

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 38 集 (2006年度) 2007年 3月発行 : 143-158

日本型評価国家における私立セクターの特性

—機関別認証評価の私立大学への影響に関する研究—

横 山 恵 子

日本型評価国家における私立セクターの特性

— 機関別認証評価の私立大学への影響に関する研究 —

横山 恵子*

「私立であること (privateness)」とは、何を意味するのであろうか。高等教育の大衆化により成長を遂げた日本の私立セクターは、ポスト大衆化段階でも大衆化段階と同様の私的性格を所有するのだろうか。

私学セクターにとって「私立であること」を国家との関係から把握してみる。1990年以後、国家と私立大学の関係は変化の兆しをみせている。その変化は主に、設置許可や経常費補助金・特別助成金の配分の領域で観察される。国家はそれまで経常費補助金や設置許可により、私立高等教育セクターを規制してきた。1991年に大学設置基準が大綱化され、その後規制緩和が促進する。その一方で、2004年に、第三者評価が実施段階に入り、事前規制から事後規制へと移行した。科学研究費の増額、「21世紀COE」や「特色ある大学教育支援プログラム」(特色GP)の発足等にもみられるように、評価に基づく傾斜的重点配分が、私立・国公立の両セクターにて増加した。

本研究の目的は、こうした高等教育の市場化やポスト大衆化が、私立セクターの特性にどのような影響を及ぼしているのか明確にすることにある。私立セクターの「私立であること」と「公共性」のバランスについて、システムレベルと機関レベルの双方から検証する。システムレベルでは、指標を設定し、私立セクターの特性の変遷を2004年の機関別認証評価の施行以前と以後に類別し分析する。機関レベルの検証では、機関別認証評価の施行が及ぼす私立セクターの特性への影響を調べる。事例研究を採用し、私立大学Aの戦略や対応、ガバナンス、大学経営、組織文化を実証分析する。調査分析結果による議論の一般化は、事例研究を手法としているためおこなわない。本研究は、科学研究費補助金(若手B:課題番号17730481)によっておこなわれた。

本稿の構成は、日本の私立大学の特性(第1節)、私立セクターの再定義—確定型から評価国家型への変遷(第2節)、評価による規制—システムレベル(第3節)、機関別認証評価の影響—機関レベル(第4節)、結語(第5節)である。

1. 日本の私立大学の特性

私立セクターの特性は、各高等教育システムで大幅に異なる。Roger Geiger (1986)やDaniel Levy (1986)の分析にもみられるように、私立大学の全体収入に対する国の補助金収入の割合、私立セクターの機能、私立と公立セクターの関係は、高等教育システム間で明らかな相違がある。従って、私立セクターの特性を明確にするためには、各高等教育システムの文脈内で概念・実証分析をおこなう

*広島大学高等教育研究開発センター 講師

ことが必要となる。

日本型私立大学の特質について、市川昭午(2004)は、私立大学の性格上の特性は公教育と私教育の二つの要素の共存による曖昧性にあるとしている。国公立大学と比較しながら、私教育の基盤としての「自主性」や「独自性」を強調している。金子元久(2006)は、市川と同様に私学セクターの公的・私的性格を指摘しながらも、その性格上の区分を社会的機能と財政・ガバナンスに求めている。金子は、高等教育の機会を供給するという私学の機能上の公共性と、財政およびガバナンスの構造上の私的な性格を論ずる。後者は、基本財産が極端に少なく、授業料がその財政の基盤となり、施設設備の整備さえも授業料収入の蓄積によらざるを得ない私学の実態に関連していると議論している。

本研究は金子や市川と同様のスタンスを取り、日本の私立大学の特徴を公共性と私的な性格にあるとする。私立セクターの公的・私的性格のバランスは、固定したものではなく絶えず変化すると仮定する。国家との関係、財政、国公立セクターとの関係が絶えず変化するためである。

私立セクター内の公的あるいは私的性格の特質や公私のバランスの分析の枠組としてGeiger(1986)の「学術的統合」の条件を利用する。Geigerは8ヶ国の私立セクターの構造や機能を分析し、その多様性を明確にすると同時に、「私立であること」の役割と重要性に影響を与える一変数は「学術的統合(academic integration)の度合い、つまり国際的な専門分野に取り込まれ、通常国を代表する大学によって例示される学術的価値に従い、機関がそうした価値に共鳴し行動しうる範囲」であると議論している(236)。「学術的統合」の程度は、私立カレッジ・大学の組織行動に「最も影響を与える要因」であるとする。「学術的統合」の条件として、(i)高等教育システム内の基本的な機能(function)、(ii)公的セクターとの関係、(iii)公的・私的資源の相関的な入手可能性の三点を指摘している(Geiger 1986: 237)。(ii)に関して、本研究は、私立と国公立の違いは常に明確であるわけではない(Levy 1986)ことを考慮に入れる。

国からの規制が少ない米国の視点からは「学術的統合」は、私立大学の組織行動に「最も影響を与える要因」であるかもしれない。しかし、日本の高等教育システムの場合は、公共性も私立セクターの特性の一つであり、私立大学の組織行動や性格に影響を及ぼしてきたと考えられる。本研究ではGeigerが「学術的統合」の条件として指摘した上記の3点に加え、公共性の部分に影響を及ぼしうる(iv)国家の私立大学に対する規制を加える。さらに、個別機関の性格を規定し私立大学の多様性の一要因と成りうる(v)創業者とその影響力やミッションに着目する。(i)は私立セクター全体の機能を示唆し、(v)は個別大学の個性に関わる。従って以下が、本研究のシステムレベルの分析の枠組みである。

- (i) 高等教育システム内の基本的な機能
- (ii) 公的セクターとの関係、セクター間の比較(Inter-sectoral comparison)
- (iii) 公的・私的資源の相関的な入手可能性
- (iv) 国家の私立大学に対する規制(行政、評価、財政等)
- (v) 創業者とその影響力、ミッション

公共性と私的な性格の変化を、上記の枠組みに基づいて、大衆化と市場化に着目しながら、2.2において検証する。

2. 私立セクターの再定義—確定型から評価国家型への変遷

2.1 日本型「評価国家」

私立セクターの公共性と私的な性格のバランスは、高等教育の市場化や大衆化が進行することにより如何なる変化を遂げたのであろうか。Guy Neaveの「評価国家」(1988, 1998)は、高等教育の市場化による国の規制の変化と、その結果としての国家と大学の関係や各大学の組織行動の変化に着目している。Neaveは、西ヨーロッパ諸国の規制緩和と国のアウトプット・アウトカム評価の導入により国家と大学の関係が変化し、評価が国の「距離を置いた方向付け (steering from distance)」の「手段 (instrumentality)」となっていると議論している。個別機関は国が設定した枠組み内で大学自治権を発揮できると論ずる。同様な点がFrans van Vught (1989)により指摘されている。van Vughtは、西ヨーロッパと中央・東ヨーロッパの数カ国 (e.g. チェコ共和国, ハンガリー, ポーランド)の文脈で、高等教育のガバナンスは合理的な計画とコントロール戦略 (strategy of rational planning and control) から自己統御戦略 (strategy of self-regulation) へと変化したと議論する。さらに、高等教育機関の自治が拡大し、政府の細かな規制やコントロールが取り除かれた点を強調している。

「評価国家」の概念は日本にも適用が可能であることは、1990年代からの規制緩和や2004年の第三者評価の導入等から論証できる。さらに次節2.2の細かな分析は、その適用性を示している。

日本型「評価国家」の特徴は、(1) 規制緩和, 第三者評価, 財政的インセンティブ等の「評価国家」型政策手段と、(2) 「代理人理論 (Agency Theory)」を主とした経済学理論の不適用性の2点に見受けられる。(2) に関し、経済学の視点からDavid Dill (1998)は、「評価国家」のアプローチの「基本的原則 (essential principles)」を以下のように整理している。

1. 代理人の「所有者」あるいは財政上の援助者としての政府の関心を、その代理人のサービスの買い手としての関心から切り離すこと。
2. 政府の代理人の実績目標のアウトプットに関する運営上の詳細 (i.e. 実績測定)。
3. [資金などの] 投入や資源の用途についての決定に関して、代理人に権限を与え、委任することによって、アカウントビリティと規制と連動させること。
4. 明確な契約、サービスの供給者間の競争、そして政府の代理人の中での民営化によって、実績についてのアカウントビリティを奨励すること。(Dill 1998: 361)

1-4の原則は、「代理人理論 (Agency Theory)」の「本人と代理人 (principal and agency)」モデルや、政府と大学の「契約関係 (contractual relationship)」を基盤としている。

日本型「評価国家」と「代理人理論」の乖離現象の解釈はさまざまであろう。日本の新自由主義高等教育政策の形成に関する先行研究は、文部科学省の価値観やその影響力が「政府の代理人」や「契

約」等の所轄庁の権限に関わる新自由主義的アジェンダを議論から欠落させ、日本型市場主義を形成したことを示唆している (Yokoyama forthcoming)。

日本型「評価国家」の特性は私立セクターにおいても観察され、次節に示すように国家の直接関与は文部科学省の評価手段に関する限り強まっている。このことは、私立セクターの公共性の強化と私的な性格の弱体化を意味すると短絡的に結論づけることはできない。しかし、文部科学省の私立大学への規制の変化は、法人化による国立セクターの性格の変化の私立セクターへの影響とともに、私学セクターの公共性と私的な性格の変化を示唆するものである。

2.2 私立大学の特性の変化—確定型から評価国家型へ

私立大学の公共性と私的な性格が、高等教育の市場化や大衆化により如何に変動したのであるか。戦後の確定型コーディネーション (established co-ordination) と評価国家型コーディネーション (evaluative-state co-ordination) の相違点を比較し、1. の分析枠組みに従って検討する。確定型コーディネーションは、私学助成の公共性に関わる私立学校法の改正 (1969) や補助金制度の創設 (1970) が行われた1970年前後から認証評価が施行された2004年以前とする。評価国家型コーディネーションは、第三者評価の施行を契機とし、2004年以後とする。確定型コーディネーションの私立大学の特性は以下のとおりである。

(i) (ii) 確定型コーディネーションの私学セクターの (i) 高等教育システム内の基本的な機能と (ii) 公的セクターとの関係は、高等教育の大衆化から理解できる。例えば、天野郁夫 (1996) は、高等教育機関を国立大学と伝統的な私立大学からなる「エリート型大学」と、1960年以後に設立された私立の新設校である「マス型大学」に類別し、高等教育の大衆化の影響は、この二種類の大学で異なると議論している。「エリート型大学」は、財政的な制約等の理由により国が国立大学の新增設に消極的であった為、「マス型大学」と同じ割合で拡大しなかった。これに対して、「マス型大学」は社会的ニーズに応え、急増する進学希望者の受け皿となった。同様に、矢野真和 (1996) は、国立・私立セクターの二重構造が供給システムを弾力化させるとともに、「社会的必要 (social needs)」型と平等基準の二つの政策のジレンマを吸収するのに役立ったとしている。私立セクターは、経済成長に支えられた「個人需要 (individual demand)」に対応した。一方、国立大学は、ニーズからみた経済効率、とりわけ理工系マンパワー創出の役割を負った。国立大学は、また低授業料政策をとることによって (1980年代後半以降、国立大学は徐々に授業料を上げ、その授業料は私立大学とさほど変わらなくなった)、教育機会の平等や所得再配分などの平等基準とのジレンマ解消の役割を果たした。

(iii) (iv) 中央行政機関による規制は、行政指導、財務、評価によって整理が可能である。行政指導は、文部科学省の通達や口頭等を含む。違法状態の私立大学に対する是正措置は、確定型コーディネーションにおいては閉鎖命令のみであった。これは、学校教育法14条にある所轄庁の改善命令の権限を、改正前の私立学校法第5条1項目により閉鎖命令権のみに限定した為である (喜多村2003, 玉井2003)。この所轄庁の監督指導権限の制限は、私立大学の自治の象徴であるとともに、私立大学の自由度と関係があったと解釈できる。

文部科学省の財政手段は、主として経常費一般補助金であり、1975年から2003年の間に、17億円から1012億円に増加した。各機関の全収入源に対する補助金の占める割合を調べると、私立大学の全収入に対する補助金の割合の平均は、1980年に29.5パーセントに達した。その後減少を続け、2002年には10.8パーセントになった（日本私立学校振興・共済事業団 2003：112）。

評価を利用した主な政策手段は、行政指導と連動した設置許可（chartering）である。基準認定（accreditation）は大学基準協会でおこなわれているため、文科省と私立大学の関係を直接示すものではない¹⁾。確定型コーディネーションにおける文部科学省の評価手段は、事前評価が主であった。大学設置基準を緩和・規制することにより、高等教育大衆化段階において私立高等教育の拡大をコントロールしてきた（黒羽1995, 2001）。私立大学に対する行政・財政手法の導入の理由として、大衆化による私立大学の質の問題が指摘できる。

(v) 創業者とその影響力は、個別私立大学のガバナンスの性格により異なる。金子（2006）は私立大学のガバナンスの特徴を「創業者支配」、「社団性」、「参加経営」の三種類に分類している。「社団性」は教職員や卒業生の代表から構成される評議委員会を基盤とする。「参加経営」は教員が理事に選出され、理事会に参加する場合である。そのため、理事会が監督機能と執行機能の両機能を持ち合わせる。金子によれば、三者のいずれの要素が強いかは、個別大学の設立経緯や歴史等による。

評価国家型コーディネーションは、高等教育の市場化とポスト大衆化段階の国家と大学の関係から理解できる。

(i) (ii) バブル経済後のポスト大衆化段階において、国立・私立セクターの二重構造の変化が観察される。私立セクターの拡大と私立高等教育による個人の教育需要への対応は、個人需要が供給を上回っていることと、それを支える経済成長が前提条件であった（矢野1996）。しかし、少子化、低成長率、家計所得の伸び悩みは需要と供給の関係を逆転させ、私立セクターの機能が構造的に変化することになった。一方、国立大学はこれまで低授業料によって、教育機会の平等の役割を負ってきたが、国立大学の授業料の上昇により、その役割が変化した。従って、これまでの国立・私立セクターの二重構造による機能分担は曖昧になってきていると解される。

(iii) (iv) 規制緩和、国家財政の緊迫による重点的な資源配分、事後評価等の評価国家型コーディネーションの特徴が日本の文脈でも観察される。第三者による事後評価は、大学設置認可行政の許可制から届出制への変更による規制緩和やアカウンタビリティと関連している。

この規制緩和と矛盾する動きが、所轄庁の行政手法や財政手法において観察される²⁾。行政手法の変化は、所轄庁の権限を限定していた私立学校法第5条1項が削除され、学校教育法や大学設置基準などの法令に違反している私立大学に対して、文部科学省は改善勧告、変更命令、学部等の廃止命令などの段階的な是正措置を行うことができるようになった点である（喜多村2003, 玉井2003）。財政手法の変化は、国の特別補助（私学振興財団と文科省の執行分）が増えたことである。とりわけ、文科省が直接配分する特別補助「私立大学教育研究高度化推進特別補助」は大幅に増加している。それに対し、私学振興財団が配分する一般補助は増加していない。

(v) 私立学校法改正（2005）により理事会の機能が強化されたが、それが「創業者支配」、「社団性」、

「参加経営」にどのような影響を及ぼすのか現時点では定かではない。

確定型コーディネーションから評価国家型コーディネーションへの変遷による影響は、私立大学よりも国立大学法人の方が、大学の自主性の拡大の点において顕著であることが観察により窺える。国立大学法人に対する人件費・物件費の区分の廃止、ブロックグラント形式による運営費交付金の配分、運営費交付金算定に影響する大学の自己収入の限定(入学科・授業料収入のみ)、インセンティブを付与する仕組みの導入等により、国立大学法人の自主性や自律性が拡大したと考えられる。私立大学は以下の2点において国立大学法人とは異なる影響を受けると推測される(この点に関し、私学セクターの包括した実証データを収集するのは現時点(2006年)では時機尚早である)。第一に、私立大学と国立大学法人の教育と研究機能の種別化の促進が指摘できる。私立大学は研究よりも教育を重んじた認証評価を受ける義務があるだけであるが、国立大学法人は認証評価に加え、研究評価も対象とする法人評価も受ける義務が課せられている³⁾。第二に、事後評価導入や違法状態の私立大学に対する所轄庁の監督指導権限の強化により、私立大学の自治は寧ろ縮小する場合が考えられる。

以上のように、高等教育の市場化政策やポスト大衆化による私立大学の公共性と私的な性格の変化は、複雑な様相を呈している。私立セクターの公的・私的な性格は、日本型「評価国家」への移行により、曖昧なものになってきていると解することができる。

評価国家型コーディネーションが私立大学に如何なる影響を及ぼしているのかは、実証研究の対象となりうる。時間的制約から上記の指標の(iv)に着目し、機関別認証評価の影響に限定し、以下のとおりに事例研究をおこなった。3節で機関別認証評価の特徴を概観した後、4節で機関レベルを扱う。

3. 評価による規制—システムレベル

Ronald Barnett (1992) が指摘しているように、「質」は「多角的、主観的な概念 (multidimensional and subjective concept)」である。従って、評価を手段とした規制は行為者やその代理人の価値観の影響を受ける⁴⁾。こうした「質」へのアプローチは、各国の評価制度が大幅に異なっていることを説明する。「質」それ自体は、大学機関の公共的・私的性格を規定しないが、評価メカニズムがそれらに影響を及ぼすことは考えられる。以下に、日本の機関別認証評価メカニズムの特性を、米国のア kredィテーションと比較し、日本の機関別認証評価メカニズムの(私立)大学セクターの公共的・私的性格への影響を考察する。

日本の機関別認証評価と米国のア kredィテーションは、教育プログラムよりも、機関評価を重視している点において類似している。また、大学機関同士の共通のスタンダードを視野に入れることなく、各大学の個性を重視している点も共通している。このことは日米の評価メカニズムが、大学の私的性格と高等教育の多様性を保証していることを示している。両システムはまた消費者の力や選択にさほど重きを置いていない。日米両評価制度は、消費者のニーズに合うように、成果やサービスを向上させることを主たる目的としているわけではない。機関自治 (institutional autonomy) と

の関係も不明確である。

日本の認証評価は、米国のアクレディテーションと以下の点において異なる。日本の認証評価メカニズムは、文部科学大臣が第三者評価機関を認証するため、国家が重要な役割を果たしている。

しかし、文部科学省や第三者評価機関は、認証評価で基準を満たしていないと判定された機関に対し、監督指導権を持ち合わせていない。大学設置基準を満たしていないおそれのある大学に対しては文部科学省自らが調査を行い、それが確認された場合は、その大学に改善勧告等の措置をおこなうことは可能である（文部科学省評価担当インタビュー 2006年6月5日）。一方、米国のアクレディテーションは、ボランティアな行為であり、評価行為自体に国家が介入することはない。日本の認証評価は財政配分と連動していないが、米国のアクレディテーションは、アクレディテーションの基準に適合していることが連邦政府の補助金を受け、また機関で学習する学生が奨学金を受けられることのできる最低条件となっている（Altbach and Levy 2005: 20）。日本の認証評価はインプット評価よりアウトプット評価を強調しているが、米国のアクレディテーションは、アウトプット・アウトカム評価を主張する大学関係者から批判されてきたにもかかわらず、インプット評価を重視している（Alderman and Brown 2005: 322）。日本の認証評価は評価結果の公表が義務化されているが、米国のアクレディテーションは、情報の公開を原則としていない。

上記のように、日本の機関別認証評価メカニズムは、国家と大学の関係を規定する一要素であり、公共性の特性を助長する可能性を秘めている。同時にそれは、大学の多様性を確保したものであると言えよう。メカニズム自体は、公共性と私的人格のバランスを規定するものではない。

4. 機関別認証評価の影響—機関レベル

4.1 分析の枠組み

本研究の分析の枠組みについては、前年度におこなった英国の大学評価システムの個別機関の組織文化への影響に関する研究と類似させた。⁵⁾ 評価メカニズムが異なるため本研究では二国間の比較を目的にしなかったが、今後の二国間の組織文化の比較研究の参考にすることを狙いとしたからである。従って、前回と同様事例調査を採用した。時間と予算上の理由から、一大学の事例を扱った。機関名は伏せる。研究対象とした大学の選出基準は、大学基準協会の評価を受け、改善を求める「勧告」を受けず「基準に適合」という認定を受けた大学の中から、外部の変化に積極的に対応し自己改革を行ってきた大学とした。

本研究では、前回と同様 (a) 文献調査 (documentation) と、(b) 準構造的面接調査 (semi-structural interview) を採用した。(a) (b) 共に、システム、機関、セクションレベルで実施した。

文献調査

文献は、主として文部科学省、各認証評価機関、事例研究対象機関から入手した。機関とセクションレベルでは、(1) 大学の特性と歴史的背景、(2) 管理・運営形態とその変容、(3) 組織構造と組織改革、(4) 戦略計画、グランドデザイン、大学改革プラン、(5) (可能であれば) 学内の質の保

証メカニズムとその変容、(6) 自己点検評価結果、(7) 外部評価実施結果を把握するために収集した。収集されたデータは、この研究の目的に適合するかどうか査定された。(1) - (7) の分析は、「私的なもの」や公共性を示唆する言説やロジックに着目した。

準構造的面接調査

準構造的面接調査の協力者のサンプルは、文部科学省大学評価関係者、各評価機構長あるいは研究部長、事例研究対象機関の副学長・理事・評価委員長・学科長を対象におこなった。対象学科は、前回の英国の調査と同様に社会学研究科と理工学研究科であった。準構造的面接調査の目的は、文献調査では得られなかった本研究に係わる情報を収集することにあった。面接調査では、(i) 認証評価メカニズム、(ii) 対象大学の認証評価に対する戦略・対応、(iii) 認証評価後の私立大学Aの検討課題に着目した。文献調査と同様、私立大学Aにみられる私立大学の特性とその変化を示唆する言説やロジックを抽出し分析した。

4.2 分析・解釈

私立大学Aは、革新的な総合大学である。その伝統的な経営は、集権型と分権型を直線上の両端に位置づけた場合、中心部からみて分権型に近いポジションに位置する。しかし、執行部の戦略が皆無というわけではない。グランドデザインや改革プラン（5カ年）を近年打ち出している。私立大学Aが行った最近の改革には、財務・経営システム改革（e.g. 部門の自由裁量予算枠の導入⁶⁾、人事・給与制改革、留学生受け入れ拡大目標の設定、競争資金獲得推進局（正式名ではない）の発足、ダブルデGREE制度の導入、プロジェクト科目制の導入⁷⁾、国際化コースの設定（英語で授業）等がある。

分権型組織運営や文化は、評価の文脈においても観察される。自己点検評価の導入（1990年代中頃）以後⁸⁾、評価の取組は、各キャンパスや部局に大幅に任されてきた。従って、評価項目や評価指標は各キャンパスや部局によって異なる。執行部による質の取組は比較的新しいことであり、国際的・国内的な格付け機関による外部評価の導入（経営管理外部評価）がその一例である⁹⁾。外部評価の積極的な導入の理由として、大学Aは社会に対するアカウンタビリティの向上、学生・教員の獲得や産学官連携に伴う外部資金や寄付金の獲得に有益に働く点を指摘している（大学Aの学内ニュース）。

大学基準協会による大学相互評価ならびに認証評価受審の結果、私立大学Aは大学基準に適合しているとの認定を受けた¹⁰⁾。私立大学Aの認証評価に対する戦略は、被面接者数人によれば存在せず、評価に対し事務的に対応したのみであった。全学的な戦略の欠如の理由として、被面接者A（部局）は、執行部のリーダーシップの欠如というより、寧ろ大学基準協会が設定する評価項目が認証評価の必要書類の提出の直前まで明らかにならなかった点を指摘した。

認証評価のA大学への影響に関して、分権型からゆるやかな集権型への移行が観察された。教学組織と法人組織との関係の変化や、(英国のRAEで観察されるような) 大学組織編成、学内意思決定プロセス、教員の採用メカニズムや基準の顕著な変化は観察されなかった¹¹⁾。集権化は、全学レ

ベルでの点検・評価規定の制定、全学的な評価委員会の設置（常任理事・各部局長等が構成員；学長に対し説明責任がある）、現在検討されている全学的授業評価の導入にみられる¹²⁾。教育評価やFDについてのこれまでの各キャンパス、各部門の取組の相違とそれに関わる文化の違いについて、被面接者B（執行部）は、以下のように指摘している。

〇〇大学というのは言ってしまうとベラルなんですけど、逆に言えば勝手にやっているところがありまして、上から何か言ったからといって何だというわけではないし、それで各部門でもいろいろなことをやっていました。たとえば、一番違いがあるのは++の伝統的な学部と、XXのようにもともと点検評価の考えを導入してきたような学部があるんですね。XXでは[1991年から]もうすでにどんどん点検評価活動をやってきたし、そしてまたFD活動といえますか、先生方自身がそういうことをやってきた学部ですので、まったく温度差があるんですね。++の学部はまったく文化としてそうしたことはなかったところです。（被面接者B 2006年6月14日）

検討中の全学的授業評価は、分権型を基盤とした大学Aの文化の変化を示唆している。このような変化は、被面接者C（執行部）によれば、私立学校法改正（2005）による理事会の機能の強化の全国的な動きとは、直接的な関係はない¹³⁾。

教員の意識調査・分析結果によれば、認証評価の組織文化への影響は、限られていた。「認証評価は教員間で競争的な環境をもたらしたと感じますか、あるいは協調的な環境をもたらしたと感じますか」の問に対し、被面接者ほぼ全員は、「何もかわっていないと思います」あるいは「競争的とも協調的とも言えないと思います」と返答をした。また、「認証評価の準備中に、教員間の関係に変化をもたらしましたか」、「評価によって、教員の仕事内容（教育・研究・管理）のバランスや質が変化したと感じますか」の質問に対して、ほぼ全員が「変化がありません」やそれに類似した回答をした。

学問の自由については、「認証評価によって、学問の自由が侵されたと感じますか」の問に、ほぼ全被面接者が「感じません」と答えた。評価と学問の自由を結びつけて考える被面接者は少なく、この質問を意外に受け取った被面接者も少なからずいた。

最後に、認証評価を受けたことにより、評価に対する意識が向上したかどうかについての質問は、執行部と部局の間で受け止め方に差異がみられた。つまり、執行部代表の被面接者は、教職員の評価に対する意識の向上を指摘した人が多かった。被面接者Bは、「少なくとも、点検評価導入時にみられた評価アレルギーが消えたと思います」と回答した。部局代表の被面接者は、「変化がありません」あるいは「評価に携わった一部の教職員の意識が向上しただけだと思います」と否定的な回答をした。

以上のような分析結果は、2005年の認証評価の影響は部分的であり、緩やかな大学運営の集権化はみられたが、大学組織文化全体に影響を与えるものではなかったことを示唆している。大学全体の私的な性格、公共性、そのバランス等について顕著な変化は観察されなかった。

5. 結語

私立セクターの公共的・私的な性格は、システムレベルの評価国家型コーディネーションへの移行により、曖昧になってきたことを論じてきた。しかし、個別機関レベルでは、実証研究結果が示すように、機関別認証評価の影響力は限られ、国のA大学への評価国家型コーディネーションの効力に関し否定的な結果がでた。外部評価を積極的に取り入れ、独自に改革を進めてきた私立大学Aにとっては、執行部と部局の関係の変化が部分的には観察されたが、大学全体の私的な性格や公共性に顕著な変化は観察されなかった。機関別認証評価は学内の質の向上には繋がらない、事務的に手間がかかるだけの「義務」であるという受け止め方が、特に各部局代表者に多かった。

認証評価が同じような影響を、他の私立大学にもたらすとは必ずしも限らない。特に、大学経営に問題があり、設置基準を満たしていない大学に関しては、認証評価は文部科学省の有効な政策手段となりうると推測される。従って、機関別認証評価による私立大学の性格的な変化は個別大学機関により異なると考えられる。

【謝辞】

面接調査にご協力を頂いた、各機関の関係者の支援に厚くお礼申し上げたい。

【注】

- 1) 大学基準協会の質の規制の限界については、天野(1994)を参照。
- 2) 文科省の行政・財政手法等の政策手段については、横山(2005)を参照。
- 3) 機関別認証評価制度とは、認証評価機関が自ら定める評価基準に従って大学(国公私立大学および高等専門学校)等の教育(研究)活動の状況を評価する制度である。教育評価が主である。評価結果は、経常費補助金や国立大学法人を対象とした運営費交付金等の資源配分に結びつかない。一方、国立大学法人評価は、目標達成度評価であり、教育活動の中期目標等に対する業績評価の性格を持つ。法人評価は、運営費交付金の配分に連動する。
- 4) 「質(quality)」の定義はさまざまである。Barnett(1992)は、高等教育はどうあるべきかという「規範的なポジション(normative position)」を取らない限り、質について明確なアプローチを取ることはできないと論じている。
- 5) 横山(2006)を参照。
- 6) ある特定の項目内で、各部局が自由に予算配分ができるシステムである。
- 7) 学則変更なしで、専攻科をまたがってプロジェクト科目を立ち上げることができるシステムである。
- 8) 1990年代に自己点検・評価体制づくりの検討資料として、教育研究部門から活動報告書が刊行

された。

- 9) 格付け会社は、財務と経営等の法人機能にウェイトをおき、学生納付金収入やそれ以外の収支構造の動向および今後の見通し、財務の健全性、学校法人の継続性（e.g. 中長期的な経営ポリシーや経営陣の経営能力）などの基準に基づいて格付けをおこなっている。
- 10) 大学基準協会による評価の特徴は、以下のとおりである。
- ・ 加盟判定審査（正会員になるための審査）と相互評価（正会員校が7年ごとに受ける評価）
*2007年度より一本化
 - ・ 全学的事項評価（教育研究組織・設備・図書館・社会貢献・学生生活・管理運営・事務組織・財務評価）と専門分野別評価（各学部・研究科の教育内容・方法や研究環境）
 - ・ 達成度評価（理念・目標・教育目標の達成度）と水準評価（教育・研究活動の充実の程度）
 - ・ 改善報告書（評価後3年目）

2004年度には、私立大学29校、公立大学6校が評価を受けた。結果は、加盟審査を受けた奥羽大学、那須大学が保留となったが、それ以外の機関はいずれも基準に適合していた。2005年度には、評価を受けた私立大学（19校）と国公立大学（6校）のすべての機関が基準を満たすと判定された。しかし、そのうち10校が、一部の学部の定員超過や財務状況の早急な改善を求める「勧告」を受けた。

- 11) 財務・経営システム改革や人事・給与制度改革は、認証評価とはかかわりなく、大学A改革プランの一環で認証評価制度導入前から手がけられていた。
英国のRAEの影響に関しては横山（2006）を参照。
- 12) それまでは部局単位で点検評価がなされていた。評価委員会は、全学的な点検評価に係わるすべての責任を負う。その構成員は、各部局長を含む。
- 13) 私立学校法が改正されることにより、理事会が最高意思決定機関として明確に位置づけられた。その他の改正事項は、評議員会の役割の明確化、監事の役割の強化、利害関係に対する財務情報開示の義務化等である。

【参考文献】

- 天野郁夫（1996）『日本の教育システム 構造と変動』東京大学出版会。
- 市川昭午（2004）「私学の特性と助成政策」『大学財務経営研究』, 第1集, 国立大学財務・経営センター, 171-185頁。
- 金子元久（2006）「日本型私立大学の転換点」『IDE』, No.481, 48-54頁。
- 喜多村和之（2003）「私大行政の転換と今後の私大政策の課題」『IDE』, No.448, 5-12頁。
- 黒羽亮一（1995）「設置基準運用の軌跡と今後」 館昭編 『転換する大学政策』玉川大学出版部。
- 黒羽亮一（2001）『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 小林雅之（2004）「国私格差是正と私学政策」『大学財務経営研究』, 第1集, 国立大学財務・経営センター, 189-208頁。

- 玉井日出夫 (2003) 「私大政策の最新動向—高等教育政策の変遷と今後の展望」『IDE』, No.448, 12-15頁。
- 日本私立学校振興・共済事業団(2003)『今日の私学財政—大学・短期大学編—』 私学インフォメーション。
- 矢野真和 (1996) 『高等教育の経済分析と政策』玉川大学出版部。
- 山岸駿介 (2003) 「私大政策をどうみるか」『IDE』, No.448, 23-28頁。
- 横山恵子 (2005) 「高等教育の「コーディネーション」の形態—イギリスと日本の比較研究」, 『大学論集』第35集, 広島大学高等教育研究開発センター, 207-227頁。
- 横山恵子 (2006) 「英国の研究評価 (RAE) の大学組織文化への影響」『大学論集』第37集, 広島大学高等教育研究開発センター, 79-96頁。
- Alderman, G. and Brown, R. (2005) 'Can quality assurance survive the market? Accreditation and audit at the crossroads', *Higher Education Quarterly*, 59 (4), pp.313-328.
- Altbach, P. and Levy, D. (eds.) (2005) *Private Higher Education: A Global Revolution*, Rotterdam: Sense Publishers.
- Barnett, R. (1992) *Improving Higher Education: Total Quality Care*, Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Dill, D. (1998) 'Evaluating the 'Evaluative State': implications for research in higher education', *European Journal of Education*, 33 (3): pp.361-377.
- Geiger, R. (1986) *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function, and Change in Eight Countries*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Geiger, R. (2004) *Knowledge and Money*, Standford: Stanford University Press.
- Levy, D. (1986) *Private Education: Studies in Choice and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Neave, G. (1998) 'The Evaluative State reconsidered', *European Journal of Education*, 33 (3), pp.265-284.
- Neave, G. (1988) 'On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988', *European Journal of Education*, 23 (1-2), pp.7-23.
- Van Vught, F. (1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Lonodon: Jessica Kingsley.
- Yokoyama, K. (forthcoming) 'The formulation of neo-liberal higher education policies: Japan and the UK', *Higher Education Perspectives*.

The Characteristics of the Private Sector in the Japanese Version of the “Evaluative State”

Keiko YOKOYAMA*

The purpose of this study is to identify the effects of the expansion and marketization of higher education on the characteristics of the private sector in Japan. This study focuses on the system, institution, and unit levels. In order to analyze the system level, it examines the following five elements: (i) the underlying function in the higher education system, (ii) the relationship with the public sector, (iii) the relative availability of public and private resources, (iv) the relationship with the State, and (v) the founders’ policy and mission. These five elements suggest the definition of private or public value, which are observed in the private sector, and the balance between private and public values in the sectors. The first three elements were identified by Geiger (1986) in the context of the degree of “privateness” or “academic integration,” in his terms. The fourth element includes the reformation of the State’s regulation in legislation, funding, and evaluation. Further, the first element deals mainly with the system level, while the fifth is related to the diversity of institutions.

In order to analyze the institution and unit levels, this study focuses on the effects of external quality control on private universities because of the increase in the significance of the State’s steering through the quality mechanism (see Neave’s “Evaluative State”). An in-depth case study of a particular private institution, which is both traditional and liberal, was employed for the abovementioned analysis. The study employed the following two methods for data collection; these methods ensured efficient data collection: (1) documentation and (2) semi-structured interviews. Further, official and institutional publications and online documents were collected in order to elucidate the characteristics of the external quality control mechanism. Following this, the institutions and their units (e.g., institutional mission, history, characteristics; university strategic plan; internal self-monitoring mechanism; institutional governance, management, funding, and leadership; and relationships between state and institutional priorities) were selected. The collected documents were carefully evaluated in order to attest their significance for the purpose of this study.

The study argues that the marketization and expansion of higher education have altered the characteristics of the private sector, making the balance between the public and private values ambiguous. Nevertheless, the examination at the institutional level indicated that the effects of “Evaluative State” coordination on Private University A are rather limited. Therefore, it can be assumed that the actual influence differs based on the particular types of private institutions, i.e., the external quality control mechanism is more influential on nontraditional, less selective, new private universities than the traditional private universities. This study is significant because it explores the existing studies on the nature of the private sector (Kaneko 2006; Ichikawa

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

2004) by identifying the shift in balance between the public and private institutions and the nature of public value.