

大学基準協会の活動の航跡を振り返って —協会成立から認証評価制度の始動前までの時期を対象に 政策的視点を踏まえた検証—

早田 幸政

中央大学理工学部教授

[キーワード]

大学基準、大学設置基準、質保証、自己点検・評価、
第三者評価

はじめに

人や組織は、経済的、政治的かつ文化的な影響の下で社会的に存在している。とりわけ公共的な任を担っている組織は、国の政策的な影響に常時さらされている。大学基準協会も例外ではなく、その時々の方政策動向に敏感に反応することを余儀なくされてきた。

すなわち、多くの「人」の人生に浮き沈みがあるように、大学基準協会も、国策がめまぐるしく転変していく中で、その活動面における消長を顕現させてきたのである。

本稿は、上述の視点を基本的視座に据えて、大学基準協会成立時から認証評価制度の始動前夜までの大学基準協会の活動の航跡を瞥見しようとするものである。その叙述に当っては、便宜上、大学基準協会の活動開始時期である第1期「大学基準協会成立前後(1946年～1948年)」、その活動の黎明期に当る第2期「大学基準協会成立以降、大学設置基準の省令化直前の時期まで(1949年～1955年)」、活動の停滞局面を経てその復活を遂げるまでの第3期「大学設置基準省令化以降、相互評価システム構築に至る時期まで(1956年～1993年)」、協会活動が充実・発展の方向に向かおうとする第4期「相互評価システム構築以降、認証評価システム始動前夜まで(1994年～2003年)」の4つ

に期間を区切り、各期間毎の活動上の特色を抽出するという手法で記述を進めていきたい。

I. 各期間における大学基準協会の活動の要諦

1. 大学基準協会成立前後(1946年～1948年)

(1) 背景

敗戦による明治憲法体制の崩壊とポツダム宣言の受諾に伴い、占領下に置かれた我が国はCI & E(連合国最高司令官総司令部・民間情報教育局)の主導の下、新たな高等教育制度の構築に着手した。当初、CI & Eは、「第一次米国教育使節団報告書」の趣旨を具体的に実現する方向で高等教育政策を展開していった。しかしながらこの時期、北東アジアの軍事的緊張が極大化の様相を呈していく中で占領政策が転換され、その影響は高等教育政策にまで波及していった。

(2) 大学基準協会の活動

上記「第一次米国教育使節団報告書」は、我が国高等教育の在るべき方向性について、民主主義の定着・発展に向け大学を国民に広く開放し高等教育の機会均等を図ることが不可欠であるとの認識を示した。その基本認識を前提に、旧来の高等教育制度を抜本的に変革していく重要な方途として、大学の設置認可等の実質的権限を「代表的教育者」からなる政府機関に委ねるとともに、認可後の大学の教育研究の質の判定とその維持・向上を推進させる任を大学関係者の「協会」に託すなど、そうしたシステムに大学関係者を主体的に関与させる制度確立の必要性を提唱した。

同報告書の趣旨に即し、新制大学の準拠規範の検討

のため、大学関係者で構成される「大学設立基準設定協議会」が文部省内に設けられたが、程なくCI & Eの示唆を受けて同協議会は自主的運営方式に移行した。

そして、1947年5月12日、13日の両日に亘り、全国規模の「大学設立基準設定連合協議会」が開催され、上記準拠規範（案）の認識の共有化が図られるとともに、同規範の適用を目的とした自律的な大学団体としての「アクレディテーション・アソシエーション」の結成に係る提案の承認を見た。これを受けて、1947年7月7日、全国大学代表者の参集を得て「第二回大学設置基準設定連合協議会」が開催され、新制大学の準拠規範である大学設置基準案と上記「アソシエーション」の基本規程である大学基準協会定款案が可決された。翌7月8日、同連合協議会において、大学基準協会の創立総会が開催され、前日の会議で可決された「大学設置基準」を大学基準協会の「大学基準」として採択するという重要な決定がなされた。この決定は、大学基準協会の会員となるための審査の際に適用される基準が「大学基準」（＝大学設置基準）であることを同時に意味していた。

また、大学基準協会の創立に当り、大学の設置認可に係る審議・答申を担う権限を付与されその設置が構想されていた「大学設置委員会」（同委員会は、1950年8月、「大学設置審議会」に、この後さらに「大学設置・学校法人審議会」に改称され現在に至っている）の相当数の委員を同協会の推薦者を以て当てることが予定されていた。「大学設置委員会官制」に依拠して正式発足した同委員会の委員は、そうした当初計画に沿って構成されることとなった。併せて、大学設置委員会は、大学設置認可基準として、上記「大学設置基準」を正式採用することを決定した。なお、「大学基準」については、「体育に関する講義及び実技」に関わる規定を追加すると共に、「専門科目」の属する各専攻部門の一覧を別表で示すことを内容とする重要な改定がなされた（1947年12月改定）。

以上のような活動と並行させて、この時期、大学基準協会は、大学教育の質の判定のための基準としての専門分野別大学基準の設定活動も精力的に進めた。

大学基準協会は、その発足当初から、大学の組織活動の有為性を高める営みは大学の自律性を基礎に展開されるべきである、との立場を堅持していた。1947年11月、一部マスコミを通じ、官立10大学のみを文部省の直轄とし、それ以外の官・公立の高等教育機関を自治体の管轄下に移すことを内容とするプランの存在が明らかになった。これに対し、大学基準協会は同年12月、我が国大学の質の向上を支援するという協会の固有の立場から、同プランの検討を批判的に行った後、「大学教育行政の一部地方委譲に関する意見書」を取りまとめた。そこでは、国の行政監督や政治的影響を排除し、大学の自由と大学制度の民主化を図るための大学相互の連合による自治的監理機関として、省庁横断的な「大学教育審議会」の設置構想が提示された。またこの時期、政府部内で、新たな公務員制度の法制化作業が進められる中、大学基準協会は、1948年1月、大学教員の任免等を教授会、学長に帰属させることを基本骨子とした「教員身分法に関する意見書」を公にした。そして、上記2つの意見書を基に、「大学教育審議会」要綱案と「大学教員身分法」要綱案を作成したほか、それら要綱案の趣旨を一層具体化するとともに、大学の自律的活動が保障されるような自治方式の確立を目指して「大学自治法審議資料」の作成・検討も行われた。いずれも成案を得るまでには至らなかったが、それらは、教授会自治を軸とする個別大学の自治と大学連合自治の確立を標榜する大学基準協会成立期の活動を象徴する事象であった。

2. 大学基準協会成立以降、大学設置基準の省令化直前の時期まで（1949年～1955年）

（1）背景

冷戦構造が我が国の安全に不測の事態を招来させかねないという不安定な国際関係の中で、1952年4月、サンフランシスコ平和条約が発効し我が国は独立を回復した。また同時に日米間で締結された（旧）日米安全保障条約の下で我が国は西側陣営の重要な一翼を担うこととなった。

そうした中、1950年8月の「第二次米国教育使節団報告書」は我が国大学の教授会自治への修正を迫ると

ともに、個別大学の方針を決定する会議体の構成員の大半を学外者で占めることとするよう提案した。そして1951年には同報告書の趣旨に沿った国立大学管理法が国会に提出されたが、同案は廃案に追い込まれた。

(2) 大学基準協会の活動

この時期、大学基準協会は、そうした政治的動向に翻弄されることはなく、大学を対象としたアクレディテーションのシステム化に向け着々と準備を進めていた。大学基準協会の創立趣旨の中軸となっていたのが、大学の教育研究の質の判定とその維持・向上を支援することにあり、同協会の定款も「会員の自主的努力と相互的援助によってわが国における大学の質的向上をはかる」旨を規定していた。その趣旨を具体的に実現すべく、1951（昭26）年～1952（昭27）年の2年に亘り、大学基準協会は、創立会員大学を対象に「第一回会員相互資格審査」を実施した。

会員資格審査の実施に先立ち、「会員資格審査委員会」（後の「判定委員会」）は、同審査に係る目的・意義の周知のための解説書や「調書（様式）」を作成する等の作業に追われた。そうした準備作業を経て実施に移された「第一回会員相互資格審査」が、「大学基準」の適用を通じて「正会員」に相応しい要件具備の状況を審査・判定する営為であったことから、この後当分の間、それは「適格判定」と呼ばれるところとなった（但し同審査が、既存の会員校の「正会員」の地位更新に係る審査であったのに対し、2回目以降の会員資格審査は新規正会員申請校に対する入会審査であった点において、両者の性格は異なっていた）。

ところでこの時期、大学を対象とするアクレディテーションに向けた条件整備の一環として、大学基準協会は、そのための準拠規範である「大学基準」を5次に亘って改正した。このうち、重要な改定として挙げられるのが、一般教養科目について「文科系」学生、「理科系」学生の扱いが区々に分かれていたのを一本化するとともに、外国語に関する独立の規定を設けた1950年6月改定、「一般教養科目」を「一般教育科目」へと文言変更するとともに、一般教育の内容とその卒業所要単位に関し、医学部・歯学部について他

の学部と異なる扱いをすることを許容する規定を新設した1951年6月改定である。

さて、大学基準協会の創立総会で採択された「大学基準」の「備考」中には、「大学院に関する基準は別に定める」との一文が盛り込まれていた。これを受けて協会内部で、その在り方を鋭意検討した後、1949年4月に「大学院基準」の決定を見た。同基準により、「修士」という名の大学院中間学位が新設されたほか、修士課程、博士課程のいずれもが、研究者養成を目的とするものとして位置づけられた。この「大学院基準」は、「大学基準」の場合同様、文部省・大学設置委員会により「大学院設置基準」として採択された。同基準は1955年6月に改定され、それまで大学院の目的が研究者養成に特化されていたのを改め、修士課程に研究者養成と高度職業人養成という二様の目的を付与した。

以上見た活動以外にも、大学基準協会は、大学教育の豊かな発展に貢献することを目指して、専門分野別、課題領域別に独立した委員会を設け、専門的視点に立脚しつつ国内外の大学制度や大学における教育研究の在り方に関する調査研究を行いその成果を公にしてきた。大学基準が新制大学の教育課程の重要な柱として「一般教育（養）」を導入したことに伴い、教養的な教育の在り方の周知・浸透を図るために三次に亘り『大学に於ける一般教育』を公表した（最終版は、1951年7月）のが、そうした活動の典型例である。上記「大学基準」の諸改定は、一般教育に関わるこうした多様な調査研究の成果を、適格判定の準拠規範である「大学基準」に逐次反映させることを目的になされたのである。

3. 大学設置基準省令化以降、相互評価システム構築に至る時期まで（1956年～1993年）

(1) 背景

冷戦構造を背景に日米同盟が一層強化されていくという国際情勢下にあつて、我が国統治の仕組みを見ると、分権体制の見直しや政府の権限集中と併せ、規制を通して民間の活動に調整や統制を施すという行政手法が制度化されていった。しかしながら、そうした統

治システムに対しては、後に鈴木・臨調路線に沿った各種提言を通して見直しがなされた。我が国経済に目を向けると、1950年代以降、いわゆる高度経済成長期を迎え、右肩上がりの成長を遂げ、その後紆余曲折があったものの、1990年前後のバブル崩壊まで高い経済成長を維持し続けた。

そうした急速な経済発展を背景に、豊かさを「学歴」によって獲得しようとする社会意識の変化に伴って、大学への進学熱が急激な高まりを見せていった。しかしそれは私立大学の肥大化とともに、マスプロ教育の弊害をも惹起されるなど、教育条件の劣化を広範に亘ってもたらした。これに対する学生層の不満は、日米安全保障条約改定期に高揚した政治運動が大学内に持ち込まれたことと相俟って高揚の一途を辿り、1970年代に入ると熾烈な学園紛争が我が国大学全体を席卷するところとなった。

その後、大学教育の劣化に対する懸念は、社会全体で共有されることとなり、「計画」に基づく高等教育の量的整備が重要な政策課題として位置づけられたほか、私学経営の安定化や私学の教育研究条件の維持・向上を図ることを目的に、1975年7月、私立学校振興助成法の制定を見た。そのおよそ10年後、高等教育の弾力化、個性化、多様化を標榜する中曽根・臨教審路線の具現化が制度面で推進されていく中で、高等教育政策の関心は、高等教育の自由度を高めることと表裏一体の関係にあるものとして、次第に大学評価、大学の質保証の在り方へと移行していった。

(2) 大学基準協会の活動

大学基準協会の「大学基準」が同協会のアクリディテーション基準であるにとどまらず、大学設置認可の準拠規範であるとの建前が崩壊する事態が生じた。それが、1956年10月の大学設置基準の「省令化」である。同年には、地方教育行政法の制定によって教育委員会を中央政府の統制下に置くなど、政府権限を強める制度改正が幾つかの行政領域で行われた（いわゆる「逆コース」と呼ばれるもの）。そこで、大学設置基準の「省令化」も集権化に向けた国の一貫した方針に呼応するものであったと評価する向きもある。しかしながら、量的基準をもたない「大学基準」は、設置認可基

準という建前とは裏腹に、それは文部省内ではあくまでも大学基準協会への入会基準として認識される一方で、実際には同基準に代わる審査内規が初期の段階から設置認可の際に用いられており、その省令化は建前と実体を整合させようとしたものに過ぎない、とする見解の方がより説得力あるように思われる。省令「大学設置基準」には、当時の経済成長を牽引した産業界の要請に配慮した措置も法定化され、「基礎教育科目」を低学年時に開設することを認めるなど、概して専門教育重視の課程編成を可能ならしめる内容のものとなった。

大学基準協会の「大学基準」が、省令「大学設置基準」の制定に伴い、設置認可基準としての性格を失ったことは、大学基準協会の活動に大きな負の影響を与え、その後、同協会は、相当の期間、活動の沈滞期に入り暗中模索の道を歩むことを余儀なくされた。省令「大学設置基準」の制定以降、相当長期に亘り「大学基準」の改定がなされなかったことが、その証左である。

大学基準協会は、「第一回会員相互資格審査」を実施して以降は、学部登録制を基礎とした本協会への入会審査という方式による適格判定活動を行っていた。同方式にあつては、大学基準に適合する学部を1学部有するだけで大学基準協会の正会員校となることが可能で、それ以外の学部については大学基準への適合審査を随時受けることを通じて、当該学部が「学部登録」される仕組みとなっていた。しかしながら、大学設置認可基準としての建前が崩れた「大学基準」への適合審査に我が国大学関係者はさほどの関心を示さなくなったと見えて、長期間に亘り、大学基準協会の正会員校数、登録学部数は漸増するにとどまっていた。ただ、こうした状況下にあつたにもかかわらず、その資格審査を掌る判定委員会は常置委員会として継続設置・運用されるなど、適格判定の仕組みそのものが整理・廃止されることはなく、このことが同協会の大学評価機関としての復権につながる遠因となった。

このように厳しい「冬の時代」に遭遇したとは言え、大学基準協会は、手をこまねいてひたすら、その時代が過ぎ去るのを待っていたわけではなかった。同

協会は綿密な計算の下に、将来発展に向けた活路の探查を行っていたのである。

1959年12月、大学基準協会は、それまでの任意団体から「財団法人」へと組織の転換を図った。同協会は、既に自己所有を前提とした土地・建物の取得準備を進めていたが、財団法人化は、財産取得に伴う免税措置の可能性を探る中で浮上した構想であった。大学基準協会が、財団法人化を目指した所以は、我が国高等教育が量的拡大の方向へと向かっている状況にあることを踏まえ、そうした時代の到来を見据えて大学の質的向上を図るという基本的使命を達成するため、同協会の基盤を財政面で充実・安定させることが不可欠であるとの強い共通認識が当時の協会首脳の間で醸成され、それが組織原理を転換させる大きな原動力となった点に求められている。このことは、「財団法人大学基準協会設立趣意書」（1959年6月27日）記載の文章からも確認できる。

ところで大学基準協会は、文部省が「大学設置基準」に拠って大学の質を判定することとなった現状を受入れつつも、大学の質保証と改善・向上へ向けた支援の方途を摸索する中で、「大学基準」の在るべき姿についての検討を「基準委員会」を軸に間断なく行っていた。そして1970年11月に「大学基準と大学設置基準のあり方について」を取りまとめた。その中で「大学基準」を「向上基準」として位置づけその具体化を図る方向で同規定の見直しを行うとともに、それらは「静的な面」と「動的な面」の二面的性格が併有されるよう定められるべきことが強調された。そうした方針の具体化を受け、1953年6月以来、実に18年の歳月を経た後の1971年5月に「大学基準」の全面改定がなされた。この改定によって、「大学基準」の向上基準としての位置づけが明確化されるとともに、省令「大学設置基準」との有機的関連性が強調され、大学設置基準を踏まえ「その上に立って大学の改善向上を志向」する点に「大学基準」の本質が求められるとした。また、この改定により、同基準の徹底的な簡素化が図られ、各規定の具体的な内容説明は挙げて同基準「解説」部分に委ねられた。そして同時期の1974年5月と1979年5月の2次に亘って一部改定が行われた。

大学基準協会は、その後も、大学基準の在り方や大学設置基準の改正動向などを見据えつつ、1985年7月に学制研究委員会「学制に関する問題点」を、1986年11月に専門教育研究委員会「大学における専門教育の改善充実について」を公にした。前者の報告書は一般教育と専門教育の関係、学部と大学院の接続問題を、後者の報告書は学部教育課程における専門教育を取り巻く課題を扱っており、当時の政府審議機関であった後述の臨時教育審議会、大学改革協議会の審議にも大きな影響を与えた。

さて、「大学基準」の全面改定に係るものと同様の動きは、「大学院基準」についても見られた。

既に見たように、大学基準協会は「大学院基準」を設定するとともに、それは「大学院設置基準」としての位置づけを与えられていたが、1974年6月の省令「大学院設置基準」の制定に伴い、「大学基準」の場合同様、設置認可基準としての機能を喪失した。

こうした状況の中、長い「冬の時代」を脱し、活動期に向かう兆候の見られた大学基準協会は、省令「大学院設置基準」の出現に対処すべく1974年7月には「大学院問題研究委員会」を設置し、大学院の教育研究の在り方とこれを支える諸条件に関わる改善策を検討した。そして我が国大学院の運用実体に係る調査結果等を踏まえ、3次に亘り協会独自の立場から提言を行った。

大学基準協会は上記「大学院問題研究委員会」の審議と並行させて、同委員会の審議の成果を適宜取り入れながら、省令「大学院設置基準」の制定から間もない1975年5月、全面改定を見た「大学院基準」を決定した。1975年大学院基準は、1971年大学基準の場合同等、同基準を構成する条項の大綱化が図られるとともに、省令「大学院設置基準」の存在を前提に、それは専ら「向上基準」として性格づけられた。

さて、大学基準協会は、上記に見た「大学基準」の改定活動を再開させた時期に併せ、理事会・常務役員会を軸に、大学基準協会の基本的使命を実現するため、会員校に対する「アフターケア」の在り方を含め、大学の改善・向上に関わる新たな方途についての検討を開始した。この時期は、私学振興助成法による

私学助成が開始された時期とも重なり、「学園（大学）紛争」終息後の大学の教育研究環境の十全な整備が喫緊の課題であるとの認識が文教当局のみならず、大学や社会の間においても共有されていた。

大学基準協会はそうした大学や社会等の要請を踏まえつつ、大学の質の向上を担保していく上で大学自身による「自己評価」が不可欠であるとの認識の下、1979年9月にその在り方を審議・検討するため「大学自己評価研究委員会」を設置した。そしてその検討結果を踏まえて、協会の正会員校を対象に、自らが設定した自己評価項目の妥当性を問うアンケート調査等を行った後、1986年12月、「大学自己評価の実施方法に関する検討結果について」を公にした。そこには、まず大学の個別的自己評価の定着化を図り、その後に「大学基準協会による評価を開始する」とする重要な一文も含まれていた。そして、大学基準協会として「大学評価」に係る新たなチャレンジの実現に向けて、同協会の活動の在り方を抜本的に見直すべく、1986年2月に「本協会のあり方検討委員会」を設置しその検討に着手した。

自己評価に係る上記報告書が公にされるおよそ2年前には、総理府内に「臨時教育審議会（臨教審）」が設置され、1986年4月には「第二次答申」が公表されて、大学設置基準の大綱化・簡素化、個別大学の自己評価の定着化と大学団体によるアクレディテーションの実施、大学基準協会の活性化、等の諸改革の方向性が示された。大学基準協会の自己評価システムに係る上記提案や「本協会のあり方検討委員会」設置の動きは、そうした臨教審「第二次答申」の趣旨に呼応したものであった。

このように大学基準協会が、協会活性化の方向性を模索する中、1987年9月に発足した大学審議会は、1991年2月に「大学教育の改善について（答申）」を公表し、自己点検・評価制度の確立の必要性とともに、その客観性を担保するシステムの構築に向け大学基準協会が積極的役割を果たすことへの期待を表明した。この時期、すでに同協会が1990年2月に公にした「本協会のあり方第二次中間まとめ」において、協会加盟時の会員資格審査のほかに、加盟後の会員大学を

対象とした「年次報告」、「定期的評価」をシステム化する構想を打ち出していた。加えてそこでは、そうした大学への「評価」と文部省の「視学委員」制度との調整方についての提案も行っていた。一方の文部省も、上記・大学審議会答申の提言に依拠して、1991年6月、大学設置基準の大綱化を内容とする法改正を行うとともに、その中に自己点検・評価に関する努力義務規定を新規に盛り込んだ。

大学基準協会は、大学審議会の諸提言や大学設置基準の改正動向を見据え、1992年5月、協会の会員大学向けに『大学の自己点検・評価の手引き』を編纂しこれを配布した。ところが、同書が専門誌にとどまらず全国紙で取り上げられ、さらにはテレビの全国ニュース報道でも大々的に取り上げられたことから、大学関係者のみならずそれは広く社会に流布され周知されることとなった。

さらに、大学基準協会は、協会がそれまで連綿として実施してきた適格判定活動の豊富な経験を踏まえつつ、米国のアクレディテーション・システムの調査研究の成果も取り入れながら、1993年4月、本協会のあり方研究委員会「本協会のあり方に関する第三次中間まとめ－『加盟判定審査』と『相互評価』のあり方を中心として－」を取りまとめこれを公表した。それは、大学基準協会が、大学の「自主的努力と相互的援助によってわが国における大学の質的向上」を図るという基本路線を堅持しつつ、登録学部制を軸とした入会資格審査に限定してきた従来の適格判定制度を転換し、入会後の大学の質を定期的に評価することを内容とする質保証システムを構築・運用する決意表明としての意義をもつものであった。

4. 相互評価システム構築以降、認証評価システム始動前夜まで（1994年～2003年）

（1）背景

戦後、我が国政府は、日米同盟の強化と産・官の強固な連携を軸に、高度経済成長路線を突き進む一方で、同路線の遂行に伴う社会的ひずみを是正するための施策も打ち出していた。一見、相矛盾するかのような上記政策は、経済の発展と国民生活の安定を、民間

の間での競争を通じた需給バランスに委ねるのではなく、経済活動を通じて顕現した正・負の結果について、官の手でその調整を図ることを志向したものであった。それは「小さな政府」から「大きな政府」へという国家像の転換とも符合したものであった。しかし、官の庇護下で経済活動が展開されてきたことに注目して、それまでの我が国経済システムを「護送船団方式」と揶揄する向きもあった。こうした政府の政策に対しては、我が国財政構造の赤字体質を常態化させるとともに、政府主導で経済の需給調整が図られることに伴う、経済や社会の活力の減退化につながることを危惧する指摘も数多くなされた。

そうした経済社会の閉塞状況を打破する一環として、中曽根政権以降、「国鉄分割民営化」や「三公社民営化」等の民営化路線が推進されたほか、銀行、保険、証券の各金融分野における金融緩和（「金融ビッグバン」）に代表される規制緩和に係る政策路線も強力に推し進められた（この時期、大学の設置認可手続等の簡素化も図られた）。2001年1月には、行政のスリム化と機動性の確保を旗印とした行政改革の一環として、中央省庁再編が実行されその再編過程で現在の文部科学省が誕生した。

そして小泉政権の誕生に伴い、「『官』から『民』へ」、「『競争』と『評価』」、「『選択』と『集中』」という政策スローガンの下、いわゆる小泉構造改革が強力に展開されることとなった。同改革は、「規制改革」の推進という方式において行われた。「規制改革」が従来の「規制緩和」と大きく異なる点は、「規制緩和」が規制のレベルを引き下げることが眼目としていたのに対して、「規制改革」は規制の緩和にとどまらず、市場競争原理が有効に働くような環境を政策的、制度的に創設しその継続を確保しようとする点に特徴があった。

（2）大学基準協会の活動

既に見た1993年4月の「本協会のあり方に関する第三次中間まとめ—『加盟判定審査』と『相互評価』のあり方を中心として—」に依拠して、大学基準協会は、新たな大学評価の実施準備を進めていた。その一環として、同協会は、1994年5月、「大学基準」の全

面改定を行った。この改定により、「大学基準」が「大学が適切な水準を維持しその向上をはかるための指針」として設定されたもので、「大学基準協会の行う大学評価の基準」であることが明定された。併せて、そこでは、「大学基準」の向上基準としての位置づけについて、大学評価を行う中で大学の「理念・目的」の成就を規範面から促進・支援することも明らかにした。さらに同基準は、学内に確固とした自己点検・評価の体制の確立を求め、これを大学の組織活動の改善プロセスの中で適切運用することをも求めていた。

こうした作業を経た後の1995年1月、新たな大学評価の解説書である『大学評価マニュアル』を公表した。大学基準協会は、この大学評価システムの周知を図るべく、全国11会場で大学評価説明会を開催した。その後、このシステムの下、大学院研究科・専攻も視野に入れて評価することで内部合意が図られたことに伴い、上記『大学基準』改定と同趣旨の下、1996年3月、従来の「大学院基準」の全面改定がなされた。こうした一連の準備作業終了後に、新たなシステムに基づき、1996年度第1回大学評価が開始された。この新システムの大学評価の特徴は、a) 新規正会員登録のための審査である「加盟判定審査」と、既存の会員校を対象に「第三者評価」として実施する「相互評価」をそれぞれ異なる体制・手続の下で実施することとしたこと、b) 新たなシステムでは、「大学」を総体として包括評価することとなったことに伴い、従来の登録学部制を廃止したこと、等の諸点にあった。なお、『大学評価マニュアル』刊行後に、『大学院基準』の改定が行われたことに伴い、「大学基準」、「大学院基準」のいずれもが掲記された『大学評価マニュアル（第一次改訂版）』を、1997年3月に改めて公にした。

さて、「規制緩和」のうねりが頂点に達し、その潮目が「規制改革」に代わる兆候が見え始めた1998年4月、(旧) 経済企画庁経済研究所・教育経済研究会「エコノミストによる教育改革への提言」が公にされた。そこでは、定員管理を通じた需給調整規制の緩和・廃止、国立大学と私立大学の間の競争条件の改善に加え、「多元的・大学評価」システム構想が提示された。そこにいる「多元的・大学評価」システムとは、消費者

主権を貫徹させるものとして捉えられ、大学基準協会を軸にマスコミ、受験産業などの「民」の組織が担うことが構想された。一方、同年10月の大学審議会「二十一世紀の大学像と今後の改革方針－競争的環境の中で個性が輝く大学－（答申）」も、「多元的評価」システムの創設を提言した。しかしながら、同答申がそのシステムの中心に据えたのは、国の設立に係る「大学共同利用機関と同様の位置づけ」の大学評価機関であった。換言すれば、同答申が「多元的評価」システムの中心に据えようとしたのは、「民」の組織である大学基準協会ではなく、「官」に属する組織として誕生しようとする大学評価機関だったのである。

上記答申が公にされた当初、同答申中に、「大学共同利用機関と同様の位置づけ」の国の機関が大学評価に関わる調査研究を行うことのみ明記されそれ以上の言及はなかったことから、大学基準協会内部において、国主導の機関が大学を直接評価するという仕組みの構築までは企図されていないのではないかと、との楽観的な意見も一部に存した。しかしながら協会首脳部の多くが、a) 国設の大学評価機関が設置されることと、b) その評価対象が国立大学にとどまらず、公立・私立大学をも射程に入れて評価を行うことに同答申の真の意図があること、を明確に認識していたことから、大学基準協会は、こうした高等教育政策にどう臨むべきか、について踏み込んだ議論を行うところとなった。

1956年10月の大学設置基準の省令化以降、相当期間に亘る「冬の時代」を経験してきた大学基準協会はそこから得た教訓を基に、当時の政策に機敏に対処すべく、協会内に構築した新たな体制の下で、これまでの大学評価システムの抜本的な見直しと新たなシステムの下での大学評価の充実策について掘り下げた検討を行った。その検討過程で、大学基準協会の大学評価の在り方に関わる「中間まとめ」を公表するとともに、協会の全会員校を対象に、同中間まとめに対する自由記述方式のアンケートを実施しその意見集約を行った。およそ8か月に亘って周到に行われた審議・検討の後、その成果として公にされたのが、2000年5月の『大学評価の新たな地平を切り開く（提言）』であった。

同『提言』は、15の章立てで構成され、その中身は、「大学評価の背景・意義とその類型」、「評価基準・評価指標のあり方」、「加盟判定審査と相互評価のシステム改革」、「大学評価の組織体制の改革」、「大学評価の実施プロセスの改革」、「大学評価とその結果の公表法」、「大学評価結果の効果」など広範に亘っていた。同提言の特質は、a) 相互評価の受審周期を原則7年とすること、b) 成果目標や推奨モデルを重要な評価の指標とすること、c) それまで特に必要な場合のみ行っていた「実地調査」を大学評価のプロセスにおける不可欠の要素として組み込むとともに、d) 異議申立制度を創設することとしたこと、e) 大学評価プロセス中に、外部有識者の参加を仰ぐ仕掛けを新設することとしたこと、f) 教育プログラムや資格のグローバル化の進展を見据え、国際的通用力を意識した評価システム改革の方向性を鮮明に打ち出したこと、などの点にあった（最後の大学評価のグローバル化の視点は、大学基準協会が1996年3月に「高等教育質保証機関国際ネットワーク（INQAAHE）」に加盟していたことと無関係ではなかった）。

2001年5月、大学基準協会は上記提言を具体的に実行するために、「新構想の大学評価に関するアクション・プラン（その1）－『大学評価の新たな地平を切り開く（提言）』を受けて－」を公表した。そして、同構想に依拠した大学評価が2003年度より始動することとなった。新構想の大学評価の特質は、a) 大学を一つの単体として包括的に評価することを内容とする「機関評価」を原則としつつ「相互評価」に限り、弾力的に「教育プログラム評価」を加味した評価形態をとることができるものとしたこと、b) 主要点検・評価項目を、大学として具備すべき基本要件からなる「(A)群」、教育研究等における活動の適切性を検証するために設定された「(B)群」、特色ある制度措置を導入した大学に同制度の有効性を評価してもらうために設定した「(C)群」の3つの範疇に分類するとともに、「加盟判定審査」では「(A)群」を、「相互評価」にあつては「(A)群」、「(B)群」を必須の評価項目として、二種の審査・評価における点検・評価項目の差異化を図ろうとしたこと、c) 大学基準協会

の大学評価を通じて「基準適合」の認定を受けた大学に対して、認定の効果が継続する期間を明示した大学基準協会のロゴ付きの「認定マーク」の使用を認めるようにしたこと、などの諸点に見られた。

2003年度から始動した上記「新構想の大学評価」は、大学の個性や特色に配慮した点検・評価項目の活用を指向するとともに、評価結果の効果が期限を設けてこれを社会に公表する仕組みを開発するなど、米国型のア krediteーション・システムの利点を積極的に取り入れようとしたものであった。このように大学基準協会の大学評価システムが、周到な準備の後、大胆に改変されたが、そうした改変の原動力が、2000年3月改正の国立学校設置法に設置根拠をもち、2003年度より本格稼働することとなっていた「大学評価・学位授与機構」を大学評価分野における協会の「対抗軸」であると位置づけていた当時の協会の強い危機感に由来したものであったことは間違いない。

さてこの時期、小泉政権の下で推進された「構造改革」の影響が高等教育分野にまで及んだことに伴い、我が国高等教育政策は新たな段階に突入した。

内閣府に置かれた総合規制改革会議は、2001年12月、「規制改革の推進に関する第一次答申」を公表した。同答申は、a) 大学の自由度を高め競争的環境の形成に向け大学設置等の規制を緩和する一方で、定期的なア krediteーションとその結果公表を通じて大学の質を担保する制度を創出すること、b) ア krediteーションを実施する機関は、文部科学大臣の認可を得て、その活動を開始・存続できるものとする、等々の提言を行った。そして総合規制改革会議や経済財政諮問会議により、高等教育分野に「競争と評価」の原理を導入することを求める提言が相次いでなされる中で、2002年8月、中央教育審議会「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について（答申）」が公表された。同答申はそこで、a) 大学の設置認可の弾力化を進めることと表裏一体の関係において、設置後の状況を第三者が継続的にチェックする体制を整備すること、b) 一定の要件を充たした第三者評価機関を国が「認証」する仕組みを創設すること、c) 大学全体を評価する機関別評価について、全ての大学が

「認証評価機関」の評価を受けることを義務化すること、等の重要な提言を行った。この提言を具体的に実現するために、2002年11月に学校教育法の改正が行われ、認証評価の仕組みが法定化された。そして、2004年からの同制度の始動を控え、認証評価機関の最有力候補であった大学基準協会は、2003年度一杯、そのための準備に忙殺された。そうした準備作業の一環として、「大学基準」、「大学院基準」の再定義と見直しを行った上で、学位レベル別の評価基準としての位置づけをもつ「学士課程基準」、「修士・博士課程基準」を新たに決定した。

ところで、国レベルで上記法令改正に向けた動きが加速する中、大学基準協会は、2002年7月、「高等教育質保証機関国際ネットワーク (INQAAHE)」と共同で、大学教育の国際的質保証に関する「東京宣言」を採択した。同宣言において、a) 大学基準協会が INQAAHE の枠組みを通して大学教育の質保証に貢献すること、b) 我が国大学の国際的通用力を高めるため協会として大学評価システムの高度な改革に取り組むこと、を強調した、この宣言を通して、大学基準協会は、国内外の期待に応えるべく、改革を繰り返しながら国際的に通用する大学評価システムの開発とその効果的な運用に邁進することを高らかに宣言したのである。

II. 各期間における大学基準協会の活動の特色と大学評価活動の変容

本稿は、冒頭に述べたように、大学基準協会の成立前後の時期から、2004年8月に本協会が我が国初の認証評価機関として認証される前夜までの時期を対象に、大学評価を軸に展開してきた協会活動の航跡を明らかにすることを企図するものであった。

このうち第1期「大学基準協会成立前後（1946年～1948年）」は、憲法原理の転換に伴い、当初 CI & E の主導の下、高等教育政策は民主的で開放的な施策として具体的に展開されていたが、北東アジア情勢が緊迫の度合いを増す中で、占領政策は大きく転換され、高等教育政策においても「大学の自治」へ負の影響を及ぼしかねない大学管理体制の創出を指向する計画が

政府によって示された。

「大学連合自治」の確立を標榜する大学基準協会は、その発足当初より国から一定の距離を置きつつも、大学の設置認可の準拠規範を文部省と共有し、同省の認可行政に能動的に参与することと併せて、認可後の大学の質保証を同協会が主体的に担うことで関係者間の大方の合意が図られていた。その一方で、「大学の自治」の核心をなす「教授会自治」の縮減と国立大学等への統制強化を模索する政府の動きに対しては、自律的な大学団体の立場からそれに慎重な姿勢を崩すことはなかった。

第2期「大学基準協会成立以降、大学設置基準の省令化直前の時期まで（1949年～1955年）」は、政府の下で「大学の自治」の見直しを迫る施策が徹底的に推し進められようとする中、大学基準協会は、設置認可の準拠基準とアクレディテーション基準の二つの性格を併有する「大学基準」に則って、初回の「適格判定」活動を行う準備を進めていた。その準備過程で、「大学基準」の改定を重ねるとともに、新たに「大学院基準」も決定した。併せて、新制大学の教育課程の重要な柱である「一般教育（養）」の在るべき姿を考究し、そのための解説書も公にした。

大学基準協会は、1951年～1952年の2年に亘り初回の「適格判定」である「第一回会員相互資格審査」を実施したが、それは既存会員に対する「会員資格」の再審査であり、その準拠規範として活用された「大学基準」は、「アクレディテーション基準」としての役割を遺憾無く発揮するところとなった。

第3期「大学設置基準省令化以降、相互評価システム構築に至る時期まで（1956年～1993年）」は、活動の停滞局面を経てその復活を遂げるまでの大学基準協会にとって激動の時期であった。

冷戦構造の下での国際情勢の不安定化、右肩上がりの経済成長を誘引するとともにそれに伴うひずみの是正を図るための行政の広域化・肥大化といった統治システムを取り巻く環境・条件の変化の下で、行政権限が政府に集中したが高等教育分野もその例外ではなかった。しかしながら、公財政赤字の縮減化に向けて、次第に「小さな政府」を指向する政策へと政府の

方針が転換し、高等教育分野にも規制緩和の波が押し寄せてきた。

1956年の「大学設置基準」の省令化は、大学基準協会の「大学基準」から設置認可基準としての性格を消失させる効果をもつものであった。このことは、「大学基準」こそが事前審査、事後評価の両方の準拠基準であり続けると信じて疑わなかった大学基準協会関係者にとっては大きな衝撃あつたらしく、これ以降の相当期間、適格認定活動、基準改定活動の双方の活動が大きく停滞した。

しかしながら、規制緩和路線の中で大学設置認可に係る基準や行政手続の弾力化・簡素化が高等教育政策の中で指向される中で、大学基準協会は、「大学基準」の向上基準としての位置づけを明確化するとともに、各大学の自己点検・評価を支援し、上記「大学基準」に即して各大学の点検・評価の客観性を担保する方向性を模索するようになった。この時期を境に、大学基準協会は高等教育界において奇跡とも言える復活を遂げ、我が国の伝統ある「大学評価」機関として社会の脚光を浴びるようになった。

第4期「相互評価システム構築以降、認証評価システム始動前夜まで（1994年～2003年）」は、学校教育法に依拠した認証評価の始動を控え、大学基準協会の活動が更なる充実・発展の方向に向かおうとする時期であった。

小泉構造改革路線の政治スローガンの一つである「『競争』と『評価』」の具現化を求める政策的要請は、高等教育分野にも拡大していった。そして、規制改革推進の立場から、政府・各種審議会は、事前規制の軽量化と引き替えに、事後チェック若しくは事後評価のための組織体制の充実とその効率的運用を関係各方面に求めるところとなった。

こうした政策動向は、大学基準協会の活動にも新たな転機をもたらした。そこで特筆すべき事象は、大学基準協会が入会のための会員資格審査にとどまらずに、それと並行させて既存の会員大学に対する定期的な評価を行う体制と手続をシステム化しその運用に乗り出したことである。加えて、事後チェック機能の重要性を喧伝した当時の政府政策に呼応するかのよう

に、大学基準協会の「大学基準」（及び「大学院基準」）を改めて向上基準として性格づけ、これを「事後評価」のための準拠規範として上記大学評価に臨んだ。2000年3月には、国の大学評価機関としての位置づけを有した「大学評価・学位授与機構」が誕生したが、大学基準協会は、同機構を大学基準協会の「よきライバル」と見做し、更に大学評価システムの改善・改革とその有効性の向上に向けた活動に邁進するところとなった。

この時期以降の大学基準協会の歩みに係る叙述は別稿に譲るが、最後に、グローバル市場を視野に収め「『官』から『民』へ」、「『競争』と『評価』」に裏打ちされた行財政改革が依然として進行途上にあることから、「民」の組織に属する大学基準協会が、高等教育の国際通用力を担保する質保証装置の一層の充実・発展を主導していく状況にいささかも変化はないであろうことを強調しておきたい。

おわりに

冒頭筆者は、多くの人々の人生に浮き沈みがあると述べたが、その一方で、社会を構成する相当数の人々は、あまり波乱のない平穏な生涯を送ることができているのではないかと考えている。そうした生き方こそが、人として「幸せな人生」であると考える人も少なくない。

目を転じて営利、非営利の組織について見ると、営利組織の場合、その組織は、消長・盛衰の波に抗われながら、その時々を生き抜く宿命を負っている。しかしながら、非営利の組織の場合、営利組織とは異なって、その行路は平坦で、期間の長短はともかく、その使命や担うべき役割がある限り存続するし、役割が終えれば消滅する運命にある。その場合、徐々に衰退の道を辿る場合もあれば、突如としてその活動を終結する場合もある。

非営利の組織に属する大学基準協会は、誕生の産声を上げた時期には、多くの役割や期待を担って活発な活動を展開していたが、それも長くは続かず、国内外の情勢変化や高等教育上の政策転換のあおりを受けて、その存在すら人々の意識の彼方に追いやられるよ

うな長い「冬の時代」を経験した。

通常の場合、そうした時期の果てにその組織は消失するものと考えがちであるが、大学基準協会の場合、それとは違っていた。同協会は逆境の中で、その存在価値を「再評価」する時代の到来を固く信じ、財務基盤の安定化に向けた施策を講ずるとともに、人が自身の存在意義や生き方を心の奥深くで反芻するかのように、協会固有の存在意義を来る日も来る日も熟考し続けた。

こうした大学基準協会の「忍耐」を支えたのは、言うまでもなく、協会の崇高な使命の実現を通じて我が国高等教育の自律的な発展を祈念してきた多くの人々の「協会への想い」であった。大学基準協会がその後、不死鳥の如く復活を遂げ、更なる発展に向けて着実な歩を進めることができたのも、そうした先人たちの大学基準協会への熱い想いと血のにじむような努力にあったことを忘れるわけにはいかない。

[参考文献]

- ・高等教育のあり方研究会・生和秀敏編『JUA選書 No.15] 大学評価の体系化』東信堂、2016.10
- ・大学基準協会『大学基準協会の歩みと展望－高等教育の質的転換を求めて－』大学基準協会、2015.5
- ・早田幸政・諸星裕・青野透『高等教育論入門－大学教育のこれから－』ミネルヴァ書房、2010.11
- ・大学基準協会『大学基準協会五十五年史 [通史編・資料編]』大学基準協会、2005.4
- ・大学基準協会企画・編集『大学評価の国際化－大学基準協会主催 高等教育質保証に関わる国際会議・国際シンポジウムの記録－』エイデル研究所、2003.10
- ・大南正瑛・清水一彦・早田幸政『大学評価文献選集』エイデル研究所、2003.1
- ・永井憲一編『日本の学術行政と大学』東京教学社、2002.3
- ・大学基準協会高等教育研究部門編『資料にみる大学基準協会五十年の歩み』エイデル研究所、1997.7
- ・早田幸政『大学評価システムと自己点検・評価－法制度的視点から－』エイデル研究所、1997.4

- ・大学基準協会『大学評価マニュアル』大学基準協会、1995.1
- ・大学基準協会『大学の自己点検・評価の手引き』大学基準協会、1992.5
- ・大学基準協会『大学基準協会十年史』大学基準協会、1957.6

The Trajectory of Japan University Accreditation Association (JUAA) (1946-2003)

— Since the Foundation of JUAA to the Commencement of the Certified Evaluation & Accreditation —

※ Yukimasa HAYATA

[Key Words]

Standards for the Establishment of Universities, Standards for the Accreditation of Universities (JUAA Evaluation Standard), Quality Assurance, Self-Evaluation, Third-Party Evaluation

[Abstract]

The purpose of this study is to consider the trajectory of JUAA since the foundation to the commencement of the certified evaluation & accreditation.

In the first stage (1946-1948), this paper addresses the foundation of JUAA and the establishment of “Standards for the Accreditation of Universities (JUAA Evaluation Standard)”

In the second stage (1949-1955), this paper describes historical sequence of “Primary Mutual Screening” that applies “JUAA Evaluation Standard” to the JUAA’s formal member universities.

In the third stage (1956-1993), this paper argues the situation of the going into decline for the cause of enactment of Ordinance of the Ministry “Standards for the Establishment of universities” and the process of rising through the spread of university self-evaluation at JUAA.

In the fourth stage (1994-2003), this paper explains how JUAA acquired the status of the “Third-Party Evaluation” agency.

Based on the above considerations, this paper demonstrates the historical characteristics of higher education “Quality Assurance” system by JUAA.

※ Professor, Faculty of Science and Engineering, Chuo University