

特集テーマ設定の趣旨 第4期認証評価の課題と展望 —これまでの20年・これからの質保証—

工 藤 潤

大学基準協会常務理事兼事務局長

はじめに

2002年8月に公表された中央教育審議会「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）」（以下、「質保証答申」という。）において、認証評価制度の目的を次のように述べている。

「大学の教育研究活動等の状況について、様々な第三者評価機関のうち国の認証を受けた機関（認証評価機関）が、自ら定める評価の基準に基づき大学を定期的に評価し、その基準を満たすものかどうかについて社会に向けて明らかにすることにより、社会による評価を受けるとともに、評価結果を踏まえて大学が自ら改善を図ることを促す」。

認証評価制度は2004年から開始され、すでに20年が経過した。7年サイクルで展開される機関別認証評価においては、すでに3回の受審を終えた大学も少なくない。

これまでの間、法令改正を通じて認証評価制度改革がしばしばなされてきたが、同制度は、果たして「社会による評価」が実現できる制度として機能し、大学は社会の反応を踏まえて自らの改善につなげるという仕組みとして成り立っているのだろうか。また、わが国全体として見たときに、同制度は大学改革の推進に寄与しているのだろうか。第4期に入る前に、第3期までの認証評価の功罪を明らかにし、第4期を展望するのが、本号テーマを設けた趣旨である。

認証評価制度の導入背景

認証評価制度が導入された背景には、少子化に伴う

多様化した学生に対応して大学教育の質の確保と質の保証が必要となってきたこと、グローバル化が進展し、国際的競争が激化していく中で、国際通用性のある大学の質保証が求められていることなどを挙げられるが、特に、制度導入に大きな影響を与えたのは、国の規制緩和政策である。

内閣府に設置さ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1次答申」を公表し、そこでは、大学・学部設置に係る事前規制を緩和するとともに事後的チェック体制を整備するなど、一層競争的な環境を整備することを通じて、教育研究活動を活性化し、その質の向上を図っていくことが必要であると指摘した。特に、事後的なチェックが機能していないわが国の状況が、大学の教育への責任感の欠如とその質の低下を招来させていること等から、こうした課題への対応方策として、大学・学部の設置等に関する規制を一層緩和するとともに、継続的な第三者による「評価認証（アクレディテーション）」制度の導入などを提言した。この提言で、特に注目する点は、評価結果の公表を義務づけたことにより、大学教育の質に対する社会の判断を助けることで、教育に対する規制の根拠の一つとされる情報の非対称性の存在を解消しようとした点である。こうした措置を講じることで、冒頭に言及した「質保証答申」が示した認証評価制度の目的、すなわち「社会による評価を受ける」ことに結びつくものとなった。

この総合規制改革会議の答申を受けて、文部科学省の中央教育審議会は、大学設置のあり方と第三者評価の導入について具体的提言をとりまとめた、先述の

「質保証答申」を公表した。この答申に基づき、必要な法令改正を経て、認証評価制度がスタートすることとなった。

認証評価制度の特質と課題

認証評価制度は、様々な特徴を有しているが、ここでは特徴に付随する喫緊の課題を抱えているものに限っていくつか取り上げたい。

認証評価制度は、当初より、「国の関与は謙抑的」とすることが前提とされている。大学・学部等の設置認可などの事前規制は法規範に委ねられているが、事後規制である認証評価制度においては、国と相対的独立性を保った認証評価機関が国法と調和した自由度のある自主規範によって質保証の活動を展開している。自主規範の1つである評価基準は、多くの大学関係者の主体的関与のもとで、大学の教育研究の自律的発展を支援するとの観点から、策定・決定される(早田2010、2023)。

認証評価制度は、設置認可のように国による直接規制ではなく、大学セクターによる自主規制と解されており、この自主規制には、「学問の自由」への政府介入阻止や大学の自治を担保する装置としての機能が期待される一方で、厳しい内容・方法を回避する可能性が構造的に存在していることから、自主規制は信頼に値しないという批判を受ける可能性を含んでいるとするデメリットも併有している(林2020)。

現在、大学を評価する機関別認証評価機関は5機関存在している。認証評価機関として認証を得るためには、中央教育審議会に設置される認証評価に関する審査委員会において、認証評価機関に求められる要件の充足状況や継続的評価活動の可能性等について審査される。しかしながら、一旦、認証評価機関として認証されると、その後は、特段の審査はなく、認証評価機関に対して「大学評価基準、評価方法、認証評価の実施状況並びに組織及び運営の状況」について定期的自己点検・評価の実施とその結果公表を義務づけているだけである。

2022年3月に公表された中央教育審議会大学分科会質保証システム部会「新たな時代を見据えた質保証シ

ステムの改善・充実について(審議まとめ)」(以下、「22年審議まとめ」という。)では、内部質保証の機能的有効性や大学の教育研究活動の状況(学修の質や水準、研究環境整備等)に対する認証評価機関による評価は、十分になされていないのではないか、認証評価機関によって評価結果や評価水準の違いが存在するのではないかといった懸念が示された。

認証評価制度の信頼性の確保の観点から、認証評価機関の質の維持・向上を図るうえで、単に、認証評価機関自身の自己点検・評価だけに委ねてよいかどうか、別の新たな仕組みも構築する必要があるか、改めて検討すべきであろう。

次に、認証評価制度の特質2点目は、評価対象を機関別と分野別の2つに大別している点である。先述の「質保証答申」は、大学の専門性を様々な分野ごとに評価する「専門分野別第三者評価」の重要性に言及し、機関別評価とともにその実施を求めつつも、直ちに多くの分野での実施は困難であるとの理由から、当面は専門職大学院から実施することを提言した。また、近年制度化された専門職大学及び専門職短期大学に対して、7年以内ごとの機関別認証評価に加え、5年以内ごとの分野別認証評価の受審を法令上義務づけた。

この分野別認証評価は、当該分野の教育研究の質の維持・向上を図る上で、また、当該分野の学位の質保証を行う上で、重要な制度装置となり得るが、認証評価制度上、分野別認証評価を担う機関は、当該分野の評価基準、評価体制等の評価システムを構築し、文部科学大臣の認証を受けなければならない枠組みとなっている。近年、専門分野は細分化され、そうした分野ごとに専門職大学院や専門職大学が設置されている事例が見受けられ、分野によっては、1校しか設置されていない専門職大学院又は専門職大学も少ない。認証評価制度は、1校しか設置されていない分野であっても、その分野に対応した認証評価機関の設置が必要とされている。こうした制度のもとでは、認証評価機関が安定した評価組織体制、事務局体制、財政基盤を維持することは非常に難しく、評価機関として持続的活動は見込めないという課題がある(工藤2019)。

分野別認証評価を実施していく上で、認証評価機関

側には以上のような課題が存在しているが、分野ごとに認証評価機関の立ち上げを必要とする制度では、そもそもわが国のすべての専門分野を対象とした評価システムの確立は現実的に無理があるのではないだろうか。したがって、当面は、専門職大学院や専門職大学などの職業人養成に力点を置く高等教育機関や職業資格に結び付く分野などに限定していくことが現実的であろう。それ以外の分野については、それぞれの大学の内部質保証システムの中で、分野ごとの評価（プログラム・レビュー）を徹底させていくことが必要である。

最後に取り上げる特質は、機関別認証評価において内部質保証を重視している点である。大学基準協会のように、内部質保証の重要性に着目して、2011年の第2期認証評価から評価基準に定めて評価を実施してきた評価機関もあるが、内部質保証を法令上明確に位置づけて評価対象としたのは、2018年の第3期からである。

大学基準協会では、第2期では「内部質保証の方針・手続、体制の構築」を重視した評価を実施し、第3期では評価の着目点を深化させ、「内部質保証システムの有効性」の評価を実施することとした。しかしながら、第3期に入ってから、大学の自己点検・評価報告書や認証評価結果を概観すると、認証評価受審の1、2年前に内部質保証体制を構築している大学が少なくない。また、評価結果報告書において、「内部質保証の方針・手続、体制の構築」について、その不備を指摘されている大学が目立っている。これは大学基準協会の例であるが、内部質保証については、各認証評価機関によってその定義や評価基準が異なっており、また内部質保証に対する評価結果等を見る限り、内部質保証の評価水準も異なっている。そうした状況下において、「22年審議まとめ」では、大学の負担を考慮して、「認証評価で内部質保証の体制・取組が特に優れていることが認定された大学に対しては、次回の評価においてその体制・取組が維持・向上されていることを確認しつつ、評価項目や評価手法を簡素化するなど弾力的な措置を可能」とする方向が示されたが、過度に大学の負担を考慮するあまりに評価水準を低下させてしまうことのないよう、各認証評価機関は留意が必要

である。

おわりに—各認証評価機関の第4期機関別認証評価の方向性—

現在、設置されている5つの機関別認証評価機関は、文部科学大臣に認証された年がそれぞれ異なることから、各認証評価機関にとってサイクルの算出も異なっている。最初に認証を受けた大学基準協会は、認証評価制度導入に合わせて評価を開始したので、2025年が第4期の1年目となる。認証評価制度を振り返ると数次にわたり改革が行われ、その都度法令改正がなされてきた。制度導入当初、機関別認証評価で求められる項目として、「教育研究上の基本組織」「教員組織」「教育課程」「施設及び設備」「事務組織」「財務」「その他教育研究活動等に関すること」の7項目を定めていたが、その後、「卒業の認定に関する方針、教育課程の編成及び実施に関する方針並びに入学者の受入れに関する方針」「教育研究活動等の状況に係る情報の公表」「教育研究活動等の改善を継続的に行う仕組み」（内部質保証）が追加された。また、評価プロセスにおいて、設置計画履行状況等調査の結果と認証評価を連動させたこと、高等学校、地方公共団体、民間企業その他の関係者からの意見聴取を取り入れること、等が認証評価機関に求められるようになった。加えて、評価機関が設定した評価基準への適否の判断は、制度導入当初は、各認証評価機関が任意に行っていたが、2018年から適否の判断が法令上義務付けられた。

さらに、「22年審議まとめ」に沿って新たな評価項目（「継続的な研究成果の創出のための環境整備」「学修成果の適切な把握及び評価」）が加わり、細目省令の改正がなされた。また、2022年の大学設置基準の大幅な改正は、当然、認証評価に影響を与えることとなる。こうした諸々の点も踏まえて、各認証評価機関は認証評価システムの改革を進めていかなければならない。

しかし、大学の評価は、大学全体に求められる共通的事柄（法令要件など）を評価すればよいものではない。むしろ法令要件は、外形的な規範が多く、その部分の評価に注力しすぎると大学の画一化を招く可能性

がある。大学評価で重要なことは、当該大学の理念・目的、使命に基づいて、教育研究活動が展開され、大学運営がなされているかという当該大学固有の観点で評価することである。つまり、当該大学が希求する重要な価値を評価者側が理解し、多様な発展に寄与していくことに、大学評価の意義が存在するのである。

【参考文献】

- 早田幸政「解説―「大学の自治」と高等教育の規範体系」、『大学関係六法（編集代表 早田幸政）』エイデル研究所、2010年9月
- 早田幸政『グローバル時代における高等教育質保証の規範構造とその展開』中央大学出版部、2023年11月
- 林 隆之「大学評価20年」、日本高等教育学会編『大学評価 その後の20年』（高等教育研究第23集）、日本高等教育学会、2020年7月
- 工藤 潤「認証評価制度改革の方向と課題」、『IDE現代の高等教育』第609号、IDE大学協会、2019年4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）」、文部科学省、2002年8月 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020801.htm
- 総合規制改革会議、「規制改革の推進に関する第1次答申」、内閣府、2001年12月 <https://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/011211/>
- 中央教育審議会大学分科会質保証システム部会、「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について（審議まとめ）」、文部科学省、2022年3月 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1411360_00012.html