

## 【瀧澤】

今日は、テーマを認証評価としております。「認証評価第2期目の課題」とタイトルをつけておりますが、ご承知のように平成16年にこの制度が始まりまして、丁度7年の1期のサイクルを終えた段階であります。そういうことで、各評価機関それぞれに2期目を目指して、システム全体の見直しの議論を盛んにやっていたわけではありますが、大体新しい方向も出すことが出来まして、新しい評価は何を目指すのかというようなテーマでシンポジウムや講演会など盛況のようであります。

認証評価の関係で新しく高等教育質保証学会が発足しまして、その第1回目の大会が近々行われます。このように今、改革の課題として教育の中身自体が中心になっているということは、なかなか今までの大学の歴史ではなかったのではないのでしょうか。結局はグローバル化とかユニバーサル化といった変化と深く関わって質の問題が表面化してくるといのは、不可避の状況であったと思います。

平成20年に学士課程教育の構築ということで、中教審の答申が出されましたが、それも質の問題の改革です。これはいま急展開しているという状況だと思います。その中には今までのやっていることの見直しだけではなくて、新しい課題もいくつかございます。新しい問題といえば、分野別の評価です。今、分野別の評価の在り方について、日本学術会議でご検討が進んでいるということでもあります。それから、アウトカム評価を重視していく、これも国際的な動向になってきているということで、これにも対応していかなければならない。2期目の問題というのは、色々と大きな問題があると思います。

今日は、2期目の課題は何かというテーマですが、大きな問題として1つは分野別評価の在り方です。今日は、日本学術会議の関係している委員会におきまして、中心的な取りまとめ役をしていただいている日本大学の広田先生においでいただいております。

それから、このようなグローバル化した問題との関連ということで、世界の各国における質保証の在り方の動向というのも常に興味を持ってフォローしなければならないということだと思います。そういうことで、諸外国の状況につきまして私どもの研究所の研究者をしていただいています、日本大学の羽田先生と大学評価・学位授与機構の森先生にお話

しをいただきます。2期目の問題というのは、難しい問題がまた更にあるように思いますが、今日のお話を元に皆さま方のご議論を通じまして、一層深い理解にいたりたいと思っていますところでもあります。よろしくをお願いします。

それではまず私から、見直しということがどのような考え方で行われているかを、お話しさせていただきます。

資料に「認証評価Ⅱ期目の課題」としてあります。まず、Ⅰ期目の問題意識とはどういう問題があり、どういう問題意識をもって見直しを始めていたかということをお願いしたいと思います。

認証評価というのは基本には自己点検・評価というものがあって、それを土台にして評価するということになっているわけではありますが、肝心の自己点検評価というのが趣旨通りにうまく行われているかという、その辺が一番問題でして、認証評価の側の苦労もその辺にあったわけです。これは、評価の後で評価委員の先生方にアンケートをとりますと、異口同音にそういう問題が出てくるわけです。それだけではなくてご承知のように、平成10年に大学審議会の「21世紀の大学像と今後の改革方策について」というものがございましたが、そこでも自己点検評価について色々な問題を投げかけていました。資料に括弧書きで、その時の答申の文言になりますが、「自己点検・評価という形式には、実質的な評価を行う上で限界がある」という言い方までしているわけです。自己点検・評価には限界があり、それだけではその質保証ができないといったような表現がかなり重大な問題だと思います。

したがって資料にありますように、「透明性の高い第三者評価を行うとともに、・・・」と書いてあるわけです。これは、国立で作ろうという話になっていたわけですが、そういうものがなければ駄目だという答申ですから、これは自己点検・評価の見方というのが、がらっと変わらざるを得ません。そういう意味では、非常に問題の多い答申であったと思います。

それでは、私どもの方で問題意識としてありましたのは、自己点検・評価がうまく機能していないことについて、どこに問題があったのかということです。それについて、資料の

②に書きましたように、評価システムの側に色々な問題があったのではないかという認識をもっていたわけです。自己点検・評価が社会に対して、説明責任を果たすようなものになっていない。客観性について信頼されるようなものになっていない。それから、大学の改革にうまく繋げるといことができていない。一体どうしてそういうことになったのか。結局、自己点検・評価というのは、自主的にやらなくてはいけないわけですが、そういうものになっていなかったということです。なぜかといいますと、認証評価の側にも責任があったのではないかと感じるわけであります。というのは、認証評価の時に自己点検・評価の報告書をいただいて、認証評価の評価をやるわけですが、自己点検・評価をやってお出しになる大学の方の考え方としては、そこで適合の評価を受けることが大事ですので、社会に対して説明をするという認識になかなかならず、評価機関に対して説明をすることになってしまいます。それは、大学だけの責任とはとても言えないことで、やはり認証評価のシステムに問題がある。これは後程、改善の方向のところでも申し上げたいと思います。

今のシステムは、まさに自己点検・評価を認証評価のための道具に使っているのではないかと思います。なぜかと言えば、自己点検・評価は、どういう観点で評価するのか、何を評価するのかといった評価の基準や視点というものは本来自分で決めるべきものです。しかし、認証評価の時は、認証評価機関から渡された点検項目、基準で評価をする。それから自己点検・評価ですから、最終の評価をしなくてはいけないわけですが、いま認証評価機関が大学からいただいている報告書というのは、評価をしていないわけです。というのは基準に基づいて基準を満たしている、満たしていないという判断はしていないわけです。要するに、現状はどうかという説明をするに留まっているわけです。ですから、それだけでは社会に対する説明にはならない。そのため、社会に対する説明責任という自覚がうまく出てこないわけですから、客観性に対する責任、透明性に対する責任というものもあまり身につけていない。認証評価機関にいかにもうまく説明するかということが中心になってしまいます。

一番大事なことは、その辺の仕組みを変えることではないだろうかという認証評価機関側の共通的な認識であったと思います。私は日本高等教育評価機構に関係をしていて見直しの

検討をやっておりましたが、この機関だけではなくて大学基準協会をはじめ、大体同じような認識であったように理解しております。そういうことで、認証評価の時にやる自己点検・評価というのは、本来の自己点検・評価ではなくて、認証評価のためにやる仕組みになってしまい、それをなんとかしようということが1つの問題でした。それで資料②の下の方に書いてありますように認証評価というのは、「大学が自ら行う点検及び評価の結果の分析・・・」に基づいて評価するというわけです。ですから、この結果に基づいて分析をするということの理解も、結局その認証評価機関が直接大学に立ち入って大学の状況を自分で調査をして、評価をするということではないはずです。ですから直接評価ではなくて、むしろ間接評価とっていいような関係であるはずですが、その辺の認識は十分になっていなかったと認証評価機関側にもあまりはっきりしていなかったと思います。それが、自己点検・評価というのが、なかなか本来の評価になり得なかった一番の問題だったと思います。

それともう1つは問題意識として、よく評価疲れということが言われました。評価疲れというのは、大学の本来の教育研究に支障が多くなっては困るということです。評価のために教育研究がうまくいかないといったようなことは、全くおかしな話でして、そういうことでは困ります。7年間で全大学の評価をやるということは、今の評価体制からいうと大変に無理があるといえますか、難しい点があるわけです。それが、評価の質に影響するようではこれまた困るということで、やはり評価の仕方の合理化、効率化を図る必要があるというのが3つ目の問題でした。

それでこの問題をどう考えるかということですが、いま認証評価というのは大学全体を機関として総合的に評価する。どうやったら総合的になるかということですが、これは学校教育法で「教育研究組織、施設、運営、設備の状況について」と書いてあるわけですから、こういうことはやらなくてははいけないわけです。

それから、文部科学省が作った認証評価の基準というものがあるわけですが、そこでもどういう範囲内の評価をしなくてはならないかということが書いてあるわけです。それを見ますと、網羅的に書いてあるわけです。どのように網羅的かというと、設置基準の項目

に則して事項をあげているわけです。ですから、組織であるとか、管理運営であるとか、学生であるとか、教員であるとか、そういう分類で基準をたてています。するとどうしても十幾つになってしまいます。ただその評価をするというのは、建物や土地を評価するというのではなくて、大学の機能を評価するわけです。大学の教育研究、特に教育がうまく機能しているかということの評価する。そのための管理運営、財務がうまくいっているかを評価するというこのはずです。そういう組織や学生、職員や教員であるとか、そういう分類で評価するというのは、機能を評価するという面からいうとあちこちに分散してしまいます。それは、学部、学科の組織の問題でもあり、教員の問題でもあり、カリキュラムの問題でもあり、やはりどうしても評価基準の項目が十幾つもあると重なってしまいます。それは書く方も見る方もなかなか容易ではなかったわけです。

そういうことで、基準の立て方も合理化し、簡素化しなくてはならないという考え方がありました。またもうひとつ、個性や特色への対応という問題がありまして、評価機関が定めた一定の基準で評価をするということでは、具合が悪いのです。本来であれば評価基準、点検評価項目というのは、各大学がそれぞれに個性、特徴に基づいて立てるべきものでありますから、合理化、効率化という観点からいえば、共通的な最小限の評価基準を作り、あとは個性、特色に応ずるものは大学が独自に基準を立てて、評価をするといった考え方で整備できないだろうかというように思ったわけです。

自己点検・評価に対する対応がうまくいかなかったというのがどこに原因があったかという、これは認証評価が始まった経緯というのは、かなり複雑でした。質保証という問題が大きく浮上してきたという背景が勿論あるわけですが、ひとつには法曹の改革というものがあって、法科大学院の話ですが、そういう関係から認証評価をかなり急いでやらなくてはならないということもありました。

それからもうひとつは規制改革がその当時、激しく動いていた時代でありまして、規制改革の立場から質保証の仕組みについて強い発言があったわけです。それもなんとか対応しなくてはならないという非常に複雑な状況の中で出来上がったのが、認証評価の制度でした。ですから、認証評価というのはどういう趣旨や目的を持ち、どういう性格の組織を

作るべきかといった、基本的な問題が十分に議論されませんでした。そういった諸々の問題への対応が先になってしまったという難しい状況があったということだったと思います。

このうち、特に問題だったのは、規制改革との関係だと思います。規制改革というのは、高等教育の分野でも随分色々な問題を残しましたが、一番強く問題が残ったのは質保証の分野ではなかったでしょうか。資料の1ページ目の2に「規制改革政策と認証評価の関係」と書きました。

これは、耳にタコが出来ておいでだと思いますが、「事前規制から事後チェックへ」というのが規制改革の旗印なのです。要するに、大学を作るのはどんどん勝手に作らせる、出来てから十分監督をしようという手法であるわけです。これは、大学という制度の基本的な理念と全くそぐわない話だと思います。参入を自由にして日常的な監視体制を強化しようということですから、それは自主性を生命とする大学にはあまり合わない仕組みであります。

規制改革につきましては、総合規制改革会議というのが出来まして、その第一次答申で書いてあることを少し拾い出してあります。改革の方向としてどういうことを考えるかということです。これは、学部設置等の事前規制を緩和するとともに事後チェック体制を整備することによって、競争的な環境を強化し教育の質が向上するということが書いてあるわけです。市場主義の考え方です。そして具体的な政策としては、事前規制をやるだけで事後の監督がないからうまくいっていないのではないかということでもあります。したがって、その事前規制を緩和するとともに継続的な第三者による評価認証などの監視体制を整備すると書いてあるわけです。ですから規制改革の考えでは第三者評価というのは、監視体制なのです。そして、資料の方に「イ」として拾い出したところですが、認証評価制度のことが書いてありまして、「認証評価の結果、法令違反等の実態が明らかになった場合には、文部科学大臣により是正措置を講じることができることとすべきである。」、認証評価で問題点を見つけたらそれを文部科学省に通報して、文部科学省で法令上の是正措置、変更命令であるとか、最終的には閉鎖措置があるわけですが、そういう措置をとるようにする。正に法的な監視体制、行政的な監視体制を言っているわけです。その考え方が、問題

であると認識をしながらなかなか払拭出来ないのです。というのは、総合規制改革会議の答申等の内容は、最終的には全部が閣議決定になっているわけです。規制改革の何年計画というような形で、殆ど同じ考え方、文章で閣議決定があります。行政としては、従わざるを得ないものが、今でも残っているわけです。ですから議論はすれどもこれに対して正面から反対するという動きはなかなか出にくい、中教審というのはそういう意味では縛られてやっていたということでもあります。

資料2-②で少し書いておきましたが、なぜそういうことが通っているのかということですが、規制改革も最初のうちは、穏健なところがありまして、経済的な分野と社会的な分野を区別していました。社会的な分野というのは、公共性の強い教育、雇用、福祉、医療といった分野です。経済的な分野については例外なしに、規制は止める。ただ社会的な分野についてはそうはいかないという考え方でやっていったわけですが、段々と過激になってきまして、総合規制改革会議が出来たあたりから、むしろ問題は社会的な分野にあるということです。社会的な分野は公共性を理由にして、参入規制が非常に強い、誰でも参入出来るようにしていない。教育は学校法人、医療は医療法人でなければいけないといったような参入規制が強い。それは、正に市場メカニズムに対しては大敵なので、これがうまく働かなくなることによって、サービスの質が悪くなるという原理的な考え方をとっているわけです。

そこで、公共的、社会的な分野のそのような問題点というのは、全て共通で同じだということです。福祉だろうが、教育だろうが、医療だろうがみんな同じであると。参入規制によって、医療、福祉のサービスも結局はよくなる。競争が行われなければ、消費者の立場になって、改善が行われれないという考え方は、社会的な分野に共通であって、分野別に議論する必要はない。横断的にやりましょうということで、一括して原則を立てた。事前規制を止めて、事後チェックにしようということですから、教育の分野だけで教育問題との調整といたしますか、そういう議論は行われなかった。

ここで資料に書きましたように、官製市場（公共性を理由とする公的な関与—とくに参入規制—の強い分野）は、先程から申し上げている社会的な分野です。それを民間開放す

ることによって、経済の活性化をはかるということ、規制改革の色々な文章では目標としているわけです。ですから、教育界とかみ合った議論を行う場がなかったというのが実態だったと思います。それで、それが決まった以上、いまだに縛られていることに強く疑問を感じるわけです。今日は、規制改革の問題に重点を置きすぎたお話の仕方をしているかもしれませんが、私は一番の問題はここにあると思います。改善が思うように出来ないという状況だと思います。

次に2期目の課題は、まずは認証評価の目的、目標というのを明確にする必要があります。これは最初からそうでなくてはいけなかったわけですが、申しあげましたような難しい状況の中で本質的な議論が行われなかったのが、間違いの元だったと思います。それで何を目標にすべきかといえば、やはり自己点検評価の分析によって、総合的に評価する。これは法律で書いてあることですし、それが問題だということはないと思いますが、自己点検評価を検証し、それが本来の自己点検評価として機能するように支援することが目標であるということをはっきりと打ち出さないといけないというのが、まずひとつです。

具体的にはどういうことをしたらいいかといえば、自己点検評価というのは7年に一遍やればいいものではなくて、2、3年に一遍くらいやってもらいたいわけです。それでそのある時期に認証評価が、自己点検評価を検証することによって大学の質保証が、うまく機能しているかどうかを評価するということでもありますから、その認証評価が対象にする自己点検評価というのは、普段行われている自己点検評価でなければいけないと思うわけです。特別に認証評価のためにやるという考え方は、間違いのもとだと思います。

ですから本来の自己点検評価といえるようにするには、評価項目というのを自分でしっかり特色も含めて考える。それから自分の責任で基準に合致しているかどうかの判定をする。ただ説明をするだけでなく、最終的な判定をする。それに基づいて、問題があると判定をしたのであれば、改善の措置を行う。それから、大学の責任で説明責任を果たすということが必要なわけですから、客観性、透明性ということについて、もう少し自覚するということが大事なわけです。今までは、認証評価機関に向って説明をするという考え方に偏り過ぎていたと思います。

今、エビデンスのことが盛んに言われておりますが、これは認証評価に関わらず、政策決定にエビデンスを重視することは大事だと言われていたようですが、大学の責任でエビデンスを提示して説明をするという点に十分重点を置くべきだと思うわけです。

つまり、見直しということでそういう考え方に到達しているわけですが、資料の3ページ目の一番上の方に書いておきましたが、このことは既に平成3年の大学審議会答申「大学教育の改善について」で、カリキュラムの自由化をして、自由化した以上は、カリキュラムの内容について質保証の責任を大学自身が負うべきだということで、自己点検評価というのをこの時言いだしたわけです。その時の質保証についての思想は、自己点検評価が基本であるとして、これを習慣として定着させることが、まずは大事だということを言っているわけです。

今見直しということで到達した考え方というのは、まさにこれと同じことです。ですから平成3年に答申された考え方を、その認証評価の性格をまず再確認する必要があるということだと思います。これは、目標に則した性格づけが必要で、事後の監視装置ではないということがまず一番です。ア krediyation をモデルにしてやってきたわけですから、コミュニティの自主的な相互支援という考え方をするべきなのです。それが事後の監視装置という考え方が、どこまで入ってきたか分かりませんが、相当な影響を与えてきたということで、やや歪んだ方向にきていたということがあったと思います。

事前から事後へという規制改革の考え方、原則が日本の質保証に何をもたらしたかということ、今さら言うまでもないと思いますが、事前の評価というのが非常に弱体化したわけです。設置審査は、ほとんど届け出になり、準則主義になってしまい、質保証としての役割は非常に弱くなった。今、出来る範囲内で手直しをしようと努力はしているようですが、なかなか簡単にはいかないことです。

それから事後へというのは、監視装置ということではなくて、大学の中の実質的な質保証は、簡単にシステムを作れば出来るわけではなくて、ひとつの文化として定着していくようにしなくてはならないことだと思います。ですから、平成3年の答申では、評価のためのシステムを作り上げ、定着させることが大事であると言っていたわけです。そのこと

がやや忘れられていたということがあると思います。それから事前から事後というのは、事前でやっていたことを止めて事後にもっていくというのは、大学に全くふさわしくない考え方です。

どう考えるべきかといえば、事前と事後とはどういう役割分担をするかということだと思ふのです。事前に来ることと、事後に来ることというのは全く違うわけです。校地、校舎を整備し、教員組織を整えるということは事後ではなく、事前にやるべきものです。出来あがってから教員組織を見直したってどうにもならない。事後にやるべきことというのはやはり運営状況の評価です。事前にやるのは、大学としての基本的な要件の評価ですので、やはりハード面が中心になるし、定量的な評価になじむということです。それは、同時に行政的な評価になじむということです。事前で要件を欠けば認可されるか、されないかという話になりますから、行政的な評価でないとやりにくいわけです。

それから事後の運営というのは、教育の運営をはじめ、管理運営、財務運営といったソフトな問題が中心になります。それは設置基準でもそうですが、事後の問題について定性的な基準が多く、定量的には扱いにくい基準が多いわけです。ですから、それは行政的な評価にはなじまないため、やはり民間的、同僚的な評価にまさになじむ問題ということになります。こういう事前と事後の役割分担を考えて、事後の認証評価システムの性格づけを考えることが必要であろうと思います。要するに認証評価の問題というのは、事前である設置審査と併せて、役割分担の考え方で整理する必要があると思います。

それから、今の認証評価の考え方では、評価体制についても規制改革の考え方に引きずられてやっているわけです。規制改革では評価機関につきましても、特定の機関に限定してはいけません。2ページ目の「イ」のふたつ目の項目に、「評価認証機関については、互いに質の高い評価認証サービスを提供することを競い合う環境を整える・・・」と、競争主義、市場主義をいっているわけです。特定機関の独占としないということで、株式会社も含めて誰でも出来ることにする。多様なものがたくさんあって、競争する社会でないといけないという考え方です。これは、認証評価がいかに高い専門性と倫理性を要する仕事であるかということ、あまり念頭にない考え方ではないかと思ふます。認証評価のような仕事

を競争原理でやっていくことは、世界的にもありません。米国のアクレディテーションは、ご承知のように6つの地区に分けて体系的にやっているわけですし、ヨーロッパでも政府中心で体系的な考え方がとられていますので、日本だけが市場主義でやっているということです。

そうすると指導的な性格の評価機関にはなかなかないと思うわけです。指導的にやるためには、アフターケア、アフターフォローが大事です。認証評価の時だけの関係ではいけないので、やはり会員制のような形で恒常的な関係がなければ、指導的な評価というのはうまく機能しないということだと思います。ですから今、市場主義的な評価体制をとっていますから、会員制というクローズドなシステムをとってはいけないという話になっているわけです。それで大学基準協会の方も苦労しておられるわけですが、会員制ではなくて、誰でもどこでも好きな機関を選ぶことが出来るということが大事だとされているわけです。会員制がとれなければ、アフターケアというのはどうやってやるのでしょうか。

その他にも、色々な問題があり、新しい問題もあるということです。そういうことで、私の方は見直しの総論的な考え方を申し上げました。今回は、新しい基準の中身については申しておりませんが、従来十幾つあった基準をこのような考え方で今度4つに整理しましたので、ご検討いただければと思います。

ありがとうございました。