

## 第七章 私立大学の質の向上を目指して

### 1. 質保証問題の背景を考える

2005（平成 17）年 10 月、ユネスコと OECD において「国境を越えて提供される高等教育の質保証に関するガイドライン」が取りまとめられている。このガイドラインは、国際的な質保証のあり方について、統一的な基準や評価を行うのではなく、法的拘束力を持たないものの、各国においてはそれぞれの国内状況に即して適切と思われる形で、その指針に即した対応を行うことを期待する内容となっている。

この背景には 1980（昭和 50）年代以降、教育輸出国である米・英・豪などを中心に、学生の海外留学や海外分校の設置、さらには ICT 技術を利用した遠隔教育などにより、国境を越えて提供される高等教育が拡大していったことから、国際協力により各国が提供する高等教育の質を保証することの重要性が高まったことや、ディグリー・ミルやア krediyteshon・ミルなど高等教育としての質を伴わない教育から、学生等を保護する必要性が生じたことなどがあげられる。

このような国境を越えて提供される高等教育の問題に注目が集められたのは、WTO のドーハラウンド〔2001（平成 13）年～2006（平成 18）年〕において、教育サービスの自由化問題が交渉項目にあげられたことが契機であったといつてよい。そもそも貿易自由化交渉を行う場である WTO において、高等教育サービスが取り上げられたのは、それだけの経済規模を擁するようになっていたためであるが、WTO において通商関係者間で貿易障壁についての交渉が持たれるということは、極言すれば、各国の教育関係者の関知しない間に、それぞれの国の文化として長年にわたり築き上げられてきた高等教育を規定する根本的な仕組み、たとえば日本であれば大学設置認可制度であり、アメリカであればア krediyteshon・システムが貿易障壁解消の名のもとに崩壊させられてしまいかねない危機に晒されたことを意味する。

その後、国境を越えて提供される高等教育の問題は「教育をそもそもサービス貿易という狭い枠組みで、しかも教育関係の省庁の関与が比較的難しい場で話すべき問題か」という議論が提起されたことに加え、WTO 自体の自由貿易交渉の場としての行き詰まり」（米澤, 2008:p223）があったなどの理由により、「国家間の主な交渉・議論の場は、先進国間の経済協力とともに教育問題にも積極的な役割を果たしてきた OECD と、国際連合の機関として教育問題を担当するユネスコに次第に移る」（米澤, 2008:p223 一部要約）こととなっていく。

わが国においては、先の WTO のドーハラウンドにおいて、消費者保護の観点からディグリー・ミルの問題をあげるとともに、教育の質保証の必要性を他国に先駆けて主張してきたほか、ユネスコや OECD においても「教育的視点から質保証の課題への国際的取り組みが推進されるよう提案を行ってきた」経緯から、このガイドラインを積極的に支持し、①ユネスコの「高等教育の質保証に関する情報ポータル構築事業」や、②OECD の「AHELO（高等教育における学習成果の評価）の実現可能性についての調査（フィージビリティ・スタディ）」など、大学の質保証に関するユネスコ・OECD における国際的取り組みへ積極的に参加・貢献していくことになる。このような国境を越えて提供される高等教育の拡大が、今日の教育の質保証問題の底流にある。

また、政府において教育の質保証を推し進めていく原動力となったもう一つの理由に、規制緩和の影響がある。「事前規制から事後チェックへ」という流れの中で、大学新設の抑制方針の撤廃、審査基準の準則主義化、工場等制限法の廃止、そして構造改革特別区域法に基づく株式会社の新規参入などが進められた結果、大学としてあり方が問われるような事態や設置申請にかかわる不祥事などが目立つようになってきたことや、大学と他の高等教育機関との境界もあいまいとなってきたこと等がある。

この規制緩和の問題は、国境を越えて提供される高等教育の問題と同様に、高等教育関係者を除外して、経済優先の論理の中で市場開放に向けての障壁解消が行われた、あるいは行われようとしたことにより、わが国の大学の質が危機に晒された点で、われわれ高等教育関係者にとっては同軸上の問題であるといつてよい。この結果、政府では改めて提起されることとなった「大学とは何か」という問い掛けに応えるため、「公的な質保証体制」の整備を進めていくこととなる。

しかしながら、このような経済至上主義へのアンチテーゼのみによって、教育の質保証が問題とされているのではない。少子化と入学定員の増加によって、わが国の大学がユニバーサル段階へと移行したことに伴い、学生の学力や学習意欲、学習目的等が多様化するとともに、入学者そのものも、浪人を含めた伝統的な高校新卒者のみならず社会人学生や留学生などを含めたユニバーサル・アクセスへと移行していくことが予測されている。

国際的な知識基盤社会の到来と大学間競争が一層厳しくなる中であって、教育力を標榜する私立大学にとっては、これらの「多様化した学生」に対して、社会からのニーズを踏まえつつ、各学位レベルにふさわしい資質・能力を備えた人材

へと成長させていく教育課程をどのように構築していくかが、質の問題においてはむしろ重要な課題であるといえる。

## 2. わが国における大学の質保証の取り組み

このような動向を背景に、わが国においても大学の質保証に対する動きが活発化することとなるが、わが国の大学の質の保証体制は、①公的な質保証体制の整備、②大学内部における自主的・自律的な質保証のための体制整備、③大学団体における大学の質保証に向けた環境整備の取り組み、の三つに大別することができる。以下に、私立大学の質の向上のための基盤であるわが国の大学の質保証の取り組みを俯瞰するとともに、各段階において私立大学が留意すべき点を確認する。

### (1) 公的な質保証体制への対応

公的な質保証については、現在、中央教育審議会大学分科会において、政府によって定められる大学の最低基準である「大学設置基準」を軸に、政府自らが行う事前チェックとしての「設置認可」<sup>1)</sup>と、政府により認定された認証評価団体が行う設置後の事後チェックとしての「認証評価」とを骨格とした体制のあり方が審議されている。

この公的な質保証体制は、主に大学の国際的な通用性を巡る動向を踏まえて、国内外に対してわが国の「大学制度」としての質を政府として担保することを目的とすることから、「標準性」と「客観性」にその特質がおかれている。

1) 設置認可とともに、アフターケア（設置認可後の審査）も公的質保証の一つとしている。

### ①大学設置基準

わが国の法体系においては、教育基本法、学校教育法、学位規則等によって、大学や学位についての「基本的枠組み」を定めただけで、大学設置基準によって大学としての「最低基準」が設けられている。これら法体系に位置づけられた「基本的枠組み」と「最低基準」とによって、日本の大学制度の質が国内外に対して保証されることとなる。

しかしながら、得てしてこの「最低基準」が、大学によっては「到達点」として捉えられている場合がある。私立大学はこの「最低基準」を土台として、その質の一層の向上を図っていかなければならない。

また、たとえば2008（平成20）年度の各認証評価機関の評価結果をみると、大学設置基準への対応が不十分であるとする旨の指摘が散見される。大学設置基準

は大学や学部等の新設時にのみに適用されるのではなく、完成年度を迎えた以降もその基準を維持し、さらに一層の水準の向上に努めていくべきことが大学設置基準において定められていることを改めて確認しておきたい。

#### ○大学設置基準

(趣旨)

第一条 大学（短期大学を除く。以下同じ。）は、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）その他の法令の規定によるほか、この省令の定めるところにより設置するものとする。

2 この省令で定める設置基準は、大学を設置するのに必要な最低の基準とする。

3 大学は、この省令で定める設置基準より低下した状態にならないようにすることはもとより、その水準の向上を図ることに勤めなければならない。

#### ②設置認可

規制緩和政策により、「事前規制から事後チェックへ」と大学設置の方針が転換された以降も、設置認可は、事前チェックの制度として重要な機能を果たしている。この設置認可では、最低基準としての大学設置基準との適合性を審査するだけでなく、専門家のピアレビューにより、専門学部・学科として適切な教育課程や教員組織の正当性についても審議されていることに改めて留意しておく必要がある。

しかしながら、近年の設置認可では、大学設置に関する基本的理解を欠く申請や経営見通しの甘い申請などの明らかな「準備不足」により、申請の取り下げや多数の留意事項が付される事態が頻出していることに加え、認可申請書の不実記載や重大な記載漏れ等の不正申請の事案も続けて起こるようになった。このような事態に対して大学設置・学校法人審議会では、2007（平成 19）年に審議会会長が、2008（平成 20）年には学校法人分科会長が懸念を表明するコメントを出すに至っている。

これらの事態は一部の大学の話であるとはいえ、私立大学や学校法人制度に対する社会の信頼を失いかねない重大な事態であり、看過することはできない。設置認可の重みについて、大学の設置と運営に携わるすべての大学人の自覚が強く促されている。

### ③アフターケア・学校法人運営調査・是正措置

公的な質保証では、大学設置基準、設置認可、認証評価の三要素をその骨格としているが、この骨格を実効あるものとするために、さまざまな取り組みが設けられており、その対応についても十分な留意が必要となっている。

設置認可においては、設置計画の履行状況と留意事項への対応状況をフォローアップするため「設置計画履行状況調査（アフターケア）」を実施するとともに、文部科学省のホームページに設置認可申請時の基本計画書やアフターケアにおける留意事項を公開するなどして、設置認可から完成年度に至るまでの大学の説明責任を求め、その質の確保に努めている。

また、学校法人における管理運営組織・財務状況等の実態を調査する「学校法人運営調査制度」についても年間調査件数を増加させており、学校法人の質の管理体制の強化が進められている。

さらに、設置認可申請等にかかわって、虚偽の申請等の不正行為が行われた場合には、その軽重により最大5年を期限とする不認可期間が付されるほか<sup>2)</sup>、設置認可申請にかかわらず、法令違反の状況に陥った場合には、従来の行政指導のほか、学校教育法第15条に基づき、改善勧告、変更命令、廃止命令等の「是正措置」を段階的に行えるよう法的強制力も強化されている。

2) 「大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設置等に係る認可の基準」第2条第1号、「学校法人の寄付行為及び寄付行為の変更の認可に関する審査基準」第2の5

### ④認証評価

2004(平成16)年までは、完成年度以降の大学の教育研究活動等の質に対して、各大学の自己点検・評価が義務づけられているのみで、第三者評価は各大学の努力に委ねられていた。これは大学の自主性・自律性を尊重した取り扱いであった反面、第三者による評価を受ける文化的風土や制度が、わが国において成立していなかったことは、先に述べた国際的な質保証の流れの中にあっても、質保証のシステムとして不十分な状態であったといえる。

認証評価制度は、このような国際的な質保証の動きと「事前規制から事後チェックへ」という国内的な行政改革・規制改革の流れを受けて、完成年度以降の大学の運営状況について、定期的に点検・評価を行うための制度として義務化されることとなる。

この認証評価では大学設置基準の適合性のみならず、各大学の特色ある教育研究の進展に資することを目的として各認証評価団体が独自に定める認証評価基準に基づき評価が行われている。この趣旨を踏まえれば、認証評価を受けて法律上

の義務を果たすこと、あるいは単に「適合」の判定を得ることに終着点があるのではなく、評価報告書の指摘事項を真摯に受け止め、さらなる改善に活かしていくことにその意義があることを再度確認しておく必要がある。

また、この考え方からは、7年に一度（専門職大学院にあっては5年に一度）の認証評価を義務として受審するのではなく、各大学において認証評価を自らの点検・評価活動の一部を構成するものとして積極的に捉え直し、自律的かつ日常的な質の向上のために活用していくことが重要である。

第2クールを迎える認証評価では、学士力や学問分野別の評価の実施が検討されているほか、大学設置基準やアフターケアへの対応状況などの事後チェックとしての機能の強化も検討されており、本来、ボランティアなピアレビューである認証評価において、「公的な質保証」の機関としての性格が一層強まる傾向があることに留意しておく必要がある。

## （2）大学内部の質保証体制の整備

大学の教育研究のあり方を巡っては、2005（平成17）年の中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像」（答申）において、七つの機能別分化が提言されているほか、日本学術会議においても分野別質保証のあり方が検討されている。

しかしながら、建学の精神を踏まえた教育研究目標に沿って、多様な教育研究活動が展開されている私立大学では、同じ分野であっても、分化された機能によってその到達目標が各大学で異なるため、これらを一律的な基準をもって評価することは難しい。

よって、私立大学が、公的な質保証による大学としての「標準性」を備えつつ、各大学の「多様性」を確保して教育研究の質の向上を図っていくためには、各大学において「主体的」に質保証の内部体制を整備し、自らの責任においておのこの大学が掲げる教育研究目標に沿って、その達成状況を点検・評価をしていくことが重要となる。

この大学内部の質保証体制の詳細については、すでに第Ⅱ章「私立大学における内部保証システム（PDCA サイクル）」において述べたところであるが、以下の点を改めて強調しておきたい。

### ①「自己点検・評価」の実質化

自己点検・評価は、大学内部における質保証体制の基盤となるものであるにもかかわらず、単に設置基準上の義務を果たすためだけに形式的に行われていたり、認証評価を受ける際の学内手続の一つとして捉えられているなど、自己点検・評

価の本来の意味が見失われている例が一部で見受けられており、「組織的」かつ「恒常的」な PDCA サイクルの実現に向けて、自己点検・評価の実質化を図る必要性が高まっている。

具体的には、中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて」（答申）で提言されるように、大学は自らの責任において、自己点検・評価の評価基準や評価項目、点検・評価の実施間隔、評価結果の公表方法などを自主的に定めるほか、自己点検・評価報告書についてもその活用方法を踏まえた適切な内容に改めるなど、実質的な自己点検・評価を行うための環境整備を整える必要がある。

## ②「FD と SD」による教職員の意識改革

大学内部において、教育の質の向上を図っていくためには、教育課程の改善や PDCA サイクルの構築だけではなく、教育活動に実際に携わる教員と職員の意識改革が同時に行われる必要がある。

これまで FD は、講演や授業参観などにより教員一人ひとりの教授法を開発することと受け止められることが少なくなく、いわば教員個人の教育力の開発に留まってきた感がある。しかしながら、今日の FD に求められているのは、大学として組織的に提供される教育内容の日常的な改善であり、その領域も、教員間における教育理念の共有などカリキュラム開発にかかわる事項や、教育活動のアセスメントなど大学の管理運営にかかわる事項にまで広がっている。いわば FD はこれまでの「個人プレイ」から「組織プレイ」へと変貌することが求められている。

また、ユニバーサル・アクセス段階を迎えた大学教育では、職業意識や倫理観など学生の内面に至る部分等にまで高等教育の領域が拡大している。この拡大した教育領域に対しては、教員のみならず、職員の積極的な関与が求められており、FD と SD は同軸上で考えられるべき課題として取り上げられるようになってきている。

加えて、意識改革の問題は教員と職員に留まらず、教育をマネジメントする経営陣から、教育を受ける主体である学生に至るまでのすべての大学構成員に浸透させていくことが、次代の課題として注目されはじめていることを付言しておきたい。

## ③質の向上を担う専門的組織の編成

自己点検・評価を軸として、組織的・恒常的・安定的に教育の質の向上を図っていくためには、一部の大学において「評価室」等の名称で設置され始めている点検・評価のための専門組織や、学生状況・学習成果・教育効果など個別大学

の機関研究である「IR」を行う機関などの質の向上を担う専門組織の設置もまた課題である。

連合会が実施したアンケートから、点検・評価体制の整備状況を見ると、約90%の大学で「点検・評価委員会などの会議体」が設置されており、「点検・評価に関する専従部署」を設置している大学は全体の約20%（複数回答可）にとどまっているうえ、収容定員の多い大規模大学ほど専従部署を設けている割合が多く、中小規模大学では低い割合となっていることがわかる。

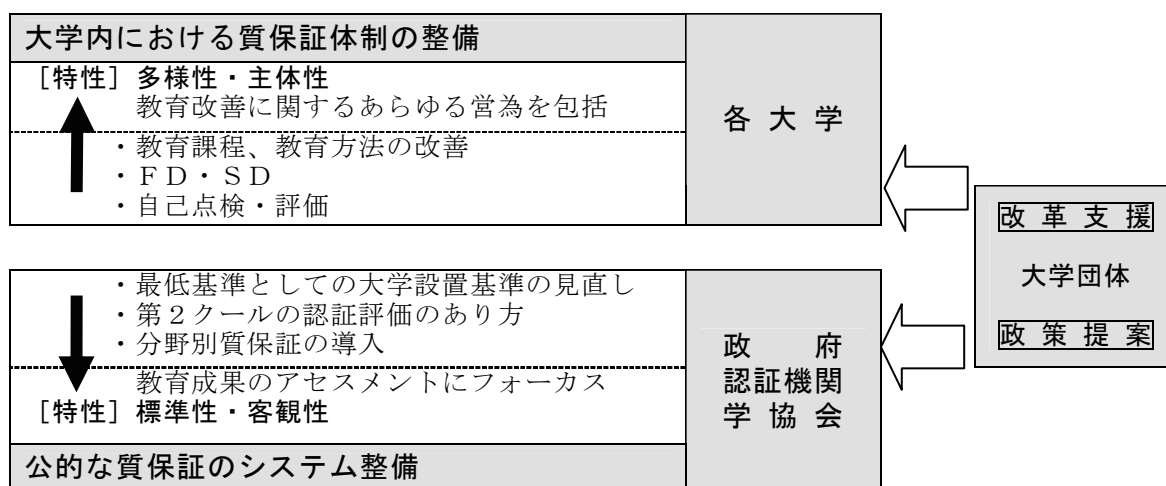
このような専門組織を有しない中小規模大学においても、経費負担を軽減しつつ、各大学が保有する各種データを相互利用することで一層の質的充実を図る観点から、これらの専門組織についての大学間での共同利用などが考えられる。

### （3）大学団体による大学の質保証のための環境整備の取り組み

規制緩和の進展に伴い、大学に対する国の関与が相対的に弱まる中、それに代わるものとして、大学団体への期待が高まっている。大学団体では大学の自主性・自律性を担保しながら、画一的な評価や基準が行われることのないよう、質保証の問題への積極的な関与が求められている。

大学の質保証に果たす私立大学団体の役割を考えると、すでに公的な質保証体制の検討や大学内部の質保証体制の整備が進行しつつある現状を鑑みれば、私立大学団体は屋上屋を重ねることなく、これら質保証制度の外郭にスタンスをおき、公的な質保証に対してはそれが有効に機能するよう国に対して「政策提言」とともに、私立大学内部の質保証に対しては、「改革支援」することにより私立各大学の質の向上を一層促進させていく役割を担うことが重要であると考え（図表1）。

図表1 私立大学団体における質保証の二つの方向性



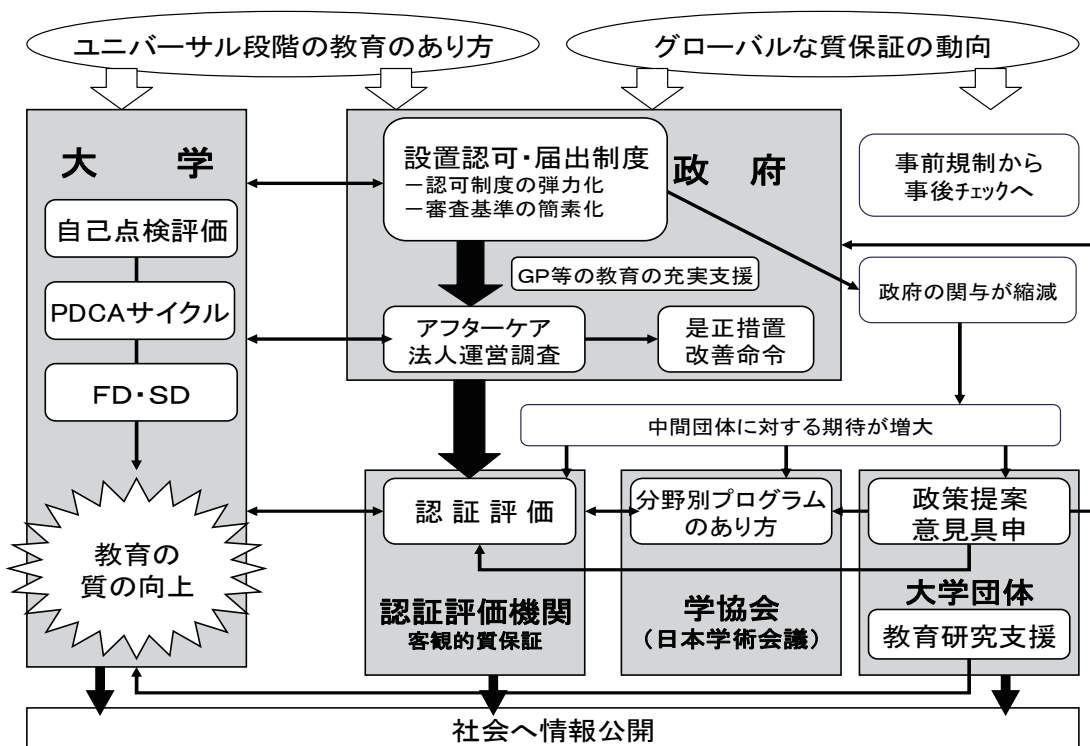


なお、本報告においては、このような観点に基づき「私立各大学における質の向上」と「わが国の大学としての質の保証」について提言を行ってきたところであるが、私立大学団体が行う質保証及び質向上の具体的な取り組みをその機能に着目して整理すれば、①確認（check）、②支援（cheer）、③提言（commit）の三段階に整理することができる（図表2）。

図表2 私立大学団体における質保証・質向上の具体的な取り組み

<b>【phase 1】私立大学の現状を「確認(check)」する</b>	<div style="font-size: 2em; margin-bottom: 10px;">➡</div> <div style="font-size: 2em; margin-bottom: 10px;">➡</div> <div style="font-size: 2em;">➡</div>	<b>情報公開</b>
●改革状況の調査（アンケート） 等		
<b>【phase 2】私立大学の改革を「支援(cheer)」する</b>		
●研修会・協議会・研究会の実施		
●ハンドブックやレポートの刊行		
●コンサルティング活動		
●加盟大学の質の向上に関する提言 等		
<b>【phase 3】私立大学政策を「提言(commit)」する</b>		
●政府・与党・行政等に対する政策提案・意見具申		
●認証評価団体との連携・協力		
●学協会（日本学術会議）への分野別評価に対する連携・協力 等		

（参考）わが国の質保証の全体図



### 3. 私立大学の一層の充実のために～「質の保証」と「質の向上」

これまで述べてきたように、いまわが国の大学に対する質保証の取り組みはさまざまな機関・レベルにおいて検討されており、総体としての質保証のシステムが構築されようとしている。このうち公的な質保証システムは、制度としての「わが国の大学」の質の担保を目的とするものであるが、それはいわば大学としての“フレーム”の保証にとどまるものであり、公的な質保証であるとはいえ、これだけをもって私立大学の教育研究と経営管理に資する実質的かつ日常的な質保証として十分に機能するものとはいえない。

大学の質というものを最終的に保証し、責任を負うのは誰であろうか。それは自主的・自律的に教育研究活動を行う「私立大学」自身に他ならない。それ故に、私立大学においては、自己点検・自己評価をPDCAサイクルの主軸に据え、大学内部の組織的質保証体制を整備することが求められている。その際、最低基準としての大学設置基準を遵守することはいうまでもないが、認証評価団体の評価結果や私立大学団体の支援策などを活用し、個性豊かで、特徴ある大学として、その質の向上に資することが重要である。

換言すれば、私立大学における質の保証が最終的に目指すところは、「学生一人一人のディベロップメント」にあり、これを念頭に置いて改革を推進していくことが、結局、大学の質の実質的な向上に帰することとなる。このことを鑑みると、私立大学においては、“フレーム”である「質の保証」体制の整備に加えて、「質の向上」の“エンジン”となりうる取り組みが求められているのである。

本報告書では、このような状況を踏まえ、大学内部の組織的質保証システムの整備の重要性を強調するとともに、「質の向上」に向けた“エンジン”となりうる具体策を提言してきたところである。

また、これらの提言の実現には多大の資金が必要となることはいうまでもない。私立各大学における教育研究と経営管理の質の向上の努力に対して、政府による物心両面の一層の支援が求められる。現在、中央教育審議会においては、質保証システムの構築の審議の中で、公的な質保証と公財政支援を一体的に運用する仕組みの構築などが検討されているが、評価結果を直接的に資源配分の反映に利用することに対しては、私立大学団体として大いなる懸念を抱かざるを得ない。私立各大学の経営環境が厳しくなる中で、相対的に財政規模が小さく、人的・物的資源も潤沢ではない中小規模大学及び地方に所在する大学ほど、その質の向上のためには、財政支援を含めた多くの支援を必要としているからである。本報告書においては、大学協同による取り組みを含めた各種の支援策を提言しているところであるが、わが国の大学全体の底上げのためには、政府においても財政支援を

中心に質の向上に向けて努力する私立大学に対する柔軟かつ有効な支援策を期待したい。

学士課程教育答申では、「多様な大学の存在こそが、社会活動の中で、その機能を最大限に発揮し、社会の発展へ寄与していく基礎的な条件である」ことが指摘されている。本報告書におけるアンケートの分析結果や各種提言が、各私立大学の「質の向上」を一層促進する一助となることを期待し、グローバルに展開される知識基盤社会に枢要で、それぞれが個性輝く存在となることを願ってやまない。

[引用・参考文献]

※米澤彰純「国際的な質保証ネットワークと国際機関の活動」、塚原修一編著『高等教育市場の国際化』玉川大学出版部、2008（平成20）年2月15日

※国際的な大学の質保証に関する調査研究協力者会『国境を越えて教育を提供する大学の質保証について（審議のまとめ）』、2004（平成16）年3月29日

※中央教育審議会『学士課程教育の構築に向けて（答申）』、2008（平成20）年12月24日

以上