

日英高等教育改革の比較考察

——質と水準の保証に着目して——

安原 義仁

(放送大学)

はじめに——大学評価と高等教育の質保証——

イギリスの高等教育システムは日本のそれと大きく異なっている。にもかかわらず、近年の大学・高等教育改革においてイギリスの事例がモデルとされたり参考にされたりした例は少なくない。たとえば、公開大学 (The Open University, OU) を範例にした放送大学、全英学位授与機構 (Council for National Academic Awards, CNAA) に倣った学位授与機構、大学補助金委員会 (University Grants Committee, UGC) に示唆を得た大学審議会、高等教育質保証機構 (Quality Assurance Agency, QAA) に学んだ大学評価・学位授与機構の創設および大学評価システムの構築などがそうである。第二次大戦後の大学改革においてはアメリカの強い影響がみられたが、1970 年代以降のいわゆる「第三の教育改革」では何かとイギリスの事例が参考にされることが多いように見受けられる。この時期に何故イギリスが注目されたのかはそれ自体、検討すべき興味深い問題であろう。逆に、同時期にはイギリスの側も日本の高等教育改革に注目し、そこから学んだ知見を取り入れた例もある。奨学金の給費制から貸与制への転換や授業料の徴収がそれである。近年における日英の大学・高等教育改革が相互に学びあい、影響を及ぼしつつ同時に進行してきたことは確かである。

それはともかく、広範にわたる高等教育改革の課題のうち、大学評価システムの構築において先行したのはイギリスであった。全英学長委員会 (Committee of Vice-Chancellors and Principals, CVCP) は 1983 年に大学の教育水準 (academic standards) の維持・向上について調査・検討する委員会 (レイノルズ委員会) を設置した。これは大学部門 (プライベート・セクター) における教育の質と水準を対象とするものであったが、翌 1984 年には非大学部門 (パブリック・セクター) のそれについて検討する委員会 (リンドップ委員会) が設けられた。両者併せてここに、イギリス高等教育全体の教育の質と水準への取り組みが始まった。また、1986 年に UGC は大学を対象に最初の研究評価 (Research Assessment Exercise, RAE) を実施した。こうしてイギリスの大学・高等教育における評価が発足することとなった。わが国では大学評価は一般に大学全体として、あるいはまた研究、教育、社会貢献という三本柱で論じられることが多いが、イギリスの場合、研究と教育の二本立てになっていると考えてよい。日英ともに、会計検査を含めた大学の運営も大学評価の対象ないし側面としてあるけれども、大学の機能・活動という観点からすれば、

それはさしあたり別枠に置いておくのが妥当であろう。

こうしたイギリスの動きがある一方で、わが国において大学評価が始まったのは 1991 年のことであった。同年の大学設置基準の改正（大学設置基準の大綱化）の中で、「大学の自己点検・評価」が「努力義務」として規定されたのである。「努力義務」は 1998 年には義務化され、さらに「自己点検・評価」に加えて「第三者評価」の必要が論じられるようになっていく。以後、国立大学の法人化という大変革と並行しつつ、わが国の大学評価は第三者評価機関による認証評価制度の発足というかたちで進行していくことになる。この間、イギリスの第三者評価機関 (Quality Assurance Agency, QAA) の教育評価の仕組みやイングランド高等教育財政カウンシル (Higher Education Funding Council for England, HEFCE) による研究評価 (RAE) の実施に学びつつ、いくつかの国立大学を対象に大学評価の試行が行われた。だが、この試行に基づく評価の本格的実施は国立大学の法人化によって頓挫し、代わってアメリカのアcreditation 方式を導入した新たな認証評価制度が発足した。

冒頭でも述べたように、日英の大学・高等教育システムは大きく異なっている。大学評価の仕組みも、わが国がイギリスから学んだところがあるとはいえ、大きく異なっている。学ぶ過程での誤解もあるだろうし、ましてや導入しようとする際の土壌・風土の相異は如何ともし難い。異文化理解にさまざまな困難が付随するのはやむをえない。ただ、外国研究・比較研究の徒としては、ご都合主義的つまりではなく、対象があるがままに、歴史をふまえてトータルに理解し把握する姿勢と努力が求められるのは言うまでもない。わが国でイギリスの大学評価について書かれた著書や論文は少なくないが、その中には言葉や概念とりわけ評価に関する用語について、その多義性と曖昧性をそのままにして叙述を進めているものもまま見受けられる。もともと複雑で厄介な制度であるから無理もないところがあるとはいえ、意味不明な専門用語やジャーゴンが定義されることなく適当に日本語に置き換えられて使用されるだけでは読者に混乱を招くことになりかねないだろう。

そもそも「大学評価」という言葉自体の意味するものが日英で異なっている。日本語の「評価」に類する言葉として「判断」、「判定」、「審査」、「監査」、「検査」等々いろいろある。これまで指摘してきたところだが、「大学評価」に相応する英語（とくにイギリス英語）はないようである。強いて訳せば evaluation of universities となるのかもしれないが、この言葉をイギリスの高等教育界で目にしたり聞いたりすることはほとんどない。「大学評価」という日本語には制度としての大学の活動・機能をさまざまな観点からトータルに評価するというニュアンスがある。これに対し、イギリスではそうした観点からの公的な評価はなされていない。『タイムズ誌高等教育版 *The Times Higher Education Supplement, THES*』などジャーナリズムの世界で、多様な指標を用いた大学の順位付けが盛んに行われており、毎年、イギリス国内のみならず世界の大学ランキングが公表されて、関係者を一喜一憂させているようだが、これはマスコミによる一種の大学評価であるとはいえ、公的機関によるいわゆる大学評価とは区別すべきであろう。実際、これらは大学ランキング (ranking exercise ないし league of the table) と呼ばれている。

周知のようにイギリスの大学評価は研究評価と教育評価の二本立てとなっており、前者は research assessment exercise (RAE)、後者は institutional audit とか institutional review あ

るいはまた teaching quality assessment (TQA) ないし academic review などと表現されている。これらの言葉を便宜上、研究評価とか教育評価という日本語に置き換えて解釈してきたのである。研究評価のことはさておき、教育評価に関してはさらに subject benchmark statements、programme specifications などさまざまな専門用語が用いられている。これらの用語については HEFCE や QAA がいちおうの定義をしているが、イギリス国内でもそれらが各関係方面でどこまで正確に理解されているかは問題なしとしない。ましてわが国における理解の状況については疑問視せざるをえないところがある。イギリスの大学評価（教育評価）について正確に理解するためには、まずこれらの用語の意味を一つひとつ正しく理解したうえで、その基本構造を明らかにしていくことが求められよう。本稿はその一つのステップとして、とくに質保証（quality assurance）に着目し、この問題への日英双方の取り組みを、高等教育の質（quality）と水準（standards）との関係を視野に入れながら比較考察することを意図している。かつて日本で盛んに喧伝された「大学評価」という言葉に代わって、近年では「質保証」に焦点が当てられるようになった。大学評価から高等教育の質保証へという流れは、わが国でもようやく、高等教育の内容・中味に関する改革への取り組みが始まったことを表しているように思われる。この点において日本がイギリスから学ぶべきことは少なくない¹⁾。

I 高等教育の質と水準保証へのイギリスの取り組み

(1) 全英学長委員会 (CVCP) の取り組みとパブリック・セクター高等教育の動向

高等教育の質保証への関心の高まりは、高等教育の量的拡大（大衆化）、二元的高等教育制度の一元化、高等教育に対する公財政支出の増大、高等教育の費用分担関係の変化、高等教育の国際化・グローバル化と知識基盤型社会の勃興などを背景として 1980 年代以降に生じた。しかし、それまで何らの取り組みもなされなかつたわけでは決してない。周知のように、イギリスの大学は設立勅許状（royal charter）ないし議会の法令によって設立を認可された、学位授与権を有する独立の自治法人団体であり、高等教育の質保証（大学教育の中味の決定と学位水準の維持・向上）も、いわゆる「大学の自治」のもと各大学の自己責任において主体的に取り組むべきものとされてきた。高等教育の質保証は、イギリスの場合、端的には大学・高等教育機関が授与する学位・資格の質と水準の問題（出口管理）として設定されるが、この点についてイギリスでは各大学での独自の取り組みと併行して、1830 年代以降、学外試験委員制度（external examining）という慣行が形成され、授与される学位の質と水準の維持・向上に一定の役割を果たしてきた²⁾。また、それ以前の 18 世紀中葉から 19 世紀初頭にかけてケンブリッジ大学とオックスフォード大学で発足し、やがて全英さらには自治領・植民地の大学にも広く普及していった優等学位試験制度（honors degree）も授与する学位に等級分類を導入して、学位の質と水準の維持にこだわりを示していた³⁾。イギリスの場合、高等教育の質保証について独自の取り組みの歴史があったことを見過ごしてはならない。

そうした歴史と伝統があったからであろうか。1980 年代に高等教育費の大幅削減という状況の下、高等教育の質と水準の維持・向上が喫緊の課題としてクローズアップされる中で、政府や

UGC や学術審議会諮問委員会（Advisory Board for Research Councils, ABRC. 研究助成金の配分にあたる機関）に先んじてこの問題に取り組んだのは、大学間連合組織である学長委員会（CVCP）であった。CVCP は 1983 年 9 月にランカスター大学の学長レイノルズ教授を委員長として「大学教育の質と水準を維持し監督するための方法と手順」に関する調査検討委員会を設置したのである。自らが提供する教育について全面的な責任を負う大学こそ、率先してこの問題に取り組まねばならない。これが CVCP の立場であり姿勢であった。「大学は国家・社会と離れて存在するものではなく、国家・社会が大学教育の質と水準に关心を抱くのは当然のこと。大学がいかにして教育の質と水準の維持・向上に努めているか、その方法・手順はもっと公にされるべきである。しかし、研究・教育の発展と革新を促進する方向へ向けて行われるべき監督・評価は、自ら研究・教育に従事する大学人自身の手によってのみ可能な事柄である。」

レイノルズ委員会は上記の問題を①学外試験委員制度、②教育水準の維持・監督における外部社会の関与、③大学院レベルでの研究と教育、④大学院研究レベルでの異議申し立て手続き、そして⑤教育水準の維持・監督における大学内の手続きの 5 点について調査検討を実施し、その結果を各大学が参考にすべきガイドラインとして取りまとめて 1986 年 7 月に公表した（『レイノルズ報告書』）。同報告書は、イギリスにおける高等教育の質と水準保証に関する以後の取り組みの方向性と基本的立場を指示示すものとして、とくに注目に値しよう⁴⁾。イギリスでは今もなお、「高等教育における質と水準を保証する第一の責任は、個々の大学・高等教育機関および全体としての大学・高等教育界（academic community）に存する。」との基本的合意がある。

二元制度と呼ばれたイギリス高等教育システムのうちの大学部門でこうした取り組みが行われる一方で、ポリテクニクなどから構成される非大学部門（パブリック・セクター）においても新たな動きがみられた。1984 年 4 月、教育科学大臣により、リンドップ卿（Sir Norman Lindop）を委員長とする「パブリック・セクター高等教育の学位コース認定に関する調査検討委員会」が設置された。地方教育当局の管轄下に置かれた公立の高等教育機関で、独自の学位授与権を持たないポリテクニクおよび主要カレッジは、1964 年に創設された全英学位授与機構（Council for National Academic Awards, CNAA）を通じて、その学生に学位取得への途を開いていたが、その CNAA によるポリテクニク等の学位コース認定方式の現状と問題点が見直されることとなったのである。同委員会は 1985 年 4 月に、調査検討の結果を報告書に取りまとめて大臣に提出した。同報告書はこれまでの CNAA がパブリック・セクター高等教育の発展に果たした役割を評価しつつ、今後の方向性として各ポリテクニク等に独自の学位コース認可権を付与すべきだと勧告した。「教育水準を維持するための最も信頼すべき安全装置は、学外の機関による認定とか、その他何であれ外から行われるコントロールではない。それは、個々の高等教育機関が、学生やその雇用者、専門職団体やその他の教育機関の間で形成される評価について謙虚に耳を傾ける姿勢、すなわち自己批判能力をもった研究教育共同体（academic community）として成長することである。そして委員会のみるところ「パブリック・セクター高等教育機関は今や、その教育水準を自らの責任において設定し維持しうるまでに十分な成長を遂げるに至った」のである。

こうした学位コース認可権限の CNAA からポリテクニク等への委譲という動きはやがて、ポリテクニク等の地方教育当局管轄下からの独立と法人格の付与、「ポリテクニク・カレッジ・

セクター」の形成と国庫補助金の受給へつながっていく。そしてさらには、CNAA の廃止、ポリテクニクおよび主要カレッジの大学昇格と高等教育システムの一元化へと展開していった。この間の動きは、質と水準の保証という観点からすれば、高等教育の水準維持方式のアクレディテーション (CNAA) 方式から伝統的なチャータリング方式への回帰ということになろう⁵⁾。

(2) 高等教育白書『高等教育——新しい枠組み——』と新たな教育評価システムの構築

この間、イギリス高等教育の改革をめぐっては他に、大学補助金委員会 (UGC) の大学財政審議会 (University Funding Council, UFC) への改組、ポリテクニク・カレッジ財政審議会 (Polytechnic and College Funding Council, PCFC) と UFC の統合による高等教育財政カウンシル (Higher Education Funding Councils, HEFCs) の創設など大きな変革が相次ぎ、イギリス高等教育は歴史的な変動に直面した。大学評価に関しては、1985年4月に公表された大学の運営についての調査検討報告書『ジャラット報告』の中で、総合的な大学評価基準 (performance indicators) の開発が提言されたし、また、1986年には UGC が初めて研究評価を実施し、その結果に基づいて国庫補助金研究経費が傾斜配分方式で各大学に交付された⁶⁾。本稿で問題とするいわゆる教育評価（高等教育の質と水準の保証）に関しては、1990年10月、全英学長委員会 (CVCP) が学務監査室 (Academic Audit Unit, AAU) を設置し、個々の大学における組織全体としての教育の質と水準の保証への取り組みについて監督する活動を開始した。そして翌1991年5月に公表された政府の高等教育白書『高等教育——新しい枠組み——』⁷⁾の中で、新たな教育評価の構造とメカニズムが勧告された。「(高等教育における) 教授と学習の質を維持し向上させる主要な責任は個々の大学・高等教育機関にある」との伝統的な見解を踏襲したうえで白書は、アカウンタビリティと情報公開という社会的要請に応えるためには新たな取り決めが必要だとして、新システムの構築を提案したのであった。この提案において高等教育における質の保証は5つの局面に分類され、それぞれ次のように定義された。

- ① 質の管理 (quality control) : 教育の質を維持し向上させるための、個々の大学内におけるメカニズム。
- ② 質の監査 (quality audit) : 個々の大学が適切な質の管理を行うメカニズムを然るべく設けているかどうかについて確認するための、外部団体による査察。
- ③ 課程認定 (validation) : 学位その他の資格を授与する団体によって行われる学位コース等の認定。
- ④ 適格判定 (accreditation) : CNAA に関わる特別な文脈においてだが、CNAA 学位の取得に通じるコースの認定を行う権限と責任を、一定の条件のもとに CNAA が個々の高等教育機関に委譲すること。
- ⑤ 質の評価 (quality assessment) : 個々の大学における教授 (teaching) と学習 (learning) の質についての外部団体による調査 (review) と判断 (judgements)。

この新しいシステムもかなり複雑なかたちのもので、独特の用語が用いられ使い分けられているが、いちおうの定義が付されている点は多とすべきであろう。白書において提案された質保証の新たな構造とメカニズムは、翌1992年3月に成立した1992年継続・高等教育法 (Further and

Higher Education Act 1992)においてほぼ原案どおり具現化された。白書の言う質保証監査ユニット (Quality Audit Unit) は、大学部門に設置されていた学務監査室 (AAU) を吸収し、CNAA のノウハウを引き継いで高等教育質保証委員会 (Higher Education Quality Council, HEQC) として新たに創設された (1992年)。また白書が、新設の各高等教育財政カウンシル (Higher Education Funding Councils, HEFCs) に設置されるべきだとした、教育の成果の質と水準について評価する高等教育質評価ユニット (Quality Assessment Units) は高等教育評価委員会 (Assessment Committee) として実現をみた。こうした新たなシステムの下で、HEQCは1992年9月から活動を開始し、またHEFCsのうちイングランド高等教育財政カウンシル (HEFCE) の高等教育評価委員会は1993年2月に、化学、歴史学、法学、機械工学の4領域から最初の評価活動に着手した。

HEQCによる質の監査 (quality audit) は、個々の大学・高等教育機関が、自ら提供する教育の質と水準を保証するのにどのような措置を講じているか、そのシステムとメカニズムについて、ピア・レビューにより検証するというものであり、大学・高等教育機関連合組織の独自のイニシアティブに基づく自主自律的な取り組みという性格のものであった。これに対し HEFCE が実施する教育評価 (Teaching Quality Assessment, TQA) は、法律により各大学・高等教育機関に義務として課せられたものであった。1992年継続・高等教育法において、HEFCE から国庫補助金教育経費を受ける大学・高等教育機関はその受給条件として、教育の質について定期的に評価を受けなければならない、とされたのである (第70条)。大学・高等教育機関が教育の質を維持・向上させるのを支援し、人びとに必要な情報を提供し、公的資金の有効活用を保証するというのが HEFCE による教育評価の目的であった。

TQA は学問領域ごとの学科レベルでの評価であり、たとえば数学とか環境科学といった学問領域ごとに、各大学・高等教育機関の学科で提供されている教育の質が順次、ピア・レビューによって評価されていく。それは各大学・高等教育機関の当該学科が自ら設定した教育の目的・目標に照らして学生の学習経験の質と達成度を評価するという観点からなされるもので、評価はいわば絶対評価である。評価は自己評価 (self-assessment) をベースにした書類審査と実地調査の二段階に分けて実施され、3人から5人で構成される各評価チームが分担して関係の学科群を訪問し、3日半程にわたってそこで提供されている教育の質をさまざまな観点から実地に調査する、というものであった。教師陣や学生、卒業生、雇用者との面談、授業観察などを行って、①カリキュラムのデザイン、内容、組織、②教授、学習、評価、③学生の進歩・達成度、④学生に対する支援とガイダンス、⑤学習資源、⑥水準の保証と向上の6つの評価項目それぞれについて4から1の4段階で評価するのである。そして、各項目について2以上の評点が与えられる場合、その学科の教育の質は合格と評価される。いずれかの項目において一つでも1があれば12カ月以内に再調査となり、再調査の結果、改善が見られない場合には、当該学科に対する国庫補助金教育経費の配分は停止される、とされた⁸⁾。

(3) QAAの創設とその背景

このようにして1992年以降、HEQCによる質の監査とHEFCEによるTQAという二つの教

育評価が実施されていった。しかし、評価活動が展開されていくにつれ、両者の活動には重複するところがあつて、評価する側と評価される側の双方に多大な時間と労力を費消すること（いわゆる「評価疲れ」）が問題となり、また、イングランドと北アイルランド、ウェールズ、スコットランドと別個になされていることなどから、統合的かつ全国的で効率的な教育評価システムの構築を求める声があがつた。その結果、各関係機関の協議を経て1997年3月、高等教育質保証機構（The Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA）と呼ばれる新たな教育評価機関が創設されるに至った。QAAはイングランドとウェールズの各高等教育財政カウンシルの各教育評価部門とHEQCとを統合し、慈善団体（charitable trust）としての性格を有する非営利の有限会社組織（a company limited by guarantee）として設置された。その使命・目的は「高等教育に対して統合的な質保証サービスを提供」し、「高等教育における質ならびに授与される資格の水準が保証され、強化・向上されていくことについての信頼を人びとの間に促進する」ことにあつた。本格的な第三者教育評価機関の誕生である。QAAの活動内容は高等教育の質と水準に関する事項や学位授与権および大学（university）の名称の使用についての政府への助言など広範多岐にわたるが、評価活動に関してはHEFCEなど高等教育財政機関との委託契約に基づいて実施するかたちとなつた⁹⁾。

1997年5月、「政策の最重要課題は教育、教育、教育」と訴えてブレア労働党政権が誕生したが、この年は高等教育改革にとっても大きな節目の年であった。同年7月には、21世紀のイギリス高等教育の将来像をあらゆる局面にわたって包括的に調査・検討した全英高等教育制度検討委員会の報告書『学習社会における高等教育』（『デアリング報告書』）が公表された。限られた公財政支出の下で費用対効果を高めつつ、いかにして高等教育の拡大をはかるか。これがデアリング委員会に課せられた主要な検討課題であったが、それは当然ながら、高等教育の質と水準をいかにして保証し、維持・向上させるかという問題につらなる。「ゼロ成長を前提とする短期間での高等教育費削減の圧力は、わが国の学位・資格の国際的地位を支えている豊かな学問の特質に悪影響を及ぼすことになるのではないか、というのが目下の関心事である。」「高等教育の質の保証に関する現行のシステムは、拡大した高等教育システムにおいては、水準を保つのに十分ではない。……高度な質の研究に報いる国庫補助金研究費配分方式は、高度な質の教育活動への関心をそらしてきた。」『デアリング報告書』はこう述べて、質と水準に関する問題についても大胆な勧告を行つた。その主要なものは高等教育資格に関する全国的枠組みの構築、全国的な学外試験委員の認定と確保、教師の訓練と資格認定および教授・学習活動に関する研究調査を行う教授・学習研究所（Institute of Learning and Teaching, ILT）の創設などである。『デアリング報告書』の勧告に対する政府・教育雇用省の対応は1998年2月末に公表された政策文書『21世紀への高等教育——『デアリング報告書』への回答——』において示されたが、質と水準に関する勧告はおおむね受け入れられた。そして、それらの問題への取り組みはQAAを中心になされることとなつた¹⁰⁾。

デアリング委員会は21世紀のイギリスの高等教育像を描くにあたつて、当然ながら、ヨーロッパ連合（EU）の政治・経済の動きと連動したヨーロッパ域内高等教育における教師や学生の移動、研究・教育面での共同と交流、学位・資格の相互認定、単位の累積互換などの動向も視野

入れていた。実際、「デアリング報告書」公表の2年後の1999年にボローニア宣言が出されてボローニア・プロセスがスタートし、アメリカ高等教育圏に対抗するヨーロッパ高等教育圏の形成に向けて大きな一步が踏み出されることとなる。質保証に関する限りでも、同年、ヨーロッパ高等教育質保証ネットワーク (European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQAHE) が形成された（この組織は2005年にヨーロッパ高等教育質保証協会 (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) と改称された）。イギリス高等教育における質保証への取り組みも、こうした国際的な高等教育の動向を見据えながら、また時にそれを先導しつつ進められていった¹¹⁾。

（4）第三者教育評価機関 QAA による質と水準の保証システム

QAA は1993年4月から開始された学問領域別教育評価活動 (TQA) を引き継いで続行しつつ、その一方で新たな質保証システムの構築に着手した。従来の各大学・高等教育機関における大学の自治の下での自己評価 (institution's internal quality assurance process) を前提として組み込み、あわせて第三者機関による教育評価 (external quality assurance) を包含した体系的なシステムである。その基本前提は「イギリスで授与されるあらゆる学位・資格は同一の水準のものでなければならない」という立場であった。そのためには学位・高等教育資格の全国的な枠組み (Qualifications Framework) が必要となるわけだが、まず着手されたのはこの策定作業であった。イギリスでは、どのような名称・内容の学位・資格を授与するかは学位授与権を有する個々の大学・高等教育機関の決定事項であり、その結果、多種多様な学位・資格が存在していて、それら相互の関係は雇用者や国民一般はもとより高等教育関係者にも分かりにくい複雑なものになっていた。デアリング報告書の勧告をうけて QAA はこれを整理・構造化し（類似の名称の学位・資格は同等の水準を表すように）、高等教育の質と水準をチェックする第一の大きな枠組みとして提示したのである。

QAA はまた、第一学位（学士学位）のうちの優等学位 (honor degree) について、学問領域ごとに学位水準基標 (subject benchmark statements) を策定して、各大学・高等教育機関が学位・資格プログラム（コース）を作成する際の参考に供した。それは、そのプログラムを成功裏に履修した学生が身につけておくべき知識・技能・能力等を、学問領域ごとに詳細だが一般的ななかで提示したものであった。各大学・高等教育機関はこの学位水準基標を参考に、工夫をこらしながら魅力ある独自の学位・資格プログラムを作成するのである（学位・資格プログラムの特定化、programme specifications と呼ばれる）。

こうした新たな仕組みの下で、旧来の学問領域別教育評価 (TQA) は、「評価疲れ」や形式的官僚主義、規矩準繩的法令遵守の風潮 (compliance culture) といった不満や批判をふまえつつ、教育の質についての評価の重点を評価 (assessment) から監査 (audit) へと移行させる、いわゆる「負担の少ない方向」 (lighter touch) へと転換した。質と水準を保証する責任を各大学・高等教育機関に委ねるという伝統的な方式の再確認・重視がその新たな原則であった。そしてとりわけ、学外試験委員制度の見直しと再構築が試みられた。もちろん、そうした動きは単なる伝統への回帰ではない。「教育評価の基本的枠組み」 (Academic Infrastructure, points of reference for the

QAA's reviews) と呼ばれる上述の学位・高等教育資格の全国的な枠組みや学位水準基標、そして評価報告書をはじめ教育の質と水準に関するあらゆる情報の公開を前提としてのことであった。

QAAによる新たな教育の質と水準についての実際の評価活動が監査(audit)と評価(assessment)の二本立て実施されることは従来と同じであるが、両者の関係を一体的に位置づけて監査に力点を置き、そこで問題や必要が生じた場合にさらに細かく評価(reviewing)をしていくという三段構えの構造が導入された。すなわち、全体としての高等教育の質と水準の評価(Academic Reviewと呼ばれる)は機関監査(Institutional Audit, Institutional Review)、学科レベル監査(Discipline Audit Trails, DATs)、そして学科レベル評価(Subject Reviews. 従来の TQA)の三段階に構造化されたのである。機関監査において質と水準の保証システムをチェックし、それが実際に正しく機能しているかどうかを学科レベルでのいくつかの例で確認し、そこで問題があった場合について全面的な学科レベル評価を実施するという方式である。この新方式は2002年1月までにイギリス全体に導入された。そして以後、イギリスの各大学・高等教育機関はすべて、6年ごとにこの質と水準の評価(Academic Reviews)を受けることになった¹²⁾。

(5) 質と水準をめぐって

QAAの名称には「質」(quality, academic quality)という言葉が用いられているが、しかし「水準」(standards, academic standards)という言葉は含まれていない。イギリスの大学評価をめぐる議論において、質と水準の概念定義およびその関係については必ずしも十分な検討がなされてきたわけではなく、曖昧なままに言葉が使用されてきた¹³⁾。本稿のこれまでの叙述でも「質」と「水準」については、文脈に応じて適宜、「質と水準」とあわせて訳し分けてきたところもある。QAAについてとりあえず「高等教育質保証機構」と訳しているが、その活動内容には明らかに「水準の保証と維持・向上」が含まれている。厳密に言えば「高等教育質・水準保証機構」とすべきではないかと思われる。QAAは新方式の下での教育評価活動を実施するに際して初めてこの問題に踏み込み、質と水準について次のように定義した。すなわち、「質(academic quality)」は、学生に学位・資格を取得させるための効果的な教育の内容と過程、「水準(academic standards)」は、ある学位・資格を授与されるに際して学生が到達しておかなければならぬ、あらかじめ設定された明確な達成度、とされた。確かに、質と水準は分けて考える必要がある。大学・高等教育機関が提供する教育の「質」(適切なカリキュラムや教授方法、教師の教授能力、学習環境、学習支援活動など)が高くても、学生の学業達成度は低いということはありうる。

QAAは質と水準についていちおうの定義はしたが、両者の関係や「教育評価の基本的枠組み」(Academic Infrastructure)という新方式の下での高等教育の質と水準の評価(Academic Review)に関する各活動(機関監査や学科レベル評価など)間の整合性については依然、問題を残した。果たして、質と水準についてのさまざまな理解や受け止めは、QAAによる質保証システムの目的についての政府や高等教育関係者や国民一般の間での認識の相違やズレを生じさせ、大きな社会問題として浮上するに至った。その直接の契機となったのは、2008年6月17日にある教授がバッキンガム大学で行った講演である。大学教育の水準の低下、学位のインフレと格差を問題にしたこの講演はマスメディアで大きく報道され、政治家や国民一般の関心の的とな

った。そしてこの問題は、2009年7月に議会下院のイノベーション・大学・技能委員会 (House of Commons, the Innovation, Universities, Science and Skills Committee, IUSCC) の取り上げるところとなり、大学教育の水準に関する実態調査の実施へと発展していった。委員会の最終報告書は2009年7月に公表された。その中でとくに問題の焦点となったのは学外試験委員制度のあり方であった。議会報告書の指摘をうけてイングランド高等教育財政カウンシル (HEFCE) は対応策を提言し、さらにその提言をふまえて全英学長委員会 (Universities UK, UUK) は、QAAの協力を得て各界から広く意見を聴取しつつ、改革案を取りまとめた (*Universities UK, Review of External Examining Arrangements in Universities and Colleges in the UK: Final report and recommendations, London, 2011*)¹⁴⁾。

こうした動きと併行して QAA はこれまでの「教育評価の基本的枠組み」(Academic Infrastructure) の大幅な見直し作業を行い、2011年12月、これに取って代わる新たな「イギリス高等教育質規範」(UK Quality Code for Higher Education) を策定し公表した。それは Part A 最低教育水準の設定と維持 (Setting and maintaining threshold academic standards)、Part B 教育の質の保証と向上 (Assuring and enhancing academic quality)、Part C 高等教育に関する情報の提供 (Information about higher education provision) の三部構成からなるものであった。同規範はイギリスのすべての大学が遵守すべきガイドラインであり、2012年秋以降、適用されることになった。問題の経緯からして首肯されるが、上記の中で最初にまとめられ公表されたのは Part B 学外試験委員制度 (External examining) の章であったこと、水準と質に関する規定が別だてになつたこと、「最低教育水準」(threshold academic standards) についての言及が導入されたことは、問題のありかを端的に示すものであろう¹⁵⁾。

「質の監査」や「質の評価」から始まった教育評価はやがて「質保証」という言葉を軸に展開されるに至り、その過程で質と水準の関係が問題となつたわけだが、歴史的に見れば、問題の焦点とされたのは本来的には「教育の質」というよりもむしろ「学位の水準」であった（ちなみに「質保証」(quality assurance) という言葉は上述の1991年高等教育白書「高等教育——新しい枠組み——」における用語説明にはない）。それは「大学の自治」の下で各大学および大学連合体が自主自律的に取り組んできた、優等学士学位の等級づけや学外試験委員制度を思い起こせば明らかである。イギリスの大学・高等教育機関が授与する学位は一定水準以上のものでなければならない、という考え方方が問題の根底にあったとみてよい。上述のように2008年から2009年にかけて議会や国民の間で大学教育の水準、端的には学位の水準が大きな問題となり、学外試験委員制度のあり方が議論されるに至つたのは当然のことであった。一見したところ精緻で体系的な QAA の質保証の仕組みは、「質保証」の名の下に「水準」の問題を曖昧なままに放置していた、というのが政治家や国民一般の指摘であり批判であった。なお付言すれば、学外試験委員制度の見直しと再構築が「質の評価」から「質の監査」へという「負担の少ない方向」への転換という流れの中で取り組まれてきたことと、「教育評価の基本的枠組み」から「イギリス高等教育質規範」へという動きが根底において連動していることは注目に値しよう。

QAA の下での質保証システムが評価主体からすれば大きく「自己評価 (institution's internal quality assurance process)」と「第三者評価」(external quality assurance) の二本立てとなつてお

り、後者は前者を前提としたものだということはすでに指摘したが、その「自己評価」の仕組みについても言及しておこう。各大学・高等教育機関における自己評価の一般的な仕組みはモニタリング (Regular Monitoring)、レビュー (Periodical Review)、そして学外試験委員制度 (External Examining) のおおよそ三つから成っている。モニタリングというのは、ある教育プログラムがその明示された目的をどれ程効果的に達成しているか、学生の学習成果がどれ程あがっているかについて検討するもので、教育プログラムの実際の企画立案・承認・実施にあたる学科が毎年、学年度末に実施する、いわば学科の自己点検・評価であり、教師陣や学生の意見 (授業アンケート調査)、学外試験委員の報告書、卒業生やその雇用者の声などに基づいて行われる。その結果、場合によってはカリキュラムの修正などプログラムの見直しがなされることになる。

レビューは大学・高等教育機関が全学としての観点から、通常5年ごとに外部の専門家の協力も得て実施するもので、ある教育プログラムの目的がなおも妥当性を持ったものであるかどうか、目指した学習成果がずっと達成され続けているかどうかが見直される。その際に考慮されるのは①毎年のモニタリングの結果をふまえて、教育プログラムのデザインやその運用が改善されているかどうか、②当該学問領域における知識の進歩や技術上の革新に対応しているか、③学問領域別学位水準基標 (subject benchmark statements)、専門職団体の要求など教育水準に関わる外部の変化に対応しているか、④学生需要、雇用者の期待、雇用機会の変化にみあっているか、などである¹⁶⁾。

学外試験委員制度については本稿でもしばしば言及してきたが、これはイギリスおよび英連邦諸国の高等教育に固有の教育水準維持方式で、教育水準を保証し維持する主要な装置だとされる。各大学・高等教育機関によって任命された学外試験委員が専門家として、当該学問領域に関わる教育プログラムを履修する学生の学業達成状況等について、公正かつ客観的な立場から学長に報告し助言するという仕組みである。その報告・助言の内容は①設定された教育プログラムの水準は、全英高等教育資格の枠組みや学問領域別学位水準基標などに照らして学位・資格の授与に相応しいものかどうか、②当該の教育プログラムを履修した学生の学業達成水準、およびイギリスの他の大学・高等教育機関で類似の教育プログラムを履修した学生の達成水準との比較、③試験と評価の過程が適切かつ公正に実施されたかどうか、などである¹⁷⁾。

HEQC や HEFCE や QAA による第三者教育評価に先立って、イギリスの大学・高等教育機関はそれぞれ、以上のような自己評価の仕組みを通じて、自らが提供する教育プログラムの質と学位・資格の水準の保証と維持・向上に努めてきた。1991年の中等教育白書「高等教育——新しい枠組み——」でいう「教育の質の管理」(quality control) はそもそも、まず自治法人団体としての個々の大学・高等教育機関に存するのである。イギリスの質保証システムについて見てゆく場合、この点を見過ごしてはならない。

以上、イギリスにおける高等教育の質と水準の保証・教育評価への取り組みについて、1980年代から今日に至る動向の概観を試みた。各大学・高等教育機関、全英学長委員会等の大学間連合組織、高等教育財政機関、政府、議会などがそれぞれの立場から、この困難な問題に積極的に取り組み、試行錯誤を繰り返しながら何とか現在のシステムを構築してきたことが窺えよう（それは国際的にも先進的な取り組みであった）。近年のイギリス高等教育改革において質と水準の保証

というテーマは明らかに、最重要課題の一つに位置づくものであった。そしてそれは、産業・経済と連動し、また国際的な高等教育の動向を見据えながらの国家戦略的な性格を持ちつつも、教育という観点（教育の論理）に立って取り組まれてきたといつてよい。問題は複雑かつ急速に進行し、またその間、多くの専門用語・ジャーゴンが飛び交い、決してわかり易いものではない。とりわけ質と水準の関係についてそうであった。それはわれわれ外からの観察者にとってのみならず、イギリスの国民一般にとっても言えるところであり、そこにさまざまな誤解や無理解や齟齬が生じる一因があったことは間違いないからう。

II 日本における大学評価・高等教育質保証への取り組み

（1）大学評価の始まり

日本の大学はその設置形態によって国立大学（現在は国立大学法人）、公立大学（公立大学法人を含む）、私立大学の大きく三つに分かれるが、第二次大戦後、大学の設置認可は、基本的には、文部省省令の「大学設置基準」に基づき、学校法人・大学設置審議会の答申を受けて文部大臣が認可するとされてきた。いわゆる「設置認可主義」である。大学設置基準は「大学を設置するのに必要な最低の基準」であり、「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、その水準の向上をはかることに努めなければならない」とされた。また、設置以後は「視学委員制度」を通じて、適宜、大学としての水準がチェックされる仕組みもあった。さらに、大学基準協会加盟校については、相互適格認定（アクレディテーション）システムがあり、加盟会員校の水準の維持・向上に一定の役割を果たしてきた。ただし、ここでいう「基準」、「水準」というのは大学としてのそれであって、教育の質・水準に限定されるものではなかっただし、また「質」、「質保証」という言葉も用いられていなかった。

こうした状況に大きな変化が導入され、「大学評価」が大学改革の重要政策課題として浮上した契機は、臨時教育審議会（1984年設置）を経て、大学審議会が1991年に答申した『大学教育の改善について』の公表であった。大学の教育改革が問題となる中、同答申は大学教育の改善方策として一般教育と専門教育の区分の廃止、大学における教育方法の改善（FD、シラバス、授業評価の導入）、学士の学位化、学部内組織の弾力化などを提言したが、その基調は「規制緩和」、「自由化」であり、高等教育システムの弾力化・柔軟化をはかることであった。そして、この規制緩和・自由化に伴う事前チェックから事後チェックシステムへの転換という文脈で「大学評価」の導入が提案されたのである。同答申をうけて1991年に大学設置基準の改正が行われ（いわゆる「大学設置基準の大綱化」）、その中で初めて大学の「自己点検・評価」が努力義務として導入された。これをうけて各大学はそれぞれ、自己点検・評価への取り組みを模索することとなった¹⁸⁾。

1998年10月の大学審議会答申『21世紀の大学像と今後の改革方策について——競争的環境の中で個性が輝く大学——』は、こうした試行錯誤の模索が続く中で公表された。そのさまざまな提言の中で大学評価に関しては、これまでの自己点検・評価を「努力義務」から「義務」とするとともに、第三者評価システムを導入すべきだとした。「大学は公共的機関であり、公財政の支

援を受ける対象である。大学が社会的存在としてその活動状況等を社会に対して一層明らかにしていくためには、より透明性・客觀性の高い第三者評価を推進し、広く社会に公表することが必要である。このため、大学の教育研究活動について、ピア・レビューを基本としつつも、教育を受ける学生自身、卒業生を雇用している企業、共同研究を行う企業の研究開発担当者などの利用者の視点等を加味した多様な観点からの第三者評価を実施することが求められる」¹⁹⁾。同答申をうけて1999年9月に大学設置基準等が改正され、その中で自己点検・評価の実施と結果公表の義務化、学外者による検証の努力義務化が規定された。

1998年10月の大学審議会答申における大学評価についての規定には、年々高まる大学に対する経済社会、国民一般からの要求に配慮しつつも、教育改革の論理に基づく大学の自主的な取り組みを尊重するという姿勢があった。これに関連して注目すべきは、「高等教育の普及が一層進むことを踏まえると、卒業時における質の確保を重視したシステムへの転換」が必要であり、「教育内容の再検討を行い、あわせて教員の意識改革、責任ある授業運営と厳格な成績評価の実施などを推進するための具体的仕組みを整備する必要がある」と指摘されていることである²⁰⁾。「質の確保」や「厳格な成績評価」など、後になってようやく取り上げられることになる「質保証」の論点が提示された最初の例の一つであろう。

こうした流れの中で2000年4月、学位授与機構を改組して、本格的な第三者評価機関である大学評価・学位授与機構が設置された。機構は短期間のうちに精力的に大学評価システムの構築に取り組み、分野別の研究評価・教育評価と社会貢献評価などテーマ別の評価という仕組みを創出した。そして、それに基づき2000年7月から2004年3月にかけていくつかの国立大学を対象に試行的大学評価を実施した。本来は、その反省と問題点をふまえたうえで本格的な評価活動が展開されるはずであったが、それは行政改革等に由来する国立大学の法人化という大きな歴史的変革の動きの中で頓挫し、代わって国立大学法人評価というまったく新しいかたちの大学評価が始まることになった。

(2) 大学評価の新展開

大学評価の問題の背景には言うまでもなく、大学改革の論理・教育の論理のみならずさまざまな国家・社会からの要求があった。その一つはグローバル化社会における国際的な経済・産業競争への対応である。1995年、「科学技術創造立国」の名の下に科学技術基本法が成立を見、続いて翌1996年には科学技術基本計画（第一次）が制定された。そして、知識基盤型社会においては知とりわけ先端的科学技術の創造とその産業への応用が勝敗を決することになるとして、大学の研究・教育に大きな期待がかけられた。もう一つは行政改革である。同年の1996年11月、行政改革会議が発足し、橋本内閣の下でいわゆる「六大改革」（行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革）が進められることになった。このうち行政改革の主要な目的は中央政府のスリム化であった。国家公務員の定数削減が企図され、その一環として独立行政法人制度および国立大学の法人化が検討の対象とされた。こうして、大学改革は経済社会の再生・活性化や行政改革という大きな拡張の中に位置づけられ、大学評価もその文脈に沿うかたちで展開していくこととなった。1997年12月に公表された「行政改革

会議最終報告』をうけて 1998 年 6 月に「独立行政法人通則法」が成立し、各法人は主務大臣の定める中期目標に基づき中期計画を定めること、主務省におかれる評価委員会によって事後評価がなされること、が規定された。

行政改革と経済再生という文脈の中で大学改革とくに競争原理の導入による教育・研究の活性化、第三者評価機関による大学評価とその結果に基づく資源配分を求める動きは、1999 年 2 月に公表された経済戦略会議（後の経済財政諮問会議）答申『日本経済再生への戦略』でも強く主張された。総合科学技術会議や総合規制改革会議も、同様の見解のもとにいわゆる「構造改革路線」を主導した（文部科学省「大学（国立大学）の構造改革の方針（遠山プラン）」は 2001 年 6 月に経済財政諮問会議で発表された）。こうした路線の下に大学審議会は「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」（2000 年）、「今後の高等教育改革の推進方策について」（2001 年 4 月）というように次々と答申を提出したが、国立大学の法人化をにらんだ新たな大学評価システムの構築に関して具体的な提言を行ったのは、2002 年 8 月に公表された中央教育審議会答申『大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について』であった。そして、この答申に基づく制度改正によって、各大学・短期大学は国公私立を問わず、文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関（大学評価・学位授与機構、大学基準協会など）によって、7 年に一度、評価を受けなければならぬという認証評価制度が発足した（2004 年 4 月）。国立大学についてはその独自の性格に鑑みて、独立行政法人とは別に国立大学法人というかたちが採用されることになり、認証評価制度の発足と軌を一にして国立大学の法人化が実現した。国立大学の法人化は国家公務員の削減をはかるとともに、民間の経営手法を取り入れながら、競争的環境の中で研究・教育の質を高めていくことを期待するもので、認証評価機関による大学評価の結果は運営交付金の交付額に反映されることとなった。

（3）大学評価から教育の質保証へ

大学の認証評価制度は、戦後にアメリカから導入された適格判定（アcreditation）のシステムを基に新たなかたちで再導入したものといってよく、いわば大学とその活動全体についての、第三者評価機関による定期的・継続的な事後評価（大学設置基準が事前評価であるのに対して）であった。認証評価制度の仕組みについて他に譲るが²¹⁾、それは大学等を対象にした機関認証評価であって、以下に述べるような教育の質保証に関わるものではなかった。

日本の大学評価システムはこうして、認証評価という方向に展開していったわけであるが、その一方で 2002 年あたりから、高等教育の「質保証」という言葉・概念が中央教育審議会答申などをはじめいろいろなところで用いられるようになった。まず、2000 年に公表された大学審議会答申『グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について』において、国境を越えた高等教育の「質の確保」が問題とされ、その議論は『大学の質の保証にかかる新たなシステムの構築』と題する 2002 年 3 月の中央教育審議会答申で展開された。さらに、2004 年 3 月の国際的な大学の質保証に関する調査研究協力者会議『国境を越えて教育を提供する大学の質保証について——大学の国際展開と学習機会の国際化を目指して——』は「質の保証」を正面から取り上げたし、また 2005 年 1 月の『我が国の高等教育の将来像』（答申）（「高等教育のグランドデザイン」）

でも「高等教育の質の保証」が議論の対象となった。これらの答申や報告書に見られる「質」や「質保証」は明確に定義されているわけではなく、漠然としたきわめて広義の意味で用いられているきらいがあった。

「質保証」という言葉・概念は英語の *quality assurance* の訳語で、*accreditation, audit* などの大学評価に関する言葉と同様、世界貿易機関（World Trade Organization, WTO）などが高等教育の国際的展開を求める動きの中で、海外（とくにイギリスやヨーロッパ）から導入された「外来語」である可能性が高い。「質概念の登場は、国境を越える新しい高等教育の国際化の動きへの国家による対応措置」²²⁾ であった。ただし、その際、英語の *quality assurance* がどのような文脈においていかなる意味で用いられたかについての理解はおそらく十分ではなかった。それはともかく、「質保証」という言葉・概念を通じて、大学の「評価の中で本来問題にされるべきことが、形を変えて概念の再輸入が行われた」²³⁾ との指摘は重要である。すなわち、日本でもようやく、狭義の意味での「高等教育の質保証」が課題として表舞台に登場したのである。

この問題は本来、1991年の大学設置基準の改正において、学士が初めて学位として位置づけられた時に議論されるべき問題であった。学位としての学士の位置づけは必然的に、学位とは何か、学士課程教育とは何か、高等教育・学習の成果とその質・水準はどうあるべきか、という問題を要請するからである。それから17年後、上述したようなさまざまな大学評価の試行錯誤を経て、この問題は中央教育審議会の取り上げるところとなり、2008年12月の答申「学士課程教育の構築に向けて」が公表されるに至ったのである。それは「学士課程共通の学習成果に関する参考指針」を示したものであった。ちなみに同答申は学士学位取得者が身につけておくべき資質・能力として、①知識・理解、②汎用的技能、③態度・志向性、④統合的な学習経験と創造的思考力の4点に分けて論じている。学士課程の構築というこの問題は文部科学省からの委託をうけて日本学術会議でも議論され、2010年7月にその報告書「大学教育の分野別質保証の在り方について」が公表された。また、2012年3月の中央教育審議会大学教育部会審議まとめ「予測困難な時代において生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ」や2012年6月の文部科学省「大学改革実行プラン——社会の変革のエンジンとなる大学つくり——」においても「大学教育の質的転換」、「大学教育の質保証の徹底推進」、「学修成果の把握、アセスメントテスト等の導入」などが提言された。

以上、1980年代以降今日に至る、日本における大学評価ならびに高等教育の質保証の動向を、大学審議会や中央教育審議会の答申などを中心に概観してみた。日本の場合、大学評価への取り組みは大学設置基準における自己点検・評価から始まり、大学評価・学位授与機構という第三者評価機関の創設と同機構による試行的評価活動、さらには行政改革や経済再生の流れの中での国立大学の法人化とそれに伴う認証評価制度の発足という大きな変革を経て、ようやく学士課程の構築とそれに付随するかたちで高等教育の「質保証」への取り組みが始まった。このように要約して言うことができようか。

III 日英の比較考察

以上に概観した大学評価ならびに高等教育の質・水準への取り組みにおける日英両国の取り組みを比較した時に何が言えるだろうか。以下にいくつか列挙しつつ若干の考察を加えてみたい。比較考察の基本はそれぞれの文脈をふまえ、比較可能なものを取り上げ、概念を整理しつつ、思い込みや思い入れをできるだけ排除して、事実に基づき客観的かつ冷静にということであろう。これは外国研究、異文化理解の前提であるが、実際には期すべくして容易ではない。本稿は日本人のイギリス大学史・高等教育研究者によるものであり、観察者の立場自体、すでに一定の限定・制約を受けている。比較考察と掲げたが、実のところは「気がついたこと」「今後検討すべき課題」についての若干の感想という程のことである。

まず指摘したいのは大学の設置形態と性格ならびに学位の位置づけと教育・研究組織あり方の相違である。イギリスの大学は設立勅許状（royal charter）あるいは議会の法令により、学位授与権を持った独立の自治法人団体として設立される。大学の設立認可も「大学設置基準」のようなものがあるわけではなく、個別手造り方式でなされる。そして、一旦、大学として設立されれば、独自の権限と責任において教育・研究活動等を展開する。教育・研究組織のあり方は大学によってさまざまだが、両者の活動は基本的には分離され教育については「学位コース」として学生に提供される。そして、大学が提供する教育の質の保証や授与する学位の水準の維持・向上は、第一義的には個々の大学の責任となる。

それゆえに、イギリスの大学は1980年代に大学評価や質保証が大きく取り上げられるずっと以前からこの問題に取り組んできた。優等学位コースの開発と最終学位試験方式や授与される優等学位の等級分類などがそうした例である。また、それと併行して、イギリスに固有の学外試験委員制度という、大学全体として学位の水準を維持する装置が大学間相互の自主自律的取り組みとして形成された。学長委員会（CVCP、現在の全英大学協会 UUK）など大学間連合組織も、相互扶助団体であると同時に強力な圧力団体として、大学の利益を守るために教育技能省や高等教育財政機関やQAAに対抗する姿勢を見せ、第三者評価のあり方等をめぐって大きな影響力を行使している。要するに、イギリスの大学は独立の自治法人団体として、独自の自己評価（internal quality assurance）に取り組んできた歴史と伝統を持っていった。

一方、日本の大学「大学設置基準」に基づく審査によって設立を認可されるが、国立大学の場合には「国の施設」という性格を付与され、「大学の自治」（実態としては「教授会自治」）、「学問の自由」は認められるものの、予算や運営面等において文部省（文部科学省）の強い影響下に置かれてきた。それは「国立大学法人」となった今も変わってはいない。教育の質保証等に関しても、大学基準協会の活動は例外として、国公私立を問わず、個々の大学あるいは大学間連合組織が積極的に取り組むということはほとんどなかった。こうした状況の中で、大学設置基準において大学の「自己点検・評価」が規定されたのである。自己点検・評価が大学の外から他律的に規定されたということ。これは問題のありかを象徴するものだと思われる。しかも、その点検・評価は大学の運営を含め活動万般にわたるもので、とくに教育の質や学位の水準に焦点化されてい

たわけではなかった。

そもそも日本では従来、学士は称号とされ「学位」として位置づけられていなかった。学士が学位として位置づけられたのは1991年のことであり、それと同時に「卒業式」も「学位記授与式」へと変わった。以後ようやく、学位を授与する前提としての学士課程教育プログラムに焦点が当てられるにことになる。ある報告書の表題について、当初「学士課程の再構築」と考えられていたのが、後に「再構築」ではなく「構築」という言葉に変えられたという逸話は、この間の経緯を図らずも露呈するものであろう。従来の「学部教育」に代わる「学士課程教育」という概念がなかなか定着しないもう一つの要因として挙げられるのは教員組織のあり方である。日本の場合、大学の基本的組織は長い間、学部、学科、講座を中心としてきた。それらは教員組織であると同時に研究・教育組織でもあった。教員組織と教育プログラム（学位コース）の分離、教育活動と研究活動の分離は、「研究と教育の統一」を標榜する「ファンボルト理念」の戦前からの根強い影響もあって、容易に理解され受け入れられるものではなかった。さらに、日本の場合、大学入試や大学設置審査に見られるように、「入り口管理」は厳しいけれども「出口管理」はかなり杜撰だとの指摘がしばしばされてきた。「入学するのは難しいが卒業するのは易しい大学」とか「トコロテン方式」という言葉がその典型例である。学士課程教育の内容やその成果としての学位という大学の出口の問題に何故、関心が向けられなかつたは、日本の社会の組織風土や文化に関わる大きな問題であり、ここでは指摘するに留めておこう。以上、要するに、日本の大学は教育の質・水準の問題に関して、個々の教員の努力に任せたまま、組織としては真剣には取り組んでこなかつたと言わざるを得ない。

次に指摘したいのは大学間格差の問題である。イギリスの場合、社会的な評判と威信において大学間に大きな違いがあるのが実態であるとはいえ、たてまえとしては「イギリスで授与されるあらゆる学位・資格は同一の水準のものでなければならない」とされている。こうした主張がなされる裏付けの一つとして学外試験委員制度と学位の等級分類があり、これらの仕組みを通じてイギリスの学位は一定水準に保たれることになっている。かつて「イギリスは指定校制度の国ではなく、指定級制度の国」²⁴⁾ などの指摘がなされたが、確かにそういった側面があつたし今もある。ただし、上述したように、このたびのQAAによる質保証システムの大幅な見直し作業を迫ったのは、授与される第1級優等学位のインフレ化傾向と大学間の教育の質と水準の格差、そして学外試験委員制度の機能等についての国民一般からの大きな疑念であった。そして目下、学位試験委員制度の再構築が議論の焦点になっているのである。

大学間格差の問題は高等教育システムの規模と構造によるところがあり、一概には比較できないが、日本の場合、たてまえとしてであっても、大学が授与する学位や教育の質と水準は同等であるとは誰も言わないし、言えないだろう。イギリスの学外試験委員制度に類するような学位の水準を一定に保つような装置もないし、こうした取り組みは皆無であったと言ってよい。そもそも、日本の高等教育システムはきわめて多様化したものであることを前提として制度設計してきたのであり、イギリスの場合と異なり、「大学」(university)という名称にも、「学位授与権」(学士学位)にもこだわることはあまりなかった。

もう一つの比較の論点は質と水準の概念・定義である。これは日英双方に共通する問題の核心

であり、今後あらためて深く検討してゆかねばならないものである。振り返ってみれば、「レイノルズ報告書」は「質」と「水準」の両方を問題にしていた。その表題は「大学におけるアカデミック・スタンダード——大学の教育課程ならびに教授活動の質におけるアカデミック・スタンダードを維持し監督するする方法と手順——」(*Academic Standards in Universities: Universities' methods and procedures for maintaining and monitoring academic standards in the content of their courses and in the quality of their teaching*)となっていた。同報告書は「レース用として高品質を誇る車も、快適な一般旅行用としては質が劣るし、その逆もまた然り」と述べて、質の評価は目的・機能に照らしてのみ可能だとする一方、学外試験委員制度のいっそうの充実と活用による学位水準の維持についても提言している。以来、質と水準という言葉は至る所で、様々な文脈において用いられてきた。QAAはこれらの言葉についていちおうの定義をした。しかし、それらの定義が高等教育関係者をはじめ国民一般に正しく理解されたわけではなく、むしろマスメディアや国民一般の受け止め方との違いから混乱を生じさせることとなったのである。

他方、日本では大学評価に関する言葉は押し並べて「評価」（機関別評価、分野別評価、達成度評価、認証評価など）という言葉で語られる傾向があり、「質保証」も「質」や「水準」について日本の文脈で定義したうえではなく、外来語の翻訳として導入されたきらいがある。大学設置基準の「基準」は「水準」に関わる言葉であり、実際、「水準」という言葉も用いられているが、日本では評価について語られる際、水準よりも質という言葉が一般的であるように思われる。いずれにせよ、日本の場合には、概念の海外からの輸入の多さということもあって、イギリスの場合にもまして、評価用語をめぐる混乱が見られる。

とりわけ、「質」と「水準」についての定義・概念整理は緊急を要する課題であろう。その際、留意すべきは「アカデミック・スタンダード」についての理解である。筆者を含めてだが、従来、この言葉は一般に「研究教育水準」あるいは「研究・教育水準」というように、研究と教育とをあわせて理解してきた。これはファンボルト的大学理解に基づくわれわれの解釈であって、「レイノルズ報告書」にも明らかなように、イギリスではこの言葉には研究は含まれていない。狭義の意味での高等教育の質保証が国際的な流れとなる中、日本でもその線に沿った質保証への取り組みを推進することが要請されている。それは、大学ランキングに一喜一憂することではなく、大学教育のカリキュラム、教授方法、学生への学習支援、試験、評価などについての、国際的な視野の下での地道な取り組みとなるはずである。

最後に、評価結果と資源配分との関係も挙げておかねばならない。イギリスの場合、研究評価(RAE)の結果は国庫補助金研究経費の配分に直接的なかたちで反映されることになっており、そのことから大学間で熾烈な競争が展開されている。一方、教育評価については、各大学・高等教育機関の目的・目標に照らした評価ということもあって、評価結果が国庫補助金教育経費の配分に反映されるようにはなっていない（ただし、一定の条件を満たさない場合については配分停止措置がとられる）。これに対し、日本の場合、大学評価全体として、その結果は運営交付金や補助金の額に反映される。認証評価制度はそもそも、資源配分と関連付けられるようにという観点をふまえて設計されたものであった。

おわりに

大学の評価や高等教育の質保証というのは複雑で厄介な問題である。高等教育の大衆化や国際化・グローバル化、高等教育に係る公財政支出の削減とそれに伴う説明責任（アカウンタビリティ）や情報公開・透明性を求める社会からの要求などを背景に、1980年代以降、日英ともにこの問題に取り組んできた。先行したのはイギリスであった。その動向を視野に入れながら、日本も同様に試行錯誤の摸索を重ねて今日に至った。同様の背景があるとはいって、誰が、何のために、何を、どのように評価するのかについて、日英の取り組みは異なった。高等教育の歴史と伝統が違う、規模と構造が異なり、組織風土や文化が別ものなのだから当然であろう。相互に学びあうと言っても、ことはそれ程簡単ではない。ただ、日本の問題にひきつけて言えば、今後は何よりもまず、狭義の意味での質と水準に焦点化した保証および維持・向上システムの構築が求められている。そしてそれは、個々の大学および高等教育界挙げての主体的・自律的な動きを中心にして展開されるのが望ましい。また、その際、言葉や概念について、可能な限り厳密に定義しつつ検討を進めていくことが重要である。この点で海外の教育の研究に従事する者、比較教育研究者の役割は大きい。現実の実際的問題への的確な対応は、そうした研究者による地道で着実な研究成果の蓄積と厚みを前提として可能になるものであろう。

最後に蛇足ながら一言付け加えておきたい。本稿の「おわりに」を執筆している最中、大学設置認可についての田中文部科学大臣発言が大きな社会問題となり、新聞各紙の一面等で大きく報道される事態となった。大学設置認可というかなり専門的なテーマがこれ程広く議論の焦点になったことはおそらく今までになかったことであろう。「大学の質の低下」が問題の背景・根底にあるとされるが、大臣発言は、大学の質と水準の維持・向上を目的として、客観的に公正に、かつ透明性の高いやり方でという方向を目指して構築してきたはずの大学評価システムに対しても一石を投じるものであった。それはまた、規制緩和による事前審査から事後審査へという流れとも関わる。このたびの問題自体はひとまず収束したが、これを契機に大学の質と水準をめぐって本格的な議論と検討が展開されることを大いに期待したい。工業製品の「品質管理」(quality control)において、日本はかつて世界をリードした経験をもつ。高等教育の「質管理」(quality control) および「質保証と水準の維持・向上」においてもそうありたいものである。

-
- 1) 本稿は、筆者がこれまでイギリスの大学評価や高等教育の質と水準保証に関して著わしてきた論考を基に、また日本の大学評価に関してはいくつかの二次文献に依拠しつつ、日英の比較考察に力点を置いてまとめたものである。
 - 2) 学外試験委員制度については拙稿「イギリス高等教育の水準維持方式——学外試験委員の役割——」「高等教育研究紀要」第11号、高等教育研究所、1990年および「イギリスの大学・高等教育機関における学外試験委員制度の再構築へ向けて—— QAA文書「学外試験委員制度」を中心に——」「大学評価・学位研究」第3号、大学評価・学位授与機構、2005年を参照。

- 3) 優等学位試験制度の歴史については拙稿「近代オックスフォード大学の教育と文化——装置とエートス——」橋本伸也・藤井泰・渡辺和行・安原義仁『エリート教育』ミネルヴァ書房、2001年および同「イギリスの大学における学士学位の構造と内容——近代オックスフォードの古典学優等学士学位を中心にして——」『高等教育研究』第8集、2005年を参照。
- 4) 「レイノルズ報告書」については拙稿「イギリスの大学評価——大学の個性化へ向けて——」『文部時報』第1341号、ぎょうせい、1988年を参照。
- 5) 「リンドップ報告書」の勧告とCNAA方式の見直しの動きについては拙稿「イギリス高等教育の水準維持方式——学位授与審議会の役割とその変化——」飯島宗一、戸田修三、西原春夫編『大学設置・評価の研究』東信堂、1990年を参照。
- 6) 拙稿「イギリスによる大学評価基準の開発」『IDE 現代の高等教育』No.330、1991年を参照。
- 7) 同白書の提言内容については「イギリスの大学における教育評価の構造とメカニズム——政府白書『高等教育——新たな枠組み——』1991年を中心にして——」桑原敏明編『大学評価に関する総合的比較研究』(平成6年度～平成8年度科学研究費補助金(基盤研究(A)(1))研究成果報告書)、1997年3月を参照。
- 8) HEQCによる質の監査とHEFCEによるTQAの仕組みとその実際については拙稿「イギリス高等教育のマス化・ユニバーサル化と教育評価システムの構築——イングランド高等教育財政カウンシル(HEFCE)による教育評価の実際——」『高等教育研究紀要』第17号、高等教育研究所、1999年を参照。
- 9) QAAの設立経緯とその背景については拙稿「イギリスにおける大学評価の新展開——高等教育水準保証機構(QAA)のゆくえ——」『IDE 現代の高等教育』No.401、民主教育協会、1998年を参照。
- 10) 「デアリング報告書」の勧告とそれへの対応については同上「イギリスにおける大学評価の新展開——高等教育水準保証機構(QAA)のゆくえ——」および拙稿「『デアリング報告書』と英国高等教育のゆくえ」『大学時報』第264号、1998年を参照。
- 11) ポローニア・プロセスなど質保証をめぐる国際的な動向についてはさしあたり、米澤彰純「ヨーロッパにおける高等教育の質保証——「アクレディテーション」をめぐる議論のゆらぎを中心に——」羽田貴史・米澤彰純・杉本和弘編著『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年および村田直樹「1960年代から2010年までの英国における高等教育の質保証の仕組みについて——多義的な「質」及び「水準」の概念からの考察——」(放送大学修士論文)、2011年を参照。
- 12) QAAによる評価活動の仕組みと実際については拙稿「イギリスにおける高等教育の質保証システム——基本構造——」同上『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年を参照。
- 13) 高等教育の「質」と「水準」をめぐる概念の混乱については、村田直樹「1960年代から2010年までの英国における高等教育の質保証の仕組みについて——多義的な「質」及び「水準」の概念からの考察——」(放送大学修士論文)、2011年や大森不二雄「英国の大学の質保証システムと学習成果アセスメント」「学習成果アセスメントのインパクトに関する総合的研究」(平成23年度プロジェクト研究調査研究成果報告書)国立教育政策研究所、2012年も着目しており、この問題への関心は高まりつつある。また、評価に関する言葉や概念についての整理の必要性は羽田貴史も強調している(「質保証に関する状況と課題」および「質保証の現状と課題」同上『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年)。
- 14) この間の経緯については同上の大森不二雄「英国の大学の質保証システムと学習成果アセスメント」に詳しい。

- 15) 同上。
- 16) 前掲拙稿「イギリスにおける高等教育の質保証システム——基本構造——」を参照。
- 17) 同上。
- 18) 以下の叙述は川島啓二「日本における大学評価——90年代以降の行政改革・大学改革と大学評価——」秦由美子編著『新時代を切り拓く大学評価——日本とイギリス——』東信堂、2005年および羽田貴史「日本の認証評価——その起源と機能——」前掲の羽田貴史・米澤彰純・杉本和弘編著『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年に多くを依っている。
- 19) 大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について——競争的環境の中で個性が輝く大学——』(答申)、1998年10月、121頁。
- 20) 同上、38頁。
- 21) 同上の羽田貴史「日本の認証評価——その起源と機能——」。
- 22) 米澤彰純「大学「評価」をめぐる日本の文脈」同上の秦由美子編著『新時代を切り拓く大学評価——日本とイギリス——』123頁。
- 23) 同上。
- 24) 森嶋通夫「イギリスと日本——その教育と経済——」岩波書店、1977年。