

【森 氏】

大学評価・学位授与機構で学位に関する仕事をしております、森と申します。

私、本日のご報告の内容は、認証評価は何を目指するか―諸外国の動向から―というタイトルですけれども、主として3つのことを申し上げたいと思います。

ひとつは、この第二サイクルを迎えた認証評価制度というのを振り返ってみる。

それからもうひとつは、その認証評価に対する問いというのを立ててみて、その過程で諸外国の状況に触れてみたいと思います。

最後に、その問いの答えを申し上げたいと思います。

まず、認証評価の第一サイクル機関評価が終わりましたけれども、そもそも大学の第三者評価を日本でやっているのはどのくらい特殊なのかということについてお話します。

INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education)という組織があります。これは資料(スライド2)の一番下にありますがけれども、高等教育質保証機関国際ネットワークという国際的な組織です。この組織には84カ国、165機関が参加していると最新の情報でなっております。国の数と機関の数が合わないのは、これは1国から複数機関が参加しているからでして、日本からは3機関(大学基準協会/大学評価・学位授与機構/実務能力認定機構)が参加している上に、日本高等教育評価機構が、この夏新たにご参加ということで、これで揃い踏みという感じでしょうか。

そして、この中には1国から19機関が参加している例もあります。全部で165機関しかないのに、1国から19機関も参加している国がある。INQAAHEの参加機関の1割以上がこの国の機関だというその国の名は、アメリカ合衆国です。これは地域アクリディテーション団体が6地域、8機関、それから専門別アクリディテーション団体が11機関参加しているところから、19機関を数えています。

ここで少し復習ですけれども、認証評価というのは評価機関が高等教育機関を認証したり評価したりするというのではなくて、ご存じの通り、文部科学大臣から認証を受けた評価機関の評価を受けなくてはならないというのが、認証評価のルールです。学教法の109条の2にあると思いますが、これが機関別認証評価のルールです。資料(スライド3)の

下に小さい字で書いていますが、専門職大学院のほうですけれども、政令で定める期間、すなわち5年ごとに認証評価を受けなくてはならないのです。ただし、当該専門職大学院の課程に係る分野について認証評価を行う認証評価機関が存在しない場合、その他特別の事由がある場合であって、文部科学大臣の定める措置を講じているときはこの限りでない、となっております。

この文部科学大臣の定める措置というのは、自己点検評価をやって、それを自分で見直すということや、それから外国の専門分野別評価団体の評価を受けるとか、そういうような措置がとれるようになっております。勿論、外国の評価機関の評価を受けるというのは日本語では受けられませんので、全て書類を英語で用意しなくてはなりませんし、この場合の外国というのは実質的に専門アクリディテーションの進んでいるアメリカのことですから、実際にはとてもコストがかかることになっております。

この日本がやっている認証された機関による評価というのが、世界の大体どのくらいの位置にあるのかというのを示したのが、この次の資料（スライド4）になります。政府から、例えば日本高等教育評価機構のような第三者評価機関までの距離の多様性について、一応4つに分けてみました。

まず政府の一部であるという場合です。例えば、中国の高等教育教学評価中心(HEEC)、それからマレーシアのマレーシア認可機構(MQA)は、日本の文部科学省に相当する省庁の一部、あるいはマレーシアの場合は、高等教育省の一部です。

それから政府系の組織というありかたがあります。おそらくフランスの高等教育・研究評価機関(AERES)という評価機関は、現在、独立行政法人のような形になっていると思います。それから大学評価・学位授与機構も独立行政法人ですけれども、政府系の組織と言っていいと思います。

それから政府による認可などを受けた組織です。これは日本の日本高等教育評価機構、それから大学基準協会が、おそらくこれにあたると思います。台湾にある財団法人高等教育評価中心基金会(HEEACT)、ここは政府による委託を受けて大学の評価をやっているという形を取っていますので、この辺に分類されるのではないかと思います。

それから原則として政府とは無関係な組織としまして、アメリカのアク্রেディテーション諸団体がこれにあたります。あるいはフィリピンというのはアメリカの影響の大きい国ですので、フィリピンのフィリピン大学学校基準協会(PAASCU)は本来政府とは直接連携しない組織として作られました。ただし、この最後のところですが、原則して政府とは無関係な組織というのが、なかなかそう言いきるのは難しく、現実には政府との関係は色々ある。現実には、この第三者評価機関と政府との距離が縮まりつつあるように見えます。

先程の資料(スライド4)に見られるようなかつちりした分類は実際には出来ません。例えば、私の勤めている大学評価・学位授与機構ですけれど、これ政府系の組織でありかつ政府による認可も受けているというようなところ。それから韓国の大学教育評議会というのは、一応政府からは独立はしているのですが、それでもある一部の機能に関しては、政府の認可を受けて存在しているなど、なかなかきれいに分けることは出来ません。かつその政府と第三者評価機関の距離が縮まっているというのが、おそらく世界的な傾向として指摘出来るかと思えます。

これはおおむね政府の側から第三者評価機関へ接近していっていることによって実現していますが、もうひとつの接近の方法としては、政府が第三者評価機関を作るという、中国なんかの例がそれですけれども、そういう方法がありえます。それ以外にも、既存の第三者評価機関に対する政府の影響力が強化されて距離が縮まりつつあるのも現実です。

そこで、少し具体的な例を申し上げようと思えます。アメリカの動きについてです。先程、羽田先生からお話がありましたスペリングズレポートが出る前には、アメリカの連邦政府が政府として、第三者評価機関を作るという議論があったのですが、それは廃案になりました。そして、大統領も変わりましたが、民主党政権というのは、別に共和党政権と比して大学に対してリラックスした態度を持っているかという点と、そうではなくてかなり締め付けは強いです。オバマ政権下での高等教育法に基づくルールの新設というのが出来ております。アメリカは連邦が直接大学に何か言うことは出来ませんので、こういうレトリックを使います。ルールに基づかない高等教育機関の学生は、連邦対応奨学金の受給資格を喪失する可能性があるということで、2011年7月上旬より施行されています。

ここで狙われているのは、高等教育機関というものの再定義です。とりわけ営利高等教育機関および学位に至らない教育課程を擁している職業教育機関がターゲットになっています。

アメリカでは、これらの高等教育機関に関して見直しをして、奨学金受給資格の発生する高等教育機関というものの絞り込みを行おうとしています。その内のひとつが、遠隔教育全州認定というものです。これまで遠隔教育を行っている大学は、本部の存在する州の認可で受けるというので済んでいましたが、最近本部がカリフォルニアにあっても、一人でもモンタナ州に学生さんがいて遠隔教育を受けていたらモンタナ州の設置認可も受けなければいけないというようにルールが変えられることになりました。実際アメリカでは州によっては、大学の設置認可に 200 万円位のコストがかかるというケースもありますので、大学にとっては大変痛手で大反対を受けまして、2014 年まで施行が猶予になっております。

それからもうひとつ、ある大学において直近 3 年間の卒業生の連邦貸与奨学金の債務履行率が 35%を割り込んだり、貸与奨学金の負債額が収入の 12%を占めたり、あるいは可処分所得の 30%以上であったりすると、その大学の学生さんは連邦対応奨学金の受給資格を喪失するというようになっております。これは学生さんにしてみれば、貸与奨学金を、私が返さなかったわけではなくて上級生が返さなかったのにも関わらず、私に受給資格がなくなるということになります。

それから単位の定義です。どこかで聞いたような気の話ですけれども、1 時間の授業と 2 時間の自学自習を 15 週繰り返し、1 時間は 50 分で計算されますから、すなわち 37.5 時間で 1 単位になるというのがルールです。これも遠隔教育大学が主たるターゲットとなっております。この時間を割り込むと、連邦対応奨学金の受給資格がなくなるという話です。連邦教育省は、名だたる遠隔教育大学に自分の手の者を学生として、潜り込ませると言っただけが悪いのですが、遠隔教育大学でお勉強をさせることにして、実際に 1 単位とるのに 1 時間の授業と 2 時間の自学自習を要しているかどうかというのを実質的に調査しました。そして、いくらかの遠隔教育大学で、37.5 時間勉強しなくても 1 単位が貰え

ているという実情があるというのを証拠立てました。この件に関してはアクレディテーション団体がかかわっています。アクレディテーション団体が、大学において、1単位37.5時間しっかりかけるような教育をしているかというのを確認するようになりました。多くのアクレディテーション団体が、この方針をフォローするというようなことを既に決めていらっしやいます。

では、こういうことをしているアメリカ連邦教育、連邦政府の狙いは何かというと、過去10年間で2.6倍にふくれあがった連邦奨学金予算を削減したいということが挙げられます。民主党や共和党という政策の方向性以前に、財政危機を背景にしてこの奨学金の予算を減らしたいというのが、大きな狙いのようです。

それから似たような動きが韓国にもございまして、韓国はそもそもアメリカや日本と似たような形で第三者評価をやっていますが、日本と同じく自己評価が基本です。それからアメリカと同じように、国が直属の高等教育評価院を作るという案を一度打ち上げましたが、これは廃案になりました。ただし、先程、瀧澤主幹の冒頭のお話にもありましたように、自己評価だけでは、実質的な評価を行う上での限界があるというそういう批判が生まれて、それで従来ある第三者評価機関を政府が認定し、その認定された機関による評価を受ければ、自己評価をしたことになるというようなルールに今なりつつありまして、第三者評価機関の認定の作業というのが進んでおります。

韓国は今、色々なことが動いておりまして、第三者評価機関以外にも学納金半額論争ですとか、それから大学統廃合促進のための新法、つまり現行法では私立大学を統廃合した時に余剰金は国庫に納まるのに対して、全て国庫に納まるのではなく大学の理事長等にささか返金されるというような新法も、国会に上程中だそうです。

そのように第三者評価機関と政府の距離が縮まるという世界的なトレンドの中で、我が国の認証評価機関はどうなっていくのか。まず、認証評価という営みはそのまま続くのか、つまり、政府の手を離れうるのか、それともずっと政府に認証された評価機関が大学を評価し続けるのか、これがひとつの問いです。

それから先程も申し上げました、専門職大学院の中では、認証評価を行う認証評価機関

が国内に存在しないというような分野があります。認証評価制度は、既に2年前に第二サイクルに入っているわけですが、この件はこのままにしておいて良いのかというのがもうひとつの問いです。

またいささか喫緊の問いといたしましては、第一サイクルの基準と第二サイクルの基準の緩衝といいますか、第一サイクルで分かってきたことを第二サイクルにどう反映されるのかというようなことが問題になると思います。日本高等教育評価機構でも、既に施行の評価を行うことが決定されると伺っておりますけれども、この評価される側から評価する側へのフィードバックの問題です。これは先程、瀧澤主幹からあったメンバーシップの問題とも関わって、今後の課題となる問いであると思います。

本当に問いたい問いは何かといいますと、そもそも認証評価制度は何を目指しているのか。ワンサイクル終わってみて、もう一度問い直すべきではないかと思っております。

先程、申し上げましたようにアメリカでは既にある第三者評価制度を使って、大いに国の予算を削ろうとしています。それからここでは例にあげませんでしたけれども、メキシコでは去年、一年間で分野別評価をやって6000分野見たそうです。6000分野見ても、全体の50%にしかならないそうですが、それにしても6000分野もどうやって見たのかというと、評価委員が4000人いるという話でした。それでは評価される人と評価する人の数はどっちが多いのかと思ったら、大学は2000校あるというので、評価する人の数の方が少ないのだらうと思います。いずれにしてもこのメキシコの第三者評価というのも、真っ当な大学とそうでない大学とを絞り込み厳別しようという動きがあります。

日本の認証評価は、認証評価にパスすることが目的ではなくて、認証評価を受ければ良いというルールですから、これによって大学の数を絞り込むというような乱暴なことは一応出来ない形になっています。ただこれも最初の瀧澤主幹の話にありましたけれども、総合規制改革会議のプレッシャーを受けつつ、平成16年に認証評価制度が整った時には、認証評価制度を導入することそのものが目的であった。つまり手段と目的が同一であったというような性格が強いと思います。なんのために評価をするのかではなくて、評価のシステムを入れることが目的であったということになります。そうなりますと次は、この将来の

大学評価というのは、手段と目的を分離して何が実質的に必要なのかというようなことが問われるべきであろうと思っております。

以上が問いで、次は答えですけれども、答えは最初に瀧澤主幹から提示されております。ただひとつだけ強調しておきたいことは、第三者評価機関というのは、大学の仲間で大学の利益を代表するべきであろうと思います。先程も申し上げましたように、日本の認証評価制度というのは、メンバーシップをとっておりません。なぜメンバーシップをとれないかということ、大学評価・学位授与機構が当時、国の機関でしたから、国の機関が一部の高等教育機関をメンバーにして限定された機関にだけ恩恵をもたらすのはよくないという考え方だったのです。それが恩恵であればという留保こそつきますけれど、大学評価・学位授与機構があるものだから、メンバーシップがとれないということで制度的に無理ならば、これはもう疑似メンバーシップ状態を作り出すというのも、ひとつの解決策であろうということでした。つまり一期終わった認証評価で何が得られどこに課題があったか、疑似メンバー校としてフィードバックを評価機関にもたらすというのが、少なくとも日本高等教育評価機構、それから大学基準協会、あるいは短大基準協会、この3つの組織が必要としておられることではないかと思えます。何が言いたいかといいますと、それら3つの評価機関に関して、どうぞ大学からのご支援をお願いしたいというのが、本日、私の最後に申し上げるべきことでございます。