

高等教育の構造変化と大学評価

金子元久

目次

1. 大学評価の社会的コンテキストと概念構造
高等教育における評価と「大学評価」
「大学評価」の概念構造
大学評価の社会的コンテキスト
 2. アメリカの高等教育構造と大学評価
適格認定制度の構造
日本における評価機能の特質
高等教育の環境変化と適格認定制度の限界
 3. 日本の高等教育構造と大学評価
戦後の高等教育と適格認定制度
日本における評価機能の特質
大学審議会の大学評価像
- 結 論

高等教育の構造変化と大学評価

金子元久*

最近数年の間に「大学評価」に関する関心が急速に高まってきた。大学基準協会〔1990〕あるいは高等教育研究者によって理論的な研究も発表されている〔慶伊編1984, 喜多村1989, 広島大学大学教育研究センター編1990〕。さらに大学審議会は大学教育改革の中核として大学評価を提唱し〔1990A〕, 評価の問題は俄に現実性を帯びてきた。

そのような議論の盛り上がりにつれて、「大学評価」という概念のもつ曖昧さも明かになってきたように思われる。特にアメリカ合衆国のアクレディテーション（高等教育機関に対する適格認定制度）制度が具体的な大学評価のモデルとしてとりあげられる場合には、アメリカ固有の高等教育構造とわが国のそれとの相違を反映して、議論に混乱も生じているように見える。

このような観点からこの論文は、第一に「大学評価」の概念構造を簡単に整理し、第二にアメリカにおける適格認定制度の構造的特質、その生成の背景と問題点を概観し、第三にわが国の高等教育の構造と評価機能の特質を分析し、さらに最近の大学審議会の提案の特徴を批判的に検討して、わが国における大学評価をめぐる議論の一つの基礎となることを目的とする。

1. 大学評価の社会的コンテクストと概念構造

大学評価における「統制」原理と「自主制」原理

本稿では、高等教育システムにおける「評価」の機能の総体として「大学評価」（Academic Evaluation）を考える。個々の教官の教育あるいは研究についての、いわば微視的にみた評価が大学評価の基礎をなしていることはいうまでもない。しかし現代の高等教育は、個々の教育あるいは研究活動が独立に存在しているのではなく、学部・学科、大学そして高等教育システムと、きわめて巨大な組織に統合され、またそれによって財政的に支えられることによって機能している。そのように考えれば、高等教育における評価の問題は、組織的・制度的側面を含めた、高等教育の全体的な構造を視野に入れて分析されねばならないことは明らかである。

ところで高等教育についてとりわけ「評価」が問題となるのはなぜか。その基本的な理由は、人間の他の形での労働と同様に、高等教育における教育あるいは研究においても、その成果をそれにいたるプロセスと結びつけて、反省する作業が必要なことだろう。そのような意味で成果を何らかの形で評価することなしには、あえて「効率的」といわなくても、「よりよい」教育や研究を行うことはできない。このような意味で、高等教育の根本的な役割である教育あるいは研究を自覚的に

*広島大学 大学教育研究センター助教授

果たすために、「評価」は不可欠である。しかし他方で、大学の活動は教育であれ、研究であれ、その成果を、単一の既成の尺度ではかることができない、という特徴をもっている。この点で、市場においてつけられる価格でその価値が一元的にはかれる商品生産との基本的な相違がある。しかもその成果をはかる尺度は、研究・教育の主体によってみいだされる。従って、その成果の評価の基準の設定自体に、その活動をおこなう主体が何らかの形で関わらざるを得ないことになる。ここに大学評価の固有の課題があるといわねばならない。

このように考えると、大学評価には二つの基本的な理念があることに気がつく。即ちひとつは、微視的に組織的にも、よりよい高等教育の機能を発揮するために、様々な手段を統制（コントロール）するための情報を得る手段として評価が位置づけられることである。これを「統制」の原理とっておこう。これに対して、いま一つは「自主性」の原理ともいうべきものである。これは評価の対象自体が、評価の基準に強く関わることに関係している。これら二つ原理を如何に調和させるかが、大学評価の具体的な形態の基本的な課題であるといってもよからう。

大学評価の概念構造

いわゆる「大学評価」の概念構造についてはすでに何人かの研究者が整理を試みている [Kogan 1989 ; 喜多村1989 ; 関1991] 。具体的な分類として取り上げられることがおおいのは、評価の対象（教育ないし研究）、および評価の単位（個人ないし、学科・学部、大学などの組織）であろう。しかし、ここではいわば評価の志向性といった観点から特に、その主体、目的、基準に着目してみたい。その三つの側面について、前の「自主性」原理と、「統制」原理に対応して、二分法で示せば、次のようになる。

	自主性	統制
主体：	自己	他者
目的：	育成	判別
基準：	内在的	外在的

第一の、評価の主体についてみれば大きく、評価されるもの自体（自己）に対して、それ以外（他者）に分けることができよう。同僚（Peer）による評価は、この中間に属するものといえるかもしれない。第二に、評価の目的は基本的に、一方で評価の対象の改善・育成即ち「育成的」である場合と、他方で一定の基準にそっているか否かを判定する「判別」の対極にわけることができる。通常の教育学の文献では指導・学習課程の途上において行われる形成的評価（formative evaluation）と、ひとつの学習単位の終わりに行われる総括的評価（summative evaluation）とに分けることが行われる。大学評価に関するイギリスあるいはアメリカの文献においても、この用語を踏襲しているものがおおい [Kogan 1989, p.13] 。しかし高等教育に関しては、育成－判別の対

比がよりの確であろう。第三に、評価の基準は一方で評価の対象が自ら設定した、即ち内在的なものによる場合と、他方で何らかの目的によって設定されたそれ以外のものに基ずく場合がある。ただしこの場合でも、評価の対象が、そのような基準の設定に主体的に加わる場合には、その中間的な形態とみなされることになる。

このような三つの側面から、高等教育制度に内在している具体的な評価の形態を特徴づけることができる。即ち、一方の極には、自らによる、育成的な目的をもつ、内在的な基準による評価をかんがえることができよう。個人のレベルでいえば、いわば教官が自から、その授業あるいは研究の内容に反省を加えて、その改善を図っている姿がイメージされる。これはいわば大学教員の専門職的性格、さらに「ファカルティ・ディベロップメント」の概念につながる。高等教育機関のレベルでは、ひとつの大学が全く独立におこなう自己評価がこれにあたるかもしれない。他方の極にあるのが、第三者による、判別目的の、外在的な基準による評価像である。個人のレベルでは大学教員の採用、機関のレベルでは、新設大学の設置認可がその例としてあげられる。しかし現実の制度としての「大学評価」は、この両極端の間で、いくつかの要素を組み合わせたものととらえることができるものと考えられる。

大学評価の社会的コンテクスト

ところでこのようにとらえた「評価」の機能は高等教育の本来の目的の達成のために常に必要なものであり、それだけなら最近のように、大学評価に急速に関心が集まることを必ずしも説明し得ない。「評価」が日本で大きな関心を集め、また他の先進工業国でも大きな問題を集めているのは、高等教育自身の構造変化が進みつつあり、その構造変化の方向が特に大学評価を必要としているからではないだろうか。この意味で、現在どのようなコンテクストで大学評価が社会的な関心を集めているかを、整理すれば次の点が重要である。

第1に、高等教育機関の発展の焦点が量的拡大から、質的な発展にうつった。同時に社会から高等教育機関に期待される役割も変化・多様化している。たとえば、経済構造の変化・技術変化によって専門教育の内容が変化せざるを得ない。また成人教育はそれに応じた学習形態を要請する。このため、画一的な規制が難しくなり、個別大学の裁量に任せる部分を多くせざるを得ない。しかしそれでも、一定の教育研究水準が維持されていることを保障しなければならない。その方法として、体系的な評価が必要となる。

第2に、そのような変化にもかかわらず、政府の政策が直接に高等教育の質的向上、多様化を促進する機能には限界がある。従って個々の高等教育機関がみずからの研究・教育機能を、自律的に強化する必要が生じている。個々の大学についてみても、大学自身がその価値を決める権威を独占している間は、その必要は強く感じられなかったが、教育・研究の両面における高等教育機関以外との競争、あるいは大学間の競争のなかで、自覚的な「経営」が不可欠となってきた。そのためには自己を評価し、努力を行うことが、一つ一つの高等教育機関、さらに社会制度としての「大学」の将来における地位を決めることになる。

第3に、財政緊縮のなかで、高等教育に対する政府支出は総額として抑制されるばかりでなく、選択性が強化されざるを得ない。従って、より効率的な研究・教育に対する優先的な資源配分の根拠として評価が必要となる。さらに一般的には、大学に対する公的資源配分の正当性の論拠を財政当局、さらに一般社会に明らかにしなければならない。そのためには大学のはたした役割を明確に論理的に示さねばならない。

総じていえば、高等教育の環境とそれ自身の構造変化を背景として、政府と大学との関係が再定義されることが必要になっている。その不可欠な一環として、大学評価の役割が期待されている。このように、(1)高等教育の質的基準の保持、(2)大学の自律的な経営能力の強化、(3)資源配分の効率化、の三つの点で大学評価が高等教育の発展に現代的な意義をもってきている。

2. アメリカの高等教育構造と大学評価

最近のわが国の大学評価をめぐる議論では具体的な大学評価の形態として、アメリカ合衆国の「アクレディテーション」(Accreditation - 「適格認定」とここでは訳す)制度が取り上げられることがおおい。そこでその制度的構造、その生成の経緯、現状での問題をまず検討する。

適格認定制度の構造

適格認定制度については、わが国でも喜多村[1990]、慶伊[1990]などによる紹介がなされている。ここでは前に設定した枠組みに関わる限りで、簡単にその機構を整理すれば次のようになろう。

ここでいう「適格認定」とは、高等教育機関ないしはその部局に対して、あらかじめ定められた教育の質的要件をみたしていると認められた場合に与えられるものである[COPA 1982, p.443]。制度上は高等教育機関が民間の適格認定団体(Accreditation Association)に対して認定(既に資格を与えられたものについては、10年ごとに再審査)を申請し、適格認定団体が審査をおこなう。適格認定の審査の具体的な過程は、①被評価校による、自己の教育目標および適格認定基準に照らしての、自己評価、②他の大学から選ばれた評価委員による評価校への訪問と報告書の作成、そして③その報告に基づいての、適格認定協会での、適格認定の当否についての判定、からなっている。

さらに、適格認定団体はその性格に応じて、大別して二系統からなっている[Young, Chambers and Kells eds., 1983 p.407]。即ち一方は一つの高等教育機関全体を対象とする「機関適格認定」(Institutional Accreditation)であって、主として合衆国の地域別に組織される地域アクレディテーション協会(Regional Accreditation Associations)と総称される団体の一つ、たとえばニューイングランド学校大学協会(New England Association of Schools and Colleges)によって行われる。他方は専門学科での教育を対象とする「専門適格認定」(Specialized Accreditation)である。これは通常、職業教育アクレディテーション協会

(Professional Accreditation Associations) と総称される団体、たとえば建築学科の場合は、全国建築適格認定審議会 (National Architectural Accrediting Board) が行う。これら二系統の適格認定団体の殆どは、中等後教育適格認定審議会 (The Council on Postsecondary Accreditation - COPA) の傘下に入っている。これによって総体として全国的な適格認定制度が成立していることになる。

このような適格認定制度は、前に述べた大学評価の志向に関する図式からみれば、どのように位置づけることができるだろうか。

まず第一にその主体からみれば、「適格認定」という行為の主体は適格認定団体であって、この点からみれば評価主体は明かに他者である。しかし、被評価機関は適格認定団体の一員であり、評価を行う側と強い共通の利益をもっているから、全くの第三者による評価が行われているわけではない。そこから「適格認定に参加する人々の構成、そして適格認定団体と個別大学との関係からいって、現行の適格認定の課程は、外部からのというよりはむしろ内部評価だと考えられるべきであろう」 [Englert 1987, p.118] という見解も生じる。さらに、適格認定団体による評価に先だって、被評価機関による自己評価 (Self-Evaluation) が行われ、その報告書が評価の基礎になるのが通例である。そしてアメリカで通常用いられる、いわゆる「適格認定」の概念は、自己評価を含めた総体を意味していることが多い。このような意味で、評価される主体自身によって行なわれる自己評価という側面をも持っている点に注意しなければならない。

第二に適格認定の目的は、再びその名称にみる限り、育成よりは判定を主たるものとみるのは当然である。実際、適格認定の過程の直接の結果は、「条件つき認定」の場合もあるとはいえ、認定の可否そのものに他ならない。特に専門適格認定の場合は、適格認定が特定の専門職へのエントリーを左右するために、判定としての性格が重要な意味をもつ。しかし、他方で機関適格認定の場合には、まず自己評価を行うことによって学内での啓蒙・経営の強化が行われるのと同時に、外部からの評価委員も助言的な役割をはたす。いわば適格認定の過程全体を通じて、被評価機関の組織的な改善・強化に寄与する、即ち育成的な機能があるといえよう。前述の中等後教育適格認定審議会 (COPA) の憲章は、「適格認定の基本的な目的は、高等教育機関あるいはその部局の教育の質を保証することと、その改善に対する助力をあたえること、の二つである」とその二重的性格を明確に規定している [COPA 1982, p.443] 。

第三に評価の基準からみれば、適格認定団体は一定の評価基準を定めていることはいうまでもなく、その意味で被評価機関に対しては外在的な基準が適用されることはいうまでもない。特に専門適格認定においては、専門教育の授業時間、教材、教官の資格、等にきわめて詳細な基準が作成されており、これが厳格に適用される [慶伊1990]。しかし他方で機関適格認定の場合には、被評価機関自身が高等教育機関としての役割、目標、理念などを明確に設定したうえで、適格認定団体がそれに照らして現状を評価するという慣行が成立している。従って、適格認定制度全体としては、外在的な基準とともに、内在的な基準をも視野に入れていることになろう。

このようにアメリカの適格認定制度は、形式的には他者主体・判定目的・外在基準の性格をもつが、実態に於いては自己主体・育成目的・内在基準の性格をも兼ねもつといえよう。しかも、機

関認定に携わる人の間ではむしろ後者こそがアメリカにおける適格認定制度の本質であるという考え方が強い。適格認定制度が大学の間で自発的に形成されたこと、そして実際の適格認定の審査が、ほとんど無給の審査委員でおこなわれていること、さらに資格審査が政府の介入を許さず、高等教育機関みずからの手で行われる点が、この意味で関係者の間では強調される。「自発性」(Voluntarism)あるいは「自律性」(Self-Regulation)がこの意味でキー概念として用いられ〔Young 1983, pp.10-11; Harceland 1983; Kells 1989, p.101〕, その根源は、例えばトックヴィルのいうアメリカにおける民主制度の思想にもとめられる〔Young *ibid.*, p.11〕。われわれの視点からみれば、そのような側面のみを強調することが、必ずしも客観的に正しいとは思われない。しかし重要なのは少なくとも、専門家がそのように強調し、また実際に適格認定に参加する人々がそのように考えていることである。そこにアメリカにおける適格認定制度のイデオロギイ的側面をみることもできよう。いずれにせよ、このような構造をもって、大学評価の統制的理念と自主的理念とを、きわめて巧妙に調和させたところにアメリカの適格認定制度の非凡さがあるといわねばならない。

適格認定制度の成立と変容

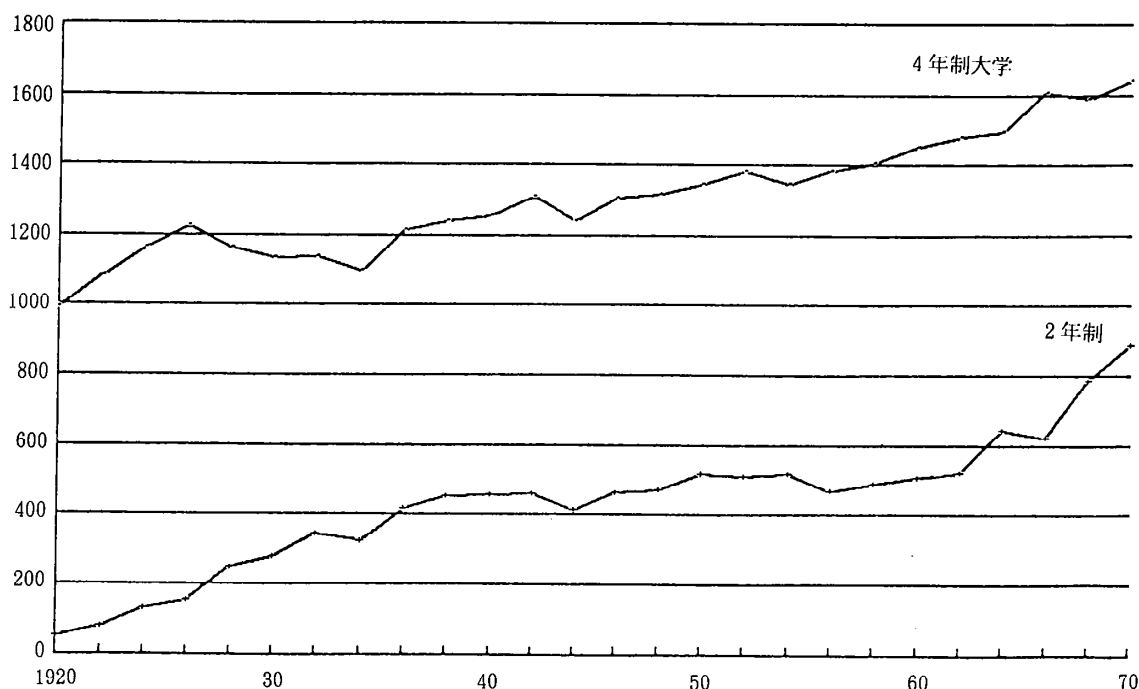
以上のような適格認定制度の二重的性格はどのようにして形成されたのか。その歴史的経緯を次にアメリカの高等教育の構造の変化との関係の観点から簡単に整理してみよう。

まず、今日の機関適格認定団体の発生は、南北戦争以後の経済発展につれて社会の流動性が高まり、専門職も発展するに依りて、特に中等以上の教育の標準化が必要になったのに対して、高等教育は憲法上は州の権限に属するために、原理的にそのような標準化の役割を政府にもとめることができなかつたことに由来している。中等教育の質的な多様性と、高等教育入学要件の不均一に対処するための、中等教育機関と高等教育機関をまじえた協議機関として、1885年にニュー・イングランド大学・中等学校協議会(New England Association of Colleges and Secondary Schools)が発足したのはこのような事情からであり、ついで各地域団体が次々に発足した〔Harclerod 1983, p.43〕。これらの団体は当然、中等学校の終了要件を最初に明確に標準化したのだが、これが次第に高等教育機関に拡大され、中西部協会は1910年に高等教育機関の資格付与基準を採択し、1913年にこれにもとずいて資格付与を行われた高等教育機関のリストを公表した。これが今日の形での機関資格付与の最初であるといわれる。〔Young 1983, p.3〕他方で、専門職の確立と地位の向上につれて、その教育訓練を一定の水準におしあげることが専門職団体の大きな課題になってくる。アメリカ医師会(American Medical Association)は、医学校の評点システム(1905年)、視察制度(1906年)を創設し、専門適格認定の先駆けとなった。これ以降、法律その他の分野で次々と専門適格認定制度が創設されていく。

ところで専門適格認定の基準が客観的でなければならないのは当然として、機関適格認定についても、中等教育との接続との関連で設定された限りにおいて、その基準はきわめて客観的・具体的でなければならない〔Bemis 1983, p.169〕。実際、1920年にアメリカ教育審議会(American

Council on Education) が作成した基準は、各地域資格団体に大きな影響をあたえたといわれるが、その内容は4年制大学、短期大学、教員養成機関の三種の機関について、客観的な最低基準を網羅したものであった。しかしこれに対して、1920年代の終わりから、このような方向に対する再検討の動きが出てくる。1936年に採択された北西部協会の方針は「教育機関は高等教育の機関としての総体的な体制によって... 各機関の施設および活動はその機関の達成しようとする目的に照らして判断される」と述べている [Young 1983, p. 7]。外在的な基準から内在的な基準への切り替えが明確に意図されたのである。ヤング [Young ibid, p. 4] はこのような変化を、この時期の教育学にける、個性と自発性を重んじる進歩主義(Progressivism)の隆盛にむすびつけて説明している。実際、このような雰囲気を反映してこの時期には大学入学資格を再び自由化する実験が行われている。また、1920年代以降には、医学を初めとして、法律、歯学、造園、図書館学、音楽、看護学、眼科学、教員養成、ビジネスなどの分野において専門適格認定が開始され [Glidden 1983, p.190]、専門教育の内容の実質的な水準保持は、専門資格適格認定制度によって担われるようになっていたことも重要な背景であったろう。しかしここで注目したいのは、1920年代から1930年代のアメリカの高等教育のマクロ的な変化を振り返ってみると、経済恐慌を反映して高等教育機関は量的にはあまり拡大せず、特に4年制大学数はむしろ短期的には減少がみられたことである(図1)。このような状況のなかでは、未認定校の認定よりも既設の大学の質的な向上、経営の安定が志向されたとしても無理ではないであろう。高等教育機関の共通の利害として、判別よりも、育成的な目的の大学評価の重要性が増したのである。機関による自己評価・審査委員の訪問・資格の認定審査という現在の機関適格認定の過程が確立したのは第二次大戦後だといわれる [Kells 1989, p.97] が、それは基本的には戦前のこのような方向での発展の延長であったとみられる。

図1 アメリカの高等教育機関数 1920-1970



戦後とくに1960年代以降のアメリカにおける高等教育の変化は、政府とくに連邦政府の役割の拡大によって特徴づけられるが、それは1952年の帰還兵士適応援助法（いわゆるGIビル）によって、兵士をうけいれた高等教育帰還に対する補助が行われたことを初めとする。その実施にともなって、連邦教育コミッショナー（Commissioner of Education）は一定の要件を備えた適格認定団体のリストを作成・公表して、それらの適格認定団体から適格認定をあたえられていることを、その補助の対象とする条件とすることが規定された〔Proffitt 1979, p.155; Conway 1979, p.152; Chambers 1984, p.247〕。その後も連邦政府の高等教育機関への財政援助は大きく拡大し、特に1972年の高等教育法改正によって連邦政府の奨学金制度が大幅に拡大してアメリカの高等教育財政の構造が大きく変化したが、ここでも上の方式は基本的に踏襲されている。戦後、適格認定団体が次第に統合され、最終的に1974年に前述の全国組織COPAに一元的に組織されるにいたったことと、このように適格認定制度が、連邦政府の施策に有機的に組み込まれたこととは無関係ではないであろう。また1970年代には一般に消費者保護の運動が広がり、州政府は低質な高等教育機関を排除する必要に迫られ、1973年には高等教育機関の設立認可（license）制度をもつ州は17にすぎなかったが、1983年には41州に達したといわれる〔Bender 1984, p.281〕。そしてその設立認可の重要な要件として適格認定がつかわれることになった。適格認定制度はこのようにして政府の高等教育財政に組み込まれたのである。

以上のような経緯を反映して、適格認定機関はその任意団体としての規定に関わらず、「半政府的」（quasi-governmental）な性格をもつという司法判断も下されるようになってきている〔Proffitt *ibid*, p.152〕。適格認定団体による認定を、このように財政上あるいは行政上の手段に組みこむことについては法理念状の問題があることが指摘され〔Proffitt *ibid*, p.148〕、カーター政権のしたでは両者を明確に分離することも提案された。しかしこれに対して適格認定団体の側が強く反対した〔Harcelord *ibid*, p.50〕ことは興味深い。少なくとも客観的にみれば、適格認定が新しい社会的・経済的価値をもつようになったのであり、それが個々の高等教育機関の適格認定への参加の大きなインセンティブになっていることは疑い得ない。そこに現在の適格認定制度の現実的な基盤があり、それゆえ適格認定団体はそのような動きを拒否しなかったとみることができる。しかし同時にそれは、適格認定制度における前に述べたイデオロギーとしての自主性原理に潜在的な矛盾が替むことを示している。

高等教育の構造変化と適格認定制度の限界

ところで、より幅広い視点からアメリカの高等教育システムをみれば、上述の適格認定制度のほかにも様々な評価機能が存在していることがわかる。アメリカの高等教育財政のひとつの大きな特徴は、連邦政府の研究資金交付による高等教育機関への財政的寄与が大きいことだが〔金子1990〕、それは研究者個人のみならず高等教育機関への評価が、公的財政資金の分配に大きな役割をはたしていることを意味している。また1966年にアメリカ教育審議会（American Council on Education - ACE）を主体として、各大学での大学院教育の質を専門家に評価させる試みが行われ、その報

告書「カーター・レポート」は大きな影響を与えた。さらに1982年にはACEのほか、主要な全国的学術団体も参加して、大学院教育に関する大規模調査がおこなわれている。

他方で、初等・中等教育の質的水準の低下が問題となったことを反映して、高等教育においても、学部教育の質そして効果に社会的・政治的な関心があつまった。1986年に発表された全国州知事連盟の教育報告書はそのような動きを端的にあらわしている [National Governors' Association 1986; Hines 1988, p.92]。そこで問題となるのが大学での教育の効果の量的な把握、即ち教育効果評価 (student outcome assessment) であり、その方法としてアメリカ大学テスト (American College Testing - ACT)、大学教育成果測定プロジェクト (College Outcome Measures Project - COMP) などによる標準化テストが開発された。それをを用いて大学教育の効果を数量的に把握しようとする試みがいくつかの州で始まり [Wilson 1985, p.200]、1987年までに学生の資質の向上にたいする寄与を何らかの形で具体的に把握する施策をとる州は3分の2に達したという。さらにテネシー大学ノックスビル校 (University of Tennessee, Knoxville) では、このような学生への教育効果評価の結果を他の内部評価とあわせて、予算配分に適用する方式が試行され [Banta, Fisher and Minkel 1989]、関心を集めている。

しかし高等教育の構造変化としてより重要なのはまた1970年代終わりからの、財政緊縮に対応して高等教育における効率性・アカウントビリティの強化が、特に州の高等教育政策の重要な目標となってきたことであろう。そのような背景から「教育課程あるいは研究組織の存続・修正・強化あるいは廃止についての決定の基礎として、それに関する情報を収集し分析する過程」 [Conrad and Wilson 1985, p.10] と定義される「教育課程みなおし」 (Program Evaluation, Program Review) が関心をあつめた [Wilson 1985; Balderston 1989; Astin 1990]。1980年代中ごろまでには、50州の全ての政府に何らかのプログラム見直しの手続きが明確に規定され、いくつかの州ではその権限は公立高等教育機関だけでなく、私立機関にもおよんでいる。また28の州高等教育監督機関は何らかの形での学科改廃の権限を明示的に与えられているという [Conrad and Wilson, 1985, pp. 6 - 7]。

これらの最近に発展しつつある評価機能は、既存の適格認定制度に比べて、第三者主体・外在的基準・判定目的の方向に大きく偏っていると位置づけられる。いいかえれば、このような点で従来の適格認定制度で担いきれない要請が生じているのであり、そのために適格認定制度の枠の外に新しい評価機能が形成されなければならなかったとみることができよう。このような意味でアメリカの高等教育の評価機能の全体に重要な構造変化が起りつつあることに留意しておかねばならない。

3. 日本の高等教育構造と大学評価

戦後日本の高等教育はその出発点において、上述のアメリカの適格認定制度を導入していた。結果からいえばその試みは挫折したが、それはなぜであったのか。そこから日本における大学評価の分析をはじめてみたい。

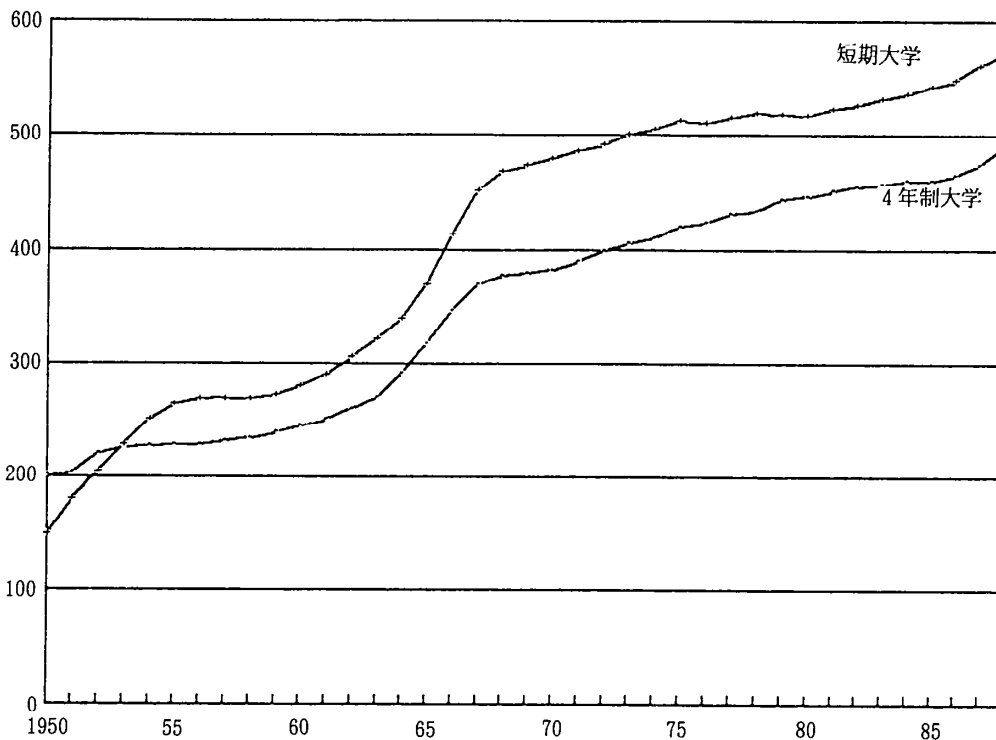
戦後の高等教育と適格認定制度

戦後改革における適格認定制度の導入とその後の歴史的経緯については周知のようにすでに詳細な研究が発表されている〔大崎1985；戸田1990；黒羽1990〕。あえて簡単に記せば、占領軍の強い影響のしたでアメリカの大学認定団体に相当するものとして「大学基準協会」が設立され、「大学基準」が設定された（1947年）が、それがそのまま大学設置審議会の「大学設置基準」として全面的に採用され（1948年）、大学基準は適格認定の基準としての側面と、大学の設立に当たったの最低要件としての設置基準の性格を同時にもつことになる。その後設立要件としての大学基準が文部省の省令となり（1956年）、設置認可制度は日本の高等教育機関の質的水準保持の主要な手段として重要性をましたが、適格認定制度の実質的な機能はきわめてかぎられたものとなったのである。当初意図された適格認定制度の導入の挫折が「アメリカで当然と思われる理念や制度を、それを培い支えている社会的風土を考慮しないで移入した場合にいかなる事態が生じるかのひとつの貴重な例証である」〔天城1984, pp.286-287〕とすれば、その理由をひとまず整理してみるのはいかなる意味のないことではない。

アメリカとの対比から第一に気がつくのは、戦後日本の各種高等教育機関にとって適格認定をおこなうことに共通の利益を見いだすことが難しかったであろうことである。戦後教育改革の理念である民主化からして、戦前の高等教育の階層構造は新制大学に一元化されねばならず、戦前の政府による高等教育機関の枠組みの中への格付けによる国家を主体とする統制的評価の否定として、適格認定制度が導入されたことはいままでのまもない。しかし現実の新制大学は、旧制大学と旧制専門学校・高等学校・師範学校とのあいだ、そして国立と私立機関との間の、戦前の各種高等教育機関の間の組織的・財政的格差をそのまま残していたのである〔天野1986, pp.86-87〕。このような構造をかかえたままの改革は、大学の質的水準からみれば「下降的一元化」〔idem, p.87〕であり、それに対応する設置基準と適格認定は、旧制の帝国大学にとっては無視すべきの対象でしかなかった〔寺崎1990, p.40〕。他方で、そのような基準をも設立時点でやっと満たした多くの私立大学は、その脆弱な財政基盤からして設立後にその水準の教育条件を保持できないことも少なくなかったから、彼らにとっても適格認定に何の利益を見いだすことも難しかったろう。政府による評価が否定されたとしても、それにかわる評価の主体的な担い手は存在しなかったのである。

第二に既設大学の質的問題にもかかわらず、特に1950年代中ごろから高等教育システム全体にたいして、その量的拡大への圧力が常に存在したことを考慮しなければならない〔Pempel 1978, p139〕。もしアメリカ型の適格認定にのみ頼るのであれば、適格認定を与えられた大学の外に、

図2 日本の高等教育機関数 1950-88年



適格認定を与えられない「大学」が多量に発生することになったであろう。しかも実際には適格認定制度自体が自律的には機能しないことが明かとなりつつあった。文部省が戦後改革を通じて設置認可の強化を主張し、そのしたに高等教育に対する量的・質的な統制の権限をおくことを意図したのは一面では、戦前からの官僚機構としての性向からであったとみることはできないわけではない。しかし同時にこのような状況では、設置認可を厳格におこなうことに、高等教育政策としての客観的な不可避性を認めないわけにはいまい。その後1961年には、高等教育拡大への政治的圧力をうけて設置基準の運用は大幅に緩和されるが〔黒羽1990, p.62〕,これをうけて日本の高等教育機関がきわめて急激に増加した(図2)ことは、設置認可制度が高等教育の量的変化に如何に大きな影響力をもち得たかをしめすものである。

第三に、この時期に政府の高等教育に対する財政的寄与は限られていた。戦後のアメリカにおいては連邦政府の高等教育への財政的寄与が間接的に適格認定制度へのインセンティブとなったことは前に述べた。さらに戦後のアメリカの高等教育拡大の大部分は州立大学の増設と拡張によるのであり、州政府はその教育条件の目安として適格認定制度をもちいたのである。これに対して、わが国では、1960年代の高等教育の量的拡大は、殆ど私立大学によってになわれ、政府はその資源を高等教育制度の質的な核となる既成の国立大学に集中した。この意味で、適格認定制度に対して政府は全く間接的な支援を与えていなかったのである。

このようにみれば、大学基準協会を中心とする努力にもかかわらず、適格認定制度は戦後のわが

国の高等教育構造の中では、大きく発展すべくもなかったとって過言ではない。

日本における評価機能の特質

上に述べた適格認定制度の挫折はしかし、わが国の高等教育システムに個有の実質的な評価の機能が発展しなかったことを示すのではない。ただそれらは、その発生の背景を反映した特殊性をもっていた。それを整理するとつぎのようになる。

まず適格認定制度の挫折とともに、適格認定と設置認可の両面をもつ大学基準が、しだいに設置基準の性格を強くし、設置認可制度が高等教育に大きな影響をあたえることになったことは上に述べた。その結果、わが国においていわゆる大学評価に相当するべきほとんど唯一の、しかもきわめて大きな影響力をもつことになったのが文部省の大学設置認可行政であった。そればかりではなく、設置認可はその本来の大学の最低基準の保証という役割をこえて、高等教育の量的な拡大を政策的にコントロールするための行政手段としても用いられるにいたったのである〔黒羽1990〕。ただし、それが設置基準の適用にかんする運用の操作を通じて行われたことには留意しておかねばならない。設置認可が重要性をますますそれは社会的な公正の原則を貫くことを要請されたから、設置基準そのものはますます客観的なものとならざるを得なかったのである。高等教育機関の実態はきわめて多様であるから、これに対応するためには、様々な例外規定、読み変えが追加され、現行の設置基準はその結果きわめて複雑になっていることが指摘されている〔飯島1990, p.16〕。また設置審議会はいわゆる「アフターケア」の措置をとることに努力しているとはいえ、その本来の目的からも、設置後の高等教育機関の育成に寄与することはない。このような意味で、設置認可制度は、極端な他者主体・外在的基準・判定目的の大学評価の形態であると位置づけることができよう。

ところで設立認可制度が高等教育システムのマクロな観点からの評価であったとすれば、日本の高等教育組織のミクロなレベルでも重要な評価の機能が存在した。それは戦前に形成された教育・研究の基礎的単位である講座制度と不可欠に結びついている。一つの講座は、近隣の専門分野あるいは他の大学の同種の講座と、明示的・非明示的な競争を行っているために、その教育・研究実績の向上に決して無関心ではない。同時に講座は、一つの学問分野の基礎的単位であり、そこでの教育・研究の価値はその学問分野においてでしか判断できないとすれば、講座は教育・研究の主体であると同時に、その評価の主体でなければならない。そのために、講座はその後継者の選抜についてはきわめて厳しい評価と選抜を行う。同時に、講座の外、あるいはその上組織である学部、大学からの評価は厳しく拒絶される。このような大学の内部的構造は戦後の大学にも基本的にはうけつがれた。しかも戦前の政府による大学人事への介入などの統制への反省から、戦後の大学ではアカデミック・フリーダムの重要性が普遍的な価値として強調され、それが具体的には、講座の独立性の不可侵の原則を補強することにつながった。結果として、大学内部でも、例えば研究・教育の資金の配分は機械的に決まるのが普通であり、しかもこれが講座単位にまで貫徹する。部局の評価あるいは経営上の計画にしたがって、選択的・機動的な配分が行なわれることは少ない。しかし講座を単位としてみれば、少なくとも自己の後継者を選ぶという過程をつうじて、自己主体の、内在的

基準による、育成的な目的での評価が行われている、といえないことはない。

しかし、アメリカとの対比からいえば、以上の両者の中間で既設の大学あるいは学部に対する質的な評価機能が欠落していたことは明かであろう。設置認可を得た大学の、その後の水準維持にあたるものとして制度上は文部省視学委員、学校法人運営調査委員による査察などがあり、設置基準は、設置認可後も、学部・学科の増設、定員の変更などの審査を通じて、間接的な影響力をもっているとされる〔黒羽1990, p.46〕。実際、教育課程に関する設置基準は各大学で遵守される傾向があり、これが後述のように大学独自の教育課程をとる際の障害となっているといわれる。しかし、それは見方を変えれば講座制度の伝統のしたで、大学あるいは学部が、教育課程の編成について各専門分野の間の調整の能力を欠くために、むしろ設置基準を利用しているからであるといえないことはない〔井門1990, p.51〕。他方で、教員数、建物、図書など大学教育の物理的な条件については設置基準を既設大学に強制する手段は全くなく、設置基準はむしろ到達目標の性格をもつといわれる。従って現実には、財政基盤を反映して、高等教育機関には、質的に大きな格差が容認されることになる。これを高等教育機会の消費者である個々の学生からみれば、「大学」であることはその教育機会としての質を十分に表すものでなく、「どの大学か」が問題であることになる。そして個々の大学の質の指標として入学者にとっての望ましきの序列としての、入学試験の難易度が用いられることになる。入学試験の難易度は、卒業者の労働市場での価値を決定し、序列構造はさらに固定化する。このようにして、入学試験の難易度が社会的な大学評価の役割をはたすことになった。このような形での評価は、大学からみれば他者主体の、外在的基準による、判別的评价であるとみることができよう。しかし、それは高等教育機会の市場における自然発生的な現象にすぎないのであって、統制原理という理念に基づく意図的な機能ではない。

このようにみれば、一方で設置認可という形での、いわば極端な統制原理に基づく評価、他方で講座を単位としての自主性原理による評価、が両極に分化し、その中間で現実の高等教育が必要とする評価機能が大きく欠落し、その真空を入学試験の難易度という自然発生的な現象がみだしていた、という図式を描くことができる。このような評価のあり方は、高等教育の質的水準の改善という点では積極的な結果をもたらさないことに特徴がある。しかし最近、高等教育そのものと、その環境の構造変化によって、新しい評価機能が形成される可能性が生じ、またその必要も生じてきたように考えられる。それを簡単に下のようにまとめることができよう。

まず第一に、高等教育システムの発展の方向からみれば、急激な量的拡大の時期がすぎたことがあげられよう。それは一つには人口構造の変動にともなう、若年人口の停滞ないし現象とも関わっている。しかし特にわが国について重要なことは、1976年に制定された高等教育計画によって、高等教育の量的拡大が政策的に制限されたことである。しかもその量的拡大の制限は、文部大臣に高等教育全体の量的な計画に基づいて大学の新・増設を認可しない権限を与えることによって行われることになった。いいかえれば、高等教育の量的コントロールを行う間接的な政策手段としての役割から、設置基準とその運用は解放されたのである。さらに量的発展の終焉は、教育の質の向上という意味での質的発展へのシフトを意味するだけではない。経済社会の急激な変化にともなって、高等教育に期待される内容が急速に変化し、多様化しつつあることがむしろ実質的な問題を提起し

ている。これに対応していくためには、教育課程・体制にさまざまな革新的な試行が行われなければならない。これには現在の詳細な設置基準はむしろ障害となる併害が大きい〔潮木1990C〕。このような意味で現行の設置認可制度の統制的性格を弱める可能性と必要性が生じているのである。ただそれは、高等教育システムにおいて統制的な評価機能が不必要になることを意味するのではないことに留意しておきたい。成人学生の入学にともなう学習形態の弾力化、大学外の中等後教育機関の発展にともなう学生の受け入れ等を考えれば、資格、履修単位などの標準化・相互認定の必要はきわめて重要な課題となっている。このような意味で新しい統制的評価の機能が必要となっている。

第二に、上述の設置認可行政に端的にあらわれているように、高等教育全体の発展の方向を決定するうえで、政府の直接的な高等教育政策の限界があらわになっている。それは基本的に上述のように、高等教育に対する社会的な要求がきわめて多様化しつつあるからである。しかし同時に、教育・研究の両面で、高等教育はすでに独占的な地位をうしない、社会からの競争をうけてたつ立場にたっていることも忘れることができない。この中で、個々の大学が自らの組織としての目的を明確に規定し、その達成のために努力をおこなうことが重要であり、そのための広い意味での経営能力の強化が要請されている。それは個々の大学自体の将来を決定するだけでなく、長期的には高等教育システム全体の発展を規定することになる。そのようなコンテキストで、機関の目標の設定と、それに関する情報の収集、目標に対する達成度の評価、そして経営上の方針の決定、というプロセスの総体としての大学の自己評価の必要性が生じている。そのような課題は、従来の講座を単位とする自足的な評価を、単に大学全体に拡大することによってはみだされない。評価の主体として自己だけではなく第三者を、内在的基準だけでなく外在的なそれを、しかも育成的だけでなく何らかの意味で判別的な側面を、有機的に組み合わせることが必要となる。

第三に、財政緊縮にともなう高等教育財政の構造変化も、高等教育における評価機能に新しい課題を提起している。高等教育に振り向けられる財政資源が抑制されるだけでなく、より広い視野で福祉国家的政策の全体が見直され、個々の政府支出項目がその目的と有効性において正当化されることが要求されることになった。そのため政府支出の構造自体が変化せざるを得ないところに、むしろより重要な意味があるといえよう。わが国の高等教育財政は、概算要求あるいは特別施設設備費などを通じての新規の項目の支出をのぞいては、既設の大学について一定の単価をもちいて、その機能の維持に必要とされる額を配分するのが基本であった。これは国立大学への補助についても、私立大学への経常費補助金についても原則として当てはまる。しかし上述の傾向から、そのような支出項目に対しては増額の必要を社会に説得することが難しく、政府支出の具体的な目的と効果が明確となる支出項目が理解をえやすい。そしてこのような支出を行うには対象の評価が必須の条件となっている。実際、例えば文部省科学研究費補助金は近年、比較的高い伸びをしめしている。また私立大学経常費補助金については、臨時行政調査会最終答申の「私立大学等に対する補助金の配分方式について、次のような合理化を図る。①主として教職員や学生の人数に応じて配分する仕組みとなっている一般補助について、教育研究条件の向上、経営努力等を考慮して、傾斜配分を強化する。②特色のある研究や教育に対する特別補助の助成総額に占める割合を高める。」という勧告がすでに実行にうつされている。しかしより本格的に高等教育財政を評価と結び付けるの

はこれからの課題といわねばならない。しかもそのようなコンテキストでの評価が、いかに判別的だけでなく、育成的な目的で用いられうるかが大きな問題となる。

このようにみれば総体として、自主性原理と統制原理の双方を有機的に組みあわせた、大学評価の具体的形態が摸索されるべき段階にきているといえよう。

大学審議会の大学評価像

以上の観点から、現在提案されている高等教育機関の評価の提案として、大学審議会の『審議概要』をとりあげて検討してみたい。大学審議会 大学教育部会『審議概要その2』における、第I、3節「大学教育改善の方向」の描く高等教育改革の方向は、いわば三位一体の戦略を示している。即ち、①大学設置基準の大綱化、②大学評価のシステム、③財政処置、である。この中で、「大綱化」の部分は最も詳しく述べられ(原文で35行)、「大学評価」がそれに続き(12行)、「財政措置」は最も簡単である(9行)。これは後に述べるように必ずしも偶然ではない。

まず大綱化については、上述のように最も詳しくその必要性をのべている。そしてその認識は多くの高等教育専門家のそれと大きく異なるものではなく、その要旨をあえて要約する必要はないだろう。特に教育課程など「ソフト面」での水準維持は後に述べる大学の自己評価にまつものとしており、それがこの提案のいわば中核となっている。しかし「校地・校舎の必要最低面積や必要最低専任教員数等のいわゆるハード面については、原則として、定量的に規定」と述べるにとどまり、そのような面での基準を既設の大学に適用するにどのような方策がとられるかについてはあきらかではない。いわば現実的な格差の問題にはふれないところに、おおきな特徴がある。また大学審議会の学位授与機関に関する審議の概要は、「学位授与機関は、当該教育施設の課程において大学と同等の水準の教育研究が実施されているかどうかを審査するとともに、例えば、一定期間ごとに当該課程における教育研究の実施状況を再審査したり、当該課程のカリキュラム等を変更するときには改めて内容を見直すこととすること、大学院段階についていわゆる学外試験委員の制度を導入することなど、学位授与水準を確保するための学位授与機関による審査、関与の仕組みを設けることとする」と述べていることと考えあわせると、大学の評価に関しては「大学」にたいしてきわめて寛容であるのにたいして、それ以外の機関について厳しい、一種の二重構造を形成することにもなる。

次に大学評価については、「大学の評価については、各大学自身による自己点検・評価が基本であり、また、わが国の現状にかんがみると、まず、自己点検・評価のシステム・習慣を定着させることを第一に考える必要がある。」とし、「自己評価をより効果的に実施するためには、例えば、アメリカ合衆国におけるア krediteーション・システムのように、大学団体等が各大学が実施した自己点検・評価の検証を行い、客観性を担保することも望ましい方法である。この意味において、大学基準協会がこれまでの経験を踏まえて、このようなシステムを構築するなど積極的な役割を果たすことが期待される。また、国公私別の大学団体や学会等においても、それぞれの立場で一定の役割を果たすことが期待される。」と、自己評価の補完物として第三者評価が位置づけられる。こ

のようなイメージは、大学基準協会のそれとほぼ軌を一にしている。即ち、「(1)年次報告 加盟大学は、向上的に自己評価を行い、これを、毎年、あらかじめ入るされた「自己評価項目」に基づき協会に報告する。自己評価項目については別途検討する。毎年の報告書は事務局で問題点をチェックの上、評価委員会に諮り、必要な間合い協会としての意見・要望を大学に伝える。(2)定期的評価 少なくとも例えば大学については10年、学部については5年に一度、所定の報告書の提出を求め、専門委員による視察を経て、評価委員会がこれに対する評価を行い、大学または学部これに伝える。」(大学基準協会自己評価実施準備委員会 「第二次中間まとめ」)。この構想の特徴は、個々の大学について自己主体・内在的基準・育成目的の評価を基本としている点である。評価主体として第三者機関を組み合わせることを提案されているが、具体的にどのような外在的基準、あるいは判定的側面を意味しているのかは明確でない。他方で、ここでいう自己評価が個別大学にとつてどのようなインセンティブをもつものかも明確でない。

この関連で問題となるのは、概要の第三の柱である、高等教育財政に関する部分である。しかし実は、概要はその点では実質的には何も述べるところがない。少なくとも財政に関する具体的な審議内容からみれば、大学審議会に先行した臨時教育審議会からみても大きく後退していることになる。ここで問題は、大学審議会が、臨時教育審議会の実質的な改革案を検討する機関として構想されたにも関わらず、実際にはその視野が高等教育のいわば「内の事項」に実質的に限られていることにある。これはわが国の大学改革の主体についての基本的な問題につながる。

このように大学審議会の答申は、わが国の高等教育の変革の中心として大学単位での自己評価を位置づけ、しかもその理念として、特に自主性原理を強調していることに特徴がある。そこには、わが国の高等教育における思想的風土から生まれる、統制的評価への一般的抵抗への配慮をうかがうこともできる。しかし大学審議会の審議の視野が、高等教育全体の構造変化におよんでいない、あるいはそれを避けている、ために、そこにどのように統制原理がくみあわされるのかが明らかにされていない。結果として、きわめて啓蒙主義的な改革案となり、現実性のうすいものとなっていることは否定し得ないのではないだろうか。

結 論

アメリカの適格認定制度は、その現実的な構造からみて、大学評価の自主性原理と統制原理が巧みに組み合わせられた二重的性格にその特徴がある。それはアメリカの高等教育の発展構造の中で形成されたものであるが、その組み合わせによって高等教育システムの中で有効に機能してきた。しかし最近の社会的要請に応えるためには、むしろさらに他者主体・外在的基準・判定的な評価機能が必要となってきた。

わが国の高等教育においては、戦後に導入された適格認定制度はその時点での高等教育の構造的性質として定着するべくもなく、高等教育システムにおける評価機能は、設置認可の形をとる統制理念による評価と、講座を単位とするアカデミックフリーダムの形をとる自主性理念にもとづく評価の、両極に分解した。しかしわが国でも、最近になって高等教育の構造変化にともなって、新し

い評価機能が発展する必要性と可能性が生じつつある。そのような状況のなかで、大学審議会は自己評価を中心とする提案をおこなったが、それは一方で大学人の心理的抵抗の配慮、他方で高等教育全体の構造変化に関する視野の欠落から、自主性原理に偏るものになった。結果として啓蒙的役割を果たすにとどまるものと思われる。

わが国の大学制度に即した、自主性原理と統制原理をくみあわせた大学評価の形態は、むしろ今後具体的に模索されることになる。具体的には第一に設置認可の極端な統制的性格を是正した柔軟なマクロ的評価・基準体系、第二に個別大学における自律的な経営の中核となる自己評価システム、第三にさらにそれに必要なインセンティブを与えるための財政手段とそのため評価が要請されることになろう。そしてそれは、さらに大きな高等教育の構造的な変革の構図の中で大学評価が議論されねばならないことを示唆している。

[参考文献]

- 天城 勲 1984. 「大学評価と設置基準行政」, 慶伊富長編『大学評価の研究』, 東京大学出版会, PP.275-288。
- 天野郁夫 1986. 『高等教育の日本的構造』, 玉川大学出版部。
- 飯島宗一 1990. 「大学設置と大学評価序説」, 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, PP.321。
- 飯島宗一・戸田修三・西原春夫編 1990. 『大学設置・評価の研究』, 東信堂。
- 井門富二夫 1990. 「大学評価の可能性 - 新設学部からの予測, そして想定されたケーススタディ」, 広島大学大学教育研究センター編『大学評価...』, PP.48-60。
- 潮木守一 1990 A. 「イギリス高等教育の評価 - 大学予算配分方式の改革を中心に」, 『IDE』319, (11月), PP.23-31。
- 潮木守一 1990 B. 「ヨーロッパにおける大学院改革の動向」, 『IDE』320, (12月), PP.7180。
- 潮木守一 1990 C. 「大学評価の問題点 - 現行設置認可制度を中心として」, 広島大学大学教育研究センター編『大学評価...』, PP.26-29。
- 大崎 仁編 1988. 『戦後大学史』, 第一法規。
- 金子元久 1990. 「高等教育財政の国際的動向」, 『大学論集』19 PP.107-127。
- 喜多村和之 1988. 「大学評価の可能性についての考察」, 『大学論集』18, PP.53-74。
- 喜多村和之 1990. 「アメリカにおける大学設置認可と大学評価」, 飯島・戸田・西原編 前掲書, PP.141-206。
- 黒羽亮一 1990. 「日本の大学設置基準運用の経緯と課題」, 飯島・戸田・西原編 前掲書, PP.4168。
- 慶伊富長編 1984. 『大学評価の研究』, 東京大学出版会。
- 慶伊富長 1990. 「大学評価の方法 - 専門分野の視点から」, 広島大学大学教育研究センター編『大学評価...』, PP.12-20。

- 関 正夫 1991. 「教育評価の原理と方法に関する一考察」, 『大学論集』本号。
- 大学審議会 1990, 「大学教育部会における審議の概要(その2)」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), PP.4-31。
- 大学審議会 1990, 「大学院部会における審議の概要(その2)」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), PP.32-38。
- 大学審議会 1990, 「学位授与機関に関する審議の概要」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), PP.39-42。
- 西原春夫 1990. 「自己評価への道」, 飯島戸田西原編, PP.221-228。
- 原 一雄 1990. 「今こそ大学人の力量が問われるとき」, 『IDE』320, (12月), PP.31-36。
- 広島大学大学教育研究センター 編 1990. 『大学評価 - その必要性と可能性 (第18回-1989年度『研究員集会』の記録)』, 広島大学大学教育研究センター。
- Astin, Alexandar, 1990. "Can State-Mandated Assessment Work?" *Education Record* (Fall), pp.34-41.
- Bell, Chris and Harris, Duncan eds. 1990. *World Yearbook of Education 1990: Assessment and Evaluation*. London:Kogan Page.
- COPA (Council on Postsecondary Accreditation) 1982. *Policy Statement on the Role and Value of Accreditation*. Reprinted in Young et al eds. *Understanding Accreditation*, 1983, pp. 442-448.
- Conrad, Clifton F. and Wilson, Richard F. 1985. *Academic Program Reviews: Institutional Approaches, Expectations, and Controversies*. Association for the Study of Higher Education.
- Balderston, Frederick E. 1989. "Academic Program Review and the Determination of University Priorities," In Maurice Kogan ed. *Evaluating Higher Education*, London: Jessica Kingsley Publishers, pp.122-133
- Banta, Trudy W.; Fisher, Homer S.; and Minkel, C.W. 1989. "Assessment of Institutional Effectiveness at the University of Tennessee, Knoxville," In Maurice Kogan ed. *ibid.*, pp.44-55.
- Conway, Margaret M. "The Commissioner's Authority to List Accrediting Agencies and Associations Issue." *Journal of Higher Education* 50 (March/April 1979) : 158-170.
- Englert, Richard M. 1986. "Higher Education's Evaluation Politics," In Samuel K. Gove and Thomas M. Stauffer eds. *Policy Contraversies in Higher Education*, New York: Greenwood Press pp.100-124.
- Hines, Edward R. 1988. *Higher Education and State Governments*. Association for the Study of Higher Education.

- Kells, H.R. 1989. "The Second Irony: The System of Institutional Evaluation of Higher Education in the United States," in Kogan ed. *Evaluating Higher Education*, pp.95-103.
- Kogan, Maurice ed. 1989. *Evaluating Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Moodie, Graeme C. ed.1988. *Standards and Criteria in Higher Education*.Milton Keynes: Open University Press.
- National Governors' Association, 1986. *Time for Results*. Washington, D.C.: National Governors' Association.
- National Governors' Association, 1988. *Results in Education : State-Level College Assessment Initiatives, 1987-1988*. Washington, D.C.: National Governors' Association.
- Pempel, T.J. 1978. *Patterns of Japanese Policy Making: Experiences from Higher Education*. Boulder: Westview.
- Proffitt, John R. "The Federal Connection for Accreditation," *Journal of Higher Education* 50 (March/April 1979) : 145-157
- Thrash, Patricia A. 1979. "Accreditaion: A Perspective," *Journal of Higher Education* 50 (March/April 1979) : 115-120.
- Wilson, Everett K., 1987. "Department Reviews for Product Improvement for Higher Education." In John C. Smart ed. *Higher Education: Handbook of Theory and Research, Volume III*, New York: Agathon Press, pp.199-241.
- Young, Kenneth E. 1983. "The Changing Scope of Accreditation," Young, Chambers, Kells et al eds., *Understanding Accreditation*, pp. 1-16.
- Young, Kenneth E.; Chambers, Charles M.; Kells, H.R; and associates ed. 1983. *Understanding Accreditation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Structural Changes in Higher Education and the Prospects of Academic Evaluation

Motohisa KANEKO*

This paper examines the needs and potentials of academic evaluation in the context of structural changes in Japan's higher education.

In the first section, the concept and scope of the term "academic evaluation" is briefly discussed. The social condition under which evaluation is attracting attention is then analyzed, particularly from the perspective of its expected function within the system of higher education.

The second section reviews the accreditation system in the United States. Its structural characteristics are summarized and related to its historical backgrounds and to the structure of the higher education system. Then recent developments towards outcome assessment outside the conventional accreditation system is reviewed in relation to the recent changes in social and economic environment.

The third section assesses the status of academic evaluation in Japan. After an analysis of higher education structure and its latent function of evaluation in postwar Japan, the rising needs for academic evaluation is discussed with respect to the maintenance of educational standards, managerial development of individual institutions, and distribution of financial resources. From such perspectives, the recent draft proposal by the University Council is critically assessed.

In conclusion, it is argued that there are urgent needs to delineate the prospects of structural change in higher education, in which academic function will be one of the integral factors.

* Associate Professor, R. I. H. E., Hiroshima University