

(要約)

国による大学への関与手法としての大学認証評価制度

吉川聡美

国立大学は長く国の「施設等機関」(国家行政組織法 8 条の 2) として位置付けられ、国立大学の業務に対する国の関与は行政内部問題として裁判上の救済の途が実質上閉ざされていた。そのため、大学に対する国の関与は「大学の自治」の問題として包括的に扱われ、あるいは営造物としての大学の施設の・人的管理が中心として扱われてきたことから、具体的な法制度と結びつけた議論は行政法学において正面からはなされてこなかった。

1980 年代から 2000 年代にかけて行われた大学改革によって、国の関与手法として、資金助成や組織編成等様々なものがあることが実務上意識されるようになった。同時期の行政法学は、関与手法の類型化とそれぞれの類型における組織・手続形成の在り方についての考察を、公私協働論等の枠内で行っていた。しかし、大学の具体的な機能・作用に着目した研究は、一部の例外を除いてほとんどなされてこなかった。また、行政法学のこれまでの関心は、国立大学法人化に伴う国立大学法人の組織法的・争訟法的な議論が中心であり、国立大学法人化以外の他の関与手法について具体的に分析したものは少数にとどまる。

これに対して、国立大学だけではなく全ての大学が対象となっている大学認証評価制度は、教育研究の質保証の一環として 2004 年に導入された。これは、大学設置基準を緩和し、設置認可を弾力化する代わりに、設置後の教育研究活動等の状況を外部第三者によって定期的にチェックするもので、設置認可との相互補完的な関係が意識されている。また、認証評価における調査・評価の対象は大学の教育・研究活動の状況全般にわたっており、大学の作用である学位授与との関係では、学位の質確保の手段として認証評価制度を活用するという関係にある。

認証評価制度の導入の最大の決め手となった、中央教育審議会「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について(答申)」においては、「学問の自由、大学の自主性・自律性の尊重等を踏まえて」「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などの状況を定期的に評価する体制を整備するとの観点から、様々な第三者評価機関が活動を展開している現状を踏まえ、国の関与は謙抑的としつつこれらの機関を可能な限り活用し得る新たな評価システムを整備し、大学の自主性・自律性に配慮しながらその教育研究の質の維持向上を図っていくことが必要」であり、そのためには、「大学の理念や特色は多様であるため、各々の評価機関が個性輝く大学づくりを推進する評価の在り方に配慮するとともに、様々な第三者評価機関がそれぞれの特質を生かして評価を実施することにより、大学がその活動に応じて多元的に評価を受けられるようにすることが重要」と説明されている。

このような経緯から、大学認証評価機関が複数存在し、大学評価基準も機関ごとに作成さ

れているというのが現状である。そのため、受審先にどの認証評価機関を選択するかによって、評価結果の差異が生じうるが、こうした状況は問題ではないかと思われる。特に、認証評価制度は大学設置認可の弾力化と併せて行われたという経緯が存在しており、また、認証評価機関が作成する大学評価基準は法令の内容を反映したものである。そのため、認証評価機関の選択次第での評価結果の差異が生じうるのは、設置認可との関係で問題とならないか、という疑問が生じる。

このような疑問を解決するにあたっては、まず、認証評価制度の概要を確認する (II)。ここでは、認証評価制度の導入経緯 (II-a) を述べ、認証評価制度における大学—認証評価機関の関係 (II-b-i) と認証評価機関と監督行政庁である文部科学大臣の関係 (II-b-ii) を確認したうえで、認証評価制度と設置認可制度がどのように補完しあっているのか、について述べる。まず、導入経緯としては、1991年の大学設置基準大綱化に際して、自己点検・評価システムの導入が提案され、努力義務化されたことに起源がある。この自己点検・評価システムは普及するものの、自己点検・評価活動の内実・濃淡は大学ごとによってばらばらであったため、自己点検・評価の実質化・客観性担保の必要性を問う議論を招くこととなった。また、おりしも 21 世紀を目前に、大学の国際的競争力向上、生涯学習需要の増大等から、大学の教育・研究の質保証が強く求められるようになり、その方策として①設置認可制度の弾力化、②第三者たる認証評価機関による定期的な評価体制構築、③法令違反状態の大学に対する段階的な是正措置導入、が提言された (中央教育審議会「大学の質の保障に係る新たなシステムの構築について (答申)」2002年8月5日)。こうした経緯から、学校教育法が2004年に改正され、認証評価制度が誕生することとなった (II-a)。学校教育法 109 条 1 項にて、大学には自己点検・評価が義務付けられている。そして、全ての大学は自己点検・評価に加え、「当該大学の教育研究等の総合的な状況について」「文部科学大臣の認証を受けた者 (以下「認証評価機関」という。) による評価 (以下「認証評価」という。) を受けるものとする」と、認証評価の受審義務が学校教育法 109 条 2 項にて規定されている。また、専門職大学等又は専門職大学院を置く大学においては、学校教育法 109 条 2 項のほか、「当該専門職大学等又は専門職大学院の設置の目的に照らし、当該専門職大学等又は専門職大学院の教育課程、教員組織その他教育研究活動の状況について」認証評価の受審義務があるとされている (学校教育法 109 条 3 項)。大学は、それぞれが受審したいと考える認証評価機関を、自由に選択して受審することとなる。認証評価は、認証評価機関が定めた大学評価基準に従って行われ (学校教育法 109 条 4 項)、認証評価機関は、認証評価の対象たる教育研究等状況が大学評価基準に適合しているか否かの認定を行う (同条 5 項)。大学は、教育研究等状況について大学評価基準に適合している旨の認証評価機関の認定 (「適合認定」) を受けるよう、その教育研究水準の向上に努めなければならない (同条 6 項)、適合認定が受けられなかった場合、文部科学大臣は当該大学に対し、当該大学の教育研究等状況について、報告又は資料の提出を求めるものとする (同条 7 項)。認証評価機関は、認証評価を行ったときは、その結果の大学への通知・公表・文部科学大臣への報告を行う (110 条 4 項) (II-b-

i)。さらに、認証評価機関になろうとする者は、申請により文部科学大臣から認証を受けることになっている（学校教育法 110 条 1 項）。その際の認証の要件の中には、認証評価機関の定める大学評価基準が学校教育法とその施行規則だけでなく大学設置基準にも適合していることが求められる（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、以下「細目省令」という、1 条 1 項 1 号）。加えて、「認証評価の公正かつ適確な実施を確保するために必要な体制」として、大学の教員及びそれ以外の者であって大学の教育研究活動等に関し識見を有するものが認証評価の業務に従事していること（学校教育法 110 条 3 項、同条 2 項 2 号、細目省令 2 条 1 号）、大学の教員が、その所属する大学を対象とする認証評価の業務に従事しないよう必要な措置を講じていること（細目省令 2 条 2 号）等が確保されていなければならない（II-b-ii）。認証評価は、それが不適合に終わったとしてもそれだけで不利益処分が予定されるわけではない。しかし、認証評価の結果は文部科学大臣に報告されるが（学校教育法 110 条 4 項）、その公表・報告をきっかけに大学の法令（大学設置基準も含む）違反が発覚することがある。その場合、文部科学大臣は、この法令違反については勧告・変更命令・組織廃止命令を出すことができる（学校教育法 15 条）。そのため、認証評価制度は、設置認可を事後的に補完する役割を担っている（II-b-c）。

また、概要の確認においては、日本だけでなく、認証評価制度のモデルとなったアクレディテーション制度の母国であるアメリカ（II-2）と、日本と同時期に制度を導入したドイツ（II-3）の状況も確認し、アクレディテーション制度と大学設置認可が両国においてどのように関係しあっているのかについて、検討する。アメリカにおいては、州による大学の設置認可と、アクレディテーション機関によるアクレディテーションは分断されている（II-2）。他方で、ドイツにおいては、州による設置認可の一要件としてアクレディテーションが求められるという関係にあり、また、アクレディテーション機関が各々の評価基準を用いて各大学を審査し、アクレディテーションの合格・不合格を決定するという仕組みがとられていた（III-3）。

ソフトな手段である認証評価が認可制度を代替することによる危険に関心を有する本稿の立場からすると、ドイツのように私的主体により実施されることが想定されているアクレディテーションが、行政処分たる設置認可の補完的な役割をより強く担っていることは非常に興味深い。そのためドイツを比較法の対象とする（II-4）。

ドイツではアクレディテーションについて、2016 年に連邦憲法裁判所決定にて違憲判決が出ている。この決定では、大学の教育課程の設置認可にあたってアクレディテーションの合格が一要件となっていることについて、①学問の自由（基本法 5 条 3 項）に対する重大な介入があるか、②介入が正当化されうるとしてもその正当化にあたって必要とされる法律上の根拠は十分なものであったか、が問題となった。決定においては、重大な介入は存在しているもののそれは正当化されうる（①）、しかしアクレディテーションの際の内容関連の要件、手続関連の要件、組織関連の要件が州法上規定されておらず、学問の自由への重大

な介入に対する本質性留保を充たしていない(②)とした(III-1、III-2)。連邦憲法裁判所決定を受けて、全州の合意により2018年に州際協定が発効し、ドイツの制度は大きく変更された。まずアクレディテーションの決定の前提となる鑑定を行う機関は複数存在するものの、その評価基準・手続は州際協定およびこれに基づき定められる法規命令(この法規命令のモデルが公開されており、これをもとに各州が法規命令を定めている)に従うよう統一化され、アクレディテーションの決定権限をもつ機関は一つだけに集約される。また、アクレディテーションの決定権限をもつ機関の構成員における大学教員の人数比についても定められ、学問の代表として決定的な議決権を有するようにされている。そのため、アクレディテーションの鑑定をどの機関に依頼するかによって、アクレディテーションの決定内容が異なるという可能性は、かなり低くなっており、また学問の自由に対する配慮もなされている(III-3)。

そこで、日本における認証評価機関が具体的にどのような大学評価基準を作成しどのように適用しているのか、どのような手続で認証評価を行っているのか、認証評価を行う者の組織構成はどのようなものなのか、といった点に着目して、機関別認証評価を行う5機関を対象に検討する(IV-2-a)。その結果、どの認証評価機関も大学評価基準内に法令の内容を落とし込んでいるが(その法令には大学設置認可の際の審査基準となるものも含まれている)、適用方法に各機関で差異が見受けられること、認証評価における手続(不服申立ての機会等)や組織構成(大学教員の構成比等)も異なっていたり、情報が公開されていなかったりすることを明らかにし(IV-b)、受審する認証評価機関によって評価結果が異なる可能性が存在することを指摘する。他方で、ドイツにおけるアクレディテーションの結果の不確定性が少ないことには(III-3・4参照)、設置認可とアクレディテーションが要件として結びついていることが理由であるが、どのように結びついているのか、について州の大学設置認可制度を概観する。まず、2016年連邦憲法裁判所決定の舞台となったNRW州においては、教育課程の設置や大学の設置の際にアクレディテーションの合格が求められる。バーデン・ヴュルテンベルク州においては、大学の設置の際にはアクレディテーションの合格がその要件として含まれている。もっとも、個々の教育課程やその設置については、アクレディテーション自体は要求されるが、合格まで要求されるとは述べられていない。バイエルン州においては、アクレディテーションの実施は質保証手段の一つにすぎない。教育課程の設置の際にはアクレディテーションが要求される場合があるものの(57条3項3文)、合格まで要求されているのかどうかについては明確ではない。また、非州立大学の認可に対してはそもそもアクレディテーションの実施・合格自体言及されておらず、要件として明示されていない。このように、ドイツにおいては設置認可の際にアクレディテーションが一要件として結びつくとはいえ、その結びつき方にはグラデーションが存在するといえる(IV-3)。

そのうえで、認証評価制度の許容に向けて検討していくこととなるが(V)、そもそも大学認証評価制度において、評価対象は大学である。そのため、学問の自由という憲法上の権利や大学の自治という憲法上の保障に対する配慮が必要となること、そして、国・認証評価

機関・大学の相互関係を大学法の観点から個別的に検討することが必要である (V-1)。ドイツの 2016 年連邦憲法裁判所決定において学問の自由に対する重大な介入の存在が肯定されたのは、ドイツにおける学問の自由は職業の自由と結びつくという前提が存在するため、そしてアクレディテーションの合格が州による大学の認可要件と結びついていたためである。前者について、日本においては、大学の修了認定・学位授与が職業選択の自由 (憲法 22 条 1 項) と結びつくことは正面からは議論されてはいないが、職業に就くための資格・資格試験と修了認定・学位が結びつく場面は広く存在しており (医師国家試験や司法試験など)、そういった場面では職業選択の自由と結びつく学問の自由を観念しうる。もっとも、後者について、日本においては認証評価で適合認定を得ることが設置認可の要件となっているという関係にはなく、大学の法令違反状態が発覚し、勧告・改善命令等の学校教育法 15 条上の各措置が行われる契機として認証評価が存在しているという弱い事後的・補完的な関係にしかすぎない。そのため、ドイツと同様に学問の自由の重大な介入の存在を肯定することはできない (V-1)。

では、学問の自由に対する重大な介入の存在が肯定できないとしても、認証評価制度において、どのような制度設計が要請されるか、について検討する。一定の基準に対して適合しているかどうか審査・評価を行う制度に関して、これまで行政法学の分野では、誰が評価を行うか、という主体の面に着目して、自己認証・第三者認証・政府認証に分けて論じられてきた。大学認証評価制度は、外部第三者たる認証評価機関が評価を行うものであるから、定義上は第三者認証にあたる。第三者による監査・評価については、環境法や製品安全法、社会保障法等の分野において一定の議論の蓄積がある。そこでは、顧客に対する情報提供としての役割、評価基準の平準化、評価者による公益保護実現のための組織・手続の設計、などがキーワードとして挙がり、自主規制の一類型であることが意識されている。大学認証評価制度についてもこのような議論を参照して検討することは一定の範囲で可能と考えられる。もっとも、大学認証評価制度の導入経緯において、設置認可システムとも併せて議論されてきたことや、大学評価基準が法令の内容を多く含んでいることも踏まえると、大学認証評価はあくまでも形式上は第三者認証の枠内に分類されるものの、その性格は設置認可との関係では、第三者認証よりも政府認証の方に近づくと考えられる。こうした事態が発生するのは、「誰が審査・評価主体となるか」という主体面に着目する政府認証・自己認証・第三者認証の区別と、その作用の特色との連動関係が、具体的な制度設計・運用によって変容するからである。そこで、これらの分類内部で、審査基準の策定者や審査と結びつけられた法的効果・事実上の連動に着目したバリエーションが存在することを意識することが重要と考えられる。そこで、大学認証評価について、設置認可との関係ではどのような制度設計における規範的要請が求められるのか、について (a) 大学評価基準との関係で、(b) 認証評価における手続との関係で、(c) 認証評価機関の組織構成との関係で、検討する。

(a) に関して、大学に対して認証評価において中心的に適用されるのは、法令上の規定ではなく、認証評価機関においてより個別化・具体化された大学評価基準である。大学評価

基準で評価されるべき内容は、細目省令 1 条等において大枠が設定されているとはいえ、その適用の方法は異なっている。そこで、日本の認証評価において、認証評価機関が法令適合性審査を十分行えるよう、法令等の規範においてできるだけ具体化してしまうことが考えられる。しかし、そもそも日本の教育関連法規の規律密度は低く、その内容を法令レベルで具体化することは容易に期待できない。具体化できたとしても設置認可においては文部科学大臣の裁量が認められていることから、第三者が（具体化された）法令に基づいて行う法令適合性審査の結果と文部科学大臣の行う判断結果が一致するとは限らない。そこで日本の認証評価制度においても法令適合性審査の局面では、大学評価基準とその適用の判断指針を各機関間で統一する、もしくは、法令適合性審査については特定の一つの認証評価機関のみが担当する、といった仕組みを採用することが考えられる。(b) に関して、認証評価の結果に不服がある場合、大学側としてはどのように争うかが問題となる。現在の法制度上、認証評価の結果公表・文部科学大臣への報告前に、大学からの意見申立ての機会を付与していることが必要となるため、各認証評価機関は意見申立てに係る規程を設定したり、その申し立てられた意見を審議するための委員会を設置したりしている。もっとも、これは認証評価の結果公表・文部科学大臣への報告前のことであり、結果が出てから不服を申し立てる方法については、大学基準協会（機関別認証評価）を除き、特に規定してはいない。現在のドイツにおいては、ア krediteーションの合格・不合格の決定は行政行為であり、大学には、この決定に対する行政上の出訴の途が開かれている。そこで、日本においても、認証評価の結果に不服がある場合、どのように争うのかについて、規定しておくことが考えられる。もっとも、どのように規定するのかについては、認証評価機関の法的性格や不服の内容とも関係する。上述のとおり、認証評価は本来第三者認証の仕組みを前提に、認証評価機関は私人として活動しており、大学との関係は契約に基づくものと整理される。また認証評価の結果について不服がある場合、その内容が法令適合性等の設置認可に関係するものと、そうでないもの（大学独自の取組み等）が絡み合っていることも十分想像できる。このような場合を想像すると、大学設置許可との関係で不服が生じた場合には行政訴訟、そうでない場合には民事訴訟、と峻別することは困難と考えられる。

最後に、(c) 評価業務を行う大学教員がどの場面（調査の局面なのか、最終的な適合・不適合の判定を出す局面なのか）でどの程度（過半数以上の議決権を有するのか否か）の影響力を有するのか、どういった学問分野の者が選出されるのか等について、全く規定されていない。また、利益相反の範囲も問題となる。さらに、基準の作成主体と認証評価の評価主体が一致している認証評価機関（例として大学改革支援・学位授与機構）と、そうでない認証評価機関が存在する。設置認可の局面から見れば、法令適合性審査において用いられる大学評価基準の内容は実質的には法令であり、基準の作成主体と評価主体は実質的に異なることになる。第三者認証においても、評価者の第三者性・独立性は強調されており、その評価基準に対する独立性・中立性は志向されるが、第三者認証の視点から考えると、自己が作成した大学評価基準を自己で適用することは、独立性が薄れるし、評価のプロセスにおけるコ

コミュニケーションが閉鎖的になるおそれがあるとも考えられる。そのため、実質面だけでなく形式面においても、大学評価基準の作成主体と評価主体を一致させないという仕組みを作成することについて検討の必要があると考えられる（以上、V-2）。

このようにして、認証評価制度は、制度の枠組みとしては第三者認証の仕組みをとっているにもかかわらず、政府認証の性格も併せもっている。そのため、設置認可の事後的な補完に関して、評価結果が認証評価機関ごとに異なるように、評価主体・大学評価基準を統一化することが考えられる。それ以外の点で多元的な評価主体や多様な評価基準の策定を認めれば、認証評価の理念の一つでもある大学の多様性実現には反しないと思われる（V-3）。

もともと、①国立大学法人評価との機能分担、②専門職大学院等認証評価についての分析、③環境法や製品安全法、社会保障法等他の法分野における認証評価制度の分析及び大学認証評価制度との比較、④認証評価制度における国際的平準化、⑤学問共同体と外部（国家・社会）との意思形成上の役割分担の在り方、については、本稿において検討できなかったため、今後の課題としたい。