら定める学位授与方針等との整合性や質保証の観点等も踏まえ、単位互換制度の在り方について議論を行うべきである。

<高校>

【実施すべき事項】

○施設・設備要件の総点検

デジタル技術の進歩により、それらを活用することにより、各高校がより多様な教育を提供することが可能となる。また、全日制・定時制と通信制のそれぞれの長所を生かしながら、教育現場の独自性が活かされるようにすべきである。このような観点から、高等学校設置基準に定める施設・設備要件については、より柔軟な対応が可能となるようにすべきである。全日制・定時制・通信制それぞれの設置基準についても、教育現場における創意工夫が最大限生かされ、質の高い教育が実現できるよう、柔軟なものに見直していく必要がある。

従って、「校舎の面積」（「高校設置基準」第13条、「高等学校通信教育規程」第8条）、「運動場の面積」（「同基準」第14条）、「校舎に備えるべき施設」（「同基準」第15条「同規程」第9条）、「その他の施設（体育館）」（「同基準」第16条）について、各要件の根拠を明確にするとともに、今の時代に即した抜本的な見直しを行うべきである。

○教育課程編成の柔軟化による学習の質の向上

ICTの活用等により、生徒それぞれが苦手分野の克服や、より高次の学習内容を修得することが可能となる中で、各学校において、生徒の習熟度等を考慮し、特に必要がある場合には、学習指導要領で設定されている標準単位数に縛られず単位数を増減できること、および学習指導要領において示している内容に関する事項は取り扱わなければならないとした上で、学校において特に必要がある場合は、後に履修する科目の内容を含めて学習指導要領に示していない内容を加えて指導することが可能である旨は、「学習指導要領の趣旨の実現に向けた個別最適な学びと協働的な学びの一体的な充実に関する参考資料（令和3年3月）」において公表されているが、現場への確実な浸透が図られるよう周知すべきである。

○高等学校におけるICTの活用等

オンライン授業は、プログラミングなど日々のアップデートが必要な教科について、外部の専門家の最先端の授業を受講することを可能とするだけでなく、担任教師はその時間を個々の生徒のフォローや教務にあてることができるなど、多くのメリットがある。また、オンライン授業の活用について学校現場の裁量が広がったことを踏まえ、教育現場において教育の質を高める多様な取組が実施されるよう、更には教師がオンライン授業を活用するためのICT等の知識習得やオンライン授業の具体的な活用方法を示すなどソフト面も含めた支援を行うことにより、必要な環境整備を実施する。

また、新型コロナウイルス感染症対策として臨時休業中に行われたものも含む遠隔・オンライン教育等、ICTを活用した学びの成果や課題について、今後適切に検証を進め、その結果も踏まえた目標設定を行う等ICTの効果的な活用に向けた取組を推進すべきである。

○指導要録の電子化の推進

指導要録は、在籍生徒一人ひとりについて、①学籍に関する記録、②指導に関する記録をまとめたもので、学校教育法施行規則に基づき、各学校において保存義務が定められている（①は20年、②は5年）。現行制度においても、指導要録の作成、保存、送付を情報通信技術を活用して行うことは可能であり、校務支援システムにおける指導要録のデータ項目の標準化も既に行われているところであるが、校務の情報化・標準化を進める観点からも、このような校務支援システムの導入等により、指導要録の電子化をより一層促していくべきである。

（2）教員資格制度にかかる規制・制度の見直し

【現状と課題】

公立学校（小学校・中学校・高等学校・特別支援学校・養護教諭・栄養教諭）の教員採用倍率は平成12年度の13.3倍をピークとして減少しており、令和2年度調査で

は3.9倍、特に公立小学校は過去最低の2.7倍まで低下している⁶。これに伴う教師の質の確保が課題となるなか、公立小学校の学級編制の標準を35人とする少人数学級の実現に向けた定数改善を今後5年間で計画的に進めることとしたことも踏まえ、質の高い教師の確保に向けた取組の検討が進められている。

また、教師の質とは何かについて、一概に定義することは難しいが、文部科学省においても、今後、様々な審議会、検討会等で検討するものとしている。速やかに教師に求められる資質能力を整理・明確化するとともに、「質の高い」人材が教師となれる多様なルートを検討し、教育現場全体の質の一層の向上を図るべきである。

【実施すべき事項】

○「教師の質」の定義とそれに基づく制度の見直し

教師の「質」と「量」にはトレードオフの関係があるとの指摘もあるなか、教師の「質」について早急に議論を行い、分かりやすい形で示されるよう、結論を出すべきである。また、これに伴い、現在の教員免許制度や免許更新制が教師の質を高めているのかについても併せて検証を行い、教師としての人材育成・評価の観点も踏まえつつ、必要に応じて見直すべきである。

○特別免許状の在り方の見直し

多様な外部人材を教師として登用する際の「特別免許状」について、その数はいまだ年間200件程度に留まっている⁷。特別免許状制度の利用を促進するため、手続面での見直しを行うとともに、要件の見直しを行うべきである。

具体的には、特別免許状の授与に係る指針を改訂し、

- ・通年の申請を可能とし、取得までの時間を短縮できるよう都道府県教育委員会に対して要請

- ・特別免許状取得者が教員数の2割を超えると時の3年以上の勤務経験要件の廃止

- ・教育委員会ごとの審査基準が不明確であることを踏まえ、基準の明確化・透明化などの取組を行うべきである。

○外部人材登用に向けた新たな仕組みの検討

更なる外部人材の登用を進めるためには、一定の能力・経験を有する社会人経験者が円滑に教員免許状を取得できるよう、大学における教職課程の履修を通じた教員免許状の取得に限定されない、特別免許状を活用した仕組みを検討すべきである。具体的には、都道府県教育委員会が、能力・経験の基準を明確に定めるとともに、域内の学校長の推薦を待つだけでなく、教育現場の実情を踏まえた都道府県教育委員会のイニシアティブにより特別免許状が授与されるようにすべきである。企業におけるインタ

⁶ 文部科学省「令和2年度（令和元年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について」

⁷ 文部科学省「（平成30年度）教員免許状授与件数等調査結果について」

ーンシップのような仕組みによる質の確保、学校外でのマネジメント経験を考慮した管理職としての登用など、社会人を教育現場に柔軟に登用するための具体案を明確に示すことが有益である。同時に、社会人登用に必要な採用プラットフォームを整備するなど、運用面でも社会人登用が進むよう環境整備をすべきである。

また、学校現場に関わりたいと考えている社会人等が、どの様な関わり方ができるのか、また、その実現のためには、どの様な手続・要件を経ていく必要があるのか、実情を把握し、教師のサポート役や生徒・学生の支援など多様な形での関わり方があることを前提に、多様な人材を積極的に呼び込み・活用すべきである。

以上