

大学評価制度充実に向けての一考察

～評価する側・される側～

文教科学委員会調査室 せき よしひ こ
関 喜比古

1. はじめに
2. 大学評価制度の現状
3. 評価する側・される側の論理
4. 大学評価制度を充実させるための諸課題
5. 大学評価制度の将来展望
6. おわりに

1. はじめに

大学評価は、我が国高等教育の発展や国際競争力向上の鍵を握っている。また、大学評価は、構造的には初等中等教育の評価の基盤の上に成り立つが、逆に、大学評価の在り方が初等中等教育の評価を左右するという側面も有している。このように、我が国の発展・向上の視点からも、我が国の高等教育全体の振興の立場からも、大学評価制度は重要な意味合いを持っている。大学が「知の創造と継承」というミッションを果たしていけるよう、日本の大学評価制度の現状と今後の方向性について、考察してみたい。

2. 大学評価制度の現状

(1) 大学評価の定義

大学を評価する目的は、大学の自己改善努力を支援したり、大学への資源配分の決定に資するなど多様であるが、評価主体別には、以下の3つに分類できる。

自己点検・評価	：各大学がその理念・目標に照らして自らの活動状況について点検・評価
外部評価	：大学によって選任された当該大学以外の評価実施者が評価
第三者評価	：当該大学から独立した第三者が専門的・客観的な立場から評価

(2) 認証評価制度の概要

認証評価制度は、先進主要国において、大学評価が改革のための重要な取組として位置付けられていることを踏まえ、平成14年11月の学校教育法の改正により導入された¹。

平成16年度から、国公私立すべての大学が、その教育研究活動の状況などについて、定期的に、文科大臣の認証を受けた第三者評価機関（認証評価機関）による評価（認証評価）を受けるものとされた。認証評価機関が行った認証評価の結果が公表されることにより、大学が社会による評価を受けるとともに、認証評価の結果を踏まえて大学が自ら改善することを促すものであり、大学の教育研究活動の質の向上を図ることを目的としている²。

現在行われている認証評価制度のあらまは、下記及び表1～4に示すとおりである。

- ・評価対象 すべての大学、短期大学、高等専門学校
- ・評価者 文科大臣が一定の基準に基づき認証した評価機関
認証に際して、政令で定める審議会等（中央教育審議会）への諮問が必要
- ・定期的評価 少なくとも7年ごと。法科大学院等の専門職大学院については5年ごと
- ・評価基準 認証評価機関が定める大学評価基準
- ・評価手法 機関別（大学全体の教育研究等の総合的状況）
法科大学院等の専門職大学院については、教育課程、教員組織、その他の教育研究活動を専門分野別に評価。評価結果は問わない（適格審査の実施を強制するものではない）（法科大学院のみ合否が必要）
- ・結果の取扱い 公表。文科大臣に報告

表1 認証評価機関一覧

機関別認証評価			
大 学	(財) 大学基準協会		平成16年8月31日 認証
	(独) 大学評価・学位授与機構		平成17年1月14日 認証
	(財) 日本高等教育評価機構		平成17年7月12日 認証
短 期 大 学	(財) 短期大学基準協会		平成17年1月14日 認証
	(独) 大学評価・学位授与機構		
	(財) 大学基準協会		平成19年1月25日 認証
	(財) 日本高等教育評価機構		平成21年9月4日 認証
高等専門学校	(独) 大学評価・学位授与機構		平成17年7月12日 認証
専門分野別認証評価			
法科大学院	(財) 日弁連法務研究財団		平成16年8月31日 認証
	(独) 大学評価・学位授与機構		平成17年1月14日 認証
	(財) 大学基準協会		平成19年2月16日 認証
上 記 以 外	会 計 分 野	NPO法人国際会計教育協会	平成19年10月12日 認証
	経 営 分 野	NPO法人ABEST21	
		(財) 大学基準協会	平成20年4月8日 認証
	助 産 分 野	NPO法人日本助産評価機構	平成21年9月4日 認証
	臨床心理分野	(財) 日本臨床心理士資格認定協会	
	公共政策分野	(財) 大学基準協会	
	学校教育分野	教員養成評価機構	平成22年3月31日 認証
	産業技術分野	(社) 日本技術者教育認定機構 (JABEE)	
ファッション ビジネス分野	(財) 日本高等教育評価機構		

(出所) 大学評価・学位授与機構のホームページに一部加筆

表2 認証評価機関の評価システム比較

事項	大学基準協会	大学評価・学位授与機構	日本高等教育評価機構
評価の目的	<ul style="list-style-type: none"> 大学基準に適合することをもって社会に対し質を保証 改善を継続的に支援 (「質」の内容は、使命、目的に向けた活動及び自己改善のシステムを重視) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育研究活動の質を保証 教育研究活動の改善に役立てる 国民の理解、支援が得られるよう支援 	左欄と同趣旨
評価の視点・方法 (現地調査) (特色への配慮) (助言機能) (改善策の評価)	<ul style="list-style-type: none"> 達成度、水準の2観点から評価 専門分科会、財政分科会の活用 原則1日(報告書案を事前送付) 評価の視点に必須と任意を設ける 総評の項目ごとに助言、勧告 中間報告の改善策を評価	プロセス評価、教育の成果を評価 原則3日 研究活動、正規学生以外の教育の評価は大学選択、大学独自の視点の設定 基準ごとの評価に助言的項目なし 改善策の自己点検報告書記載なし	プロセス評価 原則3日 大学独自の評価の視点を設定 基準以外に特記事項を設ける 基準ごとの評価に「参考意見」 改善策を評価
目的・目標の評価	目的・目標の適切性を評価	目的の学教法適合性を評価	目的の評価なし
教育内容・方法の評価	分野別評価の手法を導入 学習成果測定工夫を評価	学習の成果を独立の基準項目	学習成果測定工夫を評価
研究の評価	論文の発表状況、 研究費申請・採択状況	教育と関連する研究の状況	研究評価なし
管理運営の評価	教授会の役割・活動の適切性、 学内各機関の役割分担の適切性、 教学組織と法人理事会の関係の適切性	大学の管理運営体制 事務体制の整備・機能 IR体制	大学及び法人の管理運営体制の整備 管理部門と教学部門の連携
財務の評価	私学は財務比率の適切性を評価	財務基盤、監査、収支計画を評価	収支バランスを評価
会員制度	<ul style="list-style-type: none"> 「大学評価」が加盟の要件、他機関受審者も加盟申請可 評価システムは会員の合意に基づく 	会員制度なし	<ul style="list-style-type: none"> 会員資格は4年制大学であること 機構の事業に協力すること
アフターフォロー	3年後の改善勧告—再勧告	不充足の基準を追評価 重要事項の変更届け	不充足の基準を再評価 重要事項の変更届け 基礎データを毎年提出
大学院の扱い	学士課程基準、大学院課程基準、 専門職大学院基準をそれぞれ別建て	大学評価基準の中の教育課程の基準を学士、修士、博士に区分している。	基準の体系としては学士課程と大学院課程の区分なし
自己点検・評価	自己点検評価体制、評価結果の活用 定期的第三者評価(単独の評価項目)	<ul style="list-style-type: none"> 自己点検評価体制、資料・データの整備 評価結果の活用 学生、部外者の意見反映 第三者検証、公表 	<ul style="list-style-type: none"> 恒常的評価体制及び改善システムの有効性 第三者検証

(出所)「認証評価に関する調査研究」(日本高等教育評価機構)(平成21年3月)19、20頁

表3 認証評価機関への申請大学数

	大学基準協会	大学評価・ 学位授与機構	日本高等教育評価機構	計
平成16年度	34	—	—	34
平成17年度	25	4	8	37
平成18年度	47	10	16	73
平成19年度	54	38	38	130
平成20年度	44	11	58	113
平成21年度	57	37	72	166
計	261	100	192	553

(出所) 各認証評価機関のホームページより作成

表4 評価手数料(大学基準協会の例)

大学評価	
1 大学	2,000,000 円
1 学部あたり	500,000 円
1 研究科あたり	500,000 円
短期大学認証評価	
1 短期大学	1,500,000 円
法科大学院等専門職大学院認証評価	
1 研究科又は1 専攻	3,000,000 円

計算例①—正会員A大学の場合

大学として		=2,000,000 円
3 学部設置	500,000 円×3 学部	=1,500,000 円
3 研究科設置	500,000 円×3 研究科	=1,500,000 円
	合計	5,250,000 円 (消費税込)

計算例②—非正会員B大学の場合

大学として		=2,000,000 円
3 学部設置	500,000 円×3 学部	=1,500,000 円
3 研究科設置	500,000 円×3 研究科	=1,500,000 円
1 年間の正会員費	700,000 円×5 年間	=3,500,000 円
	合計	8,925,000 円 (消費税込)

※大学評価・学位授与機構は独立行政法人という性格上、会員制度を持っていないが、他の2機関には会員制度がある。

(出所) 大学基準協会のホームページより作成

ちなみに、「教育振興基本計画」の中で大学評価に触れている部分は、次のとおりであり、評価の根本的な意味を、大学教育の質の向上とその保証を推進するためのものであると指摘している。

教育振興基本計画に記述された大学評価

⑤ 大学教育の質の向上・保証を推進する

高等教育の量的拡大や多様化の一層の進展を踏まえ、学習者の保護や国際的通用性の観点から、高等教育の質を保証する取組を推進する。その際、個々の機関の設置目的や使命等も踏まえ、それぞれの機能や役割に則して多元的な評価が行われるよう留意するとともに、個別の大学等の枠を超えた質保証の体制や基盤の強化を促す。

また、大学等の設置認可や認証評価制度、情報公開を含めた包括的な教育の質保証の在り方について、中央教育審議会において検討し、認証評価制度の第2サイクルに向け、必要な措置を講じる。

【施策】

- ◇ 事前評価の的確な運用（略）
- ◇ 共通に身に付ける学習成果の明確化と分野別教育の質の向上（略）
- ◇ 大学評価の推進

大学評価システムの確立・定着に向け、認証評価（機関別、専門職大学院専門分野別）、自己点検・評価、分野別評価等の大学評価に関して、大学等と評価機関が行う効率的な評価方法の開発等を促すとともに、参考となる多様な事例を集積・提供すること等により、認証評価等の大学評価の充実と教育の質の向上を図る。あわせて、認証評価等の大学評価による評価結果や、例えば、教員数、学生数、教員の研究業績等の大学情報を積極的に提供するように促す。

（傍線部筆者）

（出所）教育振興基本計画 32、33頁

（3）国立大学法人評価の概要

平成16年4月1日から法人化した国立大学は、教育・研究の質や業務運営、財務内容について、6年間の中期目標とそれを達成するための中期計画を立てて、評価を受ける仕組みになった。

具体的には、目標の達成度が5段階で評価され、その結果は国から配分される運営費交付金の一部に反映される。目標の設定や計画の認可には文科省も関与するが、実質的には大学の立てた目標と計画（いわば「マニフェスト」のようなもの）が評価の基となっている。そのため目標が低ければ達成度は高くなり、目標が高すぎれば達成度は低くなりかねないという“自家撞着”を抱えている。

第1期6年間の国立大学法人に対する教育・研究面の評価は、国立大学法人評価委員会の要請で大学評価・学位授与機構が担当した³。

国立大学法人評価は、平成22年度から第2期に入ったが、第1期の成果と問題点の検証、第2期の制度設計の検討が続いている。

なお、法人化そのものの評価や、教育・研究の評価を担当した大学評価・学位授与機構自体も、①国が実施機関を競争的に決定し事業規模は縮減する、②ガバナンスの強化・資

金の流れを透明化すると指摘されるなど、事業仕分けの対象となっている。

3. 評価する側・される側の論理

(1) 評価機関側の意見

日本高等教育評価機構の原野幸康専務理事は、「私は評価機関の役割を“窓拭き”と表現するのですが、ガラスが汚れ、また曇ってしまっていて中がよく見えない。そのガラスをきれいにすることによって、大学の中身、つまり特徴や強みといったものが見えるようにするという事です。われわれは当面の間、学校法人の窓拭きに徹することで、中身の整理・整頓のための刺激剤であらねばならないと考えています。」と述べている⁴。評価する側のスタンスをまことに言い得て妙ではないか。

また、大学評価・学位授与機構による認証評価事業に参加した千葉大学文学部の土屋俊教授は、大学への訪問調査は得るものが多いとして「学生・卒業生との面談から得た情報が、大学側が十分に認識していないセールスポイントを知らせてくれることすらあった。」

「認証評価はまさに、大学の教育の質を保証するものであるので、大学が何をしたかという情報以上に、学生がそれをどう感じたかという情報は貴重であり、それをもっと評価側に伝達してほしい。」(傍線部筆者。以下同じ。)と望み、また、ピア・レビュー(同業者評価)の意義をもっと強調したいとして「認証評価は本質的にピア・レビューである。ピア・レビューは、完全な第三者評価ではない。大学教員や研究者などが評価側に立ち、大学について評価しているからである。ピア・レビューが社会的に認知されるためには、評価担当者がピア(「仲間」)の中からはか得難いという事実、ピアでないとは理解できない側面がほとんどであること、そして、その結果がたんなる仲間褒めにおわらず、大学コミュニティそのものの社会的価値の向上に帰結することが必要である。」とも述べている⁵。筆者もピア・レビューの価値を認めるにやぶさかではないものの、その正当性を無批判に信奉するのは、社会的に見てフェアでなかろう。

さらに、国立大学評価委員会の委員である読売新聞の勝方信一東京本社編集委員(当時)は、「ヒアリングや大学訪問で分かったのは、我々が大学を評価するのと同様に、いやそれ以上に、大学内で評価セクションとそれぞれの部局との間で評価をめぐる“闘争”のあることだった。厳しく迫る評価セクションと、切り返す部局。そこに生まれる緊張感が、大学をよくしていく、そう信じたい。」「厳しい指摘は嫌がられるのかと思っていたが、案外そうでないことを知った。こちらの指摘を、「評価委員がこう言っていた」と、学内を引き締める材料にするケースもあった。」と述べている⁶。評価制度が入ることで、大学内部でも競争原理が働き、とかくぬるま湯に浸りがちであった大学人の間にも、仕事への意欲と責任感が生じてきたのであれば、もって評価側の労を多とするものである。

(2) 大学側の意見

桜美林大学の潮木守一招聘教授は、気になることとして「この大学評価はあくまでも、大学の「外形」の評価だという点である。端的に言えば、どれだけ大学の施設が整い、一流教授をそろえても、肝心の学生が授業中居眠りをしたり、携帯で遊んでいたら、意味が

ない。肝心な点は学生本人が、何をどの程度学んだかである。ところが、この認証評価制度では、こうした観点での評価・証明が抜けている。いま必要なのは、学生が何を学んだのか、それを公平に評価する仕組みである。きちんと学んだ学生には、そのことをきちんと証明してやる必要がある。」「大学の認証評価制度がなければ、困るのは卒業生である。いずれは卒業生が卒業証書を就職先に提出した時、その大学が正式の大学かどうか、確認しなければならない時代がくる。とくに海外の企業に勤めるような場合には、その必要性は高まる。…だからこの七年に一度の認証評価は、今いる経営者や教員や今の在学生のためでなく、その大学からの卒業生の利益を保護するために必要である。」と述べている⁷。あくまで“学生あつての大学である”という、まさに正鵠を得た意見と感ずる。

次に国立大学法人評価に関し、岐阜大学前学長の黒木登志夫氏は「国立大学の評価で、われわれが最も気にしているのは、「評価結果を次期中期目標期間における運営費交付金の算定に反映させる」と明言されていることである。効率化係数による年1%減だけでも大変なのに、評価によってそれ以上に運営費交付金が減額されたら、教育と研究の質は保証できなくなるであろう。」と述べ、続けて「誤解がないように付け加えれば、評価で運営費交付金を決めるのを一方的に悪いといっているのではない。それが本当にできるようなシステムになっているか、そして、それだけの覚悟で評価できるかという問いである。」と念押ししている⁸。ついては、今般の第1期期間評価の確定を受け、第2期の評価に際して、評価結果の運営費交付金への反映や、その算定方法等を検証する必要がある。

また、今回総合大学としては実質トップの評価を得たと言ってよいお茶の水女子大学の耳塚寛明副学長は、「私は評価結果を見た後に次第に腹が立ってきた。それは評価結果に基づく、運営費交付金配分への評価反映分の金額が、信じられないくらい低額であったためである。私の勤務する大学は評価点で第5位であったが、評価反映分は300万円に過ぎない。しかも、評価反映分は原資は各国立大学法人が出資しているので、実際に手にした交付金増加額は、数十万円に過ぎない。これでは、法人評価にかけたコピー代にすら遠く及ばない。」と慨嘆している⁹。

同様の指摘は、徳島大学の青野敏博学長の「評価結果を運営費交付金の額に反映するという当初の計画は、暫定評価による交付金への評価反映分でみる限り微々たるもので、ほとんど配慮されていない。細かく査定をしないことは大学に好都合な面もあるが、6年間の最終確定評価に対しても同様な取り扱いであると、努力への意欲をそぐ恐れがある。」にも見られる¹⁰。

つまり、中期目標期間の評価では高評価を得ても、運営費交付金への反映分はわずかな金額となったため、現場では評価対応に当たった教職員の徒労感を生んでいるということだろう。

さらに、国立大学法人の教育研究活動や業務運営について、文科省が具体的な数値で総合評価を行い、その結果を発表したことに関し、精神科医で国際医療福祉大学の和田秀樹教授は、「最大の問題点は、3月の発表以来いまだに評価基準や具体的な評価方法が明らかにされていないことだ。評点のみが独り歩きし、何を基準に、どんな成果でいかなる評点が見られるのかが、現時点では明らかになっていない。

実際のところ、今回は教育内容や研究業績の優劣の評価ではないようだ。各大学の中期目標計画に照らし合わせ、2004～07年度の取り組みを個別に評価した、と発表しているだけである。この文面を読む限りでは、目標や計画が高邁なものであっても、達成度が低ければ悪い評価がつくようにも読める。つまり、客観基準でもないものをいたずらに発表し、さらに交付金に影響を与えると表明するのはいかがなものだろうか。と述べている¹¹。

総じて、評価される大学側は、学校教育法によって実施が義務付けられている認証評価及び自己点検・評価に（国立であれば）国立大学法人評価も重なるため、各作業に大学全体で相当数の時間とマンパワーを費やしており、これが大学本来の教育・研究業務に多大な影響を及ぼしていると認識しているようである。

4. 大学評価制度を充実させるための諸課題

(1) 評価の評価

東京大学の天野郁夫名誉教授は、認証評価制度は、もともと「開放的で進化する」システムとして構想されたものであるとして「改革・改善は、システム自体の中に組み込まれたものでなければならず、そのためには評価をする側と受ける側との開放的な対話とコミュニケーションが、何よりも重要である」、「その前提となるのは、評価機関の側の組織的な情報収集と調査研究であり、それを通しての評価を受ける側の、評価に対する「評価」のフィードバックである」と述べている。

また、「制度の技術的、方法的側面だけでなく、制度自体の妥当性についても、検討が必要とされる。ヒト・カネ・トキという限られた資源の、少なからぬ投入を大学と大学人に求めるこの制度は、効率・効果という点で妥当なものになっているのか。費用対効果はどうか。また、評価を受ける大学や大学人の側から、また一般社会から信頼される、公平で公正なシステムになっているのかどうか。「評価の評価」が必要なときがきているのではないかと提言しているが¹²、そのための具体的な仕組みは示されていない。

(2) 大学の姿勢

さらに同教授は、評価を受ける大学・高等教育機関側に「認証」評価機関を代理者とする文科省によって「評価される」という「受動的」な認識が一般的であるとして、「大学が評価という行為や仕組みを、経営システムの一部に有機的に組み込む以前に、つまり「自己評価」が組織や慣行として形成され、定着する以前に、「自己評価」までが「認証評価」の一部として、外側から強られる形で、評価の制度化が始まってしまったのである。」

「このことは、多くの大学で、認証評価の前提となる自己評価の作業が、「受動的」で「非自発的」に行われていることを示唆している。膨大な資料を集めて分析し、記述した「評価報告書」は、それを作ることで自身が目的化し、その過程で得られた問題意識や知見、さらには認証評価の結果を、自大学の教育研究活動や大学経営の改善にどう結び付けていくかにまで、思いをめぐらしている大学は、まだごく限られているとみてよいだろう。」として、5年目（当時）を迎えた認証評価制度の現段階でもっとも重要とされているのは、評価を受ける大学自身の自己反省であると分析している¹³。

少子化による大学淘汰時代を迎えた今日、全国の大学人には自己評価すること、他人から評価されることに対する、より積極的な姿勢が求められるのではないかと。

(3) 国会での議論

認証評価について、第 166 回通常国会の参議院文教科学委員会で、文科省の清水潔高等教育局長（当時）は、「現在、認証評価機関といたしましては三つの機関が認証されています。一つは大学基準協会、もう一つは大学評価・学位授与機構、そして日本高等教育評価機関でございます。また短大については短大基準協会とか、三つの別な評価機関がございます。」と述べている。

続けて、認証評価機関の評価委員の構成及び人数については、「評価委員は大学の関係者、民間企業の関係者、公認会計士、あるいは報道関係者等の大学の教育研究活動あるいは運営に関して識見を有した者によって構成され」、「その他、それぞれの機関の中に、専門分野ごとの評価をお願いするという観点から、大学の教員を中心にしたいろいろな専門家の協力を仰ぐという形で、… 大学基準協会では 688 名の評価委員が、大学評価・学位授与機構においては 117 名の評価委員が、日本高等教育評価機構では 92 名の評価委員がその評価に参画、御協力いただいております」と説明している。

さらに、「認証評価の制度というのは、各認証評価機関は、それぞれがそれぞれの認証評価の方針に基づいて、評価の基準あるいは評価の方法はそれぞれの機関が定める、こういうふうな仕組み」であるとし、「したがって、… それぞれの認証評価機関の評価基準、評価方法によりまして行われた評価の結果を社会一般に公表する、そして大学へ通知する、当該大学に通知するということによりまして、まず大学が社会による評価を受ける、そして評価結果を踏まえて自らの改善を図っていく」ことを目的としていると述べている。

最後に、評価結果の予算への配分については、「複数の認証評価機関が自ら定める評価基準について行うということから申し上げますと、私学助成を含め、大学に対する予算配分に直ちに活用する仕組みとはされていない」としつつ、「ただ、… 国立大学法人につきましては、正に確実にその事務事業を行うということで、通常の私立大学とは異なる、例えば中期目標の付与、中期計画の認可等々、… 認証評価とは別途に大学法人評価委員会による評価が行われ、大学法人評価委員会が評価を行うに当たっては、その専門的な教育研究にかかわります内容についての評価は、評価機構、独立行政法人でございますが、評価機構が行った評価を尊重しなければならないということが国立大学法人法に明定されているところでございます。そういう意味で、国立大学法人については、その国立大学法人という性格から、正に評価を法人評価委員として評価委員会が評価を行い、その評価を基に例えば資源配分も法律によりまして一定の検討が法律上は要請されている」と答弁している¹⁴。

一方、政権交代後の第 174 回通常国会の衆議院文部科学委員会で、文科省の鈴木寛副大臣は、「今大学が評価疲れを起こしているということは、本当に多くの関係者から指摘をされている」との認識を示しつつ、その原因として「大学への評価については、制度上、自己点検・評価、外部評価、それから大学設置認可の審査と認証評価というのがございます

が、さらに、国立大学法人につきましては、国立大学法人評価、これも年度評価と中期目標期間評価というものが求められております。

さらに、国立大学法人評価については、総務省に置かれている政策評価・独立行政法人評価委員会が国立大学法人評価委員会に対して意見を述べるができるということになっておりまして、業務運営に関してさまざまな観点からのさまざまな多くの指摘がされておりまして、こうしたことに一つ一つ対応していかなければいけない。もちろん、この評価の重要性を否定しているわけではございませんけれども、その業務というものが過重になっているということは事実だと思います。

加えまして、独立行政法人と同様に、教育研究面以外の財政面、運営面について関係省庁からさまざまなチェック等々が行われておりまして、例えば繰越承認時のいろいろな協議でありますとか、官民競争入札の上での調査だとか、それぞれ大事な評価だとは思いますが、評価をされる側からすれば、それに一つ一つ対応していかなければいけない、こういったある意味での合成の誤謬とも言える状況になっているというのが実態だという声が大変強く寄せられております」と答弁している¹⁵。

政治主導を掲げる民主党の文科副大臣が、あえて“合成の誤謬”という言葉で大学評価の現状をとらえていることは、極めて注目に値する。

(4) 大学間の能力差の是正策

国際日本文化研究センターの猪木武徳所長は、国立大学法人の第1期6年間の中期目標・計画の達成度と成果についての評価が出そろったことに関し、「良好な評価を受けた大学と改善を求められた大学を比べると、大都市と地方というコントラストが歴然としていることがわかる。(同じ国立大学法人であっても) 東京大学をはじめとする大都市部にある旧帝国大学系の「強い大学」が概して高い評価を受け、国立大学法人となった(いわゆる旧来の地方大学である) 地方の「弱い大学」の評価は芳しくない。」(括弧内筆者) とし、その理由として、「1990年代中葉に始まる「大学院重点化」によって、「強い大学」が「弱い大学」から人材を引き抜いたことが主な原因と考えられる。また、科学研究費を「強い大学」に集中的に配分するという政策も影響した。その結果、地方の大学は、研究・教育面でますますハンディを負わされ、地域が必要とする人材を育成するためのお金も教育者も不足するようになった。」と述べている¹⁶。

大学間の能力差の是正策については、国立大学財務・経営センターが翻訳・発行した海外論文の中に、「教育機関とその能力には差があり、こうした格差への対応にあたっては、資格要件に差をつけたり、限度額を設定したりということで広く門戸を開くように求められることが避けられないかもしれない。または、能力に差がある教育機関の間でより公平な対応を図るため、能力の低い教育機関への補償メカニズムが要求される可能性もある。例えば、インドネシアでは、教育機関の現実の能力差に基づいて、競争を3段階に分けて大学に資金を提供している。こうした設計内容は、最強の教育機関がすべての資金を獲得してしまい、相対的に弱い教育機関が競争から取り残されて、品質向上を図るための重要な公的投資財源を利用できないといった事態を防ぐのに役立つ。中国における最近の高等

教育プロジェクトでは、競争力の高い最強の大学は、カリキュラム改革資金を獲得する条件として、貧困地域に位置する弱い大学とパートナーシップを組むことを要求されている。」という記述が見られる¹⁷。

世界トップレベル研究への支援も大切ではあろうが、大学間の力の差が歴然とある以上、全国一律に大学の“市場化”を強制することなく、我が国高等教育全体の“底上げ”を図っていくための何らかの工夫が求められるのではなかろうか。

(5) 質保証のフレームワーク

中央教育審議会大学分科会は、「大学の質保証システムの現状と課題」（平成 21 年 3 月 10 日）の中で「認証評価を行うために認証評価機関が定める基準（大学評価基準）の内容は、制度上は設置基準に適合しなければならないとされているが、大学評価基準に設置基準の条項ラベルの事項をどの程度盛り込むかは、認証評価機関の任意とされている。したがって、認証評価では、設置基準の全般にわたる適合性が必ずチェックされるという仕組みとはなっていない。」と指摘しているが、適合全般にわたる適合性のチェックをすべきは当然であろう。

まずはその上で、認証評価機関の評価基準の独自性、特徴等が明確にされ、その観点からの評価が、万全になされるべきではなかろうか。

この点に関し、千葉大学普遍教育センターの前田早苗教授は、「大学の質保証における認証評価が果たすべき役割について」と題する論考において、表 5 を示しつつ、大学評価基準に対する適合・不適合が、設置基準によるものか、認証評価機関独自の基準によるものかが明確でないことが、大学の質を保証する観点からどのように問題であるかが明らかでない（B 大学と C 大学の違いがわからない）とし、「認証評価機関が、評価の最後に認定行為を行う評価方式として文科大臣に認証されていることからすると、認証評価機関に認定されることをもって質が保証されると考えるのが穏当であろう。」「問題は、適合することが質の良い大学であることを保証できるような基準をどのように設定するかであり、設置基準と認証評価機関独自基準がそれぞれどのような役割を果たすことができるのかが重要である。とりわけ、認証評価は、大学の自己改善を促し、教育研究の質の維持向上を図るために導入された制度であることから、設置基準のチェックに終始することなく、教育研究の質の向上を促せるようなものであるべきであろう。」と述べている¹⁸。

表 5 質保証のフレームワーク

	設置基準	認証評価機関 独自基準	当該評価機関の 結果	認証評価制度に おける質保証
A 大学	適合	適合	認定	○
B 大学	適合	不適合	不認定	× ?
C 大学	不適合	適合	認定	○ ?
D 大学	不適合	不適合	不認定	×

(出所) 前田早苗「大学の質保証における認証評価が果たすべき役割について」

『大学評価研究』第 8 号 (大学基準協会) (平 21.7) 56 頁

5. 大学評価制度の将来展望

(1) 大学評価のジレンマ

認証評価制度を導入した際の文科大臣であった新国立劇場運営財団の遠山敦子理事長は、「日本の大学評価のシステムは、今後とも進化し、その影響力を拡大していくことは間違いないであろう。コミュニティとしての大学人自身による大学の質の保証と向上のため、そして、大学を支える社会に対する説明責任を全うするため、大学評価のもつ意義は大きい。」とした上で、「しかし、これからの大学評価のあり方を考える際には、いくつかのことに注意が必要である。

一つは、評価には必ずコストがともなう、ということである。「コスト」は、手間隙とか時間とかの言葉に置き換えてもよい。

コストをかければ、ある程度評価の精度は上がるかもしれない。しかし、仮に、日本の社会が大学そのものを維持するために支払うコストが一定だとすれば、評価にかかるコストを上げれば、その分教育研究に直接かけるコストが減るという関係にある、ということに注意が必要である。評価の「限界効用」は必ず逡減する、ということも、まず間違いないであろう。評価にどの程度のコストをかけるべきか、大学人の知恵が問われている。

もう一つは、評価にどんなにコストをかけても、評価には必ずリスクがともなう、ということである。「リスク」は、欠陥とか不十分さといった言葉に置き換えてもよい。我々は、いくら精度を高めても、評価が不完全でしかあり得ないことを十分承知しているはずであるにもかかわらず、その結果が出るとそれが万能であるかのように錯覚しやすい。ことに、ランキングのようなわかりやすい形でその結果を示されると、容易にその結果を過大視してしまう傾向がある。しかし、そのような錯覚のもとに事を進めると、大きな過ちを犯すことになる。

評価の結果をどう受けとめ、活用していくか、社会の知恵が問われている。

大学評価に過大な期待を抱くことなく、しかし、大学評価の重要性を忘れることなく、私たちはそのシステムを磨きあげなければならない。ルーズな評価も精緻すぎる評価も、大学の自殺行為である。そのためには、繰り返しになるが、試行錯誤の積み重ねという経験と、そのための時間が必要である。角を矯めて牛を殺すことがあってはならない。

結局のところ、大学評価のシステムとは、評価それ自体よりも、自らを評価に耐え得るものにしようとする各大学の努力と、評価結果の公表による社会的な評価を引き出すことにより、大学の質的向上をもたらすことに意義があると考えられるべきではないか。」と述べている¹⁹⁾。

費用対効果の面だけからとは言わないまでも、評価そのものの効果の限界を認め、むしろ評価による大学のチリング・エフェクト（萎縮効果）に期待しているとも受け止められかねない指摘をせざるを得ないことは、元大臣も予想していたとはいえ、大学評価制度がなかなか“描いたロードマップ”どおりには進んでいないということであろう。

(2) よりよい評価のための具体策

一橋大学大学院経済学研究科の荒井一博教授は、大学評価に関して注意しなければなら

ない点として、①「仲間ぼめ」を避けるため第三者が評価すること、②同一機関の評価者は毎回交替すべきこと、③複数（三つないしは四つ）の評価機関が評価を行いその結果を公表すべきこと、④客観的な評価基準を公表しなければならないこと、⑤評価者は匿名であってはならず、被評価者は不当な評価に対しては異議申し立てが可能でなければならないことを挙げ、特に④の評価基準の公表については、「評価が行われているのに何が評価されているのか知らないということは悲劇である。しかし現実には、一般企業の成果主義賃金制でそういうことが起きている。これが労働者の労働意欲をいかに歪めているかを考慮すべきである。大学という組織に関する評価は、労働者という個人に関する評価よりは基準が設定しやすい。なぜなら、組織に関しては客観的かつ比較可能なデータがそろえやすいからである。」としている²⁰。

また、前記の黒木前学長は、今後のよりよい評価のために、①評価は前向きでなければならないこと、②安易な量的評価を行うべきではないこと、③達成度評価の基準となる中期目標を簡略化し、評価対象としての重点目標をはっきりさせるべきこと、④評価される側の労力を最小にするような方策を採ること、⑤評価委員会は、第2期中期目標の評価方針について再検討し、よりよい評価システムの構築に向けて、評価のグランドデザインを策定すべきこと、の5点を挙げている²¹。

なお、国立大学法人評価については、平成22年6月28日に行われた国立大学法人評価委員会総会において、「第1期中期目標期間における実施状況を踏まえ、評価方法、対象、必要書類等の見直しを行い、その際、評価に係る事務負担の軽減に配慮する。今回の改善は、第1期に各法人において評価の実施体制がほぼ整備されたこと等を踏まえ、法人の自主性・自律性を尊重しつつ、教育研究の特性や評価負担の軽減に配慮し、より効率的な評価とするものである。「評価文化」が定着しつつある中、各法人には、評価の重要性の否定や後退につながるものがないよう、改善の趣旨を踏まえた着実な自己点検・評価の取組が求められる。」とされている²²。

6. おわりに

満鉄初代総裁や東京市長を務めた後藤新平は、死の間際に「金を残して死ぬものは下、仕事を残して死ぬものは中、人を残して死ぬものは上」という言葉を残したという²³。

これからの日本の進路を考えると、天然資源に恵まれぬ我が国は、やはり“人材立国”、“知財立国”を志向していかざるを得ないだろう。（独）日本学術振興会の小野元之理事長も、「知識基盤社会である二十一世紀に、日本が引き続き成長力を高め、国際競争に打ち勝つためには、絶え間なくイノベーションを起こし、最先端の研究開発を担える世界トップクラスの人材と、それを支える多数の高レベル人材の育成が急務」、「今こそ大学版・米百俵政策を推進し、予算も含めて教育政策の重点を大学に移し」、「集中的に大学教育を充実させることが必要」と提唱しているが²⁴、問われているのはその具体策である。

つまり、高等教育機関の質を担保・向上させることは、我が国が国際社会で生き延びていくための喫緊の課題であり、今こそ国家戦略としての大学・大学院政策の確立と、そのための財源確保策が求められている。

その一助に、大学評価も寄与しなければならない。

高等教育も畢竟「ひと」が管理運営している営為であり、大学評価とは大学の教育・研究実践を神ならぬ身の「ひと」がチェックするというシステムである。このことからかんがみて、高等教育の当事者や大学評価の関与者は、真理に奉仕するアカデミアの人間としての批判精神を失わず、謙虚かつ真摯に大学評価という難題に取り組むべきであろう。

-
- ¹ 認証評価制度を導入した第155回臨時国会における「学校教育法の一部を改正する法律案」（閣法第4号）審査の際、参議院文教科学委員会で付せられた附帯決議のうち、認証評価制度に係る部分は、次のとおりである。
- 三、認証評価制度の導入に当たっては、大学の個性・理念を損なうことのないよう、公正、妥当かつ透明性のある評価を確保するとともに、すべての大学が適正に評価を受けることができるよう、認証評価機関の整備充実に配慮すること。また、評価機関を認証する際の基準を明確にし、多様な評価基準・評価手法を持つ複数の評価機関が活動できるよう努めるとともに、評価が与える社会的影響を認識しつつ、評価の在り方についても必要に応じ見直しを行うこと。
- 四、認証評価結果の公表等大学に係る情報公開については、大学に求められる公共性にかんがみ、これに積極的に取り組むこと。
- ² 鈴木勲編『逐条学校教育法 第7次改訂版』（学陽書房）（平21.11）951頁
- ³ 文科省は、大学共同利用機関である大学評価・学位授与機構を、国立大学とともに平成16年度から独立化した。国立大学法人の教育研究面の評価を行わせ、その評価結果等を基に省内に置く国立大学法人評価委員会が総合的に行う評価の結果を大学への運営費交付金に反映させている。
- ⁴ 「ミッションを重視した評価で個性を引き出す」『ナジックリリース』第12号（平17.5）
- ⁵ 土屋俊「機関別認証評価に参加して」『IDE現代の高等教育』（平20.10）41頁
- ⁶ 勝方信一「大学は体の絞れたアスリートになった」『IDE現代の高等教育』（平19.5）42頁
- ⁷ 潮木守一『大学再生への具体像』（東信堂）（平18.7）218、219頁
- ⁸ 黒木登志夫『落下傘学長奮闘記』（中央公論新社）（平21.3）91、92頁
- ⁹ 耳塚寛明「国立大学における評価の功罪」『月刊高校教育』（学事出版）（平22.6）18、19頁
- ¹⁰ 青野敏博「国立大学法人化を考える②」『日本経済新聞』（平22.3.29）
- ¹¹ 和田秀樹「大学評価の基準が分からない」『産経新聞』（平22.5.11）
- ¹² 天野郁夫「認証評価の現段階」『IDE現代の高等教育』（平20.10）9頁
- ¹³ 天野前掲9、10頁
- ¹⁴ 第166回国会参議院文教科学委員会会議録第6号6頁（平19.3.29）
- ¹⁵ 第174回国会衆議院文部科学委員会会議録第12号19、20頁（平22.4.16）
- ¹⁶ 猪木武徳「地方分権の核心は人材にあり」『産経新聞』（平22.2.19）
- ¹⁷ 『高等教育財政におけるイノベーション』（国立大学財務・経営センター）（平19.12）15頁
- ¹⁸ 前田早苗「大学の質保証における認証評価が果たすべき役割について」『大学評価研究』第8号（大学基準協会）（平21.7）56、57頁
- ¹⁹ 遠山敦子『こう変わる学校 こう変わる大学』（講談社）（平16.3）200～202頁
- ²⁰ 荒井一博『教育の経済学・入門』（勁草書房）（平14.8）264、265頁
- ²¹ 黒木登志夫「評価の今後に何が必要か」『IDE現代の高等教育』（平19.5）50頁
- ²² 「第2期中期目標期間における国立大学法人評価の改善点（案）」国立大学法人評価委員会総会（第35回）配付資料2
- ²³ 「一に人、二に人、三に人」『歴史街道』（平21.2）96頁
- ²⁴ 小野元之「大学振興へ新法提言」『日本経済新聞』（平20.8.25）