

質保証は絵空事か —第2期認証評価実践上の課題—

山 田 勉

学校法人立命館 総合企画部
事業計画課 課長

【目次】

はじめに

I 認証評価制度に関する国の検討状況

II 先行研究の確認

III 認証評価制度に固有の特徴

IV 2011年度大学評価結果と課題

1 内部質保証に関する指摘状況

2 質保証を実現するための課題

(1) 大学について

1) 自己評価委員会の位置付けと部会構成

2) 点検・評価の技法

3) 報告書作成の技法

(2) 大学基準協会について

1) 何に対する内部質保証か

2) PDCA サイクル再考

まとめにかえて

[キーワード]

質保証、認証評価制度、PDCA サイクル、改善、自己点検・評価

はじめに

機関別認証評価制度は、2011（平成23）年度から第2期に入り、大学基準協会では内部質保証に重点を置いた新しい評価を開始した。そこでは「自主・自律を掲げる大学は、国や第三者評価機関の指摘を待つまでもなく、自らの責任で自己点検・評価を行い、その結果をもとに改善・改革に努め、そのことを通じて、大学の質を自ら保証することのできる『内部質保証シス

テム』を構築すること」が強調されている（大学基準協会、2009）。

中央教育審議会も学位プログラムの在り方に関して大学の自律的な質保証が一層強く要請されていることに触れ、認証評価機関は対象大学に対し、恒常的な内部質保証体制が構築されているか否かのチェックに努めることが期待されるとしている（中央教育審議会、2008。以下「学士課程答申」という。）。設置基準・設置認可審査・認証評価の厳格化を一層進め質保証の機能を高めようとする国の考え方を、大学基準協会は「外的質保証システム」の強化と捉えつつ、むしろ質保証についての最大の責任は大学自身にあるとし、活動の詳細を点検・評価するのは、大学自身に委ねられるべきであるとした（大学基準協会、2009）。内部質保証体制は大学の自主・自律性から構築すべきであるという考えに基づき、大学基準協会は評価基準および点検・評価項目を大幅に削減する一方、第1期には学部や研究科ごとに設置していた専門評価分科会を廃止して、評価体制を簡素化した。また大学基礎データを精選し、提出を求める表の数も削減している。「評価疲れ」の常態化も懸念した措置である。

しかし「あるべき論」を前提にしたこの新しい評価が奏功するためには、「内部質保証」の意味の外延が明確で、その理解が浸透していることが前提となる。しかるに、2012（平成24）年3月21日に公表された大学基準協会の大学評価では、申請30大学中、3大学が期限付き適合と認定されており、そのいずれも内部質保証について改善勧告を受けた。また内部質保証に関する努力課題の指摘は11大学13項目に及んでいる。この結果は、大学による内部質保証システムの構築やそ

の構築を支援するという大学基準協会の取り組みが、当初の方針通りには進んでいないことを示している。内部質保証の評価は、大学評価・学位授与機構、日本高等教育評価機構でも、2012（平成24）年度実施分から導入しており（中央教育審議会、2012）、先行する大学基準協会はロールモデルとして重要である。

そこで本稿では、認証評価制度に関する国の検討状況を概観のうえ、先行研究の成果を踏まえて我が国の認証評価制度に固有の特徴を検討する。次に内部質保証を重視した最初の大学評価結果を分析し、内部質保証を実現するための課題を明らかにする。さらに、これらの分析結果を視座として、自己点検・評価および第三者評価について実践的な提言を行う。筆者は、大学基準協会に3年間出向し機関別認証評価業務に従事したのち、大学に戻り大学評価室の立場から第2期認証評価の申請準備を行い、所属大学は第2期初年度に受審を終えている。これらの経験も踏まえ、今後申請を予定している大学と大学基準協会の参考となる実務にも言及する。

I 認証評価制度に関する国の検討状況

かつて中央教育審議会は、不十分な自己点検・評価に対して大学の自覚を促すとともに、認証評価制度自体の再検討が必要であることを示唆していた。すなわち「第二期に向けて改善すべき課題を集約・整理し、必要な見直しを図ること」、また「機関別・分野別両者の効率的で実効ある評価の仕組みはどうあるべきか等について、十分な研究を行い、平成23年度からの第二期に向けた着実な準備を進めていくこと」である（中央教育審議会、2008）。しかし、これらの提言は問題なく実行されたとはいえない。国による政策的な総括が十分なされないまま、認証評価制度は第二期を迎えている。

2009（平成21）3月には大学分科会の下に質保証システム部会が設置され、2011（平成23）年1月まで多様な論点について21回の審議が行われている。しかし論点整理に示されている認証評価の課題は、1 認証評価の基準と設置基準との関係を整理、2 認証評価の結果の公表に当たって、関連する評価基準の項目を示

す、3 設置認可審査のアフターケアとの連続性に配慮、の3点にとどまる（文部科学省、2011）。

このように「設置基準、設置認可審査及び認証評価」という外部質保証システムは維持したまま⁽¹⁾、各種の施策が性急に実施されようとしている。例えば『『大学ポートレート』等を用いて、積極的に情報公表に取り組む大学については、認証評価機関の判断により、評価を簡素化できるようにする』などの施策を2013（平成25）年度より逐次具体化を目指すとしている（文部科学省、2012）。しかし公的な事後チェックの簡素化という「特典」を、民間の認証評価機関の判断によっても得られるというのは制度矛盾であるのみならず、点検・評価と情報公開の双方を重要とする学士課程答申とも相反する。

さらに内部質保証の外延を拡張するため、大学改革実行プランでは経営の側面にも言及している。すなわち私立大学の質保証を、教学・経営の両面から徹底して推進し、これを確立するために、学校教育法に基づく法的措置につながるよう認証評価を改善することや、経営上の問題を抱える学校法人に早期の経営判断を促進したうえで、私立学校法上の解散命令等の法的措置を講じることも、2012・2013（平成24・25）年度以降に実施・検討するとしている（文部科学省、2012）。

中央教育審議会も、学士課程教育の質的転換を図るために、大学支援組織において速やかに取り組むことが求められる事項として大学評価の改善に言及している。しかしここでは「全学的な教学マネジメントの下で改革サイクルが確立しているかどうかなど、学修成果を重視した認証評価が行われることが重要である」との指摘にとどまる（中央教育審議会、2012）。本答申以降、認証評価の在り方等の「教学の質保証の充実」については審議が行われておらず、第7期大学分科会に持ち越すことが報告されている（文部科学省、2013）。

II 先行研究の確認

「第二期に向けて改善すべき課題を集約・整理し、必要な見直しを図る」という学士課程答申の提言を現

時点で補完するためには、制度目的とこれを実現する仕組みに立ち返って、現状を再検討せざるを得ない。認証評価に関わる研究は機関別に限定しても膨大であることから、本稿の目的である実践研究の前提となる先行研究を確認する。

羽田は、制度導入時から「事前規制の緩和を前提にチェック機能を果たす事後評価、大学自身の自律的な改善手段としての第三者評価、資格を付与する適格認定という独立した3つの評価が、第三者評価＝アクレディテーションとされ議論する混乱がそのまま引き続いていた」ことを指摘している（羽田、2009）。また高橋は、公的な第三者評価として制度化された認証評価には会員制（memberships）が欠如していることを、地域別アクレディテーション（米国）とは異なる特徴として取り上げている（高橋・田中・羽田・森、2009）。さらに、この海外調査を受けて澁澤は、欧米に例を見ない市場型の第三者評価になっている問題点に言及している。すなわち、多くの評価機関が多面的な評価サービスを提供する一方、大学は自らの特色に沿って評価機関を選択するため、評価機関と大学は長期安定的な関係を持たないという事実である（澁澤、2011）。

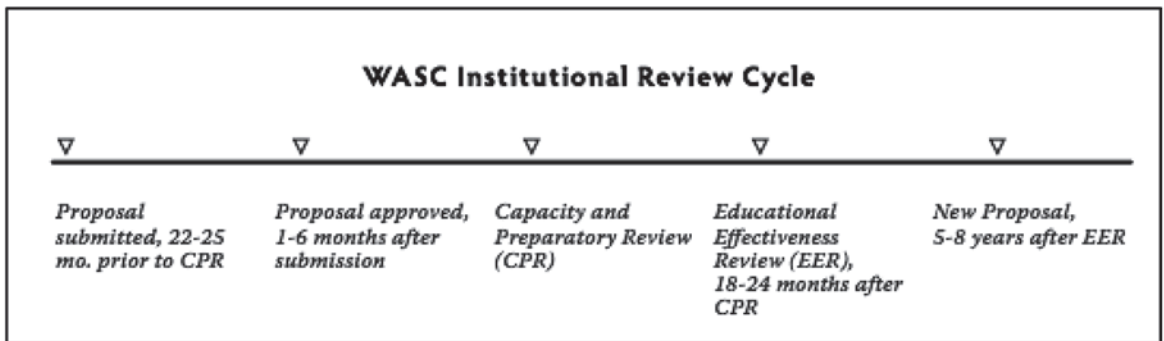
議論の経過上、複数の目的が未整理のまま認証評価制度が導入されており、また認証評価機関の在り方は制度目的を実現する仕組みとして日本独自であるとの結論である。認証評価制度に固有の特徴を検討するうえで、いずれも注目に値する。しかし、澁澤は会員制

を活用しない現状を憂慮しつつ、立法論を超えて、現行制度下で内部質保証を実現するうえで何が大学と認証評価機関の実践上の課題であるかについては具体的に明らかにしていない。

Ⅲ 認証評価制度に固有の特徴

いずれの機関でも認証評価を受審できるように認証評価が会員制（memberships）と切り離されている現状は、大学への継続的な支援を困難にしているだけではない。むしろ点検・評価結果を改善に結びつける協働過程（work process）が制度に欠如していることが特徴である。

会員制を前提とした地域別アクレディテーション（米国）では、自己評価（self-study）の結果として提出される機関提案（institutional proposal）は数年かけて評価される⁽²⁾。例えば西部地区アクレディテーション協会である WASC (WESTERN ASSOCIATION OF SCHOOLS AND COLLEGES) では、4 評価基準と評価項目を盛り込んだ報告書に機関提案を示すことが要件となっている。報告書の提出は実地調査（CPR）の22-25ヶ月前であるから、その提案が実行されたか否かは、約2年後に判定することになる（図1参照）。したがって現実性があることが要請され、また実現に責任を持てる計画が機関として提出されることになる。機関提案が「実現可能な事業計画と構成員への重要な約束」と位置付けられる所以である（高橋・田中・羽田・森、2009）。実地調査前に機関提案は修正



（出典：WASC, 2008）

図1 WASC 機関別評価サイクル

も可能であり、改善過程で発生した軌道修正は認められている (WASC, 2008)。

これに対して、日本の認証評価における「将来に向けた発展方策」(改善方策)の実効性は評価を申請した単年度で評価される。認証評価機関の要請を受けて、「大学が保有している資源を適切に把握し、目的、教育目標の達成のための手順や方法を明確にする等行動計画を具体的に記述」(大学基準協会、2012b)したとしても、その計画を実現する協働過程がないまま第三者評価は終わる。

また「将来に向けた発展方策」(改善方策)の決定権限に関わって問題がある。かつて大学基準協会は、大学評価を受けるために協会に提出する調書の作成方法として、「[将来の改善・改革に向けた方策]の記述にあたっては、その内容を学内の正式機関で決定した改善方策や計画に限定する必要はないが、少なくとも実現の見通しのある計画や構想を記すべきであって、実現の可能性が全く見込めない計画・構想まで記すべきではない。」と述べたことがある(大学基準協会、1997)。認証評価制度が始まる7年前のことである。では今日「機関別」認証評価に提出する報告書に記載する「将来に向けた発展方策」(改善方策)についてはどうだろうか。「実現の見通しのある計画や構想」であれば良いのであろうか。その実現の見通しとは自己評価委員会の判断によれば足りるのであろうか。

全学的な自己評価委員会は評価対象である項目の大部分について、改善方策を機関として決定づける点検・評価を行うことはできない。予算や人事、カリキュラム等の決定権限がないからである。「学長は、必要な事項について当該機関の長に対して改善の実施を求め、その実現を図らなければならない。」あるいは「理事長及び学長は、自己点検・評価を実施した結果、改善が必要であると認めた事項について、速やかに有効かつ具体的な措置を講ずるものとする。」などの定めが規程に存在しても、学長や理事長に当該の事項に関する決定権限はない。とすれば改善が実現する保証もない。組織として「将来の発展方策」を決めたのであれば、必要な事項について改善を求めたり、速やかに有効かつ具体的な措置を講ずるとの定めがある

こと自体が矛盾であろう。

認証評価制度におけるこのような制約の下で、教育・研究・社会貢献に加えて、内部質保証という新しい機能を大学がもつためには、これに対応するための「構造」を検討・構築することが必要である。しかし「同僚性の要素を確保した管理運営の仕組みとプロセス」(江原、2010)を模索している現在の大学には「点検・評価」は極めて困難な課題である。この問題は、意思決定の複雑な大規模大学において顕著に現れるはずである。

IV 2011年度大学評価結果と課題

1 内部質保証に関する指摘状況

表1は、2011(平成23)年度大学評価における「内部質保証」に関する指摘を申請大学別にまとめたものである。大学名はイニシャルで表記しており、期限付き適合との判定を受けた大学は反転表示している。内部質保証の項目における長所・努力課題・勧告は、提言におけるそれぞれの指摘数を示しており、全体傾向を把握できる。さらに評価結果本文である概評と提言における指摘内容を、「内部質保証」(大学基準10)に関する点検・評価項目および評価の視点ごとに分類して表示している。提言と概評では改善を促す程度が異なることから、前者は「×」後者は「△」と示してそれぞれ3点、1点に換算して集計している。

集計結果から、半数近い大学が自己点検・評価を改善・改革に結びつける内部質保証システムの「整備」に未だ深刻な問題を抱えていることがわかる(34点)。さらに点検・評価の実施と結果の公表状況も適切とはいえない(25点)。指摘には結果の未公表も含まれるが、点検・評価に関する組織的対応が思うに任せない大学の現状が見てとれる。内部質保証に関わる組織整備(22点)や方針と手続(21点)に問題のある大学も多い。外部からの指摘事項に対する改善も十分に実行されているとは言い難い(11点)。内部質保証には、国や評価機関からの指摘を待つまでもなく自ら改善を行う自律性が本来必要である。システム自体が整備されていない現状ではこの結果もやむを得ないかもしれない。しかし文部科学省ないし認証評価機関等

表1 2011年度大学評価における「内部質保証」に関する指摘

2011(平成23)年度			内部質保証		点検・評価と公表		内部質保証システム「整備」				内部質保証システム「機能」				
大学名\指摘事項			長所	努力課題	改善勧告	点検・評価と公表	情報公表	方針・手続	組織整備	改善に繋げるシステム	コンプライアンス意識	組織・個人レベル	データ・ベース化	学外者の意見	指摘事項対応
1	(公)	A大学		2		×	△		×						
2	(私)	I大学								△				△	△
3	(私)	U大学			1				×	×				△	△
4	(私)	O大学		1					×	×					
5	(私)	G大学		1		△	△		×	×					
6	(私)	K大学					△								
7	(私)	K大学					△		△	△					
8	(私)	K大学		1				×		×					△
9	(私)	K大学		1		×	△			△					
10	(私)	K大学			1	×	△		×	×				△	△
11	(公)	S大学					△								
12	(公)	S大学													
13	(私)	S大学						△						△	△
14	(私)	S大学					△							△	
15	(私)	S大学					△								
16	(私)	T大学													
17	(私)	T大学												△	△
18	(私)	T大学					△	△		△					△
19	(私)	T大学					△								
20	(私)	T大学		1		×	△	×		×					
21	(公)	N大学													
22	(私)	N大学													
23	(公)	N大学		1		×	△	×		×				△	
24	(株)	B大学		2	2	×	×	×	×	×					×
25	(私)	H大学	1												
26	(私)	H大学		1		×	△	×	×	×					
27	(私)	M大学						△							△
28	(公)	Y大学		1			×								
29	(私)	R大学		1		×	△	×		×					
30	(私)	R大学	1												
計			2	13	4	25	21	21	22	34	0	0	0	7	11

(出典：大学基準協会(2012a)より筆者作成)

から指摘を受けても改善がなされない現状はやはり問題だろう。教育情報の公表も限定的である(21点)。

なお、評価の視点に掲げられながら、評価結果に問題点が全く言及されていないもの(0点)がある。評価の視点は「あくまでも『例』である」(大学基準協会、2012b)から必須ではない。しかし、評価結果において例えば法令違反の指摘をする以上、コンプライアンス意識の醸成には触れるべきである。また、教育研究活動のデータベース化に大学の手が回っていない

としても、組織・個人の各々のレベルで点検・評価活動がどの程度充実しているかについても言及がないのは、他の大学基準と整合していない。大学基準3は「教員・教員組織」と第2期に改定されており、組織のみならず教員個人の資質を重視する内容に変更されている。この点に関する評価が記述されないのは、専門評価分科会を廃止した影響であろうか。大学側が点検・評価を行っていないとしても、その事実を明らかにすべきである。

2 質保証を実現するための課題

(1) 大学について

1) 自己評価委員会の位置付けと部会構成

混乱の源は、全学の自己評価委員会の指摘する改善事項について、どの程度の強制力を持って具体的な改善を推進することができるかという問いにある⁽³⁾。全学役職者が主要な機関会議の委員を兼務している場合など、小規模大学では事実上の強制力を自己評価委員会が持つことはありえる。しかし、大半の評価項目について決定権限がない以上、自己評価委員会は「強制力を持って具体的な改善を推進する組織」ではない。むしろ、全学の“Results Check”を行う組織と位置付けるべきである⁽⁴⁾。

すなわち、点検・評価を行うのも、その結果を改善に結びつけるのも、学部・研究科などの教学組織や事務部門を含めた各部局である。「自己点検・評価は、教育および研究、組織および運営ならびに施設および設備に係る組織の全てにおいて実施する」ことをまず明確にしなければならない。そのうえで全学の自己評価委員会は、自己点検・評価に関わる機関会議として方針・手続・組織について検討しこれを決定する役割を担う必要がある。

例えば、点検・評価にあたっては、評価項目について決定権限のある組織が機関会議決定した「方針文書」を収集する必要がある。つまり「機関としての大学が方向性（目的）を定め、その通過点（目標）を明示した（あるいは、それに相当する）（必要に応じて複数の）機関会議決定を特定することが、全学的な自己評価の前提となる。組織としての点検・評価である以上、執筆者の主観による記述は不要であり、むしろ有害である。ところで、このような点検・評価方法を決定するのは、自己評価に関する機関会議である自己評価委員会の権能である。さらに方針文書を整合的に特定できないときは、方向性（目的）や通過点（目標）を決定していないこと自体を“Results Check”して部局に返すのも自己評価委員会の役割である。

次に、自己評価を行うにあたっては、大学基準ごとに部会を編成することが通例であろう。この際、教育・研究などの旧来の機能に対応した縦割りの組織で

は支障が生じることがある。例えば大学基準8「学生支援」は、就学支援・生活支援・就職支援から構成されている。学生部やキャリアセンターなどの課外を所管する部局だけで評価を行う体制を敷いた場合、留年者および休・退学者の状況把握と対処の適切性などの「修学支援」については現状を把握できない。正課・課外を横断する学生支援の在り方がここでは問われている。なお、大学院生についても視野に入れる必要がある。大学基準は「大学が適切な水準を維持し、その向上を図るための指針を定めるものである」（大学基準協会、2012b）。教育・研究とその支援を実施するための伝統的な組織体制だけでは、大学としての上位目的を実現するための自己評価機能を持つことは難しい。現状では、Cross Functional（職能横断的）な部会編成が「構造」として有効であろう（宮浦・山田・鳥居・青山、2011）。

2) 点検・評価の技法

<大学基準、点検・評価項目の内容・構成・相互関係>

大学基準は第2期に改定され10基準に整理されている。すべての大学基準の内容と構成、相互関係に留意する必要がある。例えば大学基準4は「教育内容・方法・成果」という標題だが、実際の点検・評価項目は4つのパートに分かれる。「教育目標、学位授与方針、教育課程の編成・実施方針」を（4-1）とすれば、これらの方針に則して「教育課程・教育内容」（4-2）と「教育方法」（4-3）を整備・充実させ、結果として十分な教育上の「成果」（4-4）をあげて学位授与を適切に行っているか否かを点検・評価することになる。

こうした点検・評価項目ごとの内容の切り分けに加えて、大学基準相互の関係も注意しなければならない。つまり学部・研究科等の教育目標を実現するための「教育内容・方法・成果」（大学基準4）を前提として、「教員・教員組織」（大学基準3）や「学生の受け入れ」（大学基準5）や「教育研究等環境」（大学基準7）の在り方を点検・評価することが不可欠である。大学基準ごとの点検・評価内容が相互に関連を持って整合していることが、大学という組織としての

表2 点検・評価項目「教育課程・教育内容」

点検・評価項目	評価の視点		
	学士課程	修士・博士課程	専門職学位課程
(1) 教育課程の編成・実施方針に基づき、授業科目を適切に開設し、教育課程を体系的に編成しているか。	必要な授業科目の開設状況		
	順次性のある授業科目の体系的配置		
(2) 教育課程の編成・実施方針に基づき、各課程に相応しい教育内容を提供しているか。	専門教育・教養教育の位置づけ	コースワークとリサーチワークのバランス	
	学士課程教育に相応しい教育内容の提供	専門分野の高度化に対応した教育内容の提供	理論と実務との架橋を図る教育内容の提供
	初年次教育・高大連携に配慮した教育内容		

(抜粋) (出典：大学基準協会、2012b)

自己評価に求められている。

<現状をどう把握するか>

現状把握は「評価の視点」に沿って行う。評価の視点「例」であるとされるが(大学基準協会、2012b)、「評価項目の意味や内容を理解し、評価する際の手掛かりや根拠となる事項」と定義づけられたこともある(大学基準協会、2009)。点検・評価項目の設定意図を理解し、これに沿った点検・評価を行うために、評価の視点を活用するのが良い。

表2は、「教育課程・教育内容」(4-2)部分の抜粋である。(1)では、カリキュラムポリシーに基づいた科目開設とカリキュラムの体系性が問われている。評価の視点を見ると、「必要な」授業科目の開設と、体系性を前提とした「順次性」ある科目配置、またカリキュラム編成方針のポイントが課程ごとに示されている。(2)では各課程に「相応しい」教育内容とは何かを示されている。「例」とはいえ点検・評価項目の文脈を明らかにしていることから、評価の視点を無視してもあまり意味がない。

なお、「されるもの」ではなく自らの意思で「行うもの」として評価を位置付ける(大学基準協会、2009)には、大学独自の視点を設けることが鍵となる。適切な項目を選んで独自の視点を設定し、大学の強みを示しその達成度評価に取り組みたい。

<目標の立て方>

事務部門の目的や目標は、先に言及した「方針文書」

に従えば良い。学部・研究科については、教育・研究上の「目的」については既に学則等に明示されており、3つのポリシーも策定済みであろう。ディプロマポリシーに盛り込んだ能力等要件を教育「目標」として点検・評価に取り組む。改めて「方針文書」を集約する必要はない。教養教育や教職課程など共通教育を担う部局については、大学の「理念・目的」(大学基準1)を背景として、Missionを明らかにする必要がある。何のために存在し、どのような教育を行うのかを明確にすれば点検・評価が可能となる。

<点検・評価のサイクル>

大学基準や点検・評価項目ごとに評価のサイクルは異なる。各章・各評価項目に、時期の異なる決定を使用しても差し支えない。サイクルの違いを前提としなければ「作文」となり、自己評価を執行や政策形成に生かすことはできない。

3) 報告書作成の技法

報告書の作成ではなく「点検・評価」をするよう指摘されることがある。自己評価委員会が報告書の編集のみを行っている大学への助言である。しかし、この言葉は点検・評価と報告書の作成が異質の作業であることも示唆している。とくに、将来に向けた発展方策を実現する協働過程(work process)が存在しない認証評価制度の下では、内部質保証システムが稼働していることを証明するという説明責任を果たすためには、報告書の作成自体に技法が必要である。

<点検・評価と将来の発展方策の対応> (ロジック1)

点検・評価では、「効果が上がっている事項」と「改善すべき事項」を特定する。特記事項であるから、現状の説明のすべてに言及する必要はない。ところで、この点検・評価結果を受けて「将来に向けた発展方策」は記述しなければならない。すなわち、効果が上がっている事項にはその「伸長策」を、改善すべき事項には「改善方策」を示す。総じて物事には良い面と悪い面があるが、その両面を特記しては当該の取り組みを進めてよいのかどうか分からない。先に言及した通過点(目標)が明確であれば、それに到達していれば「効果が上がっている」のであり、未達成であれば「改善すべき事項」となる。

<点検・評価と報告書作成の時間軸> (ロジック2)

自己評価を行うと様々な問題点が浮かび上がる。その問題点を「点検・評価」にまとめ「将来の発展方策」に言及すると、往々にして「～が必要である」「～を検討すべきである」「～が課題である」との同義反復にとどまる。

改善・改革には時間を要する。地域別アクレディテーション(米国)と異なり、議決結果を機関提案と位置付けて実現を目指す協働過程は存在しない。さらに、大規模大学では報告書の作成自体に半年程度の期間が必要である。

点検・評価結果を改善・改革に結びつける内部質保証システムが稼働していることを証明するためには、改善・改革した事実を「報告書」には示す必要がある。少なくとも、当該の項目について決定権限のある機関会議決定を提示しなければならない。すなわち「将来に向けた発展方策」には、将来に向けて改善をした、あるいは改善決定をしたという「過去の事実」を取り上げなければならない。点検・評価と報告書作成にタイムラグがある以上このことは必然である。申請前年度に7年ぶりに「点検・評価」を行い、その「結果」を報告書にまとめる作業が内部質保証とは無縁であることは言うまでもない。

<機関会議決定とデータ> (ロジック3)

活動の詳細を点検・評価するのは大学自身であるとすれば、その根拠資料(evidence)についても証明責任を果たすための工夫が求められる。第1期の認証評価では、教育方法に関する根拠資料としてシラバスだけを提出する大学も見受けられた。しかし、それだけでは例えば「厳格な成績評価(評価方法・評価基準の明示)」についてどのように詳細を点検・評価したのか不明である。評価者に全頁に目を通すよう求めているわけでもあるまい。

教育・研究等に係る組織のすべてにおいて「客観的な根拠資料またはデータにもとづき、教育研究等の状況を組織的かつ定期的に把握し、改善に努める」と点検・評価方法を定めることが必要である。さらに報告書では、「現状の説明」「点検・評価」「将来に向けた発展方策」のポイントとなる記述については、その裏付けとなる根拠資料が必要であろう。第2期において示されている「点検・評価報告書」(本章)記載例では、各章の最後に「4. 根拠資料」欄が設けられており、「3. 将来に向けた発展方策」も証明の対象である(大学基準協会、2012b年)。部局の「意見」の寄せ集めでは、組織としての自己評価でも報告書でもない。Institutional Researchが定着していない現状では、機関会議決定が根拠資料となることが多いだろう。

(2) 大学基準協会について

2011(平成23)年度大学評価は、内部質保証を重視した初めての評価である。したがって点検・評価報告書の記述自体が混乱していた可能性は否定できない。しかし公表された評価結果から判断する限り、内部質保証に関する評価には未整理の箇所が存在している。特に懸念される事項に論及する。

1) 何に対する内部質保証か

言うまでもなく「教育」に対する質保証であろう。大学基準10「内部質保証」は「大学は、その理念・目的を実現するために、教育の質を保証する制度を整備し、定期的に点検・評価を行い、大学の現況を公表し

なければならない。」と定める。しかし2011年度大学評価では、主要には設置者である法人に対する評価をもとに「内部質保証」システムの整備・機能の有無を認定している例が散見される。さらに地方独立行政法人および私立学校法から考えるとやや不可解な事実認定が存在する。

<公立大学と教育の質保証>

ある公立大学では、事業年度評価および中期目標期間評価、総合評価の3種類の自己点検・評価を行っている事実にもまず言及されている。続いて内部質保証については自己点検・評価の責任体制が明確でその結果を改善につなげる仕組みがあり、上述の3種類の評価を恒常的に実施していることから、質保証を組織的に行っていると認定された。提言にこの点に関する問題の指摘はない。他方、別の公立大学は、法人の中期計画に対する工程管理の体制などが未整備であると指摘され、大学組織全体の課題を把握し、その改善の過程に責任を持ってあたることのできる組織と体制が十分とはいえないとして、内部質保証に努力課題があるとの指摘を受けている。

地方独立行政法人法では、設立団体の長による中期目標の指示を受け（§25）、公立大学法人は中期計画および年度計画の作成・公表が義務付けられており（§26、§27）、これらに対応した報告書を作成のうえ評価委員会の評価を受けなければならない（§28、§30）。公立大学法人に共通の義務を履行していることを「教育の質を保証する制度」と認定するのであれば、上記評価結果は一貫性に欠ける。不完全履行を取り上げるのであれば、それは地方独立行政法人法の問題である。なぜ「管理運営・財務」（大学基準9）における努力課題とならないのだろうか。確かに、地方独立行政法人法には「公立大学法人に関する特例」があり、中期目標には「教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項について定める」と規定されている（§78-Ⅱ）。しかし「内部質保証」（大学基準10）への適合性を判定する以上、教育の質について点検・評価が行われ、その結果が改善・改革にむ

ずびつけられている事実認定に基づく必要がある。評価結果にこの点の記載がなければ、今後申請を予定している公立大学は、内部質保証の要件を大学基準協会がどう捉えているのか参考にすることもできない。また、地方独立行政法人法では、公立大学法人が設置する公立大学における「教育研究の特性に常に配慮」することが設立団体に求められており（§69）、中期目標の評価にあたっては「認証評価機関の教育及び研究の状況についての評価を踏まえることとする」（§79）とされている。公立大学法人に対する評価を基礎として教育の質保証を認定するのは逆さまである。立法趣旨にはなじまない措置だろう。

なお、「経営審議機関」「教育研究審議機関」に外部者が加わっていることを内部質保証の客観性を高める仕組みとし、あるいは両審議会などが「学外からの意見」について改善措置をとっていることを、公立大学について評価している例も散見される。しかし両審議会は地方独立行政法人法 §77において設置を義務付けられている。また「学外者の意見の反映」は、内部質保証システムの「機能」に関わって評価の視点とされている。法令上の義務である機関を設置するという制度整備のみでは、機能しているかどうかを判断する事実認定としては不足である。

<私立大学と教育の質保証>

ある私立大学に対する評価では、内部質保証の中心的な役割を「自己評価委員会」が担っているとしたうえで、「『常務会』『理事会』の立案する〔ママ〕毎年度の事業計画策定においてはPDCAサイクルが意識されている〔ママ〕。外部理事や学識経験者を含む『評議員会』の意見を聴取する等、学外者の意見を取り入れ、客観性・妥当性を高める工夫もみられる。」と認定している。特に問題点の指摘もない。また、別の私立大学に対しても、自己点検・評価規程に基づき一連の仕組みが整備されているとして、自己点検・評価の実施と結果の公表について事実認定したのち、「組織目標、中期計画には、理事会、評議員会の意見も反映〔ママ〕するなどして、総じて内部質保証システムが整備され」と評価している。

2005（平成17）年4月に施行された改正私立学校法は、事業計画を評議員会付議事項と位置付け（§42-I-②）、さらに決算とともに事業報告書の作成と公表を義務付けている（§47-I、II）。改正の趣旨は、「事業計画」の導入によるマネジメントサイクルの確立を図ることにあり、「事業計画」は理事会の業務執行責任の対象として捉えられている。したがって、経営計画である事業計画によってマネジメントサイクルの確立を目指すことは学校法人に共通の義務であり、その義務を履行していることを「教育の質を保証する制度」と認定するのであれば、すべての私立大学は内部質保証システムの整備を行っていることになる。また、評議員会に事業計画を付議することも法令上の義務である。その履行をもって「客観性・妥当性を高める工夫」と評価することはさらに不可解である。内部質保証システムが機能しているかどうかを問う点検・評価項目において、「学外者の意見の反映」は評価の視点として掲げられている。評議員会への付議が、この評価の視点に直接には関係しないことは明らかだろう。なお、自己評価委員会が教育の質を保証するために、どのような活動を行い、その結果が改善・改革にむすびついているかに関する事実認定も行われていない。2011（平成23）年度大学評価を受審した私立大学は23校であり、うち9校が内部質保証について改善勧告ないし努力課題の指摘を受けている。私立学校法にもとづく法人運営に差異がないのであれば、この評価結果は均衡を欠くといわざるを得ない。

2) PDCA サイクル再考

第2期認証評価において、大学基準協会はPDCAサイクルの重要性を強調し、教育プログラム、教員組織、社会貢献などの各項目においてPDCAを実践しそれが機能していることを大学は証明しなければならないとした（大学基準協会、2009）。

<品質管理（Quality Control）>

これに対して日永は、「目標の達成度を基礎に計画がうまくいっているかどうかを評価していくフィードバックを基本とするPDCAサイクル」にはモノの品

質管理過程としての限界があると指摘する。さらに戦後改革期に米国から移入された「質の評価」は「目的適合性」を追求する評価であり、大学基準が目指している「大学の質」とは「理念・目的」という価値が実現している状態であり、この考え方は第2期に向けて改定された大学基準にも継承されているとする。この大学の質は「大学の項目別の諸活動におけるPDCAサイクルだけで捉えることができ」ず、内部質保証システムというのであれば「そのサイクルを包摂する『理念・目的』という価値の実現過程を〔中略〕自ら評価するものでなければならない」が、総括的な自己評価をする機会は存在していないと主張する。さらに「大学の内部質保証システムを評価する」概念図（大学基準協会、2009）を引き合いに出し、「見直しの対象が〔中略〕目標や大学の目的や方針にまで及んでいるということにもPDCAサイクルへの理解不足があらわれている」として大学基準協会のPDCAサイクルに対する理解に疑問を呈している（日永、2011）。

確かにPDCAサイクルでは、目的を明確にして品質特性（管理項目）を決めることが第1ステップとされている。しかし、問題解決の手順としては、「改善案の検討と実施」の前の「要因解析」が最も重要であるとされており（細谷、2006）、フィードバックを基本とするPDCAサイクルという叙述は必ずしも正確ではない。大学にサービス業の側面があることを前提とする限り、買い手の要求にあった品質の品物またはサービスを経済的につくりだすための手段の体系としての「品質管理」（Quality Control）の考え方は高等教育にも適用可能である。「大学の質とモノの質の誤読」は製造・サービス業における知見を活かしていない自戒であるべきであろう。ヒトに対する教育は失敗すれば取り返しがつかないにもかかわらず、「是正・予防」処置すら十分に講じられていないからである。また、大学基準の「趣旨」に明記されているように、大学は自らが掲げる「理念・目的の実現に向けて、組織・活動を不断に検証し、その充実向上に努めていくことが必要」であり、点検・評価はその検証手段と位置付けられる。しかし、その他の大学基準を包摂する「理念・目的」（大学基準1）に対する達成度評価は第

1期でも行われていない。「理念・目的」を除く大学基準ごとの達成度評価をもって、大学基準全体に対する適合性を実質的に判断することには変わりがない。したがってPDCAサイクルを重視した評価を行うことによって、質（＝目的適合性）の評価が不可能になったわけではない。ただし、内部質保証（大学基準10）では、「教育の質を保証する制度」を設けることを求めると同時に点検・評価も要請している。その意味が大学基準の趣旨にある「検証」にあるのか教育の質保証に対する点検・評価であるかは、大学基準の解説でも必ずしも判然としない。解説には「大学の質」という不用意な言葉使いも見受けられ、双方を想定しているとも解釈できる。内部質保証という新しい基準が、理念・目的という価値の実現過程の検証を求める大学基準協会の伝統と融合するためには、大学基準全体を対象とした整理が改めて必要である。

<度外れの適用による混乱>

むしろ、日永の指摘するようにPDCAサイクルに対する一面的な理解が問題である。適用範囲が厳密に想定されず、ありとあらゆるところでPDCAサイクルを回すことが求められている。自己点検・評価の目的は改善にある。何かを改善するためには重点化が必要である。全てを検証することは、何も検証しないことと同じである。このような「改善効果の大きい重点問題に着目する」考え方は「重点志向」と呼ばれ、結果に大きな影響を与えている原因を追求し、それに対して処置していくことがQCの基本とされている（細谷、2006）。

学士課程答申がPDCAサイクルに言及した項目は限定的である。自己点検・評価を除けば、「学位授与方針の策定に当たって、PDCAサイクルが稼働するようにする」と「教学経営のPDCAサイクルの中にFDの活動を位置付け、教育理念の共有や見直しに生かす仕組みづくりと運用がなされていない」というFDの課題だけである。教学面の適用を念頭に置いていることは、「教学経営」という慎重な言い回しからも明らかであろう。これに対して大学基準協会では、PDCAサイクルの適用範囲は経営一般に拡大さ

れている。内部質保証システムの評価の留意点として「自己評価の結果を改善に繋げるためには「計画」が必要です。計画を立てる上で重要なことは「実現の可能性」です。そのためには、大学が保有している「資源」を適切に把握し、人的・物的・資金的資源の投入計画と実行のための手順や方法が明確であることが大切です。」と解説されている（大学基準協会、2009）。

PDCAサイクルを強調するあまり、資源投入という経営計画の必要性を実行手順と方法の明確化を含めて説いており、これが「教育の質を保証する制度」だとすれば見当違いである。大学に一旦入学した学生は4年ないし6年の期間には在籍をして学費を納入するのが通常であり、定員を充足している限り経営上のリスクは大きくはない。他方、当該の学生には入学時のカリキュラムを卒業までは保証することが求められている。すなわち改善・改革には長期間を要するのが特徴である。つまり、人的・物的・資金的な資源の投入を柔軟に行うことは、大学の事業性（Business Feasibility）に馴染まず、法令上も予定されていない。設置基準における専任教員数の定めや、永続性を目的とした学校会計基準の基本金制度からもこのことは明らかであろう。しかも、予算は元より、定員枠を含めた人事について一般には権限を持たない大学の自己評価委員会が、法人の具体的な経営計画を改善方策として「議決」を行い、その結果を改善に結びつけることを内部質保証システムと想定しているのであれば、質保証は絵空事だろう⁽⁵⁾。なお大学評価ハンドブックにおいても、「将来に向けた発展方策」について「伸長、改善のそれぞれの方策を示すにあたっては、大学が保有している資源を適切に把握し、目的、教育目標の達成のための手順や方法を明確にする等行動計画を具体的に記述して下さい。」（大学基準協会、2012b）と指示されており、再考を要する。

<手段の目的化と矛盾>

2012（平成24）年度大学評価から達成度評価に変更が施され、評価者が使用する「大学評価分科会所見記入用紙」に評価項目ごとに留意点が追加された。「検証を実施する体制を整備し、責任を明確にするなどし

たうえて、〔中略〕の適切性について、恒常的かつ適切に検証を行っている」かどうか留意して達成度評価を行うよう求めるもので、その対象は、理念・目的、教育研究組織、教育内容・方法・成果、学生の受け入れと広範囲に及んでいる。また、方針を明確に定めることを要請している教員・教員組織、学生支援、教育研究等環境、社会連携・社会貢献、管理運営、内部質保証については、その方針に沿った達成度評価が第2期から求められている。大学基準協会によれば内部質保証についての「方針は、自己点検・評価、その結果に基づく改善・改革といった、PDCAの各段階における責任主体・組織、権限、手続を明らかにするなど、質保証を組織的に行う大学の姿勢を明確にしたものである。また、その方針に沿い、内部質保証システムを恒常的かつ適切に機能させている。」ことが達成度評価の前提になっているからである（大学基準協会、2012b）。

しかし、すべての点検・評価項目において「PDCAの各段階における責任主体・組織、権限、手続を明らかにする」ことは、点検・評価のさらに手段である。「内部質保証」以外の達成度を評価する際の留意点ではないだろう。目的を明確にして品質特性（管理項目）を決め、要因分析を行い、重点化によって改善を実現するPDCAサイクルともかけ離れた内容である。目的・目標を実現するための点検・評価という手段自体が目的化しているとの批難を免れ得ないだろう。

なお、この点に関わって、内部質保証に関する自己評定（S、A、B、C）から学部・研究科が除外されている問題も指摘しておきたい。大学評価ハンドブックでは、当該の評定を大学全体あるいは学部・研究科のいずれの組織単位で求めるかを整理している。ここでは、学部・研究科の自己評定が「内部質保証」について「一」（不要）とされているのである。まさか、教育目標の実現に関わって、点検・評価結果を改善に結びつける活動の達成度を評定する必要はないとの趣旨ではないだろう。内部質保証システムとはPDCAサイクルであると単純化し、経営一般にまで適用範囲を拡大しただけではなく、内部質保証の組織単位とその具体的な改善過程が考慮されないまま、評価実務が

進行している。内部質保証の要件を精査しその評価方法を確立する作業は未だ道半ばである⁽⁶⁾。

まとめにかえて

目的が必ずしも明確でなく仕組みの再検討が必要な認証評価制度において、内部質保証を実現するためにはその制約を前提としたDesignが大学の自己点検・評価には必要である（Yamada, 2012）。また、基準協会設立時に強調されたことは、個別大学の自治に依拠した向上ではなく、言わば「団体自治」による向上であったこと（寺崎、2006）も仕組みを見直す際には思い起こすべきであろう。最後に、本稿は私見であり所属法人・大学の見解ではないことをお断りしておく。

【注】

- 1 認証評価は設置認可審査の事後チェックになりえないことについては、館（2005）および前田（2009）を参照。
- 2 地区アクレディテーション協会の基準・評価方法の特徴については、前田（2009）を参照。
- 3 評価が、組織とマネジメントの状況を情報化して資源配分や組織変化の方向性を決定する重要なツールと位置づけられる傾向については羽田（2007）を参照。この点の学内合意と構造がないまま、点検・評価を改善・改革に直接結びつける困難性に本稿は言及している。
- 4 国立大学においても全学的な自己評価委員会は、部局における自己点検・評価の実施、課題の改善状況をモニタリングしていることについては、川嶋（2012）を参照。
- 5 内部質保証が新しいガバナンスならば、資源配分や組織変化の方向性を評価によって決定しているか否かをいかに外部評価するのか認証評価機関として説明が必要である。山田（2010）参照。
- 6 脱稿後に2012（平成24）年度大学評価結果が公表された。内部質保証システムとして内部監査を例示する評価があるが、監事監査の充実を図る取り組みであり（16文科高第305号など）、監査の起源は公正な第三者による会計記録の評価にある。内部とはい

えその実施主体から考えても、両者を無条件に同一視することは疑問である。

【主要参考文献およびウェブサイト】

江原武一『転換期日本の大学改革—アメリカとの比較』東信堂、2010年、237頁

川嶋太津夫「内部質保証の構築に向けて—神戸大学の事例」『NIAD-UE 国際セミナー～質保証が支える東アジアの大学間交流』発表資料、2012年。

澁澤博三「認証評価制度の問題点と改善の方向」『認証評価に関する研究—自己点検・評価の実質化を目指して—』私学高等教育研究所、2011年、1-34頁。

大学基準協会『新大学評価システムガイドブッカー—平成23年度以降の大学評価システムの概要—』2009年。

大学基準協会『大学評価マニュアル<改訂版>』エイデル研究所、1997年、180-181頁。

大学基準協会『平成23年「大学評価」結果報告書』2012 a 年。

大学基準協会『大学評価ハンドブック 2012（平成24）年度評価者用 2013（平成25）年度申請大学用』2012 b 年、24頁。

高橋宏・田中義郎・羽田積男・森利枝「大学機関別認証評価後のフォローアップ体制の構築に関する調査研究（米国）」財団法人日本高等教育評価機構『認証評価に関する調査研究』2009年、75-126頁。

館昭「国際的通用力を持つ大学評価システムの構築」『大学評価・学位授与研究』第3号、2005年、3-19頁。

寺崎昌男「大学基準協会の歴史とわが国における大学評価の特質」『大学は歴史の思想で変わる—FD・評価・私学—』東信堂、2006年、144-173頁。

中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて（答申）」2008年、46-53頁。

中央教育審議会「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて—生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ—（答申）」2012年、22頁。

羽田貴史（2007）「大学組織とガバナンスの変容～戦

後日本型高等教育の着地点～」広島大学高等教育研究開発センター『大学の組織変容に関する調査研究』COE 27、広島大学、1-18頁。

羽田貴史「日本における評価制度の現実」『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年、60-68頁。

細谷克也『QC 的ものの見方・考え方』日科技連出版社、2006年、1-2、53-59、121-137頁。

日永龍彦「大学の質とモノの質の誤読—PDCA サイクルを回すほど大学は方向性を見失う—」『PDCA サイクル、3つの誤読』大学評価学会、シリーズ「大学評価を考える」第4巻、2011年、11-38頁。

宮浦崇・山田勉・鳥居朋子・青山佳世「大学における内部質保証の実現にむけた取り組み—自己点検・評価活動および教学改善活動の現状と課題」立命館高等教育研究 Vol.11、2011年、151-166頁。

文部科学省「第5期・中央教育審議会大学分科会のこれまでの審議における論点整理について」2011年。

文部科学省「大学改革実行プラン～社会の変革のエンジンとなる大学づくり～」2012年、16・23頁。

文部科学省「大学分科会（第112回）議事録」2013年。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1332062.htm

前田早苗「大学質保証における認証評価が果たすべき役割について」『大学評価研究』第8号、2009年、53-63頁。

山田勉「大学側から見た質保証の課題」『3 認証評価機関・日本学術会議共催「第2回シンポジウム」報告書』大学基準協会、2010年。

WESTERN ASSOCIATION OF SCHOOLS AND COLLEGES, HANDBOOK OF ACCREDITATION 2008, 2008.

Yamada, Tsutomu., Necessity of Self-study Design for Quality Assurance in Japan, 1st International Conference on Institutional Research and Institutional Management 2012, IRIM2012, briefing paper, 2012.

Is Quality Assurance Castles in the Air? – Challenges in Implementing the 2nd term of Certified Evaluation and Accreditation System –

※ Tsutomu YAMADA

[Key Words]

Quality Assurance, Certified Evaluation and Accreditation System, PDCA Management System, “Kaizen” (continuous improvements), Self-study

At the beginning of the second term of Certified Evaluation and Accreditation System (CEAS), the Japan University Accreditation Association has amended the University Accreditation system with an emphasis on an internal quality assurance system linked to reform and improvement based on self-study. This paper examines challenges in implementing CEAS for realization of quality assurance.

First, based on precedence studies, features of CEAS are reviewed compared to regional accreditation in U.S. As a result, the paper focuses on the following two aspects; lack of the process to work cooperatively with an accreditation agency because of separation from memberships, the limited authority of institutional self-study committee to decide development measures for the future. Secondly, this paper clarifies that self-study design, including redefinition of the role of the committee and self-directive improvement at site, is needed for quality assurance in the contextual situation of Japan. Lastly the analysis of the results of the accreditations for FY 2011 in this essay deals with the problem that internal quality assurance is over-simplified as the so-called PDCA cycle. In other words, the agency tends to verify a system for assuring the quality of not universities' education but the managements of their businesses, and confound means of self-study with the end.

※ Administrative Manager, Office of Planning and Operations Management, The Ritsumeikan Trust