

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	文部科学分野における主な課題
著者 / 所属	有菌 裕章 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	443号
刊行日	2022-2-18
頁	91-101
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

文部科学分野における主な課題

有菌 裕章

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 教員免許更新制の廃止と新たな研修の仕組みの導入
3. 大学ファンドの支援対象となる国際卓越研究大学制度（仮称）の創設
4. 博物館登録制度の見直し
5. 学校法人のガバナンスに係る議論
6. 日本語教師の国家資格化と日本語教育機関の質保証の検討
7. おわりに

1. はじめに

本稿では、令和4年の第208回国会（常会）への提出が見込まれる法案関係を中心に文部科学分野に関する主な課題の動向を紹介することとする。

2. 教員免許更新制の廃止と新たな研修の仕組みの導入

(1) 更新制の導入と見直し

生涯有効であった教員免許（学部等での教育課程修了等により取得する普通免許状及び社会人等を対象とした特別免許状）に10年の有効期限を付す教員免許更新制は、平成19年に成立した教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律により、平成21年4月から実施されてきた。同制度の導入に際しては、①制度の目的、②更新講習の内容、③講習受講の負担等が議論となった。

①制度の目的について、文部科学省のWEBサイトでは、「その時々で求められる教員として必要な資質能力が保持されるよう、定期的に最新の知識技能を身に付けることで、教員が自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ることを目指すもの」であり、「不適格教員の排除を目的としたものではありません」と説明されている¹。

¹ 文部科学省WEB<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/>（以下URLの最終アクセス日はいずれも令4.1.25）

こうした説明は、更新制と教員の適格性の評価を結び付けることへの懸念があったことによる。昭和61年の臨時教育審議会「教育改革に関する第2次答申」において「適格性を欠く教員への対応」が求められたこと²、平成12年の教育改革国民会議（首相決裁による諮問機関）の報告³において、指導力不足教員の他職種への配置換えや免職等とともに免許更新制の可能性の検討が求められたこと、平成16年に文部科学大臣から示された義務教育の改革案⁴において、「教員養成の大幅改革」として「教員免許に一定の有効期限を設け、更新時に教員としての適格性や専門性の向上を評価する」とされたこと等が懸念の背景として挙げられる。

法制化に当たっては、更新の要件とされる講習の修了認定は、講習の開設主体がその責任において行うこととされ、講習の多くは教職課程を置く大学等が開設している。修了認定試験が不合格であっても、再度受講することが可能であり、再試験が認められている大学もある⁵。教員の適格性の評価に関しては、更新制導入時に審議された教育公務員特例法の改正により、教育委員会が「指導が不適切な教員」を、本人及び専門家等の意見を聴いた上で認定、指導改善研修の結果に応じ免職等を行う仕組みが導入されることとなった⁶。

②更新講習の内容については、教員のニーズを反映すべきとの指摘⁷を踏まえ、更新前の2年間で30時間以上の受講が必要とされる講習を、全教員が受講すべき必修領域（文部科学大臣が示す教育の最新事情等：12時間以上）と受講者による選択領域（教科指導、生徒指導等：18時間以上）とで構成することとなった。しかし、受講者や講習開設者による免許状更新講習の事後評価結果等を踏まえ、文部科学省の有識者会議が見直しを提言⁸し、必修領域の受講時間数の削減、学校種や経験年数等に応じた選択必修領域の創設が平成28年度から実施されている。

③講習受講の負担については、現職教員に対する時間的、金銭的（受講料3万円程度）

² 臨時教育審議会設置法による総理大臣の諮問機関。第2次答申では、「教育委員会の使命の遂行と活性化」策の中で、「教員の職に必要な適格性を欠く者については、適切な分限処分等の措置が行われることが必要である」、「地域の実情に即し、必要に応じ、都道府県教育委員会が、教育専門家、法律家、医師などの幅広い分野の学識経験者を構成員とし、教員の職に必要な適格性を欠く者について、都道府県教育委員会がとるべき措置を調査・審議し、意見を提出する機能を持つ、諮問機関を設置することも考えられる」とされた。

³ 教育改革国民会議報告「教育を変える17の提案」（平12.12.22）

⁴ 中央教育審議会総会（第42回）議事録・配付資料 資料1-1（平16.9.9）〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/287175/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/001/04091001/001.htm〉

⁵ 桜美林大学教員免許状更新講習センター〈<https://www.obirin.ac.jp/kyomen/lounge/11f7h60000005rc5.htm>〉など

⁶ 指導が不適切な教員として令和2年度に新たに認定された者は全国で27人。（文部科学省「令和2年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」（令3.12.21））

⁷ 参議院文教科学委員会における法案審議の際に以下の項目を含む附帯決議（平19.6.19）が付されている。十四 免許状更新講習の内容については、受講者に対する事前アンケート調査の実施、講習修了後の受講者による事後評価及びこれらの公表を行うなど、受講者のニーズの反映に努めること。また、多様な講習内容、講習方法の中から受講者が選択できるような工夫を講ずること。

⁸ 制度導入時の改正法の附則には、5年経過後に検討を行う旨の条項が設けられており、平成25年に有識者会議「教員免許更新制度の改善に係る検討会議」が設置された。提言では、受講者からの評価として、扱う内容が多岐にわたり、内容が薄く、教育センター等の研修と重複している等、講習開設者からは、扱う内容が広範囲で中途半端にならざるを得ず、受講者が多岐にわたるため、一般的内容になる、幼稚園教員には内容が合わない等の声が示された。（教員免許更新制度の改善に係る検討会議「教員免許更新制度の改善について（報告）」（平26.3.18））

な負担軽減策が求められたが、教育委員会の判断により、更新講習の受講による現職研修の一部免除や無料の更新講習を独自に開設する等の動きが見られるにとどまり、国による受講者への直接的な支援は行われなかった。

(2) 更新制の廃止と新たな研修の仕組み

平成31年1月、中央教育審議会は、教員の働き方改革に関する答申を取りまとめた。ここでは、「免許更新制がより教師の資質能力向上に実質的に資するようにすることも含め」、教員の養成・免許・採用・研修全般にわたる改善・見直しが求められた⁹。その後、同年4月に中央教育審議会に諮問された「新しい時代の初等中等教育の在り方について」に、「免許更新講習と研修等の位置付けの在り方などを含めた教員免許更新制の実質化」が盛り込まれた。諮問文の中では、小・中学校の教師の長時間勤務と小学校教員の採用選考試験の競争率の低下（平成12年度：12.5倍→平成29年度：3.5倍）が取り上げられ、「志高く能力のある人材が教師の道を選び、我が国の学校教育がさらに充実・発展するためにも、学校における働き方改革を進め、教職の魅力を高めることの必要性は待ったなしの状況」とされた。

中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会の「次期教員養成部会への申し送り事項」¹⁰では、コロナ禍での学校現場において更新講習が開設される夏休み等においても業務に追われていることとともに、教育委員会関係者や講習開設者である大学等が指摘する課題が挙げられている（図表1）。

図表1 教員免許更新制の主な課題

- ・費用対効果が低い
- ・受講先の選択は、多忙かつ地理的な条件により、自らのニーズより受講しやすさを優先
- ・教師が直面している課題に即応して、学校で生かせる講習ばかりとは限らない
- ・更新手続のミス（いわゆる「うっかり失効」）により、教育職員、公務員の身分を喪失
- ・教師の勤務時間が増加している中での受講時間の負担の高まり
- ・管理職や教育委員会にとって、更新制に関する手続や講習受講の勧奨等が負担
- ・免許未更新者の臨時的任用教員等の迅速な任用や退職していく教員の臨時的任用に障害
- ・民間の免許状保有者が教員へ転職する意欲を阻害
- ・講習を担う教員の確保や採算の確保等

(出所)中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な検証について(次期教員養成部会への申し送り事項)」より作成

令和3年3月に文部科学大臣から、更新制の抜本的な見直しを含む教師の養成・採用・研修等の在り方について諮問を受けた中央教育審議会は、11月15日に更新制の「発展的解消」(廃止)と現職研修の充実等を内容とする審議まとめ¹¹を文部科学大臣に報告した。そ

⁹ 中央教育審議会「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について(答申)」(平31.1.25)

¹⁰ 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な検証について(次期教員養成部会への申し送り事項)」(令3.2.8)

¹¹ 中央教育審議会「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて 審議まとめ」(令3.11.15)

ここでは、教員育成指標¹²等に基づく体系的な研修の仕組みの導入、オンライン教育の飛躍的充実、独立行政法人教職員支援機構の機能強化等により、更新制が制度的に担保してきたものは代替可能とされた。教員研修計画に基づく研修受講履歴を任命権者がシステム上で管理し、計画的な受講の奨励を義務付けるとともに、受講状況に応じ任命権者が適切な対応を図るためのガイドライン¹³の策定を今後検討することも提案されている。

令和4年常会には、研修制度の見直しに係る教育公務員特例法の改正と更新制に関する規定を削除する教育職員免許法の改正を内容とする法案が提出される見込みである。

3. 大学ファンドの支援対象となる国際卓越研究大学制度（仮称）の創設

（1）大学ファンドの創設

本稿における「大学ファンド」は、令和2年度第3次補正予算関連法案であった国立研究開発法人科学技術振興機構法の一部を改正する法律により、同機構にて運用、助成を行うこととされた10兆円規模の資金を指す¹⁴。政府は、運用原資として、政府出資金を令和2年度第3次補正予算と4年度予算案に計1兆1,111億円、財政融資資金を令和3年度と4年度に計8兆8,889億円、合計10兆円を計上するとしている。当該資金の運用益を活用し、世界トップレベルの研究大学を目指して、高いポテンシャルと明確なビジョンを有し、大学改革の加速に取り組む大学や、博士後期課程学生などの若手人材育成等に意欲的に取り組む大学への助成を行うとされ、令和6年度からの支援開始を目指している¹⁵。

（2）助成対象となる国際卓越研究大学（仮称）の要件

上記改正法の成立後、大学ファンドによる助成の仕組みと資金運用について、内閣府と文部科学省に置かれた会議体において検討が進められた。

助成の仕組みについては、内閣府の総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）の下に置かれた世界と伍する研究大学専門調査会から、助成対象となる「世界と伍する研究大学」に求められる事業・財務戦略、ガバナンス、教育研究システム等に係る中間とりまとめが示された。そこでは、3%程度の事業成長、学内外のステークホルダーから成る最高意思決定機関としての合議体を置くこと、外部資金の獲得に向け産業界との組織対組織連携、産学連携収入や寄付の増加などが必要とされた¹⁶。

中間とりまとめを受けて文部科学省に設置された検討会議は、令和3年12月に制度改正

¹² 教育公務員特例法の改正により平成29年度から、任命権者である教育委員会等が、教員の経験年数等に応じた「資質の向上に関する指標」（教員育成指標）を策定することとされた。

¹³ 「研修を受けているとは到底認められない場合の基本的考え方（例：勤務実績等に照らして、研修を受講できる状況であったにもかかわらず、一切の研修を受講していないなど）」等が例示されている。（脚注11 20～21頁）

¹⁴ 大学ファンド創設の経緯と国会での議論については、稲毛文恵「大学ファンドの創設 ー国立研究開発法人科学技術振興機構法改正に係る国会論議ー」『立法と調査』No.436（令3.7.8）を参照のこと。

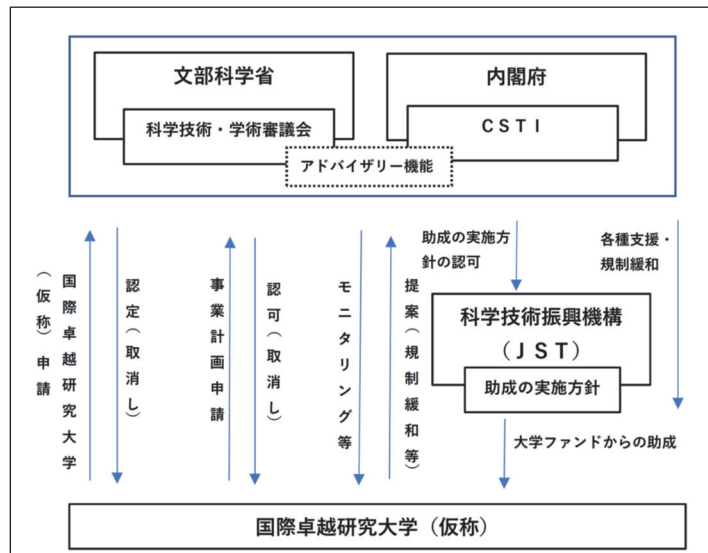
¹⁵ 文部科学省「「世界と伍する研究大学の実現に向けた制度改正等のための検討会議」の検討状況について」（総合科学技術・イノベーション会議世界と伍する研究大学専門調査会（第11回）資料2（令3.12.10））

¹⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）では、「世界トップレベルの研究基盤の構築に向け、本年度中に運用を始める大学ファンドについて、経営と教学の分離の推進、外部資金の拡大等の参画大学の要件を年内に具体化する」とされた。

に向けた論点整理（案）（以下「論点整理」という。）を示し、「世界と伍する研究大学となるためのポテンシャルを有する大学を、変革への意志（ビジョン）とコミットメント¹⁷の提示に基づき、「国際卓越研究大学（仮称）」として国が認定する枠組みとして構築し、認定された大学に対して、大学ファンドからの助成を含め、総合的な支援を実施すべき」とした¹⁸。

制度の枠組みとしては、国公立大学を対象に、文部科学大臣がCSTIの意見を聴いた上で認定し、体制強化や事業成長の進捗状況について、文部科学省とCSTIがモニタリングを行い、高い自律性と厳しい結果責任を求め、コミットメントの達成状況を客観的指標に基づいて確認するとされた（図表2）。認定の取消し、ファンドによる助成の打ち切りについては、対象大学の活動内容のプロセスを問うのではなく、支援を受けるに当たって求めたコミットメントが一定期間連続して達成されない場合など、結果責任を問う形とするべきとされた。

図表2 国際卓越研究大学制度（仮称）の全体像（イメージ）



（出所）世界と伍する研究大学の実現に向けた制度改正等のための検討会議「制度改正に向けた論点整理（案）」（令3.12.24）より作成

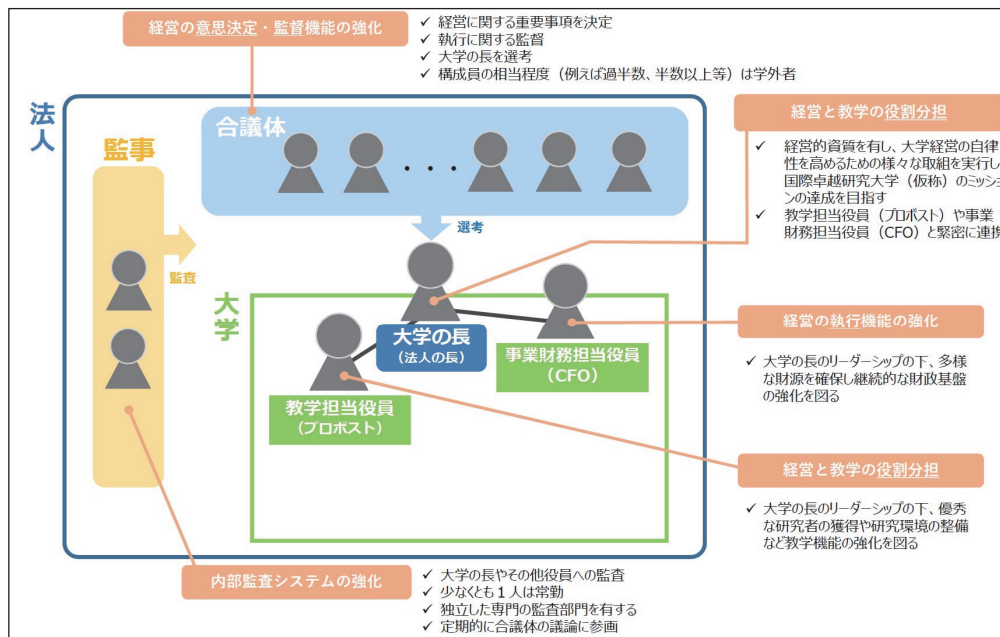
認定対象の大学に求められるガバナンスについては、経営機能と教学機能の大幅な強化を同時に進めるため、経営の執行責任を有する者（大学の長）と教学に責任を負う者（プロボスト：教学担当役員）が役割分担するとともに、財務・金融に関する専門性を有する者が経営において重要な役割を果たせるよう事業財務担当役員（CFO）を置くこととされた。また、執行に関する監督機能や経営に関する重要事項の決定に権限を有する合議体の設置を義務付けており、合議体は、大学の長（法人の長）の選考も行う。合議体の構成員のうち相当程度（例えば過半数、半数以上等）は学外の人材とすることが適当とされた

¹⁷ 「コミットメント」とは、「例えば、「研究力」や「事業成長」に係る定量的なアウトカム指標の目標値など」と説明されている。

¹⁸ 世界と伍する研究大学の実現に向けた制度改正等のための検討会議「制度改正に向けた論点整理（案）」（令3.12.24）6頁

(図表 3)。

図表 3 国際卓越研究大学（仮称）のガバナンス（イメージ）



(出所)世界と伍する研究大学の実現に向けた制度改正等のための検討会議「制度改正に向けた論点整理(案)」(令3.12.24)

合議体について、論点整理では、公立大学の場合は理事会が、私立大学の場合は理事会又は評議員会がその機能を果たすことが例示されているが、国立大学については、国立大学法人法により法人の長（学長）が経営についての最終的な意思決定を行うこととされているため、合議制の意思決定機関を導入するための制度改正が必要とされた。

令和4年1月19日、CSTIの世界と伍する研究大学専門調査会は、論点整理を踏まえ、最終まとめ（案）を公表した。令和4年常会には、国際卓越研究大学制度（仮称）の創設に関する法案が提出される見込みである。

大学ファンドからの支援額は、毎年3,000億円が上限とされ¹⁹、認定される大学は当面数校程度とされる。大学ファンドの目的は、トップレベルの研究大学とともに若手人材への支援も柱の一つとなっており²⁰、現行の博士課程学生への支援策との関係も論点となる。トップレベルに限らず裾野の広い支援を求める声もあり²¹、政府は、地方大学の振興に関し、CSTIでの総理の指示を受け、既存の研究拠点形成事業や大学間連携等の活用による「地域中核・特色ある研究大学総合振興パッケージ」を作成することとしている²²。

¹⁹ 文部科学省「助成資金運用が長期的な観点から安全かつ効率的に行われるようにするための基本的な指針」（令4.1.7）。物価変動を反映させることとされた。

²⁰ CSTIの最終まとめ（案）では、博士課程学生への支援について、「当面は200億円程度とし、全ての大学を自動的に対象とするのではなく、これらの人材育成のビジョンを明確にし、真に社会に貢献する人材を輩出することが確認された大学のみを対象とする」とされた。

²¹ 『読売新聞』（令3.11.11）、『朝日新聞』（令4.1.9）

²² 科学技術・イノベーション推進事務局「地域中核・特色ある研究大学総合振興パッケージ（案）」（CSTI世界と伍する研究大学専門調査会（令4.1.19）資料2）

4. 博物館登録制度の見直し

(1) 博物館登録制度の課題

博物館法では、博物館の分類として登録博物館と博物館相当施設が設けられているが、市中の博物館の多くは、登録及び指定を受けていないため、博物館法上の位置付けはなく「博物館類似施設」と呼ばれる（図表4）。

図表4 博物館の分類

種別	法的根拠	設置主体	設置要件	登録又は指定主体	館数※3
登録博物館	博物館法 第2条、第10条 など	地方公共団体 一般社団・財団法人 宗教法人 政令で定める法人 (赤十字、NHK)	・館長、学芸員必置 ・年間150日以上開館など	都道府県教育委員会、指定都市教育委員会	513 ↓ 914
博物館相当施設（指定）	博物館法 第29条	制限無し	・学芸員に相当する職員必置 ・年間100日以上開館など	都道府県教育委員会、指定都市教育委員会※1	224 ↓ 372
博物館類似施設	博物館法上の 位置付けなし	制限無し	制限無し※2	なし	1,574 ↓ 4,452

※1 博物館の設置主体が国・独立行政法人・国立大学法人の場合は国が指定する。

※2 「社会教育調査」上は博物館相当施設と同程度の規模を持つ施設。

※3 社会教育調査 上段：昭和62年度 下段：平成30年度

(出所)文化庁WEBより(一部改変) <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shinko/gaiyo/>

昭和26年に博物館法が制定された当時、存在した200館余りのうち約140館が私立であった。明治以降、国は、博物館に対して保護助成の施策を講じず、戦後には財政難のため経営困難となり、所蔵資料も失われている状況であった。そこで設置主体を限定し、審査・登録を経た館に対し、公立の場合は補助金の交付等、私立の場合は固定資産税の免税等の公的支援を行うこととされた²³。現在、登録館の占める割合は全体の2割弱となっており、公立の場合、4,327館中、606館にとどまる²⁴。公立博物館への国からの補助金の廃止によりインセンティブが働きにくかったこと等が背景にあるとされる²⁵。

(2) 博物館に求められる役割の変化と登録対象の拡大

近年、博物館に求められる役割には制度上、大きな変化が見られる。

戦後、地方における社会教育に関する業務は、政治的中立性や継続性・安定性の確保等の観点から、教育委員会の所管とされ、社会教育施設である博物館についても、同様であった。しかし、訪日外国人旅行者の増加等に伴う経済活性化に資する資源としての博物館への期待の高まり等を受け²⁶、令和元年に成立した第9次地方分権一括推進法では、条例によ

²³ 博物館法案の提案理由説明（第12回国会参議院文部委員会会議録第11号1頁（昭26.11.21））

²⁴ 文部科学省『社会教育調査（平成30年度）』（令2.3.23）

²⁵ これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議「新しい時代の博物館制度の在り方について」（平19.6.1）2頁

²⁶ 中央教育審議会生涯学習分科会「公立社会教育施設の所管の在り方等に関する生涯学習分科会における審議のまとめ」（平30.7.9）。なお、同まとめは、博物館が、単なる観光資源ではなく、旅行者の日本や地域に対

り地方公共団体の長の所管とすることが可能となった。

平成29年の文化芸術振興基本法の改正²⁷を受け策定された文化芸術推進基本計画（第1期）（閣議決定）では、博物館に対し、「教育機関・福祉機関・医療機関等の関係団体と連携して様々な社会的課題を解決する場としてその役割を果たすことが求められている」とされた。令和2年に成立した文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律においても、文化財等の文化資源を有し、観光事業者と連携する博物館等を「文化観光拠点施設」と定義した。設置主体（国公私を問わず）からの事業計画を主務大臣（文部科学大臣及び国土交通大臣）が認定し、支援を行うことで文化、観光、地域経済の好循環を目指している。

こうした変化を受け、文化審議会は、令和3年8月の文部科学大臣からの諮問「これからの時代にふさわしい博物館制度の在り方について」に対し、12月20日に「博物館法制度の今後の在り方について（答申）」を取りまとめた。そこでは、博物館に求められる今日的な役割を踏まえ、登録制度について、現行の登録要件を見直し、設置主体の法人類型に関わらず、博物館としての活動を考慮したものにすべきとされた²⁸。都道府県・指定都市の教育委員会が行う登録審査に関し、質と正当性を担保する観点から、関係団体や専門家の関与、各博物館からの運営状況の定期的な報告を求めている。

また、答申では、平成20年の社会教育法等の一部改正案に対する参議院文教科学委員会の附帯決議の中で、博物館登録制度の見直しとともに、広域かつ多岐にわたる連携協力の必要性が指摘されたことに触れ、博物館同士にとどまらず、民間事業者を含む地域の様々な機関とのネットワークの形成を求めている。

令和4年常会には、これらの内容を反映した博物館法の一部を改正する法案が提出される見込みである。

5. 学校法人のガバナンスに係る議論

（1）令和元年の私立学校法改正

私立学校を運営する学校法人のガバナンスについては、近年、2つの方向性の議論・制度改正が行われてきた。一つは、理事会等のリーダーシップや経営力の強化等により改革の促進・後押しを目的とするものであり、もう一つは、情報公開や組織内の牽制機能の強化等により不祥事等を抑制しようとするものである²⁹。令和元年5月に成立、2年4月に施行された改正私立学校法では、学校法人の責務を新設し、「自主的にその運営基盤の強化を

する親近感の醸成、旅行者と住民の交流、住民自らが地域について学び、誇りを持つこと等に資するとともに各博物館の性格に照らし、経済活性化に資する事業展開が難しい場合もあることに留意すべき旨述べている。

²⁷ この改正により、法律の題名が文化芸術基本法に改められている。

²⁸ 答申では、新しい登録制度について、「博物館同士を選別・差別化したり、序列化したりするというものではなく、館の規模の大小に関わらず、公益的活動を行うための基本的な要件を満たす、できる限り多くの博物館に対して振興策を適用し、各館の活動と経営を継続的に改善・向上すること（「底上げ」）が求められる」とされた。

²⁹ 両角亜希子「学校法人のガバナンス—現状と課題」（学校法人のガバナンスに関する有識者会議第3回 資料1（令2.5.20））

図るとともに、その設置する私立学校の教育の質の向上及び運営の透明性の確保を図るよう努めなければならない」(第24条)と定め、改革推進策として、事業に関する中期的な計画等の作成と計画に対する評議員会の意見聴取等を義務付けた。牽制機能の強化としては、一般財団法人、一般社団法人及び社会福祉法人の例にならない役員³⁰の善管注意義務³⁰や第三者に対する損害賠償責任等の規定を整備するとともに、監事の職務として、新たに、理事の業務執行の状況の監査を規定する等の措置を講じている。

(2) 評議員会の機能強化案と私学団体の反発

令和元年の同改正法の審議に際し付された附帯決議では、理事長の解職に関する規定の追加等の検討とともに、「学校法人の不祥事や不正等が繰り返されることのないよう、これらに対する告発が隠蔽されずに適切に聞き入れられる仕組みの構築等、より実効性のある措置について速やかに検討すること」が求められていた³¹。同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」では、学校法人制度について、「社会福祉法人制度改革や公益社団・財団法人制度の改革を十分踏まえ、同等のガバナンス機能が発揮できる制度改革のため、速やかに検討を行う」と明記された。

これらを受け、文部科学省は、令和元年12月に学校法人のガバナンスに関する有識者会議を設置し、同会議は、令和3年3月に今後の取組の基本的な方向性を示した³²。そこでは、社会福祉法人等の経営組織を踏まえ、現行法では理事長の諮問機関である評議員会の職務として、役員(理事及び監事)の選解任を行うこと、一定の重要事項(中期的な計画、合併、役員報酬支給基準等)は、評議員会の同意、承認等の議決を要すること、評議員会に占める学内関係者の割合を引き下げること等評議員会のチェック・監督機能の強化が求められた。私立大学団体からは、同会議のヒアリングにおいて、私立大学法人の特異性を十分に踏まえた検討がなされるべきであり、他の法人との横並びを理由とするガバナンス論が展開されるべきではないとの意見が示されていた³³。

同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2021」では、「手厚い税制優遇を受ける公益法人としての学校法人に相応しいガバナンスの抜本改革につき、年内に結論を得、法制化を行う」こととされ、文部科学省は同年7月に文部科学大臣直属の会議として学校法人ガバナンス改革会議(以下「改革会議」という。)を設置した。改革会議に対しては、社会福祉法人や公益法人と同等のガバナンス機能を発揮する機関設計の在り方等抜本改革案の全体像を年内に取りまとめ、大臣に報告することを求めていた。改革会議でのヒアリングでは、私学関係団体から、令和元年の私立学校法改正の効果検証の必要性とともに、評議員会の議決事項が増えることに伴う意思決定のスピードの鈍化や責任の所在が曖昧になるおそれ、都道府県知事所管の学校法人³⁴では、評議員を学外から十分に確保できず、経営の圧

³⁰ 善良な管理者の注意をもって事務を処理する義務

³¹ 第198回国会参議院文教科学委員会会議録第9号26頁(令元.5.16)

³² 学校法人のガバナンスに関する有識者会議「学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について」(令3.3.19)

³³ 一般社団法人日本私立大学連盟「学校法人のガバナンスに関する有識者会議への意見」(令2.11.19)

³⁴ 大学、短期大学及び高等専門学校を設置しておらず、幼稚園、小学校及び中学校等のみを設置しているもの

迫要因になること等改めて、評議員会の権限強化への反対意見が述べられた³⁵。その後、改革会議は令和3年12月3日、評議員会を最高監督・議決機関とし、理事会・理事による評議員選任を認めず、全員学外者とするなど内容を報告書を文部科学大臣に提出した³⁶。

私立大学関係団体は、ヒアリングの後や報告書が提出された後にも反対意見を表明し、文部科学大臣は、こうした意見や多くの与党議員から懸念が示されたことを受け、改めて関係者の合意形成を図る場を設け、最終的な改革案を検討して行く旨を記者会見で表明した³⁷。

会見で示された文部科学省の対応方針では、議論の焦点となっていた評議員会・評議員の在り方について、「理事会・監事の監督が機能しない場合に自律的な監督機能が発揮されるよう、評議員に対するけん制の在り方や教育研究への影響などにも留意して見直す。特に、理事・評議員の兼職、評議員会の構成、評議員の選解任については、現場の実務的な運用に配慮しつつ、適正な在り方となるように見直す」としている³⁸。また、日本大学の理事長が所得税法違反で逮捕されたこと等を踏まえ、子法人の扱い、過料、特別背任罪・贈収賄罪等の刑事罰についても私立学校法内での位置付けが検討される。

令和4年常会への学校法人のガバナンスに係る私立学校法改正案の提出は、検討中とされている。

6. 日本語教師の国家資格化と日本語教育機関の質保証の検討

近年の在留外国人の増加に応じた日本語教育の環境が十分整っていないことへの問題意識から、令和元年6月に日本語教育の推進に関する法律が成立した。同法では、日本語教師の資格に関する仕組みの整備とともに日本語教育の水準の維持向上を図るために必要な適格性を有する日本語教育機関の類型・範囲・評価制度等について検討し、必要な措置を講ずるとしている（同法第21条、附則第2条）。

政府は、平成30年12月に外国人材の受入れ・共生のための関係閣僚会議において、日本語教師のスキルを証明する新たな資格の整備、日本語教育機関の告示基準（留学生を受け入れ可能な日本語教育機関として法務大臣が告示する際の基準）の厳格化と定期的な適合状況の点検等を含む総合的対応策を決定した。令和3年6月の改訂版においても、日本語教師資格と日本語教育機関の教育水準の維持向上を図る仕組みの法制化の検討が挙げられている。

³⁵ 学校法人ガバナンス改革会議（第5回）（令3.9.9）資料1-1～1-7

³⁶ 改革会議は、公認会計士や企業法務に詳しい弁護士等12名で構成され、私学経営に関わる者は少数であった。

³⁷ 末松信介文部科学大臣記者会見録（令3.12.21）〈https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00219.htm〉。学校法人のガバナンスの強化に向けた私立学校法改正の方向性について、私立学校関係団体の代表者及び有識者と協議し、その合意形成を図るため、大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に、13人の委員中7人を私学団体代表者が占める「学校法人制度改革特別委員会」が令和4年1月6日に設置されている。

³⁸ 文部科学省「私立学校ガバナンス改革に関する対応方針」（令3.12.21）〈https://www.mext.go.jp/content/20220112-mxt_sigakugy-000019904-08.pdf〉

文化庁においては、令和2年3月の文化審議会国語分科会からの報告³⁹を受け、新たに設置された調査研究協力者会議が「日本語教師の資格及び日本語教育機関における日本語教育の水準の維持向上を図るための仕組みの制度化に当たっての大きな方向性」⁴⁰を示す報告書を取りまとめた。名称独占の国家資格である「公認日本語教師（仮称）」とともに日本語教育機関の類型⁴¹ごとの評価制度の創設が挙げられている。国家資格に関しては、日本語教育能力を判定する新たな資格試験の内容、受験資格、現職日本語教師への資格付与に係る経過措置等が示された。日本語教育機関については、類型ごとの審査項目を文部科学大臣の指定を受けた第三者機関が評価することとされた。

令和4年常会への日本語教師の国家資格化等に係る法案の提出は、検討中とされている。

7. おわりに

今年は、令和5年度から第4期を迎える次期教育振興基本計画（5年間）の検討時期に当たる。

デジタル庁は、令和4年1月、総務省、文部科学省、経済産業省とともに「教育データ利活用ロードマップ」を作成した。令和7年頃には、学習者が端末を日常的に使うことで教育データ利活用のためのログ収集が可能となり、学校・自治体間でのデータ連携が実現、令和12年頃には、学習者がPDS⁴²を活用して生涯にわたり自らのデータを蓄積・活用できるようになり、誰もが、いつでもどこからでも、誰とでも、自分らしく学べる環境が実現することを目指すとされる。

教育現場に大きな影響を及ぼすであろう政府の進める教育データの利活用が、データ収集の対象となる子どもと教職員にとってどのようなメリットをもたらすのか、個人情報適切に保護されるのか、教育振興基本計画における位置付けを含め、論点となることが予想される。

（ありぞの ひろあき）

³⁹ 文化審議会国語分科会「日本語教師の資格の在り方について（報告）」（令2.3.10）

⁴⁰ 日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議「日本語教育の推進のための仕組みについて（報告）～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～」（令3.8.20）

⁴¹ 「留学」（法務省告示日本語教育機関）、「就労」（就労者向け日本語教育機関）、「生活」（都道府県・指定都市による地域の日本語教育の拠点）が示されている。

⁴² Personal Data Store。個人が自らの意思で自らのデータを蓄積・管理するための仕組み。