

第3サイクルを迎える 認証評価の課題と展望

前田早苗 千葉大学 国際教養学部 教授

大学、短期大学、高等専門学校に対して、教育機関全体を対象とする認証評価（機関別認証評価）を7年以内ごとに受けることが義務づけられてから13年が経過した。

認証評価制度導入当初、文部科学省は、認証評価において大学設置基準や認証評価機関の評価基準の順守状況の確認に神経を尖らせ、克明な記述による大部の評価結果の公開を認証評価機関に求めていた。設置認可による大学の質の維持から、事後チェックに多くを委ねることへの不安も大きかったことだろう。

その後、認証評価は多様な大学の状況に応じた評価や

学習成果を重視した評価、国際的な通用性のある評価等、法令チェックから学生の学習を中心とした教育の質の評価へと認証評価の期待に変化が見られるようになっている。こうした中、まもなく第3サイクルを迎えようとしている機関別認証評価は、どのように変わろうとしているのか、また、変わることが求められているのか。直近の法令改正や海外の状況との比較を通して考えていきたい。なお、ここでは4年制大学の機関別認証評価に焦点を当てて論を進めることとしたい。

表1 認証評価機関の評価基準新旧比較

大学基準協会		大学改革支援・学位授与機構		日本高等教育評価機構	
第1サイクル	第2サイクル	第1サイクル	第2サイクル	第1サイクル	第2サイクル
1. 理念・目的	1. 理念・目的	1. 大学の目的	1. 大学の目的	1. 建学の精神・大学の基本理念及び使命・目的	1. 使命・目的等
2. 教育研究組織	2. 教育研究組織	2. 教育研究組織	2. 教育研究組織	2. 教育研究組織	2. 学修と教授
3. 教育内容・方法	3. 教員・教員組織	3. 教員及び教育支援者	3. 教員及び教育支援者	3. 教育課程	3. 経営・管理と財務
4. 学生の受入れ	4. 教育内容・方法・成果	4. 学生の受入	4. 学生の受入	4. 学生	4. 自己点検評価
5. 学生生活	5. 学生の受入れ	5. 教育内容及び方法	5. 教育内容及び方法	5. 教員	
6. 研究環境	6. 学生支援	6. 教育の成果	6. 学習成果	6. 職員	
7. 社会貢献	7. 教育研究等環境	7. 学生支援等	7. 施設・設備及び学生支援	7. 管理運営	
8. 教員組織	8. 社会連携・社会貢献	8. 施設・設備	8. 教育の内部質保証システム	8. 財務	
9. 事務組織	9. 管理運営・財務	9. 教育の質の向上及び改善のためのシステム	9. 財務基盤及び管理運営	9. 教育研究環境	
10.施設・設備	10.内部質保証	10.財務	10.教育情報の公表	10.社会連携	
11.図書・電子		11.管理運営		11.社会的責務	
12.管理運営					
13.財務					
14.点検・評価					
15.情報公開・説明責任					

の11項目から4項目へと大幅に減少している点である。例えばアメリカのアクレディテーション機関でも、評価項目を、目的の明示、目的の実現を可能としている機能、教育の質の維持のための資源、教育の質保証の体制等へと集約し、大学が自由に記述できるようにしているケースもある。項目数の整理は、評価項目間の重複を避けることができ、独自の自己点検・評価が積極的に行われている場合は利点として考えられる。ただ、評価基準がある程度細分化されていたほうが大学が漏れなく評価することができるのに対し、大綱的な評価基準では評価機関が求める水準に足る十分な自己評価ができない恐れ

がある。評価者にとっては、大括りな項目にまとめられた報告書から評価すべきポイントを読み取るのに相当程度の熟練が必要である。評価項目の整理は意欲的な試みだが、第3サイクルに向けて評価基準が何を求めているのかを大学に対して十分説明することが肝要である。

表2は、第1サイクルの終わりから第2サイクルにかけて、直近の7年間の大学の認証評価の受審状況を示したものである。3つの評価機関を受審した大学を設置者別に見ると、相変わらず、国立大学が1校を除いて全て大学改革支援・学位授与機構を受けていること、公立大学は

1 認証評価の状況

まず近年の認証評価について、認証評価機関の評価基準ならびに大学の受審状況及び認定状況を確認しておこう。

表1は、第2サイクルの大学基準協会、大学改革支援・学位授与機構、日本高等教育評価機構の評価基準が第1サイクルからどう変わったのかを一覧にしたものである。ここでは大項目のみの掲載に留めるが、注目すべき点が2つある。

まず1つが、大学基準協会が「内部質保証」を、大学改革支援・学位授与機構が「教育の内部質保証システム」を、それぞれ基準に盛り込んだことである。本稿は第3サイクルの認証評価の改革のポイントとして内部質保証を

取り上げるが、実は第2サイクルで既に2つの評価機関が内部質保証を基準に取り入れていたことは、後に述べるように認証評価機関の意識の高さを物語るものでもある。しかしながら、実際の評価結果に見る内部質保証の評価は、体制の整備に力点があり、大学がその重要性についての認識を持つことができたのかは疑問が残る。特に内部質保証のように大学を俯瞰的に評価するには、個別項目の積み上げではなく、大学の教育研究活動全体の中で内部質保証が有効に機能しているかといった視点で大学が捉えることができるような制度設計を求めたい。

もう1つが、日本高等教育評価機構の評価基準が以前

表2 過去7年間の4年制大学の認証評価受審状況

		2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	合計
大学基準協会	国立	0	0	0	1	0	0	0	1
	公立	9	11	6	3	4	7	6	46
	私立	48 (3,0)	52 (6,1)	24 (0,3)	26 (0,1)	35 (0,1)	45	46	276 (9,6)
	計	57 (3,0)	63 (6,1)	30 (0,3)	30 (0,1)	39 (0,1)	52	52	323 (9,6)
大学改革支援・学位授与機構	国立	27	7	1	4	18	28	25	110
	公立	10	15	5	0	3	0	6	39
	私立	0	3 (0,1)	1	0	0	1	2	7 (0,1)
	計	37	25 (0,1)	7	4	21	29	33	156 (0,1)
日本高等教育評価機構	国立	0	0	0	0	0	0	0	0
	公立	0	0	0	0	0	0	0	0
	私立	71 (5,0)	85 (9,1)	13	13	30 (1,1)	63 (1,1)	68 (5,0)	343 (21,3)
	計	71 (5,0)	85 (9,1)	13	13	30 (1,1)	63 (1,1)	68 (5,0)	343 (21,3)
合計	165 (8,0)	173 (15,3)	50 (0,3)	47 (0,1)	90 (1,2)	144 (1,1)	153 (5,0)	822 (30,10)	

※私立には株式会社立を含む。カッコ内はそれぞれ(保留大学数, 不適合大学数)を示す。(出所)各認証評価機関のウェブサイト

大学基準協会と大学改革支援・学位授与機構ではほぼ半々であること、日本高等教育評価機構は私立大学のみであることが分かる。また、数字では見えないが、大学基準協会を受けている私立大学は、私立大学連盟と日本私立大学協会のそれぞれの加盟校が半々であるのに対し、日本高等教育評価機構を受けた私立大学のほとんどが日本私立大学協会の加盟校である。これらのことから、多くの大学が第2サイクルで認証評価機関がどのような評価を行うかを見極めて評価機関を決めるといよりも、第1サイクルと同じ認証評価機関を予め選んでいること

が分かる。また、7年間の大学数の合計が実際の大学数より多いことから、40校程度が7年間に2回認証評価を受けているようだ。7年間に保留となった大学は30校、認定されなかった大学は10校ある。認定されない大学が少ないため、認証評価が大学の質保証につながっていないのではないかと批判もある。保留や不適合となった大学の抱える問題は、大幅な定員割れに起因するものが多く、日本の18歳人口の減少を考えると、当該大学だけの問題ではなく、日本の高等教育全体の課題が見えるとも言える。

2 質保証に関わる法令改正

2016年3月、大学の質保証に深く関わる2つの法令改正が行われた。その内容について見ていこう。

(1) 3つのポリシーの義務化

学校教育法施行規則の改正によって、3つのポリシーの設定が大学に義務づけられた。3つのポリシーとは、ディプロマ・ポリシー（卒業の認定・学位授与に関する

方針）、カリキュラム・ポリシー（教育課程の編成及び実施に関する方針）、アドミッション・ポリシー（入学者の受入れに関する方針）のことである。これまでも3つのポリシーの設定は大学には努力義務（努力することが義務という意味）だったので、多くの大学で既に3つのポリシーは設定されている。では、なぜ今義務化されたのだろうか。そこには認証評価と関係づけるこ

とで、大学の質保証を実質化しようという考え方が見て取れる。

まず3ポリシーに関して、大学に何が求められているのかを確認しよう。中央教育審議会大学分科会大学教育部会が、3ポリシーの設定とその運用について作成した『卒業認定・学位授与の方針』（ディプロマ・ポリシー）、「教育課程編成・実施の方針」（カリキュラム・ポリシー）及び「入学者受入れの方針」（アドミッション・ポリシー）の策定及び運用に関するガイドライン』（平成28年3月31日）では、3つのポリシーの一般的な解釈として表3のように定義している。

この定義によると、大学は既に3つのポリシーを設定しているからといって、簡単にやり過ぎることができる内容ではないことが分かる。なぜなら、これまでの大学の3つのポリシーは、どちらかという抽象的・理念的なものが多かったからだ。いわばこういう学生を育てたいという理想のようなものである。

しかし、表3に見るように、今回義務化された3つのポリシーは、学生の学習成果中心で設定しなければならない。大学はどのような力を身につけた学生に学位を授与するのかを具体的に明示しなければならないし、その力をつけるためにふさわしい教育課程を編成しなければならない。さらに、その妥当性について、学習成果の評価によって確認する方法も持つことが求められている。そして、入学者には学位取得に向け、入学する前に身につけておくべき学力についても明示することが重要となっている。

(2) 内部質保証の重視

次に、認証評価に関する法令がどのように改正されたのかを見てみよう。

学校教育法は、大学に対しては認証評価を受けることを義務づけているだけで、認証評価を具体的にどのように行うかについては、「学校教育法第110条第2項

表3 ガイドラインにおける3つのポリシーの定義

ディプロマ・ポリシー	各大学、学部・学科等の教育理念に基づき、 <u>どのような力を身につけた者に卒業を認定し、学位を授与するのかを定める基本的な方針であり、学生の学修成果の目標ともなるもの。</u>
カリキュラム・ポリシー	ディプロマ・ポリシーの達成のために、 <u>どのような教育課程を編成し、どのような教育内容・方法を実施し、学修成果をどのように評価するのかを定める基本的な方針。</u>
アドミッション・ポリシー	各大学、学部・学科等の教育理念、ディプロマ・ポリシー、カリキュラム・ポリシーに基づく教育内容等を踏まえ、 <u>どのように入学者を受け入れるかを定める基本的な方針であり、受け入れる学生に求める学習成果（「学力の3要素」についてどのような成果を求めるか）を示すもの。</u>

注) 下線は筆者

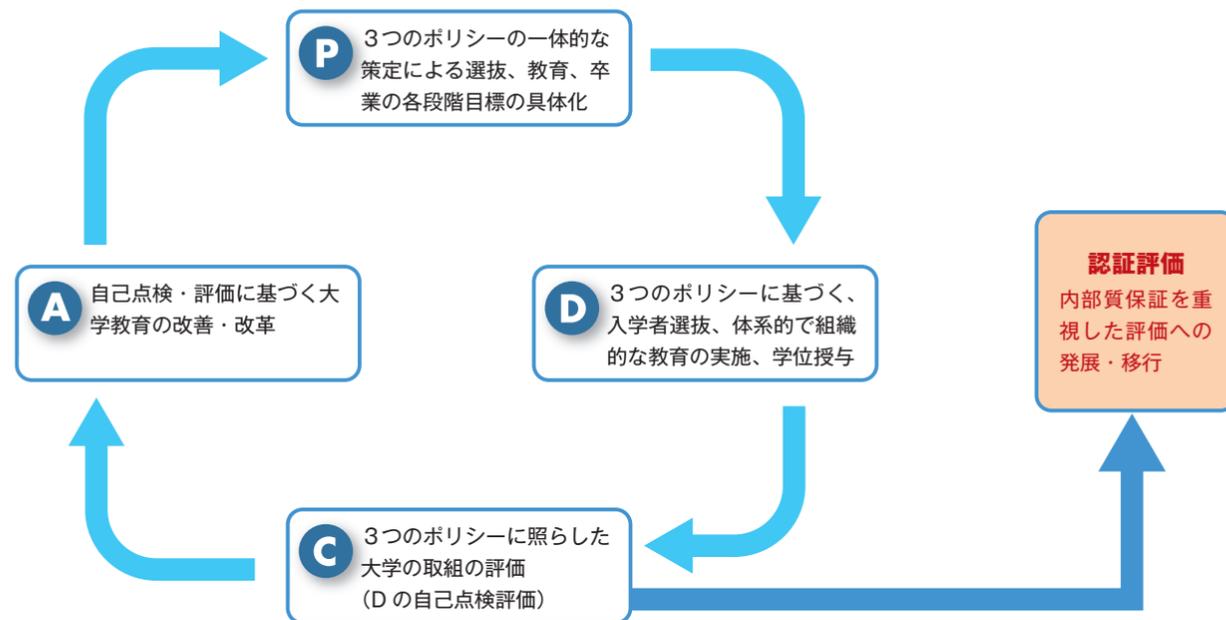
に規定する規準を適用するに際して必要な細目を定める省令」で認証評価機関に対して詳細に規定している。この省令の改正によって、2018年4月から認証評価機関は新たに「卒業の認定に関する方針、教育課程の編成及び実施に関する方針並びに入学者受入れの方針に関すること」と「教育研究活動等の改善を継続的に行う仕組みに関すること」を認証評価の対象とすることが盛り込まれた。この「教育研究活動等の改善を継続的に行う仕組みに関すること」が、いわゆる内部質保証のことである。さらに、内部質保証については重点的に評価することが認証評価機関に義務づけられた。

(3) 法令改正をどう読むのか

3つのポリシーが中教審答申を通じて初めて登場したのは、2005年1月の「我が国の高等教育の将来像（答申）」であり、そこでは早急に取り組むべき施策の1つとして3ポリシーの設定が提言されている。この答申は、高等教育計画の策定と各種規制の時代から将来像の提示と政策誘導の時代へ移行することを打ち出した答申であり、そこに3ポリシーが提示されたことは留意すべき点である。内部質保証に関しては、2008年12月の「学士課程教育の構築に向けて（答申）」において第三者評価で一層重視されるものとして取り上げられている。

先に述べたように、第2サイクルの認証評価では、機関別認証評価機関である大学基準協会、大学改革支援・学位授与機構、日本高等教育評価機構のいずれも、

図1 ガイドラインにおける3ポリシーの策定単位レベルの内部質保証のためのPDCAサイクル



評価の力点に差があるものの、大学が3ポリシーを設定していることを前提とした評価を行っている。大学基準協会と大学改革支援・学位授与機構は、内部質保証を独立した項目として評価基準に盛り込んでいる。

では、なぜ法令改正に至ったのだろうか。図1をご覧いただきたい。これは、先述のガイドラインに示された図を簡略化したものである。この図を見れば、3ポリシーと内部質保証の関係が分かる。つまり、大学が設定した3ポリシーに則してきちんと人材養成ができていのかを、認証評価機関が「内部質保証」を重点的に評価す

ることで確認するというのが、第3期の大学の質保証の眼目である。しかも、ガイドラインとはいえ、カリキュラム・ポリシーでは学習成果をどのように評価するかを定めるとされているので、早晩学習成果の測定も必要になるだろう。第2サイクルではどの評価機関もポリシーと学習成果を関連づけた評価を行っているとは言えないので、法令改正は一見大きな変化をもたらすようには見えないが、第3サイクルで各認証評価機関がどのように内部質保証を重視した評価システムに変えるのかは注視しなければならない。

果たすための手段となってしまったこともその一因である。認証評価で良い評価をもらえるようにと、自己点検・評価によってPDCAがうまく機能しているというストーリーの報告書作成が優先されてしまっているのである。

認証評価機関は、自己点検・評価を実質的に機能させるためには、新たな仕掛けを作ることが必要となった。それが内部質保証である。自己点検・評価がうまく機能していたとしたら、内部質保証という仕掛けは持ち出さなくてもよかったのではないだろうか。認証評価が必ずしも大学の改善につながっていないとする理由について、いくつかのケースを見てみよう。

①最初の認証評価では分からなかったが、認証評価が2巡目になったことで、自己点検・評価の頻度が減り、認証評価の前にしかこれを実施しない大学が少なからずあることが顕在化してきたこと。

②認証評価の前年に、いわば予行演習として、認証評価機関への提出書類の前年度版で外部評価を受ける大学があること。

③毎年度、学部・研究科等ごとに達成目標を明示した詳細な評価シートを用いて自己点検・評価を実施しているが、その活動が形骸化してしまっているか、評価疲れになっている大学があること。

もちろん、上記のような自己点検・評価活動や外部評価を行っていてもそれらが有効に機能している大学もあるだろう。しかし、①のケースは、最初に義務化された自己点検・評価は、法令には明記されていないものの、毎年実施することが望ましいとされていた。

従って、自己点検・評価を頻繁に行っていた大学もあったが、認証評価が義務化されたことで、かえって自己点検・評価が行われなくなってしまったというものだ。

②のケースについては、機関別認証評価では各学部・研究科等で行われる教育の検証まで行うには限界があることから、認証評価とは異なる観点での外部評価によって大学が自身の教育の質を担保することが望ましいのだが、認証評価と全く同じ内容の評価で外部評価が行われていると、せっかくの外部評価があまり効果を発揮しないということになる。①②とも認証評価に無事に合格できることが自己目的となってしまう点で、認証評価の本来の目的が果たせていない。こうしたケースでは、認証評価が終わるとその後の4～5年は自己点検・評価は等閑視されてしまい、次の評価の1～2年前に慌ただしく自己点検・評価が開始されることが往々にしてある。③のケースは、各学部・研究科等が毎年度実施する自己点検・評価がどの程度詳細なものかによるが、評価しただけで終わってしまったり、前年とは関連なく毎年新たな目標を設定することで評価の連続性がない等の問題がある。評価結果を大学全体としてどう改善につなげるのかが示されていない場合は、認証評価にもその成果は活かされないということにもなる。負担の大きさと効果についての検証はぜひとも行うべきである。

このように内部質保証の重要性は、文部科学省よりも、先んじて自己点検・評価に基づく認証評価が大学の改善に真に役立っているのかという危機感を強く持った認証評価機関から発信されたといっても過言ではない。

3 なぜ内部質保証重視なのか

今次の法令改正によって内部質保証重視へと舵が切られた背景として、主に2つの要因があると考えられる。

第1が、ボローニャプロセスとして知られているヨーロッパ高等教育圏全体としての質保証の動きである。そこで設定された大学の質保証の基準とガイドラインは、「内部質保証」、「外部質保証」、「質保証機関」の3部で構成され、最も重要な評価内容については「内部質保証」にそのほとんど全てが書かれている。

ヨーロッパでは大学は国立である国が多く、イギリ

スのように一度設置認可された大学の組織改革が大学自身で自由にできること、それ故に授与する学位の質を自律的に検証するという文化をもともと有していたことが、内部質保証という仕組みを生み出すもととなっている。その内部質保証という仕組みが日本でも取り入れられたとみるべきだろう。

第2は、認証評価の法制化以降、日本の大学に自己点検・評価という行為自体は定着したものの、乱暴な言い方をすれば、自己点検・評価が認証評価の義務を

4 自己点検・評価と内部質保証は何が違うのか

大学関係者の中には、やっと自己点検・評価の組織体制が整備され活動が定着してきたのに、さらに内部質保証に取り組まなければいけない、一体何をすればよいのかと戸惑う向きも少なくない。中教審答申として初めて内部質保証に言及した「学士課程の構築について」も、自己点検・評価を運営する体制としてしか内部質保証を説明していない。内部質保証に関しては、

大学基準協会や大学改革支援・学位授与機構が海外の制度の照会や、評価機関固有の定義等の公表を通して大学への浸透を図っているため、大学はこうした情報を積極的に収集されることが望まれる。本稿では、内部質保証の方法論ではなくアメリカとヨーロッパの評価の違いから自己点検・評価と内部質保証の違いについて考えてみたい。

そもそも、高等教育機関の質保証システムの確立と普及という点ではアメリカが世界で最も古く、120年以上の歴史を持っている。民間団体によるアクレディテーションが今まで続いている大きな理由は、アクレディテーション機関に認定されることが連邦政府の奨学金の受給資格に連動しているからである。そして、そのアクレディテーションの特色は、大学による自己点検（self-study）が評価の中心に据えられていることだ。今では世界中で当たり前になっている自己点検は、もともとアメリカのアクレディテーション機関が1930年代に考案したものである。それまでは数量的な基準によって評価を行ってきたアクレディテーション機関が、画一的な基準による評価の限界から、多様化する大学の評価にはその大学のミッションに基づいた評価が必要であるとして開発したのが自己点検なのである。従って自己点検とは、奨学金の受給資格につながるという後付けのメリットを持つアクレディテーションのプロセスとして位置づくものであることに留意する必要がある。

これに対しヨーロッパでは、「内部質保証」を前提とした評価システムをヨーロッパ全体で普及させよう

としている。そのヨーロッパでは「質の文化（Quality Culture）」という言葉がよく使われる。「質の文化」とは、大学の構成員の誰もが大学という組織の質に対して責任を持つこと、大学の価値・特色・期待に構成員それぞれが深く関わり、その相互作用によって大学の改善や変化を自主的・自立的にサポートするといった考え方である。この「質の文化」に支えられて内部質保証が成立していると言えるだろう。

もちろんアメリカのアクレディテーションの発展はボランティアなくしては成立し得なかったが、メリットとの連動は連邦政府のコントロールも受けやすい。

翻って日本では、自己点検・評価から内部質保証重視へと移行しようとしている。そこで必要なのは、大学内の評価に関わる体制をどう変えるかということだけではない。長らく設置認可によって質の維持を図ってきた日本の大学が、認証評価制度の導入後、認証評価の義務履行のプロセスとして実施してきたともいえる「自己点検・評価」から、自らの大学の質を高めるための自立的な「内部質保証」へと切り替えるために必要なのは、大学の構成員の根本的な意識改革ではないだろうか。

5 内部質保証システムの構築への手掛かり

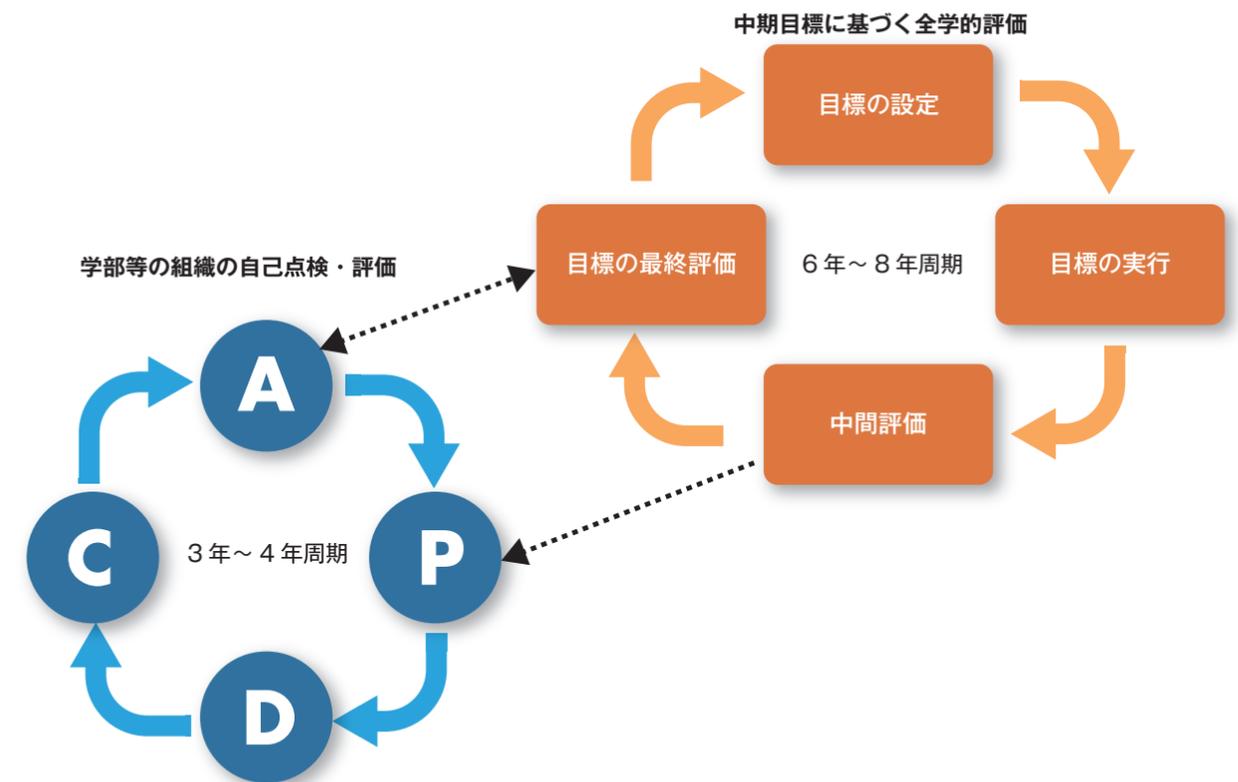
一言で構成員の意識改革と言っても、容易にできるものではないだろう。ここでは、既に質の文化が醸成されているであろうヨーロッパではなく、学生の学習成果測定に取り組むことが強く求められているアメリカの大学の例から内部質保証システム構築の手掛かりを探ってみたい。

アメリカでは、Internal Quality Assurance（内部質保証）という用語はあまり使われていない。アメリカで質保証のキーワードとなっているのは Institutional Effectiveness（大学の組織としての有効性）である。アメリカ経済の悪化によって、奨学金と連動するアクレディテーションに対して連邦議会等から厳しい目が向けられるようになったのは、1990年代頃からである。筆者の把握している限りにおいては、その数年後からアクレディテーション機関の評価基準等の文書に

Effectiveness の単語をしばしば見かけるようになった。典型的な例でいえば、南部の州を管轄しているアクレディテーション団体は、Institutional Effectiveness（IE）の機能を置くことを大学に義務づけている。日本でも導入する大学が増えている Institutional Research（IR）との関係は、IEとIRが並列であったり、IEの中にIRが置かれていたり、大学によって様々である。IEオフィスの主な役割は、大学全体の組織的な活動を有効性の測定によって評価し、改善策を導き、次の中期的な計画立案に結びつけることである。

例えば図2のように、大学全体の中期計画の遂行と各学部の自己点検・評価をつなぎ、適切な改善方策の提示や戦略的計画の立案を行う。この図で点線の矢印で示した大学と学部等の学内組織を円滑に結ぶことが重要なのである。この矢印が繋がっていないと、学

図2 内部質保証における大学と部局の関係（例）



部等が思い思いの評価をやるだけで終わってしまう。また、学部等の専門性に配慮せずにトップダウンで一律の質保証の枠組を設定するとすれば、矢印は大学から一方的に学部等に伸びるだけで、必ずしも良い成果が得られず、大学の質の向上につながらない。

それでは、この2つのサイクルを有機的に結びつけるのは、アメリカの大学ではどのような人物に託されているのだろうか。IEオフィス等の大学の質保証を担当する組織は、多くの場合、教学担当副学長のもとに置かれている。大学の規模にもよるが、組織といってもほんの数名である。学部・学科等の教育組織との対話の中で、自らが開発した学習成果の測定方法等の提案等を行う。ここで肝心なのは、管理者側である副学長と教育組織の中心的な教員（学科長や学部長ではない）との良好な関係を構築することである。やはり現場の教員が納得しなければ、有効性の測定などうまくいくはずはない。もうひとつ大切なことは、プログラム全体の評価のための学習成果測定を、教員の個人評

価に使用しないことだ。管理者側が教員を尊重し、教員も納得して質保証に取り組む。そう簡単なことではないかもしれないが、これによって構成員の「意識改革」を促し、「質の文化」の醸成にも通じていくものとなるのではないだろうか。

アメリカでもトップクラスの研究大学のIEオフィスの担当者のお話では、学習成果の評価が教員に受け入れられるのに10年かかったとのことである。第3サイクルの認証評価では、内部質保証が重視されることで、大学が自己点検・評価する領域やそこで用いられる評価方法は、第2サイクルより自由度が増すだろう。その代わり、評価の結果として様々なエビデンスを提出しなければならないだろう。このことが大学にとって徒労に終わり、新たな評価疲れを引き起こすことのないよう、認証評価機関には、まず、内部質保証システムの構築のための情報提供や助言といった役割を担ってほしい。