

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第41集 (2009年度) 2010年3月発行: 251-269

オーストラリア高等教育のガバナンスと質保証

— 州政府の位置と機能 —

杉 本 和 弘

オーストラリア高等教育のガバナンスと質保証

— 州政府の位置と機能 —

杉本和弘*

1. 問題設定

高等教育の質を保証しようとする営為は多面的である。複数の主体がさまざまに関与し、多様なアプローチが相互に関係しつつ機能することによって質保証は実現される。

オーストラリア高等教育の質保証においても多様な主体とアプローチの存在が指摘できる。大学等の教育機関が自らの教育研究活動の質を維持・向上する責務を負うことはいうまでもないが、その他に、連邦政府、州政府、第三者評価機関、専門職団体、学協会、大学団体といった複数の主体が関わり、それぞれが質保証に向けて異なるアプローチを機能させている。

例えば、第三者評価機関であるオーストラリア大学質保証機構（Australian Universities Quality Agency: AUQA）はオーディット（institutional audit＝機関監査）を通して各高等教育機関における内部質保証メカニズムの有効性を点検し、一定の成果を上げてきた（杉本，2005，2009a）。オーストラリア大学協会（Universities Australia）は、政府の政策形成に関与する一方、大学教育の提供・留学生保護に関するガイドライン等を策定して自主的な質保証を推進している（杉本，2008a）。また、大学の提供する医学・工学等の専門教育プログラムに対しては当該分野の専門職団体や政府登録認定機関がアクレディテーション（適格認定）を実施し、大学教育の水準維持に努めている（杉本，2009b）。さらに、全国レベルで大学教育に関する学生調査（GDS，CEQ）が実施される一方、必ずしも普及してはいないものの、大学卒業生の一般的・汎用的技能を測定しようとする検定試験（GSA）も存在する（杉本，2008b）。

教育機関レベルにおいても様々な質保証装置が整備され機能している。例えば近年国際的にも関心を集める学習成果に着目した質保証の取組として、各大学で全学共通の大卒者特性（graduate attributes）を設定し、学生（卒業生）がどれだけ獲得し得たかを検証することで質の維持・向上を図る実践が展開されている（杉本，2008b，2009b）。そうした質保証を機能させるため、多くの機関に機関調査部門（Institutional Research）が設置されており、同部門が学内情報・データの収集・分析・提供を行い、それを計画立案や意思決定、さらには教育改善に活用していく体制が整備されている（鳥居，2009）。また、日本のFDに相当するアカデミック・ディベロップメント（AD）やスタッフ・ディベロップメント（SD）が各機関で実施され、それらに関わる教職員ネットワーク（Higher Education Research and Development Society of Australasia: HERDSA）も機能することで教員の資質向上・キャリアアップを促す取組が推進されている（夏目，2009）。

*鹿児島大学教育センター准教授

こうしたオーストラリアの大学が行う種々の取組からも示唆されるように、高等教育の質保証は複数の主体による多様なアプローチや装置が複合的に機能するなかで実現する。ある高等教育システムにおける質保証を明らかにするには、どのような主体がいかなる方法で質の維持・向上に関わっているのかを、他の主体との相互関係性にも目配りをしつつ明らかにしなければならない。

本稿の目的は、そうした問題意識を背景に、オーストラリア高等教育の質保証において州政府がいかなる機能を果たしているのかを明らかにすることにある。ここで州政府に着目するのは、これまで質保証の重要な一角を担う州政府の機能が十分に明らかにされてきていないことに加え、州政府の質保証機能は大学以外の高等教育機関にも強く作用しており、質保証システムの全体像とその多様性を明らかにする上で重要な位置を占めているからである。さらに言えば、2007年の政権交代を契機に連邦政府による中央集権的な高等教育ガバナンスが強まる可能性が見られ、今後予想される新たな動きを占う上でも州政府の役割に関する考察は重要な意味をもつからである。

そこで本稿では、二つの視座から州政府の位置と機能を考察する。一つは、高等教育ガバナンスにおける連邦政府と州政府の関係性の歴史的変容プロセスに着目することである。もう一つは、高等教育機関に対する政府統制（規制）の差異に着目することである。やや結論的に述べれば、州政府のもつ質保証機能は、連邦政府との関係の中で歴史的に形成され、特に非大学機関に対して強い政府統制を行使するなかで発揮されているのである。

2. 高等教育機関の多様化

まず、オーストラリアの高等教育機関について整理しておきたい。表1にあるように、オーストラリア高等教育機関は大きく「自己認証権限」の有無でもって「自己認証機関（self-accrediting institutions: 以下SAIs）」と「非自己認証機関（non self-accrediting institutions: 以下NSAIs）」の二つに区分することができる。ここでいう「自己認証権限」とは、自らの提供する教育プログラムを自らが認証し得る権限（authority）を意味している（MCEETYA, 2007a, p.19）。自己認証権限を付与された機関は、自らの権限によって教育を提供し学位を授与することが可能である。2008年現在、自己認証権限を有するSAIsとして、大学を含む43校が存在する一方、それをもたないNSAIsが146校存在する¹⁾。

表1 オーストラリアの高等教育機関（2008年現在）

自己認証機関 (SAIs)	大学	公立大学 (37校) 私立大学 (2校)	計43校
	カレッジ (4校) ¹⁾		
非自己認証機関 (NSAIs)	TAFE・私立カレッジ等 (146校) ²⁾		計146校

出典：Bradley, 2008a及びACPET, 2008より作成。

注1：「カレッジ」の自己認証権限は、一部の分野に限定されたものである。

注2：カーネギーメロン大学オーストラリア校（アデレード）を含む。

表1が示すとおり、SAIsはその主要な部分を公立大学が占めており、その意味でオーストラリア

の大学セクターはパブリックな性格が強いといえる。しかし他方で、近年はNSAIsである私立カレッジの設立が活発化しており、それによって高等教育全体としての多様性が高まる傾向にある。

NSAIsは、公立のTAFE (Technical and Further Education, 技術継続教育機関) や私立の小規模カレッジなど多様な教育機関から構成され、その設置者は多様である。TAFEの場合は州政府、私立カレッジの設置者には民間団体 (株式会社を含む)、宗教団体、専門職団体などがある。機関総数に大きな変動はないものの、新たにNSAIsに参入した機関は2005-07年の3年間で35%増加している。

NSAIsのうち半数以上 (80機関) が登録職業訓練機関 (Registered Training Organisations: RTOs) として州政府の認可の下、職業教育・訓練 (Vocational Education and Training: VET) も提供している。他方で、大学と同様、学士号コースを提供しているほか、61% (89機関) が大学院レベルのコースも提供し、14% (20機関) が研究学位 (修士号・博士号) を授与している (ACPET, 2008, pp.3-4)。また、これらNSAIsは、2003年高等教育支援法 (HESA2003) 及び関連ガイドラインで規定される連邦助成の受給資格²⁾をもたず、基本的に学生から徴収する授業料 (full-fee) を収入源としている。他方、2005年以降一部のNSAIs (特にTAFE) に関しては、連邦政府の授業料支援貸与金制度 (FEE-HELP) による学生への個人補助が可能となっている。

オーストラリア私立教育訓練カウンシル (Australian Council for Private Education and Training: ACPET) は、教育関連企業によるNSAIsの買収や統合が展開されてきた近年の動向を踏まえ、今後もNSAIsが量的に増加し、高等教育市場におけるシェアを拡大させていくものと予測している (ACPET, 2008, pp.13-15)。確かに、NSAIsは、大学セクターでは提供されないニッチ分野—例えば「馬調教 (equine studies)」「ブドウ栽培・ワイン醸造 (viticulture and winemaking)」「オーストラリア大衆音楽 (Australian popular music)」といった学士課程プログラム³⁾—に積極的に参入することで着実に市場の一角を占めつつあり、その傾向は今後も拡大していくものと予想される。

しかしそこで問題となるのが、NSAIsに対する質保証である。そもそも職業教育や職業訓練の実施を中心とする機関が提供する多様な高等教育の質をいかに担保するのか⁴⁾。NSAIsの教育が高等教育として十分なレベルにあることを保証することは一体いかにして可能なのか。前述の通り、オーストラリア高等教育の質保証には多様な主体と装置が機能し、それらはすべての高等教育機関に等しく作用するのではない。NSAIsには、自己認証権限をもつ大学とは異なるアプローチがとられている。そのことを明らかにするため、以下ではまず、NSAIsを含む高等教育に対して政府のガバナンスがいかに機能しているのか、その中で政府規制がいかに作用しているのかについて考察する。

3. 高等教育ガバナンスと質保証

(1) 連邦制における高等教育ガバナンス

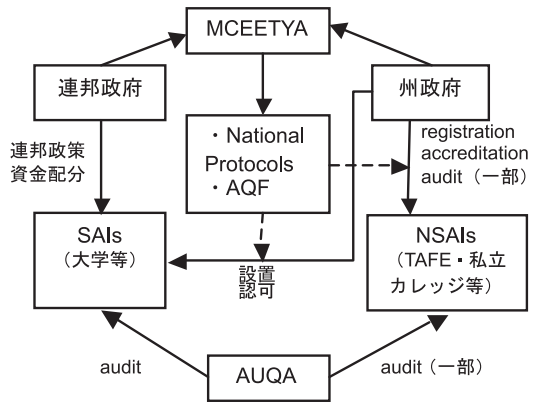
連邦制をとるオーストラリアでは連邦政府と州政府の間で責任分担がなされている。オーストラリア憲法 (1901年制定) において連邦政府の立法権は外交、防衛、通商、課税、郵便、通貨、移民等の事項に限定され、それらに含まれない公共事業、教育、警察等の事項は州権限となっており、

高等教育も各州政府の管轄下に置かれている。例えばSAIsである公立大学のほほすべてが各州議会法によって設置され、それら各設置法において、各大学のガバナンスやマネジメントの体制や土地・建物等に対する資産管理権限が規定されている。また、NSAIsに対する認可権限も各州政府が有している。

他方で、国家戦略として重要分野である高等教育においては、第二次世界大戦後、連邦政府が重要な役割を担ってきた歴史がある。連邦政府は憲法第96条（特定目的助成規定）を根拠に、大学助成を目的とする州政府への財政配分を実施し、それを足がかりに高等教育に対する政策的影響力を増した。1970年代のウィットラム労働党政権は、大学授業料を無償化し、大学財源の9割を連邦政府が担うまでになった。1990年代半ば以降のハワード保守連立政権下では大学予算の緊縮化が進められたものの、それでも大学収入源のうち約42%が連邦政府からの直接交付金によるものであり、州政府からのそれが4%であるのとは明確なコントラストをなしている（2006年データ）。連邦政府は現在もこうした財政力を梃子に高等教育の政策立案を担い影響力を行使し続けている。

このように、オーストラリアの高等教育ガバナンスは連邦政府が財政支援を通して政策的影響力を発揮し、州政府が認可をめぐる法的権限を行使するといった責任分業体制がとられてきた。近年はその見直しに向けた議論が行われ、グローバリゼーションが進むなかで国として統一的なガバナンスをいかに再構築するかが課題となってきている（DEST, 2004; Nelson, 2005）。そうした議論と並行して、近年は連邦政府と州政府の協働によるガバナンスも機能するようになった。連邦制における連邦・州の政府間協議体として1992年設置のオーストラリア政府間会議（Council of Australian Governments: 以下COAG）が存在する。COAGは、連邦首相、州首相（6州2準州）、オーストラリア地方政府協議会（Australian Local Government Association: ALGA）議長の計10名で構成され、連邦首相（2009年現在、ケビン・ラッド首相）が議長を務める。環境・医療・教育等の国家的政策課題に関して議論・提言・調整を行う一方、COAGの下には40以上にのぼる大臣会議（Ministerial Councils）が設置され、各政策分野について議論・政策形成を行っている（COAG, 2009）⁵⁾。このうち高等教育を含む教育分野を所掌してきたのが1993年設置の教育大臣会議（MCEETYA⁶⁾）である。

MCEETYAは連邦及び州（準州）の教育担当の大臣ら計29名で構成され、就学前教育から高等教育や雇用問題に至るまで広範な教育問題について検討し政策提言を行っている。高等教育の質保証に関してもMCEETYAが重要な位置を占めており、特にMCEETYAが2000年に導入した「高等教育の認可プロセスに関する全国規約」（National Protocols for Higher Education Approval Processes, 以下、全国規約）では州政府が果たす質保証機能の枠組みが提示された。



出典：筆者作成。

図1 オーストラリア高等教育の質保証構造

(2) 「全国規約」に基づく質保証

全国規約（及びオーストラリア資格枠組（Australian Qualifications Framework: AQF））はオーストラリア高等教育において質保証装置の中心的機能を担っている。図1にあるように、高等教育の認可（approval）—新大学の設置認可，NSAIsの機関登録・アクレディテーション，外国大学に対する活動認可等—の枠組（指針）として機能しており，さらにオーストラリア大学質保証機構（AUQA）が行う評価においても参照枠として利用されている（図1の点線矢印）。現在は，2004年に教育省（DEST）の委託を受けて実施されたガスリー・レビュー（Guthrie Review）で見直しが行われた結果，「改定版全国規約⁷⁾」（2006年7月にMCEETYAが承認，翌年12月に発効）が機能している（Guthrie et al., 2004; MCEETYA, 2007a）。「全国規約」の改定は，営利型私立高等教育機関の登場という国内外の状況変化を背景に，国際的な高等教育規制のトレンドも調査した上で行われ，同規約がもつ質保証機能のさらなる強化を目指すものであった。加えて，オーストラリアにおける「大学」や「高等教育」の定義の明確化を促すとともに，各州が担う高等教育認可について全国レベルでの統一性（national consistency）を高めることも目的とされた（Guthrie et al., 2004, pp.9-10）⁸⁾。

表2 改定版全国規約と対象機関

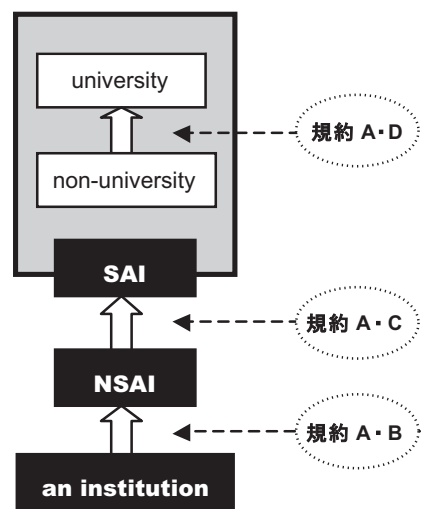
規 約	対 象 機 関
規約A「全高等教育機関に対する全国的に承認された基準・認可過程」	全機関共通
規約B「非自己認証高等教育機関の登録と高等教育コースのアクレディテーションのための基準・過程」	NSAIs
規約C「大学以外の高等教育機関に自己認証権限を与えるための基準・過程」	SAIs（非大学）
規約D「オーストラリアの大学設置のための基準・過程」	SAIs（大学）
規約E「オーストラリアで活動しようとする海外高等教育機関のための基準・過程」	海外機関

出典：筆者作成。

「改定版全国規約」はAからEまでの5つの規約で構成されている（表2）。オーストラリアで高等教育を提供しようとする機関（海外機関を含む）はすべて**規約A（10項目）**に従うことが前提とされ，そのうえで場合に依じて適用される規約の組み合わせは異なる（図2）。

例えば，ある教育機関（an institution）がNSAIとして高等教育コースを提供しようとする場合，**規約B（2項目）**が適用される。当該機関は，教育を提供する州の機関登録（registration）とコース・アクレディテーション（course accreditation）を受審し，高等教育の提供機関としての法的・人的・物的適格性を備えていることを証明しなければならない（これについては後述）。

また，相応の活動実績を有する一例えば，数度にわたる機関登録やアクレディテーションの更新実績をもつ—



出典：筆者作成。

図2 全国規約と高等教育機関認可の関係

NSAIが、大学以外のSAIとしての活動を望む場合、**規約C（4項目）**が適用され、それらを十分に満たしていると判断されれば「自己認証権限」が与えられる。さらに、すでにSAIである非大学機関が大学として活動を開始しようとする場合、**規約D（7項目）**が適用され、大学として認められれば「大学」の名称を用いることが可能となる⁹⁾。規約Dでは「大学」としての基準として、「コースが提供されるすべての領域で継続的な学術文化（a culture of sustained scholarship）が発揮されていること¹⁰⁾」や「研究学位（Research Masters and PhDs）が授与される領域で、新しい知識や創造的取組につながる研究が実施されていること」などが設定されており、近年議論のあった、教育活動のみを行う「教育大学」（teaching-only universities）の創出可能性を退ける定義がなされている。

他方、海外機関がオーストラリアで活動する際には、（オーストラリアの高等教育機関の場合と同様）まず等しく規約Aが適用される。その上で、当該機関がオーストラリア資格枠組（AQF）に即した学位・資格（＝オーストラリア学位）を提供する場合は、オーストラリアの高等教育機関と同様の規約一すなわち、NSAIsとして活動する場合は規約B、大学以外のSAIsとして活動する場合は規約C、大学として活動する場合は規約D—が適用される。海外機関がオーストラリアで独自の資格・学位（＝海外学位）を提供する場合は**規約E（6項目）**が適用されることになる。

このように、オーストラリアにおける高等教育機関認可は全国規約（とそれに準拠した全国ガイドライン）を基礎とし、これらすべての認可プロセスにおいて州政府が関与している。このうち、次節ではNSAIsとして高等教育提供を認可する段階（規約A・Bの適用）に着目する。この段階は、高等教育レベルにふさわしい質の有無を査定し高等教育セクターへの参入を許可する臨界面に位置し、州政府による質保証機能がもっとも強く作動する場面だといえる。

4. 州政府の質保証機能

(1) 高等教育に対する政府規制

これまで見てきたように、オーストラリア高等教育の質保証には政府調整が多く機能している。もちろん、高等教育には市場による調整も強く作用する。政府調整が常に社会需要の充足や効率性・革新を達成するとは限らず、時に政府の失敗（government failures）も見られるからである。オーストラリアに限らず、近年は政府調整を弱めて、規制緩和や民営化によって市場調整の拡大を図る動き（marketization）が見られるようになってきている（Jongbloed, 2003）。しかしながら、高等教育のような準公共財（quasi-public goods）をめぐる自由競争が必ずしも最適な供給を結果せず、そうした市場の失敗（market failures）を避けるべく政府による介入が残るのが通常である。その場合、政府の介入は市場における効率性と公正を実現するための手段として機能することになる。

一般に、政府が高等教育市場に介入を行う場合、規制（regulation）、財政支出（finance）、公的提供（public provision）、情報提供・通信（information /communication）といった手段が用いられる。このうち「規制」の形態は一様でなく、①政府規制（state-imposed regulation）、②自己規制（self-regulation）、③強化された自己規制（enforced self-regulation）に分けることができる（Jongbloed, 2004, pp.92-93）。

こうした種々の規制形態を、オーストラリア高等教育質保証の文脈に当てはめると次のようになる。①の「政府規制」の例としては、先述の全国規約やAQFがある。全国規約は、「オーストラリアの高等教育が特定基準を満たし、適切な政府規制を受けていることを学生や地域社会に保証する（MCEETYA, 2007a, p.1）」ための装置とされ、あらゆる高等教育機関が遵守すべき諸要件が規定されている。各機関の遵守状況はAUQAによるオーディットや州政府によるアクレディテーションで点検される。同様に、MCEETYAが導入したAQFも各高等教育機関が授与する資格・学位の名称や学習成果の統一化を促し、オーディットやアクレディテーションにおける重要な準拠枠として機能している。②の「自己規制」としては、オーストラリア大学協会（UA）が策定する行動倫理規定（code of practice）—例えば、2005年8月策定の「大学と学生：オーストラリア大学による教育提供の諸原則」—がある。これは、法的強制力はないものの、大学セクター総体として自律的に規制を行っている。また、自己認証権限をもつSAIsの機関内部における質保証においては、全国規約やその他の連邦政策等が一定の政府規制として機能しつつも、自らの高度な専門性に依拠した権限と意思決定によって自律的に取り組む余地が多く残されている。この延長線上に③の「強化された自己規制」があると考えられる。これは自己規制を尊重しつつ政府がその推進のための法的・環境的整備を行うことを指している。

こうしてみると、オーストラリア高等教育の質保証をめぐる規制は、一方的に政府から押しつけられるものというわけではなく、自己規制的要素も加わって多様な現れ方をし、しかもそれらは相互に作用し合うことになる。この中で自己認証権限をもつSAIsとそれをもたないNSAIsに対する政府規制のありかたは異なっている。二つを分かちつのはまさに、自己認証権限に基づく自己規制が認められているか否かという点である。そこで、この点についてヴィクトリア州の事例から考えたい。

(2) ヴィクトリア州政府による高等教育質保証

ヴィクトリア州で州内の教育機関に対する規制と質保証を担うのは、「ヴィクトリア州機関登録・資格局（Victorian Registration and Qualifications Authority: VRQA）」である。2006年教育・訓練改革法（Education and Training Reform Act 2006）に基づいて設置され、ホーム・スクーリング（在宅教育）から高等教育に至る広範な教育機関（約3,700校）を規制対象としている¹¹⁾。

そのうち高等教育に関する機能としては、①NSAIsの機関登録、②NSAIsの提供する高等教育コースのアクレディテーション、③大学設置認可、④海外大学活動認可、⑤留学生に対する高等教育コース認可がある。いずれも州政府の質保証機能として重要であるが、ここでは特にNSAIsに対する質保証装置として「機関登録」と「アクレディテーション」がいかに機能しているのかを見ておきたい。NSAIsはこの二つのプロセスを通して高等教育機関としての活動が可能になるからである。

機関登録（registration）

ヴィクトリア州において高等教育レベルのコースを提供するNSAIsは、VRQAに機関登録申請を行わなければならない。そのための必要要件として、全国規約（規約A・B）及び全国ガイドラインに準拠した、事業体の適法性、マネジメント・ガバナンス、教職員や施設等の資源等に関する8

分野 (requirement) 41項目が設定されている (表3)。

一般に機関登録の申請から決定までには最低6カ月を要し、VRQAによる事前審査 (preliminary review) において当該機関の評価可能性や財政的実行可能性が点検された後、評価パネル (assessment panels) による書類審査や訪問調査・聞き取り調査が実施される。対象機関の多様な活動が評価対象となり、例えば当該機関が海外 (オフショア) で教育提供を行い、オーストラリアの資格・学位を授与している場合はそれも含めることになっている。

VRQAによって登録認可を受けた機関は、ヴィクトリア州機関登録簿 (State Register)¹²⁾ 及びAQF登録簿に登録されサイトで公開されることになる。登録機関は年次報告を行ってVRQAによるモニタリングを受けるとともに、5年ごとの再登録が必要となる。

また、他州で高等教育を提供する機関がヴィクトリア州で機関登録を行う場合は、他州との相互承認 (mutual recognition) に基づく登録が行われる。

表3 機関登録の要件

分 野	要 件 概 要 (項目数)
分野1「適切性・適法性」	当該機関が、高等教育コースを提供するのにふさわしい、法的責任を有する信頼に足る事業体であること (4項目)
分野2「当該機関の目標・文化」	オーストラリアの高等教育に貢献し得る使命・目標を有し、自由な知的探求を行う体制になっていること (3項目)
分野3「法人ガバナンス」	ガバナンス体制が整備され機能していること (4項目)
分野4「財政・マネジメント」	十分な資金を有し、適切に運営されていること (5項目)
分野5「学生の保護」	学生の権利・利益の保護がなされていること (3項目)
分野6「教学ガバナンス・質保証」	教学ガバナンスの体制が整備され、教授・学習活動の継続的な改善が図られていること (6項目)
分野7「教職員配置」	学生を教育し支援する教職員の数・資格・経験・知識等がふさわしいものであること (9項目)
分野8「施設・学生サービス」	学生の学習成果向上に資する施設設備・資源が整備されていること (7項目)

出典：VRQA, *Application Form for Initial Registration as a Non Self-Accrediting Higher Education Institution* より筆者作成。

コース・アクレディテーション (course accreditation)

NSAIsはさらに、提供しようとする各高等教育コースについてVRQAによるコース・アクレディテーションを受審しなければならない。アクレディテーションについても、全国規約 (規約A・B) 及び全国ガイドラインに基づいて3分野にわたる19項目の要件が設定されている (表4)。

このアクレディテーションでも、評価パネルによる書類審査、訪問調査が実施され (ただし、当該機関が初めて機関登録する場合は同時実施)、コースの名称や学習成果がAQFに準拠しているか、大学で提供されているコースと同等であるか、高質な教育提供を可能にする人的・物的要件が確保されているかといった点が審査される¹³⁾。適格性が認定された場合、その認定期間は一般に5年である。

表4 コース・アクレディテーションの要件

分野	要件概要 (項目数)
分野1 「コース名称・要件」	コースの名称・期間・学習量・学習成果・入学要件がAQFの規定する要件に見合ったものであること (4項目)
分野2 「コースデザイン・アウトカム」	オーストラリアの大学が提供する類似領域・同等レベルのコース要件や学習成果と同等であること (10項目)
分野3 「コースの教職員・資源」	学生の高質な学習成果を保証するに十分な資源と支援が担保されていること (5項目)

出典：VRQA, *Application Form for Accreditation of a Higher Education Course*より筆者作成。

表4の3分野はいずれもコースの質保証に不可欠な要件をなすが、ここでは特に、NSAIsで提供されるコースの質について大学(SAIs)との同等性を点検するために準備される「分野2」の10項目(2.1~2.10)に注目したい(表5)。先述の通り、NSAIsは職業教育・訓練を提供する機関が多く、そうした本来「高等教育」の提供を目的としない機関が設置するコースの質が高等教育レベルに達していることを保証することはコース・アクレディテーションの要諦をなすと考えられる。

表5にあるように、NSAIsの提供するコースの大学同等性は、当該コースの構造・内容・成果に関する多面的かつ詳細な検証を通して確認されることになる。NSAIsには、自らのコースを開発するにあたって大学関係者・専門職団体・産業団体に助言を求めたり大学の類似コースの調査研究を行ったりすることが必要であり(2.1)、コース内容や科目概要の大学同等性を示すこと(2.3, 2.5)や、学習成果等に関して他大学とのベンチマーキングによって比較考量を行うこと(2.10)が求められる。このことから、NSAIsが提供する教育の質は大学との同等性がいかに担保されているかという点を基準に精査されていることがわかる。

以上のヴィクトリア州の例から明らかのように、高等教育の質保証においては、NSAIs(TAFEや私立カレッジ)に対して直接的な「政府規制」が強く作用している。それは、「自己規制」がより重視されるSAIs(大学)とは明らかなコントラストをなし、自己認証権限の有無が質保証のあり方を規定していることを示している。もちろん、大学設置(あるいは非大学機関に対する大学昇格)についても全国規約(規約D)が機能し、そこでは州政府が重要な役割を担うことを踏まえれば、SAIsに州政府の質保証機能が及ばないわけではない。しかし、いったん自己認証権限が与えられた機関に、NSAIsに対してなされるような細部にわたる継続的・循環的な検証システムが作用することはなく、質保証の実質的役割は機関の自律性に委ねられることになる。前掲図2で見たとおり、ある教育機関がNSAIsとして認可(機関登録)されるということは、将来的にSAIsとして自己認証権限を有する高等教育機関に成長し、さらには大学に昇格していく可能性を与えることを意味する。その意味で、高等教育への入口段階できちんと質保証しておくことは極めて重要であり、州政府の質保証機能がゲートキーパーの役割を果たしているといえる。

しかしこうした質保証のあり方にも改革が実施されようとしている。それは戦後変化を続けてきた政府の高等教育ガバナンス、特に連邦政府と州政府の関係性にさらなる変化をもたらすものであり、ひいては質保証機能に変化を迫るものでもある。最後に、この新たな動きに言及しておきたい。

表5 分野2「コースデザイン・アウトカム」が定める10項目

	要 件	エビデンス [添付書類]
2.1	外部によるコース水準保証 外部評価、ア krediteーション、大学関係者によって、当該コース水準がオーストラリアの大学と同等であることが保証されていること	<ul style="list-style-type: none"> ・コース内容に関する知的所有権 (IP) の有無 [有れば当該契約書の写しを添付] ・コース開発者の氏名・資格・経験・職位の一覧表 ・コース開発にあたって助言を求めた専門職団体・産業団体・大学関係者の一覧表 [団体等によるア krediteーション・外部評価を示す書類を添付] ・オーストラリアの大学が提供する類似コースに関する調査研究内容の一覧表
2.2	コース名称の適切性 コース名称 (略称も含む) がコースの特質・レベルを正確に示していること	<ul style="list-style-type: none"> ・分野1「コース名称・要件」で提出した添付書類を参照提示
2.3	コース構造・内容の大学との同等性 コース説明文書に、当該コースの原理・目的・構造・提供方式・評価方法・学習量要件が提示されており、それらがオーストラリアの大学における類似コースと同等の広さと深さをもち、一貫性を有することを示していること	<ul style="list-style-type: none"> ・原理・内容・構造の記述と、全体的なコースデザインの提示 [コース構造を添付] ・中核科目・選択科目、必要に応じて修了単位数を記載したセメスターごとのコース配列を示したチャート図 [チャート図を添付] ・コースを構成する各科目/ユニットの概要 [科目概要を添付] ・(該当する場合) 当該コースに関する (同機関内の他のコース等からの) 学内アーティキュレーションや単位互換制度 [科目/ユニットの同等性や学位レベルとの一貫性を示したチャート図を添付] ・(該当する場合) 当該コースに関する他の高等教育機関等が提供するコースとの/からの学外アーティキュレーションや単位互換制度 [アーティキュレーション及び単位互換に関する締結文書の写しを添付]
2.4	コースの学術性 当該コースの科目・専門領域が、相応レベルの学識 (scholarship) に基づいており、そのことが一貫した知識、理論枠組、研究成果・文献によって示されていること。さらに、この学問内容がコース設計や読書要件を通してコースに反映されていること	<ul style="list-style-type: none"> ・コースの専門領域に裏打ちされた中核的な教科書や出版物のリスト (近年刊行された教材や古典的文献を含む)
2.5	コース要件の大学との同等性 当該コースの内容や科目概要が、オーストラリア大学の類似領域において同レベルで提供されるコースの要件と同等であること	<ul style="list-style-type: none"> ・上記2.3の添付書類を参照提示
2.6	新知識と探究への取組の有無 コース内容と目的には、新しい知識や探究への取組が含まれていること	<ul style="list-style-type: none"> ・上記2.3の添付書類を参照提示
2.7	コースの提供方式 当該コースの提供方式が、学生によるコース目的の達成を最大化するように設計されていること	<ul style="list-style-type: none"> ・提供方式 (フルタイム・パートタイム・サンドウィッチ方式・オンキャンパス・遠隔教育・オンライン・混合形式) と、各方式の学生数 (最大・最小) を示す一覧表 ・提供方式によって実習が含まれる場合、その指導体制
2.8	成績評価の適切性 当該コースの成績評価が意図された学生の学習成果を測定するのに適切に設計されていること	<ul style="list-style-type: none"> ・科目/ユニットの評価タスクの構成及びその評価比率と、コース全体の評価手法を示した一覧表 ・提供方式によって実習が含まれる場合、その指導体制
2.9	成績評価の適正化 適正化手続きによって、成績評価において一貫性のある適切な水準が担保されていること	<ul style="list-style-type: none"> ・コースごとに設けられた外部の適正化体制について説明した一覧表
2.10	学習成果の点検と比較 当該コースの学生による学習成果についてモニタリングが行われるとともに、オーストラリアの大学及び広範な高等教育セクターにおいて提供される類似コースの学習成果と定期的に比較考量がなされていること	<ul style="list-style-type: none"> ・オーストラリアの大学における類似コースとのベンチマーキングを含む、当該機関のコース開発・レビューに関する施策 ・当該コースの設計開発において実施した類似コースとのベンチマーキングの詳細を示した一覧表

出典：VRQA, *Application Form for Accreditation of a Higher Education Course*, pp.5-9より筆者作成。

5. 新たな質保証体制に向けた動き

(1) 現在の改革動向

オーストラリアでは2007年12月にラッド労働党政権が成立した。2008年3月にはギラード教育相により高等教育システムのレビュー実施が提言され、D・ブラッドリー（前南オーストラリア大学長）を長とするレビュー・パネルが設置された。同年6月に討議文書（Bradley, 2008a）が出されると、各地でのコンサルテーション開催、約350におよぶ個人・団体から意見具中（submissions）がなされ、特定テーマに関する委託研究も実施された。これらの成果は最終的に同年12月の最終報告書『オーストラリア高等教育レビュー』に集約・提示された（Bradley, 2008b）。

このいわゆる「ブラッドリー・レビュー」では、オーストラリアの高等教育が他のOECD諸国に比して実績や投資の面で後れを取っていることへの危機感が表明された。オーストラリアがグローバル経済において競争力を維持するために高等教育機会のさらなる拡大と、高等教育修了資格の保有者確保の必要性を訴え、そのための施策実施を政府に求めている。「ブラッドリー・レビュー」の提言に対しては、2009年3月にギラード教育相によって政府方針が提示され、さらに5月には『オーストラリア高等教育システムの変革』が出された（DEEWR, 2009）。

オーストラリア政府は今後4年間で、高等教育及び研究に54億豪ドルを拠出することを決定し、例えば、25-34歳人口で学士号以上の資格を有する者の比率を2025年までに4割に上昇させる目標が掲げられ、そのために2012年以降は大学に対する資金配分を学生需要に基づいて行う方針が決定された。さらに、社会経済的に恵まれない階層からの学生増加、先住民学生の高等教育へのアクセス拡大を政策的に推進していく点も確認されている。

(2) ナショナルな総合質保証機関の設置

現行の改革においては、高等教育の質保証体制の改革も進められようとしている。そのための中心的施策は、全国レベルの規制機関（a national regulatory agency）としてのTertiary Education Quality and Standards Agency（TEQSA）の設置（2010年予定）である¹⁴⁾。

TEQSAには既存のAUQAのオーディット機能や各州政府のアクレディテーション機能を統合することが予定されており、これによって高等教育に対する規制と質保証の効率性と効果を高めることが期待されている。先述の通り、「改正版全国規約」は全国的な統一性（national consistency）を高めることを目的として実施されたのであり、新たな全国機関設置はその目標をさらに推し進めるものであるといえる。さらに、TEQSAは、より水準（standards）を重視した実績評価を実施し、当該水準を満たさない高等教育機関に対して制裁措置をとることも意図されており、加えて業績指標を用いた資金配分の実施が2012年から予定されている（DEEWR, 2009, pp.31-33）。

しかし質保証のさらなる中央集権化を図る提案は、州から連邦への権限集中を促すという意味で連邦制における高等教育ガバナンスのあり方を大きく変えるものであり、規制の地方分権化を是とする州政府からの反発も大きい。さらに、オーストラリア私立教育訓練カウンシル（ACPET）は、全国レベルの機関設置がNSAIsにとっては「規制による頭痛（regulatory headaches）」の軽減につな

がる点は認めつつも、同時に全国統一化によって多様な意見が反映されにくくなる危険性も表明する (ACPET, 2008, p.7)。他方、オーストラリア大学協会は、中央集権化が大学に対する過度な政府介入を招きかねない点に懸念を表明している (Universities Australia, 2008, pp.29-30)。

このように必ずしも合意形成に成功しているわけではないものの、オーストラリア政府は TEQSA 設置を一つの足がかりに高等教育質保証の再構築・強化に向かっている。その全体像は現時点で必ずしも明らかになっていないが、例えばブラッドリー・レビューでは大学に対する reaccreditation (再認定) の必要性が主張された。大学が自己認証権限を理由にアクレディテーションを受ける必要がなく、AUQA のオーディットによって大学としての水準が担保されていると主張することはもはや支持されないと指摘している。その上で同レビューは、全国規制機関が、大学を含むすべての高等教育機関を対象に約10年周期でアクレディテーションを実施し、それと合わせて、これまでのオーディットも短期のサイクルで実施する体制を例示している。そこでは、1年目と11年目にアクレディテーションを実施し、その間の6年目、16年目にオーディットを実施するといった方法が考えられており、前者のアクレディテーションにおいては活動権限の付与・継続・剥奪に関わる評価を行い、後者のオーディットにおいては学術水準やプロセスに焦点を絞った評価や点検を行うことが提案されている (Bradley, 2008b, pp.121-123)。現在、そうした体制下で必要になる学術水準の設定作業が実際に動き出しており、オーストラリア学習教授カOUNCIL (Australian Learning and Teaching Council: ALTC) による「学習・教授に関する学術水準プロジェクト (Learning and Teaching Academic Standards: LTAS)」が始まっている。これは、主要専門分野 (9分野¹⁵⁾) ごとの学術水準の設定について、ALTC の各専門分野の研究者と分野別小委員会が、関連学会、学部長会議、専門職団体、雇用者等とのコンセンサスを図りつつ行っているもので、各分野における学習成果を定義する作業を進めている。こうした学術水準に基づく質保証は国際的動向にも沿ったものであり、今後の展開が注目される。

6. 結語

本稿で考察してきたように、現在のオーストラリア高等教育では、自己認証機関 (SAIs) と非自己認証機関 (NSAIs) で異なる質保証アプローチがとられている。それは政府規制の度合いの差異であるといってもよい。自己認証権限をもたない NSAIs が高等教育を提供するには、州政府が行う機関登録とコース・アクレディテーションに基づく認可が必要となる。そこでは、全国規約に基づいて、高等教育機関としての適格性や、コース内容・構造の大学との同等性が問われることになる。このように州政府は NSAIs の質に対して強い規制を行使できる立場にあり、新規機関の高等教育への参入適否を決定するゲートキーパーとしての役割を負っていると位置づけることができる。

しかし、連邦制をとるオーストラリアの高等教育ガバナンスは戦後、連邦と州の協働が拡大しつつも連邦政府が役割を強めてきた経緯がある。現行の改革においても、新たな質保証機関としての TEQSA 設置によって高等教育質保証の強化が図られようとするなか、質保証手続きとその機能の全国統一化を図るという点から、各州政府が担ってきた質保証の機能が中央集権化される可能性が

高まっている。現時点でTEQSAが担う役割は明らかになっていないが、TEQSAを中核とする質保証体制において、今後増加が予想されるNSAIsによる高等教育提供の質確保を、各州レベルでの文脈や条件の多様性を踏まえつついかに実現できるかが問われることになるものと思われる。

さらに、質保証強化の要請が高まるなかで、大学質保証のあり方にも変更が加えられる可能性が高い。NSAIsに対しては機関登録とコース・アクレディテーションが課され、大学との同等性を問うことでその質の担保が図られている。それに対し、大学に関しては基本的に自己規制に基づく質保証が尊重され、各機関での営為が信頼されてきた。しかしそうした質保証体制の妥当性が問われ直されようとしている。TEQSA設置を契機に、大学に対してもアクレディテーションが導入される可能性が高まっており、その意味でも現在オーストラリア高等教育の質保証システムは大きな転換点にさしかかっているといえる。

【注】

- 1) NSAIsの機関数データは、その出所によって算出方法が異なっており、PhillipsKPA（2008）では198機関、VRQA（2008）では129機関となっている。ここでは、全国レベルの私立高等教育機関包括団体であるACPETのものを採用した。
- 2) 連邦助成の受給資格をもつのは、原則として、HESA2003の第16条に規定された公立大学や一部カレッジ等の「A表記載機関（Table A providers）」である。
- 3) ここで挙げた例は、Northern Melbourne Institute of TAFE（NMIT）が提供する学士課程プログラムである。NMITは、その他に「農業・土地管理」「養殖応用学」「接待管理」「イラストレーション」「著作・出版」の学士課程プログラムを開講している（http://www.nmit.vic.edu.au/course_info/degrees/bachelor/ 2009.9.30アクセス）。
- 4) オーストラリアにおける高等職業教育の質保証は、2007年に施行されたオーストラリア職業教育質保証枠組（AQTF2007）に基づいてなされている。AQTF2007では、職業教育機関が政府に機関登録する際の基準（Essential Standards for Registration）が定められている。
- 5) COAGの下にある大臣会議で議論・合意された事項は法制化を通して、当該政策領域における全国的な規制事項として機能することになる。そのため、COAGでは政府規制の指針となる諸原則を提示し、各大臣会議の参考に供している（COAG, 2007）。
- 6) 正式名称は、Ministerial Council for Education, Employment, Training and Youth Affairs（教育雇用訓練青少年行政審議会）である。ここでは、その構成員及び組織の性格を踏まえた日本語訳とした。
なお、MCEETYA（及び職業技術教育大臣会議＝MCVTE）は、COAGでの合意に基づいて、2009年7月1日にMCEECDYA（教育幼児教育発達青少年問題行政審議会）とMCTEE（高等教育雇用行政審議会、同年9月発足）に整理された。これにより、高等職業教育を含む第三段階教育（tertiary education）を所掌するのは後者のMCTEEとなった。
- 7) 全国規約の改定に合わせて、2007年10月には同規約の規定する要件について詳述した「全国ガ

イドライン (National Guidelines)」が策定されており、以下の記述はこのガイドラインも参考にしている。

- 8) 先述のCOAGはオーストラリア全体の規制改革を行っている。2006年11月には「規制の効率性の最大化 (Maximizing the Efficiency of Regulation)」と題する決議がなされ、不必要な法令遵守コストや競争制限などをできる限り除去することが目指されている。高等教育における全国統一化もそうした規制改革の一環として実施されていると考えられる。
- 9) 規約Dでは、大学類型 (名称) として、①一般的な「大学」(an unmodified university title)、②大学への過渡的機関である「ユニバーシティ・カレッジ」(a university college title)、③専門の限定された「専門大学」(a specialised university title) のそれぞれについて基準を定めている。すなわち、①は最低3領域の研究学位を含む幅広い領域でAQF資格・学位を提供、②は最低3領域のコースワーク修士号と最低1領域の研究学位を含む幅広い領域でAQF資格・学位を提供、③は1~2領域における (研究学位を含む) AQF資格・学位を提供するものと規定されている。②や③の名称をもつ機関は、宣伝文や公文書において名称を短縮して「大学」と名乗ってはならないことも規定されている (MCEETYA, 2007a, pp.10-11)。
- 10) ここで「学識 (scholarship)」とは教授・学習を軸に定義されるものであり、科目の知識や専門領域の理論的基盤が示されていること、文献や新しい研究に精通しその知識を教授・学習に利用していること、学生の批判的・創造的思考を促し学生との相互作用を通して教授活動を向上させていること、学生の学習成果に焦点化していること等と定義されている (MCEETYA, 2007a, p.19)。
- 11) なお、教員登録に関してはヴィクトリア州教育登録局 (Victorian Institute of Teaching)、学校教育のカリキュラムや教育水準に関してはヴィクトリア州カリキュラム・評価局 (Victorian Curriculum and Assessment Authority) が担当している。
- 12) <http://www.vrqa.vic.gov.au/StateRegister/Search.aspx/Search?SearchType=0> (2009.9.27アクセス)。
- 13) 例えば「分野3」では、コースを担う人的要件として担当教員の氏名・資格・経験・役割・担当科目 (ユニット)・雇用形態・就業期間・負担比率 (フルタイム換算) の一覧表を提出することが求められる。
- 14) 新しい質保証機関の設置にあたっては、2008年にMCEETYAの委託によって教育コンサルタント会社PhillipsKPAが調査を実施し、同年6月に最終報告書を提示している (PhillipsKPA, 2008)。この中で4つのモデルが提示されたが、TEQSAは第4モデル「包括的な全国高等教育認定機関」に沿った制度設計である。
- 15) 9分野とは、「アーツ・人文科学・社会科学」「ビジネス・経営学・経済学」「工学・科学技術」「創造芸術・舞台芸術」「保健・医学・獣医学」「法学」「建築学」「教育学・福祉サービス」「理学」である。

【参考文献】

- 夏目達也 (2009) 「オーストラリアの大学におけるAcademic Developmentとネットワーク」東北大学高等教育開発推進センター編『ファカルティ・ディベロップメントを超えて』東北大学出版会, 139-168頁。
- 杉本和弘 (2005) 「現代オーストラリア高等教育における質保証システムの構築と展開」『高等教育の質的保証に関する国際比較研究』(COEシリーズ16), 189-214頁。
- 杉本和弘 (2008a) 「オーストラリア高等教育における政策形成と大学団体の役割」羽田貴史編『高等教育の市場化における大学団体の役割と課題』(科研費成果報告書), 54-72頁。
- 杉本和弘 (2008b) 「オーストラリア大学教育の質保証—Graduate Attributesの設定と教育改善—」桜美林大学 大学教育研究所編『大学教育研究』2007年度, 69-79頁。
- 杉本和弘 (2009a) 「オーストラリア大学質保証機構によるオーディット型評価—その原理・方法と新たな展開—」『大学評価・学位研究』9, 1-18頁。
- 杉本和弘 (2009b) 「オーストラリア高等教育におけるラーニングアウトカム重視の質保証」『比較教育学研究』38, 132-144頁。
- 鳥居朋子 (2009) 「質保証の枠組みにおける豪州大学のインスティテューショナル・リサーチと教育改善—シドニー大学およびメルボルン大学の事例を通して」『大学評価・学位研究』9, 43-61頁。
- ACPET (2008). *Feedback on the Joint Committee on higher education inquiry into the desirability of a national higher education accreditation body.*
- Bradley, D. et al. (2008a). *Review of Australian Higher Education. Discussion Paper*, DEEWR.
- Bradley, D. et al. (2008b). *Review of Australian Higher Education. Final Report*, DEEWR.
- COAG (2007). *Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standards Setting Bodies.*
- COAG (2009). *Commonwealth-State Ministerial Councils Compendium.*
- DEEWR (2009). *Transforming Australia's Higher Education System.* DEEWR.
- DEST (2004). *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia.* Issues Paper, DEST.
- Guthrie, G., Johnston, S., & King, R. (2004). *Further Development of the National Protocols for Higher Education Approval Processes, A Report for the Department of Education, Science and Training.* DEST.
- Jongbloed, B. (2004). Regulation and Competition in Higher Education, In P. Teixeira, et al. (Eds.), *Markets in Higher Education* (pp.87-111). Kluwer Academic Publishers.
- MCEETYA (2007a). *National Protocols for Higher Education Approval Processes.*
- MCEETYA (2007b). *National Guidelines for Higher Education Approval Processes.*
- Nelson, B. (2005). *Building Better Foundations for Higher Education in Australia: A discussion about re-aligning Commonwealth-State responsibilities.* DEST.
- PhillipsKPA (2008). *Inquiry into the desirability of a national higher education accreditation body.* Final

Report presented to Joint Committee on Higher Education, MCEETYA, June.

Universities Australia (2008). *Universities Australia Submission to Review of Australian Higher Education*.

VRQA (2008). *Submission to the Joint Committee on Higher Education inquiry into the desirability of a national higher education accreditation body*.

Governance and Quality Assurance in Australian Higher Education: position and function of state governments

Kazuhiro SUGIMOTO*

This article considers the position and function of Australia's state or territorial governments in the quality assurance of higher education. In Australia, the federal government has played a major role in making higher education policy and providing funding for the universities in the post-war era. However, higher education is the constitutional responsibility of state governments which still function as gatekeepers for maintaining the quality of higher education institutions in each jurisdiction.

Most universities have been established under state legislation but they have primary responsibility for their own quality and standards as self-accrediting institutions (SAIs). Once SAIs like universities are established, their quality assurance substantially relies on more self-regulation than state regulation. In contrast, the quality of non-self-accrediting institutions (NSAIs) such as TAFE or private colleges, which offer higher education courses, is assured by state government accreditation authorities through registration and course accreditation. Whereas both SAIs and NSAIs are regulated by the revised National Protocols for Higher Education Approval Processes, government regulation operates between them in different ways. State governments wield strong direct control over NSAIs, which do not have the authority to accredit their own courses, when they start to offer bachelor's degree programs. Through course accreditation in particular, NSAIs are required to demonstrate their comparability with courses offered by Australian universities at the same level and in a similar field. In this way state governments have a crucial role in overseeing the quality of an institution entering newly into higher education.

However, these quality assurance arrangements are being changed, especially by the establishment of a new national regulatory agency, the Tertiary Education Quality and Standards Agency. In particular, existing universities may well be subject to an accreditation process on a regular cycle under the new arrangement so as to ensure that they continue to meet the criteria for university status. The establishment of TEQSA will strengthen the current quality assurance system and promote more national consistency in Australian higher education. At the same time this change is likely further to centralize the governance of higher education at the federal level, and emphasize the change in the existing relationship between federal and state governments in the federal system. In this sense, Australia stands at a crucial turning point in establishing a more centralized and rigorous quality assurance system in higher education.

* Associate Professor, Education Center, Kagoshima University