

【瀧澤氏】

私、最初に自己紹介を忘れておりましたが、私学高等教育研究所の主幹をやっております瀧澤と申します。30年ほど昔の文部省におりまして、その後あちこちを渡り歩き、私学にお世話になり、そのあとは私学団体にお世話になっておりまして、いまは日本私立大学協会附置の私学高等教育研究所というところで仕事をさせていただいております。

今日は、お二人の先生からかなり全体的な大きなお話をいただきました。私は、同じような分野でお話をしてもどうかと思いますので、「認証評価」の問題に限って申し上げたいと思います。認証評価がいまどういう問題を持っており、これからの方向としてはどういうことが考えられるか、考えるべきかということについて、少し私見を、少しではなくて大変に私見を交えて申し上げたいと思います。

私は、いま認証評価というのは大変に、言うなれば混乱していると思います。というのは、目的がよくわからないのです。一応目的は、文部科学省が書いたものもありますし、各評価機関が大体同じような目的を掲げております。質の保証、それから社会への説明責任といったようなこと、表現はいろいろありますが、実はそれがどういうことかというのはなかなかよくわからない状態であると思います。

これは、認証評価の生い立ちに関係があると思うんですね。そういう意味で、最初の小見出しを「認証評価の生い立ち」と書きました。といいますのは、最初にできてから今日まで、いろいろな性格的な変化を経てきていると思うのです。それで、それが現状におきましても安定した状態になっていないということがあると思います。そこで、時間をそう取らないように、ざっとこれまでの経緯を申し上げたいと思います。レジюмеに概ねのところを書いてありますので、ご覧いただきたいと思います。

一番最初といいますか、話だけはいろいろなところで出てきたわけですが、法令上の扱いになりましたのは、ご承知の平成3年の設置基準の大綱化のときであります。あのときに、カリキュラムの、一言で言えば大綱化、自由化ということが実現したわけです。カリキュラムが大学の責任になったということです。

自由になったかわりに、責任でやるということは当然、質の保証といいますか、その質の維

持につきましても大学の自己責任であるということが当然でありまして、そういう意味で、大綱化と抱き合わせのような形で自己点検・評価ということが義務づけられる。最初は義務ではありませんが、努力義務、そのあとで法令上の義務ということになったということですが、そういうことが行われたわけです。

これが原点の形だと思います。そういうふうに、質の保証というのは個々の大学の責任であるということです。それも、大学の自治ということを非常に大事にします。自主性、自立性を大事にします。大学の本質に非常にふさわしい質保証のシステムであるということだったと思います。

それが、数年経って急に様子が変わってきました。これもご承知のことですが、平成10年に、大学審議会の答申で「21世紀の将来像」という答申が出されました。

ここに少し書いておきましたが、この答申で、評価の問題について3点言っております。

1つは、一番最初の括弧書きですが、「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。質的な充実に繋がっていないという指摘もある」と。「指摘もある」と言っていますが、要するに審議会としてはそういうような判断をしたわけです。要するに、自己点検・評価というのは、設置基準に書かれまして非常な勢いで普及はしたわけです。実施率というのは相当高くなった。ただ、それがあまり実質的ではない、質の改善に役立っていないという評価をされたわけです。

これは、きょうお見えの山本先生がセンター長をしておられる広島大学の高等教育研究開発センターで、文部科学省の委託を受けて調査をしました。その結果として、何か実質的ではないとか、専門家がいなかったとか、改革が先で評価は後付けになっているとか、要するに随分悪いことを言われて、そのことがこの審議会の答申にも書いてあります。要するに、「自己点検・評価はやってきたけれども、だめだ」というようなニュアンスの表現です。

だから、どうするのかと言えば、2番目に書いてある括弧書きですが、「透明性の高い第三者評価を行うとともに」云々と書いてあるわけです。自己点検・評価はだめだから、もっと透明性の高い第三者評価で評価をするということが大事だということです。それは、国の機関、共同利用機関的なものとしてつくったらどうかという答申が出たわけです。

それから、もう1つあります。3つ目の括弧書きですが、「その評価というのは資源配分に繋げるべきだ」ということが言われている。

ここで、最初の大学のコミュニティの自主的な作業としてのア krediteーションにモデルを取った考え方というのは、随分変わってくるわけです。権力的、国の公的な色彩が非常に強くなる。それから、効率性ということで、資源配分に繋げようという考えも出てきた。

この答申は国・公・私を通じた答申ではありますが、実はほとんど関心は国立の問題なのです。国立のことを議論した答申だったと思います。

これには背景があって、当時、国立の民営化ということが急に表面立ってきた時代で、文部科学省では大変に頭を悩ませて、「国立もこういうしっかりした改革をやるのだ」という証明をしなければならないというのが背景にあって、こういう答申が出されたと思います。

そういう時代的な背景に押されてできた答申ではありますが、当初のアメリカのア krediteーションにモデルを取った考え方というのは、大きく変わり始めた契機になったわけです。

それが、その次の段階でさらに変わったわけです。3つ目で「質保証システムの転換—事前規制から事後チェック」という、耳にタコができたような言葉がありますが、そういうことで、これは規制改革のほうからの強いプレッシャーがかかってきて、質保証システムが大きな転換をしました。

ここに書いてありますように、「設置等に関する規制を一層緩和する一方で、継続的な第三者による評価認証制度（ア krediteーションをこうと訳しておりますが）を導入するなどの監視体制を整備する必要がある」と言っております。この言葉はちょっと注意しなければいけないので、規制改革の考え方は「監視体制」なんですね。それで、法令違反の実態がそこでわかったときには文部大臣の是正措置を取るようにするというので、規制改革の考え方というのは、公的な監視制度である設置認可、それは弱めるけれども、事後的に同じようなことをやる。公的な権限を持った監視体制のようなものをつくりたいという気持ちだったのだらうと思います。

これを受けて中教審で、これもご承知の平成14年ですが、「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築」という答申が出ました。これは、規制改革の答申をほとんどなぞった内容にな

っていたわけでした、事前規制である設置認可制度を見直し、国の関与は謙抑的としつつ、設置後も含めて官民のシステム全体で質を保証する」という考え方、言い方をしております。

これは、規制改革の頭の中とちょっと違いますのは、規制改革は「監視体制」と言っておりますが、中教審のほうでは「官民のシステム」と言っております。ですから、設置審査のほうは官、事後の認証評価のほうは民という思想なのだろうと思います。それは、かなり救いのある考え方だったと思います。同じようなシステムであっても、頭の中は少し違っていたのかなという感じがいたします。

規制改革会議の答申を受け、「事前から事後へ」という方針はそのとおり守りつつ、認証評価という制度ができたということでありまして、次のページに認証評価制度の筋書きが書いてありますが、これはいまさら申し上げるまでもないと思います。

その次の見出しに「質保証システムの混乱」と書きましたが、なぜそんなに混乱したかということではありますが、どういう混乱だったかということは、先ほど黒田先生からもご苦労に基づいたいろいろなお話がありましたが、設置認可を届出制にして、設置をほとんど自由化した。それは、事後でしっかりとチェックするという前提だったわけですが、事後はそんなにしっかりしたチェックができる体制にはとてもなっていない。

ということで、「事前から事後」と言うけれども、事後は全然整わないままで事前だけが簡易化されたということで、混乱の実態はそういうことでもあります。なぜそんなことになるかといえば、結局、事前を事後に持っていくといっても、そう簡単に事後に持っていけるはずがない事柄だったのだと思います。設置認可の仕事というのは、教員審査があり、それから施設・設備の基準があり、そういうものは要するにスタートの時点で揃えるのが当然であって、できから教員審査をやったってしょうがないんです。そんなことは、できるわけがないです。

ですから、事前を事後に持っていけるかどうかという実体的な議論はほとんど行われなくて、事前から事後という規制改革の原則だけを動かしていったという、これはややひどい話だと思いますが、そういう間違ったことが行われたということだと思います。

これは中教審のでも平成17年の「高等教育の将来像」という答申が出されましたが、この時点ではそのことを取り上げておりまして、「設置認可及びその審査の課程は・・・高等教育の質を

担保するための本来的な制度としての意義を有している」と、事後のみでは不十分であるという  
ことを言い足したわけです。それで、質保証システムの見直しというのがいずれは進むなど  
いうように、皆、受け取ってきたわけです。

それで、この機会に申し上げたいと思いますのは、「事前規制から事後チェックへ」というの  
は、一体それは何だったということを少し申し上げたいと思うのです。何でそんなことが世の  
中を通して、どの分野でもこういうことが言われたのか。ほとんどその実体的な議論なしに、  
こういう原則論だけで大改正が行われたというのは一体どういうことかということでありませ

私は、規制改革は、いろいろ最近になって問題が指摘されておりますが、問題が2つあった  
と思うのです。

1つは、政策決定のプロセスが全く従来とは違う、かなり無理したものだったと思います。  
ここにちょっと書きましたが、構造改革の最優先課題というのは、ご承知のように経済の活性  
化なのです。それで、その経済の活性化の基本戦略というのを閣議決定で決めております。「規  
制改革を通じた民業の拡大」というのが、構造改革、規制改革の戦略なのです。

これはいわゆる毎年出されておりました、「骨太方針」の2002年版でちゃんと書いてありま  
す。要するに、それが規制改革であるわけです。民業の拡大であって、要するに民間資本にビ  
ジネスチャンスを広げるということだけなのです。そういう単純な方針であります。

どうやってそんなことが実行できるかといいますと、政策決定過程として簡単な図式をその  
下を書いてありますが、規制改革の委員会というのは随分名前が何度も変わっておりますが、  
「総合規制改革会議」と呼んでいた時代が一番元気な時代、オリックスの会長さんだか社長さ  
んが議長をしていた時代です。

それで、この総合規制改革会議というところで規制改革の方針が決められるわけですが、こ  
の会議というのは、およそ教育問題を議論できるような会議ではない。といいますのは、その  
メンバーが、経済界と新自由主義的な思想の経済学者だけです。教育を代表する人というのは  
1人も入っていない。そういうところで教育の政策が決められていくわけです。

ここだけで決めるわけではありませんが、結論を出すと、それが直ちに「経済財政諮問会議」、  
これもご承知のように小泉流の改革を進める1つのキー審議会でありまして、小泉首相のリー

ダーシップでどんどん動いていく会議です。これも、ほとんど経済界、経済財政の会議ですから当然ですが、教育関係というのはほとんど反映されない会議です。

総合規制改革会議の答申というのはここで直ちに議論され、すぐ閣議決定に持っていかれる。ご承知のように、閣議決定の前には必ず各省次官会議というのをやるのが従来の原則です。最終的な各省の調整をやる。このころは、それはもうやらないということで、直接閣議決定で、小泉総理のもとで割と簡単に決まるわけです。それで、毎年一括して閣議決定で、やるべきことを決めてしまうわけです。一遍閣議決定となったら、各省は、何だかんだ言っても結局は最後まで抵抗することはできないという仕組みです。そういうことで世の中が通っていった時代です。

そういう問題と、もう1つは、「事前規制から事後チェックへ」というのがどこから出てきたかということですが、これは規制改革会議の知恵でありまして、そこに書きましたように、規制緩和、最初は「緩和」と言っていました。規制緩和というのは、これが行革審の中の小委員会で議論されていた当時には、規制緩和には2段階あるという考え方をとっていたわけです。

というのは、経済分野の規制緩和、この経済分野は、経済活動ですから自由で自己責任が当然でありまして、規制というのは原則ないほうがいい、これはよく理解できるわけです。ただ、社会的な分野、教育、福祉、医療、雇用、環境、そういった分野というのは経済活動とは違う。実現すべき公共の目的がある。それを実現するということが第一義ですから、市場だけに任せろわけにはいかないということが常識であったわけです。ですから、このころは2段階論で、「社会的規制は原則廃止ではなくて最小限」という言い方をしていたわけです。

それは間違いだというのが総合規制改革会議の考え方で、というのは、その公共性を理由とする社会的規制というのは何かというと、これは全部共通的な性格を持っている。それは「公共性」を理由とする参入規制である。その業界への参入を規制する。規制する理由というのは、「公共性」だから業者の選別が必要だ、教育をやるのは学校法人でなくてはいけないという類いのことです。それと、過剰な競争は弊害を生むということで、需給調整が要る。

そういう、業者の選別と需給調整という意味の参入規制。参入規制というのは自由にその事業に入れられないわけですから、要するに市場機能を阻害するわけです。その結果として、公共の

サービスの質が非常に悪い、効率も悪い。そういうのが社会的分野の規制の問題点で、これは、公共性ゆえに社会的分野のサービスというのは大変に問題があり、消費者は被害を受けているのだということで、「社会的分野・経済的分野という区別はあるべきではない」というのが結論であったわけです。

そういうことの議論というのは、要するに教育問題として議論されるわけではないのです。社会的な分野を通して、一括で議論されるわけです。ですから、規制改革会議では「横断的議論、横断的分野」とかいう言い方をしているようですが、横断的な議論をする。だから、各分野の固有の政策論というのは一切行われぬ。

ですから、教育の分野で見れば、非常に机上の原則論、空論が行われている感じなのですが、それが世の中を通過していったということで、公共分野の事前参入規制については、これを全部廃止すべきである。

ただ公共の目的がありますから、廃止しただけでよくはないかもしれない。したがって、参入規制をやめればいいので、参入したあとの事後のチェックは構わないということで、事前規制はやめて事後のチェックというのを分野横断的に原則論として決めたわけです。事前は、ともかくやめるというのが、事前・事後の理屈であったわけです。

それと同時に、公共分野で市場原理がだめだと言われるのは、1つは情報の不均衡がある。情報の格差がある。大学の善し悪しというのは、大学側はわかっているけど受験生はわからない。それが、要するに市場の機能を適正に働かさない。それなら、情報公開を適用すればいいということです。それから、競争の弱者を救済する必要もあるだろう。だから、事前規制廃止と情報公開、セーフティネット、これだけやれば問題ないというのが結論であるということであります。

ただ、それは、申し上げましたように事前のことを事後でできるかということ、実際上はできないので、大変に混乱を生じているということがあったと思います。

そういうことで、自己点検を含めて質保証のあり方というのは、出始めからいまままで、随分いろいろな手が加わって、いろいろな原則が残ったりして、非常にわかりにくいと思います。

これを改めて議論して、どういう性格のもの、どういう目的を持ったものにするかというこ

とを議論するとすれば、事前・事後という考え方を払拭、取り下げるよりしょうがないと思うのです。いつまでも規制改革に縛られて、事前・事後で考えていけば、とても解決はできないわけです。

それで、「認証評価のこれから」ということで申し上げたいと思うのですが、これも私見であります。私は、事前・事後というのは原則にはならない。原則として考えるとすれば「公から私へ」ということだと思えます。

「官民」と中教審でも言うておりますように、日本の公的な質保証システム、これはご承知のように設置審査が中心であります。それと、行政的な監督もありますが、公的なシステムというのは、それが公的な権力に基づくだけに、非常に客観性と透明性とわかりよさが求められます。非常に使いにくいわけです。

ですから、設置審査というのは、基準をいろいろはっきりさせなくてははいけない。設置審の考え方でその都度やるというのはよくないということで、いろいろな基準をつくるわけです。設置審査の基準というのは、いまは随分整理されましたが、かつては段階的にいろいろなものが出ました。申し合わせがあったとか、どここの決定であるとかいうことで、設置審査の基準の体系というのは非常にわかりにくくなってしまいました。

これは公的な保証システムの問題点であり、限界であったと思えます。大学が非常に多様化して、基準として決めるべきことも非常に多くなるし、難しくなってくる。それは、公的な基準としてとても決めきれないところがあるのではないのでしょうか。大体、基準の内容も、定量的な客観的なものとは限らない。むしろ定性的な判断を求めるものが非常に多いわけです。

ということで、公的な質の保証、チェック手続だけでは対応できなくなっている。ですから、そこで、民の力によるピア・レビューとボランティアを旗印とする評価システムというのを考える。これは民によるシステムですから、かなり柔軟性があり得るわけです。かなりの定性的な判断も容認され得るということで、「公から民へ」という方向で考えるべき事柄ではないかというふうに思うわけです。

「認証評価のこれから」ということですが、1つは、認証評価が何を評価するのかというのがよくわからない。認証評価機関が大学の中に手を突っ込んで、と言うとちょっと語弊があり

ますが、直接、大学の中身を調べて評価をするという考えであるのか。

ただ、文部科学省が決めた認証評価基準によりますと、「自己点検・評価を分析して評価する」と書いてあるわけです。直接手を突っ込んでやるとは書いてない。認証評価を分析してやるわけですから、自己点検というのがまず行われて、それが適切に、誠実に行われているかどうか、それを点検するというのが目的であると考えたほうがいいかと思いますが。

そのことによって、自己点検・評価というのが、自らの力で実質的な改革に繋げていく力を持ち得る、自主的、自発的な質保証のシステムになり得ると思うのですが、いまは認証評価を何か手段として取り入れてしまって、認証評価のためにやるのが自己点検みたいになりつつあると思うのです。

これは、認証評価を受ける側にもそういう誤解があるし、する側にも若干あるような気がします。誤解というよりは、そこはあまりはっきり言われていないのです。認証評価が評価するというのはどういうことであるかというのは、あまりはっきりしておりません。それをはっきりしないと、自己点検・評価というのはますますだめになってくると思います。

認証評価というのは自己点検・評価によって評価するわけですから、自己点検・評価がうまく行われているという前提がなければ認証評価もうまく機能しないというわけですから、認証評価というのは、自己点検・評価がうまく機能するようなやり方で評価することが非常に大事だと思います。

ここで言っていることは要するにそういうことでありまして、自己点検・評価を評価して、この大学は自己点検・評価をきちんとやっているということを保証することによって、質の改善を促す、社会に対する説明責任も果たし得るようにする、という方向で考えるべきではないかと思うわけです。

それから、2番目に「設置認可との役割分担」ということが中教審でも言われており、それもその後、あまり議論が進んでいないので、これからだろうと思います。これもぜひ、しっかりと考えて、今後あまりあちこちしないような方向を出していただきたいと思うところです。設置審でやっておられること、設置基準の適用に関しましても、設置基準というのは、最近はかなりいろいろな要素が入り込んでいます。FDをやれというようなことや、自己点検をやれ

とかですね。

要するに、従来設置審で一番大事なことというのは、教員組織をつくること、それから校地・校舎を整えること、財政的な基盤を確立すること、そういったスタート時で確認すべきこと、大学の存立の基本的な条件を確認することであったと思うのです。

その後、大分、運用上の基準が増えてきました。この運用上の基準というのは、事前評価はできないのです。教員審査とは逆で、運用上の基準は、運用されてからでないと評価はできないわけですから、事後でないとできない。それも、運用上の基準というのは、一方でまた主観的な評価になるものがほとんどです。

そういうことで、こういう事前評価にふさわしいものというのは、定量的な評価がやりやすい。それから、客観的な評価がやりやすい。それから、スタート時において確認する必要があるものといったようなことに整理をする。それから、公的なシステムで評価しにくい運用上の基準等は、認証評価の役割にする。何かそういう役割分担というのをはっきりさせる必要があると思います。

ですから、これは事前・事後で分けるというのはあまり意味のないことであって、混乱を招くだけです。公といいますか、「官と民の分担」というふうを考えるべきではないかというのが私の申し上げたいことでもあります。

それで、ついでに申し上げますが、認証評価に、これは先ほどの規制改革のほうの言い方、「事後の監視措置」といったような言い方が影響していると思うのですが、認証評価で設置基準の遵守を保証する、設置基準その他、法令に合った運営をやっているかどうかというのを認証評価がチェックするということが期待されそうな感じがするのです。

ただ、そういう行政的、公的な監視体制にふさわしいことを、ボランティアな、大学のコミュニティの中での相互扶助的な仕事でやっていくというのは大変に問題があると思います。そういうことがうまく機能するとも思えないんですね。仮にやったとしても、だんだんうまくいかなくなると思います。

ですから、法令の遵守というのはもちろん自己点検・評価の大きな課題ですから、それをきちんと自己点検し、是正すべきところは是正しているかどうかというのを認証評価のほうでチ

チェックするということはあるでしょうけれども、法令遵守がちゃんと行われているかどうかということを直接チェックするという考えになると、認証評価というのはおかしくなってくるという気がいたします。

3 ページの一番下に書きましたが、「認証評価改善の基本的視点」をまとめますと、3 点にまとめられると思うのですが、1 つは、「認証評価というのは自己点検・評価の質保証機能を高め、それを実質化することを第 1 の目的にするべきだ」というように、目的をはっきりさせるということが一番大事だと思います。それがはっきりしないと、認証評価と設置認可との関係も全然定まってこない。

それから、もう 1 つは、認証評価というのは民によるシステムであるということを性格的にはっきり認識して、制度設計をやる必要がある。民によるシステムとしての柔軟性というのが非常に、大学に対する指導としても重要なことになってくるというふうに思います。

それから、もう 1 つ、ついでに申し上げますれば、認証評価の目的がはっきりしたら、それに則して、評価の基準のあり方とか認証評価のシステム全体について合理化・効率化を図る。これは労力を節約するということではありませんで、認証評価の質を高める上において、そういうように必要なところに焦点化するということはとても大事だと思います。

認証評価は何と言っても、これだけの数をこなすということは真剣に考えなければいけないと思うわけです。ともかくやれば何とかやってしまうけれども、それは非常な問題を残すと思います。ですから、問題を起こす前に、何が焦点であるのかということを十分に認識して、認証評価の対象というのを十分に絞っていくということが非常に、質の維持のために大事なことであると思います。

そんなことで、あと 2 年で認証評価の最初の 7 年間で終わって、その次のあり方を検討する段階に来ておりますので、いろいろご協力をいただいて、うまいシステムの構築をしたいものだと考えている次第であります。

大変早口で説明不足で申し上げましたが、どうもありがとうございました。

