

大学院生プロジェクト型研究・研究成果報告書

研究代表者：佐久間 啓彰（教育政策科学コース）

■ 研究題目
なぜ私立通信制高校は規制を強化されるのか —私立学校行政の構造とその限界—
■ 研究代表者・分担者（氏名、コース）
佐久間 啓彰（教育政策科学コース・博士課程後期3年）（代表者）
■ 研究成果概要（目的、実施内容、結果、今後の課題など）
<p style="text-align: center;">問題と目的</p> <p>本研究の目的は、私立の高等学校通信制課程（以下、通信制高校）の認可行政過程において都道府県（以下、県）の私学行政担当部局が果たす役割・権限と、抱える困難を分析し、私立通信制高校に対する規制強化について検討することである。</p> <p>少子化が進行する中で、私立通信制高校の学校数・生徒数は増加している。一方で、県を跨いだ生徒募集が可能であり、通信制高校本校以外の施設でも教育を実施するという特徴から、不適切な指導や行政上の所轄の困難さに繋がる側面もあるため、近年通信制高校に関する行政上の規制強化が繰り返されている。例えば、文部科学省は2016年に「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドライン」を策定し、2018年・2021年・2023年に一部改訂している。また、2023年には「通信制課程に係る私立高等学校の認可基準（標準例）」を策定している。</p> <p>このように、近年、通信制高校（特に私立）に対する文部科学省（国）による質の確保・向上を目的とした規制強化が繰り返されているが、高校以下の私立学校の所轄庁は県であり、県を跨いで生徒募集できる私立通信制高校も同様である。公立学校は教育委員会が所管するが、私立学校の所轄庁となるのは県知事であり、県の首長部局が私学行政を担うという、二元的教育行政をとる県がほとんどである*1。また、私立学校の設置や廃止、収容定員の変更等の学則変更に関する申請が学校法人から県に出された際は、各県が設置する私立学校関係者や学識経験者等で構成される私立学校審議会（以下、私学審議会）にて、認可の可否が審議される。</p>

私立学校が以上のような行政の形をとるのは、「私立学校の自主性」を確保することが一つの目的である。某県 HP の私立学校に関するページで、私立学校の自主性、公共性の尊重に関連して、「私立学校法上、私立学校及び学校法人に対する所轄庁である県の権限は制限されており、法令違反等がない限り、所轄庁の権限を行使することはできません」と明記されているように、所轄庁である県が私立学校に対して行使できる権限は制限されている。つまり、通信制高校の質の確保・向上のために文部科学省による規制の強化が行われる中、所轄庁として実際に私学行政を担う県は、私立学校の自主性や公共性の尊重を意識しつつ、法令の範囲で認可行政にあたる。

ただし、通信制高校の質の確保・向上が求められる状況や、県を跨いで生徒を募集できるという他の校種・課程にはない特徴を有する通信制高校の行政には、特有の困難があると予想できる。それでは、県の私学行政担当部局は、いかに私立通信制高校の認可行政を運営し、その中でいかなる困難を抱えているのか。それらを明らかにした上で、私立通信制高校の規制強化について検討することを目的とし、本研究では、県の私学行政担当部局職員を対象としたインタビュー調査を実施した。

先行研究

私学行政に関する先行研究を検討する。県知事が所轄庁となり、各県に私学審議会が設置される形式に至った経緯に関する研究として、松坂(2014)や荒井(2024)がある。また、各県でどの部局が私学行政を担当しているかは、南部(1993)や同(2000)、小入羽(2007)、松坂(2014)で示され、各県の私学行政担当部局の変遷や補助執行という形で教育委員会が私学行政を担う県などを確認することができる。

市川(2024)は、私立学校の設置認可に関して所轄庁はいかなる権限を有すると考えられるか整理している。市川は、設置認可の性格についての見解は分かれており、設置認可が設権行為であること、設置基準に合致するか否かが合目的性と妥当性からも検討されることから便宜裁量（何が行政上便宜であるか、公益に適するか裁量）とする安嶋(1956)説と、認可基準となる学校設置基準に合致していれば、認可が与えられなければならない羈束的行為とする相良(1985)説を紹介している。大学新增設が認可される一方、大学・短大の定員未充足率が高い状況から、市川は学校設置認可の運用は基本的に相良説に基づいてきたとの見解を示しているが、佐久間(2023)の結果から、高校以下、少なくとも私立通信制高校に関する県の私学行政も同様であると考えられる。

私立通信制高校に注目が集まる近年、私学審議会に着目した通信制高校に関する研究として、内田他(2019)や佐久間(2023)が挙げられる。しかし、本研究が着目する県の私学行政担当部局の役割や権限に関しては、先行研究では十分に扱われてこなかった。

方法

本研究では、4 県の私学行政担当部局職員を対象としたインタビュー調査を実施した。インタビュー調査への協力を依頼する県は、文部科学省の 2023 年度「学校基本調査」を参考に、①私立通信制高校の学校数が上位の県、②私立通信制高校 1 校あたりの生徒数が上位の都道府県（規模の大きい私立通信制高校を抱える県）という二つの基準から選定し、各県 HP の問い合わせフォームから調査を依頼した。そして、協力を得られた四つの県にオンラインまたは対面で、それぞれ 1 時間程度のインタビュー調査を実施した。インタビュー日やインタビューにご協力いただいた方々の人数は、表 1 の通りである（匿名性の確保のため、県名は伏せている）。なお、インタビュー調査にあたっては東北大学教育学研究科研究倫理審査委員会に申請のうえ、承認を受けた（承認 ID：24-1-014）。

表 1 インタビューの基本情報

都道府県名	インタビュー日	人数
A 県	2024年8月20日	2名
B 県	2024年8月21日	1名
C 県	2024年8月26日	3名
D 県	2024年9月25日	1名

インタビューは、表 2 のインタビュー項目を「主な質問事項」として事前通知の上、当日は半構造化インタビューにて実施している。なお、インタビューの流れ等の理由により、県によって質問項目の順番が異なる、複数の項目の回答を一度に得るなどがあった。また、D 県の希望により、D 県には他県より詳細な質問事項と質問内容を事前送付した。

表 2 事前送付した質問事項

主な質問項目
(1) 私立学校の認可行政過程はどのようになっているか。
(2) 私学審議会の委員構成はどうなっているか。
(3) 私立学校と私学行政担当部局の打ち合わせ過程はどのようになっているか。私学審議会の本会議に至るまでの打ち合わせ期間や法的な基準以外に関してのやり取りはどうなっているか。
(4) 私学審議会の部会の果たす役割はどのようになっているか。
(5) 他の学校種・課程と比較したときの私立通信制高校に関する申請の留意点は何か。
(6) 通信教育連携協力施設（いわゆるサテライト施設）の所轄はどうなっているか。
(7) 私立学校を設置する市町村とのやりとりはどうなっているか。
(8) その他

結果

1. 私立学校の認可行政過程（質問事項(1)、(3)、(4)、(7)に関して）

図1、図2は私立学校の認可行政過程のイメージ図である。私立学校法第8条・第9条を根拠とし、私立学校に関して各県知事の諮問に応じる機関として各県に私学審議会が設置されているが、細かな認可行政過程は県ごとに異なる。

例えば、図1のようにA県、C県、D県は学校の設置の場合、私学審議会にて二度の審査を経て学校の設置が認可される。ただし、A県とD県が二度の審査のどちらも私学審議会（本会議）で審査されるのに対し、C県の場合は学校段階ごとに置かれる専門部会で第一次審査が実施され、第二次審査を私学審議会の本会議で実施する形式となる。また、図2のように今回対象とした4県はすべて学校や課程の廃止、学則変更の場合、私学審議会での審査は一度となるが、C県のみ学校設置の場合も含めて基本的に私学審議会での審査は一度のみの実施となっている。

学校設置のための申請書の提出期限も県により異なる。各県のHPやインタビュー調査

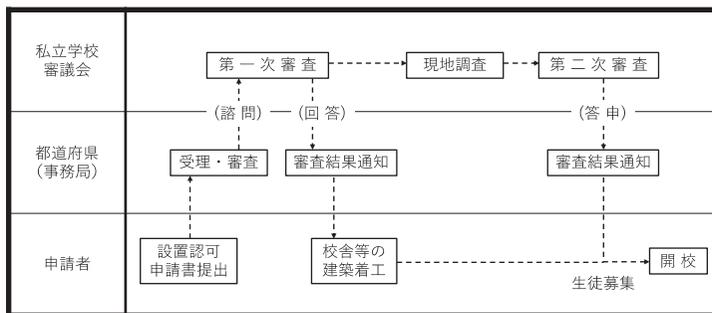


図1 A県・C県・D県の学校設置認可過程のイメージ
 (出典：D県HPの認可過程図をもとにインタビュー調査情報を追加し筆者作成)

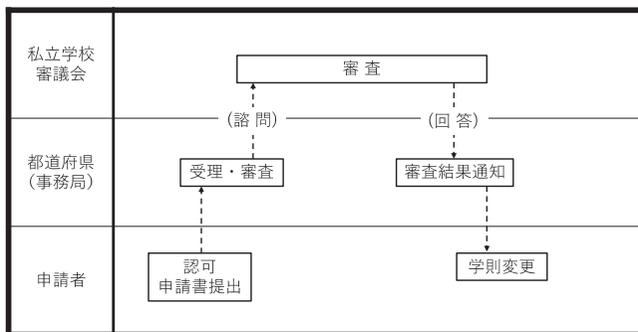


図2 B県の認可過程、A県・C県・D県の廃止・学則変更の認可過程のイメージ
 (出典：D県HPの認可過程図をもとにインタビュー調査情報を追加し筆者作成)

で得た情報によると、B 県・C 県の場合、前々年度の 9 月末日が提出期限となるが、D 県の場合は前々年度の 6 月末日が提出期限となる（校舎の建築を伴う場合）。

私学審議会に参加するのは私学審議会委員と県の私学行政担当部局職員であり、学校法人から出された申請書をもとに県の私学行政担当部局職員から私学審議会委員に説明の上、審議が進められるのが基本のようである。ただし、4 県の中では D 県のみ、学校設置の第一次審査に学校法人の方が参加することもある。設置したい学校の理念や先進的な教育について、私学行政担当部局の職員から説明するより学校法人の方から直接説明してもらった方が、委員の理解につながるというのがその狙いとのことであった。

なお、専門部会を常設するのは 4 県の中では C 県のみで、A 県は部会を設置できる規定はあるが設置された記録はなく、B 県は過去に設置されたことはあるが現在はなし、D 県は専門部会の設置規定も設置された記録もなく、専門部会の設置を想定していなかった。

D 県のみ、設置認可過程で私立学校を設置する市町村からの意見を、学校法人を介して正式にもらう必要があるとのことであった。市町村に学校に関してきちんと理解してもらうことが目的とのことであった。市町村からは学校設置に対して前向きな意見をもらうことが多いが、中には市町村から県に学校設置計画に対して問い合わせがあったり、市町村から意見をもらうに際して、県・市町村・学校法人の三者でミーティングが開かれたりすることもあったとの話だった。

他 3 県では学校設置に際して市町村と正式にやり取りすることはないが、廃校舎の利用が関わる場合、B 県では内々に県と市町村のやり取りが発生した事例もあるという。A 県・C 県に関しては過去に市町村とのやりとりがあったことはないとの話であったが、廃校舎の利用が関わり、市町村が学校設置に懸念がある場合はやりとりが発生する可能性はあるとのことであった。

2. 私学審議会委員の構成（質問事項(2)に関して）

私立学校法の第 10 条にて私学審議会の委員は「都道府県知事の定める員数をもって、組織する」と定められるように、委員数は県ごとに異なる。各県の委員数や構成は表 3 の通りである。私学関係者や大学教員はいずれの県でも委員を務めているが、その人数やそ

表 3 4 県の私学審議会の委員構成

	私学関係者	大学教員	その他		総数
	人数	人数	人数	所属・属性(人数)	
A 県	7	2	6	士業(2)、民間団体(2)、 教員団体(1)、企業(1)	15
B 県	12	3	3	地方議員(1)、士業(2)	18
C 県	9	3	2	保護者団体(1)、 教育委員会経験者(1)	14
D 県	6	1	5	士業(1)、民間団体(2)、 保護者団体(1)、企業(1)	12

他の委員の所属・属性は県により異なる。

委員の任期については私立学校法第12条に定められるように4年であり、私立学校法に再任回数の上限はない。そのため、A県・B県・C県では任期は4年としつつ2年ごとに委員の半数を改選するようになっていた。再任に関してはA県では基本的に1回（最長8年）、女性のみ2回（最長12年）としていた。B県やC県に関しては再任の上限はないが、B県は8年で終わる方が多く、C県は任期が長くなった委員は変更を検討するとのことであった。

委員の選任はいずれの県も、例えば私学関係者の場合は私学関連団体、土業の場合はその土業の関連団体から推薦を受け、前任者と同様の属性の方が後任となる形式をとっているとのことであった。なお、D県では公募による委員が一人入るとのことであった。これは私学審議会に限らず、県の審議会の委員に公募枠を設けるというD県の方針が反映されているとのことであった。

3. 通信制高校の特殊性と私学行政上の困難（質問事項(5)、(6)、(8)に関して）

ある学校法人の通信制高校が他県を教育区域とする（生徒募集する）際、設置する県の私学行政担当部局を通して教育区域としたい県に、教育区域として支障がないか意見照会がある。また、各通信制高校の通信教育連携協力施設に関しては、学校教育法施行規則第4条2項より学則に明記する必要があるため、学校設置や学則変更の際に私学審議会にて審議されることとなる。

他県に設置される通信教育連携協力施設の全てを設置県の私学行政担当部局で現地確認することは困難であるため、学校法人に施設の写真をできるだけ撮影してもらい県に提出してもらい、間違いなく人員が配置されている旨を確認するなどを徹底しているとのことである（C県担当者）。また、NPO法人全国通信制高等学校評価機構が運営する「全国私立通信制高等学校プラットフォーム」にて通信教育連携協力施設についての情報共有が行われるなど、法令基準を満たした運営がなされているかの確認を可能な限り実施しているとのことであった。

しかし、教育区域にすることに關する意見照会への返答に關して、各県私学行政担当部局の抱える困難が今回のインタビュー調査にて多く挙がった。通信制高校が増加する現在、とりわけ本調査が対象とした県は通信制高校の校数が多い、または収容定員数の多い通信制高校が設置されているため、現在の通信制高校の収容定員で十分に生徒を受け入れることができると見込める状況にある。そのため、B県の場合、他県設置の通信制高校がB県を教育区域とするための意見照会の際、教育区域とすることに關して、「支障あるか？」という照会のされ方をするため、「支障ある」と回答することもあるとのことであった。今回のインタビュー調査にて、B県のようにはっきりと「支障ある」と回答するということが聞けた県は他になかったが、どの県も対応に苦慮する様子が伺えた。しかし、

この意見照会に対する返答に法的拘束力はないため、教育区域としたい県から「支障ある」との回答を学校法人が得たとしても、教育区域とすることが不可能になるわけではない。B 県の担当者によると、「(学校法人は教育区域としたい県から)『意見を聞いた』っていう事実があるので、『(意見を)聞きました、(学校を)つくります』っていう形になっている」(括弧内は筆者による補足)とのことであった。A 県も、所轄庁は通信制高校を設置する県であるため、A 県から教育区域となることに意見はできても、拒否はできないとの旨の発言があった。さらに、C 県の担当者からは、「『支障があるか』って聞き方もなかなか難しいですよ。そもそも『支障』ってなんだって話」、「『支障がある』という回答をいただいたので是正しなさいという根拠になるものがない」との話があった*2。

以上のように、通信制高校の収容定員は十分であると見込める現状の中、他県の通信制高校の教育区域となることに対して、各県は懸念を抱いていた。しかし、その懸念を表明したとしても法的根拠はないため汲み取られない立場にあり、法的根拠の違反がない限り、各県は権限を行使できないことが確認できた。A 県の担当者からは、県の立場について『『権限』というイメージで、我々は多分仕事してないんだと思う』、「全て設置基準に縛られて設置基準通りであれば認可ということなので、そこに我々の『権限』とか『意見』も何もないんだと思う」と述べていたように、県のできることの限界が語られた。

また、各県で通信制高校の設置基準を設けることができるが、C 県の担当者からは、「国の標準的な基準から多少は厳しくできたとしても、じゃあ C 県だけすごく厳しく規制しますかってなると、なんで C 県は厳しいんですかってなりえますし、多分そこはなかなか難しさもあるんじゃないかな」と述べるように、県独自の設置基準を設けても、国の基準から大きく厳しくすることは難しいとの考えが示された。

まとめと考察

本研究で明らかにした 2 点と考察をまとめる。

第一に、インタビュー調査により、各県 HP からの情報収集や公文書開示請求では把握できない、詳細な各県の認可行政過程を明らかにすることができた。D 県の私学審議会に学校法人の関係者が出席し、直接説明する機会があることは、県・学校法人双方にとって明瞭な審議に繋がる好例と捉えられると考える。また、学校設置に際して設置市町村から意見をもらうことにより、市町村が学校の新設に関して理解する機会ができる点も、D 県の特筆すべき特徴と言えるであろう。

第二に、県境を越えて生徒募集できる通信制高校の私学行政上の困難を明らかにすることができた。具体的には、他県の通信制高校の教育区域となることに懸念を持ちつつも拒否し難い立場にあるなど、法令基準にない部分での権限行使をしていない(できない)ことがインタビュー調査から確認できた。この点は、私立学校の自主性が確保されている点からは肯定的に評価できる。一方、県境を越えて生徒募集できる通信制高校を県単位で所

轄することの困難が現れていると捉えることもできるであろう。近年の文部科学省による規制強化は、「質の確保・向上」が目的となるものが中心であるが、本研究で析出した県の私学行政担当部局の困難は、通信制高校の収容定員が十分足りている現状で、新たな通信制高校の生徒募集をどのように扱うかという、「質の確保・向上」とは異なる点での困難と捉えられ、今後議論を深めていかなければならない点ではないだろうか。私立学校の自主性の尊重を担保しつつ、その中で誰がいかに私立通信制高校の行政を担うかを検討する必要があると指摘する。

今後の課題

本研究で対象とできているのは4県、かつ私立通信制高校の設置数が多い県と大規模な私立通信制高校が設置されている県に留まる。私立通信制高校の設置に抑制的な県を対象とし、比較や一般化を試みるのが今後の課題となる^{※3}。

謝辞

本インタビュー調査にご協力いただいた4県の私学行政担当部局職員の方々には、お忙しい中、日程調整やインタビュー対応など大変お世話になりました。記して感謝申し上げます。

注釈

- ※1 一部都道府県では都道府県教育委員会が補助執行という形で私学行政を担っている。
- ※2 C県から他県に、C県設置の通信制高校が教育区域とすることへの伺いをした場合に「支障ある」等の返答があった場合には、学校法人にそのような意見があったためそれに対してどう考えるかの伺いを立てるとともに、専門部会で諮る内容に反映させるなどの対応をとるとのことであった。
- ※3 佐久間(2024)では、県が私立通信制高校の設置に抑制的な態度を示した可能性があることから、株式会社立通信制高校が設置された例を扱っている。

参考文献

- 安嶋彌(1956)『学校行政法』良書普及会。
- 荒井英治郎(2024)「戦後私学行政制度の構想論議と私学行政所管問題 ―私学の自主性確保をめぐる制度的保障に着目して―」『教育学研究』第91巻第3号, pp.356-368.
- 市川正午(2024)「私立学校の基本的性格」『教職研修』2024年2月号 教育開発研究所, pp.108-109.
- 小入羽秀敬(2007)「私立高等学校行政における担当部局の変化」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第26号, pp.37-46.

松坂浩史(2014)「地方自治体における私学行政の所管主体に関する歴史的経緯とその意義」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度—現代日本における教育と政治—』福村出版, pp.246-260.

南部初世(1993)「地方教育行政における公立学校行政と私立学校行政の連携」『日本教育経営学会紀要』第35巻, pp.97-111.

南部初世(2000)「教育行政における私立学校行政の位置と公立学校行政との関係」日本教育経営学会編『公教育の変容と教育経営システムの再構築』玉川大学出版部, pp.157-171.

相良惟一(1985)『私学運営論』教育開発研究所.

佐久間啓彰(2023)「私立通信制高校の拡大をめぐる地方行政組織・地方議会の意向と権限の分析」『日本教育行政学会年報』第49号, pp.126-145.

佐久間啓彰(2024)「構造改革特区を利用した株式会社立通信制高校の設置をめぐる市町村行政・議会の分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第73集第1号, pp.79-102.

内田康弘・神崎真実・土岐玲奈・濱沖敢太郎(2019)「なぜ通信制高校は増えたのか—後期中等教育変容の一断面—」『教育社会学研究』, 第105集, pp.5-26.