

## 教育政策決定過程の変容と遠隔授業の規制緩和 ——修得単位数の上限に着目して——

渡 邊 志 織

### はじめに

大学設置基準第25条は、授業の方法について、第1項で、「講義、演習、実験、実習若しくは実技のいずれかにより又はこれらの併用により行うものとする」とし、同2項において、「前項の授業を、多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させることができる」と定めている。ただし、「第25条第2項の授業の方法により修得する単位数は60単位を超えないものとする」（第32条第5項）として、単位数の上限が設けられている。

上記の第25条第2項は、1997年12月18日、文部省大学審議会の「『遠隔授業』の大学設置基準における取扱い等について（答申）」において、対面授業とならんで「遠隔授業」についても大学設置基準上における位置付けを明確にするべきであると提起されたことをうけて、1998年、大学設置基準が改正され、規定された。

当初は、単位数の上限は、「30単位」（旧第32条第4項）までと定められていた。上限が「60単位」に拡大されたのは、大学審議会が、「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—（答申）」（1998年10月26日）において、マルチメディアを活用した「遠隔授業」により修得できる単位数の上限を「60単位まで認め得よう大学設置基準を改正することが必要である」と提言したことによるものである。その後、大学審議会の「大学設置基準等の改正について（答申）」（1999年3月9日）

を経て、大学設置基準が改正され、遠隔授業で修得できる単位数の上限は「60単位」まで拡大された。

2020年3月以降、中央政府において、この単位数の上限を緩和しようとする動きが加速した。契機となったのは、新型コロナウイルス感染症対策として、2020年2月27日、内閣総理大臣によって一斉臨時休業要請が出されたことである。この要請は大学を対象とするものではなかった<sup>1</sup>。しかし、全国で休校措置が採られるなか、多くの大学で遠隔授業に取り組まざるを得なくなったことを背景として<sup>2</sup>、中央政府において、単位数の上限を緩和する措置が講じられるようになり、さらには、上限規定そのものを見直すべきであるとの要請も中央政府内部において出されるようになった。

文部科学省は、2020年3月以降、数度にわたり、通知ないし事務連絡を発し、徐々に遠隔授業の単位数の上限を緩和する方針を示すようになった。これにとどまらず、2022年9月、文部科学省は、大学設置基準を改正し、「教育課程等に係る特例制度」<sup>3</sup>を創設した（第57条第1項）。「先導的な取組」であるなどの一定の要件を満たし、文部科学大臣の「認定」をうけた大学には、大学設置基準の規定が適用されないとする特例制度が創設されたのである（第57条第1項）。特例事項としては、具体的に、遠隔授業の単位数の上限（第32条第5項）、単位互換による単位数の上限（第28条）、校地面積（第37条）、校舎面積（第37条の2）など様々にあるが、本稿は、検討の対象を遠隔授業の単位数の上限に限定する。2022年の大学設置基準の改正により、「先導的な取組」であるなどの要件を満たしていることが文部科学大臣によって「認定」された大学は、「特例」として、単位数の上限規定によらず、遠隔授業を行うことが可能となったのである。

上記の政策動向について、先行研究においては検討されていない。2020年3月以降、中央政府において、どのように単位数の上限を緩和する措置が講じられたのか、およびどのような経緯で大学設置基準の改正により単位数の上限を緩和する特例制度が創設されるに至ったのかは不明である。

コロナ禍以前における中央政府の政策動向を検討したものとして挙げら

れるのは、渡邊（2020）である。それによると、「遠隔教育」の規制緩和は、とくに2010年代半ば以降、対面原則の撤廃や利便性の追求を政策のスタンダードに掲げる規制改革推進会議によって主張されるようになった。また、Society5.0を前提とした教育システムへの転換に向けて、規制改革推進会議をはじめ、教育再生実行会議、経済産業省、総務省などの多様なアクターによって遠隔教育の規制緩和が提起されるようになったとされる。しかし、上記の先行研究は、コロナ禍以降の政策動向に関しては、単位数の上限緩和を含め、「遠隔教育の拡大に向けた動きが加速することが予測される」（p. 107）と指摘するにとどまっている。また、渡邊（2021）は、コロナ禍以降、高校や義務教育を対象とする「遠隔教育」を加速的に進めようとする中央政府の政策について、「学習権保障の観点から緊急時対応として生み出されたものというよりも、内閣府主導のもと Society5.0政策の一環として進められた」（p. 210）と指摘している。しかし、上述のようなコロナ禍以降の大学における遠隔授業の規制緩和については検討の対象外であった。

本稿は、2020年3月以降の中央政府において、大学の遠隔授業で修得できる単位数の上限を緩和する措置がどのように講じられ、さらに、どのような経緯で、上述のような特例制度が創設されるに至ったのかを明らかにすることを目的とする。

本稿での知見をあらかじめ述べておくならば、コロナ禍以降、遠隔授業の導入が加速的に進められ、単位数の上限を緩和する措置が講じられてきたが、文部科学省が自ら取り組んだものというよりも、規制改革推進会議および教育再生実行会議から提言をうけ、これに文部科学省が対応するかたちで漸進的に進められたものであったといえる。すなわち、単位数の上限をめぐる規制緩和は、内閣府および官邸主導のもとで進められてきた。むしろ、文部科学省は、遠隔授業の活用を促しながらも、一方で、遠隔授業は「十分な感染対策を講じたとしても面接授業を実施することが困難である場合に限り実施可能である」（「大学等における本年度後期等の授業の実施と新型コロナウイルス感染症の感染防止対策について（周知）」2020

年9月15日)と通知するなど、対面ないし「面接授業」を重視していることが確認される。しかしながら、内閣府および官邸の会議体から要請が出されると、文部科学省は時を置かずに対応し、徐々に単位数の上限を緩和する措置を講じてきたのである。

上記のように、政策立案形成の主体として、文部科学省の機能が弱体化していることが指摘されるようになって久しい。2001年の中央省庁改革以前、すなわち、「文部省時代は中教審が教育政策立案の『総本山』」(青木2021, p. 51)であった。しかし、「総理府が他の省庁と同格の地位にあったのに対し、内閣府は他省庁よりも上位の行政機関としての性格」を有するようになったことから、内閣府に設置されている会議の提言は、閣議決定などをへて、「政府の政策として決定されてしまえば、担当省庁はそれを実行しなければならなくなったのである」(高橋2007a, p. 77)。こうした政策形成過程における構造変容により、「文部科学省が教育の専門性の観点から反対する改革案であっても、反対を押し切って、多くの提言が実行に移されてきた」(高橋2007b, p. 73)という問題が生じている。さらに、第2次安倍政権以降は、官邸に設置された教育再生実行会議が、「政策の大方針を打ち出し、それを中教審が具体策に落とし込む『分担(発注・下請け)関係』ができあがった」(青木2021, p. 51)と指摘されている。

遠隔授業の加速化、およびそれに伴う単位数の上限をめぐる規制緩和は、こうした構造の中で展開されているのである。

## 第1節 2020年3月以降における単位数の上限緩和措置

### 1-1 コロナ対策としての特例的な緩和措置

文部科学省は、新年度を目前にひかえた2020年3月24日、「令和2年度における大学等の授業の開始等について(通知)」(元文科高第1259号)を発出した。同通知は、感染状況等をふまえ、「設置者の判断で授業等の開

始時期の延期等を行うことを妨げるものではない」としつつ、「多様なメディアを高度に利用して行う授業（以下『遠隔授業』という。）の活用などによる学修機会の確保に留意すること」とし、遠隔授業の活用を促した。なお、同じ時期の小・中学校や高校に目を向けてみると、文部科学省は同年4月1日の通知<sup>4</sup>で、「学習指導」に関して、適切に家庭学習を課すことや登校日を設定するなどを挙げるにとどまっていた。ところが、4月7日の規制改革推進会議の決定をうけて、文部科学省は同日に改訂通知<sup>5</sup>を発出し、小・中学校や高校においても、「オンライン指導を通じた学習」を促すように変化した（渡邊2021）。よって、小・中学校や高校と異なり、大学に関しては、文部科学省がコロナ禍における当初から遠隔授業の活用を掲げたという経緯がある。

しかしながら、上記、3月24日付の通知は、遠隔授業の活用を掲げる一方で、単位数の上限について、「面接授業の一部を遠隔授業によって実施する場合であって、授業全体の実施方法として、主として面接授業を実施するものであり、面接授業により得られる教育効果を有すると各大学等の判断において認められるもの」（下線、筆者）に関しては、「60単位」の上限に算入する必要はないとした。このように、文部科学省は、「主として面接授業を実施するもの」であるという条件を掲げるなど、コロナ禍という緊急時における例外であっても遠隔授業の全面的な実施を認めるということとはしなかった。

実際、文部科学省が同年4月1日に発した「学事日程等の取扱い及び遠隔授業の活用に係るQ & A等の送付について」（事務連絡）では、次のような問いと応答が記されており、単位数のカウントに関して厳格な管理が求められていることがわかる。

「問7 『面接授業の一部を遠隔授業によって実施する場合』について、例えば、15回の授業中、14回分を遠隔授業により実施し、面接授業は1回しか行っていない場合についても、各大学等の判断において、主

として面接授業により実施したものと扱ってよいか」。

上記の問いに対して、次のように応答がなされている。

「『主として面接授業を実施するものであり、面接授業により得られる教育効果を有する』といえるかについては、各大学等において判断し、各学生等に対して説明することが求められますが、15回の授業中1回しか面接授業を実施していない場合は、外形的には『主として面接授業を実施』したものと説明することは困難であると考えております。」  
(下線、筆者)

続いて、次のような問いが設定されている。

「問8 現時点においては、4月から5月上旬までは遠隔授業を実施し、5月中旬以降は面接授業を実施する予定であるが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大状況等を踏まえ、結果的に、全ての授業が遠隔授業となってしまった場合、60単位の上限に算入すべきか。」

上記に対しては、次のように応答がなされている。

「質問のケースのように、結果的に全ての授業が遠隔授業となった場合には、主として対面授業により実施した場合には該当しないため、60単位の上限に算入する必要があります。」(下線、筆者)

上記の事務連絡をふまえると、文部科学省は、「対面授業」ないし「面接授業」を前提としており、これを補完するものとして遠隔授業の活用を掲げているといえる。

これに対して、規制改革推進会議は、同年4月7日、コロナ禍における

「特例的な措置」として、「遠隔授業における単位取得数の制限緩和」を要請した<sup>6</sup>。

文部科学省は、同年4月21日、上記4月1日付のQ & Aを更新し、「学事日程等の取扱い及び遠隔授業の活用に係るQ & Aの送付について（4月21日時点）」（事務連絡）を発した。同Q & Aは、以下にみるように、コロナ禍の「特例的な措置において面接授業以外の授業として認められる遠隔授業」は、大学設置基準第25条第2項に定める遠隔授業には該当せず、よって、同第32条第5項の「規定は適用されない」として、60単位の上限に算入する必要はないとした<sup>7</sup>。

「新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、臨時休業が長期化するなど、本来授業計画において面接授業の実施を予定していた授業科目に係る授業の全部又は一部を面接授業により予定通り実施することが困難と認められる場合には、特例的な措置として、面接授業に相当する教育効果を有すると大学において認められるものについては、大学設置基準第25条第1項で規定する授業の方法を弾力的に取り扱って差し支えありません。

具体的には、同規定が主に想定している、教室等において対面で授業を行うという授業の方法について、面接授業に限らず、自宅における、遠隔授業や、授業中に課すものに相当する課題研究等（以下「面接授業以外の授業」という。）を行うなど、弾力的な運用を行うことも認められます。」（下線、筆者）

「上記特例的な措置において面接授業以外の授業として認められる遠隔授業は、同条第2項の規定による遠隔授業ではなく、同令第32条第5項の規定は適用されないことから、同規定の60単位の上限に算入する必要はありません。」（下線、筆者）



文部科学省は、同年6月5日の「大学等における新型コロナウイルス感染症への対応ガイドラインについて（周知）」（2文科高第238号）、7月27日の「本年度後期や次年度の各授業科目の実施方法に係る留意点について」（事務連絡）においても、同様の方針を示した。

このように、文部科学省は、単位数のカウントを厳格に管理する当初の方針を変更し、規制改革推進会議の提言から時を置かずに、コロナ禍における「特例的な措置」として、単位数の上限を緩和する措置を講じたのである。

## 1-2 コロナ対策の枠組みを超えた単位数の上限緩和

規制改革推進会議の動向をみると、文部科学省とは対照的に、コロナ禍における特例としてではなく、遠隔授業の恒久化を進めようとしていたことがうかがえる。例えば、早くも2020年4月28日の規制改革推進会議では、次のような意見が出されている。—「高橋議長代理が出してくださった資料の最後に対面規制というものがあって、オンライン診療であったり、遠隔教育を緊急対策として実施するだけではなくて、恒久化していくべきではないかという御提案があるのですけれども、これもぜひ進めていただきたいと思います」（発言者：中室牧子委員）<sup>8</sup>。実際、同年10月7日の規制改革推進会議（第1回議長・座長会合）では、「当面の審議事項」<sup>9</sup>として、「新型コロナウイルスの時限的措置として実施しているオンライン診療・服薬指導、オンライン教育について、デジタル時代に合致した制度として、恒久化を行う」（下線、筆者）との方針が示されている。

同年12月22日に規制改革推進会議が発表した「当面の規制改革の実施事項」においては、「オンライン教育」の恒久化という言葉は登場しない。しかし、以下にみるように、デジタル時代にふさわしい仕組みを検討し、2020年度内に取りまとめるよう提起した。



「オンライン教育については、新型コロナウイルス感染症対策として、現在、特例措置を実施している。この特例措置については、災害を含めた非常時に、今後後退することなく、対面授業に相当する効果が得られるとされる状況であれば、オンラインを活用した教育を実施した場合に、特例の授業として認める。また、デジタル時代に相応しい仕組みとして、教育現場におけるICTを活用した新たな取組が児童・生徒・学生の希望や発達段階に応じた形で行われるよう、その内容の一層の充実のための具体的な検討を行い、令和2年度中に政府として取りまとめ、必要な手順を踏みながら、早期の措置を図る。」（下線、筆者）

上記の「当面の規制改革の実施事項」をうけて、2021年3月29日、萩生田光一文部科学大臣と河野太郎内閣府特命担当大臣（規制改革）は、「教育現場におけるオンライン教育の活用」を取りまとめた<sup>10</sup>。そして、以下の諸点が掲げられた。

「通学制の大学におけるオンラインを活用した授業により取得できる単位数上限について、単位取得のために必要な授業数の半数を超えない範囲でオンラインを活用した授業をした場合等には、単位数上限に加算しないことを明確化する。また、通信制の大学においては、オンラインを活用した授業のみで上限なく全ての単位を取得することも併せて周知を図る。」<sup>11</sup>（下線、筆者）

「このほか、教育の質保証の観点も含めて、デジタル化時代に即したものとなるよう、大学設置基準、大学通信教育設置基準の見直しについて、令和4年度からの実施を念頭に、令和3年度中に結論を得る。」（下線、筆者）

また、同取りまとめは、コロナ禍以外の非常時においても、「特例的な措置」を適用するとの方針を示した。

「大学においても、新型コロナウイルス感染症拡大により、対面授業の実施を予定していた授業を、十分な感染症対策を講じたとしても対面授業により実施することが困難な場合、オンラインを活用した授業を行う弾力的な運用を認めることとした今般の特例的に実施した取扱いについて、今後、他の感染症や災害等により対面授業の実施が困難な場合が生じたときにも同様の取扱いを可能とする。」（下線、筆者）

文部科学省は、2021年4月2日、「大学等における遠隔授業の取扱いについて（周知）」（3文科高第9号）を発し<sup>12</sup>、上記の「教育現場におけるオンライン教育の活用」にエコーするかたちで、遠隔授業の実施に関して、次のように明示した。

「大学設置基準第25条第2項等で規定する遠隔授業により実施する授業科目において修得する単位数は、同令第32条第5項等の規定により60単位を超えないものとして上限が設定されているが、同令第25条第1項等で規定する面接授業により実施する授業科目は、主に教室等において対面で授業を行うことを想定したものであり、例えば、面接授業の授業科目の一部として、いわゆる同時性又は即応性を持つ双方向性（対話性）を有し、面接授業に相当する教育効果を有すると認められる遠隔授業を実施する授業時数が半数を超えない範囲で行われる授業科目については、面接授業の授業科目として取り扱い、上記上限の算定に含める必要はないこと。」（下線・傍点、筆者）

「令和2年7月27日付大学振興課事務連絡『本年度後期や次年度の各授業科目の実施方法に係る留意点について』等において示している通

り、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、本来授業計画において面接授業の実施を予定していた授業科目に係る授業の全部又は一部を面接授業により予定通り実施することが困難な場合において、大学設置基準第25条第1項等に規定する面接授業の特例的な措置として遠隔授業を行うなどの弾力的な運用が認められているが、今後、感染症や災害の発生等の非常時においては、当該感染症や災害等の状況に応じて、本来面接授業の実施を予定していた授業科目に係る授業の全部又は一部を面接授業により実施することが困難な場合において、面接授業の特例的な措置として遠隔授業を行うなどの弾力的な運用が認められること。」(下線、筆者)

以上のように、「当面の規制改革の実施事項」をうけて、文部科学大臣と内閣府特命担当大臣(規制改革)によって、「教育現場におけるオンライン教育の活用」が取りまとめられ、これをふまえて、コロナ対策という枠組みを超えてさらなる単位数の上限緩和が図られた。第1に、コロナ禍における「特例的な措置」として行われる遠隔授業は単位数の上限に含める必要はないとしていたが、これを他の非常時等にも適用すること、第2に、非常時にかかわらず、授業時数の半数を超えない範囲内で行われる場合は、遠隔授業の単位数の上限に算入する必要はないということが、単位数上限規定の解釈基準として示されたのである。一見すると、とりわけ第2の点がルールとして明確化されたことは、大きな変化であったとも考えられる<sup>13</sup>。しかしながら、ここまでは法令改正を伴わない、上限規定の弾力的な解釈基準が明示されたに過ぎなかった。

文部科学省は、規制改革推進会議から大学設置基準の改正を迫られ、これに対応していくこととなるが、これについては、第3節で改めて説明しよう。

## 第2節 対面授業ないし「面接授業」を重視する文部科学省の方針

前節で述べたように、文部科学省は規制改革推進会議の要請をうけて、2020年4月から2021年4月にかけて、徐々に、単位数の上限を緩和する方針を示した。

しかしながら、同じ時期に文部科学省によって発出された別の文書に目を転じると、そこには、文部科学省が、対面ないし「面接授業」を重視していることが色濃くあらわれている<sup>14</sup>。

前節でみたように、文部科学省は2020年4月から7月にかけて複数回にわたり、コロナ対策として実施される遠隔授業は「特例的な措置」として単位数の上限にカウントする必要はない旨を通知していた。

ところが、文部科学省は、2020年9月15日、「大学等における本年度後期等の授業の実施と新型コロナウイルス感染症の感染防止対策について（周知）」（2文科高第543号）では、面接授業の実施が要請されている。同文書は、コロナ禍において「特例的な措置」と認められる遠隔授業は、感染対策を行っても、「面接授業を実施することが困難である場合に限り実施可能である」としたのである。

「7月事務連絡等においてお示ししている特例的な措置として認められる遠隔授業は、十分な感染対策を講じたとしても面接授業を実施することが困難である場合に限り実施可能であること。また、こうした場合であっても面接授業との併用について検討するとともに、遠隔授業の実施に当たっては、面接授業に相当する教育効果を有する必要があることに留意すること。」（下線、筆者）

また、同文書は、「対面」の重要性を次のように強調した。

「大学等における教育は、オンライン等を通じた遠隔授業の実施のみ

で全てが完結するものではなく、豊かな人間性を涵養する上で、直接の対面による学生同士や学生と教職員の間の人的な交流等も重要な要素である」。

同通知が発出された翌月の10月16日、萩生田文部科学大臣は、会見で次のように発言し、対面授業の割合が半数に満たない大学の状況を調査し、大学名を公表するとした<sup>15</sup>。

「文部科学省では、先月、各大学等における後期授業の実施方針に関する調査の結果を発表したところですが、同調査において対面授業の実施割合が低調であった大学等に対して、改めて、授業の実施状況等を把握するための調査を行うこととしました。今回の調査では、前回の調査において、対面授業の実施割合が全体の半分未満となる予定と回答した大学等（約380校）を対象に、大学等の名前を含めて結果を公表することを前提として、後期における実際の授業形態や、授業形態について学生が理解・納得しているのかなどを調査をし、現状を把握したいと考えております。本日中には各大学等に調査依頼を発出し、来月上旬を目処に結果を取りまとめる予定としており、文部科学省としては、本件調査の結果も踏まえながら、引き続き、各大学等において学生の学修機会がしっかりと確保されるように取組を促してまいりたいと思います。」（下線、筆者）

文部科学大臣の上記の発言通り、文部科学省は、2020年10月16日から12月18日の期間に調査を実施した。そして、12月23日、対面の割合が半数未満の大学「187校」を公表したのである<sup>16</sup>。

また、文部科学省は同日付で、「大学等における新型コロナウイルス感染症対策の徹底と学生の修学機会の確保について（周知）」（2文科高第864号）を発し、「特例的な措置として認められる遠隔授業」は、コロナ禍で、

「本来授業計画において面接授業の実施を予定していた授業科目に係る授業を予定通り実施することが困難な場合であって、十分な感染症対策を講じたとしても面接授業を実施することが困難である場合に限り実施可能」であるとした。すなわち、「面接授業」の実施が困難な場合に限ってのみ、遠隔授業は実施できるのであって、その場合であれば、「特例的な措置」として、単位数の上限に算入する必要はないとしたのである。

その後、文部科学省は、前節でみたように、規制改革推進会議の要請をうけて2021年4月2日に文書を発し、非常時以外においても、授業時数の半数を超えない範囲内で行われる場合は、遠隔授業の単位数の上限に算入する必要はないことを新たに明示した。

にもかかわらず、一方では、以下にみるように、文部科学省は対面ないし「面接授業」の重要性を強調している。

文部科学省は、2021年9月30日、「令和3年度後期の大学等における授業の実施と新型コロナウイルス感染症への対策等に係る留意事項について（周知）」（3文科高第697号）において、次のように要請した。

「各大学等におかれては、本通知やこれまでにお示ししている上記の通知等の趣旨に御留意いただき、十分な感染対策を講じた上での面接授業の実施など学修者本位の教育活動の実施と、新型コロナウイルス感染症の拡大防止に向けた取組に努めていただくよう、改めてお願いします。」

くわえて、同文書においては、ほとんどの大学において半分以上の授業を対面で行われていることを評価する趣旨の記述がみられる。

「令和3年度前期における各大学等の授業の実施方針等について、文部科学省が実施した調査の結果では、ほとんど全ての大学等が、年度当初の方針として、全体の半分以上の授業を対面の形式によって行う

予定であると回答いただくなど、各大学等において、長期化する新型コロナウイルス感染症の影響の下にあっても、学生に寄り添い、その学修機会を確保するための工夫を講じていただいていることに改めて感謝申し上げます。

繰り返しお示ししているとおり、大学等の教育において、豊かな人間性を涵養するためには、直接の対面による学生同士や学生と教職員の間の人的な交流が行われること等も重要な要素です。」

また、同年11月19日の「大学等における令和3年度後期の授業の実施方針等に関する調査及び学生への支援状況・学生の修学状況等に関する調査の結果について（周知）」では、上記9月30日付文書のいわば“念押”しがなされている。

「9月通知等において、十分な感染対策を講じた上での面接授業の適切な実施など学修者本位の教育活動の実施をお願いしてきました。

今回の令和3年度後期の授業実施方針に関する調査の結果では、多くの大学等において、感染対策を講じた上での面接授業の実施に積極的に取り組もうとされていることや、学内施設の利用機会の確保が図られていること等が明らかになったものと考えております。」（下線、筆者）

さらに、文部科学省は2022年3月22日、「令和4年度の大学等における学修者本位の授業の実施と新型コロナウイルス感染症への対策の徹底等に係る留意事項について（周知）」を発し、「令和4年度における大学等の授業の実施に当たっては、地域の感染状況等も踏まえて十分な感染対策を講じた上で、面接授業の実施について適切に取り組む」（傍点、筆者）ことを要請した。また、同文書は、「面接授業を実施する科目が多数を占めているとしても、学部や学年等によってその実施状況に差異がある場合は、



面接授業の機会が乏しくなる学生が生じ得ることに留意し、当該学生の学修機会の確保やメンタルヘルスケア等について特段の配慮を行うべきであること」（下線、筆者）とした。そして、「やむを得ず面接授業が実施できない場合」の対応として、遠隔授業の活用を掲げたのである。

以上のように、文部科学省は、規制改革推進会議の提言をうけて、数度にわたり通知ないし事務連絡を発し、漸進的に遠隔授業の単位数の上限を緩和する措置を講じたが、その一方で、上述のように、「面接授業の実施」を繰り返し大学に要請した。上述の文書からは、文部科学省の遠隔授業に対する能動的な取り組みは感じられない。それどころか、対面ないし「面接授業」を前提とする既存の教育システムを守り抜こうとする文部科学省の葛藤ないし抵抗があらわれていると考えられる。

### 第3節 大学設置基準の改正による単位数の上限緩和を認める特例制度の創設

#### 3-1 規制改革推進会議および教育再生実行会議の提言をふまえた審議

第1節で述べたように、規制改革推進会議の要請をうけて、文部科学大臣と内閣府特命担当大臣（規制改革）によって、「教育現場におけるオンライン教育の活用」（2021年3月29日）が取りまとめられ、同取りまとめにおいて、デジタル時代に合致した大学設置基準の改正が掲げられた。

また、規制改革推進会議は、2021年6月1日、「規制改革推進に関する答申～デジタル社会に向けた規制改革の『実現』～」において、「デジタル時代を踏まえた大学設置基準等の見直し」を提起した。具体的には、「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」（下線、筆者）として、次の事項について、2021年度中に検討を進めるよう要請したのである<sup>17</sup>。

「『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当たっては、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検討を行う。」（下線、筆者）

こうして、文部科学省は規制改革推進会議の答申により、大学設置基準の見直しが迫られた。

また、6月3日には、教育再生実行会議の「ポストコロナ期における新たな学びの在り方について（第12次提言）」が策定され、以下にみるように、「単位修得の柔軟化」が提起された。

「国は、遠隔・オンライン教育の単位数上限（60単位）算定の考え方の明確化を図り、周知する。また、国や大学等は、遠隔・オンライン教育がどのような属性の学生に対してどのような効果があるのか、どのような授業に適しているのか、面接授業との効果的な組み合わせの在り方はどのようなものかなどについて、学修者のニーズや質保証の観点も踏まえながら検証・評価を行い、遠隔・オンライン教育の単位修得の柔軟化を速やかに検討する。」（下線、筆者）

「国は、ニューノーマルにおける大学等の姿を実現するための仕組みを構築する観点から、遠隔・オンライン教育の単位修得の柔軟化の検討と併せて、通学制と通信制の区分を含めた大学設置基準の在り方や設置認可制度、認証評価制度の見直しなど、時代に即した質保証システムの在り方について見直しに向けた検討を速やかに行う。その際、

教育施設の在り方についても、大学教育の質保証の観点も踏まえて検討する。」（下線、筆者）

規制改革推進会議の答申、および教育再生実行会議の第12次提言が出されてからまもなくの同年6月15日、文部科学省の第11期中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会は、最初の会議を開催した<sup>18</sup>。

文部科学省は、中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会および同部会に設置された作業チームを通じて、遠隔授業の単位数の上限の引き上げや上限規定そのものの撤廃ではなく、特例制度を創設し、文部科学省が特例と認定した大学に限定して単位数の上限緩和を認めるという措置を講じるにとどめることになった。以下では、文部科学省の中央教育審議会大学分科会質保証システム部会および同部会に設置された作業チームにおいて、どのように審議が行われたのかを確認する。

6月15日の質保証システム部会では、規制改革推進会議の答申、および教育再生実行会議の第12次提言に基づいて検討を進めるべく、提言内容について、文部科学省の堀家高等教育政策室室長補佐から次のように説明がなされた<sup>19</sup>。なお、以下の説明にみるように、質保証システム部会の日比谷潤子委員は第12次提言の取りまとめに当たった教育再生実行会議の高等教育ワーキング・グループにも参画しているのである。

「教育再生実行会議の第12次提言が先日6月3日に提出されております。教育再生実行会議においては、委員でいらっしゃいます日比谷先生も議論に御参画いただきまして、この提言を取りまとめいただいております。（中略）国は、ニューノーマルにおける大学等の姿を実現するための仕組みを構築する視点から、遠隔・オンライン教育の単位修得の柔軟化の検討と併せて、通学制と通信制の区分を含めた大学設置基準の在り方や設置認可制度、認証評価制度の見直しなど、時代に即した質保証システムの在り方について見直しに向けた検討を速や

かに行う。また、その際、教育施設の在り方についても、大学教育の質保証の観点も踏まえて検討するということが提言されております。(中略) こちらの教育再生実行会議における提言も踏まえまして、今年度、充実した御審議をお願いしたいなと思っております。」(下線、筆者)

続いて、堀家高等教育政策室室長補佐は、「6月1日にまとめられました規制改革推進に関する答申」において、「デジタル時代を踏まえた大学設置基準等の見直しということが書かれてございます」として、上述の規制改革推進会議の答申において示された提言内容についても説明した。

7月7日の質保証システム部会においても、同様に、審議を始めるに際して、文部科学省の大塚専門教育課課長補佐から次のように説明がなされた<sup>20</sup>。

「教育再生実行会議第12次提言では『国や大学等は、遠隔・オンライン教育がどのような属性の学生に対してどのような効果があるのか、どのような授業に適しているのか、面接授業との効果的な組合せの在り方はどのようなものかなどについて、学修者のニーズや質保証の観点も踏まえながら検証・評価を行い、遠隔・オンライン教育の単位修得の柔軟化を速やかに検討する』と指摘されておりますけれども、これについてどのような方策が考えられるか、御議論を頂ければと思っております。」(下線、筆者)

以上から、教育再生実行会議や規制改革推進会議などの会議体によって政策の方向性が決められ、それを具体化するために中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会によって審議が行われるという構造がみられる。

とはいえ、7月7日の質保証システム部会では、単位数の上限をめぐり、委員からは、「何時間、何単位まではオンラインでいいとかいけないとか」ということを今決めてしまいますと、その先の4年後、5年後の変化につ

いていけないばかりか、変化対応を阻害する可能性がある」（発言者：宮内孝久臨時委員）、「今の設置基準上は60単位まで遠隔教育が可能」であり「残り64単位に関しても、面接授業のうち半分未満になれば遠隔教育を取り入れられる」ことをふまえると「むやみに大きくする必要はないのではないのかなと思っている」（発言者：杉谷祐美子臨時委員）など、制度改革に慎重な意見が出された<sup>21</sup>。

8月4日の質保証システム部会においては<sup>22</sup>、単位数の上限をめぐり、「オンラインやハイブリッド授業の教育効果もまだ十分に検証されておらず、先生方もまだ熟達していない中で、いろいろと分類して結論づけるのは拙速・不十分ではないか」（発言者：飯吉透臨時委員）という慎重論にくわえ、「当面は現行制度を活用」しつつ「検証の意味も含めて、限定的には、試行的にというか、新たな取組を一定程度認めるような仕掛けをしていく」（発言者：大森昭生臨時委員）ことが提案された。

こうした意見に対して、畦道佳明臨時委員は、日本私立大学連盟が作成した報告書「ポストコロナ時代の大学のあり方～デジタルを活用した新しい学びの実現～」を同日の会議に提出し、これをもとに、「遠隔授業に対する60単位上限であるとか、あるいは校舎面積等の一律の規定などが、いわゆる外形的な基準を設けることについて再考する必要があるということ」を主張しております<sup>23</sup>。また、経団連の常務理事を務める長谷川知子臨時委員<sup>24</sup>は、次のように述べた。―「経団連と大学のトップで構成しております産学協議会での議論においては、ポストコロナでは、対面とリモートによるハイブリッド型、若しくはハイフレックス型の教育の常態化を目指すべきであるということで合意をしております。その観点から言いますと、遠隔授業と対面授業の効果を別々に検証することや、遠隔授業だけの上限単位を検討するということではなく、最初からハイブリッド型、ハイフレックス型の教育プログラムとして、それぞれの教育効果を高める方策を検討すべきではないか」。

9月17日の質保証システム部会では、同部会のもとに作業チームを設置

することが決定され、具体的な制度設計は作業チームに委ねられることとなった<sup>25</sup>。作業チームは11月26日、12月10日、2022年2月3日の3回にわたり会合が開かれた。

11月26日、作業チームの最初の会合が開催され、吉岡知哉座長から、「質保証システムの見直しについて（論点メモ）」が提出された<sup>26</sup>。なお、吉岡座長は質保証システムの部会長を兼務していることから、質保証システム部会との接続がはかられているといえる<sup>27</sup>。

論点メモでは、「特例を認める制度」の新設が提起され、特例事項として、以下にみるように単位数の上限緩和が例として挙げられた。すなわち、単位数の上限規定そのものを改正するのではなく、特例として緩和を認める案が出されたのである。

「大学の創意工夫に基づく取組を促進するため、内部質保証等の体制が十分機能していることを前提に、教育課程等に係る特例を認める制度を新設することは考えられるか。（例：遠隔授業による修得単位上限（60単位）や単位互換上限（60単位）、自ら開設の原則 等）」<sup>28</sup>（下線、筆者）。

12月10日の第2回作業チーム会合に提出された「質保証システムの見直しについて（論点メモ）」では、より具体的な制度設計が示された。それは、以下にみるように、認証評価に適合していることを前提とし、遠隔授業の単位数の上限緩和など大学設置基準の規定によらない取り組みを認めるものである。また、以下にみるように、「取組の効果検証」を行うことについても明記された。

「大学の創意工夫に基づく取組を促進するため、内部質保証等の体制が十分機能していることを前提に、教育課程等に係る特例を認める制度を新設することは考えられるか。

- ・対象としては、設置計画履行状況等調査（AC）を経た後、認証評価を受審して『適合』認定を受けているなど内部質保証の体制が十分に機能している等の一定要件を満たす大学から申請を受け、有識者会議等において申請計画の先導性や情報公表等の質担保の方策について認められた大学の学部・学科等の学位プログラムを対象としてはどうか。
- ・内容については、教育研究の充実を図るため、大学設置基準に拠らない取組を認めるとともに、今後の大学設置基準の改善につなげるため、当該取組の効果検証を行い各種データの公表・報告を求めることとしてはどうか。
- ・特例事項としては例えば、遠隔授業による修得単位上限（60単位）、単位互換上限（60単位）、授業科目の自ら開設の原則、校地・校舎面積基準等が考えられるのではないか。」<sup>29</sup>（下線、筆者）

上記の論点メモについて、第2回作業チーム会合では、「特例を認める期間を設定するのか、無期限に一旦認めたものをずっと特例というか特区的な形として認めていくのか」（発言者：川嶋天津夫臨時委員）、「特例を取り消す、あるいは、状況によっては即時に取り消すような感じの規定というのもどこかで作る必要がある」（発言者：米澤彰純臨時委員）など、期間の設定や取り消しについての規定を定めるべきであるなどの意見が出された<sup>30</sup>。

2022年2月3日の第3回作業チーム会合は、遠隔授業の単位数の上限を緩和する特例制度を導入する方針を固め、「作業チーム案という形にして部会の方に報告」（発言者：吉岡知哉座長）することとなった<sup>31</sup>。

中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会は、作業チームの素案をもとに、3月18日、「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）」を策定した。同審議まとめにより、おおよその制度の枠組みが示された。例えば、認証評価に「適合」していること、「特



例を申請する目的や特例の対象となる学位プログラムにおいて目指す教育効果が明確であり先導性があること、特例による教育活動において質担保の方策が講じられていること」などが要件とされたのである。

同審議まとめは、以下にみるように、まずは既存の制度のもとでも、「相当程度まで遠隔授業の活用が可能である」ことを明示した。

「遠隔授業については、現行制度において、卒業に必要な124単位のうち、面接授業で実施することが必要な64単位分についても、授業時数の半分未満であれば遠隔授業で実施可能なことが通知されており、制度上は大学の運用で相当程度まで遠隔授業の活用が可能である。」（下線、筆者）

上記のように、既存の制度のもとでも相当程度、遠隔授業が実施可能であるとしつつ、同審議まとめは、大学設置基準を改正し、「内部質保証等の体制が十分機能していることを前提に、教育課程等に係る特例を認める制度を新設する」とした。

内部質保証の確保が前提とされていることから、対象が絞られて、「認証評価を受審して『適合』認定を受けている大学から申請を受け付ける」とされ、「学修目標の具体化や教育課程の編成・実施、全学的な成績評価基準の策定・公表や当該基準に基づく学修成果の把握、成績評価・単位認定の適切な実施など、機関として内部質保証の体制が十分に機能していること、『教学マネジメント指針』に掲げられた情報公表事項を積極的に公表していること、申請計画について、特例を申請する目的や特例の対象となる学位プログラムにおいて目指す教育効果が明確であり先導性があること、特例による教育活動において質担保の方策が講じられていること」などの要件を満たす必要があるとされた。

そして、特例の具体的事項として、「遠隔授業による修得単位上限（60単位）、単位互換上限（60単位）、授業科目の自ら開設の原則、校地・校舎

面積基準等」が挙げられた。

同審議まとめは、2022年3月28日の中央教育審議会大学分科会に報告された。大学分科会では、「審議まとめを受けまして、文部科学省において具体的な条文化作業を行うこととなります。来年度中、大学分科会に諮問をさせていただきまして、令和4年度から実施可能なものは早期に実施しつつ、それ以外のものは、令和5年度以降からの制度運用の開始となっていくのではないかと考えております」（発言者：柿澤高等教育政策室長）という日程が示された<sup>32</sup>。

大学分科会は5月17日、および6月22日の会議において、大学設置基準改正の骨子案を検討した<sup>33</sup>。中央教育審議会は、9月7日に諮問をうけた大学設置基準の改正について同日付で答申した<sup>34</sup>。

文部科学省は、9月30日、「大学設置基準等の一部を改正する省令等の公布について（通知）」（4文科高第963号）を発出し、大学設置基準の改正を通知した。「大学設置基準等の一部を改正する省令」（令和4年文部科学省令第34号）は9月30日公布、10月1日施行された。これにより、次項で詳述するように、遠隔授業の単位数上限の規制緩和を認める特例制度が創設された（第57条）。

ところで、前述のように、中央教育審議会大学分科会質保証システム部会の作業チームが初会合（2021年11月26日）において特例制度の創設を打ち出してからまもなくの2021年12月22日、規制改革推進会議は「当面の規制改革の実施事項」を作成し、「大学設置基準等の見直し」について、文部科学省に、「オンライン授業の卒業単位への算入上限の削除の可否」も含めて検討するよう要請した<sup>35</sup>。

一方で、第2次岸田内閣のもとで、教育再生実行会議にかわって設置された教育未来創造会議が同年12月27日に開催され<sup>36</sup>、同会議で岸田総理大臣は、「大学等の創意工夫でオンライン教育を現行の単位上限を超えて実施できるようにするなど、規制を緩和する特例を設け」と述べた<sup>37</sup>。

このように、規制改革推進会議は「削除の可否」も含めて検討するよう

要請したが、教育未来創造会議が特例の創設を示唆したことは、文部科学省に、いわば特例制度創設のお墨付きを与えることになったと考えられる。実際、翌2022年1月7日の中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会では、堀家高等教育政策室室長補佐によって、上記の規制改革推進会議、および教育未来創造会議双方の提言が紹介され、教育未来創造会議の提言については「作業チームの議論の内容とも軌を一にするものになっている」との説明がなされた<sup>38</sup>。同様に、1月31日に行われた規制改革推進会議の人への投資ワーキング・グループにおいて、文部科学省の森田大臣官房審議官は、教育未来創造会議において岸田総理大臣から「大学等の創意工夫でオンライン教育を現行の単位上限を超えて実施できるようにするなど、規制を緩和する特例を設けるという御発言があったところでありまして、これも踏まえて、中教審で検討中でございます」と述べるとともに、質保証システム部会における審議について言及し、「教育課程等に係る特例制度の新設。この中でオンライン教育の60単位上限についても特例の対象にするという方向で議論が進んでおります」と説明した<sup>39</sup>。

その後、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する答申～コロナ後に向けた成長の『起動』～」(2022年5月27日)を策定し、「オンライン授業全般にかかる60単位上限の制限を免除する特例等について、要件を満たしていれば特例制度の活用が認められるようにするなど、意欲ある大学が活用しやすいように、手続コストを最低限にする」ことを求めるとともに、こうした「特例での実績を把握し」、「オンライン授業全般にかかる卒業単位への算入上限について、削除の可否や上限の対象とすべき授業の態様」についても検討するよう文部科学省に要請した。規制改革推進会議の答申においては、特例を創設したら、それを、単位数上限規定の「削除の可否」についての検討につなげていくべきであることが提起されているのである。

### 3-2 単位数の上限緩和を認める特例制度の概要

本稿の冒頭で述べたように、大学設置基準第25条は、授業の方法について、第1項で、「講義、演習、実験、実習若しくは実技のいずれかにより又はこれらの併用により行うものとする」とし、第2項で、「前項の授業を、多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させることができる」と定めている。ただし、遠隔授業で修得できる単位数は、「60単位を超えないものとする」（第32条第5項）として、上限が設けられている。

しかし、上述のように、2022年9月の大学設置基準改正により、遠隔授業の単位数上限の規制緩和を認める「教育課程等に係る特例制度」<sup>40</sup>が誕生したのである（第57条）。

以下では、新たに創設された特例制度の概要について、単位数の上限規定に着目しながら確認する。

#### 第57条第1項

この省令に定める教育課程又は施設及び設備等に関する事項に関し、その改善に係る実証的な成果の創出に資する先導的な取組を行うため特に必要があると認められる場合であって、大学が、当該先導的な取組を行うとともに、教育研究活動等の状況について自ら行う点検、評価及び見直しの体制の整備、教育研究活動等の状況の積極的な公表並びに学生の教育上適切な配慮を行う大学であることの文部科学大臣の認定を受けたときには、文部科学大臣が別に定めるところにより、第19条第1項、第22条、第28条、第29条第2項、第30条第4項、第32条第5項若しくは第6項、第37条、第37条の2、第41条第3項（基幹教員数に係る部分を除く。）、第42条の8、第45条第1項から第3項まで、第47条、第48条、第52条第2項、第54条第1項若しくは第2項、第56条の6又は第56条の7第2項若しくは第3

項の規定（次項において「特例対象規定」という。）の全部又は一部によらないことができる。（下線、筆者）

## 同第2項

教育課程等特例認定大学（前項の規定により認定を受けた大学をいう。）は、特例対象規定の全部又は一部によらない教育を行うための教育課程又は施設及び設備等に関する事項を学則等に定め、公表するものとする。

上記のように、第57条第1項は、第32条第5項を特例の対象に挙げている。第32条第5項は、前述のように、遠隔授業の単位数の上限を「60単位」までと定めている。すなわち、文部科学大臣の認定を受けた大学は、単位数の上限規定によらず遠隔授業を行うことが制度上、可能となったのである。

また、上記第57条第1項に基づき、「教育課程等特例認定大学等の認定等に関する規程」（文部科学省告示第131号。2022年9月30日公布、10月1日施行）が定められた。同規程に基づき、特例制度は以下にみるような枠組みが構築された。

第1に、認定のプロセスについてである。すなわち、①「認定を受けようとする大学等の学長」は「申請書に申請計画書その他別に定める書類を添えて、文部科学大臣に申請する」（第2条）、②「文部科学大臣は、前条の申請があった場合には、当該申請に係る認定をするかどうかを決定し、当該申請をした大学等の学長に対し、速やかにその結果を通知する」（第3条第1項）、③「文部科学大臣は、中央教育審議会大学分科会の審査を経て、認定を行う」（同第2項）、④「文部科学大臣は、認定を行う場合においては、前条の申請計画書により大学等が申請する実施予定期間を踏まえ、その認定期間を定めるものとする」（同第3項）、⑤「文部科学大臣は、先導的な教育の適正な実施のため必要があると認めるときは、認定に条件を付し、及びこれを変更することができる」（同第4項）、⑥文部科学大臣は、

認定をうけた大学が「認定期間の延長を申請した場合において、特に必要があると認めるときは、当該認定期間を延長することができる」(同第5項)。

第2に、「認定の基準」である。①「教育研究活動等の状況について自ら行う点検、評価及び見直しの体制が十分整備されていること並びに教育研究活動等の状況を積極的に公表していること」(第1条第1号)、②「認証評価」において「適合認定を受けていること」(同第2号)、③「申請の日前5年以内」において、所轄庁の処分、寄附行為や定款の違反に該当しないこと、財政状況や教育条件または管理運営に問題がないこと(同第3号)、④「申請計画書」において必要な事項が明らかにされていること(同第4号)、⑤「申請計画書の内容が円滑かつ確実に実施されると見込まれること」(同第5号)などが挙げられた。

第3に、大学が提出する「申請計画書」においては、以下の諸点を明らかにする必要があるとされた(同第4号)。

- イ 申請目的
- ロ 先導的な取組として特例対象規定の全部又は一部によらない教育(以下「先導的な教育」という。)を行う学部、学科、課程又は学部以外の基本組織(以下「学部等」という。)
- ハ 先導的な教育において、その全部又は一部によらないこととする特例対象規定
- ニ 先導的な教育の実施内容
- ホ 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根拠
- ヘ 学生に対する適切な配慮のための具体的な措置
- ト 実施予定期間
- チ 先導的な教育の実施を通じて得られる教育効果の検証に係る計画

第4に、「実施状況報告書」および「教育効果検証報告書」の作成が義務付けられた。すなわち、特例に認定された大学は、「実施状況報告書を作成し、当該計画年度終了後3月以内に、文部科学大臣に提出しなければならない」（第6条第1項）。ただし、「インターネットの利用により別に定める書類を公表している場合には、当該書類を公表しているウェブサイトのアドレスを記載した書類の提出をもって前項の規定による実施状況報告書の提出に代えることができる」（同第2項）とされた。また、「認定期間終了3月以内に、教育効果検証報告書を作成し、文部科学大臣に提出しなければならない」（同第3項）とされた。

第5に、文部科学大臣に措置要求権が付与された。すなわち、文部科学大臣は、「先導的な教育の適正な実施のため必要があると認めるときは」、当該大学に対して「先導的な教育の実施に関し必要な措置を講ずることを求めることができる」（第8条）と定められた。

以上から、改正大学設置基準は、遠隔授業の単位数の上限規定（第32条第5項）を存置しつつ、上限の緩和を認める特例制度を創設した。特例制度の創設により、認証評価に適合していること、および「先導的な取組」であることなどが文部科学大臣によって「認定」された大学は、「特例」として、単位数の上限規定にかかわらず遠隔授業を実施することが可能となったのである。

コロナ禍で加速した単位数の上限緩和は、規制改革推進会議の要請をうけて、当初は、文部科学省の発する事務連絡等で、弾力的な解釈基準の運用が明示されるにとどまっていた。しかし、規制改革推進会議の要請、および教育再生実行会議の提言をうけて、中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会および作業チームを中心に審議が進められ、法令改正による特例制度の創設に帰結したのである。

しかしながら、文部科学省は、特例の対象を文部科学大臣の「認定」をうけた大学に限定し、さらに「認定」を受けるにあたり上述のような厳しい要件と煩雑な手続きを設けた。このように、単位数の上限の引き上げ、



もしくは上限規定そのものの撤廃ではなく、特例制度の創設による規制緩和にとどまったことにくわえ、上述のような「認定」のプロセスを設けたことは、規制緩和要請に対する文部科学省の抵抗のあらわれであると考えられる<sup>41</sup>。

## おわりに

以上のように、コロナ禍以降、遠隔授業の単位数の上限を緩和する措置が進められたが、中央政府内部において、政策の方針が一致していたわけではなかった。

文部科学省は、2020年4月から2021年4月にかけて、複数回にわたって通知ないし事務連絡を発し、遠隔授業の単位数の上限を徐々に緩和する方針を示したが、文部科学省が自ら取り組んだものというよりも、規制改革推進会議の要請に受動的に応じたかたちで、漸進的に採ったものであったといえる。

このように政策形成が進められる背景として、政策立案形成の主体としての文部科学省の機能の弱体化が挙げられる。高橋（2007b）が指摘するように、内閣府の会議体からの提言に対して文部科学省は対応せざるをえず、「教育の専門性」（p. 73）の観点からではなく、規制改革の論理で教育政策形成が進められているのである。

規制改革推進会議の要請をうけて、文部科学省は、2021年4月2日、「大学等における遠隔授業の取扱いについて（周知）」（3文科高第9号）を発し、単位数の上限に関して、次のような措置を講じた。第1に、文部科学省は、2020年の時点ですでにコロナ禍における「特例的な措置」として実施される遠隔授業は単位数の上限に算入する必要はないという方針を示したが、さらに、こうした「特例的な措置」を、他の災害時等においても適用するというものである。第2に、非常時にかかわらず、授業時数の半数

を超えない範囲内で行われる場合は、遠隔授業の単位数の上限に算入する必要はないというものである。以上を単位数の上限規定の解釈として示したのである。

この第2の点については、大学設置基準上、遠隔授業で修得できる単位数は124単位のうち60単位までとされているが、残りの64単位についても、授業時数の半分未満であれば遠隔授業を実施することが可能であるという解釈を示したものである。

このように文部科学省は単位数の上限規定の弾力的な運用を明示する一方で、対面ないし「面接授業」の重要性を強調し、「面接授業」の実施を繰り返し大学に要請した。例えば、文部科学省は2022年3月22日、「令和4年度の大学等における学修者本位の授業の実施と新型コロナウイルス感染症への対策の徹底等に係る留意事項について（周知）」を発し、「面接授業」の実施を要請した。また、同文書は、「面接授業を実施する科目が多数を占めているとしても、学部や学年等によってその実施状況に差異がある場合は、面接授業の機会が乏しくなる学生が生じ得ることに留意」するとし、「やむを得ず面接授業が実施できない場合」の対応として、遠隔授業の活用を掲げたのである。こうした要請は、遠隔授業に対する文部科学省の消極性のあらわれにもみえるが、くわえて、対面ないし「面接授業」を前提とする既存の教育システムを何とか存置させようとする文部科学省の抵抗のあらわれとも考えられる。

文部科学省は、法令改正を伴わない解釈の弾力的な運用の通知にとどまらず、規制改革推進会議や教育再生実行会議の提言をうけて、大学設置基準の改正を迫られた。

しかし、審議にあたった文部科学省の中央教育審議会大学分科会質保証システム部会では、単位数の上限を見直すことについては慎重論も出され、同システム部会の作業チームで制度設計に向けた議論が進められ、上述のような特例制度（大学設置基準第57条第1項）の創設に至ったのである。単位数の上限の引き上げや上限規定そのものの撤廃ではなく、特例制度の

創設による緩和措置を講じ、特例の「認定」において厳しい要件と煩雑な手続きを設けたことは、文部科学省のとりうる措置の限界ラインであったといえるだろう。

また、作業チームにおいて特例制度の創設が素案として出されてからまもなくの2021年12月27日、教育再生実行会議にかわって設置された教育未来創造会議が開催され、岸田総理大臣によって「特例」を設けることが提起されたことは、文部科学省にいわば特例制度創設のお墨付きを与えることになったと考えられる。

ただし、これで終わったわけではない。「規制改革推進に関する答申～コロナ後に向けた成長の『起動』～」(2022年5月27日)は、「特例での実績を把握し」、「オンライン授業全般にかかる卒業単位への算入上限について、削除の可否や上限の対象とすべき授業の態様」について検討するよう提起したのである。規制改革推進会議がこれまでに単位数上限の規制緩和を主導してきたことや、他省庁よりも上位の機関として文部科学省の政策選択におよぼす権限の強さをふまえると、遠隔授業の単位数の上限をめぐる規制緩和の政策動向を今後も注視していく必要がある。

## 注

<sup>1</sup> 文部科学事務次官「新型コロナウイルス感染症対策のための小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業について（通知）」(元文科初第1585号) 2020年2月28日。

<sup>2</sup> 光本(2021)は、2020年4月の政府の「緊急事態宣言」発令をうけて都道府県は「緊急事態措置」を策定し、大学は「行動指針」等を作成するようになり、同「行動指針」において感染症対策として「対面授業の停止(全ての授業のオンライン化)」等が盛り込まれたと説明している(p. 18)。

<sup>3</sup> 文部科学省高等教育局長「大学設置基準等の一部を改正する省令等の公布について(通知)」(4文科高第963号) 2022年9月30日。

<sup>4</sup> 文部科学事務次官「『Ⅱ. 新型コロナウイルス感染症に対応した臨時休業の実

施に関するガイドライン』の改訂について（通知）」（2文科初第3号）2020年4月1日。

<sup>5</sup> 文部科学事務次官「『Ⅱ. 新型コロナウイルス感染症に対応した臨時休業の実施に関するガイドライン』の改訂について（通知）」（2文科初第57号）2020年4月7日。

<sup>6</sup> 規制改革推進会議「新型コロナウイルス感染症患者の増加に際してのオンライン技術の活用について」2020年4月7日。

<sup>7</sup> なお、4月21日付のQ & Aは、「特例的な措置の面接授業以外の授業の成績評価を行う場合であっても、当該授業の実施状況及び成果を確認した結果、当該授業科目の到達目標を十分に達成できていることに加え、面接授業に相当する教育効果が認められる必要」があるとして、「（1）授業担当教員の各授業ごとの指導計画（シラバス等）の下に実施されていること（2）授業担当教員が、オンライン上での出席管理や、確認的な課題の提出などにより、当該授業の実施状況を十分に把握していること（3）大学として、どの授業科目が遠隔授業で実施されているかなど、個々の授業の実施状況について把握していること」に留意するよう求めた。光本（2021）は、同Q & Aの法的性格をめぐり、次のように批判している。—「文書の性格上も、『Q & A』は行政見解の表明に過ぎず、大学設置基準や大学設置基準に基づく文部科学大臣の告示のような法規性を持つものではありません。したがって、大学や授業を担当する教員は、（1）～（3）の内容を参考に、適切な授業や成績評価の方法を考えればよいのであって、これらを守らなければならないルールであるかのように考える必要はありません」（pp. 107-108）。

<sup>8</sup> 「第5回規制改革推進会議議事概要」2020年4月28日。

<sup>9</sup> 規制改革推進会議第1回議長・座長会合（2020年10月7日）の資料「当面の審議事項について」。（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/coremeeting/20201007/agenda.html>，最終閲覧日2022年10月13日。）

<sup>10</sup> 文部科学省HP「萩生田大臣が河野大臣と、『教育現場におけるオンライン教育の活用』について取りまとめ」（[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/activity/detail/2021/20210329.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/activity/detail/2021/20210329.html)，最終閲覧日2022年10月11日。）

<sup>11</sup> なお、教育再生実行会議の高等教育ワーキング・グループにおいては、中室牧子委員から、次のような意見が出された（「教育再生実行会議高等教育ワーキング・グループ（第8回）議事録」2021年4月7日）。—「先般、萩生田大臣と河野大臣から『オンライン教育に関する取りまとめ』が出され、大臣の取りまとめの中でも、単位取得のために必要な授業数の半数を超えない範囲ではオンラインを活用した授業は単位数の上限に加算しないことを周知するものの、通学制の大学におけるオンラインを活用した授業により取得できる単位数の上限は現行どおり60単位とすることになっております。つまり、今

回の大取組みとでは、事実上、遠隔授業の単位数の上限は60単位のままだというのが私の理解です。果たしてこれでよいのか。今後も継続して議論していかなければならないのではないかと考えております」（下線、筆者）。なお、同ワーキング・グループは、教育再生実行会議の「ポストコロナ期における新たな学びの在り方について（第12次提言）」（2021年6月3日）の取組みとに当たった会議体である。

- <sup>12</sup> 同文書には次のような記述がみられる—「令和2年12月22日に規制改革推進会議において取りまとめられた『当面の規制改革の実施事項』において、災害を含めた非常時に、対面授業に相当する効果が得られるとされる状況であれば、オンラインを活用した教育を実施した場合に、特例の授業として認めるとされたことや、デジタル時代にふさわしい仕組みとして、教育現場におけるICTを活用した新たな取組が学生の希望等に応じた形で行われるよう、その内容の一層の充実のための具体的な検討を行い、令和2年度中に政府として取りまとめることとされたことを踏まえ、このたび、大学等における遠隔授業の取扱いを整理いたしました」（下線、筆者）。規制改革推進会議の提言をうけて、文部科学省では、このように時を置かずに対応がとられているのである。

- <sup>13</sup> 中央教育審議会大学分科会の質保証システム部会に設置された作業チームにおいて、吉岡知哉座長は、「質保証システムに係る様々な弾力化の要請」については「現行制度下において対応可能なものも少なからず含まれているということで、例えば、遠隔授業についても、124単位のうち60単位を除いた64単位についても、授業時数の半分未満であれば遠隔授業で実施可能なことが通知されており、制度上は大学の運用で相当程度まで遠隔授業の活用が可能である」（下線、筆者）と説明している（「質保証システム部会作業チーム会合（第3回）議事録」2022年2月3日。）

- <sup>14</sup> 光本（2021）によると、文部科学省は、「緊急事態宣言明け以降、大学教育に関しては、対面授業再開を推奨する方針へと舵を切ったとされ（pp.54-55）、その背景として、「オンライン授業」の長期化によって生じる弊害が指摘されるようになったことや、学生や父母などによって対面授業の再開を求める声が上がったことなどが挙げられている。

- <sup>15</sup> 「萩生田光一文部科学大臣記者会見録」2020年10月16日。（[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/detail/mext\\_00101.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00101.html), 最終閲覧日2022年10月13日。）

- <sup>16</sup> 文部科学省「大学等における後期等の授業の実施状況に関する調査」2020年12月23日。

- <sup>17</sup> 答申には出てこないが、規制改革推進会議の雇用・人づくりワーキング・グループでは、単位数の上限など規制を撤廃していくべきであるという意見もみられた。例えば、2020年10月23日の同ワーキング・グループにおいて、河野太

郎大臣は次のように発言した。—「総理から、オンライン教育を拡大し、あらゆる子供たちがオンライン教育を受けられるように、との指示がございます。オンライン教育に係る規制はとにかく撤廃をする。(中略) 単位の数に制約を設けるというような規制をかける、などということは子供たちが最適な教育を受けられる機会を逃してしまうことにつながる」(下線、筆者)。2020年11月13日の同ワーキング・グループでは、石戸奈々子専門委員から、次のような意見が出された。—「遠隔授業の単位に関しては今年、全ての大学が今このタイミングで直面している課題です。そうすると、オンライン授業がいいのか問題があるのかということは全国でもう既に検証されている状況かと思えますので、その検証を踏まえて即時規制撤廃するべきだと思っています」(下線、筆者)。また、2021年2月17日の同ワーキング・グループでは、日本私立大学連盟の曄道佳明副会長から、「デジタル化を推進するのであれば、遠隔授業の上限単位、それから大学の施設といった基準は実情にそぐわない」、「多くの大学で、一つの授業において、対面型と遠隔型を組み合わせたハイブリッド方式」を実施しているが「当該授業で修得した単位が対面授業なのか、あるいは遠隔授業とカウントされるのかということ」が定まっていないなどの問題が指摘され、「遠隔授業か、対面授業かを単位数で区分する必要も、もはやないのではないか」、「単位数の上限は緩和していただきたい」などの要望が出された。なお、以上の発言は、それぞれ、2020年10月23日「第2回雇用・人づくりワーキング・グループ議事概要」、2020年11月13日「第3回雇用・人づくりワーキング・グループ議事概要」、2021年2月17日「第6回雇用・人づくりワーキング・グループ議事概要」におけるものである。(https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/meeting.html, 最終閲覧日2022年10月13日。)

<sup>18</sup> 2021年6月15日の保証システム部会では、吉岡知哉部会長から冒頭、「ただいまから、第11期の初回の質保証システム部会を開催したい」として、この日が初回であることが述べられている(「質保証システム部会(第8回)議事録」)。(https://www.mext.go.jp/b\_menu/shingi/chukyo/chukyo/4/049/gijiroku/1422632\_0\_0009.html, 最終閲覧日2022年10月13日。)

<sup>19</sup> 「質保証システム部会(第8回)議事録」2021年6月15日。

<sup>20</sup> 「質保証システム部会(第9回)議事録」2021年7月7日。

<sup>21</sup> 「質保証システム部会(第9回)議事録」2021年7月7日。

<sup>22</sup> 「質保証システム部会(第10回)議事録」2021年8月4日。

<sup>23</sup> 同報告書は、資料3「委員からの事前提出意見」として同日の会議に提出された。同報告書は、2021年7月に日本私立大学連盟によって作成されたもので、「オンライン授業による修得単位数の上限は撤廃すべきである」と提起されている。なお、同報告書は、2021年11月17日の規制改革推進会議の子育て・教



育・働き方ワーキング・グループにも提出された。(https://www8.cao.go.jp/kiseiaikaku/kisei/meeting/wg/kosodate/211117/agenda.html, 最終閲覧日2022年10月16日。)

- <sup>24</sup> なお、質保証システム部会の委員名簿は、2021年6月15日の質保証システム部会において配布された資料2「第11期中央教育審議会大学分科会質保証システム部会委員」に示されている。
- <sup>25</sup> 「質保証システム部会（第11回）議事録」2021年9月17日。
- <sup>26</sup> 「質保証システム部会作業チーム会合（第1回）議事録」2021年11月26日。
- <sup>27</sup> 2021年11月26日の質保証システム部会作業チーム会合（第1回）議事録において、「委員の互選により、吉岡委員が座長に選任された」と記されている。なお、作業チームの委員名簿は、同日配布された資料1-2「第11期中央教育審議会大学分科会質保証システム部会作業チーム委委員」に記載されている。
- <sup>28</sup> 同会議に提出された資料3「質保証システムの見直しについて（論点メモ）」（部会長提出資料）。
- <sup>29</sup> 同会議に提出された資料1「質保証システムの見直しについて（論点メモ）」（部会長提出資料）。
- <sup>30</sup> 「質保証システム部会作業チーム会合（第2回）議事録」2021年12月10日。
- <sup>31</sup> 「質保証システム部会作業チーム会合（第3回）議事録」2022年2月3日。
- <sup>32</sup> 「大学分科会（第166回）議事録」2022年3月28日。
- <sup>33</sup> 「大学分科会（第167回）議事録」2022年5月17日、および「大学分科会（第168回）議事録」2022年6月22日。
- <sup>34</sup> 中央教育審議会「大学設置基準等の改正について（答申）（中教審第238号）」2022年9月7日。(https://www.mext.go.jp/b\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1420275\_00004.htm, 最終閲覧日2022年10月11日。)
- <sup>35</sup> 翌2022年5月27日の「規制改革推進に関する答申～コロナ後に向けた成長の『起動』～」においても、「現行の大学設置基準に定められた、通学制大学の学部教育で行うオンライン授業全般にかかる卒業単位への算入上限について、削除の可否や上限の対象とすべき授業の態様を含め、在り方を検討する」（下線、筆者）ことが提起された。
- <sup>36</sup> 2021年12月3日、教育未来創造会議の設置が閣議決定され、「廃止前の教育再生実行会議が行った検討等については、会議に引き継ぐもの」とされた（2021年12月27日の第1回教育未来創造会議において配布された、資料1「教育未来創造会議の開催について」に以上の記載がある）。
- <sup>37</sup> 「教育未来創造会議第1回議事録」2021年12月27日。
- <sup>38</sup> 「質保証システム部会（第12回）議事録」2022年1月7日。
- <sup>39</sup> 「第2回人への投資ワーキング・グループ議事概要」2022年1月31日。
- <sup>40</sup> 文部科学省高等教育局長「大学設置基準等の一部を改正する省令等の公布に



ついて（通知）」（4 文科高第963号）2022年 9 月30日。

- <sup>41</sup> 特例に係る手続きの簡素化については、2022年 1 月31日の規制改革推進会議の人への投資ワーキング・グループにおいて、大槻奈那座長から文部科学省に、次のような質問ないし意見が出されていた。—「これは承認のわけですか、どういうプロセスになるのでしょうか。登録制的な扱いでは難しいのですか」、「基本的な基準を満たす大学であれば、一定の報告をして、これこれで、特例校としてやっていきますということを登録するだけでは駄目なのでしょうか」（「第 2 回人への投資ワーキング・グループ議事概要」）。また、「規制改革推進に関する答申～コロナ後に向けた成長の『起動』～」（2022年 5 月27日）においても、次のように手続きに関する要請が出されている。—「文部科学省は、通学制大学の学部教育で行うオンライン授業全般にかかる60単位上限の制限を免除する特例等について、要件を満たしていれば特例制度の活用が認められるようにするなど、意欲ある大学が活用しやすいように、手続コストを最低限にする」。このように提起されたにもかかわらず、本論で述べたように、「教育課程等特例認定大学等の認定等に関する規程」（文部科学省告示第131号）において、煩雑な手続きを設けたことは、文部科学省による抵抗のあらわれと考えられる。なお、2022年 4 月22日の規制改革推進会議の第 7 回人への投資ワーキング・グループでは、文部科学省に対して、遠隔授業の単位数の上限や特例の創設について、次のような質問や批判が出された。以下、「第 7 回人への投資ワーキング・グループ議事概要」から引用する。—オンラインと対面の「双方のよさを最大限に生かすのであれば、なぜ、一方の側だけ上限を設けるのでしょうか」（発言者：大槻奈那座長）、「オンラインのよさということを積極的に認めるという姿勢がないのではないかとどうしても感じてしまうのです。（中略）特例や、オンラインの上限ということからして劣後するものというインプリケーションを、誰もが感じていると思います」（発言者：大槻奈那座長）、「認証評価を受審して『適合』認定を受けている場合」となっているが「新規で大学を設立する場合とか、学部を設立する場合には、この特例制度は受けられないということでしょうか。やはり新しい大学、新しいチャレンジをするところが、この特例制度のようなものがやれるといいのではないか」（発言者：本城慎之介委員）、「イノベーションを活用していこうというインセンティブをつけていく制度設計ではなくて、今までのやり方というのをどうやって残していくかということにすごくリソースが割かれているように見える」（発言者：中室牧子座長代理）。

## 参考文献一覧

青木栄一（2021）『文部科学省』中公新書

高橋寛人（2007a）「規制改革・民間開放推進会議の教育改革提言—教育における規制改革・民間開放の問題点—（1）中央省庁改革と規制改革の推進」『教職研修』教育開発研究所、3月号、pp. 76-80

高橋寛人（2007b）「規制改革・民間開放推進会議の教育改革提言—教育における規制改革・民間開放の問題点—（5）教委必置規制撤廃論と連載のまとめ」『教職研修』教育開発研究所、7月号、pp. 71-77

光本滋（2021）『2020年の大学危機—コロナ危機が問うもの—』クロスカルチャー出版

渡邊志織（2020）「高校および小・中学校における遠隔教育政策の研究」『情報社会学会誌』Vol. 15、pp. 99-108

渡邊志織（2021）「新型コロナウイルス感染症対策による遠隔教育導入の加速化に関する政策動向」『教育制度学研究』第28号、pp. 202-219

## 【謝辞】

高橋寛人先生のご退官に寄せて、御祝申し上げます。実証的な研究方法、その基礎となる膨大な資料を読むことの大切さと面白さ、領域にとらわれない柔軟な思考など、たくさんのことを先生に教えていただきました。先生が筆者の研究のもつ意義を理解してくださったことは、筆者にとって大きな励みとなりました。論文執筆に際してはいつもあたたかいご指導を賜り、心より感謝申し上げます。