

大学設置基準大綱化における「質保証」研究の課題

金丹

はじめに

1980年代以降、新自由主義改革が国際的に進行している現代社会において、経済や文化など様々な面でボーダレス化が進み、国家間の相互依存・相互協力が要求され、競争も一層激しくなりつつある。それと平行して進んできた高等教育の大衆化、ユニバーサル化は、各国に自らの知的基盤を整備充実させ、それによって生み出される「知」の積極的活用を図っていくことを求めている。大学が優れた人材の養成と独創的な学術研究の推進といった、言わば「知の創造と継承」という極めて重要な役割を果たしていることにかんがみ、各国とも国際的通用性の向上、国際競争力の強化等の観点から大学の教育研究水準の維持向上を目指して、積極的に大学改革に取り組む¹ことが課題となっている。

近年大学は入学窓口を大幅に広げ、編入生、留学生、社会人学生など、多様な能力や経歴、文化的背景をもつ学生を受け入れているが、このことは大学入学試験の際に同一の基準で受験者の学力を測ることを困難にしている。このことは、入学の時点での選抜による大学生の資質・能力の保証を疑わしくさせている。

一方、世界各国の間では学生や労働力の流動性が飛躍的に高まりつつあるため、大学は国際的な規模で教育の質を向上させる必要に迫られている。そのため大学は日々激しく変化している高等教育の世界的な状況を正しく捉え、教育の質を自国需要の水準に保ち、かつ向上させる課題に直面している。日本においても、大学の教育研究の水準向上、国際的な人材育成などが強く求められるようになってきている。大学が日本はもとより諸外国の学生や企業にとっても魅力的な存在になるためには、国内外に開かれた高等教育機関として活性化し、国際的な大学間の競争と協働を通じて、持てる潜在力を十分に発揮していく必要がある。その条件整備の一環として、国境を越えて提供される高等教育の質保証の検討が急務となっている。

現在、日本において制度的に質保証システムとして機能しているのは大学設置基準と大学評価である。大学設置基準は戦後から大学設置の最低基準として機能していたが、大学評価は1984年に設置された臨時教育審議会においてはじめて提言され、1991年の大学設置基準大綱化後に質保証の新たなシステムとして制度的に登場した。当時、大学評価が大学設置基準とは区別して提言されたことから考えれば、そこには当時の大学に求められる成果や期待される役割があったのではないか。当時臨教審はどのような背景や方向性をもって大学評価を提言したのか、その後、大学評価は大学審議会ですべてどのように捉えられ、具体化されていったのだろうか。現在まで続く大学評価政策が、当時の時代的文脈の中から提言されたものだとすれば、それが本質的に大学を評価し、その質を保証するものであるかを見極める必要があるだろう。

そこで本稿では、1991年の大学設置基準の大綱化に着目して、当時、大学改革に対する提言を

していた臨教審と大学審議会が大学評価にどのような役割をもたせたのか、また、それによってどのように大学の質を保証しようと考えたのかを明らかにしながら、現在の質保証研究における課題を考察する。

具体的には、第一に、1980年代に至るまでの日本の高等教育政策制度の転換および社会的背景に着目して、日本の高等教育質保証システムの大きな転換点である1991年の「大学設置基準大綱化」が行われた背景を分析する。第二に、先行研究を踏まえながら、大学設置基準大綱化に関しての臨時教育審議会や大学審議会の提言を分析することによって、大学評価と質保証はどのような時点で、どういう方向性をもって登場したのかを明らかにする。それによって、1991年の大学設置基準大綱化における「質保証」研究の課題を考察する。

1. 大学設置基準大綱化(1991年)の背景

(1) 1980年代に至るまで

戦後の日本には、高等教育における質の保証のために二つのメカニズムがあった。一つは政府による大学設置認可制度であり、これは大学設置の最低基準として機能していた。もう一つは、アクレディテーション(適格認定)で、これは会員の自主的努力と相互的援助によって日本における大学の質的向上を図ることを目的に設立された大学基準協会が行ってきた。しかし、大学基準協会による適格認定は会員校に対して寛容すぎたため、実質的には設置認可の過程が高等教育機関の質を維持する唯一のメカニズムであった²。

1960年代から70年代にかけては、大衆化が進んだ高等教育の質をどのように維持・向上するか、あるいは高等教育機関の経営・管理運営をどのように考えるのか等が大きな政策課題であった。1963年の中央教育審議会答申『大学教育の改善について』で、大学の経営・管理運営の問題が本格的に取り上げられ、すでにその時期から大学の多様化や合理的な組織運営の必要性は認識されていた³。ただし、この時から「質保証」という概念が取り上げられていたわけではない。当時は大学志願者数が急増していた時期であり、大学は教育の質自体を考えるよりは、国家の発展のための人材育成と学問の発展が急務であった。そのため、多数の教職員と学生、各種の施設設備およびそれを裏付ける多額の経費をもち、その規模は拡大していた。同時に大学院の拡充設備と優れた教員の確保を高等教育の質的充実を図る上での重要な課題としていたが、質保証が制度的に具体化されたわけではなかった。

このような状況の中、1979年に大学設置審議会・大学設置計画分科会において「高等教育の計画的整備について」が策定された。そこでは大学の規模に関して量的な充実より質的な充実が重視され、定員抑制による教育条件整備の必要性が強調された。一方で、1984年の「高等教育の計画的整備について(報告)」では、編入生・社会人学生・留学生などの教育を含む大学教育の拡張、また大学教育の質的充実として留学生特別選抜など国際化に向けた高等教育機関の整備も重視された。それによって大学入学窓口が大幅に広がり、それまで質的充実の指標であった定員抑制は消失するようになった。

1980年代半ばから経済や文化など様々な面において国際化・情報化が進展し、日本の経済構造、産業構造に大きな変化がおこっていた。企業だけでなく高等教育においても個性が重視されるようになり、日本の高等教育は停滞期を迎えざるを得なくなった。日本の高等教育機関は学術研究の一層の発展に貢献するという基本的使命を果たしつつ、学生に良質の教育を提供すべく、改善・改革を繰り返しながら自身の組織・活動の充実・強化を図っていくことが社会から強く求められていた。

従来から、高等教育の質保証システムとして機能してきた「大学設置基準」は、戦後の日本における高等教育を再構築するために有効に機能した。ところが、それは事前規制方式であったため主な審査が設置当初だけに限定され、また、授業科目から施設・設備まで細かく規定し、各大学の個性化を図ることを阻害していた。このために、かなり早い時期から「規制緩和」を求める声があがっていたが、「規制緩和」と「質の保証」との整合性をどのようにとるかという問題が解決されないまま、この体制が約半世紀にわたって続いた⁴。

(2) 臨時教育審議会の大学改革への取り組み

1980年代から、新自由主義高等教育改革が始まり、高等教育への市場原理の導入、規制緩和、民営化の議論が広がっていた。1984年に首相直属の審議会として設けられた臨時教育審議会は、高等教育の個性化・多様化・高等化を政策的に進めるために、「ユニバーシティ・カウンシル」の設置とともに、大学設置基準の大綱化など、大学が自らの理念や個性を生かした各大学の創意工夫が可能となるように制度の弾力化を図った。さらに高等教育の質を確保する手段として「大学の評価と大学情報の公開」を重視することを提言していた⁵。

1986年には「教育改革に関する第二次答申」において、一般教育と専門教育のあり方を見直し、各大学の長を生かしうるような教育方法の開発の必要性を提言した。臨教審は高等教育の多様化において、高等教育機関の多様化・個性化として研究大学・教養大学等機能による大学の制度的分化、7年制大学、単位制大学等、類型化についてきわめて注目すべき見解⁶を出し、これを検討するとしていたが、結果的に議論は進展していなかった。ここから臨教審は「高等教育の構造の改革について、従来の計画化から競争による質的改善へと大きく方向転換したとみられる。臨教審答申をうけた、その後の高等教育政策・計画の特徴はマクロレベルの具体的な種別化・類型化を避け、もっぱら既存の構造の中で、ミクロレベルの様々な「自主的」施策により多様化を果たしていく点にある」⁷。

臨教審は、「大学教育の充実と個性化」で大学設置基準等の抜本的な見直し、大綱化と簡素化、規制緩和を求めた。「大学院の飛躍的充実と改革」では大学院の重点化を高等教育の高度化に向けた重要課題として位置付けながら、大学・大学院では絶えず自己の教育、研究および社会的寄与について検証し、評価することが要請されるとして、大学評価の導入を重視した。それは個々の大学に止まらず、「大学団体としての自治」を活性化するためにも重要であるとされる⁸。

そこでは、大学基準協会の活性化による、ア kredィテーションとしての大学評価が想定されていたといえる。つまり、大学が社会的要請に応え、教育研究の維持向上を図るために、自ら点検し、

評価するだけでなく、大学間の相互協力によってその努力をいっそう確実に効果あるものにする必要があるというのである。とはいえ、それは必ずしも大学の内発的内在的な必要から求められたものでないところで提示されていることに注意しなければならない⁹。

2. 大学審議会における高等教育改善方策

(1) 大学評価の構想

高等教育の改善方策についての提言は、臨時教育審議会が大学設置基準の改正問題と関連づけて行っていたが、高等教育の質保証の問題を自覚的に追及しはじめたのは大学審議会の諸答申であった。

そのうち最初に具体的提言を行ったのが、1991年の「大学教育の改善について(答申)」であり、この答申が、上述のような体制の大きな転換点になる。この答申では、一般教育、専門教育に係る授業科目区分の撤廃や、一般、専門を組み合わせた体系的なカリキュラム編成を可能ならしめるため、大学設置基準の大綱化の提言を行った。また、大綱化に伴い大学の自由度が増すことと引き換えに、大学における自己点検・評価の制度化が必要であることを同時に提言した¹⁰。「評価」という言葉もこの大綱化により、制度的に登場した。

大学が自ら点検・評価し、各大学の「教育研究の不断の改善を図ることを促す」という目的自体は大事であるとしても、それを法律で実施を促すことに違和感があったことは間違いない。そこには、行政側が大学の自己点検・評価制度に教育の「自由化」論を基底に置いた競争原理の導入による大学の効率化・合理化の機能を担わせることを期待していると同時に、この制度の努力義務規定を運用の際の行政指導により事実上、義務規定扱いにしており、結果として統制的な機能を持たしていると考えられたからである¹¹。

自己点検・評価を義務(実施努力義務)付けられた大学は、自己点検・評価を実施する組織を設備し、教育研究の現状についてデータを収集・整理し、それらを公表しはじめた¹²。現状把握だけにとどまらず、課題探究にまで踏み込み、あるいは改善にまで取り組んでいたが、改善につながる自己評価にまでには至らなかったのが一般的な傾向だった。一言でいえば、各大学の作業は、「自己点検」にとどまって、「自己評価」ではなかったわけである¹³。

その原因として、大学教員が自己評価に馴染んでいなかったことと大学設置基準大綱化の趣旨が大学教員に十分に理解されていなかったことがあるとされる。つまり、画一的な評価基準によって行われる自己評価に対して非常に強い抵抗感をもっていたということである。しかしながら、その代わりに大学人が自主的に独自の評価基準を作り出すことができたわけではない。それは、自己評価の必要性を大学人が十分に自覚してはいなかったためである¹⁴。

大綱化は、各大学が特色のある教育を促すよう、当時まで大学として満たすべき要件を厳しく規定していた大学設置基準の要件を緩和した。それは、それまでの「事前規制」による質保証を「評価」という「事後チェック」に重点を移そうとする発想であり、個性的でかつ多様な高等教育機関の発展を期待した制度であった¹⁵。それによって、組織運営や質の管理が各大学の自主性と責任に

より明確に委ねられることになり、各大学は自主性・自律性をもって独自の改革に取り組み、大きな成果をあげてきた。しかし一方で、大学の質の低下につながる恐れがあるさまざまな問題が浮上してきたことも否定できない。例えば、届出制の拡大など教育の質の向上にはつながらない緩和、構造改革特別地域における株式会社やNPOによる大学設置などである。また、構造改革や規制改革の名の下に、誰もが容易に学校法人を設立し、大学教育に自由に参加できるようになり、経済的利益のみを求めて参入する事象も見受けられる。

大学設置基準が大学の最低基準であると規定しながら、基準を引き下げることが、国家の保証により認可され学位授与権を与えられた大学が、設置当初から質的に低下していることとなる¹⁶。

(2)「質保証」の提言

1991年(5月)の大学審議会答申「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」では、1993年度から2000年度までの高等教育整備の方向性について提言し、大学教育の質的充実の問題について、「大学教育の改善について(答申)」の趣旨に則り、各大学等が、学生の学習の充実のため、組織的・体系的に教育機能の充実・強化に努めるべきこと、学生の学習の適切な評価に意を払うべきこと、などを強調した¹⁷。高等教育の質保証の論議が評価に関する議論へ展開していったのである。

急激な受験生減少や大学人材養成に対する社会の期待、また、大学が厳格な自己評価になかなか踏み込めないことに対する方策として、1998年に大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」が出され、学部段階の教育の質の確保や学生の質の保証が社会から厳しく求められていると提言し、教育の「質保証」という言葉が確実に制度的に登場した。

答申は、高等教育への広範な要請に対し、各大学がその理念・目標を明らかにしていく中で、教育研究分野の特質に応じ、ほかの高等教育機関との関係に配慮しつつ、「高等教育全体のシステム」の中心でその大学の位置づけを明確にする必要があることを明らかにした¹⁸。すなわち、1991年の大綱化では、自己点検・評価が実施努力義務となっていたが、この答申では、教育研究の質の向上が強調され、大学の自己点検・自己評価の実施及びその結果の公表、学外者による検証が大学の努力義務として加えられた。この答申の最大のポイントは、個性が輝くための主要な手段としての認証評価システムの導入(認証評価機関の設置)であった。大学の個性化と教育研究の質の改善、及び説明責任の観点から、自己点検・自己評価のさらなる充実を求めるとともに、その自己評価結果を検証する認証評価システムの導入が提言されたのである。

またこの答申では、大学評価による「種別化一序列化」が危惧される。それは、今後の日本の高等教育システムとそれを構成する各高等教育機関固有の教育研究のあり方が、教育評価の問題と密接に連動させながら論じられるとき、教育内容・方法の改善・向上を最終目標とする教育評価の本来の価値が歪曲され、それが日本の大学の「種別化一序列化」を固定化させる方向で作用しかねないということである¹⁹。一方で、高等教育を取り巻く厳しい環境を背景に各大学が自ら確立した理念・目標に沿って組織を編成し、活動を展開していくことの重要性がこの答申で指摘されたが、そ

れ自体は大学の種別化を意図したものではなかった²⁰。

このような政策転換を要請したのは、経済財政諮問会議や総合規制改革会議であり、その基本的方向性は、文部科学省を含む大学界の外からの要請、いわゆる「外圧」であった²¹。自己点検・評価制度には、政治的・行政的な力が働いたことは言うまでもないが、一方で大学関係者・団体においても大学の本質との関係で議論してきた大学評価の主張も一定反映されている。「自己点検・評価制度を、学問の自由ならびに大学の内在的な必要と合意によって自主的・自律的に具体化するか、いわゆる『社会的要請』という外圧的な政策上の必要に事実上応じるというかたちで具体化するのかのいずれかの対応を問う原理的な姿勢が明確にされる必要がある」という指摘は、今後の大学関係者の対応に向けられているというべきであろう²²。

おわりに

高等教育の質保証の問題は、国際機関においても積極的に取り上げられている。OECD がユネスコと共同で 2005 年に発表した「国境を越えて提供される高等教育質保証に関するガイドライン」は、グローバル化の進展によって、国境を越えて提供される高等教育に関する質保証の国際的な枠組みを提供することを目的としている。日本の政府も、自国の大学の海外展開を視野に入れた国際性のある高等教育の質保証や、大学情報の世界へ向けた提供への取り組みを進めている。日本のすべての大学・短期大学・高等専門学校に義務付けられた認証評価も、このような国際的質保証への取り組みの一環である。

諸外国においても、一般的には大学の設置認可による大学設置時の質の保証、設置後の教育研究活動に対する様々な大学評価による質の保証の組合せにより成り立っている。アメリカでは、伝統的に、大学や専門職団体が組織した様々なア Kredィテーション（適格認定）団体が自発的に大学を機関単位あるいは専門分野単位で評価し、当該団体への加盟判定を行ってきたが、1990 年代に入り、大学の質の一層の確保を図るため、これらの団体に対する連邦政府の認定制度が導入された²³。さらに、EU 諸国において、各国に共通する指標を定め、ヨーロッパレベルの大学評価を行い、全体の高等教育の質を向上させようとする取組も始まっている²⁴。

日本も諸外国と同様に、従来は国による厳格な設置認可による質の保証に力点が置かれたシステムとなっていたが、1991 年の大学設置基準の大綱化以降、大学評価が制度的にはじめられることとなった。しかし、大学設置基準大綱化以来 20 年の間に自己点検・評価は定着してきつつあるものの、大学の質保証システム全体としては不十分な状態である。

大学設置基準の大綱化が行われるまで、大学や短期大学は設置基準上の区分に応じて授業を開講する義務を負っていたが、大綱化によりこの区分が廃止された。また、学生の卒業要件も区分ごとに最低修得単位数が設定されていたが、これも廃止され、総単位数のみの基準となった。これにより、それまで国立大学を中心に置かれていた「教養部」などの一般教育担当部局はその多くが姿を消した²⁵。これは「設置基準で高いハードルを設けることで教育研究の資質や能力に欠ける大学が設置されることを避ける」という質保証から、ハードルを比較的低くして様々な大学の設立を許容し

つつ事後評価によってその質を保証する、というやり方への転換といえる」²⁶とされている。

一方で、大学設置基準を緩和する代わりに事後評価という方法で質保証を図ることはどういう意義をもつだろう。大学入学者の経歴が多様であり、入学時点での質保証が難しくなったため、評価という方法で質を確保するということには間違いない。しかし、外圧を受けて行われた大綱化に質保証が期待できなくなったため、大綱化が大学教育に与える否定的影響に対応する方策として「評価」を導入したのではないか。このことによって大学の外からの要請には対応できたかもしれないが、質保証という点については必ずしも有効に機能したと言えないだろう。

大学が自ら教育、研究および社会貢献について検証し、より質の高い大学を目指す質保証システムとして評価が提言されたことも当然ありうるが、ここでは、大学評価の導入を提言していた臨教審が評価の本来的な意義とあり方をどのように捉えていたのかを問う必要があるだろう。

このようなことを勘案すると、大学設置基準大綱化における「質保証」研究の課題として次の二点が考えられる。第一に、大学設置基準大綱化において新たな質保証システムとして登場した大学評価制度の再考である。現在行われている自己点検・評価や認証評価、国立大学法人評価等で大学はどれぐらい質の確保ができたかを検討し、質保証のためのより良い評価システムに向けた改善方策を追求することが大きな課題である。臨教審や大学審議会で議論された大学評価のあり方が、本当に学問的・教育的な意味で大学の質保証・質向上につながるものであったのかをきちんと検証・分析した上で、大学評価の本来のあり方を研究的に示すことが必要とされるだろう。

第二に、高等教育機関の自主性・自律性をいかに確保するかということである。高等教育のユニバーサル化が進行され、「質保証」の問題が国際的に広がりつつあるなかで、高等教育機関が制度的に確保された「自主性・自律性」しかもたないまま、質保証システムへの対応に追われれば、高等教育機関は、学生や国際社会からの信頼を失うことになりかねない²⁷。また、「評価による質保証・質向上」という表現が多用されているが、その「質」とは何か、どのように評価するのかを「自主的・自律的」に定めることのできる高等教育制度のあり方が求められるだろう。

〔注〕

- 1 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）」2002年。
- 2 村澤昌崇『大学と国家 - 制度と政策 -』玉川大学出版部、2010年、60頁。
- 3 川口昭彦(独立行政法人大学評価・学位授与機構編著)『大学評価文化の定着—大学が知の創造・継承基地となるために』大学評価・学位授与機構大学評価シリーズ、ぎょうせい、2009年、56頁。
- 4 同上、58頁。
- 5 川口昭彦(独立行政法人大学評価・学位授与機構編著)『大学評価文化の定着—大学が知の創造・継承基地となるために』大学評価・学位授与機構大学評価シリーズ、ぎょうせい、2009年 60頁。
- 6 ここでは、4年制大学を職業大学、教養大学、研究大学等に分類する種別化論にふれ、「このような大学の分類が新たな格差構造と硬直化をもたらすとの見方があり、制度として種別化することには慎重でなくてはならない」と種別化に否定的な見解を提出した。

- 7 村澤昌崇『大学と国家 - 制度と政策 - 』玉川大学出版部、2010年、74頁。
- 8 細井克彦「高等教育政策の現段階と大学評価」『大学改革・評価の国際的動向』大学評価学会、晃洋書房、2011年、4頁。
- 9 同上、5頁。
- 10 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年、16頁。
- 11 細井克彦「高等教育政策の現段階と大学評価」『大学改革・評価の国際的動向』大学評価学会、晃洋書房、2011年、5頁。
- 12 1990年代後半にかけて多くの大学から、「○○大学の現状と課題」というタイトルで自己点検・評価の報告書が公表された。
- 13 川口昭彦(独立行政法人大学評価・学位授与機構編著)『大学評価文化の定着—大学が知の創造・継承基地となるために』大学評価・学位授与機構大学評価シリーズ、ぎょうせい、2009年、72頁。
- 14 同上、73頁。
- 15 同上、72頁。
- 16 黒田壽二「設置認可と質保証」『IDE 現代の高等教育 No.533「質保証の新段階」』IDE 大学協会、2011年8-9月号、44頁。
- 17 早田幸政「大学審議会答申にみる『教育の評価』」『季刊教育法(122)』エイデル研究所、1999年、12月。
- 18 同上。
- 19 同上。
- 20 同上。
- 21 川口昭彦(独立行政法人大学評価・学位授与機構編著)『大学評価文化の定着—大学が知の創造・継承基地となるために』大学評価・学位授与機構大学評価シリーズ、ぎょうせい、2009年、65頁。
- 22 細井克彦「高等教育政策の現段階と大学評価」『大学改革・評価の国際的動向』大学評価学会、晃洋書房、2011年、5頁。
- 23 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）」、2002年。
- 24 同上。
- 25 岩崎保道『大学政策論』大学教育出版、2011年、32頁。
- 26 同上。
- 27 斎藤里美・杉山憲司『大学教育と質保証』明石書店、2009年、42頁。