

【資料】

## 大学入学者選抜に関する実態調査と行政作用の遵守

竹中司郎（青森中央学院大学）

文部科学省が、我が国の大学入試の行政運営における公正の確保と透明性を図る観点から、大学入学者選抜実施要項等として策定・公知し、大学受験者やひいては国民の権利利益の保護に資することになっている。こうした文部科学省が任務や所掌事務の範囲内で、その目的を達成するために行っている行政作用が、大学入学者選抜の実施主体である大学側において、現実的には完全に遵守されていない実態もある。この要項等を遵守しなければ、我が国の大学入学者選抜の信頼を根底から揺るがしかねない由々しい問題に発展する可能性がある。そこで、大学側の違反の実態を明らかにするとともに、大学入学者選抜に関する高校の意見を調査した結果を示し、行政行為の遵守の重要性について論究する。

### 1 はじめに

国公立大学は、学校教育法第3条で定めた文部科学大臣が定める大学設置基準により、設置されている。私立学校法第4条で、文部科学省は私立大学の所轄庁であり、私立大学にも一定の公権力が及ぶことになる。最高裁は、上級行政機関が関係下級行政機関に発する通知の一種である通達について、内部の拘束性を認めた判決をしている<sup>1)</sup>。

通知文に添付される、行政上の事務処理を行う指針・基準である、基本方針としての大綱やこれを受けた細目的内容である要項等は、内部規律的性格を有するものであり、組織内では、準拠規範である(室井, 2010)。このような事象は諸外国においてもみられる(田中館, 1990)。行政手続法第2条第6号に規定された行政指導は文部科学省が、その任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するために指導・勧告・助言等の行為はできると解釈されている(総務庁, 1994)。

文部科学省が毎年度に各大学に通知する大学入学者選抜実施要項(以下「要項」という。)の中で、「大学入学者の選抜」に関しては、文部科学省設置法第4条第19号に所掌事務として規定されている。所掌事務の一つとして、平成23年度は5月31日付けで文部科学副大臣から、各国公

私立大学長及び大学入試センター理事長にあてに要項を通知している。各年度の要項は、大学受験者にとどまらず、国民の権利利益の保護に資する観点から、通知文の中に、大学入学者選抜の当事者である国公立大学関係者及び高等学校関係者入学者等の審議を踏まえて決めたと記述している。大学入学者選抜の実施主体である大学側においては、文部科学省が通知する所掌事務としての要項や大綱等は内部規律的性格を有するものであり、準拠規範である。

これを大学側が遵守しない原因や要因は、準拠規範は権力作用ではなく非権力的作用であり、憲法第23条に規定された学問の自由に基づき大学自治の制度的保障がされている法的要素を有し(東大ポポロ事件, 1963年5月22日, 最高裁判決), これを法的根拠として、大学側の制度的保障の範囲内と解釈し、大学によっては準拠規範に従わないで、自学の学生募集要項を作成していると推論される。

ほとんどの大学が、要項の基本方針の中で示している「高等学校教育を乱すことのないように配慮する」ことを遵守した学生募集要項等になっているが、一部の大学ではそうはなっていない。具体的には、AO入試における始期及びセンター試験の複数利用年度の共に民法第6章に規定された期間計算に係る違反に関する問題並びに大学

入試の出題ミス等不正防止に関する古くて新しい問題の三点である。これらは、大学入試選抜の信頼を著しく失墜させ、社会的な大問題に発展する可能性がある。そこで、これら高校教育の混乱を招き、直接的には大学受験者及び国民の法的権利利益の保護に反する問題について実証検分をし、あわせて行政作用の遵守の必要性について論述する。

## 2 AO入試の入学願書受付始期の問題

大学が定めた学生募集要項等に記載されている入学試験による在学契約は、最高裁で有償双務契約としての性質を有する私法上の無名契約と判示した<sup>2)</sup>。契約である以上、民法第6章に定めのある期間計算は、当事者にとって、契約内容の重要事項となる。AO入試の入学願書受付始期も法律行為として重要であるが、同時に、高校教育についての教育政策とも密接に絡んでくる。文部科学省が、平成21年3月31日付けで、各大学や都道府県教育委員会にあてた「平成23年度大学入学者選抜実施要項の変更予定について」(20高大振第89号)の中で、AO入試について「高等学校における教育への影響に配慮するため、入学願書受付の始期を設定することとし、平成22年8月1日以降とすること」と、入学願書受付始期を設定した。平成22年度までの要項では、AO入試の入学願書受付期間を「試験期日に応じて定める」と、任意規定としていた。AO入試の入学願書受付始期の設定は、平成20年12月の中央教育審議会の「学士課程教育の構築に向けて」(答申)の入学者の受入れ方針で、国によって行われるべき支援・取組として「AO入試の実施時期については、青田買い等の批判を受けないよう、実施時期のルール化を図る」(中教審、2008; 34)という提言を踏まえたものである。

平成23年度要項から示されたAO入試の入学願書受付始期について、各大学がWEB上で公開している平成24年度学生募集要項等から、実態を調べてみた。調査期間は、平成23年7月15日から8月15日までである。『蛍雪時代 2011(平成23年)入試対策用 11月臨時増刊 全国受験

年鑑』の「国公立大学&私立大学合格難易度データ」(旺文社、2010: 871-938)に記載されている国立82大学、公立76大学及び私立563大学を各対象として、調査した(学生募集要項の未発表や始期不明の大学等を除いたAO入試を実施している大学を集計した。)

その結果、国立大学は47全大学が要項通りの平成23年8月1日以降であった。この内訳は、8月以降が18大学(38.3%)、9月以降が13大学(27.7%)、10月以降が10大学(21.3%)、11月以降と12月以降が各1大学(各2.1%)、平成24年1月以降4大学(8.5%)であった。公立大学も国立大学と同様、15全大学が要項通りの23年8月1日以降であった。この内訳は、8月以降が8大学(53.3%)、9月以降が7大学(46.7%)であった。私立大学538大学の内訳は、4月以降(出願期間としては「随時※3月上旬まで」と表記している。)が1大学(0.2%)、6月以降が1大学(0.2%)、7月以降が3大学(0.6%)、8月以降が256大学(47.6%)、9月以降が203大学(37.7%)、10月以降が49大学(9.1%)、11月以降が23大学(4.3%)、平成24年1月以降と2月以降が各1大学(各0.2%)であった。私立5大学において、要項どおりの始期となっていなかった。

このような大学側の実態に比べて、高校側のAO入試の入学願書受付始期の設定の認知度を調べるために、青森県内で調査してみた。調査は単一県であるが、法的解釈が明確で、全国的に共通的な内容であり、この始期を係争した場合、受訴裁判所の種別を問わず敗訴が確定的であることから、全国的にも有効な調査ととらえる(後述の調査も同様である。)。なお、調査に当たっては、対象校から本稿へのデータの利用の許諾を得た上で実施した。

全日制の公立高校65校(普通高校(分校を含む。)47校と専門高校18校)と私立高校16校(分校と専門高校はない。)、計81校の進学指導担当者を対象に電話で平成23年8月1日から8月15日まで調査した。入学願書受付始期を、平成24年度の要項に示す8月1日以降と、平成22年度前までの要項に示されていた任意始期につ

いて、どちらが望ましいかを聞いてみた。「8月1日以降が望ましい」と回答した学校は、全体で74高校(91.4%)、公立高校が60校(92.3%)、私立高校が14校(87.5%)で、圧倒的に多かった。これに対して、「任意期間が望ましい」とした学校は、全体で2高校(2.5%)、公立高校が1校(1.5%)、私立高校が1校(6.3%)に過ぎなかった。「どちらともいえない」は、全体で5校(6.2%)、公立高校が4校(6.2%)、私立高校が1校(6.3%)となっていた。8月1日以降が望ましい理由は、生徒に学習意欲や部活動を長く継続させることができる、1学期や前学期の成績の結果を出せる、進路についての三者面談がゆとりをもってできるなどというものであった。任意期間が望ましい理由は、生徒の自由意志と大学選択権が尊重されるからなどであった。

AO入試については、平成12年の「大学入試の改善について」の答申の中で、「アドミッション・オフィス入試等により比較的早期に大学が合格者の決定を行う場合には、高等学校側との連絡・協力を密にしながらい行いものとし、「その実施時期等に関して、高等学校教育への影響に配慮することは必要である」(大学審議会, 2000; 18)と示している。

AO入学願書受付始期を8月1日以降と定めた文部科学省の要項は、大学審議会や高校側の要望を取り入れたものであり、各大学は要項を遵守するのが望ましい。要項は、文部科学省の任務又は所掌事務の範囲内であるので、大学受験者や国民の権利権益の保護に資する観点から、遵守しない場合は、行政手続法第32条に規定された指導・勧告・助言等の行政指導の対象となり得ると解す。

### 3 大学センター試験の年度内複数年度利用

各年度の大学センター試験は、文部科学省がその年度に対応した要項を踏まえて、各年度の「大学入学者選抜に係る大学入試センター試験実施大綱」(以下「大綱」という。)を各国公立大学長、各都道府県知事、各都道府県教育委員会教育長あてに通知をして、周知をする仕組みとなっている。独立行政法人大学入試センターは、文

部科学省の要項や大綱に従い、各年度に「大学入学者選抜に係る大学入試センター試験実施要項」(以下「実施要項」という。)を定め、理事長名で各大学長に通知をして、周知を図っている。

平成24年度の大綱の中では、「大学入試センター試験の成績については、過去3年前のものまで、当該年度の入学選抜に利用することを認めるものとする」と示し、これを受けて実施要項では過年度(平成21年度から23年度まで)の成績の提供を、一定期間を除き、平成23年6月1日(水)から平成24年4月13日(金)まで行うことになっている。

表1 センター試験の複数利用年度の認知度

学校 認知度	国立 大学	公立 大学	私立 大学	公立 高校	私立 高校
知っていた(%)	74.1	82.8	83.9	53.8	62.5
知らなかった(%)	25.9	17.1	16.1	46.2	37.5

※大学の調査は石塚智一ほか(2011: 317-322)を参考にし、高校の調査は青森県を例にとり、筆者が調査した。

表1で、センター試験の複数年度利用の認知度について、大学側と高校側と対比してみる。「大学入試センター試験における資格試験取扱いと複数年度利用に関する調査」(石塚智一ほか, 2011: 317-322)において、大学の選抜単位の複数利用年度の認知度では、「具体的な内容を含めて知っていた」(60.4%)と「名前は聞いていたが詳細は知らなかった」(21.3%)の積極的と消極的をあわせた「知っていた」が81.7%で、「知らなかった」が18.3%であった。

このような大学側のセンター試験の複数年度利用の実態に対して、高校側がどのように受け止めているかについて調べてみた。高校への調査時期・方法は、前述の、「2 AO入試の出願受付始期の問題」における調査と同様である。複数年度利用についての認知については、「知っていた」と回答した高校は、全体で45高校(55.6%)、公立高校が35校(53.8%)、私立高校が10校(62.5%)で、「知らなかった」と回答した高校は、全体で36校(44.4%)、公立高校が30校(46.2%)、私立高校が

6校(37.5%)であった。私立高校が公立高校に比べて認知度が若干高い結果となっている。

AO入試の利用年度の認知度について、高校側に比べ、大学側の認知度が高い結果となっている。これは、各大学が、学生募集要項等をホームページ上に掲載するなど、情報の送り手であり、高校側はその受け手であるという、情報アクセスの違いによると推察される。

受験者にとって、文部科学省が要項等で示している各大学における入学者選抜の適切な実施及び選抜方法等の観点から、センター試験の単年度利用と複数年度利用のどちらが望ましいかについて、複数年度利用の認知度調査時に、具体的な利用年度を示して、青森県内の高校に聞いてみた。

「平成21年度から24年度までの複数年度が望ましい」と回答した高校は、全体で24高校(29.6%)、公立高校が19校(29.2%)、私立高校が5校(31.3%)で、「平成24年度の単年度利用が望ましい」と回答した高校は全体で38校(46.9%)、公立高校が30校(46.2%)、私立高校が8校(50.0%)であった。「どちらとも言えない」と回答した高校は、全体で19校(23.5%)、公立高校が16校(24.6%)、私立高校が3校(18.8%)であった。公立高校、私立高校共に、単年度利用のほうが、複数年度利用に比べて望ましい選抜方法としてとらえている。聞き取り調査による単年度利用の賛成理由は、現役生にとっても浪人生にとっても公平であるという意見が支配的であった。これに対して、難関大学を受験する生徒が多い進学校では、受験生の理想が高く、浪人する生徒が多いので、その進学先を担保できる4回の複数年度利用が望ましいという意見であった。

平成24年度の要項によると、センター試験の成績の利用方法について、資格試験的な利用方法や成績の複数年度利用等、多様な利用方法を工夫することが望ましいとなっている(文部科学, 2011a: 4)。この中では、複数利用年度の年限を区切っておらず、解釈の仕方によっては、23回の利用も考えられる。

各高校が置かれている立場によって、センター試験の利用年度について、種々考えられるのは当然であるが、大綱における複数利用年度の示し方にも問題があるのではないかと。

文部科学副大臣から、各都道府県知事及び各都道府県教育委員会教育長に対して、管下の高校及び市町村教育委員会に周知させるように、大学院を除く各国公立私立大学長にあてた同じ文書の「平成25年度大学入学者選抜に係る大学入試センター試験実施大綱について」を通知した(平成23年5月1日付け23文科第230号)。その大綱の中で、「第3 各大学における利用」として「3 大学入試センター試験の成績については、過去3年前のものまで、当該年度の入学者選抜に利用することを認める取扱いとする」(文部科学, 2011b: 4)と示している。ここで、問題となるのは、過去の利用年度のとらえ方である。現在3通りの実施例がある。平成24年度を当該年度とした前述の調査で、国立78大学(利用年度の不明等の4大学を除く。)及び公立73大学(同3大学を除く。)並びに私立285大学(利用年度の不明等213大学及びセンター試験不利用等65大学、計278大学を除く。)の調査結果を示す(大学の調査時期・方法は、前述の「2 AO入試の出願受付始期の問題」における調査と同様である。)。一つは、過去3年前まで利用するものである。平成21年度から23年度までの3年度利用は、国立大学にはなく、公立に1大学、私立に16大学があった。二つは過去2年前まで利用するものである。平成22年度からの23年度までの2年度利用が国公立大学はなく、私立大学に9大学あった。三つは、過去1年前まで利用するものである。平成23年度の1年度利用が国立大学になく、公立に1大学、私立に19大学あった。

平成24年度の単年度利用は、各国立78大学、公立71大学、私立39大学であったのは、大綱に示されている当該年度に当たるので解釈上当然としても、問題なのは平成19年度から平成20年度から利用可能とする、大綱とは異なる利用年度が私立2大学にあったことである。

このようなセンター試験の利用年度について、様々な解釈が生ずるような文言については問題がある。民法上の期間の計算については、誤解の生じないような文言にすべきである。実施要項では、平成21年度から同23年度までの過年度の成績を提供していることになっていて、大学の学生募集要項等で平成19年度からと20年度からの成績を利用できると記載していたとしても、大学入試センターが提供しないことになっている。こうした矛盾があると、受験生が不利益を被り、大きな社会的・法的な問題に発展する可能性がある。参考までに、誤解を生じない期間計算の定め方を例示しておく。筆者は、最高裁判所規則第9号の地方裁判所委員会規則に基づく委員を務めていて、法曹三者等とともに、地方裁判所の運営に関する諮問に対して裁判員の参加する刑事裁判に関する法律(以下「裁判員法」という。)等についての意見を述べる立場にある。この委員会では、様々な立場の異なる構成員からなるので、会議の中で意見を取りまとめることに難儀することがあるが、期間計算については、論争がない。例えば、裁判員法第20条に「地方裁判所は、最高裁判所規則で定めるところにより、毎年9月1日までに、次年に必要な裁判員候補者の員数をその管轄区域内の市町村に割り当て、これを市町村の選挙管理委員会に通知しなければならない」とあるが、まず、この「9月1日」の期日について争ったことはない。誤解するような解釈が生じないような書き表し方だからである。

このように、センター試験の利用年度についても、もっと分かり易い定め方をすべきである。要項の中に「所定の複数年度利用」というように、全面的な複数年度利用ではないことを断っておいて、大綱の中で「大学入試センター試験の成績については、過去3年前のものまで、当該年度の入学者選抜に利用することを認める扱いとする」という文言を、現状のセンター利用年度の実態に合わせて「……当該年度のものを利用する。ただし、過去3年前までのものまで利用することができるものとし、過去4年以前のものとは利用できないものとする」と改める。こうすると、平成24年度を当該年度

とするセンター試験の成績については、平成24年度、平成23年度、平成22年度及び平成21年度まで利用することができることになり、現実にある平成20年度からと平成19年度からの利用を対象外とすることができる。大綱に記載されている通りの複数年度利用となるので、事前・事後に社会的、法的問題が発生する余地はない。

#### 4 不正防止等のため要項の遵守の必要性

出題ミス等の不正入試は、古くて新しい問題である。大きな問題が起こるたびに、文部科学省は、例えば、「大学入学者選抜における出題・合否判定ミス等の再発防止について」(平成13年12月7日付け、高等教育局学生課長から各国公立入試事務主任主管課長あて通知文書、13高学生第16号)を発するなどして、注意を喚起している。各年度の12月に実施している大学入学者選抜大学センター試験入試担当者連絡協議会(第2回)においても具体例を示して、ミスの早期発見を訴えている。平成22年度の際には、文部科学省の担当者が、前年度の大学側のミスが156校、283件だったことを明らかにした上で、問題のチェックを呼びかけていた。要項では、毎年、「第13 その他の注意事項」、「3 入学者選抜の実施に係るミスの防止」の中で、ガイドラインの作成等による業務全体のチェック体制の確立や入学者選抜にかかわる者の責務を明確にし、全学的な連携体制の確立をした上で、二重、三重の点検等をするように示している。

各年度の要項は、前年の入試の反省や国民的要望等を踏まえ5月に策定し、各大学等に配布して、周知を図っている。平成24年度の要項では、平成24年3月に発生した東日本大震災を踏まえて、被災した入学志願者が入学者選抜において不利益を受けることのないように、最大限の配慮を要請しており、国民の要望や事態に適切に即応している。

平成23年3月の大学入試において受験生による携帯電話を使ったメールカンニング事件が発覚した。関係する大学は、国立1大学、私立3大学であった。この受験生は、偽計業務妨害容

疑で逮捕されたのは当然であるが、大学側の姿勢も問われることになった。もしも、当該大学の試験監督者について、平成 23 年度の要項の「4 入学者選抜の公正確保」に従い、入試問題の漏洩など入学者選抜の信頼性を損なうことのないよう、入試担当教職員の選任の適格性の確保等に努めていたならば、事件が起こらなかつたかもしれない。

メールカンニング事件を受け、平成 24 年度の要項の「4 入学者選抜の公正確保」に、新たに「受験生の不正行為を未然に防止するため、受験生の座席の配置など試験室の設定の際の配慮、不正行為の内容及び罰則の周知、受験生の所持品の確認、試験室内の巡視を十分に行うことなどに努める」ことが示された(文部科学, 2011a: 7)。入学者選抜の公正確保のために、当たり前のことが要項に盛り込まなければならないほど、大学の自治・自浄能力の在り方が問われている。

## 5 終わりに

大学入学者選抜における行政作用としての要項や大綱は重要である。その影響は、単に高大間のみならず、大学教育へのアスピレーションは、初等中等教育と高等教育の教育活動全般にかかわる<sup>3)</sup>。それだけに、要項や大綱等に記載されている事項については、各大学における入学者選抜方法の改善に当たっては、詳細に検討を加え、問題が生じないようにすべきである。特定の大学の独自の解釈で、大学全体の信頼を傷つけるような行為があってはならない。各大学が、入学者選抜の公正や実施に係るミスの防止に一層努めることを期待したい。

## 注

1) 最高裁第三小法廷は、「法律解釈指定通達取消請求事件」において、昭和 43 年 12 月 24 日、「通達は、原則として、法規の性質はなく、上級行政機関が関係下級機関および職員に対して職務権限の行使を指揮し、職務に関して命令するために発するものであり、このような通達は右機関及び職員に対する行政組織内部における命令に過ぎないから、これらの者がその通達に拘束される」(事件番号昭和 39(行ツ)87)として、通達の拘束性を認める判決をした。

2) 最高裁第二小法廷は、「不当利得返還請求事件」に

において、平成 18 年 11 月 27 日、「大学の公共性(教育基本法第 6 条第 1 項)等から、教育法規や教育の理念によって規律されることが予定されており、取引法の原理になじまない側面も少なからず有している。以上の点にかんがみると、在学契約は、有償双務契約としての性質を有する私法上の無名契約と解するのが相当である」(事件番号平成 17 年(受)1157 号)として、大学の学生募集要項に示された在学契約の法的性格を明らかにした。

3) 中村高康(2007)によると、初等中等教育における大学教育への入学段階でのアスピレーションは、小学生が男子 24.5%・女子 29.5%、中学生が男子 44.3%・女子 47.3%、高校生が男子 54.0%、女子 50.1%であった。

## 文献

- 中央教育審議会(1998)。「初等教育と高等教育との接続の改善について」(答申)(平成 11 年 12 月 16 日)。  
 ——(2008)。「学士課程教育の構築に向けて」(答申)(平成 20 年 12 月 14 日)。  
 大学入試センター(2011)。「平成 24 年度大学入学者選抜大学入試センター試験実施要項」(平成 23 年 5 月 31 日)。  
 大学審議会(2000)。「大学入試の改善について」(答申)(平成 12 年 11 月 22 日)。  
 石塚智一・荘島宏二郎・濱中淳子・大久保智哉・平野建勝(2011)。「大学入試センター試験における資格試験取扱いと複数年度利用に関する調査」『平成 23 年度全国大学者選抜研究連絡協議会大会(第 6 回)研究予稿集』独立行政法人大学入試センター, 317-322。  
 小早川光郎編(1996)。「ジュリスト増刊 行政手続法逐条研究」有斐閣。  
 市原昌三郎(1996)。「行政争訟」『行政法講義(改訂第 2 版)』法学書院, 256-371。  
 室井 力(2001)。「行政作用」, 『新現代行政法入門(1)』法律文化社, 73-245。  
 中村高康(2007)。「教育アスピレーションの過熱・冷却」『学力社会・受験戦争』日本図書センター, 331-335)。  
 文部科学省(2011a)。「平成 24 年度大学入学者選抜実施要項」(平成 23 年 5 月 31 日)。  
 ——(2011b)。「平成 25 年度大学入学者選抜に係る大学入試センター試験実施大綱」(同上)。  
 大橋洋一(2001)。「行政の実効性確保」『行政法 現代行政過程論』有斐閣, 397-421。  
 P. Leyland and T. Woods(1997). *Textbook on Administrative Law*, Livesey Ltd  
 櫻井敬子・橋本博之(2008)。「行政行為」『行政法』弘文堂, 73-103。  
 総務庁行政管理局(1994)。「行政指導」『逐条解説行政手続法[増補]』ぎょうせい, 206-226。  
 田中館照橋(1990)。「フランスの行政立法と行政裁判制」, 「イギリスの行政立法と裁判制」, 「アメリカの行政立法と行政裁判制」『行政裁判の理論』信山出版, 10-37。