

質 問 状

2017年（平成29年）8月7日

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿

規制改革担当大臣 梶山 弘志 殿

加計学園問題追及法律家ネットワーク

共同代表 弁護士 梓澤和幸

共同代表 弁護士 中川重徳

(※賛同法律家等は別紙のとおり)

わたくしたちは、貴職らに対して、以下のとおり質問するので、回答されたい。

記

第1 質問の趣旨

- 1 安倍内閣総理大臣は、平成29年1月20日、学校法人加計学園が今治市に獣医学部を新設することを内容とする国家戦略特別区域法上の区域計画に係る認定（同法8条7項）を行ったが、この認定に際し、平成27年6月30日閣議決定「『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産性革命—」121頁⑭記載の要件（以下、「石破4要件」という。）のそれぞれについて、貴職らは、いかなる資料に基づき、いかなる事実を認定し、各要件の充足性を認定したのか、回答されたい。
- 2 安倍内閣総理大臣は、学校法人加計学園の理事長である加計孝太郎氏と極めて親しく飲食をともにする関係とされるが、今治市における獣医学部新設が審議された平成28年10月4日、同年11月9日、平成29年1月20日の国家戦略特区諮問会議にいずれも参加し、検討事項全般に対して「実現に向けた議論を加速する」ことを指示したり、獣医学部新設を追加の規制改革事項とする決定や加計学園を事業者とする区域計画の認定を答

¹ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai2_3jp.pdf

申する決定をなす際にも会議に参加したことが認められる。

国家戦略特別区域基本方針（国家戦略特区法5条，平成26年2月25日閣議決定）は，調査審議の公平性・中立性の重要性を強調し，「諮問会議に付議される調査審議事項について直接の利害関係を有する議員については，当該事項の審議及び議決に参加させないことができることとするなど，諮問会議における調査審議が公平かつ中立的に行われるよう留意する」としているにもかかわらず，これに反して安倍内閣総理大臣が調査審議に関与した理由は何か，回答されたい。

第2 質問の理由

1 はじめに（要旨）

（平成27年6月30日閣議決定違背）

平成25年に，国家戦略特別区域法（平成25年12月13日法律第107号。以下単に「法」ということがある）が成立し，平成28年1月29日に愛媛県今治市が国家戦略特別区域に指定された。その後，同市において，平成30年4月開学を目標にして，学校法人加計学園が獣医学部を新設することを内容とする区域計画が策定され，この区域計画は，平成29年1月20日，法8条に基づく安倍内閣総理大臣の認定を受けた（以下，「本件区域計画認定」という。）。

本来，大学または大学の学部を設置するには，文部科学大臣の認可を要し（学校教育法4条1項一号），この認可のためには，学校教育法，大学設置基準その他法令に適合すること，文科省告示である「大学，大学院，短期大学及び高等専門学校を設置等に係る認可の基準²」（平成15年3月31日文部科学省告示第45号）（以下，「大学等認可の基準」という。）の各要件を満たすことが必要とされる。そして，同認可の基準は，特に，医師，歯科医師，獣医師及び船舶職員の養成に係る大学等については，一律に認可を行わないこととしている（第1条四号）。

これに対し，国家戦略特別区域法は，政令等で規制された事業が同法上の区域計画に定められ，この区域計画が内閣総理大臣の認定（法8条）を受けた場合には，当該規制を特例的に適用しない政令等を定めることにより，規制の特例措置を適用する旨定めている（法26条）。

本件では，平成29年1月20日に本件区域計画認定がなされ，大学等認可の基準1条四号が適用されないことになり，獣医学部新設の認可手続が可能となった。報道によれば，文部科学大臣は本年8月中にも獣医学部新設の認可申請に対する判断を下すものとされている。

しかし，本件区域計画認定に至る過程では，獣医師養成系大学新設が認

2

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2014/10/27/1260236_1.pdf

められるための要件を定めた平成27年6月30日付閣議決定（いわゆる「石破4要件」）につき、具体的な検討・検証を経て共通認識に至った形跡が窺えず、石破四要件を充足するとされた確たる根拠は不明である。

内閣総理大臣として、閣議決定に拘束されることは内閣法6条から明らかであり、仮にかかる検討・検証がなされないまま認定が行われたとすれば、本件区域計画認定は、裁量権を逸脱・濫用する違憲かつ違法の決定であるといわざるを得ない。

（調査・審議の公平性・中立性の欠如（法8条7項一号違反））

加えて、国家戦略特別区域基本方針（国家戦略特区法5条，平成26年2月25日閣議決定）は、「制度全体の司令塔」とされる³国家戦略特区諮問会議における調査審議の公平性・中立性の重要性を強調し、「諮問会議に付議される調査審議事項について直接の利害関係を有する議員については、当該事項の審議及び議決に参加させないことができることとするなど」との例をあげて、「諮問会議における調査審議が公平かつ中立的に行われるよう留意する」ことを求めている。

ところが、安倍内閣総理大臣は、学校法人加計学園の理事長である加計孝太郎氏と極めて親しく飲食をともにする関係とされるにもかかわらず、今治市における獣医学部新設問題が審議された平成28年10月4日（第24回）、同年11月9日（第25回）、平成29年1月20日（第27回）の国家戦略特区諮問会議にいずれも参加し、第24回会議では、当日審議された事項全般に関わる形で「実現に向けた議論を加速する」よう指示し、第25回では、獣医学部新設を追加の規制改革事項とする提案の審議・決定に参加したうえ、最後のあいさつで、提案どおり獣医学部の設置が決定されたことを指摘して「私と一緒にドリルの役割をお願いしたい」等と発言し、第27回会議では、加計学園を事業者とする区域計画の本件認定を答申する決定をなす際にも会議に参加していたことが認められる。

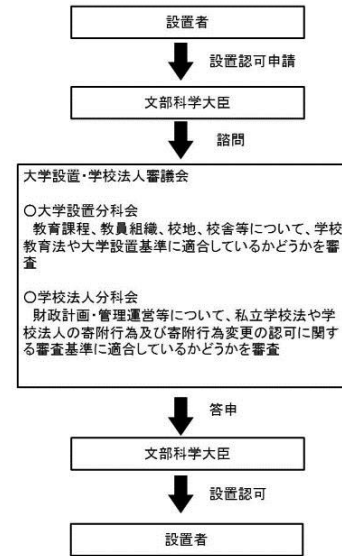
法8条7項は、区域方針が、基本方針に適合するものであることを認定の要件としており、この点からも、本年1月20日になされた安倍内閣総理大臣の区域計画認定は、違法なものと言わねばならない。

そこで、わたくしたちは、本書面において、頭書質問の趣旨のとおり内閣総理大臣および担当大臣に、質問を行うものである。

2 大学設置認可処分について

³ 平成27年6月30日閣議決定『「日本再興戦略」改訂2015—未来への投資・生産性革命—³」111頁

公立及び私立の大学または大学の学部の設置を行う者は、文科大臣の認可を受けねばならず（学校教育法4条1項一号）、文科大臣は、設置者からの設置認可申請があった場合には、学校教育法、大学設置基準等の法令への適合性及び「大学等認可の基準」に掲げる各要件を満たすことをもって審査の基準とし（大学等認可の基準1条本文）、手続上、大学設置・学校法人審議会への諮問と答申を経て設置認可の可否の決定を行うこととされている（学校教育法第95条、大学設置・学校法人審議会令。右記図参照 文科省 HP⁴より）。このような法及び認可の基準の規制は、「世界に通用する『大学の質』を保証し、学生の利益を守るため」に必要なものとして定められたものである（文部科学省『大学の設置認可制度に関する Q&A—質の高い大学づくりのしくみ—』⁵1頁参照）。



そして、大学等認可の基準は、上記の観点から、認可申請にかかる大学等が、

- ・「長期的かつ安定的に学生の確保を図ることができる見通しがあること」（同基準第1条一号）、
- ・「人材の養成に関する目的その他の教育研究上の目的が、人材の需要の動向を考慮して定められているなど社会の要請を十分に踏まえたものであること」（同基準第1条二号）

を求めている。

さらに、同基準は、医師、歯科医師、獣医師、船舶職員については、一律に新規の設置を行わないこととしている（同基準1条四号）。これらの分野については、新しい学部設置が乱立すれば、教育の質が低下し、国民の生命・健康・安全等に不利益をきたす恐れが特に大きく、わが国の現状では新規の設置を認めることが適切ではないと考えられてきたからである。

3 「広島県・今治市 国家戦略特別区域 区域計画」の認定

これに対し、規制緩和により国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与するという目的のもと、平成25年に国家戦略特別区域法が成立した。

4

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ninka/070905/001.pdf#search=%27%E8%AA%8D%E5%8F%AF%E6%B1%BA%E5%AE%9A+%E5%A4%A7%E5%AD%A6%27

そして、同法のもとで、以下のとおり、加計学園が獣医学部を新設することが決まっていた。

ア 平成28年1月29日に、愛媛県今治市が国家戦略特別区域の対象区域と指定され、

イ 同年11月9日には、国家戦略特区諮問会議（第25回）において、「広域的に獣医師系養成大学が存在しない地域に限り獣医学部の新設を可能とするための関係制度の改正を、直ちに行う」旨の決定がなされ、

ウ 平成29年1月4日に、法26条に基づき、平成30年度に開校する一校に限るという前提で、イを満たす区域計画が内閣総理大臣の認定（法8条）を受けた場合には大学等認可の基準第1条四号を適用しない旨定められた（平成二九年一月四日内閣府・文部科学省告示第一号）。

エ 平成29年1月20日、安倍内閣総理大臣は今治市に加計学園が獣医学部を新設する区域計画認定を行い、大学等認可の基準1条四号が適用されないこととなった（法8条、26条）。

（ただし、上記の国家戦略特別区域法8条による内閣総理大臣の認定による法効果は、獣医学部の設置を一律に行わないこととする大学等認可の基準1条四号の適用が外されるだけであって、文部科学大臣が獣医学部新設を認可するためには、大学等認可の基準1条一号及び二号の要件が満たされる必要がある。）

4 獣医師養成系大学・学部の新設に関する検討

ところで、獣医師養成に係る大学の設置は、構造改革特区制度のもとでも、今治市から再三の申請があり、国家戦略特別区域法の成立後は同ワーキンググループにおいてその可否が議論されたが、平成27年6月30日、「『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産性革命—」が閣議決定され、獣医師養成系大学の設置については、下記の条件を満たす限りにおいて新設を認めうることとなった（いわゆる「石破4要件」）。

この「石破4要件」は、

- ① 現在の提案主体による既存の獣医師養成でない構想が具体化すること
- ② 獣医師が新たに対応すべき分野における具体的な需要が明らかになること
- ③ 既存の大学・学部では対応が困難なこと

⑭ 獣医師養成系大学・学部の新設に関する検討

・現在の提案主体による既存の獣医師養成でない構想が具体化し、ライフサイエンスなどの獣医師が新たに対応すべき分野における具体的な需要が明らかになり、かつ、既存の大学・学部では対応が困難な場合には、近年の獣医師の需要の動向も考慮しつつ、全国的見地から本年度内に検討を行う。

④ 留意事項として近年の獣医師の需要の動向も考慮して全国の見地から検討がされること

というものである。それは、大学等認可の基準1条一号及び二号の趣旨をふまえ、上記の条件が充足された場合に限って、例外的に国家戦略特区制度のもとでの獣医師養成系大学新設に道を開こうとするものであった。

5 石破4要件の検討不尽

しかしながら、外部に公表されている議事録を確認する限りにおいて、「広島県・今治市国家戦略特別区域会議」「広島県今治市分科会」「国家戦略特別区域諮問会議」「国家戦略特区ワーキンググループ」などにおいては、石破4要件の充足が確認された形跡はない。

たとえば、同要件が閣議決定される直前の平成27年6月8日の「国家戦略特区ワーキンググループ」のヒアリングでは、文科省側から、既存の獣医師の需要については農水省より大きな支障が生じるとは考えにくいとの考えが示されており、ライフサイエンス等新たな分野での需要が具体的に明らかにされる必要があること、新たな需要が明らかになった場合も特定地域の問題としてでなく全国の見地から検討すべきであり、国家戦略特区制度を活用した対応は極めて困難であること、今治市からの提案内容については既存の各大学で対応がなされようとしていること等が指摘されたのに対し、ワーキンググループ委員から「挙証責任は逆である」等の意見が出されたが、結局のところ石破4要件が充足されることを示す具体的資料や事実は提示されず、結論に至っていない。

翌平成28年9月16日の国家戦略特区ワーキンググループの関係省庁ヒアリングにおいても、浅野敦行文部科学省高等教育局専門教育課長（当時）は、石破4要件に言及したうえで、既に各大学において教育研究を実施していることや、具体的な需要が明らかになっていない点を指摘し、引き続き検討を行っていく旨回答しており（議事要旨3頁・5頁）、これに対してワーキンググループの委員からは縷々意見は出されているものの、引き続き具体的な検討・議論を進めていくという点についてはワーキンググループ内で一致をみている（議事要旨5～6頁）。

平成28年9月21日の国家戦略特別区域会議の「今治市分科会（第1回）」では、今治市側の加戸特別顧問から、獣医学部の新設の必要性が強調されたが、この会議でも、文科省側は、石破四要件について「きちんと満たされるということを確認することが重要」「今後とも農水省や厚労省とも連携をしていきたい」との指摘がなされ、藤原審議官は、「関係省庁とともに次回分科会までに、さらに検討を進めてまいりたい」とまとめている。

同年10月4日の国家戦略特区諮問会議（第24回）でも、八田議員、竹中議員から、獣医学部新設のための規制緩和を積極的に認めるべきとの発言がなされたが、石破四要件が充足されることについて確認された形跡はない。

ところが、この10月4日の第24回諮問会議の最後に安倍内閣総理大臣は、当日審議された事項全般に関する形で「実現に向けた議論を加速する」よう指示する発言をなし、平成28年11月9日の第25回諮問会議では、冒頭から山本大臣が「前回（第24回）の会議で、重点課題について・・・直ちに実現に向けた措置を行うよう総理から指示があった」「関係省庁と合意が得られた」と述べ、八田達雄有識者議員も、獣医学部の新設につき、石破4要件について具体的な検討が完了し、その要件充足性についても確認がなされたかのような発言をなし（議事要旨9頁）、上記のとおり、「広域的に獣医師養成大学が存在しない地域に限り獣医学部の新設を可能とするための関係制度の改正を、直ちに行う」として追加の規制改革事項とする決定がなされてしまったのである。

以上のとおり、公表されている議事録を確認する限り、石破4要件の充足性を具体的に検討して認定し共通の結論に至った形跡は窺われないにもかかわらず、地域計画の認定が行われ、学校法人加計学園が獣医学部を新設することが決定されているのである。

6 裁量権の逸脱濫用

(1) 石破4要件は、「獣医師養成系大学・学部新設に関する検討」に係る閣議決定であり、石破4要件に係る検討・考慮が不十分であったり、又は石破4要件を満たしていないにもかかわらず、平成29年1月20日付の区域計画の認定がなされた場合には、当該認定は、憲法65条、内閣法4条の趣旨に違背し、裁量権の逸脱又は濫用があったものとして違憲かつ違法の決定となる（行政事件訴訟法30条）。

(2) 最高裁判所第二小法廷平成19年12月7日判決（民集61巻9号3290頁）は、行政処分が、考慮すべきでない事項を考慮し、当然考慮すべき事項を十分考慮せずになされた場合には、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法であると判示しているところ、石破4要件は、内閣の意思決定機関である閣議（内閣法4条1項）により決定された要件である。

内閣総理大臣は、「閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」とされ、閣議の決定を遵守する義務を負う（内閣法6条）。法8条7項に係る内閣総理大臣による区域計画の認定も、石破4要件を当然検討・考慮せねばならず、それをしなかったとすれば、内閣総理大臣の区域計画の認定は、上記最判の趣旨より、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法な評価を受けることになる。

(3) また、最高裁判所第三小法廷平成27年3月3日判決（民集69巻2号143頁）は、行政手続法12条1項により定められ公にされている処分基準につき、行政庁に対する拘束力を認め、「特段の事情」がない限り、当該処分基準の定めと異なる取扱いは裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たることとなるものと解されると判示しているところ、石破4要件は、閣議において決定され、『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産

性革命一」として公にされているものであって、その内容からして、行政庁が処分を行うに際して、自由裁量を羈束する性質をもつ基準であるといえることができる。

裁量判断に係る公にされた基準たる石破4要件を満たしていないにもかかわらず、「特段の事情」なくして、本件区域計画認定に至ったとすれば、同認定は、裁量権の逸脱又は濫用があったものとして、やはり違法な処分となる。

- (4)「国家戦略特区ワーキンググループ」は、平成27年6月5日に愛媛県・今治市側からヒアリングを行い、同年同月8日には、関係省庁からのヒアリングを行っているが、これら石破4要件が閣議決定される直前の会議で、同要件に定める事項を充足するにたる具体的資料や事実は提示されず、4要件の内容が充足されるとの確認もなされていない。

また、上記のとおり、平成28年9月16日の国家戦略特区ワーキンググループの関係省庁ヒアリングにおいても、浅野敦行文部科学省高等教育局専門教育課長（当時）が既に各大学において教育研究を実施していることや、具体的な需要が明らかになっていない点を指摘したのに対し、ワーキンググループの委員からは縷々意見は出されているものの、引き続き具体的な検討・議論を進めていくという点についてはワーキンググループ内で一致をみている（同議事要旨5～6頁）。

平成29年7月10日の国会閉会中審査における前川喜平参考人（前文部科学省事務次官）は、「石破4要件は十分に検討されていないと考えている」「ワーキンググループの会議でも文科省はずっと石破4要件を満たしていないものと話してきた」という趣旨の発言をしている。すなわち、文科省が一貫して、石破4要件の充足性について疑義を示しているとおおり、結局のところ、閣議決定たる石破4要件が充足されることが確認されるに至った資料や事実は何ら提示されていない。

それにもかかわらず、同年11月9日の第25回国家戦略特別区諮問会議では、同会議において国家戦略特区における追加の規制改革事項として獣医学部の新設が決定されている（同議事要旨12頁及び資料3）。

- (5)このように、本件区域計画認定に至るまで、石破4要件に係る具体的な検討がなされていないか、又は石破4要件を満たすべき具体的な論拠が存在しないにもかかわらず、そのプロセスが進められてきたことを強く窺わせる。

したがって、同認定に当たっては、石破4要件に係る検討の有無、その検討内容及びその検討結果が明らかにされなければならない。

- (6)なお、平成29年7月に行われた閉会中審査において、山本規制改革担当大臣（当時）が、規制所管府省庁である文科省から規制の正当性が説明されなかったことをもってして、石破4要件の充足性を結論づけているかのような答弁を行っている、省庁内の責任分担はともかく、石破4要件を充足しうるだけの事実関係が存在しなければ、石破4要件を充足したと結論づけられないことは言うまでもない。

(7) よって、頭書質問の趣旨第1項のとおり、質問に至った次第である。

7 調査・審議の中立性・公平性の欠如（質問事項第2項）

国家戦略特別区域諮問会議（法30条）については、国家戦略特別区域基本方針の第二の2③（1）にその役割等が記載されているところ、同方針では、同会議の「運営に係る基本的な事項」として、「諮問会議の運営に当たっては、調査審議の公平性・中立性を確保することが極めて重要である」とされ、「諮問会議に付議される調査審議事項について直接の利害関係を有する議員については、当該事項の審議及び議決に参加させないことができる」とされている。

しかし、同会議の議長である安倍晋三内閣総理大臣は、学校法人加計学園の理事長である加計孝太郎氏が個人的に親しく加計学園傘下の大学の記念式典に出席してスピーチをしたり、飲食をともにするなど親密な関係であることは総理大臣自身も認めるところであり、安倍晋三内閣総理大臣は、今治市における獣医学部新設の区域計画については、いわば上記の「利害関係を有する」立場であったというべきである。

しかるに、安倍晋三内閣総理大臣は、今治市における獣医学部新設問題が審議された平成28年10月4日（第24回）、同年11月9日（第25回）、平成29年1月20日（第27回）の国家戦略特区諮問会議にいずれも参加し、第24回会議では、当日審議された事項全般に対する形で「実現に向けた議論を加速する」よう指示し、第25回では、獣医学部新設を追加の規制改革事項とする提案の審議・決定に参加したうえ、最後のあいさつで、提案どおり獣医学部の設置が決定されたことを指摘して「私と一緒にドリルの役割をお願いしたい」等と発言し、第27回会議では、加計学園を事業者とする区域計画の本件認定を答申する決定をなす際にも会議に参加していたことが認められる。

これらは、上記の基本方針に違背する行動というほかない。

また、山本規制改革担当大臣（当時）は、「愛知県（第4回）・広島県・今治市（第3回）国家戦略特別区域会議 合同会議」等に参加し、加計孝太郎理事長から直接話を聞くなどし、早くから加計学園が今治市における獣医学部新設に関わっていることを認識していたのであるし、そもそも、国家戦略特区法が制定される以前の構造改革特区制度のもとでは、事業者が加計学園であることを明示した申請がなされ文科省も事業者が加計学園であることを記して回答をなすなど（2007年文科省回答ほか）、今治市の事業者が加計学園であることは政府部内では共通認識となっていたのであるから、国家戦略特区諮問会議の議員である山本大臣らにおいて、安倍晋三内閣総理大臣を獣医学部問題が審議検討される諮問会議に参加させないようにするなどの対応が必要であったというべきである。

この点からも、安倍内閣総理大臣による本年1月20日の認定（法8条）は違法なものというほかない。質問事項2に対する明確な回答を求める。

以上