

第4章 認証評価制度の問題点と第2期目の課題

瀧澤 博三（日本私立大学協会付置 私学高等教育研究所）

はじめに

日本高等教育評価機構（以下、「評価機構」と略称）は、平成16年に財団として発足し、17年には文科省の認証を得て事業を開始したわけだが、翌18年には評価システム改善検討委員会が設けられ、私は不肖ながらその委員長を仰せつかるはめになった。新しい評価システム、新しい評価基準を装備して始動したばかりなのに、なぜ早くも「改善」委員会なのかとも思ったが、これは新しい認証評価制度がそれだけ多くの疑問符を抱えながら走りだしたということだろうと思っている。当時の評価関係者からは、とにかく走りながら考え、必要な手直しをしていくほかはないという声をしばしば聞いている。

この委員会を始めるに当たって、この制度の原典でもある中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」を読んだが、認証評価の目的として次の2点を挙げており、これはその後の文部科学省の説明資料にも書かれている。

- ・評価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
- ・評価結果を踏まえて大学が自ら改善を図る

これを読んでも認証評価がどういう使命を与えられているのかがよく分からない。質保証の基本である大学の自己点検・評価の姿も見えず、認証評価が大学に代わって説明責任を果たし、教育改善を主導するように思える。これは一例だが、当時の議論や資料からは、質保証にかかわる多くのアクター（評価機関と行政、評価基準と設置基準、認証評価と自己評価等々）の相互関係が分からない。それは結局、認証評価の制度設計に当たって、この制度が、どういうことを実現しようとしているのか、また行政寄りの評価機関にするのか、自立性を持った民間的な機関とするのか、つまり基本的理念としての目的・性格をまず議論し明確にしなかったからであろう。認証評価制度の主たる問題点は、そこから生じたと考えられる。この論考では、このような基本理念の欠落から認証評価制度にどのような問題が生まれたかを辿りつつ、この制度の今後の課題を考えてみたい。

第1節 認証評価制度の発足当初になぜ基本理念が欠落したか

（1）制度発足が急がれた事情

認証評価制度の発足に際して基本理念を明確にできなかったのには、基本的な議論をするゆとりと自由を奪った2つの事情があった。1つには、第三者評価制度の策定が急がれ

る次のような外部事情があったことである。

1) 高等教育のグローバル化が進むとともに、国際的な学位のレベルの同等性、単位制度の同質性や質保証制度への国際的な信頼性が求められるようになり、世界的に質保証システムへの関心が高まる中で、わが国の出遅れを危惧する声が高まっていたこと。

2) 当時急進展しつつあった法曹改革として、法曹の養成を大学院制度の中で行なうこととなり、法科大学院の創設に合わせて、一般的な第三者評価制度としての認証評価制度を早急に用意する必要があったこと。

3) 経済再生を目指す規制改革政策の一環として、市場主義的な質保証システムの改革を促す非常に性急かつ強力な要求があったこと。

(2) 大学評価への異質な理念の混在

2つには、自己点検・評価が制度化されてから、これが大学に定着する余裕もないままに、行革や規制改革の洗礼を受けたことによって、異質な評価理念が混入してきたことである。

1) カリキュラムの自由化と質保証の自己責任

自己点検・評価という方式を打ち出したのは、カリキュラムの自由化を進めた平成3年の大学審議会の答申「大学教育の改善について」であるが、それは、カリキュラムを自由化する以上は、教育の質については大学自身が責任を持つべきだという考え方を根底としていた。これは自主性を声明とする大学制度の本質を踏まえたものであり、これを基本として質保証システムが発展していくことが望まれたが、現実にはその後の政治・経済の情勢を反映して、以下のような異質な評価の理念が混入し、第三者評価の基本理念（制度の目的・性格）を不明確にした。

2) 効率性の追求

平成10年の大学審議会答申「21世紀の大学像」は、自己点検・評価を質保証の基本であるとした平成3年の大学評価の考え方に方向転換をもたらしたものとして重要である。答申ではこう言っている。「自己点検・評価という形式には、実質的な評価を行なう上で限界があり、実際、各大学の教育研究活動の質的な充実に繋がっていないという指摘もある。」このように自己点検・評価の有効性に疑問を呈し、限界があるとまで言った上で、より透明性の高い第三者評価を行なうための機関を国で設置することを提言している。

この答申の背景には行革の動きが国立大学の民営化、法人化という方向に向かってきたことに対する国立大学、文部科学省の危機感があり、国立大学の管理運営の改善と併せて資源配分の効率化のために「評価に基づく資源配分」の考え方を打ち出さざるを得なかったものと考えられる。「評価に基づく資源配分」が国立だけではなく私学にも適用されるの

かどうかについては当時曖昧にされていたが、いずれにせよ、大学評価の思想に大きな影響を与えるものであった。

3) 市場主義的な競争政策へ

大学の自主性の理念を基盤としていた質保証の考え方が、行革的な効率性の理念の洗礼を受けたわけだが、平成 14 年の中教審答申「質保証に係る新たなシステム」によって生まれた認証評価は、実質は総合規制改革会議の答申を設計図として、市場主義的な競争政策を基本とし制度設計されている。こうして、日本の質保証の理念は一貫性がなく揺れ動いており、そのことが日本の質保証の成熟を妨げてきたと考えざるを得ない。規制改革政策が質保証に与えた影響については改めて触れたい。

第 2 節 第 1 期の経験から一何が問題だったのか

(1) 自己点検・評価の有効性への疑念と大学審議会の限界論

自己点検・評価は、自主的な質保証の基本であり、その結果が自らの教育・研究の改善・改革に生かされること、現状に対する点検・分析の結果が客観性・透明性をもって公表され社会への説明責任を果たすことが求められている。しかし、評価機構では、毎年評価終了後に評価員へのアンケート調査を実施し、分析しているが、その結果を見ると、自己点検・評価が有効に活用されているかどうかについて、評価員には疑念が多いことが分かる。また、自らの質保証のために、自発的・主体的に行うという姿勢が不十分で、認証評価機関の評価を得ることが目的化しているという所見が多い。

この点に関しては、この制度が、趣旨徹底、啓蒙活動や、評価体制整備の準備期間を置くなど、必要な手順を十分に踏まず、性急に形だけの実施を急いだことに大きな原因があると思うが、平成 10 年の大学審議会答申がこうした自己点検・評価の問題点を指摘したうえで、自己点検・評価という方式には限界があると決めつけ、より透明性の高い第三者評価を行う機関を国で設置する必要がある、として自己点検・評価を否定するような方向を示したことは、年月かけて自主的な質保証の慣習を育てるという平成 3 年の大学審答申が示した方向に対しては大きなマイナスだったと思う。

(2) 問題は認証評価のシステム自体の中にあった

自己点検・評価には客観性・透明性が欠け、質保証への自主的、主体的な取り組みの姿勢も見られない、という批判が多かったわけだが、その原因は大学の意識だけに帰せられるものではなく、むしろ、認証評価のシステムに内在する本質的な問題があったと思われる。

根本的な問題は、平成 3 年の大学審議会答申当時の「自己点検・評価システム・習慣を定着させることを第一と考える」という思想が、行革、規制改革の洗礼を受けて曖昧化し

たことにある。「事前規制から事後チェックへ」を社会的分野の改革の原則とする規制改革の思想では、認証評価は、設置審査の果たしていた設置基準維持の役割も担う事後の強力な「監視装置」であり、大学自身による自主的な点検評価などには全く信頼を置いていなかった。行革の「効率化」と規制改革の「市場主義」の影響を受けて、新しく発足した認証評価を中心とする質保証システムの中で、自己点検・評価は影を薄くせざるを得なかったのである。

第3節 規制改革政策の残したもの

小泉内閣当時の規制改革政策は、経済的分野で大きな成果を残したが、一方、福祉・教育・医療・雇用等公共性の高いいわゆる社会的分野ではいくつかの行きすぎが問題化し、その後は是正も図られてきた。教育の分野でも同様大きな問題を残してきたが、高等教育の質保証の領域では特に問題が大きく、今なお問題は尾を引いている。質保証システムの改善・充実を図るためには、規制改革政策が残した問題への適切な対応を図らなければならない。ここで、規制改革政策の特質と問題点について簡単に触れておきたい。

(1) 規制改革の目標と手法

規制改革政策の目標は日本経済の活性化である。経済的分野だけでなく社会的分野についてもこの目標自体は変わらない。社会的分野についても経済の視点からその改革を論じており、そこでは共通的な問題意識を持っている。それは公共性の高い分野であるだけに、公共性を理由とする公的関与、とくに参入規制が強く、これが既得権保護とその結果としてのサービスの劣化を招いている、ということである。このような共通性を持った市場を「官製市場」と呼ぶ。

経済的分野の改革に次いで、規制改革の重点目標はこの「官製市場」の「民間開放による経済の活性化」に移り、その審議を効率化するために、社会的分野の審議に「分野横断的な原則」を立てた。それが「事前規制から事後チェックへ」である。この原則によって、設置審査は準則主義化して質保証の力を失い、事後の監視装置としての第三者評価の強化という方向が生まれた。

(2) 残された市場主義

質保証の仕組みの改善・充実を図ろうとする場合、いまだに残されている規制改革の市場主義的思想とぶつかることが多い。これにどう対処するか、教育の世界で市場主義が万能でないことを見極め、教育の将来のために是正すべきは躊躇せずには是正する必要がある。残された主な問題を挙げてみたい。

最大の問題は、いまでも文部科学省や中教審を縛っているように見える「事前規制から事後チェックへ」の原則である。この原則を当てはめると、大学の設置は容易になる代わり

に、設置後の監督、規制は極めて強くなる。校地・校舎・教員組織をはじめ行政的な監視と規制を常時受けなければならない。我が国の質保証システムは、設置の際に大学としての基本的要件の具備をチェックするが、設置後の運営は基本的に大学の自主性にゆだねることによって、公共性と自主性を調和させている。「事前規制から事後チェックへ」の原則は自主性を生命とする大学制度には全く適合しないのである。

このほか、認証評価機関の性格に関しても、評価事業への参入の自由と評価機関選択の自由とを認めるべきだとする規制改革の考え方は、大学評価という事業の本質と整合せず、後述するように、質保証システムの今後の展開に支障となることが危惧される。

(参考)

総合規制改革会議第1次答申（平成13.11.12）は、本節の記述と関係が深いので、ここに関係部分を一括掲げておく。

4 教育

(改革の方向):大学や学部の設置に係る事前規制を緩和するとともに事後的チェック体制を整備するなど、一層競争的な環境を整備することを通じて、教育研究活動を活性化し、その質の向上を図っていくことが必要である。

(具体的施策):厳しい事前審査を行なう一方で、事後的な監視点検が機能していない状況が、自らの提供する教育サービスに対する責任感の欠如とその質の低下を招いているのではないかという懸念がある。・・そこで、大学の設置等に関する規制を一層緩和する一方で、継続的な第三者による評価認証（アクレディテーション）制度の導入などの監視体制を整備する必要がある。

イ 評価認証制度の導入

- ・評価認証の結果、法令違反等の実態が明らかになった場合には、文部科学大臣により是正措置を講じることができることとするべきである
- ・評価認証機関については、互いに質の高い評価認証サービスを提供することを競い合う環境を整えるため、株式会社を含め設置できることとし、特定機関の独占としない。

第4節 認証評価第2期目の課題は何か

(1) 認証評価の目的・目標を明確にする

1) 評価システム見直しの帰結は平成3年の大学審議会答申への回帰であった

大学の質保証ということは、個々の大学が自己責任を自覚し、自ら取り組むことなくしては安定的に発展充実していくものとはなりえない。したがって外部からの強制ではなく、長期的な構えで自主的な質保証を大学の文化として育てていくことを目標とすべきだ。基本となるのは個々の大学の自己点検・評価の取り組みである。認証評価の役割は、自己点検・

評価が適切に行われ、自己改善に生かされ、社会に対しては説明責任を果たしうるものとなるよう支援することにある。

評価基準等の見直しの結論は要約すればこのようなことである。見直しは大学関係の3評価機関別々に行ったが、期せずしてその方向性は一致していた。到着点は平成3年の大学審答申である。紆余曲折はあったものの、当初の思想は関係者の意識の中で固く温存されていたものであろう。

2) 具体的措置

目標が決まれば取るべき具体的な措置はおのずと決まってくる。基本は、認証評価を受ける際の自己点検・評価を、認証評価のための特別なものとせず、本来の自主的なものとして位置づけることである。評価機構で定めた要点は次の3点である。

- ・大学評価基準は、共通的・基本的な最小限のものに整理し、大学の特質等に応じて必要と考える領域については、大学が独自に基準、基準項目を設定し、これらを全体として大学の自己点検評価項目とする。これには、大学の個性・特色を生かすという意味と大学評価基準の合理化・簡素化という意味とがある。
- ・大学としての説明責任を重視し、大学自ら基準への適合・不適合の判定を行なう。
- ・大学の自己評価の透明性・客観性を高めるため、自己判定に当たってはエビデンスの提示に重点を置く。

(2) 認証評価の性格を確認する——大学コミュニティの自主的相互支援か事後の監視装置か

1) 事前評価と事後評価の関係

米国流のアクレディテーションをモデルとしてきた日本の質保証システムは、ピアレビューとボランティアを理念として掲げてきたように、民間的、相互支援的な性格を基本としてきたし、平成3年の大学審議会答申もそのような方向性を表明した。一方、規制改革の思想では「事後の監視装置」と表現しているように、規制的、行政的な性格を強めようとする意図も感じられる。

認証評価の目的・目標を上記のように自主的質保証の「支援」に置くのであれば、評価の性格は民間的・相互支援的なものとするのが当然であるが、最近、文部科学省の文書や中教審の審議報告等からは、多少懸念される考え方が示されている。設置審査と設置基準と認証評価の3者を公的な質保証を担うものとして、その一体性を強調していることである。

設置審査と設置基準は法的・行政的な質保証としてまさに一体的関係にある。しかし、設置審査と認証評価は一体性を強調するより、大事なことは、両者の性格の違いを確認し、性格の違いに基づく役割分担を明確にすることである。どんな組織でも、与えられた役割

と組織の性格がマッチしなければ、それは上手く機能しない。三者の適切な連携を図ることは効率性に寄与するだろうが、大学の研究者である評価員が校地・校舎の面積をチェックして回るというのは効率的ではない。

役割分担の考え方を図式的に示してみる。

	評価対象	評価の性格	評価者の位置づけ
設置審査（事前）	大学存立の基本要件（ハード面）	定量的評価	行政的評価
認証評価（事後）	教育研究の運営状況（ソフト面）	定性的評価	民間的・同僚的評価

表1 設置審査と設置基準

事前評価に相応しい評価対象と事後に相応しい対象とがある。そのことを無視した「事前規制から事後チェックへ」に拘っていただければ大学の質保証は前進できない。設置審査は事前の評価として、ハード面の基準を中心に、従来どおり質保証の中核的機能を果たしていく必要がある。

2) 会員制度の可能性

「評価認証機関については、たがいに質の高い評価認証サービスを提供することを競い合う環境を整えるため、株式会社を含め設置できることとし、特定機関の独占としない」これは総合規制改革会議第1次答申からの引用である。ここには大学評価に求められる高度な専門性、倫理性に対する理解は見当たらない。あるのは単純な市場原理への過信だけである。しかしこの答申の影響で認証評価機関は会員制度を採りにくくなっている。

アフタケアーを含めた評価機関による継続的指導、評価機関の運営への大学の参画など大学コミュニティの相互支援の理念を考えれば、評価機関と大学との関係は点としての関係だけではなく、会員制などによる線としての継続的關係を持つことも考えてよいはずである。ここにも市場主義の残された問題がある。

おわりに

この論考を終えるに当たってテーマの幅広さに関わらず、規制改革政策の批判に偏した感否めない。しかし、経済の活性化を目標とする市場主義的改革が、公共性・専門性の高い分野において、積み上げられてきた政策の流れや関係者の声との調整の手順を十分に踏むことなく、強力な政治主導によって推し進められたことによる政策の歪みは早急に是正されなければならないと考えている。

第5章 大学の認証評価と専門分野別質保証

早田 幸政（大阪大学）

はじめに

「学問の自由」や「大学の自治」の上に基礎づけられてきた伝統的な「大学像」は、政府の行財政改革と連動した昨今の大学改革の影響をまともに被り、大きな揺らぎの様相を呈している。その一方で、大学の価値やその存在意義を主張する上で、今日ほど、「大学」が高等教育機関であることを強調され、人材育成機能の強化が求められた時はない。

そして、現下の大学教育に課された改革課題として、第一に、学生が卒時に「何が修得できるか」、「何ができるようになるか」が予め明確化されるとともに、それに即した教育的営為が効果的に行われること、第二に、大学教育を、学生の「学習の密度を高める」教育へ転換すること、の必要性がとりわけ強調され、そのための施策を可及的速やかに実行することが強く求められている。

本稿は、こうした重要課題が大学教育に課されていることを踏まえ、大学教育の質保証の実相を明らかにしその分析を行うとともに、「学習成果の測定・評価」を軸にその具体化が標榜されている専門分野別評価の方向性を模索していく中で、危機に瀕しているとも言われている我が国大学教育の再生の道筋を展望したい。

第1節 大学教育の質保証の意義

(1) 大学教育の質保証が必要とされる理由・背景

それでは、今、何故に、「出口管理」や「学習の密度を高める」といった視点から、大学教育の質の確保を図る必要性が喧伝されているのであろうか。

第一に、少子化に伴う影響が挙げられる。少子化の影響と大学の質保証の必要性との関係については、さらに2つの観点から説明される。その1つが、大学の世界にも市場原理が導入され、熾烈な学生獲得競争が展開される中で、基本的な要件を具備していない大学や「営利優先」の大学に監視の目を光らせるなど、大学の質保証を通じ、学生消費者保護を図る必要性が増大している、という点である。他の1つが、少子化に伴う多様化した学生の資質・能力にきめ細かく対応できるよう、大学は絶えず教育の内容・方法を自己検証し、卒時まで十全な成果を身につけさせることが大学の基本的責務として強く認識されてきた、という点である。

第二に、IT利用の普及などとも相俟って、国境の壁を超えた大学間交流を円滑に進めていく上で、大学教育の実化を基底に据えた単位や学位のグローバルな等価性を確保すべく、それらの質保証に十全に対応可能な国際的に通用できる教育質保証の枠組みを国内的に整

備することの必要性が挙げられる。

そして、第三に、大学修了者を取り巻く雇用情勢の悪化も拍車をかけ、学生が卒時まで身に付けた知識・理解、汎用的なスキル、志向性の内容・程度によって、雇用の可否を決定しようとする企業・産業界の姿勢の変化に対応し、「出口」管理を通じて大学教育の質保証をすることが必要不可欠な状況になっていることが挙げられる。

(2) 大学教育の質保証の態様

大学教育の質保証の態様としては、一般に、a) 法令適合性の検証を通じた教育の質保証、b) 教育上の目的・目標の達成度の検証を目的とした教育の質保証、c) 財務上の説明責任に立脚したコスト・パフォーマンスの検証を通じての教育の質保証（そこでの「成果」が効果的な成果かどうかの検証は、コスト計算によって導かれる）の3種を挙げることができる。

このうち、大学及びそこに開設される学位プログラムを含む各種教育プログラムの有為性や特性を検証・評価し、その結果を改善・向上の循環サイクルに組み込むことにより、教育プログラムの卓越性を具現化することのできるのは、b) の態様である。

但し、教育上の目的・目標に照らして教育活動を展開することが重要であるとはいえ、それぞれの大学の「目的・目標」の解釈には幅があり、それを具体化した各大学の「教育活動」の内容・水準も多岐に亘ることから、その各々の質を共通の尺度で見定めることには無理を伴う。こうした反省を踏まえ、大学の教育プログラムを通して学生が「何を学び修得し得たのか」ということ、すなわち、「学習成果」の挙証を介して、大学教育の質を測ることが重要と看做されるようになった。換言すれば、「アウトカムこそが組織の有する諸資源・能力を活用した大学教育の質（有効性）を『直接』示す指標」であると考えられるに至ったのである（川嶋 2010, p.49）。

今日、我が国大学に対しては、独自の教育目的・目標を掲げ、これに整合した「ラーニング・アウトカム」（＝「学習を通して会得が期待される学習成果」、以後、本稿では、原則として、教育プログラムを通じて学生が獲得した「成果」に加え、このラーニング・アウトカムをも広く包摂した用語として「学習成果」の語を使用する）を設定することが求められている。そして、これを受けて明示された学位授与方針に即し、上記アウトカムに対応した「学習成果の測定・評価」を前提に、卒業認定・学位授与を行うとともに、同様に明示された教育課程編成方針に即して順次性の確保されたカリキュラムを編成しこれを効果的に運用することや、単位制度の実質化を図ることなどが要請されている¹⁾。こうした教育上の営為を検証・評価し、それぞれの大学の将来に亘る改善・改革に繋げていく上で、大学教育の質保証の局面における b) の位置づけは重要である。

第2節 第2サイクルを迎えた認証評価機関の基準等改定等の取組

(1) 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関の認証評価の大・中項目

周知の如く、「認証評価」とは、学校教育法に直接依拠する公的な評価制度で、文部科学大臣が「認証」した「認証評価機関」による評価を定期的に受審し、その結果が公にされる仕組みのことを指す。認証評価には、我が国全ての大学の受審が義務づけられ、大学が総体として評価される「大学機関別認証評価」と専門職学位課程（「専門職大学院」）に特化して評価がなされる「専門職大学院認証評価」の2種が存在する。

このうち、学士や修士・博士の学位授与権を有する「大学」の「機関評価」を実施する認証評価機関は、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、の3機関である。

2004年4月より始動した認証評価制度は、2011年3月を以て第1サイクルが終了した後、現在、第2サイクルとして稼働している。各認証評価機関とも、第1サイクルでの経験や反省を踏まえ、新たな認証評価基準の下、精選された評価項目に沿って活動を実施している。

次に、第2サイクルで運用されている大学機関別認証評価機関の認証評価の評価領域（大・中項目）について見ていくこととする。

(a) 大学基準協会			(b) 大学評価 学位授与機構			(c) 日本高等教育評価機構		
	大学全体	教育プログラム		大学全体	教育プログラム		大学全体	教育プログラム
理念・目的	○	○	大学の目的	○	○	使命・目的等	○	○
教育研究組織	○		教育研究組織	○	○	学修と教授	○	○
教員・教員組織	○	○	教員及び教育支援者	○	○	経営・管理と財務	○	
教育目標、学位授与方針、教育課程の編成 実施方針		○	学生の受入	○	○	自己点検 評価	○	
教育課程 教育内容		○	教育内容及び方法		○	[個性・特色に基づく大学独自の基準設定]		
教育方法		○	学習成果		○			
成果		○	施設 設備及び学生支援	○	○			
学生の受け入れ	○	○	教育の内部質保証システム	○	○			
学生支援	○		財務基盤及び管理運営	○	○			
教育研究等環境	○		教育情報等の公表	○				
社会連携 社会貢献	○							
管理運営	○							
財務	○							
内部質保証	○							

表1 大学機関別認証評価機関の認証評価の評価領域（大・中項目）

まず、大学基準協会について見ると、その評価領域は、「理念・目的」、「教育研究組織」、「教員・教員組織」、「教育目標、学位授与方針、教育課程の編成・実施方針」、「教育課程・教育内容」、「成果」、「学生の受け入れ」、「学生支援」、「教育研究等環境」、「社会連携・社会貢献」、「管理運営」、「財務」、「内部質保証」の14領域に亘っている。ここでは、中央教育審議会が、これまでの答申などで提唱した教育プログラムの編成・運用に係る「2つの方針」が独立の評価領域として設定されていること、「教育成果」と「学習成果」は異なるものとして概念づけられ、前者は「教育方法」の、後者は「成果」の領域にそれぞれ位置づけられていること、そして、前者は、FDと連動させ、後者は、学生満足度や卒後の進路状況と連動させ、その検証を受審校に求めていること、「内部質保証」が、自己点検・評価をも包摂する形で、独立した評価領域として設定されていること、などの点に注視する必要がある²⁾。

次いで、大学評価・学位授与機構について見ると、その評価領域は、「大学の目的」、「教育研究組織」、「教員及び教育支援者」、「学生の受入」、「教育内容及び方法」、「学習成果」、「施設・設備及び学生支援」、「教育の内部質保証システム」、「財務基盤及び管理運営」、「教育情報等の公表」の10領域で構成されている。ここでは、「教育の内部質保証システム」、「教育情報等の公表」が独立の項目として設定されている点に特色が見られる。このうち、前者の「内部質保証システム」を通じて検証対象とされるのが、教育の取組状況、学習成果、FD等の教育改善の状況である。また、自己点検・評価とその結果のフィードバックは、「内部質保証システム」の評価領域ではなく、「財務基盤及び管理運営」の評価領域中に包含されている。

さらに、日本高等教育評価機構について見ると、その評価領域は、「使命・目的等」、「学修と教授」、「経営・管理と財務」、「自己点検・評価」の4領域について設定されている。また、これとは別に、「個性・特色」に基づき、大学独自の基準・項目設定をすることも、各受審校に要請している。ここで注目されるのは、評価領域が大幅に統合されるとともに、教学に関する事項は、「学修と教授」に収斂されているという点である。例えば、「教育目的の達成状況の評価とフィードバック」、「教員配置」(教員組織)、「学生サービス」、「学修環境の整備」等は、全てこの「学修と教授」の領域に包含されている。

(2) 認証評価基準・評価項目等の特徴

大学機関別認証評価機関は、認証評価の第2サイクルに臨むに当たり、従来の認証評価基準・評価項目を抜本的に見直し、上に見たような方式において、基準・項目の改定を行った。次に、新たな認証評価基準・評価項目の特徴を、「全体に亘る事項」、「教育目的・目標と教育課程」、「教育の自律的な質保証のための取組」、の順に提示することとする。

まず「全体に亘る事項」について見ると、いずれの認証評価機関においても、評価項目等の精選化や評価項目間の統合が図られている。

次いで、「教育目的・目標と教育課程」について見ると、各受審校に対して、a) 教育目

的・目標の明確化、b) 入学者受入方針、教育課程編成方針、学位授与方針の明確化、c) 教育課程編成方針に即した体系的なカリキュラムの編成・運用、d) 厳格な成績評価と単位制度の実質化に向けた措置の実施、を要請している点で共通している。

さらに、「教育の自律的な質保証の取組」について見ると、a) 各受審校に対し、設定した「目標」に適う「成果」の検証システムの確立を要請、b) 「成果」に関わる検証結果を、FD活動などに関連づけ教育改善に連結させる必要性を強調、c) 学習成果の検証方法や指標の設定については、大学の自主性を尊重、d) 自己点検・評価の十全な実施とそのフィードバック並びにその結果の公表を、各受審校に要請、e) そうした自己点検・評価は、PDCAの循環サイクルの中で営まれる必要性を強調、などの点についても共通点を見出すことができる。

但し、前述の如く、a) については、「成果」を、大学基準協会が「教育成果」と「学習成果」に区分して扱う一方で、大学評価・学位授与機構は、特段、両者を区分していないなど、両認証評価機関の扱いに差異が認められる。加えて、「内部質保証」の意義については、大学基準協会が、これを「自己点検・評価」と同義のものとして項目化しているのに対し、大学評価・学位授与機構は、教育改善のための循環サイクルを軸とするシステムとしてその意義を限定する一方で、「自己点検・評価」を全学的な管理体制の中に位置づけている。このように、認証評価機関相互で「内部質保証」、「自己点検・評価」の意義につき、表見上、その取扱いに違いが見られる点に留意が必要である。なお、日本高等教育評価機構は、点検・評価活動におけるデータ収集活動の重要性を強調し、「自己点検・評価」に係る領域中で IR (Institutional Research) の設置に言及している。

第3節 教育情報公表義務化と認証評価

(1) 教育情報公表義務化と「学生が修得すべき知識・能力」

2010年6月の「学校教育法施行規則等」の一部改正省令の施行により、9項目に亘る「教育研究活動等の状況」、具体的には、「教育研究上の目的」、「教育研究上の基本組織」、「教員組織・教員数、各教員の学位・業績」、「入学者受入方針・入学者数、収容定員・在籍学生数、卒業者・修了者の数、進学者数及び就職者等の数」、「授業科目、授業方法・内容、年間授業計画」、「学修の成果の評価、卒業・修了認定に当たっての基準」、「校地、校舎等の施設・設備、その他の教育研究環境」、「授業料、入学料その他大学が徴収する費用」、「修学支援、進路選択や心身の健康等への支援」の各項目に該当する情報の公表が、全ての大学に対して義務づけられることとなった。

また、そこでは、「教育上の目的に応じ学生が修得すべき知識・能力」の公表が、努力義務とされた。具体的には、そこで「学生がどのようなカリキュラムに基づき、何を学ぶことができるのかという観点が明確になるよう留意」（「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について（通知）」2010年6月16日）すべきこととされた。

「学生が修得すべき知識・能力」の公表努力を、法令が各大学に要請したことの意義として、以下のことを指摘することができる。

ここで「学生が修得すべき知識・能力」は、「教育上の目的」に応じ公表するよう求めていることから、当面は学科等の単位で、修得すべき知識・能力の一覧の明確化が図られることが想定されていると理解できる。しかし、大学が、予め各教育課程毎に設定した「知識・能力」に見合った「学習成果」を挙げ得た学生に対して学位が授与されるべきである、との中教審の考え方に立脚すれば、今後、学位プログラム単位での公表が各大学に求められることとなろう。

なお、日本私立学校振興・共済事業団は、私学助成における教育情報の公表状況に伴う補助金配分に当り、「法的義務」と「努力義務」との間に区別を設けてはいない(三森 2011, pp.205-207)。

(2) 教育情報公表義務の法制化と認証評価

大学質保証のメカニズムにおいて、金子(2011, p.9)は、「大学教育の質保証という観点からは、大学の外形的条件だけでなく、アウトカムについての情報公開が不可欠」であるとの認識を示すとともに、「大学設置認可、認証評価制度、そして情報公開の三つが、それぞれの課題を達成するとともに、互いに有機的に関連し補完しあう複合的なシステムの構築が重要」であることを指摘する。それでは、教育情報公表義務の法制化が、今後、大学教育の質保証、なにかんづく認証評価にいかなる影響をもたらすことになるのであろうか。

まず第一に、公表対象とされる教育情報が、十全かつ適切な手段・方法で公にされる体制が学内の整っていること、かつ確実にそれが実施されていること、の確認が認証評価を通じてなされる。既述の如く、すでに大学評価・学位授与機構は、「教育情報等の公表」を独立の評価領域として設定している。

第二に、法令が各大学に対し、公表するよう求める教育情報に係る項目そのものが、認証評価の評価項目として確実に取り込まれよう。このことは、認証評価の受審を前提に行われる自己点検・評価において、そうした項目が、点検・評価の必須項目としても機能することを意味している。

第三に、公表対象とされる教育情報の相当部分が、「学部、学科、課程等に関わる事項」であることに加え、「目的」と「成果」の因果を問う項目が顕著であることから、認証評価項目中に、そうした項目が取り入れられることによって、認証評価そのものが、実質的に専門分野別評価の方向に舵を切る契機となるとともに、そこで「アウトカム評価」の評価手法の重要度が相対的に高められていくものと考えられる。とりわけ、努力義務とはいえ、「学生が修得すべき知識・能力」が公表対象とされる重要な「教育情報」として位置づけられたことは、コンピテンシー・ベースでの学生の「学習成果の測定・評価」が、認証評価の局面においても、枢要な評価基準・項目として一層重視されていくであろうことを意味する。

第四に、公表対象とされる教育情報の種類が特定化され、大学評価のベンチマークとしてそれらが事実上機能していくことに伴い、その公表の仕方次第で、社会における情報の受け手による「大学間比較」が容易になるとともに、そうした言わば相対評価の手法が認証評価に導入される可能性も否定はできない。

ところで、教育情報公表義務の法制化の流れを受けて、今後の高等教育政策の方向性として、大学教育情報に係る「共通的な公表の仕組み」である「大学ポートレート」の構築に向けた動きが進捗しつつある。この「大学ポートレート」は、大学や大学関係団体などの「大学コミュニティ」が自主的・自律的に運用するものとされている。そして、公表対象となる情報が教育情報であることから、大学毎に分野別の公表とする方向性も模索されている。さらに、認証評価の際に、同ポートレートが活用される可能性を念頭に置きつつ、認証評価機関が連携して、認証評価の際に収集する情報の共通化に取り組むことも期待されている。

このように、教育情報公表義務の法制化が、認証評価制度の運用に強くコミットすることが展望されていることに伴い、教育評価としての認証評価の性格は一層鮮明となろう。このことは、大学教育の改善・向上を、学位プログラムの質保証を通じて行うよう求めている中教審の路線に沿うものであり、「認証評価」を専門分野別評価にシフトする方向性に道筋をつけることにつながろう。加えて、教育情報公表に係る努力義務として「学生が修得すべき知識・能力」の明示が各大学に求められたことは、認証評価が各大学の教育活動の特徴を積極的に評価することを指向していることと相俟って、両者の相乗的な効果として、我が国大学の機能別分化を促す重要な契機となり得るものと考えられる。

第4節 学習成果の測定・評価、内部質保証、専門分野別評価の相互関係

(1) 「学習成果」の意義と専門分野別評価

2008年12月の中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて（答申）」は、学士課程教育が共通して目指す「学習成果」を「学士力」の語により、同答申「参考指針」中に明示した。

すでに、2005年1月の中教審「我が国の高等教育の将来像（答申）」は、大学教育を「学位を与える課程」中心の考え方に再整理していくことの必要性和「出口管理」の強化を提言していたが、上記「学士課程答申」は、「将来像答申」の延長線上においてさらにその趣旨を具体化すべく、学士課程の修了時において、学士力達成の確認ができる学生に対してのみ、その「証し」としての「学士」の学位を授与すべきで、そうした教育的営為を継続的に営む中で、人材養成機能を十全に果たすよう大学に求めた。また、併せて、大学に対し、学習成果の「測定」とそこから得られた情報・データを分析・評価した上で、教育の改善・向上を図りその教育機能を充実させていくことを求めた。

ところで、「学士課程答申」は、そうした大学による学習成果の測定・評価を、「各教育

課程」毎に行うよう求めた点に留意を要する。

具体的には、同答申は大学に対し、卒業者の「学士力」判定を教育課程毎に客観的な基準に依拠し厳格に行うことや、教育課程の教育目的に適った学生の学習達成度を的確に把握・測定し、卒業認定を適切に行うこと、などを要請した。

さらに、「学士課程答申」は、事後評価制度の充実策の一環として、すでに「将来像答申」が提言していた「分野別評価」の重要性を再確認し、「学士力」や「学習成果の測定・評価」等との関連の中で、その実施の必要性を具体的に提示した。

すなわち、ここでは、各大学の特色に配慮することを前提に、各分野を通じ培うことの求められる「学士力」や学習成果・到達目標の設定及び各分野毎に汎用的に修得の求められる「知識・能力」の達成度評価を、分野別質保証の枠組みの中で行う必要があること、分野別質保証の枠組み作りを進め、その枠組みを「分野別評価」へ進化させていく中で、同評価と「第三者評価」との関係性を模索していくべきこと、将来的な分野別評価の実施を視野に入れ、分野別質保証の枠組み構築を図っていく上で、日本学術会議と連携していく必要があること、などの点が強調された。

(2) 「内部質保証」の意義と特質

「内部質保証」の語が、高等教育政策に係る公式文書中に登場したのは、中教審「学士課程答申」が最初である。ここでは、「第三者評価において、一層重視されていく必要があるものの一として、大学で「自己点検・評価など PDCA サイクルが機能し、内部質保証体制が確立」されているかどうかの観点が大切である旨の指摘がなされた。

2009年6月の「中長期的な大学教育の在り方に関する第一次報告—大学教育の構造転換に向けて」は、大学教育において、究極的に保証されねばならないのは、「学生の学びの質と水準」であるとの認識に立脚し、大学に対し「学生の質を保障するための体系を適切に整える」と同時に「その質が常に向上するような工夫改善を可能とする仕組みを機能させる」ことを要請した。そして、公的な第三者評価の役割が、そうした各大学における自主的・自律的な質保証の取組を、「制度」として実質的に機能させることにある旨を力説した。さらに、「第一次報告」は、グローバル化が進展する中での我が国大学教育の在り方について論じた部分において、ア krediyation に係る法改正を通じて、学生の学力到達度や情報公開等に関する定めが新たになされたアメリカ高等教育界の動向や、欧州各国が学位制度を共通の枠組みに整理するプロセスを進行させる中で、「内部質保証」と第三者の行う「外部質保証」に関わる質保証の体制整備が進められていることにも言及した。

同年8月の「中長期的な大学教育の在り方に関する第二次報告」は、内部質保証の意義や、「内部質保証」と「認証評価」の関係性等に関し、より踏み込んだ提言を行った。すなわち、ここでは、「内部質保証」体制を「自己点検・評価の結果が教育の質の向上に活用される仕組み」として意義づけられるとともに、内部質保証体制の機能的有効性の確認は認証評価に委ねられるべきである、とした。また、欧州各国の高等教育質保証の枠組み構築

に係る動向を念頭に置きつつ、各種の評価活動にも参照される基準に関し、日本学術会議の分野別質保証に関する検討状況を踏まえる必要性を強調した。

以上の諸点を踏まえ、上記中教審答申・報告は、「内部質保証」を、a) 学位の質や通用力の保証、「学力到達度の評価」を重視する、b) 大学教育の質向上を目的とするPDCAサイクルに支えられた自己評価のシステムである、c) 大学教育の分野別質保証を重視する、d) 同体制の機能的有効性は、認証評価を通じて確認する、ものとして特徴づけていることが理解できる。

(3) 内部質保証の対象領域と認証評価

内部質保証の特徴は、上述の如く、学位の質やそのグローバルな等価性、学力到達度の評価等、学習成果の測定・評価といったアウトカム評価を強く指向するものとして理解することができる。しかし、内部質保証体制の下では、質の保証は、学習成果の発現や学力到達度等に限定されるものではなく、各大学で営まれているあらゆる教育的営為が質保証の観点から営まれるとともに、そうした取組そのものが各専門分野の教育プログラム毎に検証され、大学全体の教育の改善・向上に連結させていくことが求められている。上記「第二次報告」も、内部質保証体制の下で取り組むべき活動として、大学設置基準に根拠規定のある「成績基準の明確化」、「シラバスの作成」、「教員の組織的な研修及び研究の実施」、「情報公開」などを挙げている。これらの活動は、それ自体が教育質保証の営為として位置づけられるものであるが、このほかにも、教育活動とそれを支える条件・資源である限りにおいて、設置基準に定められたインプットに関わる事項も、内部質保証体制の下で、各大学が法令遵守の状況を第一次的に検証することになる。

内部質保証は、大学が、教育の改善・向上を目指して、各教育プログラムを単位として、自主的、自律的に行う営為でなければならない。大学の個性を伸長させ、特色ある発展を促す上で、自律的な質保証の枠組みの中で、自らの活動を検証・評価し、自身の責任と判断によって新たな地平を切り開くことが不可欠とされているのである。

既述の如く、中教審答申・報告は、内部質保証体制の機能的有効性の評価を認証評価に委ねる必要性を強調した。大学の自律性を尊重しつつ、教育改善の内部質保証システムの効果的な運用を側面的に支援することが認証評価に課された役割であると考えれば、内部質保証体制の下で各大学が自律的に評価する領域・項目等と認証評価が直接、間接に関与できる領域・項目等についての調整・すみ分けを行うことが重要となる。

そこで、内部質保証の対象領域と認証評価の関係について、以下のような調整・すみ分けを図ることが適切であると考えらる。

まず第一に、この内部質保証体制の構築・運用は、大学における教育の自己改善活動の重要な一翼をなすものとして、「自己点検・評価」活動とは独立に運用される場合、あるいは、「自己点検・評価」活動の一環として運用される場合、の双方について想定可能である。ここで重要なことは、内部質保証が、学位プログラムを軸とする教育プログラムを対象と

した専門分野別自己評価として営まれなければならない、ということである。

第二に、学位授与方針、教育課程編成方針の策定とそれを直接具現化する領域については、各大学が強い自律性を発揮し、その検証・評価を行うことが求められる。この一連の営為が、内部質保証の核心をなす。一方、認証評価では、該当領域において「適切な措置」が講じられもしくは適切な「仕掛け」が構築され、それが効果的に運用されていることの確認が、間接評価の手法を通じて行われることとなる³⁾。こうした手法が活用されるべき具体的な項目等として、何よりもまず、上記学位授与方針・教育課程編成方針の策定が挙げられる。これらに加え、体系的な教育課程の開発とその運用（単位制度の実質化の状況なども含む）、「教育目標」に即した「ラーニング・アウトカム」の設定とそれに対応させた学習成果の測定・評価、学習成果を測定する手法の開発とその運用、学習成果の「持続状況」の確認（卒業生のフォローアップ等）、教育改善に向けた教員団による組織的な営為、などがこれに該当しよう。

第三に、法令に由来する教育条件の適切性とそれに直接関連づけられる事項については、内部質保証体制の枠組みの中で、各大学において鋭意検証が加えられる必要があることに加え、認証評価を通じてその適切性の評価が直接手法によって行われるべきである。そうした領域・項目として、教員組織の適切性、収容定員と在籍学生数等、施設・設備、などを挙げることができる。

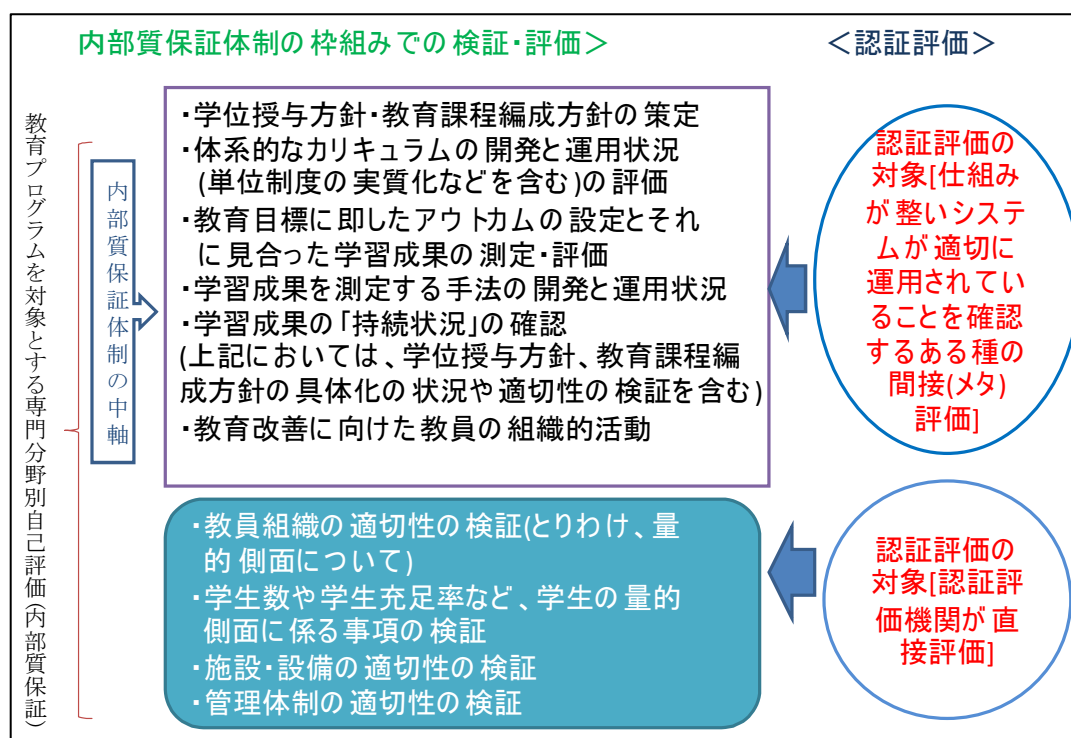


図1 内部質保証の対象領域と認証評価

第5節 専門分野別の評価基準と質保証

(1) 専門分野別評価基準の系譜

戦後、新制大学発足に当り、その設置基準の制定に大きな役割を果たしてきた大学基準協会は、同時期以降、多様な専門分野に亘り、多くの「分科教育基準」を策定してきた。大学基準協会は、適格認定制度を始動させて以降、相当期間、学部単位でこれを個別に認定・登録する「学部登録制」を採用していたことと相俟って、これら「分科教育基準」は、個別学部を対象とする認定制度の運用の際、「学部評価」のための参考的な準則として活用されてきた。また、大学基準協会は、外部の学協会からの要請に応じ、新たな専門分野の教育基準を策定するという活動も行ってきた。

一方、1965年初頭、(旧)文部省内に設置された「大学基準等研究協議会」は、13専門分野に亘り「学部設置基準要項」を設定した。同要項は、学部等の設置認可の際の準則として、大きな役割を果たしてきた。

但し、大学基準協会、(旧)文部省の双方の基準について、上記のようなすみ分けが明確に行われていたわけではない。(旧)文部省では、新領域の学部等の設置認可申請に対応して、学協会の要請に応じて大学基準協会が策定した新たな専門分野の教育基準を参考的に活用するといったケースも存した。大学基準協会も、登録学部制下にあつて、学部単位で適格判定を行う際に、(旧)文部省の「学部設置基準要項」を適宜参考に供した。

しかしながら、双方の基準とも、現在、事実上の休眠状態に置かれているものとする。その大きな理由は、両基準とも、教育の内容あるいは授業科目の中身が詳細に定められていたため、それが大学の自律性や教育の画一化の弊を招くと考えられるようになったこと、加えて、時代の推移とそれに伴う社会的需要の大きな変化に伴い、大学のみならず、審査や評価をする側もその活用が困難になってきた、という事情があるものと推測される。

ところで、認証評価制度の発足に伴い、専門職学位課程の認証評価を目的とする「専門職大学院認証評価」にあつては、個別の専門分野別基準に従って認証評価を通じた質保証の取組がなされている。こうした専門分野別基準としては、法科大学院基準、経営・会計学系大学院基準、公共政策大学院基準などが挙げられる。これら専門分野別基準は、その受審が法的義務とされている各分野の専門職大学院認証評価の評価準則として位置づけられていることから、極めて拘束性の強い規範であるといえることができる。

これに対し、近年、自立した学協会自らが専門分野基準を策定し、自律的な教育プログラム評価を通じて、その質保証を図ろうとする動きが顕在化している。早くから技術者教育の国際的な質保証の取組を行ってきた日本技術者教育認定機構が設定する「日本技術者教育認定基準」がその代表格である。このほかにも、薬学や看護学分野等にそれぞれ薬学教育評価基準、看護学分野評価基準などがあり、分野別質保証の模索が行われている。なお、京都に本拠を置く「地域公共人材開発機構」が創設した独自の資格である「地域公共政策士」に連結できる教育プログラムの第三者的な質保証を、公共政策系プログラムに関

わる「社会的認証基準」に依拠して行うなど、資格と教育プログラムを連動させ、その質保証を専門分野別基準で行おうとする試みも現れてきた。

次節で詳論する日本学術会議の分野別質保証の枠組み作りに係る動向とも相俟って、今後とも、適格認定や資格認定などと連動させ、学協会・専門団体が固有の評価基準に準拠して分野別質保証を行うことの意義や重要性に変化はないであろう。山本（2008, p.274）も、分野別質保証における「学協会の積極的関与」の重要性を認めている。

（2）日本学術会議「分野別の教育課程編成上の参照基準」の意義、位置づけとその役割

1）日本学術会議「分野別の教育課程編成上の参照基準」の意義

日本学術会議は、文部科学省からの「大学の自己点検・評価または第三者評価等の評価活動の充実を図る」観点から、「学位の水準の維持・向上など大学教育の分野別質保証の在り方」についての審議依頼を受け、その課題についての審議・検討の後、「分野別の教育課程編成上の参照基準」についての考え方を、2010年7月の日本学術会議「大学教育の分野別質保証の在り方について（回答）」として取りまとめた。

上記「回答」は、日本学術会議「分野別の教育課程編成上の参照基準」（以下、「参照基準」と略記）の有する意義、役割が、次の3点にあるとした。すなわち、上記「回答」は、「参照基準」が、a) 専門分野の教育という側面から各分野に固有の特性と、「学士力」が求める普遍性の双方を踏まえた基準であること、b) 専門分野別の「参照基準」の基本的役割が、それぞれの分野の教育にアクセスしている全ての学生が基本的に身につけるべきことを明確化し、各大学にこれを提示することにあること、さらにc) この「参照基準」が、学士課程における自律的な分野別質保証の枠組みとして、各大学で活用されることを目的とするものでもあること、を明らかにしたのである⁴⁾。

2）大学の内部質保証、認証評価における「参照基準」の位置づけとその役割

大学の内部質保証及び認証評価に代表される外部質保証の過程で、「参照基準」を如何に位置づけ、これを活用していくことが期待されるかの点について、上記「回答」は、以下のように論じている。これを「大学教育の質保証における『参照基準』の基本的役割」、「各大学の教育質保証における『参照基準』の役割」、「認証評価における『参照基準』の役割」の順に見ていく。

まず、「大学教育の質保証における『参照基準』の基本的役割」に関しては、上記「回答」は、「分野別の質保証の基本的な役割」が「すべての学生が基本的に身につけることを同定」することであり、その目的のために「参照基準」を各大学に提示するものであることを明らかにした。そして、大学教育の質保証において、「学生の学習成果」を高める視点からこれを行うことの重要性を指摘した。

次いで、「各大学の教育質保証における『参照基準』の役割」については、それぞれの大学に対し、「参照基準」も活用し、教育の質に関する「内部質保証」を行い、教育課程を単

位とする「学習成果の向上」を目指した取り組みを行うよう促した。

さらに、「認証評価における『参照基準』の役割」に関し、認証評価にあつては、各大学の内部質保証の自律的な取組を尊重・重視すべく、認証評価機関による大学教育の細部に亘る直接評価については謙抑的姿勢を保つべきであるとの考え方を肯定的に理解した。その上で、学習成果の評価に関しては、認証評価では、各大学の学習成果を直接評価するのではなく、「学習成果の向上度を目指した各大学の内部質保証が適切に機能しているかどうか」を評価するのが妥当である、との考え方を示した。そして個々の教育課程の評価は、認証評価ではサンプル的に行うことを提言した。

3) 教育プログラムの質向上のための循環サイクルと「内部質保証」体制

上記回答は、教育プログラムの質向上のための循環サイクルの構築・運用の重要性を肯認し、以下のような「教育課程の編成・改定の望ましい手順」で、大学が自律的にそうした循環サイクルを効果的に機能させる必要性を指摘した。

すなわち、ここでは、「教育課程の編成・改定の望ましい手順」として、a) 大学の教育理念やその置かれた状況に応じ、学習目標（身につけるべき知識・理解や能力）を具体的に定めること、b) そのためにどのような内容をいかなる方法で学ばせるのか、学習成果はどのように評価するのかを具体的に検討すること、c) 上記のことを実際の教育課程に落とし込むこと、d) その上で、全体の結果をモニタリングし、問題を検証し、さらなる改善に反映させること、といった一連の循環サイクルの運用を通じ、教育プログラムの改善が図られる必要性が強調された。こうした主張を裏付けるかのように、専門分野別に策定される「参照基準」の共通の重要な構成要素として、「当該学問分野を学ぶ全ての学生が身につけるべき基本的な素養」、「学習方法及び学習成果の評価方法に関する基本的な考え方」の2つが明示されている。

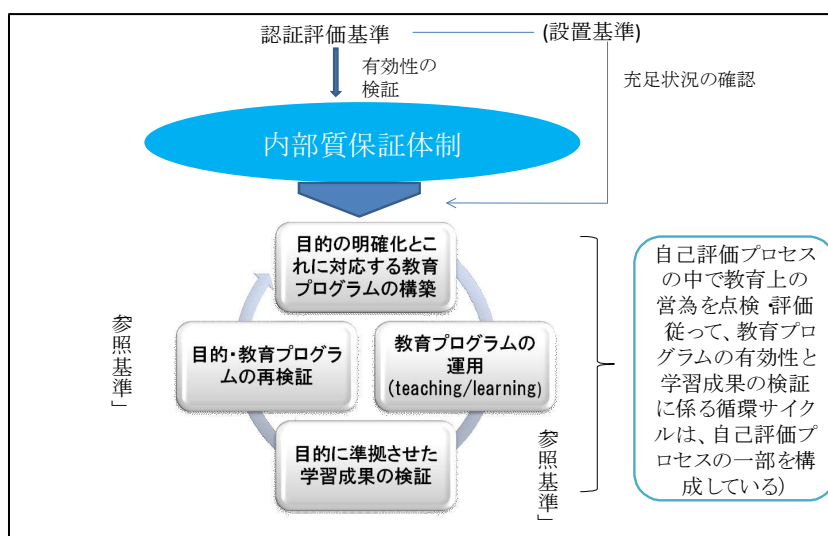


図2 教育プログラムの質保証・質向上のための循環サイクルと「内部質保証」(イメージ)

こうしたことから、図2にあるように、内部質保証の在り方として、それが教育の自己改善に関わる体制・手続であることを前提に、その運用の中軸を成すのが「学習成果」の検証もしくはその測定・評価であること、内部質保証の手続的営為は、教育プログラムの自律的な質保証や質向上のための循環サイクルとして効果的に機能させるべきこと、この循環サイクルの中で、分野別の「参照基準」の活用が奨励されること、そうした営為の営まれる内部質保証システムの機能的有効性の検証が認証評価を通じて行われること、などの点が理解できる⁵⁾。

第6節 認証評価と内部質保証、学習成果の測定・評価に関わる当面の検討課題

(1) 固有の検討課題

ここでは、認証評価、内部質保証、学生の学習成果の測定・評価に関わる固有の検討課題を、以下の4点について指摘したい。

まず第一が、アウトカム評価の実施の困難性に関わるものである。学生に対し卒時までには修得が期待される「知識・能力・スキル・態度や志向性」などを学習到達目標として設定した上で、これを基に教育課程を編成・展開すること、そしてその有効性を検証した後これをさらなる教育改善につなげるという手法は、大学にとっては、カリキュラム編成上の自律性や柔軟性を確保する上で大きな価値が認められる。しかしそうした手法は、アウトカム評価を軸とする内部質保証の十全な実施を各大学に求めること、さらには同様にアウトカム評価の視点から内部質保証体制の機能的有効性の検証を、認証評価機関に要請することをも意味している。アウトカム評価の手法の開発やそれへの理解が必ずしも十分ではない現状の下、その実施を早急に求めることは、教育現場や評価実務の現場に混乱と戸惑いを惹起させることにもなりかねない⁶⁾。

第二が、認証評価機関毎に「内部質保証」等に関する理解が異なる点についてである。既述の如く、認証評価機関が独自に設定した評価項目を見る限りにおいて、認証評価機関毎に、「内部質保証」の意義や「内部質保証」と「自己点検・評価」の関係などにつき、表見上、その記述に差異が認められる。そうした差異があることを前提に、それぞれの認証評価機関が、認証評価を通じ、大学の自律性に配慮したアウトカム評価を軸とする「内部質保証」体制の構築とその効果的運用をどのように後押ししていくのか、この点について不透明の感は否めない。各認証評価機関の評価基準・項目や評価視点における特色や個性は、これからも尊重されねばならない。しかし、天野(2008, p.6)も指摘するように、認証評価の公正性・公平性やそれへの社会的信頼を確保する上で、共通のミニマム・スタンダードを認証評価機関間で共有する努力も必要と考える。

第三が、教育の質保証に関係する規範の役割に関するものである。大学の教育の質に係る基本的要件は、政府の定めた法令の遵守を通じて充足されねばならない。一方、各大学

の教育目的・目標に沿った教育の履行状況を第三者が評価する場合、認証評価機関の評価基準の果たす役割は重要である。アウトカム評価を軸とする内部質保証の効果的運用が学内でなされていることの確認は、上記の如く、認証評価機関が、間接評価に対応させた評価基準に即してこれを行う。そこで、当該大学が、日本学術会議の「参照基準」を活用しながら、学習成果の測定・評価を行っている場合、認証評価機関は、そうした参照基準の存在を前提に、内部質保証体制の機能的有効性の検証を行うことが求められる。その際、認証評価機関が、『参照基準』の活用のされ方にまで踏み込んで、評価を試みるという局面が発生するかもしれない。こうしたことから、大学や認証評価の当事者をはじめとする大学教育の質保証に関わる全ての関係者は、学校教育法（施行令、施行規則を含む）、設置基準関係法令、認証評価基準、日本学術会議「参照基準」、その他学協会などの分野別評価基準など、大学教育を規律する諸規範の役割を十分に吟味し、それらへの共通認識を醸成していくことが必要である。

第四が、大学教育の質保証の促進に向けた「大学ポートレート」の役割に関するものである。大学教育に関する情報を国内外に発信し、これへの正確な理解を得ていく上で、「大学ポートレート」の役割は重要である。「大学ポートレート」にどう参加するかは、大学の自主的判断事項である。今日、認証評価における被評価者や評価者の負担軽減のため、同評価においてこの「大学ポートレート」の活用が視野に入れられている。しかし、認証評価制度と「大学ポートレート」が対となって運用される場合、大学の自主性に何らかの制約が課されることも予想されなくはない。認証評価が、大学の自律性に根ざした特色ある発展を支援することを大きな眼目としている以上、認証評価の局面における『大学ポートレート』の活用のされ方についても、慎重な検討と配慮が必要となろう。

（２）「大学の機能別分化」との関連での検討課題

2010年6月、中央教育審議会大学分科会「中長期的な大学教育の在り方に関する第四次報告」は、「大学の機能別分化」について、個々の大学が「自らの選択に基づき、限られた資源を集約・効果的に投入し、それぞれの強みを生かしながら発展するとともに、複数の大学が連携協力することで、大学全体として多様な機能が提供され、地域・社会が抱える課題の解決や雇用創出につながる人材育成等を行う」という記述で、その意義を明らかにした。そして、各大学がそれぞれの機能を発揮できるよう国が支援を行っていくためにも、国・公・私立大学を通じた多様な大学評価が適切に実施されるよう求めた。さらに、このことを踏まえ、「第四次報告」は、大学の規模・地域・分野等により評価軸が異なること、自己点検・評価、認証評価、国立大学法人評価など、多様な大学評価システムが全体として整合性を保てるよう、大学の機能に対応させた評価基準・指標やその適用方法について、調査研究・開発を行うことの必要性に言及した。

「大学の機能別分化」を、各大学が教育研究に関わる個性・特色を十全に発揮し社会の付託に応えていくという意味で理解する限りにおいて、機能別分化を側面的に推進させて

いく上での大学評価の果たす役割は肯定されてよい。

機能別分化を推進させていく評価のツールとして、競争的資金獲得の前提となるプロジェクト審査が重要な役割を果たすものと考えられるが、「第四次報告」は、これとは別に、機能別分化に資する大学評価の範疇に、その実施が法的に義務づけられている上記3種の大学評価を挙げている。このうち、国・公・私立大学に共通の大学評価の枠組みが、認証評価である。こうしたことから、認証評価機関相互で、「大学の機能別分化」に対応できる評価基準・指標の設定と適用方法について、その共通化を視野に一層の連携が求められる。

大学の機能別分化に適用される大学評価において、「第四次報告」は、「分野」毎の特徴に配慮する必要性にも言及している。分野別評価にあっては、これまで見てきたように「内部質保証」とその中に組み込まれた学習成果の測定・評価の営みがとりわけ重視されねばならない。こうしたことから、各専門分野に学ぶ学生が共通に身につけるべき知識・能力・スキル等の明確化を図りその達成度の測定・評価の方法を参考的に各大学に提示することを内容とする日本学術会議「参照基準」を、「大学の機能別分化」の視点から再定義していくことも、今後必要となるかもしれない。

第7節 高等教育を取り巻く規範の複雑多岐性——むすびにかえて

大学を中心に展開される高等教育は、教育研究の自由を保障し「大学の自治」を制度的に秩序づけている憲法第23条、学習者の権利を保障するとともに、公教育制度の整備・充実の義務を公権力に課している憲法第26条などを基本規範に据えて、教育基本法の趣旨を具体化した学校教育法の下、「高等教育法制」とも呼べる系統的な法規体系の枠組みの中で運用されている。

しかしながら、高等教育を秩序づけている規範は、すでに見たように、上記法規体系にとどまるものではない。事後評価の基準であり外部質保証の準則でもある認証評価基準も、現在、上記法規体系とも比肩し得る程度の実効性を以て我が国高等教育界を律している。日本学術会議「参照基準」が成文化を見た暁には、この「参照基準」も大学の「内部質保証」を支える重要な規範として機能するであろう。高等教育の使命が、「自治」と自律性の保障の下、有為な教育研究活動を展開することにある以上、同分野・領域を規律する規範において、こうした自主規範の占める割合が大きかつこれに重要な位置づけが与えられねばならない。ここに、高等教育を秩序づける価値規範が、国法にとどまらず、大学連合体や学協会の自主規範にまで及ぶ所以がある。

以上の理由により、認証評価基準や「参照基準」などの自主規範を、国法で構成される「高等教育法制」を包摂する「高等教育規範体系」の重要な一翼に組み込むことは、「大学の自治」や教育研究の自由の内実をより豊かにするとともに、大学の個性的発展を促しグローバルな視野から高等教育の発展方向を展望する上で極めて意義深いと考える。

その一方で、高等教育を規律する規範が多岐に亘り、なおかつそれらのいずれもが、基

本的に、行為規範、評価規範の双方の性格を併有していることに伴い、その規範的拘束性において疑義が生じたり、各規範の目的・対象・範囲に係る文言や解釈において見解や適用上の差異が顕在化する可能性も否定できない。

こうしたことから、これら規範間の効力の順位性に齟齬が生じあるいは文言・解釈上の差異が生じた場合、それらの相互調整を図ることなどを目的に、プログラム規定の集合体から成る基本立法を制定することも大切であると考え。その立法を「高等教育基本法」と呼ぶかどうかは別として、そうした基本立法に、憲法第 23 条を中心とする憲法諸条項の基本理念や価値原理が直截に投影されていなければならないことは言うまでもない。

注

- 1) その意味から、「出口管理」として理解されがちな「学習成果」の検証は、学生の「学習の密度を高める」教育的営為と不可分の関係にある。金子（2008, pp.18-19）は、学生が大学での学習などを通じて将来のキャリアを模索している点を重視し、成果に通ずる教育プロセスのモニタリングの重要性を指摘し、「『学士力』を作るのは大学の『教育力』」であることを力説する。
- 2) この点については、長田（2008, p.52）も、「大学内部に PDCA サイクルが有効に機能していくような体制」として、大学基準協会が評価領域として設定した「自己点検・評価体制」、「内部質保証体制」の各々を同義のものとして理解していることに、併せ留意する必要がある。
- 3) 瀧澤（2011, p.38）は、そうした領域の評価は「柔軟な指導的評価」として行われるのが適切である旨述べているが、この見解は上記私見の趣旨とも整合するものとする。
- 4) 文部科学省が日本学術会議に対し分野別質保証の枠組作りの審議依頼を行ったことに関連し、すでに、郷（2008, p.7）は、そこでの審議に伴う成果が、過度に専門的で細分化された内容の「教え込み」を促すものとはならず、「知の統合・総合化を志向する『学士力』の考え方を踏まえた」ものとなるよう、期待を表明していた。
- 5) なお関連して、この循環サイクルを効果的に機能させていく上で、学内の教育関連の情報・データを分析し、教学・経営戦略に資する有益な提案を大学執行部に行うことのできる IR 部門の設置も効果的であろう。山田（2009, p.154）は、「エンrollment・マネジメント」の視点から、学生の学習成果の検証と教育改善の任を担う IR 部門設置の重要性を強調する。
- 6) そうしたアウトカム評価の困難性について、川口（2009, pp.139-140）は、「成果」の定義づけが比較的簡単である反面、「学習」の範囲・内容の合意形成が容易でないこと、特定の専門分野の知識・能力の涵養を目的とする教育プログラムが存する一方で、一般的技能・コンピテンシーの涵養を目的とする教育プログラムもあり、単一のアセスメント・ツールで「成果」の全てを包括的に測定するのは無理であること、アセスメントの対象とされねばならないのは大学教育における「認知的成果」、「非認知的成果」の双方

についてでなければならぬにもかかわらず、非認知的成果に係るものを学習成果の指標として設定した場合、測定・評価の客観性において、後者は前者に劣ることは否めないこと、などの点を指摘する。

参考文献

- 天野郁夫、2008、「認証評価の現段階」『IDE 現代の高等教育』504、4-11。
- 中央教育審議会、2005、「我が国の高等教育の将来像（答申）」。
- 中央教育審議会、2008、「学士課程教育の構築に向けて（答申）」。
- 中央教育審議会大学分科会、2009、「中長期的な大学教育の在り方に関する第一次報告—大学教育の構造転換に向けて」。
- 中央教育審議会大学分科会、2009、「中長期的な大学教育の在り方に関する第二次報告」。
- 中央教育審議会大学分科会、2010、「中長期的な大学教育の在り方に関する第四次報告」。
- 中央教育審議会大学分科会、2011、「中央教育審議会大学分科会のこれまでの主な論点について」。
- 中央教育審議会大学分科会質保証システム部会、2010、「教育情報の公表促進に関する諸施策について（審議経過概要）」。
- 大学評価学会年報編集委員会、2008、『「認証評価」と大学評価の多様性』晃洋書房。
- 大学基準協会、2008、『〈平成 19 年度文部科学省大学評価研究委託事業〉専門分野別評価システムの構築—学位の質保証からみた専門分野別評価のあるべき方向性について』。
- 大学基準協会、2009、『〈平成 20 年度文部科学省大学評価研究委託事業〉内部質保証システムの構築—国内外大学の内部質保証システムの実態調査』。
- 郷通子、2008、「答申案の目指すもの」『IDE 現代の高等教育』505、4-9。
- 早田幸政、2009、「『学部教育』から『学士課程教育』への転換—中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて（答申）」（2008.12.24）の検討を通して」『季刊教育法』160、108-113。
- 早田幸政、2010、「専門教育の分野別質保証の可能性と課題」日本高等教育学会第 13 回大会実行委員会『日本高等教育学会第 13 回大会〈公開シンポジウム報告書〉高等教育の多様化と質保証—設置審査・認証評価・参照基準』。
- 早田幸政、2010、「『大学像』の変容と大学評価の課題」東海高等教育研究所編『大学を変える—教育・研究の原点に立ちかえって』大学教育出版。
- 早田幸政、2011、「学生の『学習成果』と教育の質保証—『高等教育規範体系』の確立を視野に入れて」『季刊教育法』168、100-105。
- 早田幸政、2011、「大学の認証評価の課題と展望」『内外教育』6110、6-9。
- 早田幸政・諸星裕・青野透、2010、『高等教育論入門—大学教育のこれから』ミネルヴァ書房。
- 早田幸政・齊藤貴浩、2010、「学生の学習成果と大学における内部質保証体制の検証に係

- る認証評価の方向性に関する考察」『大阪大学大学教育実践センター紀要』7。
- 金子元久、2008、「『学士力』か『教育力』か」『IDE 現代の高等教育』505、14-19。
- 金子元久、2011、「質保証の新段階」『IDE 現代の高等教育』533、4-11。
- 川口昭彦、2009、『大学評価文化の定着—大学が知の創造・継承基地となるために』ぎょうせい。
- 川嶋太津夫、2010、「高等教育の『質』保証の将来像」『全大教時報』34(3)、42-63。
- 黒田壽二、2008、「学士課程教育の展望」『IDE 現代の高等教育』505、10-14。
- 公立大学協会、2010、「法令において公表が義務化された項目の内容についての参照基準」。
- 三森英夫、2011、「学校法人の情報公表に係る補助金配分の改定」地域科学研究会・高等教育情報センターセミナー『大学情報公開の最前線と進化シナリオ』報告用配布資料(2011.1.27、明治薬科大学)。
- 長田豊臣、2008、「大学基準協会の大学評価—課題と改革方向」『IDE 現代の高等教育』504、48-52。
- 日本学術会議、2010、「大学教育の分野別質保証の在り方について(回答)」。
- 日本私立大学団体連合会・日本私立短期大学協会、2010、「大学法人の財務・経営情報の公表について(中間報告)」。
- 龍谷大学、2009、『(平成20年度文部科学省大学評価研究委託事業)公共政策専門職大学院の認証評価制度の構築に関する研究』。
- 齊藤貴浩・望月太郎・早田幸政、2010、「教育成果に関する評価指標の大学評価での扱いに関する考察—大学を対象とする認証評価機関への調査を中心として」『大阪大学大学教育実践センター紀要』6。
- シリーズ「大学評価を考える」第4巻編集委員会編、2011、『PDCA サイクル3つの誤読—サイクル過程でないコミュニケーション過程による評価活動の提案に向けて』晃洋書房。
- シリーズ「大学評価を考える」第5巻編集委員会編、2011、『大学評価基本用語100』晃洋書房。
- 重本直利、2009、『大学経営学序説』晃洋書房。
- 瀧澤博三、2011、「認証評価の新段階」『IDE 現代の高等教育』533、35-39。
- 山田礼子編著、2009、『大学教育を科学する—学生の教育評価の国際比較』東信堂。
- 山本眞一、2008、『転換期の高等教育—より良い大学づくりのために』ジアース教育新社。

参照 Web

- 大学評価・学位授与機 <http://www.niad.ac.jp>
- 大学基準協会 <http://www.juaa.or.jp>
- 日本高等教育評価機構 <http://www.jiheee.or.jp>

第6章 大学教育の質保証と評価の在り方について

藤田 英典（共栄大学）

第1節 問題の所在と概念枠組

（1）問題の所在

日本の大学は今、重大な岐路に直面しているように思われる。その岐路は、直接的には大学教育の質保証と評価に関わる社会的・政策的な要請や圧力が強まるなかで立ち現れたものであるが、その背後には、幾つかの重要な構造的な文脈要因や規範的な状況要因がある。前者の主なものとしては、大学教育のユニバーサル化とそれに伴う大学・学生の多様化、及び、グローバルな知識基盤社会の進展、企業の経営環境や雇用市場の悪化などを挙げることができる。他方、後者は、大学教育・学校教育を含む公共的事業（公的セクターの諸事業・諸機関）のアカウンタビリティや民間企業も含む各種事業体の社会的責任（social responsibility）が問われるという現代の規範状況である。

こうした諸要因が重なり合う中で、大学は、その教育の質を保証し向上する責任と説明責任が問われるようになり、そして、その責任遂行を担保するために学校教育法や大学設置基準の改正と評価規定を含む国立大学法人法の制定が行われ、①認証評価（全大学；7年に一度、+自己点検・評価）と②国立大学法人評価（国公立大学；6年に一度）が義務化されることになった（本稿末尾の参考資料「日本における大学評価制度の経緯」参照）。

この二つの評価（①と②）は、現在2期目に入っているが、その在り方をめぐって種々の問題や課題が指摘され、その適正化・実効化の方向や方策が中教審等で審議・検討され、また大学界や産業界を中心に関係各方面でもさまざまな議論が行われている。そうした審議や議論の過程で、冒頭に述べた＜重大な岐路＞が立ち現れてきているというのが筆者の現状認識と関心事であり、そして、その一方の方向に強い危惧の念を抱いている。その危惧は、次のような相互に関連し合う四つの問いにまとめることができる。

- ①そもそも大学教育の質保証と評価は、誰のためか、何のためか（目的・意義）。
- ②大学教育の本質・特徴と機能はどういうものか（本質・特徴・機能）。
- ③大学の多様性と各大学の自律性は担保されるのか（自律性・多様性）。
- ④大学教育の質保証と評価はどうあるべきか（質保証と評価の在り方）。

本稿では、これら四つの問いを中心に、筆者の考えるところを述べる。その際、大学教育に対するステーク・ホルダーの多様化や、大学と社会の関係、特に近年、大学教育の課題として提起され重視すべきだと言われるようになった OECD 等のジェネリック・スキルや経済産業省の「社会人基礎力」などと、大学教育の公共性についても検討する。

なお、誤解を避けるために事前に断わっておくが、上記④の問いや上述の諸要因についての素描が示唆するように、筆者は、大学教育の適切な評価の必要性、多様なステーク・ホルダーの大学教育に対する期待や要望に適切に対応していく必要性や、それらの必要性への対応も含めて各大学には自らが提供する教育の質の保証・向上に鋭意努力する責任があることを否定するものではなく、むしろ、それらの必要性や責任を前提にしている。

(2) 概念枠組

図1は、大学教育の質保証と評価の在り方について考えるために、関連する諸事項や大学教育の構造と機能に関わる諸項目を整理したものである¹⁾。前項の最後に挙げた四つの問いについて検討するに先立って、この概念枠組について簡単に説明しておく。



図1 大学教育の質保証と評価の在り方について

大学教育は、①各大学が入学者選抜を行って学生を受け入れ(インプット)、②それぞれの教育理念と目的に応じて教育プログラムと学習活動や課外活動の場を提供し(プロセス)、③その直接的な成果として学修成果(諸能力の形成など)と学位や学業成績証明を付与・発行し(アウトプット)、そして、④その成果を身に付けた学生を卒業生として社会や労働市場(企業など)に送り出していく(アウトプット)という四つの段階(ステージ)により構成されている(ここでのアウトプットとアウトカムの区別については後述するが、近

年の政策論議で重視されている「ラーニング・アウトカム」は両者を含むものとして使われているようである)。現代の大学は、多様なステーク・ホルダーとその利害関心に関かれ、その利害関心への対応や多様なステーク・ホルダーの参加を前提とするオープン・システムとして存在しているとはいえ (Scott 2003)、上記の四段階での主要な主体は、教育の受け手である学生と教育の提供機関である大学 (及び教職員) である。

図1は、その四つの段階を表頭に配置し、二つの主要主体である学生と大学を表側に配置し、そして各セルには関連する諸項目を列挙したものである。それに加えて、大学の行の下段には「大学の社会的・公共的責任」に関わる諸項目を記載し、さらに、「大学教育の質保証と評価の在り方」に関わる私見の要点項目を大学とアウトカムのセルに記載している。また、表頭の枠外の該当する箇所に、アドミッション・ポリシー (AP)、カリキュラム・ポリシー (CP) とグレイディング・ポリシー (GP)、及びディプロマ・ポリシー (DP) をそれぞれ記載している。この AP、CP、DP については、中教審の 2005 年の答申『我が国の高等教育の将来像』(以下、『将来像答申』) 及び 2008 年の答申『学士課程教育の構築に向けて』(以下、『学士力答申』) において、その明確化の必要性が提言されたところである。以上のほかに、右上の欄外に、前項で述べた大学教育の質保証・質向上と評価への関心拡大の背景として、主要な二つの要因を記載している。

次節以降では、この図1に基づいて、上記四つの問いとその他の関連する事項について検討し、私見を述べる。

第2節 大学教育の本質・特徴と社会的・制度的機能

(1) 大学教育の本質・特徴と「フンボルト理念」

大学のミッションは「研究と教育 (研究を通じての教育)」にあると言われてきた。このミッションの捉え方とその起源については、長らく、近代的な大学の始まりと目されてきた 1810 年創設のベルリン大学 (ベルリン・モデル) とその創設に深く関わった W. v. フンボルトの大学論 (フンボルト理念) にあるとされてきた。しかし、この通説については、2000 年代に入って、疑問が提起され (「フンボルト理念」神話説: パレチェック仮説 2001 年)、「フンボルト理念」起源説や「ベルリン・モデル」論の再検討が進められ (潮木 2007、潮木 2008、金子 2009)、また、「フンボルト理念からの決別」(木村 2004) といった議論も展開されるようになった。

「フンボルト理念」起源説や「ベルリン・モデル」論の適否はともかく、上記の潮木や金子の研究が示すように、フンボルトの大学論やベルリン大学の法令と組織形態・教育形態を踏まえるなら、研究と教育との関係についての考え方や実態には、次の三つのタイプがあったようである (潮木 2007、潮木 2008、金子 2009)。①教育を行う大学と研究を行う機関や施設とが連携して研究と (研究成果を反映した) 教育を行うタイプ、②教授陣は研究と教育の両方を統合的に行うことを理想とするタイプ (但し、教授の選考や実践で

は徐々に「研究主義」に偏する傾向が強まってきた)、③教授と学生が一体となって研究と教育を統合的に行うことを理想とするタイプ——「研究を通じての教育」、「学ぶものと教える者との協同体」(潮木 2008)で、その理想を具体化するものとしてゼミナール形式の演習が重視された。タイプ③の特徴は、教員だけでなく、学生も研究を行う主体として位置づけられている点にある。

しかし、この三つのタイプは、19世紀から20世紀半ばくらいまではそれなりの意義を持ちえたようだが、大学教育の大衆化やユニバーサル化の進んだ現代においては、理想論としてはともかく、多様化した大学や学生の実態を踏まえるなら、レリバンズ(妥当性や適切性)を欠くというのが大方の見方となっているようである。実際、潮木の論文や著書も明らかにしているように、その後、アメリカにおいて研究大学(research university)が登場し、また、多くの総合大学では大学院が拡大し、タイプ①とタイプ③はそうした研究大学や大学院にシフトしていくことになった。その結果、20世紀後半以降は、学士課程教育のレベルでもタイプ②は細々と生きてきたものの、大学教育の大衆化・ユニバーサル化が進むにつれて「研究主義」の弊害が問題視されるようになり、さらには、近年の大学教育改革論議の場では「フンボルト型大学」(ベルリン・モデル)や「フンボルト理念」は、歴史的遺物や破棄・改革されるべき対象だとすら言われるようになった(潮木 2008)。

こうした大学観の変化や大学の在り方をめぐる現代の関心と議論をおさえておくことは重要であろうが、研究と教育の関係に関する上記三つのタイプを敢えて確認した理由・趣旨は、次の四点にある。

第一に、研究と教育の関係は、ユニバーサル化時代(ユニバーサル・アクセスを実現していくべき時代)に突入した現代においても、個々の大学や大学教員によって違いはあるものの、依然として重要な問題であり続けていると考えられるからである。それは、例えば、大学評価(認証評価を含む)とその結果の公表が義務化され、そのために費やされる時間と労力が増大するなかで、大学教員の<時間の劣化>や<研究と教育のトレード・オフ>が問題化してきたことにも見てとることができよう。

第二に、研究と教育の関係の在り方に関する上記三つのタイプは、現代の多様化した大学の実態や中教審の審議・答申などを見ても、「大学の機能別分化」(論)として展開していると見ることができるからである。例えば中教審『将来像答申』は、<各大学は、固定的な「種別化」ではなく、それぞれに個性・特色を明確化するためにも、自らの選択により、緩やかに機能別に分化していくことが望ましい>として(注:本稿では山括弧<>は原文の要約や言い換えの場合ないし筆者の表現や強調の場合に用いている)、「①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野(芸術、体育等)の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能(地域貢献、産学官連携、国際交流等)」の七つのタイプを挙げている。次にも述べるように、筆者は、これら七つのどのタイプでも「研究を通じての教育」、「学ぶものと教え

る者との協同体」は重要だと考えているが、『将来像答申』は、上記七タイプのうち少なくとも①と⑤では、教育と研究の両方を併記していることから、「研究を通じての教育」という在り方を、一応は重視していると見てよいであろう。

第三に、研究と教育の関係は、そもそも大学教育の本質は何か、その基本的な特徴はどういう点にあるか／あるべきかについて考えるうえでも重要だからである。この点が重要なのは、大学教育の質保証や評価に関わる近年の政策論議では、学習成果（「ラーニング・アウトカム」）を測定評価すべきだという議論や、その学習成果や大学教育の目的に「ジェネリック・スキル」（経済産業省の「社会人基礎力」なども含む）を含めるべきだとする議論が強まっているからである。筆者はそういう議論・考え方やそれに呼応した各大学の試み・努力を否定するものではないが、いずれにしても、そこで強調されているのは、（共通の尺度や基準で）測定可能な学習成果であり、もう一方で、「スキル」という語で表現されるものである。しかし、大学教育の本質や基本的な特徴は、そういう測定可能な学習成果やスキルを高めることにあるのだろうか。これは、今一度、真摯に問うべき問題であろう（私見については後述）。

第四は、上記の第三点とも関連するが、近年の大学教育の改革論・質保証論では、＜大学の学校化＞と言えるような傾向が目立つようになっていることにある。近年の大学教育の在り方論や質保証論では、「ティーチングからラーニングへ」という考え方が広まり、半ば規範化しつつあるように見受けられる。ラーニング・アウトカムの質保証や評価も、そういう文脈の中で強調されるようになったと言ってよいであろう。そうした動向についても、筆者は、必ずしも否定的というわけではなく、むしろ、基本的には妥当かつ重要なことだと考えている。特に、大学教育がユニバーサル化した現代では、課外活動をはじめとするキャンパス・ライフ面の充実だけでなく、キャリア・ガイダンス（職業指導）を含むガイダンスや生活面・メンタル面のケアを中心とするカウンセリングなども大学の重要な課題となっている。そういう点で、今や大学においても、初等・中等教育段階の学校で広く行われてきた「生活指導・生徒指導」に類する役割・機能を適切に果たしていくことが重要な課題になっていると言ってよいであろう。しかし、そういう側面での大学の役割・機能の拡大と、カリキュラムと授業（科目）を中心とする大学教育の学校化とは、明確に区別することが重要なのではないだろうか。上記の＜大学の学校化＞は、ガイダンスやカウンセリングの充実という側面も含むものとして使っているが、筆者が特に問題としたいのは、後者の側面、すなわち、各授業科目の目的・内容や教授・学習方法を含むカリキュラム・ポリシー（CP）を中心にした教育面でも学校化が進んでいるように見受けられる点である。この現況把握に相応の妥当性があるとしたら、それは、大学教育の本質や基本的な特徴の基盤を揺るがし、その本来果たすべき役割・機能の歪みや低下を招くことになりかねないと考えられる。

(2) 大学の社会的・制度的機能と社会的・公共的責任

図1に示したように、大学は、①入学希望者を選抜し受け入れた学生に対して「〇〇大学の学生」という身分を付与し (AP)、②それらの学生に各大学の教育理念と教育目的の下、教育プログラム (カリキュラム、授業科目など) を提供し (CP・DP/プロセス)、そして、③その学修成果を踏まえて学位・学校歴 (学歴/教育資格) と成績証明を付与・発行して社会 (労働市場を含む) に送り出していく (DP とアウトプット)。各大学は、大学教育に関する法令とそれに基づく大学教育制度に準拠しつつ (コンプライアンス)、この三つの段階 (ステージ) を自らの権限と責任において管理している。この事実のゆえに、各大学には、その三つの段階すべてについて、その任務を公正かつ適切に遂行する義務・責任 (以下、責任) がある。この責任は、顧客としての受け入れた学生 (その保護者、卒業生や、将来受け入れることになる可能性のある学生を含む) に対する責任と社会 (各大学の学生や卒業生を採用することになる企業を含む) に対する責任とに大別することができる。

顧客としての学生に対する責任は、市場的な契約責任とも言えるもので、基本的には学生 (とその保護者) が満足のできる良質の教育プログラムを提供することを主内容とするものだが (プロセス面: 質の保証・向上)、その結果としての卒業率や就職率なども含む。

他方、社会に対する責任は、大学を含む学校教育制度と大学の社会的機能に由来するものである。本稿の文脈において、その機能として特に重要なのは<知識のマネジメント>機能と<資格・人員のマネジメント>機能である (Meyer 1977)。大学だけでなく小・中・高校や専修学校・各種学校なども含めて学校教育は、社会的に価値がある (有用である) と見なされている知識 (技術・技能や社会観・価値観なども含む) を選択し教授しているが、その知識の教授は学校段階や学校種によって違いがある。言い換えれば、学校教育において教授される知識は社会的に価値がある・有用であると見なされ (正統化され)、しかも、その知識は学校段階や学校種によって差別的に配分されている。この二重の意味において、大学教育・学校教育は<知識の教授・マネジメント>機能を果たしている。もう一方で、大学は、学生に対して学位・学校歴と成績証明を付与・発行するが、言うまでもなく、大学卒 (学士号取得者) という教育資格は、大学に進学しなかった人には付与されない (資格のマネジメント)。そのうえ、雇用市場をはじめ社会生活のさまざまな場面で教育資格による差別的 (差別的) な処遇がなされている (学歴主義・学歴社会: 人員のマネジメント)。この意味で、大学を含む学校教育制度は、<教育資格・人員のマネジメント>機能を果たしている。言い換えれば、学校教育制度に基づき、各大学が学生に付与する「〇〇大学の学生」という地位や学位・学校歴 (学歴) に応じて、人びとは制度的・社会的に差異化・格差化されている (学歴主義・メリトクラシー) ²⁾。

以上二つの機能は、大学や学位制度などを含む学校教育制度によって創出され、それを基盤にして存続し、教育と社会の在り方にも人びとにも、種々の重要な影響を及ぼしているものである。しかも、その差異化・格差化は、高学歴であるほど優位で、就職機会・生

活機会や報酬配分において高学歴者ほど有利なものとなっている。それゆえ、その二つの社会的・制度的機能が公正かつ適切なものであるためにも、そしてまた、そうした差異や格差が社会的に容認されうるものであるためにも（不当に差別的だと見なされるようなことにならないためにも）、各大学の社会的・公共的責任は大きい。

第3節 大学教育のアウトプット/アウトカムと能力形成の課題

(1) 大学教育のアウトプットとアウトカム

大学教育の質保証と評価をめぐる近年の政策論議や提言では、「ラーニング・アウトカム（学習成果）」の拡張やその評価の必要性を主張する傾向が強まっている。そうした傾向に対して、先にも述べたように、筆者は危惧の念を抱いている。そして、その種の議論や提言が胚胎している問題や混乱を回避するためにも、アウトプットとアウトカムを区別するほうが好ましいと考えている（図1参照）。

ここにアウトプットは、インプットに対応する概念で、大学教育（図1の「プロセス」欄に記載した教育プログラムと学生の学修活動・課外活動など）の直接的な成果（教育成果・学修成果）であり、具体的には、学業成績（各授業科目の成績やその総合平均としてのGPA）とその成績が示す学力・能力、カリキュラムの履修状況や授業・課外活動等への参加状況、交友関係の構築、卒業率・就職率などを指す。これらはすべて、各大学が、適切かつ魅力的なカリキュラムの編成、授業科目の開設と授業内容の充実、授業評価の方法・基準や学位付与の要件の適正化、課外活動の奨励・支援や環境整備、ガイダンスやカウンセリングの充実などにより、直接的に管理し、改善・充実を図っていくことが可能なものであり、また、学生たちも、在籍期間を通じて、教職員の指導・支援を受けつつ、そしてまた、仲間の学生たちとの交友関係や交流を通じて、自らの努力により充実を図り、達成していくことのできるものである。

それに対して、近年、「ラーニング・アウトカム」と言われているもの、とりわけ、その形成論・測定評価論や質保証論で強調されているものの中核は、例えば『学士力答申』が提示した「学士力（学士課程共通の学習成果）」の主な内容項目や、この20年ほど欧米先進諸国やOECDも重視するようになった「ジェネリック・スキル（GS）」、経済産業省が2006年に提起した「社会人基礎力」などに見られるように、基本的には「基礎的・汎用的技能（BGS）」ないし「ジェネリック・スキル（GS）」と呼ぶことのできるものである。そういうBGS/GSが現代社会において重要になっていることも、大学教育においてその形成を図ることが重要であることも、言うまでもない。しかし、その一部の項目（例えば「学士力」の内容項目で言えば、「1. 知識・理解」の内容と、「2. 汎用的技能」の項目として挙げられている「(1)コミュニケーション・スキル」の日本語能力・外国語能力や、「(2) 数量的スキル」、「(3)情報リテラシー」；表1参照）以外の大半の項目は、大学教育において、その形成を目的として特定の授業科目を開設することが妥当と言えるものではないし、

たとえ特定の科目を幾つか開設したとしても、それで十分と言えるものでもない。つまり、BGS/GS として重視され強調されている資質・能力の大半は、重要だとはいえ、大学教育において特定の授業科目を開設することによって対応することが妥当かつ有効だと言えるものではないということである。言い換えれば、その形成について、大学が直接的・具体的に制御できるものでもなければ、大学が一義的な責任を負うべきものでもないということである（この点については次項で再度述べる）。

この見方が相応の妥当性を有するものであるなら、そういう資質・能力を大学教育の直接的・具体的な成果（教育成果・学修成果）として期待することも、それを測定評価することも、妥当なことではないということになる。とはいえ、その一方で、そういう資質・能力が重要だとする認識が広まり、その形成に対する期待・要望が産業界などを中心に高まっていることも事実である。こういう資質・能力に関する認識の広まりとその形成に対する期待・要望の高まりという事実を踏まえるなら、その事実適切に対処・対応していくためにも、大学教育の本質と基本的な特徴や本来果たすべき役割・ミッションを明確にし、無用な混乱や歪みの危険性を排除することが重要であろう。以上の諸点に、本稿及び図1で、アウトプットとアウトカムを区別したことの趣旨と根拠がある。両者の違いを、再度まとめておこなうなら、次のようになる。

アウトプットは、大学が直接的な教育成果・学修成果として制御し、教育の改善・充実により形成・向上を図ることが妥当かつ可能なものである。それに対して、アウトカムは、アウトプットと部分的に重なるものではあるが、大学卒業後に職場を含むさまざまな活動の場で、意味付与され、期待され発揮され評価される資質・能力の総体であり、それは、大学教育を含む学校教育全体やその他のさまざまな生活場面での経験（卒業後の職場その他の経験を含む）を通じて育まれる資質・能力というべきものである。

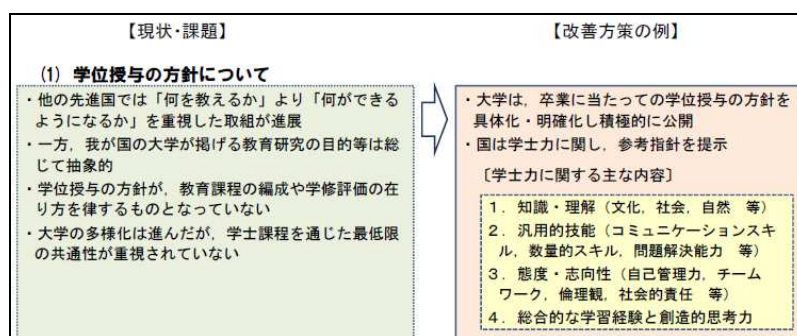
（2）学士力／基礎的・汎用的技能の形成と大学教育の課題

前項でも確認したように、近年、「ジェネリック・スキル（GS）」や「基礎的・汎用的技能（BGS）」とその形成の重要性が言われ、特に大学教育に対して、その形成役割が期待されている。その大学教育に対する役割期待についての筆者の考え方は、どちらかというところ否定的なものであり、たぶん保守的との批判を喚起する可能性のあるものでもあろう。しかし、すでに述べたように、筆者は、そうした能力の重要性についても、その形成について各大学が相応の適切な責任を果たす必要があることについても、決して否定しているわけではない。重要なことは、その責任遂行が、大学教育の本質や基本的な特徴を歪めるものであってはならないということであり、そうした能力形成に関わる期待や要請への対応は妥当かつ適切なものでなければならないということである。そこで、本項では、その点について、中教審『学士力答申』の提言を手掛りに検討する。なお、GSやBGSに類する資質・能力（スキル）を重視し提言しているものとしては、図1にも一部を挙げておいたが、『学士力答申』以外に、次のようなものがある。

- ・「ジェネリック・スキル」：1980年代～、欧米先進諸国や OECD
- ・「就職基礎能力」：厚生労働省、2004、『若年者の就職能力に関する実態調査』
- ・「社会人基礎力」：経済産業省、2006、『社会人基礎力に関する研究会「中間取りまとめ」』

これらの能力概念とその主な内容となっているものは、いずれも、主に①グローバル化する知識基盤社会への対応と、②大卒者を含む若年層の雇用環境の悪化やキャリア発達上の困難（職場不適合、離転職の増加、将来展望を持ちえないニートやフリーターの増加など）への対処・対応の必要性を背景として、提起・検討されるようになり、大学教育においても、その形成・向上に向けて相応の対応をしていくことが必要だと見なされるようになったものである（吉原 2007）。特に日本では後者（②）の関心が強いように見受けられるが、いずれにしても、この背景や経緯からも示唆されるように、それは、学問（知）や社会の在り方の変化と間直しなどに伴う大学教育の内容面での現代的・社会的レリバンスの確保といった内在的な要因に由来するものでもなければ、ユニバーサル化時代の大学生の多様化に伴う教授・学習方法の適正化と改善・充実を図るといった大学内部の教育上の課題要因に由来するものでもない。その意味で、BGS/GS も、社会人基礎力や就職基礎能力も、外在的・外部的な要因や関心・期待・要請（外圧）に基づくものだと言ってよいであろう。むしろ、だからと言って、それが重要でないとか、大学教育において重視し対応していく必要がないとかいうものでないことは、すでに述べた通りである。問題は、そうした課題や期待・要請をどう捉え、どう対応していくか、どうすれば大学教育にふさわしいものとして適切に対応していくことができるのか、という点にある。

上記の「社会人基礎力」や「就職基礎能力」は必ずしも大学教育の改革について直接的な提言や指示を行ったものではないが、それに対して、中教審『学士力答申』は基本的には同種の資質・能力の形成を大学教育においても図るべきだとする提言を行っている。表1が示すように、中教審『学士力答申』が提示した「各専攻分野を通じて培う学士力～学士課程共通の学習成果に関する参考指針～」³⁾（下線は本稿筆者の追加）が、それである。なお、表1は、紙幅の都合と複製の鮮明度を考慮し、同答申・概要版の該当箇所を引用したものである。答申本文には、表1の右欄「学士力に関する主な内容」に示されている4領域とその具体13項目、及び、それぞれの領域・項目についての簡単な説明文が列挙・記載されている。



出典：中央教育審議会、2008、『学士課程教育の構築に向けて（答申）』概要
表1 学位授与の方針と学士課程共通の学習成果（学士力）に関する参考指針

この表1や答申本文を見ても明らかなように、ここで強調されているのは、大学のカリキュラムや授業科目の内容となるもの（なってきたもの）ではなく、また、そのカリキュラムや授業科目を通じて学生たちが一義的・直接的に学び修得すべきものでもない。言い換えれば、各授業科目の成績評価に際して、中心的な対象とされるもの（されるべきもの）ではない。前項でも述べたように、同答申が挙げている4領域13項目の大半（特に右欄の2~4）は、個々の授業科目の学修を通じて一義的・直接的に学び修得することが期待されているものではなく、むしろ授業科目横断的に、すなわち、カリキュラムとさまざまな授業科目を通じて、さらには課外活動その他の経験をも通じて、培われていくものだと考えるのが妥当であろう。その点で、この種の能力やスキルの形成をカリキュラムや授業科目に直接的・具体的に反映すべきだとすることは、大学教育の質の保証・向上を図っていくうえで、無用な混乱や教育上の歪みを招くことになりかねないであろう。

以上に加えて、表1は、左欄に「現状・課題」として「学位授与の方針が、教育課程編成や学修評価の在り方を律するものとなっていない」と記載し、そして、その「改善方策の例」として、右欄に、その方針の「具体化・明確化」とその公開を提言し、併せて、国が提示する参考指針として「学士力に関する主な内容」を記載している。この提言の構図と内容が示すところは、「学士力に関する主な内容」に類するものをカリキュラムや授業科目に盛り込み明確化することにより「教育課程編成や学修評価の在り方を律する」ようにするという点であろう。「教育課程編成」の在り方を律することが孕む問題性については上に述べた通りであるが、「学修評価の在り方」を律するという点については、「ラーニング・アウトカム」を測定評価すべきだとする議論が根強く存在するよう見受けられることも踏まえると、教育課程編成の場合以上に危険で問題が多いと考えられる。例えば、「3. 態度・志向性」の諸項目（自己管理能力、チームワークなど）は、大学における大半の授業科目（一般教育科目や専門科目）の実質的な内容に含まれるものではないし、それらの授業科目の成績判定を行う際に一義的に考慮されるものでもない。もう一方で、もし、そうした諸能力の形成・評価を主張する意見が、卒業するまでにどの程度身に付けたかを何らかの標準的スキーム（評価の基準や方法）で測定評価することを含んでいるとしたら、そ

れが現実化するようなことになれば、その測定評価は大学教育の本質や基本的な特徴から大きく逸脱するものとなり、大学教育の在り方を歪めることになるであろう。

以上の二点に関連して注目に値するのは、学校教育法や大学設置基準の大学教育の目的に関する規定である。大学教育の目的について、学校教育法 83 条 1 項は、「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」と規定している。また、大学設置基準 19 条は、「大学は、当該大学、学部及び学科又は課程等の教育上の目的を達成するために必要な授業科目を自ら開設し、体系的に教育課程を編成するものとする。」と規定し、同条 2 項で「教育課程の編成に当たっては、大学は、学部等の専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養するよう適切に配慮しなければならない。」と規定している（以上、下線・傍点は本稿筆者の追加）。つまり、各大学が責任を持って果たすべきことは、「専門の学芸」の教授や「広く知識を授ける」ことであり、そのために「必要な授業科目を自ら開設し、体系的に教育課程を編成する」ことであり、そして、それを通じて、さらには、その適正化と改善・充実を図ることによって、「知的、道徳的及び応用的能力を展開させ」、「幅広く深い教養」や「総合的な判断力」を培い、「豊かな人間性」を涵養することに努めなければならないというのである。

この下線部と傍点部の区別と違いは重要である。下線部は、各大学が自らの責任において、大学・学部・課程それぞれの教育理念や教育上の目的を達成するために、その適正化と改善・充実を図る義務があるのに対し、傍点部は、下線部の適正かつ充実したカリキュラム・授業科目と教育実践を通じて学生たちに「展開させ」、「培い」、「涵養する」ことに配慮し努めるべき、いわば配慮義務・努力義務と言えるものである。加えて、「展開させ」、「培い」、「涵養する」という用語の実質的な行為主体は学生と見ることが妥当であり、かつ、その行為やプロセスは必ずしも自覚的なものではなく、むしろ、<知らず知らずのうち>といったニュアンスを持つものである。それに対して、下線部の「教授」、「授ける」や「開設」「編成」の行為主体は大学ないし教員であり、かつ、自覚的に行為することを含意している。

以上の区別と違いは、図 1 の用語で言えば、アウトプットとアウトカムの区別・違いに基本的には対応するものである。また、図 1 の他の用語で言えば、大学が自らの責任において直接的に管理し、その充実を図るべきは、授業科目の設定を含むカリキュラム・ポリシー（CP）とディプロマ・ポリシー（DP）の充実であり、加えて、アウトプット（個人サイドの直接的な学修成果と大学サイドの直接的な教育成果）の向上だということになる。それに対して、「知的、道徳的及び応用的能力を展開させ」ることや、「幅広く深い教養」・「総合的な判断力」・「豊かな人間性」を培い・涵養することは、アウトプットとアウトカムの両方にまたがるものであり、大学教育の目的に位置付けられてはいるものの、その目的の達成度について評価・測定することや直接的な責任を持つことまでを要請し義務付けているわけではないということである。

むろん、このような筆者の法令解釈や考え方には、異論もあるであろう。しかし、いずれにしても、筆者は以上のような区別や違いを確認しておくことは、これからの大学教育の在り方や大学教育の質保証と評価の在り方について考えるうえで重要なことだと考えている。そこで、そうした区別・違い（とその重要性）を示唆するものとして、さらに二つ、例を挙げておこう。

上述のように、『学士力答申』は、「教育課程の編成や学修評価の在り方を律する」ためにも、「学士課程共通の学習成果」としての「学士力」の主な内容を「参考指針」として国が提示すべきだと提言している。しかし、その内容項目の多くは、アウトプットとアウトカムの両方にまたがるものであり、必ずしも各大学が直接的に制御できるものではない。また、学校教育法や大学設置基準といった法令では、配慮義務ないし努力義務として位置づけられていると見ることができるものである。同様の区別や法令に準拠していると言える例は、文部科学省が2010年度から開始した「大学生の就業力育成支援事業」の公募要領にも見ることができる。同事業は、「新卒学生の就職率の向上、学生の資質能力に対する社会からの要請や、学生の多様化に伴う卒業後の職業生活等への移行支援の必要性等が高まっている」という社会的な背景や要請とそれへの対応として「大学設置基準等を改正し、教育課程内外を通じた「社会的・職業的自立に向けた指導等（キャリアガイダンス）」を制度化した」こと（2010年改正、2011年4月施行；傍点は本稿筆者追加）を踏まえて開始されたものである。そして、その「趣旨」には、各大学が「入学から卒業までの間を通じた全学的かつ体系的な指導を行い、学生が次のようなプロセスを繰り返し、その社会的・職業的自立が図られるよう、大学の教育改革の取組を国として支援するものである」として、その取組について4点に分け記載している。しかし、その4点は、いずれも、『学士力答申』が示したような「学士力」の主な内容項目やGS/BGSの内容項目のようなものでもなければ、必ずしもカリキュラムや授業科目に直接的に反映し盛り込むといったことを指示ないし奨励するものでもない。そういうものではなく、基本的には、「教育課程内外を通じ」て、「社会的・職業的自立が図られるよう」に、学生自らの職業観・勤労観・将来展望の形成や必要な能力の獲得に向けた自覚的かつ適切な取り組みと自己確認などを促進するための工夫や「指導・相談・助言」の充実その他の取り組みを奨励・支援するという内容になっている。したがって、その基本的な内容や考え方は、『学士力答申』のそれとは明らかに異なると言ってよいであろう。むろん、中教審の『学士力答申』と文部科学省の「就業力育成支援事業」（とその公募要領）は、明らかに主体も性質も異なるものである。前者は既存の法令やその他の規範化している考え方や慣行に拘束されるものではなく、大学教育の現状や課題などを踏まえ、将来を展望しつつ、改革案を構想し提示したものである。それに対して、後者は、既存の法令等に準拠しつつ、その範囲内で問題や課題への対応策とし企画され実施されているものである。したがって、両者に違いがあっても何ら問題ではないし、不可解なことでもない。とはいえ、筆者には、同じような状況認識と課題意識・目的意識に立つものではあるが、上記『就業力育成支援事業』の趣旨の方が、大学教育の

本質と基本的な特徴や役割・ミッションにより適うものであるように思われる。

もう一つの例は、経済産業省の「社会人基礎力」に関するものである。「社会人基礎力」の内容項目は、①「前に踏み出す力（アクション）：主体性・働きかけ力・実行力」、②「考え抜く力（シンキング）：課題発見力・計画力・創造力」、③「チームで働く力（チームワーク）：発信力・傾聴力・柔軟性・状況把握力・規律性・ストレスコントロール力」という「3つの能力（12の能力要素）」から構成されている。図2は、その左下にも記載されているように、この「社会人基礎力」について行われた「経済産業省就職支援体制調査」の結果を示したものである。



出典：経済産業省編、2010、『社会人基礎力育成の手引き』朝日新聞出版、Web チラシ <http://www.meti.go.jp/policy/kisoryoku/ikuseinotebiki.pdf> (2011年11月10日アクセス)

図2 社会人基礎力の充足度

この図には、『社会が求めているのは「社会人基礎力」。しかし、若者は身に付けていない』、『不足しているのは、まさに「社会人基礎力』』と大書きされている。その一方で、「ビジネスマナーや知識・技能は足りている!」とも書かれている。しかし、グラフが示しているのは、そういうことだろうか。上記三つの解釈・キャッチフレーズは、図中の諸項目のうち、左側の枠内の記載が示すように、企業が考える「社会に出て活躍するために必要な能力」と「学生に既に身に付けている能力」についての評価の差（回答の差）の大きいものに基づくものである。その限りにおいて、二つの評価・回答の差が当該の項目で大きいことは調査結果が示す事実であるから、上記の解釈・コメントは間違いだとは言えない。しかし、この種の調査結果をどう読むかは立場や関心によって異なりうる（多様でありうる）が、上記のような解釈・キャッチフレーズの妥当性は、このグラフが示す結果の読み方としては、相対的に低いと言わざるを得ない。特に大学教育の在り方や「社会に出て活躍するために必要な能力」について考え、それを重視するのであれば、上記のような解釈・キャッチフレーズはミスリーディングとなる可能性が高い。

企業が考える「学生に既に身に付けている能力」について、大学教育の一義的な目的・

内容に直接的に関わると考えられる項目の充足度を見ると、例えば、「業界に関する専門的な知識」の充足度は8%程度、「一般教養」は5%程度、「語学力」は3%程度でしかない。また、高校までと比べて大学教育が育むべき能力として重要だとされてきた「論理的思考力」は6%程度、「創造性」は3%程度、「課題発見力」は2%程度でしかない。そして、これらの力は、「社会に出て活躍するために必要な能力」という点でも、その「活躍」の場が知的な専門性・先端性・独創性やリーダーシップなどが問われる度合いが高くなればなるほど重要になるものであろう。しかるにそういう能力の充足度が最も高い「業界に関する専門知識」でも8%程度、次に高い「論理的思考力」でも6%程度、3番目に高い「一般教養」でも5%程度でしかなく、「語学力」、「独創性」、「課題発見力」に至っては3%以下でしかない。「社会人基礎力」と言われるものの低下が問題視せざるをえない事態になっていることも確かなことであろうし、そうした力が重要だということを否定するものでもないが、大学教育の在り方・役割や、グローバル化する知識基盤社会で活躍することのできる人材、さまざまな問題や課題が山積する複雑かつ不透明性の高い現代社会で活躍することのできる人材を育成するということを重視するならば、筆者が上に指摘したような知的能力の形成やその充足度が不十分だという事態をもっと重視すべきであろう。そして、その点にこそ、大学教育の主要な目的や課題があると言ってもよいであろう。

第4節 大学教育の質保証と評価の在り方

以上に述べたことを踏まえて、最後に本節では、大学教育の質保証と評価の在り方についての私見を述べることにする（図1参照）。

（1）大学教育の質保証と評価の在り方を考える際の前提

大学教育の評価の在り方を考える際、図1の右下欄にも示したように、少なくとも次の三点を、その前提として確認しておくことが重要であろう。

第一は、ユニバーサル化時代の大学教育の多様な実態と現代社会における多様な教育的・社会的課題に関するものである（大学・学生の多様性と社会的課題の多様性）。日本の場合で言えば、約750もある大学とそこに学ぶ学生の多様性（各大学の規模・特徴・機能や学生の学力・関心・進路などの多様性）を踏まえ、前提とすることが重要である。もう一方で、グローバル化時代や知識基盤社会などとも言われる現代社会は、大学教育が考慮し対応すべきさまざまな問題や課題を提起している。それらの多様な問題や課題に適切に対応しうるように、大学教育は授業科目とその内容・方法などを含むカリキュラム面を中心にレリバンス（現代的・社会的レリバンス）を高めていく必要がある⁴⁾。その現代的・社会的レリバンスを高めるに際して、特に重要なことは、上記の表1に示されているような「学士力の主な内容」というよりも、『学士力答申』も提起している「21世紀型市民」とそこで期待される資質・能力の形成に配慮することであろう。それは、日本学術会議が

作成・発出した『提言 21世紀の教養と教養教育』（日本の展望委員会―知の創造分科会、2010年4月）等でも強調しているところである（注3参照）。

第二は、大学の自律性を尊重し前提にすることである。この自律性の対象には、入学者選抜権、学位授与権、教授権・評価権、カリキュラム編成権などに加えて、教育の質の保証・向上に向けて自主的に工夫・改善を進める責任や先に述べた大学の社会的・公共的責任を果たす責任も含まれる。

第三に、大学は、今では法令により認証評価や国立大学法人評価を受けることが義務化されているが、それに加えて、従前より、社会的・市場的评价も受けていることを考慮し前提にすることが重要である。この社会的・市場的评价としては、特に、①いわゆる入試難易度や入試倍率、②各大学の学部・学科やカリキュラム・授業科目や教授陣など、③学生の学業態度・振る舞い方や資質・能力や就職機会などの三つについての評価が重要である。これら三つは、相互に関連し合い影響し合いながら、入学を希望する学生の質と量を左右し、各大学の教育の質や生き残りの可能性を左右することになり、さらには、各大学の教育に対する社会的・市場的な価値づけ（評価・期待）を左右し、その総体的な結果として、各大学とその教育に社会的な正統性（legitimacy）を付与し、その教育の在り方と成果に社会的な承認（charter）を付与することになるからである（Meyer 1970）。

この第三の側面は、認証評価を含む大学教育の評価の在り方を考える際、特に重要である。というのも、そういう社会的・市場的评价が実質的に機能しており、しかも、各大学にとっては、学生の確保やその前提ともなる大学の価値に関わる評価・期待として極めて重要であるという事実を踏まえるなら、それと重複するような評価を法令に準拠した公式的な大学評価において行う必要があるとは考えにくいからである。

（2）大学教育の質保証と評価の在り方

第1節（1）「問題の所在」でも述べたように、こんにち大学は、さまざまな要因が重なり合う中で、その教育の質を保証し向上する責任と説明責任が問われるようになり、そして、その責任遂行を担保するために学校教育法や大学設置基準が改正され、国立大学法人法に大学評価規定が盛り込まれ、①認証評価（全大学；7年に一度）と②国立大学法人評価（国公立大学；6年に一度）が義務化されている。紙幅の都合等により説明は省略するが、大学教育の評価については、新公共経営論（NPM）の考え方に立ち、大学経営の適正化・効率化を重視する国立大学法人評価の方式による評価よりも、認証評価の方が、妥当かつ適切だと言ってよいであろう（両評価の特徴等については本報告書第1部第1章の広田照幸・二宮祐の論考、第1部第5章の早田幸政の論稿、第2部第1章の田中弥生・丸山和昭の論稿などを参照されたい）。

認証評価については、近年、各大学の適格性審査を主な目的とする伝統的な Accreditation 方式と内部質保証の担保・充実促進を重視する Audit（手順審査）方式が区別され、特に西欧諸国では後者の方向にシフトする傾向が見られるようである（この傾向

については第1部第3章の大場淳の論考を参照されたい)。どちらの方式による場合でも、自己点検・評価が前提となっているが、筆者は、伝統的な *Accreditaton* 方式の目的を維持しつつも、その簡素化・適正化を図り、焦点は内部質保証の担保・充実促進を重視する *Audit* 方式にシフトしていくのが、より望ましいと考えている。その主な理由は、第1節(1)「問題の所在」で挙げた四つの基本的な問いのうちの最初の三つ、すなわち、<①質保証・評価の目的・意義、②大学教育の本質・特徴・機能、③大学の多様性と各大学の自律性・主体性の尊重・担保>にある。それに加えて、先に述べた、認証評価のために費やされる教職員の時間と労力の適正化、及び、学生に対する市場的な契約責任と大学の社会的・公共的責任も挙げる事ができる。

それらの要件を踏まえ重視するなら、認証評価は、*Accreditaton* 方式の基本的な目的は維持しつつも、焦点は内部質保証の担保・充実促進を重視する *Audit* 方式にシフトしていくのがより適切かつ望ましいということになるだろう。そして、その際、各大学において、内部質保証のスキームの適切性とその循環サイクルが適正に作動しているどうかを点検・評価し、各大学の主体的かつ持続的な内部質保証の努力の促進とその適切性・有効性を高めしていくことに資するものにするという方向を目指すのが妥当かつ望ましいと言えよう。

(3) 多様なステーク・ホルダーとステーク・ホールディングング

前項で述べた内部質保証の促進・充実ということにも関連することとして、近年、大学教育の在り方、特に質保証や評価をめぐる政策論議では、多様なステーク・ホルダーの関心や要望・要請に対応する必要があるということがしばしば言われている。しかし、多様なステーク・ホルダーと言いながら、その実態を見ると、政策提言や政策決定の過程で重視され、そして、その提言や政策に実質的に反映されるのは、産業界のリーダー/スポークス・パーソンや政治家の意見・関心だという傾向が目立っているようである。しかも、筆者の偏見かもしれないが、不幸なことに、そういう意見・関心を表明し、それを政策に首尾よく反映させることのできる人たちは、その政策がもたらす影響や結果に対して直接的な責任をとる人たちではない。

言うまでもなく、ステーク・ホルダーには、過去・現在・将来の学生(とその保護者)はもちろん、さまざまな企業の経営者・人事担当者や職場その他のさまざまな活動場で連携・協働する人びと、市民社会・地域社会の構成員、個々の大学が立地する地域の住民や諸施設・機関の職員、大学の教職員を含む教育関係者など、さまざまな人びとや集団・団体・機関も含まれる。それにもかかわらず、そういう多様なステーク・ホルダーの意見や関心が政策提言や政策決定に反映されることは、けっして多いとは言えない。また、そういう多様なステーク・ホルダーの中でも、特に重要なのは、大学教育の直接的な顧客である学生(とその保護者)であると言ってよいであろうが、その学生たちの意見や関心が聴取・考慮され、政策や制度設計に反映されることはほとんどない。こうした状況は、明らかに歪んでいると言ってよいであろう。

この点に関連して注目すべきは、W. ハットンがその著『The State We're In』(Hutton 1995)の中で提起した「ステーク・ホールディング」という概念である。それは、<誰もが参加でき、参加する>ということの意味するが、この意味でのステーク・ホールディングは、大学の場合で言えば、個々の大学に所属する人びとや直接的な利害関心を持つ人びと(学生とその保護者、教職員、卒業生や各大学が立地する地域の人びとなど)は当該の大学の経営や在り方の決定の過程やその改善・充実の営為と過程に誰もが参加でき、そして、参加し協働するということの意味すると言ってよいであろう。それに対して、政策論議において多様なステーク・ホルダーやその利害関心・意見が強調され、あるいは、考慮・反映される場面や過程は、そういうものではない。そういう点で、このステーク・ホルダーとステーク・ホールディングの違いは、検討するに値するものであろう。欧米のかなりの大学では、日本とは違って、大学の理事会などにも学生や一般教職員の代表が参加しているが、そうした方式・慣行は、ステーク・ホールディングの概念・考え方に近いと言ってよいであろう。

むろん、そうした参加の仕方は多様でありうるし、また、多様であってよいが、大学の内部質保証を促進・充実するうえで重要なことは、その内部質保証に関わる大学の仕組み・委員会や、その方針や具体的な工夫・改善方策を決める過程や、種々の改善方策を実施していく過程に、誰もが参加でき、参加し協働することではなかろうか。

(4) 大学教育の現代的課題と「フンボルト理念」

最後に、いま一度、大学教育の現代的課題と「フンボルト理念」が示唆することについて私見を述べ、本稿の結びとする。

第3節(2)「学士力／基礎的・汎用的能力の形成と大学教育の課題」で『学士力答申』が提示した参考指針「学士力に関する主な内容」や経済産業省の「社会人基礎力」について検討した。しかし、そこでは、「批判的思考力(critical thinking ability)」や「自由な精神(liberal mind; To liberate the mind)」といった用語も出ていないが、それだけでなく、それに類する考え方も示されてはいない。特に『学士力答申』では、「21世紀型市民にふさわしい学習成果の達成」を掲げているにもかかわらず、である。いずれにしても、『学士力答申』が強調する「学士力」の内容も、経済産業省の「社会人基礎力」の内容も、「スキル」や「技能」という用語がいみじくも示しているように、所定のスキルや技能を訓練によって習得することに力点を置いている。そこには、学問知や社会・世界の在り方や自分の生き方について、疑問を持ち、自由かつ批判的・自省的に考え、自分なりの理解や見方・考え方を模索しつくりあげていくという視点や、真相・真理や望ましい在り方を偏見・先入観や常識や権威などによって拘束されることなく自由に探究し、自分なりの解釈・考え方を構築していくといった視点はまったくない。しかし、「自由な精神」や「批判的思考力」は、大学の教育・研究において、伝統的に重視され、主要な教育目的とされ続けてきたものであろう。

フンボルトは、大学というものの基本的な特徴と課題について、例えば、次のように述べていた（潮木 2009, p.18）。

- ・「大学では、学問をつねにいま解決されていない問題として扱い、たえず研究されつつあるものとして扱うところに特徴がある」
- ・「大学では教師と学生との関係は、それ以前の学校での関係とは違っている。大学では、教師は学生のためにいるのではなく、教師も学生もともに学問のためにいる」

上記の引用文が示すように、「フンボルト理念」の特徴は、「学ぶ者と教える者との協同体」（潮木 2009, p.18 ほか）、「教師も学生もともに知識の前では同格である」（同書, p.220）、「研究を通じての教育」（同書, p.247 ほか）という大学と大学教育についての考え方や構想にある。そして、このような「フンボルト理念」は、大学教育がユニバーサル化し、大学も学生も著しく多様化した現代においてもなお、維持していくべき重要な指針と在り方を示すものだというのが、筆者の考え方であり、それはたぶん潮木の考え方と同様だと思われる。

とはいえ、このような考え方には、異論も少なくないであろう。しかし、筆者は、少なくとも次の二つの理由・根拠により、この考え方は妥当かつ適切なものだと考えている。

その第一は、『学士力答申』その後も主張・提言していることだが、昨今の参加型・体験型の学習を重視する議論や考え方に通じるものである。教育学の世界では周知のことだが、J. レイブと E. ウェンガーの「正統的周辺参加（Legitimate Peripheral Participation）」の概念・理論はこの種の考え方に対して理論的根拠を提供したものと言える（Lave & Wenger 1991）。それは、徒弟制的な職人の世界を踏まえて提唱されたもので、実践的共同体にその周辺から正統的に参加していくプロセスを通じて学習は次第に深化していくというものである。この考え方は、アカデミズムの世界にも当てはまりうると考えられるが、フンボルト理念の中核となっている「研究を通じての教育」や「学ぶ者と教える者との協同体」の考え方にも通じるものであろう。

第二は、現代社会の研究活動のフロンティア（対象と内容）は伝統的な大学や学問研究の範囲を越えて、社会生活のさまざまな領域や場面に拡大している点にある。この点について潮木（2009, p.258）は同書の結びの箇所ですべてのように述べている。「21世紀社会とは、次々とおこるさまざまな問題をいかに解決するか、幅広い人々の知的な活動に依存する度合いがますます高まる時代である。それは言い換えれば研究活動が大学の内部に限られるのではなく、行政、企業、市民活動（の）さまざまな分野にますます拡大してゆく時代である。時代はこうした知的な活動の担い手が多教育つことを求めている。『だれでも、いつでも、どこでも、なにでも』学習することのできる知的センター。21世紀社会はそれを求めている」（括弧内の「の」は本稿筆者の追加）。

この潮木の指摘は重要である。さらに言えば、潮木は必ずしも明示的に述べてはいないが、この指摘は、『学士力答申』も言及している大学の機能別分化論が言うような、特定の

大学に限定されるものではない。規模や主な機能や学生のレベルの違いを問わず、どの大学にも当てはまることであり、さらに言えば、高校までの教育にも当てはまるものである。それは、例えば「3.11」として記憶されるようになった東日本大震災の被災地の復旧・復興に、老若男女や学歴・学校段階・所属大学を問わず、被災地住民を含む膨大な数の人びとの多種多様なヴォランティア活動や取組みを見ても明らかなことである。

大学は、そのような「知的センター」の一つの主要な場であっていいはずであり、そして、そうであってこそ、これからの大学の豊かな可能性が拓けていくことになると言ってよいであろう。また、そうならなければ、大学は現代社会の重要なニーズや要請に応えることはできないであろう。

【付記】本稿は、本先導的¹⁾大学改革推進委託事業のシンポジウム「大学における教育研究活動の評価をどう考えるか」(2011年12月11日)でのコメント用に作成・配布した図1をベースにし、それにプロジェクトの検討会での諸先生方の報告とディスカッションを通じて学んだことの一部を追加し、書き下ろしたものである。貴重なご報告を行っていただいた諸先生方に感謝の意を表したい。筆者は本研究プロジェクトの3グループのうち、第1グループと第2グループの主査を務めたが、検討会の進行係を務めただけの名ばかりの主査で、研究の実質に関わる業務は幹事の広田照幸氏、田中弥生氏や補佐の二宮祐氏、丸山和昭氏に担当していただいた。そうした経緯もあって、本稿もその概要も検討会で報告してはいない。本稿の内容は、検討会での諸報告やディスカッションの内容を一応は踏まえているとはいえ、基本的には筆者の個人的な理解と考えをまとめたものであって、本研究会の見解というものではないことをお断りしておく。

注

- 1) この図1は、表題の上に記載したシンポジウムの後半セッション(パネル・ディスカッション)でのコメント用に作成・配布したものを微調整したものである。
- 2) 学歴主義や学歴社会は、日本特有のものであるかのように言われることも少なくなかったが、世の東西を問わず、学校教育の拡大した社会では、その具体的なありようはさまざまであるにしても、基本的な特徴として共通に見られるものである(Young 1958=1982, Dore 1976=1978, Collins 1979=1984など)。
- 3) この参考指針は、『学士力答申』の「第2章 学士課程教育における方針の明確化」の「第1節 学位授与の方針について～幅広い学び等を保証し、21世紀型市民にふさわしい学習成果の達成を～」と題する箇所(下線は本稿筆者)に記載されている。
- 4) この側面については、日本学術会議の『日本の展望—学術からの提言2010』(日本の展望委員会、2010年4月)、『提言 21世紀の教養と教養教育』(日本の展望委員会—知の創造分科会、2010年4月)、及び、『回答 大学教育の分野別質保証の在り方について』(大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会、2010年7月;特に、その「第二部 学士課

程の教養教育の在り方について) を参照されたい。

参考資料

日本における大学評価制度の経緯 (文部科学省平成 23 年度先導的の大学改革推進委託事業 シンポジウム「大学における教育研究活動の評価をどう考えるか」2011 年 12 月 11 日での本稿筆者コメント用の参考配布資料)

認証評価その他、評価全般関係		元号年(西暦)	国立大学法人評価関係	
審議会等	制度改正		審議会等	制度改正
臨時審「最終答申(第四次答申)」 「大学の評価と大学情報の公開」について提言 ・大学がその社会的使命や責任を自覚し、絶えず自己の教育、研究および社会的専攻について検証し、評価を明かすとともに、教育、研究等の状況についてその情報を広く国の内外に公表することを要請する		S62(1987)		
大学審答申「大学教育の改善について」(以下「大綱化答申」) 「大学の自己評価」について制度を提言	【大学設置基準等】 自己点検・評価およびその結果の公表について努力義務化	H9(1991)		
大学審答申「21世紀の大学像と今後の改革方針について」 自己点検・評価およびその結果の公表を義務化、外部評価等による検証を努力義務化 資料4の改正時に大学設置基準等から、学校教育法上での規定となる 第三者評価システムの導入を提言。		H9(1997)	行政改革会議「最終報告」 ・独立行政法人制度創設の提言 ・国立大学の独立行政法人化の検討を提言	
		H10(1998)		【中央省庁等改革基本法】 ・独立行政法人制度創設の基本的な考え方を法令上に明記
	【大学設置基準等】 自己点検・評価およびその結果の公表について義務化、外部評価等による検証を努力義務化 資料4の改正時に大学設置基準等から、学校教育法上での規定となる ・大学の教育研究の状況に関する情報提供を積極的に行う旨を規定	H11(1999)	閣議決定「国の行政機構等の改革、効率化に関する基本的計画」 ・国の事務・事業の独立行政法人化を決定 ・国立大学については平成16年までに独立行政法人化の結論を得ることと決定	【独立行政法人法】 ・独立行政法人の基本的な制度に関する規程を整備 ・独立行政法人は、中期目標・中期計画の達成状況について、各府省二階にわたる独立行政法人評議委員会の一階評価、総務省二階にわたる「設置評価」独立行政法人委員会による二階評価を受ける
大学評価機関(原称)設立準備委員会報告「大学評価機関の創設について」 ・学位授与機構を改組し、大学評価・学位授与機構を創設する旨を提言	【国立大学設置法】 ・学位授与機構から「大学評価・学位授与機構」に改組(H124~)	H12(2000)		
総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第一答申」 ・教育分野において、「大学」分野の設置規制の準則(主業化)「第三者による信頼性の評価認証(アフレティケーション)制度の導入」が提言		H13(2001)	国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会「新国立大学法人」案について(最終報告) ・国立大学の中期目標・中期計画について、文部科学省で国立大学評価委員会(原称)を設け、その成り立ちの評価を行うこと、あわせて大学評価・学位授与機構に、その教育研究の状況に関する評価を行うことを提言 上記の評価結果等、教育研究の状況や中期目標・中期計画を公表することを提言。	
中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」 ・国の認証を受けた第三者評価機関(認証評価機関)による評価の制度化を提言	【学校教育法】 ・認証評価機関の創設。 (施行目H164~) ※なお、同改正とセットで大学の設置認可に係る「届出」の制度を創設するとともに、設置基準や手続規制に必要の改正を実施	H14(2002)		
		H15(2003)		【国立大学法人法】 ・国立大学の国立大学法人への移行に関する法令の整備 ・国立大学評価機関について規定、独立行政法人移行時の移行に伴い、国立大学法人評議委員会の評価結果と総務省の「設置評価」独立行政法人評議委員会に依頼し、同委員会による二階評価(国立大学法人評議委員会)に対する意見を述べ、また文部科学大臣に付して主要な事務・事業の改善に関する勧告ができる旨を規定
閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画」 ・大学の信頼公開の促進を提言		H16(2004)		
中教審答申「我が国の高等教育の将来像」 ・高等教育の質の保証(国・公立・私立)評価結果等に関する情報の積極的開示及び活用を提言	次期科学技術・高等教育局長通知「大学」による情報の積極的な提供について(H16科高第96号) 設置基準等「教育研究活動等の状況について」に「積極的な情報提供を要するものとする」義務が規定されることを踏まえ、各種答申・報告書等で評価結果その他の情報を広く一階に開示することが可能な方法で、正確な情報を一階積極的に提供するように要請	H17(2005)	◆ 参考文献 ・総務省 政策評価: 独立行政法人評価委員会『独立行政法人評価年報(平成21年度版)』 ・小松規太郎「公立大学法人評価の制度的構図を考える」(『IDB現代の高等教育』No.480)国立大学法人の評価) ・『IDB現代の高等教育』No.450「国立大学法人の課題」資料3「国立大学の法人化の課題の主な経緯」 ・シラフニス 平成23年11月号「高等教育の評価制度をめぐって - 一橋特別評価評価制度と国立大学法人評価制度を中心に -」文部科学技術調査室 戸澤機子 ・高等教育研究会 編集「大学評議会全28答申・報告集」 ・臨時教育審議会第22次答申 ・その他、文部科学省ホームページ、(独)大学評価・学位授与機構ホームページを参照	
中教審大学分科会「平成21年8月から平成22年1月までの大学分科会の審議経緯速報」について、及び「中長期の大学教育の在り方に関する第2次報告(平成22年2月から6月までの審議経緯速報)」 ・大学の教育情報について、これまでの積極的な情報提供規定に替え、具体的に公表すべき項目を規定すべき旨を提言	【学校教育法施行規則等】 大学が公表すべき教育情報の項目を示した上で、公表を義務化、あわせてこれまで各項目で規定されていた公表規定を改正	H22(2010)		

参考文献

Collins, Randall, 1979, *The Credential society: an historical sociology of education and stratification*, New York: Academic Press. (=大野雅敏・波平勇夫訳、1984、『資格社会』東信堂。)

Dore, Ronald Philip, 1976, *The diploma disease: education, qualification, and development*, Berkeley: University of California Press. (=松居弘道訳、1978、『学歴社会—新しい文明病』岩波書店。)

Hutton, Will, 1995, *The State We're In*, London: Jonathan Cape.

金子勉、2009、「大学論の原点—フンボルト理念の再検討」『教育学研究』76(2)、208-219。

木村裕之、2004、「フンボルトの理念からの決別—大学と市民社会」『グローバル化と市民

社会』(大阪大学 21 世紀 COE プログラム「インターフェースの人文学 トランスナショナルリティ研究」報告書) 第 5 章、111-140。

Lave, Jean & Etienne Wenger, 1991, *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, New York: Cambridge University Press. (=佐伯胖訳、1993、『状況に埋め込まれた学習—正統的周辺参加』産業図書。)

Meyer, John W., 1970, "The Charter: Conditions of Diffuse Socialization in Schools" in W. R. Scott (ed.), *Social Processes and Social Structures*, N.Y.: Holt, 564-578.

Meyer, John W., 1977, "The Effects of Education as an Institution," *American Journal of Sociology*, 83(1): 55-77.

Scott, Richard W., 2003, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems (Fifth Edition)*, N.J.: Prentice Prntice Hall.

潮木守一、2007、「フンボルト理念とは神話だったのか—パレチェク仮説との対話」『大学論集』38、171-187。

潮木守一、2008、『フンボルト理念の終焉?—現代大学の新次元』東信堂。

Young, Michael, 1958, *The rise of the meritocracy, 1870-2033: an essay on education and equality*, London: Thames and Hudson. (=窪田鎮夫・山元卯一郎訳、1982、『メリトクラシー』至誠堂。)

吉原恵子、2007、「大学教育とジェネリックスキルの獲得—ジェネリックスキルをめぐる各国の動向と課題」『兵庫大学論集』12、163-178。

第2部

大学に対するパブリックマネージメントの在り方に関する調査研究

はじめに

第2部会の目的と実施スケジュール

1. 問題意識

国立大学法人化および評価制度は2003年より施行されたが、本制度に基本的な枠組みを提供したのは、行政改革、公務員定員純減策を背景に導入された独立行政法人制度である。本制度については、制度施行前より現在に至るまで様々な意見が出されてきた。そして、2010年には第1サイクル目の中期目標・中期計画の評価を終えた。したがって、このタイミングにおいて、国立大学法人評価についてその制度的背景や枠組みについて、比較的、自由な立場にある研究者の視点から見直すことは有意義であると考えた。

そこで、第2グループにおける調査設問 (Research Question) として以下を掲げたい。

「国立大学法人評価制度が我が国の高等教育政策目標および大学の教育・研究の質向上に資するものになっているのか」

2. 目的

国立大学法人および評価制度の政策的背景を整理した上で、高等教育、政策評価、公共政策など多角な視点から同制度について建設的に批判する。

その上で、国立大学法人制度の基礎的枠組みを提供している、ニューパブリック・マネジメントに基づくエージェンシーおよび評価制度について整理をする。これらの知見をふまえて、独立行政法人制度の通則法を基本にした国立大学法人および評価制度が、我が国の高等教育政策目標の達成状況を確認する上で、妥当なものであるのかどうか考察する。

なお、国立大学法人の評価制度を分析するためには、それを規定する国立大学法人制度についてもあわせてみてゆく必要がある。したがって、本調査においては、評価制度に焦点を当てるが、適宜、国立大学法人制度についてもレビューしてゆく。

3. グループ・メンバー

主査：藤田英典（共栄大学）

幹事：田中弥生（大学評価・学位授与機構）

補佐：丸山和昭（福島大学）

公共政策・政策評価：田邊国昭（東京大学 公共政策大学院）

高等教育政策：山本清（東京大学）

公共政策・政策評価：大住荘四郎（関東学院大学）

高等教育政策：濱中義隆（大学評価・学位授与機構）

高等教育政策：吉田文（早稲田大学）

高等教育政策：米澤彰純（名古屋大学）

4. ゲスト・スピーカー

文部省関係者：絹笠誠（文部科学省）

公共政策：森田朗（東京大学）

5. 実施スケジュール

第1回検討会（7月15日）

「国立大学法人評価制度にかかる政策的背景と制度的仕組み」（講師 絹笠誠 氏）

第2回検討会（8月5日）

「国立大学の法人化と大学評価」（講師 森田朗 氏）

第3回検討会（9月5日、第4回と合同開催）

「ニューパブリック・マネジメント」（講師 大住荘四郎 氏）

第4回検討会（9月5日、第3回と合同開催）

「国立大学法人評価と資源配分」（講師 山本清 氏）

第5回検討会（9月20日）

「国立大学法人化の可能性と限界」（講師 森田朗 氏）

第6回検討会（10月22日）

「論点整理と課題」

6. 第2部会報告書の構成

第2部会では、以上の目的及びスケジュールに基づき、議論を進めてきた。本報告書では、その成果について、以下の構成にて報告する。まず、次節の「第2部会の論点と提言」において、6回の議論で出された論点を概括するとともに、国立大学法人評価制度についての提言を述べる。続く二つの論文では、国立大学法人評価制度の成立過程（「第1章 国立大学法人化の政策過程」と、国立大学法人評価制度の運営の現状及び課題（「第2章 国立大学法人制度の骨格と運営の実際」）について、より詳細に検討する。最後に、第1回から第5回までの講演及び議論のポイントと内容について、「第3章 第2部会の議論集」にて報告する。

第2部会の論点と提言

第2部会では、国立大学法人評価制度に焦点をあて、その背景にある国立大学法人制度の成立過程および制度設計に立ち返りながら、制度運営の現状と課題について、6回にわたり議論を進めてきた。この間、様々な論点が提示されたが、その内容は、大きく政府に関するものと、大学に関するものの2つに分けることができる。

政府に対する議論をまとめると、次のように述べることができよう。すなわち、国立大学法人評価制度の見直しにあたっては、技術面に留まらず、高等教育政策目標および国立大学法人制度目標を体系的に明らかにしたうえで、これらの目標達成に資する一貫性ある評価方法を検討すべきである。

また、大学側に対しても大きな問いかけがなされた。すなわち、大学には自主・自立を担保するための力量が問われている。裁量権を得ても大学が力を発揮できなければ、その機会を活かしきることができない。大学を取り巻くステイクホルダーの期待を見定め、自らの使命と目的を明確に定義する力、その目的を遂行する運営力、そして、責任をもって成果を説明する内部質保証力の向上が求められている。

以下、第2部会の議論と提案についてそのポイントを列挙する。

1. 第1期中期目標・中期計画の評価の現状と問題

「国立大学法人評価制度の目的とは」

- ・行政改革に基づく公務員純減対策を契機に生まれた国立大学法人化の議論。その後、小泉政権下における国立大学民営化への対応策として策定されたという経緯がある（第1回検討会）。
- ・国立大学法人制度の目的が今一つ明確になっておらず、その上位にある高等教育政策との関係も明確とはいえない（第1回検討会）。
- ・本来、評価は国立大学法人制度ひいては高等政策目的の実行手段として位置づけられるものであるが、その政策目的が明確でないために、手段としての評価の位置づけも不明確である（第1回及び第2回検討会）。

「エージェンシー制度に基づく評価と大学評価」

- ・国立大学法人制度は独立行政法人制度とは別の特徴も有するが、その大枠については独立行政法人制度の通則法を用いている。中でも評価制度については同様の枠組みで執行されている（全検討会共通の論点）。
- ・独立行政法人制度は英国のエージェンシー制度をモデルに策定されたものであるが、単純・標準化が可能な行政業務向けに作られた仕組みである（全検討会共通の論点）。
- ・こうした枠組みを大学に適用したことにより、評価も比較的単純化・標準化が可能な業

務向けの方法（契約期間内の達成状況を確認するための業績測定）が用いられている（全検討会共通の論点）。

- ・ 多様性・不確実性の高い、教育・研究にこの枠組みを適用させようとしたことで、いくつかの無理が生じている（第3-4回検討会）。
- ・ 結果、インプット、プロセス、アウトプットレベルの確実に実施できるものが中期目標・中期計画として記述されているのが現状（教育・研究の水準が目標に掲げられているものは稀である）。
- ・ したがって、教育・研究の水準（アウトカム）をみるための現況分析調査をあわせて行わないと、大学の実態がわからない。

「質の向上について」

- ・ 中期目標・中期計画では「質の向上に向けた目標」を記すことが求められており、評価はこの目標の達成状況、すなわち向上の状況を確認することになる（第1回検討会）。
- ・ だが、質の向上度を恒常的に求めるため、期を重ねるごとに要求水準が高くなる（第5回検討会）。
- ・ 第1期の評価のうち、現況分析において「質の向上度」という項目が設けられている。本来、これは法人化以降、研究および教育の水準がどの程度向上したのかを示す項目であるが、第1期においては該当データを持っていない大学が複数あることを勘案し、事例等を示すことも認められることになった。しかし、こうした事情が十分に理解されていないようにみえる。

「大学の個性を尊重した「ステイクホルダーの期待」」

- ・ 大学の個性を尊重し、地域や規模など大学が置かれている状況を配慮して、評価するために、現況分析においては、各大学のステイクホルダーが期待と照らし合わせ、どのような水準・状況にあるのかを評価することとした。（第1回検討会）。
- ・ ただし、これによって、大学相互間の比較単純に行わないので、分析を困難にしている側面がある（第3-4回検討会）。
- ・ ステイクホルダーの期待と照らし合わせ、大学の使命と目標を考えることが、大学機能の明確化にもつながる。本来、機能分化はこうした内発的な取り組みから起こるものではないか。
- ・ 現況分析だけではなく、本来、大学の中期目標・中期計画においてもステイクホルダーの期待と参照して考えるべきものである。

「運営費交付金への反映の思想とは」

- ・ 評価結果の反映算定式を規定する思想やロジックが明確でない（第3-4回検討会）。
- ・ 評価結果反映の目的、算定式のロジックが事前に説明されていなかった。

- ・評価対象となっている予算範囲と評価結果の範囲に食い違いがある（第3-4回検討会）。
- ・達成度評価よりも現況分析（教育・研究水準評価）のウエイトが重くなっていることは、中期目標・中期計画の達成状況を確認することを目的とするという本制度開始時の趣旨説明と整合しない点がある（第3-4回検討会）。
- ・事業を運営するために必要な予算を積み上げた上で、プラスアルファの部分で評価結果の反映を検討するのが望ましい、評価結果反映を効果的に用いる望ましいかたちなのではないか（第3-4回検討会）。
- ・配分目的について、事業を運営するために必要な予算を積み上げた上で、プラスアルファの部分で評価結果の反映を検討するのが望ましいのではないかと。

2. 国立大学法人評価制度についての提案

以下は、第2部会の議論で掲げられた課題を踏まえ、第2部会の提案（案）として論点を列挙したものである。

「評価制度について」

- ・高等教育政策、法人制度の目的の明確化。
- ・政策目的の達成に寄与する評価方法の選択。
- ・評価基準、評価反映算定式にかかるルールは事前に説明、一貫すること（明確で一貫した論理、ゲームのルールを途中で変えない）。
- ・ステイクホルダーの期待に照らし合わせた評価は、現況分析のみならず、中期目標・中期計画にも行う必要がある。
- ・評価に必要な情報は早い段階で被評価者である大学に伝える必要がある。
- ・第2期にむけては、評価体制の整備（適正な評価委員数）の検討も必要である。
- ・評価の対象となる予算項目と評価結果を反映する予算項目の整合をはかること。
- ・各大学が評価結果を教育、研究の改善に活かせるようなフィードバックの方法について更なる工夫が必要。
- ・評価によって、大学がモラル・ハザードを起こさないような注意が必要。

「国立大学法人制度について」（評価問題から見える法人制度の課題として）

- ・経済・社会状況、国際動向を見据えた明確な高等教育政策。
- ・大学機能の明確化、機能を発揮するための組織体制の整備、法人化のメリットを活かすこと（学長のリーダーシップ、ガバナンス）。

「大学の自律性・自己評価力について」

- ・ステイクホルダーの期待をより明確に意識して、大学の使命、目的を作ることが必要である。これによって、大学機能の明確化あるいは個性化につながることになる。

- 大学の自己評価力を高める必要があるが、それはより明確な目的の作成、目的を達成するために必要な計画を適切に作成すること、計画の遂行状況や目的の達成にむけて、どの程度進捗しているのかを確認すること、そのために必要な情報を収集する体制を整えること、こうした一連の作業を支える体制の整備など、目的の設定から評価の実施までを総合的に支える力のことである。

第1章 国立大学法人化の政策過程

丸山和昭（福島大学）・田中弥生（大学評価・学位授与機構）

1.1 はじめに

本章では、国立大学法人制度が成立するまでの具体的な政策過程を整理する。

多くの先行研究が指摘するように、国立大学の法人化の契機は、大学関係者の中からというよりも、行政改革会議以降における行政のスリム化の要請、独立行政法人制度の創設、国家公務員の削減といった、政策的な圧力によってもたらされたものであった。国立大学法人化は、このような外的な政策圧力の中で、国立大学の民営化や独立行政法人化を求める勢力への対抗策として、文部科学省や国立大学協会によって促進されたとの一面を持つ（難波 2002）。

しかし外圧への対応として設計された国立大学法人制度は、一方において、「何を目的とした制度であるのか」が不明瞭であるとの問題を抱えている。たとえば、2010年に第1サイクル目を終えた国立大学法人評価に対しては、財政難に基づく予算の効率的配分と、国際的な競争力を高めるための重点化、大学全体の質の向上といった様々な狙いが詰め込まれた結果、目的に対応した制度運用が困難となっているとの批判がある。また国立大学法人制度の導入は、膨大な評価情報の整備を要求するが、それが何のためのシグナルなのか、いかなるインセンティブをもたらすのかが不明確であることが、国立大学法人制度の効果を不明瞭としているとの指摘もある¹。本来、国立大学法人制度、および国立大学法人評価は、上位の高等教育政策目的の実行手段として位置づけられるものであるが、その政策目的が明確でないために、手段としての国立大学法人化の効果もまた、不明瞭となっているのではないだろうか。

以上の課題に対し、本稿では、高等教育の政策過程分析の枠組みを下敷きとして、国立大学法人制度の成立過程を、その政策目的との関連から整理していく。結論を先取りするならば、異なるアクターの利害対立を十分に調停することなく、ある種の妥協案として成立した国立大学法人制度は、結果的に相互に矛盾する目的を制度内に抱え込んでしまったのではないだろうか。これら、政策過程において埋め込まれた政策目的の整理を通じて、そこから垣間見える制度設計面の特徴や課題を再検討することが、本稿の最終的な目的である。

1.2 高等教育の政策過程の分析視点

まず本稿の依拠する高等教育の政策過程分析の枠組みについて、先行研究を基に整理しておこう。「政策過程」の定義は極めて多様であるが、共通するのは、ある政策について、誕生から終焉までの自然史的な段階を想定する点にある。政策過程の各段階としては、①イシュー（解決されるべき課題群）の認識・集約、②課題設定、③政策生成・形成、④政

策採択・決定、⑤政策執行、⑥政策評価、⑦終結の諸段階が理念型として想定されるが、国立大学法人制度の成立過程を対象とする場合には、①から④までが該当する。

このような諸段階から成る政策過程を研究する代表的アプローチとして「イシューアプローチ」がある。イシューアプローチは、ケーススタディのうち、特定の政策課題の登場、展開、決着を、政策要求をめぐる対立と妥協の過程という観点から整理することで、その政策決定過程が示す何らかの構造を発見しようとする試みである。イシューアプローチによるケーススタディは、政策過程論の出発点に位置づけられる。高等教育において政策過程論を援用する意義は、このようなケーススタディを重ねることによって、高等教育政策に影響力を有するアクターや、高等教育政策に特有の機能、さらにはアクターや高等教育政策を外的に制約する政治的構造を明らかにすることを通じ、更なる高等教育政策の形成・改善に資する知識やモデルを提供することにあるといえるだろう（橋本 2005）。

以上のような政策過程論の視点から、1970年代から1980年代の日本の教育政策を扱った Schoppa (1991=2005) は、自民党の文教関連議員（「文教族」）が文部省と連携・協働して政策を決定するという、教育の下位政府モデルを指摘している。1980年代前半に発表された新堀・青井編（1983）でも、我が国の教育政策の決定力学の軸を、シニアパートナーである自民党とジュニアパートナーである政府・文部省との相互作用に求めている。しかし、こうした文部官僚と自民党文教族が強い影響力を持つ構造は、政治主導の確立を謳った1990年代以降の改革、とりわけ行政改革の推進（中央省庁の再編、内閣府の創設、政策評価制度の導入等）により、大きく修正された。中でも、小泉構造改革の影響下において、教育政策の決定過程に直接的な影響を及ぼしたのが、内閣府に設けられた合議制機関（経済財政諮問会議等）であった。これら各会議が提出する方針は、即、内閣決定とされることで、文部科学省は否応なしに対応を迫られることになった。このような政治主導による教育政策形成の具体例としては、経済財政諮問会議の三位一体改革を受けた義務教育費国庫負担金の見直しや、“株式会社立大学”の誕生など「教育の供給主体の多元化」を挙げることができる（小川 2007、荒井 2008）。

国立大学の法人化もまた、こうした教育政策における決定構造の変化を如実に物語るケースである。1990年代後半から2003年7月に決着するまでの国立大学法人化論議を跡付けてみると、行政改革会議、自民党行政改革推進本部、経済戦略会議、中央省庁等改革推進本部、経済財政諮問会議など、多種多様なアクターの参入と退場が繰り返された。また、これらのアクターの中で、法人化に特に重要な役割を果たしたのは、内閣総理大臣を長とする諮問機関、ないし内閣府の各種審議会であった。国立大学法人化の政策過程におけるイニシアティブは、従来の教育下位政府（文部官僚と文教族の政策コミュニティ）から、官邸（内閣官房）へとシフトしていたといえるだろう（橋本 2007）。

ただし、このような政策決定構造の変化にも関わらず、国立大学法人化の政策内容には、官邸側の目的が十分に貫徹しなかった可能性がある。既に多くの先行研究によって指摘されている点であるが、国立大学法人化の前提となった行政改革の目的は行政機能のスリム

化であった。この行政機能のスリム化のために提案されたのが、国立大学の独立行政法人化、あるいは民営化の方針であった。しかし、これらの官邸の示す方針に対しては、文部官僚や国立大学協会等からの強い反発があり、最終的には「国立大学法人化」の方針が、大学の特性への配慮の下に採用されることになったのである。

これら先行研究の指摘からは、国立大学法人化を促した政策決定構造の変化とともに、その具体化段階における文部科学省ないし国立大学の影響力を伺うことができる。本稿の対象とする国立大学法人化および評価制度は、行政のスリム化を求める官邸側の利害と、文部省や国立大学側の利害という、相互に対立する関心の上に成立したといえるだろう。それでは、これら相互に対立する関心は、いかなるプロセスを経て、「国立大学法人法」を成立させたのか。本稿の課題は、政策過程に埋め込まれた政策目的を整理する目的から、このような先行研究が指摘する相互対立のプロセスを改めて検討することにある。具体的には、国立大学法人化の政策過程をイシューアプローチに基づいた諸段階に分類した上で、各段階において影響力を有したアクターの主張について、特に「政策目的は何か」との視点から整理していく。

2. 国立大学法人化の政策過程

2. 1 課題群の認識・集約—国立大学法人化の底流と社会的背景

国立大学法人化の議論は古くて新しい議論であり、明治時代にまで遡る。1880年代末には東京帝国大学が法人格の獲得を強く求める考え方を示している他、1971年の中央教育審議会答申（「四六答申」）や、1984年の臨時教育審議会など、第二次大戦後も度々、法人化の必要が叫ばれてきた。明治の初め、帝国大学が国の行政機構からの分離を望んだのは、組織としての自律性（自治と教育・研究の自由）を獲得し、さらに財政面での自立性を強めるためであったとされる（天野 2006）。

しかし、第二次世界大戦後、設置形態はそのままに、戦前とは比較にならない自律性を保障された国立大学は、むしろ「法人化」に消極的、批判的な立場を採るようになった。臨時教育審議会（臨教審）における国立大学の設置形態の議論でも、「国立大学の設置形態を特殊法人化して、その運営を民間活力に期待しよう」とする経済界出身の委員に対し、国立大学協会や文部省は「あまりにも大きな問題」として、審議の先延ばしをはかったという。臨教審での設置形態議論の成果は『大学の組織・運営に関する研究調査報告書』（1987年2月）に記されているが、その結論は「設置形態を特殊法人に移行させることには極めて慎重でなければならない」とされていた（黒羽 2001）。

ただし、国立大学側の消極的な姿勢にもかかわらず、その設置形態の改革が政策課題として自民党政権に認識されていたことも事実である。一つは、1960年代の学生紛争によって問題化された、大学自治・教授会自治の硬直性である。学生紛争の背景には、大学の大衆化や学問の高度化・学際化に対応できない大学組織の問題があったが、四六答申における法人化案は、このような時代背景の下、「大学執行部の機動的な意思決定と管理・運営能力

強化」を求めるものであった。

政策課題の二つ目は、初中等を含む教育の悪平等と画一主義である。臨教審における法人化議論は、55年体制下における文部省と日教組の閉じられた対立構図にその原因を求め、中曽根首相のリーダーシップによる外部からの改革を謳い、教育の規制緩和と自由化を要求した。臨教審の求めた規制緩和の要求は、その後、大学審議会の議論を経て、大学設置基準の大綱化（1991）を促した。しかし、大学の多様化・個性化は進まず、むしろ雪崩を打つような教養部の解体と、大学院重点化を通じた東大方式への同型化が促進された。大綱化に続く一連の改革にもかかわらず、国立大学の画一性は、相変わらず問題であり続けた（中井 2004）³。

三つ目の政策課題は、臨教審の規制緩和要求とも関連するが、第二次臨時行政調査会（第二臨調）以来の行政改革の要求である。1981年、当時の財政危機を背景にスタートした第二臨調は、「増税なき財政再建」を目標としていた。特に、国民総生産の5%を占める公財政支出教育費をどうするかが問題となり、1982年に出された三次答申では、高等教育における量産拡大から質的充実への転換の方針が示された。この第二臨調の手法・方針は、「教育臨調」とも呼ばれた臨教審に引き継がれるとともに、当時の自民党行財政調査会長として活躍した橋本龍太郎議員によって、後の行政改革会議（1996-1998）へと踏襲された（増島 1998）。

これら三つの政策課題のうち、前者二つは日本の（高等）教育制度に固有かつ伝統的な問題であるが、第二臨調における行政改革の要求は、医療や福祉などの他の公共政策とも関連する、比較的新しい問題である。特に1990年代以降には、バブル経済崩壊後の長期的な不況と、少子高齢化による社会保障費需要の比重増加が相まって、教育予算の抑制と効率化を求める社会情勢が、官邸主導の行政改革の下地をなした⁴。高度成長時代における共通した政策目標の下、右肩上がりの歳入拡大を背景にした財政分配型政治が終焉し、限られた財源の再配分をいかなる社会・経済改革のデザインによって行っていくかが厳しく問われる新たな時代状況の中、法人化の底流をなす政策課題の中でも、特に行政改革への対応を重みづける構造が、1990年代後半に生まれていたといえるだろう（小川 2007）。

2. 2 課題設定—橋本行政改革以降における「国立大学の独立行政法人化」

したがって、国立大学法人化にむけた課題設定は、何よりも行政改革の文脈の下に進められた。具体的には、国家公務員定員の削減への政治的圧力の下に、行政機能の減量を目指して創案された独立行政法人の枠組を国立大学へと適用することが、橋本内閣下における行政改革会議や、小渕内閣下における中央省庁等改革推進本部において政策課題に設定された。以下では、この「国立大学の独立行政法人化」の課題設定の過程を追っていこう。

・橋本内閣下における行政改革会議の議論

1996年11月28日、橋本内閣の下に行政改革会議が発足した。行政改革会議では、その第2回会議（12月19日）から、国際的な水準を実現するために研究・教育公務員の見直しが必要であるとの議論が行われている。1997年10月15日の行政改革会議の委員会では、水野清委員より「東京大学と京都大学を他の国立大学に先駆けて独立法人（エージェンシー）化」することが提案された（行政改革会議・第五回企画・制度及び機構問題合同小委員会資料 別紙四）。これを受け、1997年10月16日には、自民党行政改革推進本部が、国立大学を独立行政法人化する方向で検討を開始している。

このような行政改革会議や自民党の行政改革勢力への要求に対しては、国立大学や文部省側から明確な反対の意思が示された。1997年10月17日には、東京大学と京都大学の総長が記者会見で反対声明を提出しており、また同18日には、町村文部大臣が国立大学の独立行政法人化に「明確に反対する」と陳述した。国立大学協会も、同21日に常務理事会を開催し、反対決議を行っている。これら教育界からの反対をうけ、同22日の行政改革会議、企画・制度及び機構問題合同小委員会では「(国立大学の独立行政法人化は) 長期的に考えるべき問題であり一ヶ月で結論が出せる問題ではない」との意見が出ている。また同29日の行政改革会議、企画・制度及び機構問題合同小委員会の検討資料でも、「(国立大学の独立行政法人化は) 現時点で早急に結論は出すべきではない問題である」と記載された。

1997年12月3日、行政改革会議の最終報告書が出されたが、そこでは、直ちに法人化に着手せよ、という積極的要請は行っていない。まず報告書は、行政機能の減量を重要課題として掲げ、「事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、それが困難な事務・事業であっても、政策の企画立案機能と実施機能の分離という基本的な考え方に立って、実施機能については外局（実施庁）制度および独立行政法人制度を活用し、その自律的効率的な運営の徹底を図る」とした。その上で、国立大学の独立行政法人化については、「大学改革方策の一つの選択肢となり得る可能性を有しているが、これについては…長期的視野に立った検討を行うべきである」との立場を示した。

その後、1998年6月に中央省庁等改革基本法が制定され、行政改革会議は解散した。中央省庁等改革基本法は、国の行政組織および事務・事業量の減量を目的に、省庁再編、地方分権、独立行政法人制度を規定している。つまり、行政組織の減量・効率化を目的に、行政機能を企画立案機能と実施機能に分離した上で、後者を行政組織から切り離し、その受け皿として民営化および独立行政法人制度の導入を図るものであった（田中・林 2010）。

・小渕内閣下における中央省庁等改革推進本部の要求

ところが、橋本内閣が総辞職した後、小渕内閣が設置した中央省庁等改革推進本部は、1999年1月までの議論の成果として、「(国立大学の独立行政法人化は) 大学の自主性を尊重しつつ、大学改革の一環として検討し、平成十五年までに結論を得る」と、より積極的な提言を行うに至った。この行政改革会議から中央省庁等改革推進本部への変化に対し、

両議論に関わった藤田宙靖氏は、「明らかに、政治的な圧力を機縁とする」としている（藤田 2000）。具体的には、公務員定員の削減が、行政改革会議の想定以上の要求をもって、中央省庁等改革推進本部の報告に反映された結果である。

まず公務員定員の削減について、行政政策会議の最終報告書は、「2001 年度から 10 年間で公務員を 10%削減する」と明記していた。しかし、1999 年 1 月 26 日に出された中央省庁等改革推進本部の「中央省庁等改革に係る大綱」では、「郵政公社の設立、独立行政法人への移行により、一層の削減を図る」として、「公務員数を 10 年間で 25%削減する」との要求が盛り込まれた。この要求は、1999 年 4 月の閣議決定「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」に反映され、平成 12 年度（2000 年）採用分から毎年新規採用を減らし、10 年間で公務員数を 25% 削減することが目標となった（田中・林 2010）。

この公務員定員の削減目標の拡大は、国立大学の独立行政法人化を不可避とする政治的圧力を伴っていた。当時の公務員定員 50 数万人のうち、国立大学教職員が 13 万人を占めていたためである。このような公務員枠における国立大学の存在の大きさを背景に、1998 年末から 1999 年初めにかけて、小渕内閣における太田誠一行政改革担当大臣と有馬文部大臣との間のせめぎ合いが行われた。有馬氏は次のように回想する。

「12 月頃に太田長官から、行政会議の結論のところに大学改革の一つの選択肢と書いてあるのだから、国立大学の独法化をやろうよと強い要請がありました。…平成 15 年までに結論を出そうということになりました。私は 20 年待ってくれと言ったんですよ。すると太田さんは、政治家にとって 20 年というのは未来永劫と同じことである。3 年以上待てない。そういうことから 5 年ということになったわけです」（大崎 2011 p.57）

すなわち、「国立大学の独立行政法人化」の課題設定と、その期限の明確化は、国家公務員の定員削減目標の拡大を背景とした行政改革担当大臣の要求に、有馬文部大臣が寄り切られた結果であった。その第一の目的は、先に挙げた三つの政策課題の中でも、行政改革の要求に直接対応するものであり、その具体的な解決方法として提示されたのは、独立行政法人化による行政機能の減量であった。反面、文部省や国立大学といった教育界の法人化消極論や、大学自治の硬直性・画一性といった高等教育固有の課題は、課題設定の段階において十分に顧みられなかったといえるだろう。

・エージェンシーと独立行政法人制度

さて、国立大学法人化のために 4 年間の検討期間が設けられたわけだが、次の政策過程段階の記述に移る前に、法人制度の基礎的枠組みを提供した独立行政法人制度について整理しておこう。

公務員定員削減という命題を背負った行政改革政策において、独立行政法人制度の制定は重要な政策実行手段として位置づけられた。わが国の独立行政法人制度は英国のエージ

エンシーをモデルにしたといわれている。エージェンシーとは、行政業務の執行機能を分離して独立機関とすることにより、行政業務の効率化とサービスの向上を図ろうとする仕組みである（大住 1999）⁵。中央集権化によって非効率となった行政業務について、府省から分離し、執行庁として独立させ、その業務運営に関する裁量権を増やすことによって、当該業務の効率化が図られることが期待されたのである（田中・林 2010）。

また、執行庁はその裁量権が増えると同時に責任の所在も明確にされる必要がある。すなわち、親元の府省と、一定期間において果たすべき業務目標と予算について契約関係⁶を結び、期間終了後には、その責任の遂行状況を説明することが義務づけられる。換言すれば、執行庁はそれが担う業務の成果について明確に定義をし、親元の府省との間に、いわば委託者と受託者の契約関係を結ぶことになる。委託者である府省は、その業務が契約どおりに執行されたかを確認するために、評価を行い、その結果をもって次期の予算配分方法、あるいは当該業務の見直しや廃止を検討する。また、予算について着目すると、英国の場合、予算の総枠は厳しく抑制される傾向がある一方で、その使途は中央政府のような細かな制限がおかれなくなっている。したがって、執行庁にとって予算の総枠については厳しい制約が課せられるものの、その使い方については一定程度の自由裁量権が認められることになる（榊原 2001）。

先のエージェンシーにおける執行庁がわが国における独立行政法人にあたるものであることは言うまでもない。しかし、英国のエージェンシー制度と日本の独立行政法人制度には、法的枠組み、組織属性、職員の身分、主務省との関係、インセンティブとサンクション、対象範囲において、以下の図表に示すような違いもある。

表1 英国・エージェンシーと日本の独立行政法人の比較

英国エージェンシー制度		独立行政法人制度
・成文法なし	法的枠組み	・独立行政法人通則法
・国の機関の一部	位置づけ	・国とは別の法人格を有する
・国家公務員	職員の身分	・国家公務員／非国家公務員の2種
・Framework Documentに基づく ある種の契約関係 —任務・目的・中期目標などを記載 —主務大臣との合意に基づき締結	主務省との 関係	・基本的事項は個別法で規定 ・中期目標は主務大臣が策定
・評価結果に基づき、予算増減、 業務、組織の廃止	インセンティブ サンクション	・予算増減、業務の廃止 (市場化テスト／仕分け)
※定型的で不確実性が低く、 効率化が確実な業務が主 ■具体例 ：犯罪者記録局 ：高速道路庁 ：食料環境研究所など	対象範囲	※不確実性の高い、文化・芸術、 科学技術などの分野を含む ■具体例 ：国立科学博物館 ：国立美術館 ：経済産業研究所など

たとえば独立行政法人については「独立行政法人通則法」による法的枠組みを有しているが、英国のエージェンシーの場合には成文法を有していない。国家との関係においても、国とは別の法人格を有する独立行政法人に対し、エージェンシーはあくまで国の機関の一部である。さらに、国家公務員と非国家公務員の2種の職員を含む独立行政法人に対し、エージェンシーの職員は国家公務員である。その他、主務省との関係では、基本的事項を個別法で定め、主務大臣が中期目標を策定する独立行政法人制度に対し、英国のエージェンシーは Framework Document に基づく主務大臣との契約によって任期・目的・中期目標などが定められる。他方、目標の達成状況が評価され、予算の増減や業務の廃止の判断に反映される点は両者に共通する仕組みである（岡本 2001、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 2011）。

独立行政法人と英国のエージェンシーの最大の違いは、対象範囲である。元々、英国のエージェンシーのようなシステムは、ある程度業務成果が予測可能で、人員や予算の投入方法の工夫によって、効率化を確実に図ることのできる業務に適したものである。すなわち、不確実性が低く、定型的な業務を大量反復的に行う業務に適している（藤田 1999）。実際、犯罪者記録局や高速道路庁など、定型的かつ不確実性の低い業務を行う機関が主な適用対象となった。しかし、独立行政法人制度の適用範囲は、先のような定型的、大量反復的な業務に留まらず、文化・芸術、科学技術などの研究分野、そして国立大学など、創造性や革新性を求めるゆえにより不確実性の高い分野に従事する機関もその対象となった

7 (田中・林 2010)。

なぜ独立行政法人制度を起案した行政改革会議において、このようなエージェンシーとの相違が生まれたのか。藤田宙靖氏の論文「国立大学と独立行政法人制度」では両者の違いを、それぞれの制度が何を目的とするか、の観点から整理している。まずエージェンシーの主目的は「業務の効率化」にあるとされる。そのために、定型業務を行う機関が主対象となり、独立の法人格を有する必要もない。これに対して、独立行政法人の場合には、「組織上の独立性」が出発点とされた。したがって、独立の法人格を与えることが不可欠の前提となり、適用対象は「本来民営の形でも行い得なくはないもの」として、民間にも広く存在する文化的業務もまた含まれることになる(藤田 1999)。

エージェンシーの目的が「効率化」にあり、執行庁の独立と裁量権の拡大が手段であるのに対し、日本の独立行政法人制度では執行庁の独立が第一の目的とされ、対象機関の業務が効率化可能か否かは後景に置かれた。参照元の英国の制度に対し、行政改革会議での議論を経る過程において目的と手段の転倒が加えられたことは、非常に興味深い。いずれにしても、独立行政法人制度の主目的を「組織上の独立」(国からの切り離し)とするならば、「国立大学の独立行政法人化」の課題設定もまた、英国のエージェンシーにおける「効率化」の目的とは異なる文脈から行われたとも解釈できる。以下の「国立大学法人化」をめぐる政策形成・決定過程でも注意を要する点であろう。

2.3 政策形成—「国立大学の独立行政法人化」から「国立大学法人化」へ

行政改革会議、及び中央省庁等改革推進本部が設定した「国立大学の独立行政法人化」の課題に対し、その具体化は、「平成十五年まで」の期間を定められた上で、文部省に委ねられた。この政策形成の過程では、以下に示すように、国立大学協会をはじめとする教育関係者の意向や影響力を見ることができる。しかし、この段階でも行政のスリム化を第一義とする官邸の影響力は大きく、特に小泉政権が示した国立大学「民営化」方針への危機感が、「独立行政法人化」に対する文部科学省や国立大学協会の姿勢を揺るがした。「国立大学の独立行政法人化」の課題が、「国立大学法人化」として具体的な政策案にまとまるまでの過程について、これら教育界と官邸の相互作用に注目していこう。

・「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」と「麻生レポート」

1999年1月に示された「中央省庁等改革に関する大綱」の方針は、国立大学の独立行政法人化に関する指摘も含め、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」(4月)として閣議決定された。また7月には独立行政法人通則法が成立した。これを受けた文部省は、有識者懇談会「今後の国立大学等の在り方に関する懇談会」(8月～9月)での議論を経た上で、国立大学長・大学共同利用機関所長等会議(9月20日)にて「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」を公表した。この資料では、国立大学の独立行政法人化について、国立大学の教育研究の特性を踏まえた「特例措置」の検討方針が提示されてい

る。

このような「特例措置」の位置づけについては、同会議上での有馬文部大臣の陳述に詳細を伺うことができる。すなわち「(独立行政法人制度は) 大学自らが教育研究の制度設計をし、これを実現するという大学の特性を踏まえたものではなく、そのままでは国立大学にふさわしいものと言うことはできない」ため、「国立大学の独立行政法人化を検討するに当っては、大学という教育研究期間に必要かつ相当な特例措置等を…講ずることが必要不可欠」であるとの立場である。同時に、特例措置を講ずることを前提とすれば、国立大学の独立行政法人化には、今後の大学改革の在り方(1998年10月の大学審議会答申)⁸に照らして、一定の意義があるともされている。具体的には、法人格の取得、自主性・自律性の拡大、個性化の進展の三点が、独立行政法人化の意義として挙げられている。

文部省の対応には、独立行政法人化への対応が避けられない中で、大学の特殊性を踏まえた特例措置を講じつつも、従来の大学改革の目的と独立行政法人化の意義を接合しようとする努力が伺える。このような文部省方針の強力な援軍となったのが、自民党文教部会・文教制度調査会の教育改革実施本部高等教育研究グループ(主査麻生太郎)が発表した、「これからの国立大学の在り方について」⁹、通称「麻生レポート」であった。「麻生レポート」は2000年3月に発表された後、文教部会・文教制度調査会合同会議で審議・修正され、行政改革推進本部幹部会の上で、5月11日に自民党政務調査会の正式な政策提言として発表された¹⁰。提言文書は、国立大学の独立行政法人化の問題が「「大学改革」ではなく「行政改革」の議論の中から提起されたこと」、及び「「独立行政法人」という名称を冠すること」への不信感と違和感を指摘した上で、「「高等教育政策」の在り方について論ずるべき」としている。すなわち、①国際的な競争力の高度化、②個性化・多様化、③教育機能の強化の「3つの方向」と、これを実現するための、(1)競争的環境の整備、(2)規制緩和、(3)公的投資の拡充の「3つの方針」である。

同提言では、国立大学の独立行政法人化について、これら高等教育政策の在り方に照らし、「護送船団方式から脱却させ、より競争的な環境に置くためには、国立大学に国から独立した法人格を与えることの意義は大きい」「法人化により、大学運営をめぐる日常的な国の規制が弱まる点も、教育研究の遂行上、メリットが大きい」として一定の意義を認めている。同時に、「独立行政法人通則法を100%そのまま国立大学に適用することは、大学の特性に照らし、不適切」として、「『国立大学法人』など大学にふさわしい適切な名称とする」ことなど大学の特性を踏まえた措置を、調整法(特例法)で定めるよう求めている。

以上の文部省の方針及び自民党文教部会からの提言を経て、2000年7月、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が設置された。同会議は、独立行政法人制度の下で、大学の特性に配慮しつつ、国立大学及び大学共同利用機関を法人化する場合の制度の具体的な内容について調査検討を行うことに目的としていた。なお、設置の事情については、文部省が中央省庁等改革推進本部事務局と特例措置に関する試案(先述「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」)について折衝した際、推進本部事務局から「(試案が)

国立大学協会との調整済みのものとは理解しておらず…公式にはコメントできない」とされ、文部省が「調査会議を開催し、関係者と合意できる案をつくり上げることが先決である」と判断したためであるとされている（調査検討会議・組織業務委員会・第一回議事録）。その後、12月に閣議決定された行政改革大綱では、国立大学の独立行政法人化について、「平成13年度中に有識者等による専門的な調査検討の結果を整理する」と記載されている。

・小泉政権と遠山プラン

以上のように、「国立大学の独立行政法人化」を具体化する初期の段階においては、文部省の方針や「麻生レポート」において、独立行政法人化を受け入れつつも、そこに大学の特性を踏まえた修正を加えようとする姿勢が示された。そこでは、「行政改革」の議論から出発した独立行政法人化の課題を、「大学改革」の目的に照らして再定義するとともに、「特例措置」を盛り込んだ「国立大学法人」への転換が訴えられた。ところが、2001年に発足した小泉政権が、行財政の抜本的な構造改革を進める立場から、「国立大学の民営化」を進める姿勢を示したことから、「国立大学法人化」の構想は、更なる外圧への対応を余儀なくされることになった。

小泉政権における「国立大学の民営化」の主張は、2001年5月11日の参議院本会議における小泉首相の発言による。政権発足に伴う総理の最初の所信に対して、小林民主党議員から「徹底的に競争原理を導入するのであれば、中途半端な法人化よりも、思い切って国立大学の民営化を目指すべき」との国会質問があった。この質問に対して文部科学省は、独立行政法人化などについて今後検討する旨の答弁を用意していたが、小泉総理はこれに止まらず、「国立大学でも民営化できるところは民営化する、地方に譲るべきものは地方に譲るといふ、こういう視点が大事」との指摘を新たに付け加えた。さらに、この小泉首相の立場は、政府の経済財政諮問会議（座長・小泉純一郎）に反映され、経済・財政運営の核となる『構造改革プログラム』の検討項目として、羽田、成田両空港とともに、国立大学も民間に経営をゆだねる方針が盛り込まれるとの見通しが強まった（難波 2002）。

このような国立大学の民営化を求める首相周辺の動きへの対応として、2001年6月11日、経済財政諮問会議（第10回）に対し、遠山文部科学大臣より表明されたのが、「大学（国立大学）の構造改革の方針」、通称“遠山プラン”であった。その内容は、第1に「国立大学の再編・統合を大胆に進める」（スクラップ・アンド・ビルドで活性化）、第2に「国立大学に民間的発想を導入する」（新しい「国立大学法人」に早期移行）、第3に「大学に第三者評価による競争原理を導入する」¹¹（国公私「トップ30」を世界最高水準に育成）、の三点から構成されていた¹²。そこには、民営化ではなく「国立大学法人」の方向を採る方針とともに、「民間的発想」や「民間人が参画する第三者評価システム」など、民活による構造改革を求める勢力への配慮が見られる。何よりも、「国立大学の数の大幅な削減を目指す」「トップ30」といった、明確な統合・再編・重点配分の姿勢は、先の文部省の「検

討の方向」や「麻生レポート」には見られなかったものである。

遠山プラン提出の意図はどこにあったのか。2001年6月13日の国立大学協会総会の席上での文部科学省審議官、及び6月14日の国立大学長会議における遠山文部科学大臣の挨拶では、次のように説明されている。

・2001年6月13日 国立大学協会総会 文部科学省 清水審議官

「(国会での小泉総理の発言に触れて) このように、文部科学省の調査検討会議あるいは国大協の設置特委でどうすれば独立法人制度の中で国立大学の特性を生かしつつその活性化にフィットする制度設計ができるかという問題意識とはまったく違う形での議論が焦点化しつつある状況である。そういう中で、遠山大臣のイニシアティブで、経済財政諮問会議の骨太の方針案の中に国立大学の改革として進めてきたこと、進めようとしている方向性をどう確立、定着させるかという問題意識のもとこれを提出し説明した」

・2001年6月14日 国立大学長会議 遠山文部科学大臣

「本来ならば、まず学長の皆様にお示しした上で、と思っていたのですが、経済財政諮問会議において大変なスピードで、いわゆる『骨太の方針』が固まりつつある状況を踏まえ、我が省の責任において、大学の構造改革の方針を明らかにしたものでございます。この大きな決意の背後には、国立大学のあり方に対し、厳しい目が注がれていることを想起していただきたいと思います。いろいろな御意見もあろうかと存じますが、要は、「これなら大学に重点投資をしてよいだらう」との世上の期待と支援をとりつけて、もっと「世界を相手に勝てる大学」「国民から信頼される大学」になってほしいのであります。」(下線部、丸山)

ここには、従来の大学改革や、独立行政法人制度への特例措置に関する検討が、経済財政諮問会議において省みられないことに対する、文部科学省の危機感が見て取れる。遠山プランは、小泉政権下における構造改革の要求の一部を積極的に取り入れることで(民間的発想に基づく経営や国立大学の削減など)、「国立大学法人」の路線(民営化の阻止)と、大学改革の方針と経済財政諮問会議の意向の接合をねらったものであったといえるだろう。この遠山プランの方針は、小泉首相にも評価され、2001年6月21日に閣議決定を受けた経済財政諮問会議「骨太の方針」も、これを踏襲した記述となった。具体的には、「国立大学については、法人化して、自主性を高めるとともに、大学運営に外部専門家の参加を得、民営化を含め民間的発想の経営手法を導入し国際競争力のある大学を目指す」とされた。

・大学界の対応と「新しい『国立大学法人』像について」

しかし、遠山大臣の発言にもあるように、遠山プランは「骨太の方針」が固まりつつある状況下において文部科学省が作成した緊急案であり、国立大学協会への説明は事後的であった。国立大学協会は、1997年当初は「定型化された業務について効率性を短期的に評

価する独立行政法人は、現在、多様な教育・研究を行っている大学に全く相応しくないもので、反対する」（1997年10月21日）との立場を示していたが、独立行政法人通則法の成立以後は、「国立大学法人法」などの別法を制定して通則法に修正を加える（1999年9月7日）との方針の下、その枠組みについて検討を進めていた。だが、遠山プランと「骨太の方針」は、この国立大学協会の想定を越えるものとして、危機感を持って受け止められた（2001年7月5日臨時理事会）。

そもそも、国立大学関係者の中には、国立大学の設置形態として独立行政法人制度を適用することについて疑義を投じる大学運営関係者や高等教育研究者は少なくなかった。しかし、その争点は、エージェンシーあるいは独立行政法人というシステムが教育や研究分野に適するものであるかという点よりも、大学の自主・自律性に関するものが目立った（羽田 2005）。すなわち、予算（運営費交付金）の総枠や、目標・計画の策定のあり方に着目し、どこまで大学の自主・自立性を担保できているのかという点に議論が集中する傾向にあった¹³（田中・林 2010）。

文部科学省における国立大学法人化の議論において、国立大学を独立行政法人制度と一線を画そうとした背景には、このような大学の自治・自律性への配慮もあった。大学の自治論に関しては、明治以来、争点となってきたが、今日では、憲法二十三 条をその根拠として、大学存立の基本であると考えられている。すなわち、憲法二十三 条は学問の自由を保障するが、それは個人の人権としての自由のみならず、大学における学問の自由を保障するものであり、したがって、それを担保するための大学の自治の保障も含まれていると考えられる（芦部信喜 1999）。したがって、行政機能の執行機能を分離させて、それを担うことを主たる役割とする独立行政法人は、大学関係者にとって、大学の自治・自律性を損ないかねないという印象を与えた。羽田は「独立行政法人制度によって法人化の条件が作られながら、いかに独立行政法人制度から脱却するかという苦渋の選択が始まった」（羽田 2005,p.131）と述べているが、独立行政法人制度に抵抗を示した大学関係者が少なくなかったことが示唆されている（田中・林 2010）。

他方で、教育・研究が独立行政法人の通則法に適したものであるか否かについて、総合的かつ具体的に議論されていたとは言い難い。大学改革への動きを独立行政法人というスキームに連動させたことによって、実質的に大学の現状は何も変わらない（金子 2001）、大学の多様性ゆえに 6 年間では成果が出ない分野がある（馬渡 2001）などの指摘があった。その多くは抽象的に留まる中で、石井（2000）のように「学術公法人」のような具体的な代案を提示するものもあった（田中・林 2010）。国立大学協会でも、2001年5月21日、協会内に設けた特別委員会の報告として「国立大学法人化の枠組み」をまとめているが、基本的には大学の自主性・自律性の観点から独立行政法人制度に修正を加えた内容であった。

ところが、小泉政権下における「民営化」要求や、遠山プランにおける大学削減の方針は、「独立行政法人通則法が大学の自主性・自律性を損なうか」とは、次元の異なる論点で

ある。2001年7月15日、藤田宙靖氏は講演にて「私には、国立大学の独立行政法人化の是非をめぐる問題は、二年前とは若干様相を異にし、実質上、『従来通りの国の直営方式かそれとも独立の法人化か』という選択肢の問題から、むしろ、『独立行政法人化か民営化か』という選択肢に変わってきているように思われる」と述べているが（藤田 2001）、国立大学側に「民営化」要求に対応するだけの議論が蓄積されていたかどうかは疑わしい¹⁴。実際、国立大学協会にとって、遠山プランの要求する内容は、先に挙げた特別委の所掌範囲を越えていたとされる（2001年7月5日臨時理事会）。

このような情勢下において、2001年9月27日、文部科学省の調査検討会議が中間報告を公表する。その後、関連団体からの意見を集約した上で、2002年3月26日、調査検討会議の最終報告書「新しい『国立大学法人』像について」が出された。これは、後に制定された国立大学法人制度の骨格を提供するものとなった。本報告で着目すべきは、独立行政法人制度に対する考え方を提示した点である。以下は、同報告書冒頭に掲げられた、基本的な考え方に記された一節である。「この問題は、行政機能のアウトソーシングや、運営の効率性の向上、透明性の確保といったいわば行政改革の視点を超えて、教育・研究の高度化、個性豊かな大学づくり、大学運営の活性化など、従来からの大学改革の流れを一層促進し、活力に富み国際競争力のある大学づくりの一環として検討することが前提となる」（『新しい「国立大学法人」像について』）。つまり、国立大学法人化の受け皿は、独立行政法人ではなく、行政改革や独立行政法人制度の視点を超えたものであることを主張しているのである。（田中・林 2010）

国立大学協会は、この調査検討会議の成果を「一定の評価ができるもの」と受け止めた。中間報告についての会長談話では「行政改革の視点を越えた 21 世紀における国立大学の改革と発展を目指した様々な新しい取り組みが提示」されていると評価しており、最終報告も、国立大学の自主性を生かすための修正が加えられているとして、肯定的に受け止めている。この談話について、2002年4月14日、国立大学協会の臨時総会は、多数決による賛成多数で承認した。国立大学協会の歴史上初めての多数決であったが、反対する学長に対して執行部は、「民営化を避けるためのぎりぎりの妥協」と説得したと伝えられている（難波 2002）。

2. 4 政策決定—国立大学法人法の成立

調査検討会議の最終報告書「新しい『国立大学法人』像について」は、その後一年近くの間詰めの作業を経て、2003年2月28日に国立大学法人法をはじめとする六法案¹⁵にまとめられ、第156回国会に提出された。その後、国立大学法人法等関連六法案は、5月22日に衆議院にて附帯決議付で可決、7月8日に参議院にて附帯決議付で可決された。自民、公明両党が保守新党と連立政権体制を発足させて迎えた初めての国会で、両院とも、これら与党による賛成多数での国立大学法人法等関連六法案の成立であったが、その他の会派は軒並み反対票を投じた。審議の過程では、野党議員からの「国立大学法人法案に対する

修正案」や、野党議員の紹介による「国立大学を独立行政法人化しないことに関する請願」「国立大学法人化法案の廃案と大学教育の充実に関する請願」が提出された。これらは否決及び審査未了となったものの、国立大学法人法等関連六法案には衆議院で 10 項目、参議院で 23 項目もの附帯決議が付されることになった。これら国立大学法人法等関連六法案の決定段階について、法案化と国会審議の過程における論点を整理していこう。

・「新しい『国立大学法人』像」から「国立大学法人法」へ

2002 年 3 月 26 日、文部科学省の調査検討会議が出した最終報告書「新しい『国立大学法人』像について」は、「大学改革の推進」「国立大学の使命」「自主性・自律性」を前提としたうえで、「個性豊かな大学づくりと国際競争力ある教育研究の展開」「国民や社会への説明責任の重視と競争原理の導入」「経営責任の明確化による機動的・戦略的な大学運営の実現」を法人化の基本的な目的に据えている。この最終報告書の視点を基本的な枠組とした「国立大学法人法」では、独立行政法人通則法を大幅に準用する一方で、大学の自主性を尊重する方向での法的整備が、法案提出時までに加えられている。たとえば、三条において「国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない」との規定を設けているほか、三十五条における独立行政法人通則法準用に関する規定において、大学評価・学位授与機構の評価結果を尊重する旨の読み替えが指示されている¹⁶。

その一方で、法案化を進める過程において、「新しい『国立大学法人』像」から変更された部分もある。その最も重要な変更は、法人の単位についてであった。「新しい『国立大学法人』像」では、法人の単位について、「大学の運営の自主性・自律性を高め、自己責任を強める上で自然な形であり、また、大学相互の競争的な環境の醸成や大学の個性化に資することが期待できることなどから、各大学ごとに法人格を付与することを原則とする」（下線部、丸山）として、法人と大学が一对一で対応する基本構造を求めていた。しかし、国立大学法人法は、「国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人の組織及び運営…について定めることを目的とする」（第一条）として、法律上、法人と大学を分離しうる構造となった。この修正は、内閣法制局が、法人と大学が一体となる形での法制化を認めなかったためであるといわれる。これは、独立の法人格を持ち資産を所有する大学について、学校教育法上の設置者を国とすることは、法体系上難しいとの理由に基づいていた（大崎 2011）。

他方、文教関係者にとって重要であったのは、法人化後も「国立大学に関する学校教育法上の設置者は国である」との枠組みを維持することであった。たとえば、2002 年 11 月 5 日に国立大学協会の法人化特別委員会が出した「国立大学の法人化に関する法制的検討上の重要論点」では、設置者の問題について、次のような視点を示している。

「法人化後の国立大学に関する学校教育法上の設置者は国であるとの基本的な枠組みは

堅持する必要があること。学校教育法上の設置者は国であるとの法制的な整理は可能であり、法人化後の国立大学に対する国の設置者としての責任の明確化の観点からも必要であること。」

2003年1月31日に文部科学省が示した「国立大学法人法案の概要」でも、国立大学に対して引き続き国が責任を持つとの姿勢が強調された。そこでは、国立大学法人法上は国立大学の設置者を国立大学法人としつつも、学校教育法第二条を改正し、「学校は、国（国立大学法人を含む）、地方公共団体及び学校法人のみが、これを設置することができる」と規定することで、法人化後も学校教育法上は「国立大学」に位置づけることを明確にしている。また、国立大学法人法について、観念的には法人と大学を分離した整理を行いつつも、具体的な運営組織の設計としては、一国立大学法人一国立大学が前提とされ、国立大学法人の長を学長とするなど、「新しい『国立大学法人』像」の提言に沿ったものである旨が強調された。

2003年2月24日、国立大学協会理事会は、この法案概要に対し、基本的な枠組みは「新しい『国立大学法人』像」を尊重して立案されているとの見解を示した。その後、「国立大学法人法」は、学校教育法の改正を含む「国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」他の5法案とともに、2003年2月28日に国会に提出された。上記の過程の結果、提出法案は「新しい『国立大学法人』像」に基づきながらも、「各大学ごとに法人格を付与する」との原則については、法人と大学を分離する観念的な整理と、一国立大学法人一国立大学を前提とした運営組織の設計が混合する構造となった。このような法案内容に対し、大崎（2011）はヨーロッパ型（大学の国家機関性が強く大学自体に法人格を付与）と英米型（大学の設置・管理者としての理事会に法人格を付与）のハイブリッド型と評しているが、このような国立大学法人法における日本独特の構造は、国と国立大学法人と大学を分離しようとする内閣法制局の法令上の整理と、それに対する文教関係者からの抵抗という、相異なる二つの方針の妥協の下に成立したことが法案化過程から伺える。

・国会審議の論点①—大学の自主性への配慮

さて、国会への提出後、国立大学法人法等関連六法案は、2003年4月3日に衆議院本会議に上程され、その後6回の文部科学委員会での審議を経た上で、5月22日の本会議にて賛成多数で可決、参議院に回付された。参議院では、5月23日の本会議に上程され、8回の文教科学委員会での審議を経た上で、7月9日の本会議にて賛成多数で可決、国立大学法人法等関連六法案が成立することになった。両院とも与党（自由民主党、公明党、保守新党）が過半数の議席を占める（衆議院59%、参議院57%）中での成立であった¹⁷。一方、審議の過程では、民主党をはじめとする野党議員からの反対・修正意見が提出され、決議の段階でも、法案に賛成する与党と、反対の野党で真二つに票が割れる結果となった。その第一の争点は、法人化による文部科学省の支配の強化に関する疑念と、国立大学の自

主性確保にあった。

たとえば2003年5月22日の衆議院本会議では、民主党・無所属クラブの牧野聖修議員から「(国立大学法人法が施行されると)今よりも国立大学に対する文部科学省の支配、コントロールが強くなってしまう」との意見が示されている。また5月16日には、民主党・無所属クラブからの修正案が提出されている。修正案は、法案の目的を高等教育の「自立的な発展」とすること、そのために中期目標作成主体を国立大学法人等に移すこと、評価について大学評価・学位授与機構以外の機関にも必要な調査を委託できること、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会による国立大学法人の評価を遮断すること等、「政府案よりもはるかに各大学の自主性を尊重」するための種々の項目を含んでいた(5月16日、衆議院文部科学委員会、藤村修議員による修正案の説明)。

同修正案に対しては、与党側からの意見として「大学運営の基本的方針である中期目標等についての国の関与を否定する」「国立大学への国の責任をあいまいにする」、また共産党からは「国による大学の設置責任の放棄」との反対意見が提示され、最終的には賛成少数によって否決された(5月16日、衆議院文部科学委員会)。その後、修正案は参議院の文教科学委員会でも審議されているが、衆議院同様、賛成少数によって否決された。ただし、修正案に示された民主党の要求の一部は、衆参両院の附帯決議に反映され、賛成多数で可決された。附帯決議は、民主党・無所属クラブ(参議院は民主党・新緑風会)だけではなく、自由民主党、公明党及び保守新党との共同提案によるものであったが、「文部科学大臣は、中期目標の作成及び中期計画の認可に当たっては、大学の自主性・自律性を尊重する観点に立って適切に行うこと」(衆議院附帯決議)、「(文部科学大臣による中期目標原案の変更について)原案の変更は、財政上の理由など真にやむを得ない場合に限ること」(参議院附帯決議)等、国立大学の自主性確保を求める要求を反映する内容となった。

・国会審議の論点②—独立行政法人通則法の準用

上記の大学の自主性を巡る議論と並び、国会審議の論点となったのが、独立行政法人通則法の準用を巡る問題であった。「国立大学法人化」と「独立行政法人化」を同一のものであるとして国立大学法人法に反対する意見は、政策決定段階においても繰り返し提出された。たとえば、国立大学法人法に対しては、「国立大学を独立行政法人化しないことに関する請願」「国立大学法人化法案の廃案と大学教育の充実に関する請願」の二つの請願が、野党議員の紹介によって提出されている。このうち前者は国立大学法人法に対し、「国立大学を独立行政法人(あるいは名称は違っても実質的な独立行政法人)にする計画」として、後者は「(経営上の裁量拡大のために、本来大学の使命である教育研究の自主性、自律性を犠牲にする)独立行政法人的手法」との見解から反対するものであった。

これらの請願は審査未了となっているが、国立大学法人制度と独立行政法人の明確な区別を求める要求は、国会審議の議員発言の中にも見ることができる。6月5日の参議院文教科学委員会では、無所属の会の山本正和議員から、「国立大学法人ならば、一本の法律と

して、例えば評価の問題であろうと目標の問題であろうと、国立大学法人その中できちっと決める」べきであるのに、「なぜ総務省に、総務大臣のところまで持って行って、おかしなものにするか」との質問があった。また6月5日の参議院文教科学委員会でも、民主党・新緑風会の内藤正光議員から、「教育研究の特性に配慮しなければならないからこそ独法評価委とは別の国立大学法人評価委員会というものを作った」にもかかわらず、「なぜ門外漢であるところの総務省、もっと具体的に言えば独法評価委員会が国立大学法人の評価に口出しをするんですか」との質問が、総務省の政府参考人に対して行われた。

これら質疑に対し、文部省からは、「独立行政法人通則法に基づく独立行政法人としての位置付けとして位置付けるのではなくて、本法案によって設立される国立大学法人とした上で、必要に応じ独立行政法人通則法の規定を準用する」との立場が示された(6月5日、参議院文教科学委員会、遠藤高等教育局長)。また総務省の立場として、独法評価委員会は各大学の運営が教育研究活動について直接意見をいうものではないこと等、国立大学法人法第三条の「教育研究の特性への配慮」と独法評価委員会の関係が確認された。最終的に、これらの質疑は、参議院の附帯決議の十(国立大学と独立行政法人の違いに十分留意すること)、及び十一(独立行政法人評価委員会の勧告は組織の改廃や個々の教育研究活動については言及しないこと)として反映されている(大崎 2011)。

・国家審議の論点③—「民営化」と「民間的発想」

以上のように、国立大学法人法の決定段階では、法案化の過程において「国の設置者としての責任」が強調された。国会審議も大学の自治や独立行政法人との区別を巡る議論に集中した。一方、小泉政権下における「国立大学の民営化」の要求、及び遠山プランにおける「民間的発想」の活用方針は、どのように扱われたのであろうか。最後に、これらの論点を巡る国会答弁を見てみよう。

まず、文部科学省の方針は、遠山プランを踏襲し、「民間的発想」の導入を国立大学法人化の目的とするものであった。たとえば、2003年4月3日の衆議院本会議における法案の趣旨説明では、遠山文部科学大臣より、「審議機関として経営協議会及び教育研究評議会を設置するとともに、役員や経営協議会の委員に学外有識者を迎えることにより、民間的な発想を取り入れつつ学長を中心とした国立大学法人の経営体制の確立を図ること」が、目的の一つとして挙げられている。反面、「民営化」については、国立大学法人法の狙いとは異なる旨の発言が繰り返し行われた。たとえば、2003年4月16日の衆議院文教科学委員会における河村文部科学副大臣の「(国立大学法人化について)国の事務事業として行うことが必要でないいわゆる独立採算制の事業体にゆだねるような、いわゆる民営化という考え方はとらない」との発言や、6月26日の参議院文教科学委員会における遠山文部科学大臣の「今回の法人化を国立大学の民営化への第一歩とすることは考えていない」との発言に、この立場を見ることができる。

このような「民間的発想」の歓迎と「民営化」の否定は、与党側に共通する見解であっ

た。2003年5月22日の衆議院本会議における斉藤鉄夫議員（公明党）による与党を代表しての賛成討論では、国立大学法人法の目的を「文部科学省の組織の中にすっぽりと組み込まれている国立大学を、大学ごとに法人化、独立させて、自主自律性を高め、活性化させることを目指すもの」としたうえで、「これを民営化と誤解する向きもありますが、そうではありません。あくまで、国立大学として財源は国が責任を持ちます。しかし、その運営は、独立法人として、予算、組織、人事などについての学長の裁量権を強化したり、役員、経営協議会に学外有識者を迎えるなど、民間的経営手法を導入し、責任ある経営体制を確立します」との立場が示されている。

国立大学の民営化に対する懸念は、政策決定段階において、ほとんど払拭されたように見える。「新しい『国立大学法人』像について」に民営化に関する記述を見ることはできず、また法案化の過程でも「国の設置者としての責任」の維持が強調された。国会審議でも、文部科学省側、及び与党側の答弁では、「民営化」の路線は否定され、代わって「民間的手法」の活用が、法人化の目的の中に掲げられた。大学の自主性への配慮や、独立行政法人通則法の準用に関する議論とは異なり、最終的に決定された国立大学法人法の条文や附帯決議に、「民間的発想」の活用に対する要求や、「民営化」を否定する文言が反映されたわけではない。しかし、小泉政権下における「国立大学の民営化」要求が、遠山プランを経ることで「民間的発想」の活用へと姿を変え、決定段階における法案の目的の一つに掲げられた経過は、行政改革を求める官邸のイニシアティブから始まった国立大学法人化の帰結を考察する上で示唆に富む。財政支出の削減を目的に要求された「国立大学の民営化」と、自民党文教族が公的投資の拡充と併せて打ち出した「競争的環境の整備」の方針、ないし大学への重点投資の獲得を背景に置いた遠山プランの「民間的発想」の活用方針は、高等教育への市場原理の導入との点で類似点を含みながらも、その基本的な目的において食い違っている。行政改革の根底にある行政スリム化の要求と、文教予算の維持・拡充を求める教育関係者の利害は、国立大学法人法の成立過程を通じて、最後まで十分に調整されなかったように見受けられる。

3. 結論—国立大学法人制度のポイントと目的

3.1 国立大学法人制度に託された大学改革のポイント

以上の過程を経て、2003年7月、国立大学法人法関連法案が成立した。国立大学法人制度の誕生である。それまで、国立大学は文部科学省の内部組織という位置づけであったが、本制度によって国立大学は独立した法人格を有することになった。『新しい「国立大学法人」像について』を踏まえたうえで、文部科学省は国立大学改革のポイントについて以下の通り説明している（文部科学省 2005）。

第1に、大学ごとに法人化を行うという点である。しかし、その法人制度は大学の特性に配慮したものであり、その目的は、大学を一個の法人として競争的な環境におくことにより、各大学がより魅力ある教育・研究を独自に展開することを期待するものである。

第2に、大学としてのビジョンを明確化することである。中期目標を策定するプロセスを通じて、個々の大学がその理念や改革の方向を明確にすることが求められることとなった。

第3に、大学の裁量幅の大幅な拡大である。国立大学の職員については非公務員型をとる。また、国立大学をとりまく諸制度について規制緩和が実施されることによって、国立大学法人の裁量が大幅に拡大されることになるというものである。ただし、本法制度は、中期目標・中期計画の策定の主体は文部科学大臣にあることを前提にするが、その運用面においては、大学の自主性・自律性を尊重する観点から、あらかじめ大学が中期目標の原案を作成するとされている。すなわち、法人化された国立大学の裁量権は拡大されるが、あくまでも法制度上の目標の策定者は文部科学大臣であるという前提条件のよりの拡大である。

第4に、経営体制の確立である。法人化によって大学の裁量権が増えるが、それは大学運営における権限と責任を明確にする必要があるということである。この考え方が、国立大学法人法で定められた学長中心の意思決定機関、学外識者を加えた内部監査体制の基礎を提供している。

第5に、学外識者の経営参画で、理事や経営評議会の委員として、学外識者が経営に参加することである。

第6に、評価の実施と情報公開の徹底である。第三者評価の導入によって、情報開示を進め、納税者への説明責任を果たすことが求められる。また、第三者評価と情報開示に加え、運営費交付金に評価結果を反映させることで、競争的な環境をもたらすことになると考えられるが、それによって研究や教育の向上を促すような良循環をつくることが期待されている。

以上が国立大学改革のポイントである。ここで期待されていたのは、中期目標・中期計画を大学が自ら策定することで、大学のビジョンがより明確になり、個々の個性がより鮮明になることである。そして、評価を実施することによって、大学が競争的環境におかれるので、より魅力的な大学をめざして切磋琢磨するような良循環が生まれることであったと思われる（田中・林 2010）。

3.2 国立大学法人化の政策目的が抱える課題

しかし、本稿における政策過程の整理が示すように、国立大学の法人化の契機は、大学関係者の中からというよりも、政府の行政改革、特に公務員定員純減策という外からの政策的圧力によってもたらされたものであった。独立行政法人化にしる、民営化にしる、国立大学法人化の検討を促したのは、行政のスリム化を求める官邸側の利害であった。しかも、その要求の内実は、政権の移行に伴って、「国立大学を国の機関とするのか、独立行政法人にするのか」という議論から、「民営化か、法人化か」の議論に変遷している。文部科学省、国立大学協会といった教育関係者は、これに受け身的に対応せざるをえない一方で、

政策の具体化の過程において自らの利害(国の責任の維持、従来の大学改革路線との接合、大学の自主性への配慮)を反映させた。国立大学法人法は、このような異なる利害の調停の産物である。

こうした複雑な状況下、国立大学法人制度は、独立行政法人とは異なる制度として制定され、施工された。この調整過程において、行政改革の論理と大学改革の論理はある程度的一致をみたように思われる。たとえば独立行政法人制度の目的は執行庁の独立と裁量権拡大にあったが、これに伴う規制緩和と経営体制の確立は、高等教育政策に固有の伝統的な課題でもあった。またビジョンの明確化による大学の個性化、及び第三者評価導入による競争的環境の整備は、1980年代以降の大学改革の潮流とも合致する。

しかし、実際の政策過程を鑑みるに、「国立大学の独立行政法人化」との課題設定の延長にある国立大学法人制度は、あくまで独立行政法人法の通則法に修正を加え、援用することでまとめられたものである。特に政策形成段階で政権交代に伴い浮上した「民営化」論は、それに対抗するための妥協案として、「独立行政法人制度の通則法に基づく国立大学法人化」への合意形成を押し進めたといえるだろう。一方、教育・研究を担う大学政策、高等教育政策の目的に照らして、そもそも独立行政法人の通則法を大幅に準用することが適しているのか否かの議論は、政策決定の段階に至るまで十分に深められることがなかったように見受けられる。

総じて、国立大学法人制度は、『新しい「国立大学法人」像について』に基づいたポイントが公式に提示されているものの、その成立過程を背景として、「何のために、どこまで独立行政法人制度の通則法を教育・研究に当てはめるのか」が見えづらい構造を抱えている。その調整・解決は、政策執行・政策評価の段階に委ねられたともいえるが、第1サイクル目の国立大学法人評価が目的やインセンティブの面で課題を抱えていることを鑑みるに、今一度、制度設計に立ち戻った「政策目的」に関する議論を、より上位の高等教育政策との関係において検討する必要があるのではないだろうか。そのためには、国立大学法人制度が独立行政法人とは異なる制度として制定・施工されつつも、実際には独立行政法人法の通則法に修正・援用に基づくことを踏まえたうえで、どのように修正が加えられ、運営されているのかが問われることになる。次章では、これら国立大学法人制度の骨格と運営上の課題について詳細に検討していく。

注

¹ 第2部会第2回検討会での発言より。

² 各段階は次のような特徴を持つ。まず「イシューの認識・集約」は、政府などのアクターへの要求が表明され、解決されるべき課題群として各アクターに確認され集約される段階である。「課題設定(アジェンダ・セッティング)」は、特定のイシューが選択され、解決されるべき政策課題として設定される段階である。「政策生成・形成」は、課題設定された問題について、その解決のための政策案が作成される段階である。「政策採択・決定」

は、政策案を採択し、法律として決定する段階である（橋本 2005）。

3 本委託事業の検討会では、文部科学省企画官の絹笠誠より、1994年に高等教育局大学課に在籍していた経験から、国立大学の予算要求が「ミニ東大化」する傾向にあったことを、国立大学法人制度導入以前の問題として指摘する発言があった。このような中、自大学の特色を生かした目標設定を促す仕組みが求められていた（第2部会第1回検討会での発言より）。

4 本委託事業の検討会では、国立大学法人制度の策定・運営に関わった森田朗氏から、次のような時代認識が提示された。1949年に新制大学が発足した当時、進学者はごく一部に限られていたが、高度成長期における大学の増設と、1990年以降の18歳人口の減少により、大学教育は供給過剰となった。これに伴い、政策課題は、量的拡大から質的向上へ、さらには大学の統合再編へと移行した。特に現在の大学経営を考える場合には、“国にお金がない”ということ的前提としなければいけない。日本の財政は非常に厳しいが、その中で、高齢者、医療関係、福祉関係の社会保障費の需要が高まり、そちらに限られた資源を配分せざるを得ない状況にある。一方で、大学予算は、ほぼ安定状態で推移しており、やはり18歳人口が減っている割には余り減っていない。社会保障や借金による厳しい財政下において、本当に教育のためにこれだけ投資する必要があるのか、投資に見合う効果が上がっているのかが厳しく問われてきている。つまるところ、大学を取り巻く環境の変化に伴い、高等教育の過剰感が高まるにつれ、大学の供給力の抑制と質の向上、及び競争、再編の仕組みが求められているといえるだろう（第2部会第2回検討会及び第5回検討会での発言より）。

5 エージェンシーは、NPM（ニューパブリック・マネジメント）における契約型システムの一つとして、1988年に車両検査所、印刷局などを対象にイギリスにおいて導入された。NPMの目的は、民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入することにより、公共部門の効率化・活性化を図ることにある。NPMの背景には、市場メカニズムの活用に重きを置く新自由主義的な「新制度派経済学」と、組織の“Modernization”に重きを置く「New Managerialism」の二つの潮流があるとされる。またNPMの構図は、中枢部門から実施部門を分離するとともに、両者の関係を契約型モデルとするものである。契約型モデルのパターンには「広義の民営化」「PFI」「内部市場」、そして「エージェンシー」がある。いずれも、業績・成果によるコントロールを課すモデルであり、政策の企画・立案と、政策の執行を分離し、執行部門を標準化することで、最適な供給主体（民間企業・NPO・直営など）を選択する仕組みである。

サッチャーらが進めたのは、この執行部門の改革であった。改革の第1段階は地方のゴミ処理等の執行部門の標準化であった。そして、改革の第2段階として導入されたのが、エージェンシーであった。1988年より、車両検査所など、中央政府においてただちに民営化になじまないとされる業務単位について、当面、行政組織の一部として残しながら、組織運営を分離したのである。エージェンシーのねらいは政策と実施の分離にあった。すなわち、政治家と有能な管理者の役割を同時に担うのは困難であり、中枢部門で担う戦略的機能と日常的な運営や実施の機能は分離すべきとの発想に基づいていた。エージェンシーにおいて革新的であったのは、政策形成以外の執行業務に従事している公務員（95%に及ぶとされた）について、日常的な業務の責任や、人事管理の権限が、大臣からエージェンシーの長官に委譲されたことであった（第2部会第3-4回検討会での大住氏の講演より）。

6 契約型の行政手法としては、イギリスのエージェンシーの他、フランスの契約政策

(politique de contractualisation) を挙げることができる。フランスにおける契約政策では、法人格を有する国の機関が活動計画を立案し、国と対等な立場で契約を締結することで予算の配分を受ける。大学に対しては 1989 年以降 4 年の周期で導入され、同政策による予算配分の割合が徐々に増加した。2006 年以降、予算組織法 (Loi organique relative aux lois de finances: LOLF) が適用され、予算積み上げ方式に代わり、指標に基づく結果重視の事後評価方式が導入された (大場淳編 2009)。

7 単純かつ標準化が可能な業務向けのエージェンシーの仕組みを研究機関に適用した日本の独立行政法人制度の問題は、第 2 部会の議論において繰り返し取り上げられた。たとえば、目標が不明確で評価が困難な組織 (特に研究組織) を対象とする結果、日本の独立行政法人評価では、評価結果を成功報酬や予算に反映することが困難な構造となっており、現実にも機能していないのではないかと、との指摘があった (第 2 部会第 2 回検討会及び第 3-4 回検討会での発言より)。

8 今後の大学改革の在り方については、1998 年 10 月の大学審議会答申の内容が引用されている。具体的には、①学問研究の動向や社会的要請等に応ずることができるよう、教育研究システムを柔構造化すること、②また、それを可能とする責任ある意思決定と実行システムを確立すること、③さらに、不断の教育研究の改善を促すための多元的な評価システムを確立すること、の三つである。

9 当時の自民党では、「これからの国立大学の在り方について」が検討されていた。自民党の文教関係者によって案が作られ、最終的には自民党の提言として出されることになった。この自民党提言には、国立大学の法人化を前提として独立行政法人の仕組みを活用すること、また教育研究の評価は大学評価・学位授与機構の評価を尊重することが示されており、その後の大まかな枠組みや方向性が示されていた (第 2 部会第 1 回検討会での絹笠氏の講演より)。

10 自民党文教部会での検討は、自民党行革本部長からの依頼 (1999 年 11 月頃) に基づくものであったとされる。この依頼の背景について、当時の文部省関係者は、地方国立大学を中心とした独立行政法人化への反対運動を行革関係の議員が扱いかねたためではないかと推察している (大崎 2011)。

11 なお、大学における評価制度の導入は、国立大学の法人化とは別に、1990 年代初頭より進められてきた。具体的には、1991 年の大学設置基準改正による自己点検評価の努力義務化、1999 年の大学設置基準改正による自己点検評価の義務化・外部評価の努力義務化、2002 年の学校教育法改正による全大学での認証評価の義務化である。この自己点検から第三者評価への急速な展開の背景には、大学の自己改革に対する不信、評価モデルにおける米国型から英国型への転換、及び小泉政権下における「規制改革推進 3 ヶ年計画」の影響があったとされる (喜多村 2003)。

12 橋本行政改革および小泉政権には、大学が多すぎるため減らすべきであり、集約化しなければいけないとの立場が強く反映されていた。ただ、これに対応して文部科学省等から出された法人化による競争淘汰の方針に対しては、“国が政策でもって統合をやるべきだ”との反対意見が出された。構造改革の方針 (遠山プラン) におけるトップ 30 は、このような反対に対する対応として、国際的な競争力を持つ大学の絞込みと資源の集中を、政策的に目指すものであった (第 2 部会第 2 回検討会での発言より)。

13 国立大学の独立行政法人化に際し、大学の特殊性から、次の諸点が議論となった。まず、組織形態が問題となった。法人化の際には、理事会と教授会・評議会を分離すべき、また法人組織と大学施設を切り離すことで合理的な資源配分が可能となるとの議論があったが、国大協を初めとした強力な反対意見から、法人組織と施設としての大学が分離されず一対一の関係となった。

次に、理事長・学長の選出方法の問題があった。経営管理の専門家を理事長としたほうが望ましいのではないか、役員・管理職も教授（被雇用者）から選ぶ制度は妥当なのか、非常にシビアな議論が行われた。結果として、選考委員会を設け、外部の人間を半数以上入れる仕組みが作られたが、実際には意向投票の仕組みが残ることになった。

最後に中期目標の設定が問題となった。独立行政法人では大臣が中期目標を指示するが、国立大学の法人化に対しては、大臣が大学の研究・教育の目標を指示することに対して非常に強い反発があった。ただ、一方では、大学のあり方に批判的な立場から、大学の意見が目標設定に反映される制度に対し、“お手盛りの目標”との批判もあった。（第2部会第2回検討会での森田氏の講演より）

14 国立大学の民営化論そのものは、行政改革会議発足前後から、エコノミストや政官財界の一部において主張されていた（大崎 2011）。これに対し国立大学協会では、協会内に設置された特別委員会の報告書「行財政改革の課題と国立大学の在り方」において、民営化に強く反対する姿勢を示している。その内容は、「何の基本財産もないまま国立大学を民営化すれば、各大学は授業料を上げざるを得ず、その結果、低所得層の子弟の進学は困難になり、教育の機会均等の原則は失われかねない」との理由に基づく主張であった。しかし、その後の議論が独立行政法人化に移行したため、民営化を巡る議論は後景に退くことになった。

15 「国立大学法人法案」「独立行政法人国立高等専門学校機構法案」「独立行政法人大学評価・学位授与機構法案」「独立行政法人国立大学財務・経営センター法案」「独立行政法人メディア教育開発センター法案」「国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の6法案。

16 独立行政法人通則法の本則72の条文のうち40の条文が、国立大学法人法に準用される構造であった（第三十五条）。

17 衆議院の議席480の内訳は、自由民主党243、公明党31、保守新党10、民主党・無所属クラブ118、自由党22、日本共産党20、社会民主党・市民連合18、無所属16、欠員2であった。参議院の議席247の内訳は、自由民主党・保守新党116、公明党24、民主党・新緑風会60、日本共産党20、国会改革連絡会（自由党・無所属の会）13、社会民主党・護憲連合6、みどりの会議2、各派に属しない議員6であった。

参考文献

天野郁夫、2006『大学改革の社会学』玉川大学出版部

荒井英治郎、2008「中央政府における教育政策決定構造の変容 — 「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して—」『教育学研究』75(1)、pp.34-45

芦部信喜、1999『憲法新版』岩波書店

藤田宙晴、1999「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』1156、pp.109-122

橋本鉦市、2005「高等教育の政策過程分析—その理論的前提と方法論的枠組—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』53(2)、pp.51-74

橋本鉦市、2007「高等教育をめぐる政策形成の変容と課題」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』59、pp.371-372

-
- 石井紫郎、2000「学術公法人私案—「独立行政法人」対案—」『ジュリスト』1179、pp.49-60
- 羽田貴史、2005「国立大学法人制度論」『広島大学高等教育・研究開発センター大学論集』35、pp.127-146
- 金子元久、2001「国立大学法人のすがた」『IDE 現代の高等教育』434、pp.13-19
- 喜多村和之、2003「日本における大学評価政策の形成と立法過程」『教育社会学研究』72、pp.53-71
- 国立大学協会事務局編、2007『国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応：資料集』
- 黒羽亮一、2001『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部
- 増島俊之、1998「行政改革をめぐる諸考察—橋本行革を中心として—」『NIRA 政策研究』11(6)、pp.28-33
- 馬渡尚憲、2001「国立大学法人の組織」『IDE 現代の高等教育』434、pp.24-28
- 中井浩一、2004『徹底検証 大学法人化』中央公論新社
- 難波安彦、2002「国立大学の「国立大学法人」化の政治経済的側面」『法政論叢』39(1)、pp.190-217
- 小川正人、2007「教育政策決定の過程=構造の変化と教育改革」『家計経済研究』73、pp.42-49
- 岡本信一、2001『独立行政法人の創設と運営』行政管理研究センター
- 大場淳編、2009『フランスの大学評価』広島大学高等教育研究開発センター
- 大崎仁、2011『国立大学法人の形成』東信堂
- 大住荘四郎、1999『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略—』日本評論社
- 榊原秀訓、2001「イギリス中央政府における NPM 手法と行政の変容」『行財政研究』46、pp.19-30
- Shoppa,L.J. 1991, *Education Reform in Japan*, Routledge. (小川正人監訳、2005『日本の教育政策過程』三省堂)
- 新堀通也・青井和夫編、1983『日本教育の力学』有信堂
- 田中弥生・林隆之、2010「国立大学法人評価の設計と実際—大学改革と行政改革のはざまで—」『評価クォータリー』12、pp.2-20
- 藤田宙靖、2000「高等教育システムの変動と大学の戦略的経営」広島大学高等教育研究開発センター第28回研究員集会講演
(藤田宙靖ホームページ：<http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/> 2012.1.30 確認)
- 藤田宙靖、2001「国立大学独立行政法人化について」新設国立大学歯学部同窓会連絡協議会における講演
(藤田宙靖ホームページ：<http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/> 2012.1.30 確認)
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、2011「平成22年度 政策評価調査事業 英国その他諸外国における政府関係機関の制度のあり方に関する調査 報告書」
：http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2011fy/E001352.pdf 2012.1.30 確認
- 文部科学省、2005「文部科学省「国立大学の法人化について」」
：http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05122801/003.pdf
2012.1.30 確認
- 行政政策会議：<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/> 2012.1.30 確認
- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議
：http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286794/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/006/index.htm 2012.1.30 確認
- 国会会議録検索システム：<http://kokkai.ndl.go.jp/> 2012.1.30 確認

衆議院 : <http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm> 2012.1.30 確認
参議院 : <http://www.sangiin.go.jp/> 2012.1.30 確認