

大学評価の課題と可能性

京都大学 服部 憲 児

はじめに

日本において大学評価が政策の表舞台に登場してきたのは、1991年の大学設置基準の改正（いわゆる「大綱化」）の時である。その際に、大学自身による自己点検・評価の実施が努力義務化されたことは周知の通りである。そこでは、大綱化という形で自由が与えられる代わりに、点検・評価を行って水準向上と目的・使命の達成を図ることが求められた。その後、自己点検・評価の義務化、外部評価の努力義務化、大学評価・学位授与機構（現：大学改革支援・学位授与機構、以下「機構」）の発足、認証評価や国立大学法人評価の実施と、次々と大学評価政策が展開されてきた。この四半世紀の間に、大学評価が日本の大学の中に定着してきたとみなして良いであろう。しかし一方で、その在り方については常に批判的な意見があり、課題や弊害も指摘されている。

さて、本特集の主題である大学経営に目を向けてみると、全体として厳しさが増していると言えよう。少子化の影響で募集停止を行う大学が出てきているし、地方を中心に私立大学の4割が定員割れしていると言われている。しかし、厳しい財政事情により国からの大幅な支援に期待することは難しい。設置者の別を問わず、資金獲得は日本の大学経営の最大の課題の1つになっている。そのため大学は競争的資金の獲得に向けて、否応なく競争することになる。しかもグローバル化の進展により、その競争は国際的な動向をも視野に入れなければならないとなっている。このような状況下で、大学は、学生の獲得にせよ、資金の獲得にせよ、日々それに値するかどうかの様々な評価を受ける必要に迫られている。管理者であれ、個々の教員であれ、これが大学関係者の大きなストレスとなっているのが現状であろう。

以上より、本稿においては、大学が置かれている厳しい状況の中で大学経営

を行うにあたっての大学評価の課題と可能性について検討することを目的とする。具体的には、まず近年における大学評価の特徴と指摘されている問題点等を整理し、次いで大学経営における大学評価の位置づけや留意すべき点を指摘する。そして、これらを踏まえて、昨今の厳しい環境下における大学経営との関係で、大学評価の課題と可能性について考察する。

1 大学評価をめぐる現状

(1) 現代の大学評価の特徴

現在、日本の大学評価政策の中核をなすのは認証評価である一国立大学については国立大学法人評価も行われている。しかし、大学評価を広く捉えるなら、学内施策としての業務実績に関する組織評価や教員評価、研究資金その他競争的資金獲得の審査、学生による授業評価、大学ランキングの類も含まれてくる(齊藤 2010:192頁)。大学評価の実施主体は大学自身や政府にとどまらず、民間企業や学生といったステークホルダーにまで及び得るのである。

金子(2000)によれば、1990年代以降の大学評価は第3世代⁽¹⁾に該当し、そこには「市場型」、「エージェンシー型」、「達成度アセスメント型」の3類型の評価が含まれる。「市場型」は大学の情報に対する社会の需要の増加を背景とするもので、企業やマスメディアが大学情報に何らかの評価を行うものである。大学ランキングの類はこれに該当する。「エージェンシー型」は、政府による直接評価や大学団体(アクレディテーション機関)による評価ではなく、政府からも大学からも相対的に独立した第三者機関が行う評価である。認証評価はこれに該当する。「達成度アセスメント型」は、とりわけ大学教育の効果を測定しようとするもので、教育の達成度の評価である。測定された達成度が補助金と結びつけられる可能性がある一方で、自発的な改善活動として展開される場合も多い。後述するIRはこれに該当する(金子 2000:25-26頁)。

村澤(2014)は、大学評価の第3世代においては、政府・大学に加えて社会や企業等が関与するようになること、事後評価や成果評価への傾斜がみられること、「水準向上」から「質保証」へと関心が推移していることを指摘している。その上で大学評価の今日的特徴を、事前評価方式から事後評価方式への転換、説明責任のツールとしての大学評価、市場型評価の台頭(大学ランキングの影響力)、国境を越えた評価(チューニングやAHELO)の4点にまとめている。そして、とりわけ近年においては「評価を通じた『質保証』へ関心が移

り、しかもそれがグローバルスタンダード化を目指そうという動きになっている」としている（村澤 2014：174頁）。

（2）大学評価の問題点

以上のような特徴を持つ大学評価に対しては、先行研究において、既に多くの問題点が指摘されている。それらを整理すると、①大学評価による大学の活動の方向付けや制約に関する問題、②大学評価の目的の曖昧さに関する問題、③大学評価に対する消極性に関する問題に集約される⁽²⁾。

まず、活動の方向付け・制約とは、大学評価による大学の活動の画一化、一定の方向への誘導、特定部分の切り捨てへの懸念である。成果が出やすく可視化しやすい部分に資源や労力を集中させたり、逆に数値化が困難なものや成果を示しにくいものは、たとえ教育・研究上の重要であっても切り捨てられたりする危険性がある（村澤 2014：177-179頁）。

次に、目的の曖昧さは、大学評価に期待される目的が多様で、それらが必ずしも同時に果たされるとは限らないというものである。もともとは改善や質の向上のために導入された大学評価が、NPM と結びついて成果主義の要素が入ったり、説明責任や情報開示などの多様な目的が大学評価の中に混在するようになってきた（齊藤 2010：193頁）。これら目的は同時に成り立つとは限らないため、数多くの評価を行うか、複数の目的を有する評価を行って中途半端な成果を得るかになる。

最後に、消極性の問題は、いわゆる「評価疲れ」や大学評価に対する受動的な態度である。前者は、活動の質を高めるための大学評価であるはずが、それに関わる事務作業に多くの時間を取られて教育や研究の時間が圧迫されるという問題である。これは効率性・生産性の低下、大学評価の自己目的化・形骸化に繋がっていく（村澤 2014：179-180頁）。一方後者は、大学評価の時になって慌てて資料やデータ集めに奔走するという実態に象徴される（西郡 2016：59頁）。また今日では、大学の執行部から、大学評価の結果によって不利益を被らないように教務インフラの整備を確実にを行うように要請されることも多い。しかし、そのために多くの大学教員が大学評価に対して「終始受け身の立場から臨むようになってきた」との指摘もある（早田 2016：12頁）。

2 大学経営の中の大学評価

大学評価の在り方を考える際には、政策（国）レベルおよび実施（機関内）レベルでの検討が必要になる。しかし、ここでは紙面の関係と本特集の趣旨に照らし、主として後者の問題を取り扱う。そして大学経営の観点から見た大学評価を上記問題点との関係で、大学の自治・学問の自由と大学の地位の相対的低下、大学の目的・目標の設定と調整、管理者と一般教員との関係性の観点から検討する。

(1) 大学の相対的地位低下と大学評価

今日的高等教育政策においては、法的な規制を緩和する一方で説明責任の要求や達成度の評価を強化するやり方が採られている。しかし、これは大学経営の効率性や社会的責任の改善するのには向いているが、学問の自由や真理の探究といったこれまで大学が担ってきた役割を損なう恐れがある（江原 2005：10頁）。大学は自由と引き換えに評価を求められるようになったと捉えられる。

山本（2000）は、大学評価機関が求められるようになった背景として、質的向上とアカウンタビリティの要請の高まり、大衆化や生涯学習社会化の進行、学術面での大学の役割増大、大学情報と評価への関心の高まりを挙げている。これらは、大学と社会との距離が縮まったこと、大学が社会の中で特権的な存在ではなくなってきたこと、それによって大学に対する関心が高まり、見る目も厳しくなってきたことに起因している。

かつての大学は学問の府として威信があり、大学人は知的に社会をリードする存在として名声と信頼を有しており、また大学の自治やそれを支える学問の自由が広く支持されており、政府もそれを庇護していた。大学に対する批判は、それらを盾に反論することができ、学問的要請に従って活動することができた。市場の動向とは無関係に教育研究活動の自由が保障されてきた（山本 2000：14頁）。しかし、社会情勢が変化し、社会と大学との関係に変化が生じてくるようになると、すなわち大学の相対的地位低下が起こると、行政・国だけではなく、学生や社会の要請をも無視することができなくなる。

現実問題として、大学は資金なくしては存続できない。国公立大学は公的資金が重要な基盤であるし、私立大学も授業料収入のみならず公的資金の提供も受けている。極端な話をすれば、大学の自治や学問の自由は、税金や授業料の

支えがあつてのものである。以前はこの事実が名声・信頼・尊敬といったものに覆い隠され、大学の自治や学問の自由が葵の御紋的な効果を發揮していたかもしれない。しかし、大学・大学人の社会的威信の相対的低下により、その効力が弱まっていく。さらに財政難によってこの状況に拍車がかかる。

しかし、知識の発見・統合・応用、そしてそれらの教育という大学の固有の役割を十分かつ適切に果たすには、自律性が必要であることは言うまでもない。このような状況の中で学問の自由や大学の自治を守るには、国・行政機関、さらには国民や社会一般に対しても積極的にアピールしていかなければならない。その際に、知識基盤社会の中で大学は何をしなければならないのか、社会状況との関係で大学の自治や学問の自由の在り方や必要性を問い直すことが求められる（江原 2005：17頁）。その上で、それらが価値あるものであることを納得させる必要がある。もちろんそれは相当に困難な作業となるが、それに大学評価を活用することはできないか。というのも、それが大学と外部との数少ない重要な接点だからである。この点に関することを後ほど検討したい。

(2) 大学の目的・目標と大学評価

江原（2005）はマクネイによる大学組織モデル分類を引用し、「日本の大学組織も同僚制・官僚制から法人制・企業制の変わろうとしている」と述べ、大学の管理運営モデルが変化してきていることを指摘している。同僚制と官僚制は大学全体の方針や政策が明確ではなく、教員個人や末端組織の意向が尊重され、場合によっては全学の方針に従わないことが許容されるのに対し、法人制や企業制では全学の方針・政策が明確であり、その実行が強く要求され最優先される（江原 2005：23-28頁）。社会情勢の変化を背景として、大学は組織として全体の方針や政策、目標、使命に従って活動することが求められており、そのような大学経営⁽³⁾が求められるようになっている。

さて、ここで初等・中等教育機関の経営や評価との関係で大学経営と大学評価の特徴を捉えようと、前者が主として教育活動をその対象とするものであるのに対して、後者はその対象等が複雑である。大学経営の対象には教育だけでなく研究や社会貢献、それらを支える管理運営システムも含まれるし、大学評価は実施主体、目的、対象となる活動が多様である（今野他編 2003）。ただし、目的・目標を達成するための諸活動が適切なものであるかどうかを評価するという最も根本的な点においては共通しているし、適切な評価の実施が可能とな

るためには、その前提条件として目的・目標が適切に設定されていることが必要となる点も同じであることは確認しておきたい。

大学は、初等・中等教育機関よりも組織全体、構成部局ともに概して規模が大きいこと、活動・使命が多岐にわたっていること、事情の大きく異なる複数の部局を内包していること等を特徴としている。そのため目的や目標の設定には特有の難しさがある。まずは、大学が置かれている状況（期待される役割や使命、外部環境、内部の実情）を考慮しつつ、全学の方針・政策を明確化しなければならない。そして、それを具体化する目標が様々な領域・段階で設定されるが、組織全体の効率的経営という観点からは、それらの間に水平方向および垂直方向での整合性が求められる。水平方向においては、大学が果たすべき様々な機能や使命（教育、研究、社会貢献、管理運営）の間の整合性であるし、垂直方向においては、全学一部局一部局内組織一教員個人の間の整合性である。

学部のディプロマポリシー（以下「DP」）を例に述べると、それが他の機能と矛盾していないこと、全学の DP と整合性があることが求められる。さらに、カリキュラムポリシーやカリキュラムマップに学部 DP が反映され、個々の授業の到達目標がそれを踏まえたものであり、成績評価も DP を踏まえた到達目標に沿って行われる仕組みになっていなければならない（沖他 2008：102-103 頁）。その上で、「目標と活動の整合性を確認するための評価」という図式が成立しているか、部局や構成員が目標を理解しているか、目標は適切かが問われなければならない。

(3) 大学評価における管理者と一般教員との関係性

先に大学の管理運営モデルが社会情勢とともに変化していることを述べたが、個々の教員の頭の中にある理想は同僚制であり、このことが事態を複雑にしている。先に引用した江原（2005）が示している大学組織モデルのうち、同僚制と法人制について大学構成員との親和性をみてみよう。同僚制は自由や自治が重視され、活動は教育・研究上の要請によるものが中心となる。これは現場に親和性がある。大学が右肩上がりの時には有効だが、変化の激しい時には向かない。一方の法人制は、大学全体の方針や政策への忠誠が求められ、いかに効率的な経営を行うかが優先される。これは大学の管理者側と親和性がある。変化への対応はしやすいが、忠誠心の減退を引き起こす危険性がある。

管理者側と現場の教員とは、同じ大学という組織の構成員でありながら、か

なり視野が異なっている。管理者は、立場上外部の情報に接する機会が多く、外への意識が強くなる。また、効率的な運営に関心があり、限られた資源での効果的な大学経営を考える。大学評価を意識して外に目が向かう一方で、逆に内部への配慮が疎かになることも多い。一方、現場の教員は、概して相対的に外的環境の変化に疎く、関心があるのは目の前の教育・研究のパフォーマンスを高めることであり、そのために必要なものを要求する傾向にある。今日では、資源不足のためにそれが十分に充たされないことが多く、上層部への不満がたまりやすい。また、多くの一般教員にとって大学評価の目的や成果は分かりにくいものである。両者の乖離を埋めていくことが必要になってくる。

山岡（2006）は、「組織とは、そこに人々が参加し、共通の目的を達成するために互いの活動を調整しあう協働の場である」とした上で、組織には「そこに参加する人々の意思決定や活動の方向性を束ねるクローズド・システムとしての側面」と「外部環境の変化に対して、組織の成果を維持・増大させるべく、外部環境への適応を追求するオープン・システムとしての側面」の二側面を有していると述べている。したがって、「組織がその活動を長期的に存続させていくためには、外部環境の変化に適合するように、組織の分業体制や意思決定プロセス、人事制度、組織文化などを適宜見直し、より大きな成果をあげられるようにそれらを変革していくこと」が必要とされる（山岡 2006：1-2 頁）。

これを大学に援用して考えるなら、大学組織を環境に適応させて上手く変革していくには、外への意識と同時に内への配慮が必要ということになる。すなわち、外部の情勢や変化の的確な把握と、内部の構成員・構成部局の共通理解や的確な行動の促進との双方を考慮した大学経営が求められることになる。

3 大学評価の可能性—大学評価と IR・FD との連動—

現行制度の中心的な存在である認証評価の目的と実施の方式について、機構の「大学機関別認証評価大学評価基準」や大学基準協会の「大学評価ハンドブック」を参照してみると、大学評価の目的として①質の保証、②改善・向上への寄与、③社会的説明責任の履行の支援が挙げられる。また、内部質保証の基準は「自らの教育の質を点検・評価し、社会に保証するとともに質の向上に努めること」とされている。評価機関は、内部質保証に関するシステムを整備しているか、システムを機能させているかを評価する。すなわち、認証評価にお

いて行われるのは、大学教育そのものの評価・保証ではなく、内部質保証のシステムが機能しているかどうかの測定である。

認証評価がこのような性質のものであれば、「①質の保証」の目的は大学評価で可能である（ただし測定の技術的な問題は残る）。また、「評価結果の適切な公開＝説明責任の履行」とするならば、大学評価の実施は大学がそれを公開するという条件下で「③社会的説明責任の履行の支援」と捉えることができる。しかし、「②改善・向上への寄与」については、大学評価を行えば自動的に改善・向上が発生するものではない。評価結果を放置して何もしなければ改善や向上は期待できない。この目的を達成するには追加の策が必要となる。このことについて、大学評価を有意義なものとするという観点から検討してみたい。ここでは、その可能性を有するものとしてIRとFDに注目したい。

IRやFD⁽⁴⁾の説明は紙面の関係で省略するが、これらは大学評価の3つの目的のいずれとも密接に結びつくものである。実際に、現在いくつかの大学は大学評価とIRとの連動に取り組んでいる。さらにそれをFDと連動させる動きも出てくるだろう。IRは現場と密接に関わるデータを収集・分析・提示するものであるから、教育・研究の当事者である現場の教員がそのようなデータを見れば、身近なもの、自身のこととして問題をより強く認識できる。FDは教育に対する意識の向上、教育内容の改善、教授技術の習得等のための活動であり、必要な意識や知識・技術を身につけることができる。

大学評価の過程において発見された課題への対応として、制度や仕組みを作るだけでは不十分で、実際に諸活動を担う人材が動くことが求められる。後者を担うのがFDである。FDはそれに対する教員の消極性がしばしば問題となるが、IRで強くかつ正しく問題を認識できれば、単に推奨・強制するよりも、その問題が一定の割合で解消され、効果が高まると思われる。これらが対症療法的にではなく、体質改善的に実施できれば、大学評価の時に慌てることもなくなるであろう。また、作業負担は伴うものの、教育の改善・質の向上という形で得られるものも出てくる。三者の連動には、大学評価の時に困らないように事前に問題に対処できるという消極的意義に加えて、教育等を改善する、質の向上を図るという積極的意義も見いだされる。

このように、大学評価単独で実現できない部分を補うものとしてIR・FDを連動させるパッケージを作ることにより、大学の外的要因と内的要因の双方が結びつき、管理者と現場の距離がいくらか縮まるとともに、適切な目標設定と

その活動との整合性が図られることも期待される。大学評価の実施における評価疲れや自己目的化は、大学評価を改善や質の向上の契機として捉え直すことで、それをいくらかでも回避できるのではないか。

おわりに

本稿においては、大学が置かれている厳しい現実をふまえつつ、大学経営との関係で、大学評価の課題や可能性について検討してきた。大学評価を有意なものとするには、それに受け身で臨むのではなく、積極的に活用するという視点が求められ、そのためには学内外の諸々の現状を直視し、共通認識を持つことが必要となる。ただし、言うは易く行うは難しである。大学評価と他の施策の連動・パッケージ化の可能性を提示したが、もちろんこれにも運用上の問題は残る。この点については、萌芽状態にある実践の動向に着目したい。

最後に、本稿で十分に論じられなかった点を今後の研究上の課題をいくつか示すことで、まとめにかえたい。まず、大学職員の問題である。本稿では大学構成員として教員を念頭に論じてきた。しかし、言うまでもなく、大学職員も大学の構成員であり、厳しい状況下での今後の大学経営には大学職員の力が鍵となる。大学評価・IR・FDの連動の中にSDも組み込んでいくことも重要になってこよう。また本稿においては、大学評価を大学経営に活かす具体的な活用方法等、国の政策としての両者の関係、制度全体としての問題については検討できなかった。これら点については、稿を改めて検討したい。

〔註〕

- (1) 第1世代は「チャータリング」、第2世代は「行政型」および「アクレディテーション型」である（金子 2000：22-25頁、村澤 2014：174頁）。
- (2) この他にも、既存の大学間格差の正当化に繋がる可能性、成果に対する大学外の要因（例えば、教育成果に対する家庭環境や本人の資質の問題）の影響、大学評価における無批判なグローバル化への追従の危険性なども指摘されている（村澤 2014）。
- (3) 「大学管理」「大学運営」「大学経営」の関係については、羽田貴史が、大学管理は「大学に対する外部機関の権限関係」、大学運営は「大学内部における管理」であり「大学経営を含んでいる」と整理している（羽田 2005：32-34頁）。
- (4) ここでのFDは、日本で一般に普及している教育を中心とした解釈を念頭においている。なお、IRの詳細については小林・山田編著（2016）など参照。

【引用文献】

- ・ 江原武一「大学の管理運営改革の世界的動向」江原武一・杉本均編著『大学の管理運営改革－日本の行方と諸外国の動向－』東進堂，2005年。
- ・ 羽田貴史「大学管理運営論」有本章・羽田貴史・山野井敦徳編著『高等教育概論』ミネルヴァ書房，2005年。
- ・ 早田幸政「認証評価の現状・課題と内部質保証」『IDE 現代の高等教育』No.583，2016年。
- ・ 金子元久「大学評価のポリティカル・エコノミー」『高等教育研究』第3集，2000年。
- ・ 小林雅之・山田礼子編著『大学のIR－意思決定支援のための情報収集と分析』慶應義塾大学出版会，2016年。
- ・ 今野喜清・新井郁男・児島邦宏編『新版 学校教育辞典』教育出版，2003年。
- ・ 村澤昌崇「高等教育における評価の動向・課題」『大学論集』第46集，2014年。
- ・ 西郡大「確実な計画達成と評価を支援するためのIR－佐賀大学の事例－」『IDE 現代の高等教育』No.583，2016年。
- ・ 沖裕貴・井口不二男・新野豊・浅野昭人・南浦秀史・陰山賢博「教育改革総合指標（TERI）の開発－FDの包括的評価を目指して－」立命館大学大学教育開発・支援センター編『立命館高等教育研究』第8号，2008年。
- ・ 齊藤貴浩「高等教育の評価」早田幸政・諸星裕・青野透編『高等教育論入門』ミネルヴァ書房，2010年。
- ・ 山本眞一「大学評価を考える視点」『高等教育研究』第3集，2000年。
- ・ 山岡徹「組織変革マネジメントの再考－環境適応志向の組織変革マネジメントへの問題提起－」『横浜国際社会科学研究所』第11巻第1号，2006年。