

インターネット等のみを用いて授業を行う大学における校舎等施設
に係る要件の弾力化による大学設置事業の全国展開について
(検討結果)

平成 2 5 年 1 1 月 1 日

大学通信教育等における情報通信技術の活用に関する調査研究協力者会議

「大学通信教育等における情報通信技術の活用に関する調査研究協力者会議」（以下「協力者会議」とする）は、近時のめざましい情報通信技術の普及と革新、及びこれまでの中央教育審議会等における検討を踏まえつつ、大学通信教育をはじめ、大学における情報通信技術を活用した教育にかかる実態把握や課題整理を行い、大学教育の改善・充実を図るため、平成 24 年 7 月に設置されたものである。

協力者会議では、冒頭 4 回にわたって通信教育を実施する大学の関係者にプレゼンテーションを依頼し、大学通信教育を巡る最新の状況の把握に努めた。その過程で、郵便／紙媒体を用いた伝統的な通信教育の形式に基づきながら、きめ細やかに学生の学習活動を支援することで学生の学習意欲を喚起して学習からの離脱を防ぎ、卒業率の向上に取り組む事例が紹介された。また、大学通信教育に参加する学生像の変遷、これまで大学通信教育の中核を占めてきた人文・社会科学系や教育系にとどまらず、自然科学系・芸術系への通信教育の展開、社会人学生の受講の増加等、大学通信教育の多様な在り方について示唆を得ることができた。

一方で、協力者会議は、大学通信教育における情報通信技術の活用に関しては、様々な活用事例の把握を進めた。その結果、我が国の大学通信教育においては、主として郵便／紙媒体を活用した伝統的な手法で教育活動を展開するものがある一方で、インターネットの発達を踏まえ、様々に I C T の活用工夫をこらしている大学もあることが明らかになった。

その後、議論は、インターネット等のみを用いて授業を行う大学(以下、単に「インターネット大学」と称する)に対して施設面積基準を緩和している特例措置の全国展開にかかる専門的見地からの検討に移った。

当該特例措置については、平成 24 年 4 月の構造改革特別区域推進本部決定において、平成 25 年度中を目途に全国展開を行うことが求められているが、併せて「規制所管省庁において、教員と学生との対面性を補完しうる方策などインターネット大学に関する課題について、専門的な見地から十分な検討を行」うという条件が付けられている。今回の協力者会議には、こうした要請を踏まえてその具体的な在り方を検討することが期待されているが、当該特例措置が大学通信教育設置基準(昭和 56 年文部省令第 33 号)に規定する校舎等面積に係る数値基準の適用除外であることに鑑みると、具体的には、これらの関係規定の改正によってその要求に応えることが想定される。なお、構造改革特別区域推進本部が特例措置の全国展開に際してこうした留保を付けたことは、インターネット大学を巡る評価の難しさを示しているものと考えられる。

協力者会議においては、インターネット大学に対し、学習者の選択肢を増やし、高等教育の開放を推進するという意義を有するものであるとして評価する意見があった。また、今日のように変化の早い社会においては、社会人が大学における学び直しの機会を活用して、職業に関わる新しい知識を得たり、キャリア転換を図ったりというニーズが想定されるところ、こうした社会人の学習ニーズに即応するためにはインターネット大学の役割が重要との指摘もあった。そのような中、今回の特例措置は、校舎等面積に関する要件を緩

和することで大学の設置に係るイニシャルコストを減じ、もって、より充実したオンライン教育を提供できる可能性を開くものであるとして、その役割を積極的に評価する意見も多かった。

その一方で、教育の質の保証、学習成果の評価の在り方、教員の研究室の設置をはじめとする研究環境などについては様々な課題があるとして、インターネット大学の教育の在り方を批判的に捉え、その実態等について厳しく検証すべきとの指摘もあった。また、当該特例措置を利用しなくても、現行の大学通信教育設置基準の枠内で卒業に必要な単位の全てをインターネット経由のメディア授業で取得することができる大学の設置は制度上可能であり、少数とはいえ既に存在することを認識すべきとの指摘もあった。さらには、今回の特例措置を活用している大学とこれらの大学との違いは、面接授業の実施を禁じられているか否かという点に集約されるが、面接授業の実施を禁じるという制度設計そのものに教育上の問題はないかを問う見解も強く主張された。

こうしたことも踏まえ、第6回以降の協力者会議では、インターネット大学の教育効果を十分かつ可能な限り大きなものにできるよう、適切かつ最小限の規制を設けることが必要との共通理解の下で以下の論点に沿って精力的な意見交換が行われた。

- ◇インターネット大学にかかる望ましい施設の在り方
- ◇インターネット大学について、教育研究に支障がないと認める要件
- ◇インターネット大学において採用しうる「対面性を補完」する方策
- ◇インターネット大学において許容しうる面接授業の範囲

次ページ以降では、論点ごとに主な意見を紹介するとともに、協力者会議として到達した方向性について記述する。

【インターネット大学にかかる望ましい施設の在り方】

現在のインターネット大学に係る特例措置においては、大学通信教育設置基準第 10 条第 2 項に規定する校舎等の施設の面積にかかわらず、大学の設置等を行うことができることとされているが、今回の協力者会議では、こうした取扱いを含め、インターネット大学の施設の在り方について様々な立場からの意見が交わされた。

その中でも、質の保証が十分でない大学の参入を防ぐため、施設面での余裕もなしに安易に設置申請が行われることを事前に抑止すべきという意見が強く主張された。具体的には、学長室や事務室などについては最低限の規制を設けるべきであるとする意見や、大学設置基準上、専任教員に対する研究室は必ず備えるべきとされているところ、共同研究室のような形で研究室を用意しているような場合については、各大学において対外的な説明責任をしっかりと果たすべきとする意見がみられた。ただし、いわゆる大学設置基準の準則主義化を機に、大学の設置審査内規に定められていた定量的基準が撤廃されたという経緯を踏まえると、最低限必要とされる面積の算出は極めて困難ではないか、との意見も聞かれたところである。

このように、インターネット大学として新たに大学通信教育への参入を試みる大学の質保証を共通の関心としつつも、大学通信教育設置基準において、インターネット大学という類型をどのように取り扱うかという点については、大きく分けて、引き続きこうした類型を設定すべきとする意見と、特にインターネット大学という類型は置かず、メディア授業及び面接授業の実施割合に応じて面積を減算することで対応すべきとする意見とに分かれた。

前者の立場は、インターネット大学というカテゴリーを明確に設定した上、これに該当する場合の特例として、引き続き大学通信教育設置基準第 10 条第 2 項の規定にかかわらず、大学の設置等を行うことができることとするという構成でよい、とするものであった。ただしその際も、校地・校舎の在り方については大学側に広く社会に対して説明する責任を負わせるのが適当、との留保を付すべきとする見解が多かった。一方、後者の立場は、既存の通信制大学においてもメディア授業の導入が進展している現状を重視し、規制にかかる考え方そのものをこれまでと変えるべきとするものであった。具体的には、現在の最低基準面積を参考にして教室等を置かない場合の基準面積を新たに設定すべきとの意見等が示された。また、インターネット大学の特質に鑑み、インストラクショナルデザイン等に携わる職員が働く場所の面積の基準を作成し、これを積み上げる形で大学ごとの基準面積を算出すべきとの意見もあった。

この件について協力者会議では慎重に検討を重ねた結果、大学通信教育設置基準にインターネット大学という区分を設け、当該区分に適用される特例を追加的に規定するという形式を取るべきとの結論を得た。これは、特区評価・調査委員会において効果が認められた特例の形を維持することを前提としつつ、今回の特例措置の全国展開の期限が平成 25 年度末に迫る中、それまでの間に、新たな面積基準を設定するという煩瑣な作業を終えることは困難である、という状況に配慮したものである。

【インターネット大学について、教育研究に支障がないと認めるための要件】

現在、大学の質保証に対する社会からの要請は、かつてないほど強くなっている。このことを踏まえ、協力者会議では、インターネット大学の強みをより際立たせつつ、一方で従来型の大学通信教育や通学制の大学と比肩しても遜色ない水準を確保するため、インターネット大学において備えることが求められる機能についても検討を行った。

議論の出発点として、現行の「構造改革特別区域認定申請マニュアル」に記載のある5つの項目について議論が交わされたが、マニュアルが制定されて以降、約10年間のインターネットを巡る環境の変化が極めて大きいことを踏まえ、現在の記載項目にこだわらず、インターネット大学に固有の機能と、その社会において果たしている役割に着目した要件を設定すべきとの意見が多く聞かれた。

具体的には、「通信障害が発生した場合に、直ちにメンテナンスチームが復旧作業に当たることができる体制」については、現在のインターネット環境において通信環境の保守・点検に当たるのはもっぱらインターネット接続業者であり、個別の大学が復旧作業のためのメンテナンスチームを常設する必要性は乏しいのではないかと、との意見があった。また、「コンピュータの操作に関して不明な点が発生した場合に備えた、24時間体制のサポートが可能なヘルプデスク機能」については、インターネット大学におけるサポート体制の重要性についての共通理解は得られたものの、この内容は、ひとりインターネット大学のみ課せられるべきものではないのではないかと、との意見が示された。さらに、「チューター、メンター等のいわゆるティーチングアシスタントの配置」についても、学生の学習を促し、学習内容にかかる理解を促進するための仕掛けとして、インターネット大学に限らず広く大学全般において有用とされている事柄ではないかと、との指摘があった。

一方、「インストラクショナルデザイナーの配置」については、これを常勤の者とするかどうかの別はさておき、インターネットによる授業の設計、配信等に係る専門的知識を有する者を配置し、その技術・能力を活用できる体制を整えておくことが必要であると考えられることから、インターネット大学の質を保証するためにも、何らかの規定を置くべきとする意見が多かった。また、基本的には教員と学生とが対面せず、インターネット環境を通じて密なコミュニケーションを取る中で教育活動・学習活動を積み重ねていくというインターネット大学としての特質に照らせば、取組の方向性として、少なくとも教育的・技術的なサポート体制については、しっかりとこれを整備するよう求めるべきとの意見も強く主張された。

このほか、インターネット大学の設置目的の一つとして、社会人向け教育の充実が掲げられているが、実際には高校を卒業した後、社会人を経験せずにこれらの大学に入学してくる者も相当数あるのが現状である。これらの者は、人格形成の途上にあると考えられることから、大学として彼らに対する適切な指導をしてもらう必要があることに鑑み、委員から、インターネット大学について、教育課程外で、面接や集団活動の機会を設ける等、特に社会人経験のない者に対する教育上の配慮を欠かさぬよう求めることが望ましいとの意見が出た。

【インターネット大学において採用しうる「対面性を補完」するための方策】

協力者会議では、卒業に必要な 124 単位の全てをインターネット経由のメディア授業で取得することができるというインターネット大学の特質を踏まえつつ、インターネット大学において面接授業を組み込んで行われる通常の大学通信教育と同等の教育効果を得るための方法についても検討を行った。

議論の過程では、「対面性」を求める意義について、単なる本人確認にとどまるものではなく、制度上、直接に対面することのできない個々の学生に対しても必要な教育的指導を行った上で、当該学生が単位を取得し、学位を取得するにふさわしい能力を身につけているかどうか確認するものである、という点で概ね一致をみた。その上で、現行の「大学設置基準第 25 条第 2 項の規定に基づき、大学が履修させることができる授業について定める件」(平成 13 年 3 月 30 日 文部科学省告示第 51 号)(以下「メディア告示」という。)に定めのある二つの授業形態を、インターネット大学の状況に照らしてどのように位置づけるべきかについて検討を行った。

まず、対面性を補完するための要件として、同時双方向での授業(メディア告示第 1 号に規定されている「テレビ会議式の遠隔授業」)の実施を求めるべきであり、一定数の単位はこの方式で取得させるべきではないか、との意見が出された。これに対しては、実施コスト・監視コストの高さや社会人の再教育などの社会的要請に応えるという観点から難があるとの意見があった。また、大学におけるメディア授業の実践の経験に照らし、同時双方向の方法が真に教育効果を発揮するのは、卒業論文の指導や、いわゆるオフィスアワーにおける相談など、教員と学生とが一对一、またはこれに近い形式で密にコミュニケーションを取ることのできるわずかな局面に限られる、との指摘があった。このほか、学生の学習成果を担保するという観点からは、教員からの発問に直ちに回答できたり、ディスカッションができたりする形式とすることが必須であって、授業を受ける場所は自宅でも企業の会議室でも構わない、との意見も出された。一方、メディア告示第 2 号に規定されている「インターネット等活用授業」においても相当に密なコミュニケーションの実施が求められており、その徹底を図ることで対面性が補完できるのではないかと意見もあったが、単にコミュニケーションの確保だけであれば指導補助者によっても達成できるものの、学生の成績を評価し、単位を授与する権限を持つ教員とのコミュニケーションについては依然として難がある、との指摘が大勢を占めた。

これらの意見を踏まえ、協力者会議としては、毎回の授業、全ての授業科目においてではなく、卒業試験や卒業論文、卒業制作にかかる指導など、学位の授与に際し、個々の学生の総合的な能力や学習成果を確認すべきと考えられる場面に絞って、教員と学生本人の一对一のやりとりが可能となる同時双方向の手段を適切に導入するよう求めるべきではないか、とする意見が大勢を占めた。

なお、各大学においては、学修の目的や内容に応じて最も適切な授業の形式を設定することが必要である。このため、各大学は、授業を受ける立場である学生の利便にも配慮し、カリキュラムにおいて採用している授業の形式についてあらかじめシラバス等で公示し、その科目選択にあたって参考となる情報を提供することが必要との意見もあった。

【インターネット大学において許容しうる面接授業の範囲】

構造改革特別区域推進本部は、現状のインターネット大学においては面接授業が禁じられる形となっていることを踏まえつつ、インターネット大学にかかる校舎等面積の特例措置の全国展開について検討する際の論点として、「教員と学生との対面性」に言及している。協力者会議では、このことを踏まえ、かつ、インターネット大学においては「卒業要件である 124 単位全てが、インターネットを用いた授業のみで取得可能」であることを議論の前提としながら、大学通信教育設置基準第 10 条第 2 項に規定する校舎等施設の面積にかかわらず、大学の設置等を行うことができることとしたことに抵触しない範囲で面接授業を行うことの可能性について議論が交わされた。

まず、学外で行われる実習／実地調査など「校地校舎を使用しない面接授業であれば、卒業要件である 124 単位の中で実施しても構わない」との意見が提示された。具体的には、大学通信教育設置基準における校舎等の面積基準は、校舎等を使用した面接授業の実施に十分な面積の確保を求めるために設定されたものであることから、実習、実地調査などに係る面接授業を学外で行う場合は校舎面積が問われることはないのではないか、との主張もあった。また、大学通信教育の実施分野の多様性を促すため、大学通信教育において実施できる教育分野が限定されないようにすべきであり、卒業要件内であっても、一定の条件の下に面接授業の実施を認めるべきではないかとの意見もあった。

しかしながら、協力者会議の議論では、インターネット大学について特例を認めたのは、単にこうした形態の大学の設置を促すのみならず、インターネットを活用した様々な教育手法を現出させるという目的もあったためであることに鑑みれば、安易に従来型の面接授業の実施を認めることは適切ではないが、「卒業要件である 124 単位の外であれば、面接授業を実施しても差し支えない」とする意見が大勢を占めた。ただし、実習／インターンシップなどの実施に当たって大学が行うオリエンテーション、事前指導、中間指導、事後指導などをメディア授業の要件を満たす形で実施し、かつ、単位を与えるに十分な学習量を確保できるのであれば、学外で行われる実習／インターンシップへの参加を前提とした学習についても単位を与えられるのではないか、との指摘もあった。また、学生間で対面の機会に差異が生じることもありうるが、あらかじめそのことがシラバス等において明確になっていれば特に問題はない、との意見も聞かれた。

【その他の論点】

インターネット大学において、学生が、いわゆる単位互換制度(大学設置基準第28条)や入学前の既修得単位の認定制度(同第30条)等を用いて、通学制の大学の授業や他の通信制大学における面接授業によって取得した単位を卒業のために必要とされる124単位の中に算入することの是非について議論があった。

委員からは、インターネット大学は卒業に必要な全ての単位について、インターネットを経由して行われる授業によって取得させることを特徴とするものであることから、インターネットを経由して行われる授業以外の形式の授業によって取得した単位を卒業要件に算入することは認められないのではないかと、との意見もあった。しかし、協力者会議の大勢は、単位互換制度は学生の学修の便宜を図るためのものであることから、インターネット大学についてもその適用範囲を制限すべきではない、とする見解が大勢を占めた。ただし、その場合も、単位互換を利用することで大学として最低限開講すべき授業科目の開設を免れる等の脱法的な状況にならないよう、大学に対して教育研究体制の整備を求めるべきとの指摘が寄せられた。

また、今回の特例措置の全国展開という課題を越えて、通信教育を行う大学の規模にかかる実態に照らし、現行の大学通信教育設置基準の「別表第2」そのものの見直しに言及する意見もあった。具体的には、「別表第2」において収容定員の観点から最も小規模とされるカテゴリーに約8割の大学が含まれていることを踏まえ、現在の基準で最低限度とされている水準を下回る面積での設置を認めるなど、収容定員が小規模な大学を念頭に置いた基準を設定すべきとの提案があったが、本件については、大学通信教育全体を視野に入れた検討が必要となることから、引き続き検討すべき課題とした。

【協力者会議として到達した議論の方向性について】

冒頭にも述べたとおり、インターネット大学については、平成 24 年 4 月の構造改革特別区域推進本部決定により、「規制所管省庁において、教員と学生との対面性を補完しうる方策などインターネット大学に関する課題について、専門的な見地から十分な検討を行った上」で、平成 25 年度中を目途に全国展開を行うことが求められているが、本協力者会議においてインターネット大学に関する課題について 4 つの論点に沿って検討を行った結果、概ね以下のとおり議論の方向性について合意が得られた。今後インターネット大学を全国展開するにあたり大学通信教育設置基準を改正する際には、中央教育審議会においてその具体的在り方について検討が行われることを期待する。

◇インターネット大学にかかる望ましい施設の在り方について

- インターネット大学については、別表第 2 に関わらず、当該大学の教育研究に必要な校舎を備えること

◇インターネット大学について、教育研究に支障がないと認める要件について

- インターネット大学については、インターネットによる授業の設計、配信等に係る専門知識を有する者（インストラクショナルデザイナー）の配置など、メディア授業を十全に実施するための体制を整備すべきこと
- インターネット大学については、学生の円滑な学習を確保するため、学生に対する技術面及び教育面での十分な支援を行うべきこと
- インターネット大学については、学生のうち特に社会人経験のない者の教育に十分に配慮すべきこと

◇インターネット大学において採用しうる「対面性を補完」する方策について

- インターネット大学については、教育課程の中に同時双方向の形式で行われる教育活動を適切に取り入れるべきこと
- インターネット大学においては、少なくとも卒業の可否を判断する局面において、教員と学生が一对一で行う口頭試問等の取組を実施することが期待されるが、これに加え、各大学の教育課程において重要と考えられる授業科目においても、必要に応じて同様の取組を行うよう努めるべきこと

◇インターネット大学において許容しうる面接授業の範囲について

- インターネット大学においても、面接授業を実施することは差し支えないが、その場合は、卒業に必要な 124 単位には算入できないこと。

また、面接授業を含む対面の機会については、その実施科目、実施時期、実施場所等をあらかじめシラバスで示す必要があること