

質保証システム部会における審議経過

中央教育審議会大学分科会
質保証システム部会
平成21年8月3日

1. 質保証の在り方について

(1) 質保証の必要性

大学教育の水準の維持・向上を図りつつ、学生や社会からのニーズの多様化に積極的に対応していくためには、大学教育の質の保証と向上を図るための仕組みの構築が必要不可欠である。

また、大学教育の質の確実な保証は、国内社会における大学への信頼の維持・向上の観点とともに、我が国の大学教育の質が国際的に遜色がないことを証明し、当該大学の各課程を修了した者に授与される学位の国際的通用性の観点からも極めて重要である。

(2) 質保証の基本的考え方

大学教育において保証される質の対象には、学生、教育課程の内容・水準、教職員、研究者、教育・研究環境の整備状況、管理運営方式など様々なものがあるが、最終的に保証されるべきは学生の学びの質と水準であり、その保証についてはそれぞれの大学が一義的に責任を持つことが大前提である。

この学生の学びの質と水準については、学問分野の違いを超えて又は特定の学問分野ごとに共通に求められるものと、それぞれの大学が掲げる人材養成の目的に基づくものの双方を満たしていることが必要である。そのために、各大学では、これを保証するための体制を適切に整えること、及びその維持・向上のための工夫改善を可能とする仕組みを機能させることが求められる。

国としては、このような各大学による自主的・自律的な質保証が行われることを基本として、これらが実質的に機能することを担保するとともに、我が国の大学教育の質及び学位の国際的通用性を常に維持していくために、全体としての質保証の仕組みを構築することが求められる。

(3) 公的質保証システムの基本的考え方

大学の質保証のための様々な仕組みのうち、公的な質保証システムとしては、

- ①最低基準を定める広義の「設置基準」
- ②最低基準の担保のための「設置認可審査」
- ③設置後の「認証評価」

の三つの要素をあげることができる。

① 第一に、広義の「設置基準」のあらましは以下の通りである。

大学については、教育基本法における大学に関する規定（第7条）や、学校教育法における大学の目的（第83条）や学位の授与（第104条）等が一体となって基本的枠組みを定めている。そのような体系の一環として、文部科学省令である大学設置基準が、「大学を設置するのに必要な最低の基準」（第1条）を定めている。

このような学校教育法や、その施行令・施行規則、大学設置基準（短期大学、大学院等に関する設置基準を含む。）のほか、学位規則等に定める一連の規定内容のうち、大学の基本的枠組みや条件整備等に関する最低基準が包括的に広義の「設置基準」としてとらえることができる。

こうした広義の「設置基準」（以下では「設置基準」と表記する場合は、大学設置基準以外の規定も含む、広義の設置基準のことを表すこととする。）の内容については、次の四つに大別することができる。

（ア）大学の入学資格や修業年限、組織編成等の基本的枠組みに関する規定

（イ）大学が備えるべき教員組織、施設設備等の人的、物的要素についての最低基準を定める規定

（ウ）大学の教育活動やこれに関連する活動の規範を定める規定

（エ）学生の履修や卒業要件に関する規定

なお、大学設置基準には、最低基準に関するものとともに、望ましい水準や努力義務等のような規定も含んでいることに留意する必要がある。

② 第二に、設置認可審査のあらましは以下の通りである。

公立・私立の大学を設置しようとする場合は、文部科学大臣の認可を受けることとされており、その際、文部科学大臣は、大学設置・学校法人審議会（以下、「設置審」という。）に諮問し、設置審は、申請に対する審査を行う。国立大学にも、同様の仕組みが設けられている。

審査のための申請書には、認可後の初年度に入学する学生が卒業する年度（完成年度）までの計画（設置計画）が記載されており、設置認可審査においては、大学の基本的枠組や条件整備等に形式的に合致していることを審査するだけではなく、設置計画が、「設置基準」の内容を実質的に実現し得るものとなっているかという観点から確認を行っている。この申請は、各大学が社会に対して着実に実現していく構想を表したものである。

設置認可は、学校教育法第4条等の規定に基づいて、大学からの申請を受けて国が認可を行う行政行為であり、設置審による設置認可審査は、完成年度までの設置計画に基づいて行われる。認可効力は認可時点から発生するが、設置認可の意義を担保するため、完成年度までの間、設置審による「設置計画履行状況等調査（アフターケア）」により、設置計画の内容に著しい変更や不履行がないか確認が行われる。

設置認可の対象となる事項は、学位の種類・分野の変更を伴う学部・研究科等の教育研究上の組織の設置・変更等であり、完成年度後における担当教員や教育課程の変更等は各大学の判断によって行われる。

以上に鑑みれば、設置認可は、当該大学が、特定の学位を付与するための教育課程（学位プログラム）を認可後も持続的に行うものであることを担保する観点を有している。

③ 第三に、認証評価のあらましは以下の通りである。

平成16年度に始まった認証評価制度により、大学は7年以内に一回、文部科学大臣の認証を受けた機関（認証評価機関）による機関別評価を受けることが義務付けられている。

これは、国による事前規制を最小限のものとし、設置後の大学の組織運営や教育研究活動等の状況を定期的に事後確認する体制を整備する観点から導入されたものである。

認証評価は、その導入を提言した平成14年の中央教育審議会答申において、「国の認証を受けた機関（認証評価機関）が、自ら定める評価の基準に基づき大学を定期的に評価し、その基準を満たすものかどうかについて社会に向けて明らかにすることにより、社会による評価を受けるとともに、評価結果を踏まえて大学が自ら改善することを促す制度」とされているように、各認証評価機関が定める大学評価基準に適合していることの確認を行う適格認定としての性格を有するものであり、その評価結果は「適合」、「不適合」又は「保留」のいずれかの概念で示されている。

大学評価基準は、文部科学省令の規定により、学校教育法及び設置基準に適合していることのほか、各大学の特色ある教育研究の進展に資する観点からの評価項目が含まれていること等が求められる。

(4) 公的質保証システムの概要

我が国の公的な質保証システムは、従来、「設置基準」と、「設置基準」等に基づく設置認可審査による事前規制型であった。これは、大学の自主性・自律性を尊重し、設置認可後の大学に自律的な質保証機能が常に十分に備わっていることを前提とする。

しかし、事前規制型だけでは、教育活動に必要な諸条件の確認にとどまり、実際の教育活動の質を直接的に保証することが難しく、また、進学率の上昇や社会の成熟化に伴い、多様な大学教育が求められる中、事前規制型の質保証システムへの過度の依存は、時代の変化に機敏に対応した機動的な組織改編等を行う上での妨げとなる場合もあり、大学の画一化や、新たな取組の抑制につながる懸念もあった。そこで、これまで重視されてきた大学の自主性・自律性を踏まえつつも、事前規制だけではない質保証システムを構築していくことが求められた。

このため、設置基準の弾力化、設置認可手続きの見直し、自己点検・評価の義務化等、順次、質保証システムの改善を行うとともに、我が国の行政システムにおいて、国の規制を可能な限り見直し、事前規制型から事後確認型への移行が求められていたことも踏まえ、平成14年に学校教育法を改正し、認証評価を導入した（平成16年4月施行）。

(5) 公的質保証システムの役割

このように、事前規制型から、事前規制及び事後確認の併用型に転換したことにより、我が国の公的質保証システムは、一定水準以上の大学であることを保証する事前規制型の長所と、大学の多様性に配慮しつつ恒常的に大学の質を保証する事後確認型の長所をあわせ持つものとなっている。したがって、公的な質保証システムとしては、この組み合わせが最も効果的・効率的であると考えられる。

公的な質保証システムは、各大学による自主的・自律的な質保証が実質的に機能することを担保する観点から、以下の三つをその基本的な役割とすることが求められる。

- ① 大学として必要な水準を規定した「設置基準」の内容（人材養成目的・目標及びそれに基づく体系的な教育課程、人的・組織的体制、物的環境等）を満たすことの確認
 - ② 大学内部質保証の仕組み（適切な入学段階・修了段階の管理、教員の組織的な研修及び研究の実施等）を備えていることとともに、これが適切に運用され、期待される効果を発揮していることの確認
 - ③ 大学内部質保証の仕組みの実施状況に関し、適切な自己点検・評価が行われ、その結果に基づき、自主的な改善が図られていることの確認
- を基本的な役割とすべきである。

なお、大学の質保証の観点からは、各大学の自主的・自律的な質保証及び公的質保証システムの改善・充実とあわせて、大学間連携や大学関係団体等による主体的な取組も重要であり、その充実のための方策も検討することが必要である。

(6) 公的質保証システムの検討に当たっての留意点

公的質保証システムの検討においては、現実に大学の多様化が進み、それぞれが自らの役割を果たしていることに鑑み、機能別分化を前提とすることが求められる。機能別分化については、中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像」（答申）で述べたとおり、各々の大学を特定の機能だけに特化させることを目指すものではなく、各大学が複数の機能をあわせ持っていること、また、大学が、どのような機能に力点を置くかも、時宜に応じて可変的であることを前提としており、公的質保証システムの在り方の検討においても、大学の多様性に十分に配慮し、適切な機能別分化が促されることを通じて、各大学の適切な発展が図られるものとすることが求められる。

一方、学位の国際的通用性の観点からは、大学の多様性を前提としながらも、一定レベルの質が保証されることも要請される。国際的には、いわゆるディグリー・ミルなど大学としての実質を備えていない機関の存在が問題となっているが、我が国の大学がその質保証において疑義がもたれるような状態をもたらしてはならないことは当然である。大学が自主性・自律性を有し、学位を授与する権限を有する存在であることは、極めて重要なことであり、その重要性についての共通の認識の上に立った検討が必要である。

なお、学位の国際的通用性の観点からは、公的な質保証システムの検討において、諸外国の取組等の国際的な動向に留意する必要がある。

例えば、アメリカでは、ア krediyteshon に関し、2008年の高等教育均等

法の整備等、連邦政府の関与を含めた全国的な質保証の観点からの議論が行われている。また、イギリスをはじめ、EU等の諸外国では、大学の自主的・自律的な質保証を促すための基準が設けられており、これらの制度・取組について研究する必要がある。

2. 設置基準及び設置認可審査について

(1) 「設置基準」及び設置認可審査の課題

設置認可審査においては、「設置基準」を認可に際しての基準とし、各大学の設置趣旨や人材養成目的に応じた対応、各大学の創意工夫を促す観点から、専門家による高度な専門性に基づく審査（ピア・レビュー）に多くを委ねる形となっている。

しかし、「設置基準」は、設置認可審査の際に依拠する審査の基準そのものではないので、抽象的・定性的な規定も多い。従前は、これを補うものとして、設置審の細則としての審査内規等が設けられていたが、順次行われてきた「設置基準」の弾力化及び平成15年の設置認可の準則化により、審査の際に参酌すべき解釈を示した規定は廃止されている。このことにより、各大学の主体的な判断による新たな大学等の設置や組織改編が迅速に行われるようになるなどの成果も見られるが、ピア・レビューによる判定に関して、審査基準として適用すべき水準の在り方を常に点検することが不可欠である。

また、「設置基準」は、申請者側と審査側の双方に、大学についての共通理解があることを前提に作られている。しかしながら、近年、多様な申請者から、新たな考え方に基づく申請が見られる中で、設置認可審査において判断に苦慮する事例も生じており、現行の「設置基準」には定性的・抽象的な規定が多いことを踏まえ、設置認可審査に際しての具体的な判断指針として有効に機能する仕組みを検討することが求められる。

このことは、「設置基準」を、設置認可後の自律的な質保証の指針として活用していくためにも重要である。

さらに、設置認可審査は、書面審査が中心であり、「設置基準」に定められている事項には、審査時には十分には明らかではないものも存在するため、設置認可後の状態を確実に把握することも求められる。

(2) 検討課題

以上のような観点から、設置基準及び設置認可審査に関連する制度等について、以下のような検討課題が考えられるが、これをどのような手順で進めるかを整理していくことも同時に課題として考えられる。

検討課題（例）

ア 平成15年の審査内規等の廃止により、定性的・抽象的な基準となっている部分について、具体化・明確化。また、大学としての観念や、大学教育の理念に包含され、共通に理解されているルールの実定化。

その際、「設置基準」が、設置認可審査における最低基準と、設置後の水準向上の

2つの性格を持つことに鑑み、設置認可審査時に適用すべき基準に関し、以下の課題について検討する。

(a) 「設置基準」に規定する内容をより具体的なものとし、設置認可審査における審査基準として活用しやすいよう整理、又は、

(b) 「設置基準」と別に、設置認可審査の作業における判断の拠り所とするための、より具体的な基準を整備。

イ 設置認可審査は、書面審査が中心であり、その時点では十分には明らかでない事項の認可後の確認方法。

ウ 大学設置基準において、成績基準の明確化、シラバスの作成、教員の組織的な研修及び研究の実施、情報公開など大学の内部質保証の取組が規定されているが、各大学における自律的な質保証が一層促進される観点から、大学内部の質保証のための仕組みについて、諸外国の制度も参照しつつ検討。

エ 上記の考え方に基づき、設置基準における以下の事項について、順次具体的に検討。

- ・ 教員要件の明確化（大学設置基準第12条関係）
- ・ 施設・設備における定量的基準（同第36・38条関係）
- ・ 研究環境の在り方（同第40条の3関係）
- ・ 情報公開で公開すべき項目の具体化（同第2条関係）
- ・ 事務組織、職員に関する規定及び組織的な研修等の在り方（同第41条関係）
- ・ 独立大学院（大学院大学）の基準の明確化（大学院設置基準第23・24条関係）
- ・ 短期大学の専任教員数の算定の見直し（短期大学設置基準別表第一）
- ・ 大学内部の質保証のための仕組みの位置づけの明確化

オ また、以下の事項も、引き続き検討。

（設置基準に係る課題）

- ・ 通信教育設置基準の見直し
- ・ 短期大学設置基準の見直し
- ・ 学位に付記する専攻名等の在り方

（設置認可審査に係る課題）

- ・ 設置認可審査における審査期間の適正化
- ・ 学際分野の審査体制の見直し

（届出制度に係る課題）

- ・ 学位の種類及び分野に応じた届出設置の取扱い
- ・ 届出設置制度における学際分野の要件や学年進行中の取扱い

3. 認証評価制度について

(1) 設置基準と認証評価における課題

- ① 認証評価は、各大学の特色ある教育研究の進展に資するために行うものであり、各大学においては、入学・修了の管理、情報公開、自己点検・評価など大学内部の質保証の取組を適切に行うことを前提としている。その上で、認証評価においては、

設置基準に定める最低基準に合致していることの確認に加え、各大学の自己点検・評価の結果が教育の質の向上のために有効に活用される仕組みが備わっているかどうかを確認することが重視される必要がある。

- ② 認証評価を事後確認と見た場合、各認証評価機関が、認証評価の性格・目的や、審査すべき「教育及び研究、組織及び運営並びに施設及び設備の総合的な状況」（学校教育法第109条）について具体化する際に一層の工夫が求められる。

認証評価を行うための基準（大学評価基準）の内容は、学校教育法及び大学設置基準等に適合しなければならない（学校教育法第110条第2項に規定する基準を適用するに際して必要な細目を定める省令第1条）とされており、大学評価基準において、「設置基準」の各条項に規定されている事項がどう対応しているか分かりやすく示すことが求められる。

また、認証評価機関において、「設置基準」を上回る基準を大学評価基準に盛り込むことも想定され、例えば、具体の認証評価において「不適合」の判定がなされた際に、その根拠となる事由が、「設置基準」の求める水準を下回るものなのかどうか分かりやすくすることも検討課題としてあげられる。

- ③ なお、各大学では、認証評価の前提である自己点検・評価を通じて、自ら質を高めるために努力していくことが求められており、その際の認証評価結果の活用の在り方について検討すべきとの指摘もある。
- ④ 以上のような観点から、設置基準及び認証評価に関連する制度等について、以下のような検討課題が考えられる。

検討課題（例）

ア 認証評価機関と認証評価を受ける者の双方が、大学評価基準を共通に理解して認証評価を行うことができるようにするため、広義の「設置基準」との関係を踏まえた大学評価基準の趣旨や判断項目等の一層の具体化。

今後、大学の機能別分化が進んでいくと考えられる中、その状況を見据えた認証評価の在り方を検討。

機関別評価の第二サイクルが始まる平成23年度に向けて、具体的に検討。

イ 認証評価の効率的・効果的な実施の観点から、大学評価基準は、当面、以下の事項に関して順次対応を図ることとし、その具体的な内容について検討。

- ・大学評価基準と広義の「設置基準」との関係の整理
- ・認証評価の結果の公表に当たり、その根拠について、「設置基準」や大学評価基準との関係の明確化
- ・大学の内部質保証システムが実質的に機能しているかどうかについて、認証評価における確認の一層の工夫
- ・評価の基準等について、大学に求める自己点検・評価内容の整理及び明確化、重複している評価の基準の整理・明確化

ウ 認証評価機関は連携して取組を進めることとして、当面、以下の事項について順

次対応を図る。

- ・ 認証評価関係者等の研修を行っていくための認証評価機関間の連携の推進
- ・ 認証評価機関における実践的な認証評価に即した研究の実施及び成果の共有
- ・ 自己点検・評価については、学内の情報を集約・分析するための部署や担当者の配置等、各大学において具体的な取組の工夫を検討。

エ 認証評価の結果が不適合となった場合、その結果及び理由と「設置基準」等との関係の整理、また、その結果の取扱い。

(2) 設置認可審査と認証評価における課題

① 学校教育法第109条第2項は、大学に認証評価を受ける義務があることを定めており、所定期間内に認証評価を受審しない大学は法令違反となる。

また、設置認可が、国が定めた基準に基づいて行われる国の行政行為であるのに対して、認証評価は、認証評価機関が自ら定めた大学評価基準に基づいて、認証評価機関が行うものである。このように設置認可と認証評価の法的性格は異なるが、大学の質保証を体系的に行っていく観点からは両者の連続性への配慮も求められる。

② 設置認可審査は、学部・学科等の教育研究上の組織を単位として行われる。それに対し、認証評価は、専門職大学院を除いて機関別の審査である。一般的には、機関別評価のみでは、各学部・学科等の教育課程の内容や専任教員の適格性まで踏み込んで評価することは困難である。

現在のところ、設置認可時や設置認可後の設置計画履行状況等調査における指摘事項を認証評価の際に参照するかどうかは各認証評価機関の任意とされている。そこで、設置認可審査やそのアフターケアを通じて明らかになった課題等を、認証評価に引き継ぎ、その大学の質保証に生かすという質保証のシステムにおける一貫性や体系性について検討が求められる。

③ 認証評価は、専門職大学院を除き、機関別評価のみが行われることとされているが、専門職大学院以外の大学における分野別の質保証をどのように行っていくかが課題となっている。また、今後、機能別分化が進む中、認証評価の在り方もより機能別分化を意識したものになっていく必要があるのではないかという問題提起もあり、今後の課題となっている。

④ 以上のような観点から、設置認可審査及び認証評価に関連する制度等について、以下のような検討課題が考えられる。

検討課題（例）

ア 機関別評価の第二サイクルが始まる平成23年度に向けて、具体的に検討。

- ・ 平成16年度までに設置されたすべての大学は平成22年度末までに機関別評価を受ける法令上の義務があることから、各大学は、確実に認証評価を受審するよう、準備を進めることが必要。
- ・ 仮に、認証評価を所定の期間内に受けない大学があった場合の対応。
- ・ 新設の大学が機関別評価を受けるまでの間の各種補助金の取扱い。

- ・設置認可時や設置認可後の設置計画履行状況等調査における指摘事項を認証評価で活用するなど、設置認可と認証評価との連続性確保。
- イ 上記のほか、以下の事項についても今後検討。
- ・分野別の自己点検・評価及び専門職大学院以外の分野別評価の一部試行的実施。その際、分野別評価を行う機関と評価を受ける者の双方に過度の負担がかからないよう、民間の団体による質保証の審査実績も活用し、あわせて、機関別評価の負担を軽減することも必要。
 - ・認証評価結果の活用の在り方
 - ・大学が機能別分化していく中での認証評価等の質保証システムの在り方（例えば、機関別評価を、各大学共通部分と機能別選択部分の二部構成にすることなど）
 - ・専門職大学院における認証評価の特例措置（免除規定）の在り方。

4. その他情報公開等

今回の審議経過のとりまとめに当たっては、公的な質保証システムの在り方を中心に取り上げているが、今後、以下の事項についても具体的な方策について検討を進めることが必要である。

(1) 情報公開

社会に対する説明責任を果たすとともに、社会からの評価を通じた質保証の観点から、各大学における教育研究活動等に関する基本的な情報の整備・公開を積極的に進めることが必要である。その際、各大学において情報公開のための体制の整備が促進されるようにすることが重要である。

また、各大学の教育研究活動等に関する基本的な情報の項目の具体化、情報を提供するデータベースの構築等、国内外への情報発信を推進するための方策について検討することも課題となっている。

さらに、大学の教育研究活動等の状況について情報提供が不十分な場合の対応について検討することが必要である。

(2) 自己点検・評価

認証評価の前提となる自己点検・評価は、全大学に義務として課されているが、自己点検・評価を通じ、大学の教育理念・目標の達成にむけて、学生の入学と卒業や教育課程の管理が適切に行われているかを確認し、その結果を自己改善に結びつけていくことが重要である。

自己点検・評価に当たっては、学内の情報を集約・分析するための部署や担当者の配置等を進めることも求められており、各大学における整備を促進するとともに、これを担う専門的職員の育成が求められる。

また、自己点検・評価の質を高めるとともに、その実質化を進めるために、自己点検・評価の内容の共通化を検討するとともに、自己点検・評価が適切に行われていない場合の対応について検討することが必要である。

(3) 学協会、大学団体等の取組

イギリスにおける高等教育の質保証に関する各種の枠組みの構築や、EU における質保証のための基準と指針の策定等、諸外国の動向も踏まえ、大学の自主的・自律的な質保証を促すとともに、それが結果として、認証評価においても参照されるような具体的な基準の開発について、学協会や大学団体等の協力を得ながら検討を進めていくことも課題となっている。

この点に関し、現在、日本学術会議において、文部科学省からの審議依頼に基づき、大学教育の分野別質保証の在り方に関する検討が行われており、その状況を踏まえつつ、適宜連携を図っていくことも求められる。

このほか、学協会や大学団体、大学コンソーシアム等による質保証のための主体的な取組の支援を推進することも期待される。

(4) 事後確認の体制

設置認可後完成年度までの設置計画履行状況等調査と認証評価の間のチェックや法令違反が疑われる事例についての詳細な調査等を行う仕組みについて検討することが必要である。

(5) 公財政措置

上記のような質保証のための様々な取組の推進に当たっては、関連する公財政措置の在り方等についてもあわせ検討していくことが必要である。

我が国の公的質保証システムの概要

1. 我が国の公的質保証システムについて

(1) 事前規制型の質保証システム

我が国の公的な質保証システムは、従来、設置基準と、その設置基準等に基づく設置認可審査による事前規制型であった。これは、大学の自主性・自律性を尊重し、設置認可後の大学に自律的な質保証機能が備わっていることに着目したものであり、我が国の高等教育の整備に際し、質の保証の観点から一定程度の共通性を担保する上で重要な役割を果たしてきた。

一方、事前規制型だけでは、教育活動に必要な諸条件の確認にとどまり、実際の教育活動の質を直接的に保証することが難しく、また、進学率の上昇や社会の成熟化に伴い、多様な大学教育が求められる中、事前規制型の質保証システムへの過度の依存は、大学の画一化や、新たな取組の抑制につながる懸念もあった。そこで、これまで重視されてきた大学の自主性・自律性を踏まえつつも、事前規制だけではない質保証システムを構築していくことが求められた。

(2) 事前規制と事後確認の併用型への転換

従来も、設置基準の弾力化、設置認可手続きの見直し、自己点検・評価の義務化等、質保証システムについて順次改善を行ってきたが、我が国の行政システムにおいて、国の規制を可能な限り見直し、事前規制型から事後確認型への移行が求められたことも踏まえ、平成14年に学校教育法を改正し、認証評価を導入した（平成16年4月施行）。設置認可については、平成15年度に、設置基準等の法令上の要件を満たせば設置を認可する「準則主義」に転換している。また、認可事項の縮減や、審査を要しない届出制の導入、審査基準の簡素化を図っている。このように、事前規制型から、事前規制及び事後確認の併用型に転換したことにより、我が国の公的質保証システムは一定水準以上の大学を保証する事前規制型の長所と、大学の多様性に配慮しつつ、恒常的に大学の質の保証を行う事後確認型の長所をあわせ持つものとなっている。したがって、公的な質保証システムとしては、この組み合わせが最も効果的・効率的であると考えられる。

この3つの要素からなる公的な質保証システムに関し、後述する様々な課題が見られることを踏まえ、各要素の役割と相互の関係をあらためて検証し、その制度・運用を改善し、質保証システムを充実していくことが課題となっている。

2. 設置基準について

(1) 「設置基準」の概要

大学については、教育基本法の大学の規定（第7条）や、学校教育法の大学の目的（第83条）や学位の授与（第104条）等の基本的枠組みが定められている。そのような体系の一環として、文部科学省令である大学設置基準が、「大学を設置するのに必要な最低の基準」（第1条）を定めている。

このような学校教育法や、その施行令・施行規則、大学設置基準（短期大学、

大学院等に関する設置基準を含む。)のほか、学位規則等の一連の規定のうち、大学の基本的な枠組みや条件整備等に関するものが包括的に広義の「設置基準」としてとらえることができる。

こうした広義の「設置基準」(以下では「設置基準」と表記する場合は、大学設置基準以外の規定も含む、広義の設置基準のことを表すこととする。)の内容については、次の4つに大別することができる。

- ① 大学の入学資格や修業年限、組織編成等の基本的枠組みに関する規定
- ② 大学が備えるべき教員組織、施設設備等の人的、物的要素についての最低基準を定める規定
- ③ 大学の教育活動やこれに関連する活動の規範を定める規定
- ④ 学生の履修や卒業要件に関する規定

なお、大学設置基準には、最低基準に関するものとともに、望ましい水準や努力義務等のような規定も含んでいることに留意する必要がある。

(2) 「設置基準」と設置認可審査について

設置認可審査においては、「設置基準」を認可に際しての基準とし、各大学の設置趣旨や人材養成目的に応じた対応、各大学の創意工夫を促す観点から、専門家による高度な専門性に基づく審査(ピア・レビュー)に多くを委ねている。

しかし、「設置基準」は、設置認可審査の際に依拠する審査の基準そのものではないので、抽象的・定性的な規定も多い。従前は、これを補うものとして、大学設置・学校法人審議会(以下、「設置審」という。)の細則としての審査内規等が設けられていたが、順次行われてきた「設置基準」の弾力化や平成15年の設置認可の準則化により、審査の際に参酌すべき解釈を示した規定は廃止されている。このことにより、各大学の主体的な判断による新たな大学等の設置や組織変更が迅速に行われるようになるなどの成果もみられるが、ピア・レビューによる判定に関して、審査の基準として適用すべき水準の在り方を常に点検することが不可欠である。

また、「設置基準」は、申請者側と審査側の双方に、大学についての共通理解があることを前提に作られている。しかしながら、近年、多様な申請者から、新たな考え方に基づく申請も見られる中で、設置認可審査において判断に苦慮する事例も生じている。そこで、「設置基準」に定性的・抽象的な規定も多いことを踏まえ、設置認可審査に際しての具体的な判断指針として有効に機能する仕組みを検討することが求められる。

このことは、「設置基準」を、設置認可後の自立的な質保証の指針として活用していくためにも重要である。

さらに、設置認可審査は、書面審査が中心であり、設置基準に定められている事項には、審査時に十分に明らかではないものも存在するため、設置認可後の状態を確実に把握することも求められる。

3. 設置認可審査について

(1) 設置認可審査の概要

公立・私立の大学を設置しようとする場合は、文部科学大臣の認可を受けることとされており、その際、文部科学大臣は、設置審に諮問し、設置審は、申請に対する審査を行う。国立大学にも、同様の仕組みが設けられている。

審査のための申請書には、認可後の初年度に入学する学生が卒業する年度（完成年度）までの計画（設置計画）が記載されており、設置認可審査では、大学の基本的な枠組みや最低限の条件整備等に関し、「設置基準」に合致しているかを審査するだけでなく、設置計画が「設置基準」に定める内容を実質的に実現し得る内容のものとなっているかという観点から確認を行っている。この申請書は、各大学が社会に対して着実に実現していく構想を表したものである。

(2) 設置認可の性格

設置認可は、学校教育法第4条等の規定に基づいて、大学からの申請を受けて国が行う行政行為であり、設置審による設置認可審査は、完成年度までの設置計画に基づいて行われる。認可の効力は、認可時点から発生するが、設置認可の意義を担保するため、完成年度までの間は、設置審による「設置計画履行状況等調査（アフターケア）」により、設置計画の内容に著しい変更や不履行がないか確認が行われる。

設置認可の対象は、学位の種類・分野の変更を伴う学部、研究科等の教育研究上の組織の設置・変更等であり、完成年度後における担当教員や教育課程の変更は各大学の判断によって行われる。

以上に鑑みれば、設置認可は、当該大学が、特定の学位を付与するための教育課程（学位プログラム）を認可後も持続的に行うものであることを担保する観点を有している。

4. 認証評価について

(1) 認証評価の概要

平成16年に始まった認証評価制度により、大学は、7年以内に一回、文部科学大臣の認証を受けた機関（認証評価機関）による認証評価（機関別評価）を受けることが義務付けられている。

これは国による事前規制を最小限のものとし設置後の大学の組織運営や教育研究活動等の状況を定期的に事後確認する体制を整備する観点から導入されたものである。

認証評価は、その導入を提言した平成14年の中央教育審議会答申において、「国の認証を受けた機関（認証評価機関）が、自ら定める評価の基準に基づき大学を定期的に評価し、その基準を満たすものかどうかについて社会に向けて明らかにすることにより、社会による評価を受けるとともに、評価結果を踏まえて大学が自ら改善を図ることを促す制度」とされているように、各認証評価機関が定める大学評価基準に適合していることの確認を行う適格認定としての性格を有している。そこで、認証評価の結果は「適合」、「不適合」又は「保留」のいずれ

かの概念で示されている。

また、大学評価基準の内容は、「学校教育法第110条第2項に規定する基準を適用するに際して必要な細目を定める省令」により大枠が定められており、設置基準に適合していることのほか、各大学の特色ある教育研究の進展に資する観点からの評価項目が含まれていることなどが求められる。

なお、法的な位置づけとしては、学校教育法第109条第2項において、大学に法的な受審義務があることを定めており、所定期間内に認証評価を受審しない大学は法令違反となる。認証評価の基準となる大学評価基準については、文部科学省令により大枠は決まっているものの、各々の認証評価機関が定めるものであり、この大学評価基準に基づいて行う認証評価の行為そのものは、行政行為ではない。

(2) 認証評価の対象

認証評価は、各大学の特色ある教育研究の進展に資するものであることが前提であり、自己点検・評価の結果分析を行うこととなっている。そのため、自己点検・評価の適切な実施とともに、認証評価において、自己点検・評価の結果が教育の質の向上のために活用される仕組みが各大学に備わっているかを確認することが重視されなければならない。

また、認証評価には「設置基準」に定める最低基準に合致していることの確認も、事後確認の機能として求められる。

認証評価を事後確認と見た場合、各認証評価機関が、認証評価の性格・目的や、審査すべき「教育及び研究、組織及び運営並びに施設及び設備の総合的な状況」（学校教育法第109条）について、各認証評価機関において具体化する際の一層の工夫が求められる。

あわせて、大学評価基準の内容は、「設置基準」に適合しなければならないとされており、認証評価機関には、「設置基準」の各条項に規定されている事項が、大学評価基準にどう対応しているか分かりやすく示すことが期待される。

その際、認証評価機関において、「設置基準」を上回る基準を大学評価基準に盛り込むことも想定され、例えば、具体の認証評価において「不適合」の判定がなされた際に、その根拠となる事由が、「設置基準」の求める水準を下回るものなのかどうか分かりやすくすることも望まれる。

また、設置認可審査では、「設置基準」の要件を満たす形式的な確認だけでなく、設置計画を実現するために必要な諸条件が備わっているかを審査していることに鑑み、新設大学に係る認証評価では、設置計画の内容への十分な考慮も求められる。

なお、設置認可が、国が定めた基準に基づいて行われる国の行政行為であるのに対し、認証評価は、認証評価機関が自ら定めた大学評価基準に基づいて、認証評価機関が行うものである。このように設置認可と認証評価の法的性格は異なるが、大学の質保証を体系的に行っていく観点からは両者の連続性への配慮も求められる。

(別表: 質保証に関する規定)

	学校教育法	学校教育法 施行規則	大学設置基準	学位規則	告示
ア 大学の入学資格や 修業年限、組織編成等 の基本的枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ○第83条(大学の目的) ○第85条(教育研究上の基本組織(学部)) ○第87～89条(修業年限、その特例) ○第90条(入学資格) ○第92条(学長、教授その他必要な職員) ○第93条(教授会の設置) ○第104条(学位の授与) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第143条(教授会の権限) ○第146～149条(修業年限及びその特例に関する細目) ○第150～154条(入学資格に関する細目) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第3～6条(教育研究上の基本組織(学部、学科、学部以外の基本組織)) ○第18条(収容定員) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第2条(学位授与の要件) 	<ul style="list-style-type: none"> ○大学入学に関し高等学校を卒業した者と同等以上の学力があると認められる者を指定する件【学校教育法施行規則】等
イ 大学が備えるべき教員組織、施設設備等の人的、物的要素についての最低基準を定める規定	<ul style="list-style-type: none"> ○第92条(学長、教授その他必要な職員)[再掲] 		<ul style="list-style-type: none"> ○第7条(教員組織の編成の原則) ○第12～13条(専任教員) ○第13条の2～17条(学長、教授、准教授、講師、助教、助手の資格) ○第34条(校地) ○第35条(運動場) ○第36条(校舎等施設) ○第37条(校地の面積) ○第37条の2(校舎の面積) ○第38条(図書等の資料及び図書館) ○第39条(附属施設) ○第39条の2(薬学実務実習に必要な施設) ○第40条(機械、器具等) ○第40条の2(二以上の校地における施設整備) ○第40条の3(教育研究環境の整備) ○第41条(事務組織) ○第42条(厚生補導の組織) ○第53条(段階的整備) 		<ul style="list-style-type: none"> ○大学新設等の場合における教員組織、校舎等の施設及び設備の段階的整備【大学設置基準】 ○薬学部における実務家教員の要件等【大学設置基準】等
ウ 大学の教育活動やこれに関連する活動の規範を定める規定	<ul style="list-style-type: none"> ○第109条(自己点検・評価) ○第113条(教育研究活動の公表) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第163条(学年の始期、終期) ○第166条(自己点検・評価に関する細目) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第2条(情報の積極的な提供) ○第2条の2(教育研究上の目的の公表等) ○第2条の3(入学者選抜の方法) ○第10条(授業科目の担当者) ○第19～21条(教育課程、単位の計算方法) ○第22～23条(授業期間) ○第24～25条(授業を行う学生数、授業の方法) ○第25条の2(成績評価基準等の明示等) ○第25条の3(教育内容等の改善のための組織的な研修等) ○第27条(単位の授与) 		<ul style="list-style-type: none"> ○高度メディア授業の要件【大学設置基準】 ○サテライトキャンパスの要件【大学設置基準】等
エ 学生の履修や卒業要件に関する規定	<ul style="list-style-type: none"> ○第87～89条(修業年限及びその特例)[再掲] ○第104条(学位の授与)[再掲] ○第105条(履修証明書の交付) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第144条(入学、退学、転学、留学、休学、卒業の決定) ○第145条(学位に関する事項) ○第164条(履修証明書の交付に関する細目) ○第173条(卒業証書授与) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第27条(単位の授与)[再掲] ○第27条の2(履修科目の登録の上限) ○第28条(他の大学又は短大における授業科目の履修等) ○第29条(大学以外の教育施設等における学修) ○第30条(入学前の既修得単位の認定) ○第30条の2(長期にわたる教育課程の履修) ○第31条(科目等履修生等) ○第32条(卒業の要件) 	<ul style="list-style-type: none"> ○第2条(学位授与の要件)[再掲] ○第10条(専攻分野の名称) ○第13条(各大学の学位規程の制定・報告等) 	<ul style="list-style-type: none"> ○大学設置基準第29条第1項の規定により、大学が単位を与えることのできる学修を定める件【大学設置基準】等

※告示欄の【 】内は当該法令に委任している法令名