

質保証システム部会のミッションと 質保証システムで保証すべき「質」及び見直しに関する方向性について (案)

中央教育審議会大学分科会
質保証システム部会長
吉岡知哉

※ 本ペーパーは、前回会議において、本部会で議論すべき事項をめぐって様々な意見が出されたことを踏まえ、改めて、本部会のミッション、質保証をめぐる現状と課題、議論の前提となる「保証すべき質の考え方」について、①本部会設置の経緯、②これまでの部会における確認事項、③これまでの意見の蓄積等を踏まえつつ、整理したものである。本日この紙をベースに議論を行い、共通認識を固めた上で議論を加速させていきたい。

1. 質保証システム部会のミッション

(質保証システム部会の立ち位置)

中央教育審議会大学分科会質保証システム部会は、平成 30(2018)年の中央教育審議会答申「2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン」(以下「グランドデザイン答申」という。)に基づき、質保証システムについて専門的に審議を行う目的で設置された。グランドデザイン答申で議論された事柄を足場としつつ、「学修者本位の教育の実現」をはじめとするグランドデザイン答申の考え方を質保証システムという制度へと反映させることがミッションであり、設置基準、設置認可審査、設置計画履行状況等調査 (AC)、認証評価、情報公表といった仕組みのそれぞれと全体において、グランドデザイン答申の方向性に沿っているかを検証し、必要な場合には見直しを行うことを使命としている。

(本部会におけるこれまでの議論)

第 10 期においては「質保証システム全体を通じた考え方／質が保証されている大学」について議論を行い、具体的な質保証システムの見直しに係る議論に入るための足場固めの議論を行ってきた。その中で、①質保証システムは単に大学を外部から審査・評価するものではなく、大学の自主性・自律性に基づく自己改善を促進するためのものであり、大学は、そうした一連の営みを通して社会から理解と支持を得るべきであること、また、②必要な情報を社会に公表し社会との対話を進めることで教育研究等の更なる充実を可能としていく

こと、すなわち「社会に開かれた質保証」の実現を図る必要性について確認をした。

これを踏まえ、第11期における議論では、第8回（6月15日）において、「学修者本位の教育の実現」と「社会に開かれた質保証の実現」という2つを大きな見直しの方針とし、その上で、具体的に質保証システムを構成する各制度を見直していく視座として「客観性の確保」「透明性の向上」「先進性・先導性の確保（柔軟性の向上）」「厳格性の担保」という4つの観点を定めることに合意したところである。

質保証システム見直しの方向性

（第8回質保証システム部会（令和3(2021)年6月15日）資料について議論を踏まえ波部を追記修正）

2つの大方針

- (1) 学修者本位の大学教育を実現する観点から、質保証システム全体を見直し。
- (2) 質保証を通じて、自己改善に努めつつ、社会に対して必要な説明責任を果たし、それによって社会からも必要な支援を受けることで大学の教育研究機能を充実していく「社会に開かれた質保証」を実現。

4つの見直しの視座

① 客観性の確保

「学修者本位の大学教育」と「社会に開かれた質保証」を実現するためには、学修者にとっても社会にとっても、質保証の仕組みやそれぞれの大学教育の状況が、分かりやすくかつ予見可能性があることが必要。また質保証システムの中で各大学の創意工夫に基づく取組が実行可能であるためには、その仕組み自体が客観的なものであることが必要である。すなわち、学生や保護者、社会一般の関係する誰もが理解可能な、客観性のある質保証システムであることが求められる。

例) 設置基準を今の時代に合ったより客観性あるわかりやすい基準とし、その基準に基づき、設置認可審査について内規や運用に基づく審査からの転換を図る。

② 透明性の向上

学修者等が適切な情報を得ることができ、また、社会に対して大学が教育研究の状況について説明責任を果たしていくためには、客観的な情報が適切に公開され、学修者や社会が当該情報にアクセス可能になっていることが必要。また大学の取組の公正性を担保するためにも、各種の必要な情報が公表されているなど、透明性の向上が求められる。

例) 不適合や指摘事項の根拠の明示等により、設置審査の透明性を向上。情報公表の徹底・一覧化によって透明性を向上。

③ 先進性・先導性の確保（柔軟性の向上）

社会との往還により大学教育を充実させ、より学修者本位の大学教育を実現していくためには、大学は社会変革を促すための知と人材の集積拠点として、先進的・先導的な取組を常に行い続けることが期待されている。これらの取組の実行可能性を保証し推進するために、質保証システムは、常に変化し続ける社会に対応するための柔軟

性を確保する必要がある。

例) 時代の変遷に対応した教育研究組織を容易に編成しやすくするよう、設置基準の見直しや設置審査における審査体制を柔軟化。

④ 厳格性の担保

社会の変化に対応していくためには、柔軟性を発揮して先進的な取組を講じることと併せ、学修者の学びを保証するとともに質保証システムの実効性を確保するという観点から、厳格性が担保されていることも求められる。

例) 情報公表・評価結果に基づく対応の厳格化。

2. 質保証システムで保証すべき質について

(保証すべき「質」とは何か)

検討を進めるに当たって、まずは高等教育の質保証システムで保証すべき質とは何か、共通認識を持つ必要があるだろう。それは、大学が「教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与する」(学校教育法第83条第1項)ことを目的としていることから考えると、教育研究の質であり、如何に社会の発展に寄与するためにその成果を提供することができるかということになる¹。

それでは「教育研究の質」とは何か。「教育の質」については過去の中央教育審議会大学分科会の議論²では「学生の学びの質と水準」であるとされている。「学生の学びの質と水準」を如何に確認するのかという観点からすると、それは、学生が学びたいことを学ぶことができる条件・環境が整っているか、そして実際に学生が何を学び、如何に成長できたのかという意味で各大学において確認されるものであり、学修者本位³の質保証を考える上で重要な前提となる。

では、国の制度である質保証システムとして「教育の質」を保証する上で確認・評価することが適切かつ現実的なものは、具体的にどのようなものになるのか。それはまさに、大学が自らの教育理念・目標を踏まえ、策定・公表する3つのポリシー(入学者受け入れの方針、教育課程編成・実施の方針、卒業認定・学位授与の方針)における学修目標の達成に学生を導くべく大学が必要な

¹ 「大学の質保証に係る新たなシステムの構築について(答申)」(平成14(2002)年8月中央教育審議会答申)においても「大学の自主性・自律性を踏まえつつ、大学の教育研究の質の維持向上を図り、その一層の活性化が可能となるような新たなシステムを構築すること」が求められている。

² 「中長期的な大学教育の在り方に関する第1次報告—大学教育の構造転換に向けて」(平成21年6月 大学分科会)や「中長期的な大学教育の在り方に関する第4次報告」(平成22年6月 大学分科会)

³ 「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)」(平成30年11月)においても「保証すべき高等教育の質とは何か、…(略)…一概に言うことはできないが、何を学び、身に付けることができるのが明確になっているか、学んでいる学生は成長しているのか、学修の成果が出ているのか、大学の個性を発揮できる多様で魅力的な教員組織・教育課程があるかといったことは、重要な要素となる」と指摘されている

教育環境・教育体制を整えているか、実際の学修成果の状況や学生の声、ステークホルダーからの要請等を踏まえて大学が自ら点検・評価し、課題を抽出し、自律的に教育課程や指導方法を改善していく仕組み（内部質保証）を整えているか、実際にその仕組みが機能しているのかといった点の確認・評価を通じて保証していくものである。

一方で「研究の質」については、これまであまり論じられてこなかった。だが、高度で専門的かつ実践的な学びを提供していくためには、大学は常に独自性と先進性に満ち、新たな知を生み出す活動である研究を展開し続ける必要がある。教育と研究を両輪とする大学の在り方⁴を実現する観点からは、持続的に優れた研究成果が創出されるよう研究環境の整備等が行われていることについて、一定程度確認していくことも検討すべきではないかと思われる。

（学修の質を保証する上で必要なこと）

「教育の質」は、学修者の学びと成長という視点から捉えると「学修の質」に他ならないが、それを保証するためには、学修目標の達成に至るプロセスを担保することが重要であるということは先述のとおりである。そして、そのスタート地点は、大学設置基準等の法令に適合していることである。日本の質保証システムは、事前規制と事後チェックの双方を組み合わせている点に特徴がある。事前規制である設置認可審査の際に設置基準や関係法令に適合しているか、十分な学生確保の見通しがあるか等について審査を経た上で、文部科学大臣が認可をする仕組みとなっている。そうした意味から、大学設置基準等の関係法令は、基本的には、そもそも大学としての実体ができるためのミニマム・リクワイアメントであり、質保証の前提条件となる。

では、これまでの設置認可審査において確認されている観点はどのようなものか。それは大別すると「設置計画についての審査」と「教員審査」の2つである。「設置計画についての審査」では、①設置の趣旨・目的が学校教育法上の大学の目的に適合しているか、②必要な教育課程が体系的に編成されているか、③必要な教育研究組織並びに必要な教員が置かれているか、④名称が大学等として適当であるか、必要な施設設備等を有しているかについて確認をしていくことになる。また「教員審査」としては、当該計画上の教員について、研究等の業績を有するとともに教育を担当するにふさわしい教育上の能力を有する者であるか否かが確認されることになる。

では、これらの事項を満たしていれば教育の質は保たれていることになるのか。それは必ずしもそうではない。例えば、認証評価制度では、各大学は認証評価機関が定める大学評価基準に基づき評価を受けることになるが、その

⁴ 令和3年2月9日 中央教育審議会大学分科会審議まとめ

際にも、大学設置基準をはじめとする法令適合性以外にも、教育研究活動等の改善を継続的に行う仕組み（内部質保証）が学内に設けられ、かつそれが実際に機能しているか等、大学の教育研究の実際の状況について評価を行っている。また、各大学が公表すべき情報として学校教育法施行規則に定められている事項についても「学修の成果に係る評価及び卒業又は修了に当たっての基準」や「大学が行う学修、進路選択及び心身の健康等に関する支援」など、大学設置基準や各種法令に規定されるもの以外のものも定められている。設置認可の際に最低限遵守すべき事項に加え、実際に大学が教育研究活動を行っていく中で、大学が自主的に点検評価を続け、自ら設定している使命や目的を達成しているか、また、学修者や社会が期待する学修成果が認められるかを自ら示すことができ、はじめて教育の質が保証されていると言えるのではないか。そのような活動が全ての大学で行われていくことで、ひいては我が国の高等教育の質が全体として保証されていくものと思われる。

そのために必要となるのが平成 29(2017)年度から一体的な策定・公表が義務付けられた3つのポリシーであり、大学内部の自主的な点検評価体制である。3つのポリシーは、大学における教育の質を保証していく上で核となるものである。各大学が教育研究の特性を踏まえ、一貫性・整合性あるものとして定めるとともに、三者の関係を分かりやすく示し、大学内外に積極的に発信すること、様々なステークホルダーが十分に理解できるような内容として表現することが求められる。とりわけ、大学の構成員である教員、職員、学生にしっかりと理解されていることが重要である。

また、教学マネジメントがしっかりと行われており、学生が入学時から実際に3つのポリシーに沿ったカリキュラムで学ぶことができるように設定されていることが必要である。その際、学内に3つのポリシーに基づいた教育が行われていることを確認するための自己点検評価の仕組みが教育組織単位で整備されており、学生や社会の声を反映しつつ不断の見直しが行われていることが重要である。そのためには学修目標の達成に至るプロセスや環境が可視化され、教育課程に関して教員相互でピアレビューが実施されていること、外部からの評価を定期的に受けており、設置基準や大学評価基準に係る情報等が積極的に社会に公表されていることが求められることになるであろう。

このような共通認識を持った上で質保証システムを構成する各制度について、「学修者本位の教育の実現」と「社会に開かれた質保証」という大きな方針、そして「客観性の確保」「透明性の向上」「先進性・先導性の確保（柔軟性の向上）」「厳格性の担保」の4つの観点から見た際の問題点や改善点を洗い出し、質保証システムの見直しにつなげていく議論を進めていきたい。

3. 現行の質保証システムの現状と課題

(現行の質保証システムに至る経緯)

質保証システムの具体的な見直しについて検討するに当たって現行の質保証システムに至るこれまでの経緯について確認をすると、平成 15(2003)年までの我が国の大学の質保証システムは、設置基準とそれら関係法令等に基づく設置認可審査による事前規制型であった。これは我が国の高等教育の整備に際して、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と評することができる。その後、国による規制を可能な限り緩和し事前規制型から事後チェック型へと移行する政府全体の規制改革の流れも踏まえつつ、平成 15 年より、認可事項の縮減や届出制の導入をはじめとする設置認可制度の弾力化がなされ、合わせて第三者評価である認証評価制度が導入された。その結果、現在の我が国の質保証制度は、大学として最低限の水準を満たしてい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チェック型の長所を併せ持つように設計されている。

(質保証システムの現状と課題)

我が国の質保証システムの現状を、データを踏まえてみていくと^{5・6・7}、現行のシステムについては事前規制を弾力化することで高等教育機関全体の新陳代謝を促しつつ、質の低下が懸念される場合には大学の自主的・自律的な改善を促すことによって質を保証する仕組みとして、一定程度機能していると評することができるのではないかと。一方で、大学設置基準について時代に合わせる形でより客観性ある分かりやすい基準とするべきでないかという指摘や、設置認可審査についても客観性のある分かりやすい基準をもとに審査を行う

⁵ 平成 15 年の大学設置認可制度の弾力化以降、大学・短期大学を合わせた数は減少（平成 15 年度 1,217 校→令和 2 年度 1,118 校）しており、その大きな要因は短期大学の減少となっている（平成 15 年度 525 校→令和 2 年度 323 校）。4 年制大学について、全体として増加している傾向（国立大：平成 15 年度 100 校→令和 2 年度 86 校 私立大学：平成 15 年度 526 校→令和 2 年度 615 校 公立大学：平成 15 年度 76 校→令和 2 年度 94 校）にある。また、届出制の導入後、設置総件数は増加（平成 15 年 277 件→平成 16 年 473 件 平成 19 年 353 件→令和 3 年 143 件）したが、平成 19(2007)年度以降は減少傾向にある。AC については、毎年の調査において数百件程度の意見を付しているが、定員の充足状況や教員組織の年齢構成に関するものを除き、設置認可時の意見についてはほぼ完成年度までに対応されてきており、これまで全ての大学等が同調査の対応を終えてきている（令和 2 年度に意見が付されたのは 100 校で 139 件）。

⁶ 認証評価については、制度導入当初から存在する大学が、7 年に一度の評価の 3 回目を受審する第 3 サイクルから内部質保証が重視されるとともに、令和 2 年度からは大学評価基準に適合しているか否かの認定を行うことが義務化され「保留」の評価はなされない形に改められた。合わせて不適合となった大学については文部科学大臣が報告又は資料の提出を求めることとされ、万一法令違反などが見つかった場合には、学校教育法等に基づき段階的な対応を取ることとなっている。不適合となった大学は毎年数校程度であり、これまで累計で 32 大学が不適合(32 大学のうち 3 大学は廃止。15 大学は不適合後に受審した評価において適合。残りの 14 大学については直近の評価結果が不適合であり、次回の受審の際に適合認定を得ることが期待されている)となっている。これら 32 大学のうち平成 15 年の認証評価制度化以降に設置され、大学新設後 1 回目の認証評価で不適合になったものは 5 校となっている。

⁷ 私立大学の定員充足状況は私学助成における定員管理の厳格化や文部科学省による学校法人に対する経営指導の充実化によって大幅に改善している（入学定員充足率 80%以上の大学の割合 平成 19 年度 77.5%→令和 2 年度 93.3%）

とともに、指摘事項の根拠をより分かりやすく示し、透明性を向上させる必要があるという声や、認証評価について不適合の場合の対応を厳格化すべきといった声もある。

また、学修者本位の観点からも、授業外学習が十分ではないという指摘⁸や、3つのポリシーに基づく教育の実質化を進める必要があるとの指摘、学修者や教育者が学修成果を明確に把握できるように可視化することで透明性を向上させる必要があるとの指摘がある⁹。

近年は、グローバル化や少子高齢化、デジタル技術の高度化が進むとともに、いわゆる Society 5.0 や人生 100 年時代の到来が語られ、大学を取り巻く環境もミネルバ大学の登場やMOOCの普及などに見られるように急速に変化してきた。さらに、昨年来の新型コロナウイルスの感染拡大は、キャンパスを中心とする学生生活の制限やオンライン授業の一般化など、大学の日常を大きく変えることとなった。社会全体が大きく変動する中、学修者本位の観点から大学が創意工夫に基づく先進性・先導性のある教育研究活動を行っていく際に現行の質保証システムが制約になっている面があるのではないかと、新たな取組を生み出していく上で、質保証システムとして最低限保証すべき質を厳格に担保しつつも柔軟性のある仕組みにしていく必要があるのではないかと指摘¹⁰がある。

このような現状と課題意識を踏まえ、「学修者本位の教育の実現」と「社会に開かれた質保証の実現」という2つを大きな見直しの方針と「客観性の確保」「透明性の向上」「先進性・先導性の確保(柔軟性の向上)」「厳格性の担保」という4つの視座から各制度の具体的な見直しについて、具体的な議論を行っていくべきと考える。

この際、大学設置基準や設置認可審査については、今の時代の変化に応じたものとなっているか見直すことは当然必要であり、また、3つのポリシーの設定や自己点検評価や自己改善の取組が確実になされている大学が先進的な取組を行おうとする場合の対応についても検討が必要であろう。こうした点も踏まえ、新たな時代における高等教育の在り方を規定する本部会での議論を深めていきたい。

⁸ 令和元年度「全国学生調査(試行調査)」では1週間の学生生活時間のうち、授業に関する予習・復習に充てられる時間が5時間以下の者が6割を超えており、この傾向は特に人文社会科学系の学生で顕著となっている

⁹ 「平成30年度の大学における教育内容等の改革状況について」によると、全学的な教育目標とカリキュラムの整合性を検証する委員会を設置している割合が約45%、シラバスに人材養成の目的もしくは学位授与の方針と当該授業科目の関連を記載している大学の割合が約58%にそれぞれとどまっている。学部段階において、学生の学修成果の把握を行っている大学は全体の約54%となっているとともに、学生への履修指導やキャリア相談に学修成果に関する情報を活用している大学も約52%にとどまっている。

¹⁰ 教育再生実行会議第12次提言や規制改革推進会議答申、(一社)日本経済団体連合会と国公私立大学のトップから成る「採用と大学の未来に関する産学協議会」や、(一社)私立大学連盟等からもニューノーマルにおける大学教育の在り方について提言が行われている

(参考) これまでの中央教育審議会における指摘等

「大学の質保証に係る新たなシステムの構築について」(平成14年8月)

第1章 基本的な考え

4 改革の方向性

以上のことを踏まえ、国の事前規制である設置認可を弾力化し、大学が自らの判断で社会の変化等に対応して多様で特色のある教育研究活動を展開できるようにする。それとともに、大学設置後の状況について当該大学以外の第三者が客観的な立場から継続的に評価を行う体制を整備する。これらのことにより、大学の自主性・自律性を踏まえつつ、大学の教育研究の質の維持向上を図り、その一層の活性化が可能となるような新たなシステムを構築することとする。

「中長期的な大学教育の在り方に関する第1次報告—大学教育の構造転換に向けて」(平成21年6月)

大学教育において保証されるべき質の対象には、学生、教育課程の内容・水準、教員、研究者、教育・研究環境の整備状況、管理運営方式など、様々な要素がある。

その上で、最終的に保証されるべきは、学生の学びの質と水準である。その保証はそれぞれの大学が責任を持つことが大前提である。

(略)

公的な質保証システムが担うべき役割は、各大学での自主的・自律的な取組を前提とし、それが実質的に機能するよう制度としてかくじつなものとすることである。

「中長期的な大学教育の在り方に関する第4次報告」(平成22年6月)

(大学教育の質保証)

…大学教育で保証されるべき質は、学生の学びの内容と水準であり、社会や学生のニーズが多様化・複雑化している中、その質を保証するため、以下の2つの観点を踏まえた施策や事業展開が重要と考えられる。

- ① 大学教育が、学位を与える課程(プログラム)として構成されることに着目した質保証。
- ② 各大学の個性・特色に基づく機能別分化の推進

「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)」(平成30年11月)

(保証すべき教育の質)

…質保証システムを再構築するに当たって、保証すべき高等教育の質とは何か、ということ問い直す必要がある。どのような大学が学修者の視点から見た質の高い大学であるかについては、学修者の個々のニーズに基づく観点があるため、一概に言うことはできないが、何を学び、身に付けることができるのかが明確になっているか、学んでいる学生は成長しているのか、学修の成果が出ているのか、大学の個性を發揮できる多様で魅力的な教員組織・教育課程があるかといったことは、重要な要素となる。

これらについては、高等教育機関は自らの「強み」として発信・情報公表を徹底することが求められるとともに、設置認可の段階においても、認証評価の段階においても確認されるべき質の根本的な要素だと考えられる。