

大学評価と大学改革

私学高等教育研究所主幹

喜多村 和之



去る7月13日、大学教育研究センターの主催で喜多村和之氏の講演会が開かれた。「国立大学の独立行政法人化」と「第三者評価機関設立」に私学人はもっと注目すべきだとし、声を上げるべきだと強く促された。ここに当日の講演の抄録を掲載する。

今日、皆様方にお話ししたいのは、国立大学の独立行政法人化が第一点です。私の結論は、独立行政法人というのは私学にも非常に関係があるということでお話しさせていただきます。もう1つ、今年4月1日から、文部省が法律に基づき「大学評価・学位授与機構」という国立大学を評価の対象にするという新しい機関をつくりました。これは、いわゆる第三者評価機関ですが、私の考えでは私学にとって大いに関係があると申し上げたいと思います。

国立大学の法人化と私学

行政改革で2001年から省庁が改編されます。文部省は文部科学省に、大蔵省は財務省に変わります。行政改革というのはただ行政を改革するだけでなく、国家公務員の定数を減らすという問題があります。国家公務員数の見直しは現内閣の公約で、自由党と公明党との連立内閣を組んでいる時に25%削減するという話になったわけです。この25%削減というのが、国立大学の独立行政法人化にかかわるわけです。

狙われたのが教職員数が非常に多い国立大学です。国立大学の教職員数125,000人を全公務員数から差し引きますと、公務員の定数の25%には届かなくても、それに近い数が実現できることになる。国立大学は今までは国の施設なんですけど、国の施設とは法律用語で公営造物となるわけです。今の国立大学の位置づけは、広い意味では行

政機関の一種なんです。ですからこれを行政機関から外して法人化する。法人化というのは、要するに自分が権利、義務の主体になれるのです。全国立大学99校を全部独立行政法人に移すことによって、125,000人の公務員の定数がそこから外れ、公務員型独立行政法人という名前を考え出したのです。公務員型独立行政法人というのは、定数からは外れるけれども、国がお金を出すことについては何も変わらない。実際はそれによって税金が減るわけでも何でもない。行政改革というのは、最初から一種のまやかしがあります。

国立大学の方では反対運動をやっていますが、「独立行政法人になっても、公務員としての身分は保証します。だからそれを認めなさい」というのが文部省の考え方です。少なくとも公務員の定数削減だけを考えると、実質的には公務員の数は減らないけど制度的には減る。国立大学も公務員の身分を保証してくれなければ絶対反対になると思いますが、それが保証されるならもうやむを得ないということになるでしょう。もっとけしからん話は、公務員型になるということすら正式な文書には書いていないということです。これは一種のパンドラの箱で、新聞も本気で書きません。実はそういう制度的まやかしが行われようとしているのです。

6月23日、文部大臣は国立大学に対して「公務員の身分を取り上げないし、予算も減らしません。ただし効率や能率によっては査定で評価します。だけど、

今までのように既得権については十分配慮します。独立採算制にはしません」と言っているのです。私学はすべて独立採算制ですから、自分で収入の道を探さなければならない。ところが国立大学の場合は独立採算制ではないと言っています。実は国立大学の独立行政法人化というのは、例えば、単年度主義の予算を来年度にまたがってもよいとか、給与などの待遇もその大学で決められるなどいろいろな規制を緩和するのに、国立大学はどうしてそんなに反対するのか？という話になります。

私学は学生の授業料への依存度が非常に高いわけですから、学生が減れば直ちに収入に響いてきます。しかも、教職員の給与は学生の納付金に頼っている。ところが、国立大学の場合、その部分は国が全部出すわけです。例えば、「文部大臣所轄学校法人・国立学校（収入）」という文部省が作った図を見ますと、国立学校では平成10年度に2兆7000億円かかっている。そのほとんどが国立大学予算です。病院収入や借入金などの収入、つまり自分で稼いでいる分を引きますと、1兆5,000億円足りない。その足りない分は一般会計、つまり税金から来ています。

今度は「文部大臣所轄学校法人」を見ていただきますと、これは私立大学だけではありませんが、いわゆる法人の会計になります。学生納付金は収入の50.2%とあります。教職員の給与等は学生納付金プラス補助金ということになるわけです。補助金は6,443億円となっていますが、これは国公私全部あわせた補助金額ですので、私立大学は約3,000億ということになります。国立大学99校には1兆5,000億が出されているのに、私立大学に対しては464校全部あわせて、わずか3,000億の補助金しか出ていないのです。

ある地方国立大学の学長さんが「うちは他と比べるととても規模が小さい。独立法人になったら授業料も給与も自分で決めることができる。いっぱい学生が集まれば、それだけ収入が入るけれども、少ししか学生が集まらなければ、それだけ収入が減る。そうすると、

何とかして学生定数を高めなければならない。そこで、その周辺の私立大学の学生募集市場をいわばもぎ取る。そうすると2、3年は持つだろう」とはっきり言っています。こういうことが地方ではかなり起きてくる可能性があります。国立大学が独立行政法人になるということは、私学に国立が近づいてくる。逆に言うと、私学と国立大学は形態が似てくる。そこで、学生を巡って、お金を巡っての競争が起こるのです。

私学から見ますと、国立大学は国からお金が出ていて非常に安定しているけれども、何かやろうとしても規制があって出来にくかったわけです。私学の場合なら、新しい学部、学科をつくるといっても国立より楽なわけです。経営自体としても競争的環境になる。ある政治家は「これでは国立はいいところ取りですよ。私学はそれでいいんですか」と言われたそうです。残念なことは、そういう状況になっているときに私学人があんまり声を上げないということです。

第三者評価機関が4月に発足しました。100人の事務官と1,000人近い審査委員から構成される巨大な評価機関です。しかし、これをご存じな方はどのくらいいらっしゃるでしょうか？これは新聞に小さく出るくらいですから、よほど注意して見ないとわからない。3月半ばに国立学校設置法改正案が通ったのですが、これに何が書いてあるかというと、学位授与機構のところへ「大学評価・学位授与機構」を設置するということだけです。素人から見たらそれが何を意味しているか全然わかりません。しかもそういう情報は文部省は流さない。流さないとされるのは困るから目立たないように流している。独立行政法人は見たことがあるけれども、それが一体どういうふうに関わるものなのかについて、ほとんどわからない。わからないうちにどんどん事態は進むわけで、気付いたときは既成事実だけがある。

さらに、独立行政法人化するにはいろいろな問題があります。例えば、東京大学は非常に大きな演習林や農場、あ

るいは博物館などをたくさん持っています。法人化された場合、それらはどこに行くのか？国立大学のほとんどの方は、それらは国立大学のものだと思っているわけです。ところが、例えば加藤寛千葉商科大学学長は「あれは国民のものだ。冗談じゃない。国立大学の財産とは何事だ。少なくとも国のものである」と言っています。国立学校特別会計には、かなりの借金があるわけですが、これはどこへ来るのか。大変なことであります。それから、独立行政法人化した国立博物館の百済観音などはどうなるのか。もし、国立博物館のものなら、極端な話ですが、困ったら売ることができるんです。法人ですから。ところがそのためには財産目録を作って値段が全部いくらかを書かなければいけない。いずれにしても、国立大学が今までの窮屈なところは楽になり、なおかつ自立性をもって、今度は私学をターゲットにしながら競争関係に入ることになります。

それから、これから私が私学高等教育研究所で十分研究したい問題は、国立がなぜ1兆5,000億円の税金が入って、私学は3,000億円しかもらえないかということです。基本は学校教育法の設置者負担の原則だと思います。設置者負担の原則というのは、大学をつくれるのは国と地方自治体、それから学校法人だけなんです。国がつくったところは国がお金を手当する。国だから税金で手当する。私学は学校法人が負担するということになります。しかし学校法人は何で負担するかと言ったら学生の納付金で負担することになるわけです。負担するのは学生というか保護者です。これが収入の50何%となっています。ですから、国立に対しては全部みなさんの税金で賄っているのです。私学にきた人は授業料を払う。これは二重負担ですね。二重負担をどうして許しておくかということ、もとが設置者負担の原則というところにあると考えております。

文部省は設置者負担の原則を盾に、法律がこうなっているからと言って、国立大学のことしか考えていないんで

す。文部省は国全体の教育のことを考えてくれないと困るのに、国立大学、いわば自分の子供に財産をやるのか、どれだけ自由をやるのか、小遣いをいくらあげようかということで、私学のこと是一言も触れない。

文部大臣は独立行政法人化の問題に対して、国公私を含めた高等教育政策がどうあるべきか。それが私学にどういう影響を及ぼすのか。そういう影響に対しては文部省はどういう措置をとるのか。そういうことは何も書いてないんです。国立大学に対してだけ、「悪いようにはしないから言うことを聞け」ということを書いてあるに過ぎない。そういうことを平気でやっているのは、私学人が文句を言わないからだと思うのです。

.....

第三者評価機関が発足

.....

2番目の問題として評価の問題に移らせてもらいます。先ほど第三者評価機関のことを申しあげました。独立行政法人になると、3年から5年の間に必ず業績評価をされることになります。評価を出して予算を査定されるわけです。これは国立大学のみならず、全機関が評価の対象になります。今まで評価というのは、大学の場合では自己点検評価です。自己点検評価では大学が自らやりますよということは第三者に踏み込ませないという意味です。大学は学問の自由と自治の機関であります。自治の機関が外部の権力に踏み込んでこられては自治の名に相応しくない。我々が自分で自分を評価し点検します。それによって改革します。というのが自己点検評価の精神なんです。この方式で今まで7年経っている。この3月に文部省は、やはり自己点検評価方式ではだめだ、第三者評価にしなければいけない、ということで出てきたのが第三者評価機関です。

第三者評価機関というのは100人の事務官と専任教官が十数人、それから審査にかかわる方が1,000人に近いと非常に膨大な組織です。大学を全部評価の対象にするという話になった。と

ころが、私大団体が私立まで入れないでくれと批判して、当面の間、国立大学だけになったわけです。しかし、法律上は大学全体に関わっているということです。第三者評価機関がどうしてできたかといえば、これも行政改革の関連で、いままで文部省が持っていた国立学校特別会計のお金をそのまま維持していくのはかなり難しい。みんなにわかるような客観的な基準を持って、削減しなくてはいけない。全国一律に通用するような基準を開発しようということで生まれました。

つまり自己点検は文部省に言われてやっていたという面もあり、80数%以上の大学が自己点検評価をやっているんです。これは残念なことですけど、広島大学の大学教育研究センターが行った調査で、「あれは形骸化している」「改革にちっとも結びついていない」という意見がかなり出たのを利用されたというか、大学自身がやる評価はあてにならない。ある意味で大学への信頼の崩壊が第三者評価機関になったのではないかと私は解釈しております。第三者評価機関がなぜ私学に関係あるかといいますと、当面の間は国立大学ですけど、私学は何もやりませんよってということでは通用しない。やらない大学には私学助成はしないよといったら、私学は困ってしまいます。私はこういことをやる機関が国の機関であるということに非常に危惧を持っています。国家が設置認可の権限と予算配分の権限、評価の権限、大学の質の評価権を持ち、しかもその評価の善し悪しが予算配分にまでつながるわけです。これは大変な危機だと思います。私学人が反発しないので、じわじわ私学統制に出てきています。

一例をいいますと、大学入試センター試験。あれも国立だけやりますと言っていたのに、今は私立大学300校ぐらい入っているんです。つまり、学生を選ぶという大学にとって非常に大事なところが国の統一的な試験の中に入る。国のコントロールの中に入るわけです。これ自体が私は私学の自由の危機ではないかと思うのです。今度はそれが評

価の方に来ており、私は非常な危機感を感じております。私学高等教育研究所がつくられたのも、そういう危機感からではないかと思います。

第三者評価機関がこれから活動を始めますと、460校ある私学はどうするんですか。例えば、大学基準協会に入っておやりになるんですか。あるいはどこか独自の評価でも始めるんですかというようなことを文部省が聞いてくると思いますし、そうした評価機構に入らないところは私学助成の対象にできませんとなるかもしれません。それならどうするかといえば、やっぱり私学独自の評価システムを考えて、私学を生きかし、元気づけ、活性化させるようなシステムを作って、世の中の信頼性を得るだけのものを持っていることを示さない限りは、自己点検評価路線が敗北したのと同じように、第三者評価システムの中に包み込まれてしまうんじゃないか。ちょうど、あの大学入試センターが、今、私学の非常に多くの大学を包み込んでしまっているという同じ運命にならないとも限らないわけです。

私が基本的に国の評価システムに反対なのは、これからの高等教育が多様性を保つために、いろんな形の高等教育が必要だと考えているからです。国立大学本位の評価システムだけで、いろいろな可能性をもった高等教育を律されては日本の国のためにはならないし、日本の活性化にはなりません。大学審議会の1998年の「21世紀の大学像」という有名な答申がありますが、副題は「競争的環境における個性輝く大学」。つまり、これからは競争的環境の中で、個性を持った大学しか生き残りませんよというメッセージです。そういうことを出したところが、第三者評価機関をやって個性を減さつするようなことになりませんか。僕の反論はそれです。アメリカでは accreditation の本来の意味は non-governmental あるいは anti-governmental という意味です。つまり政府や権力にさわらせたくないから、自分たちで信頼のできる評価システムを作り出してそれを実行する。それによって大学を良くしていく。そういう

精神が accreditation で、自己点検評価のもとになったわけですが、それに対する攻勢が文部省側から始まっているわけです。

.....

アメリカの大学評価

.....

21世紀は何が起きるかわからない危機の時代と言われています。危機という字は、ご承知のように危ないという字と機会の機、チャンスの機という両方の意味を持ってまして、私は、危機というのは従来の価値観や大学観、教育観などが崩れ、地盤が揺るぎだしている時代を言うのではないかと思います。その場合、2つの対処の仕方があると思います。1つは今までの教育観、大学観をなんとかして守ろうという立場。確かに dangerous な時期だと思います。逆に、新しい時代なんだから新しい大学像を創ろうと考える人にとっては絶好のチャンスです。今までの権威ある大学像がグラグラする時代ですから、逆に新興の大学が勝利を握れるチャンスが出てくるというふうに考えられます。

その際に、最初にチェックすべきことは、いわゆる自己研究に着手することが必要ではないか。意気投合された方だけでも結構です。一体、大学というものは今どういう状況なのか、過去どういうところから今どういう状況に変わって来たのか。そしてこれからどういう方向へ行くのか。我々はどこから来て、どこにおり、どこへ行こうとしているのか。これはどんな問題を考えるときでも必ず基本的な3つの方向です。

僕は accreditation の外部実地調査、外国人として恐らく初めてだと思いますが、アメリカのニューイングランド基準協会の大学評価の外部実地調査に参加したことがあります。その時に、評価を受ける大学側が1年かけて非常に立派な Self Study Report を作ったんです。教育、研究、管理、財政、就職、対外活動などの項目に分けて、それぞれ報告書を作って学内で研究に役立つように議論をやるわけです。議論をやってその結果をまとめたものなんです。学長さんが、こういうことを言われま

した。「評価を受けるためだけにこれだけの手間をかけたなら全く合わない。ところが、そういうことをやることによって全学の人たちがどういうことを考えているのかを知ることができた。自分もいろいろ批判を受けていろんなことを知ることができた。参加する人たちが自分の大学とは何なんだ、何のために存在するんだ、何がミッションなんだ、これからどうしなきゃいけないんだということがみんなで共有されるようになる。だから1年かけてそういうことをやる、そのプロセスが実はaccreditationの準備のための改革なんだ」もう1つ学長さんはおもしろいことをいってました。「われわれは1年以上やっているんです。だから、どこが弱いとか、どこが悪いとかわかっている。その時に評価委員会がそれを突いてくるか、こないか、こっちは楽しみにしています」しかも、単に分厚い点検評価報告書を出すことにエネルギーをつぎ込むんじゃなくて、それを作るプロセスでいろいろディスカッションする。そうすることによって学内の情報を収集する。それから大学のことを考える、みんなでディスカッションする、こういうことをやることによってSelf Studyは意味がある。いわゆるSelf Studyをやった後にそれを読んで、各地から全然その大学に利害関係を持たない人たち10人ほどの評価者がやってくるんです。

その人たちが朝9時から5時まで調査し、ホテルへ帰った後も夕食後から夜中の1時、2時までディスカッションをしますが、これを3泊4日でやるんです。最後に日本からはるばるやってきたあなたはどんな感想を持ってるかと言うから、「よその大学のことにどうしてこんなに一生懸命やっているのかと僕は驚きました」と答えると、みんな口々に言いました。「あなたね、よその大学じゃないんですよ。Our Universityなんです。我々が創って行く大学なんです。私はこの経験が自分の大学にとってものすごく役に立った。よその大学ばかりでなく、ここも同じことを考えているんだとか、ここはこういうふうに違うんだとか、そういうことに

ついて自分たちがどれだけ勉強になったのかわからない。だからこれは決してよその大学ではない、我々の大学ですと言われたときに、僕は大学史でよく学んだ大学はギルドから始まったこと、やっぱりギルドって生きているんだって思いました。同時に自分の不明を恥じました。

評価の国ってのはすごいなあって思いましたけど、団長のマニュアル、団員のマニュアルに団員の心構えとかいろいろなことが書いてあるんです。最後に「あなたの団長を評価せよ」というのがありまして、「団長はよくやったよ」とか「あんまりフェアじゃない」とか書いて、Confidential Letterで基準協会に送るんです。団長の方には「あなたの団員を評価せよ」、これは全員を評価するんです。それから大学の方は「実地評価団を評価せよ」というわけです。

日本の大学の外部評価はあまり厳しいことは言っても書かないということ、なあなあで書いているわけですけど、あんなことをやったらだめですね。そこできちっと自分の評価を言うってことがその人の評価者たる資格でありますから、隠して言わないとか曖昧にするっていうことは逆にその人の評価を下げられてします。そういう評価者がニューイングランド基準協会だけで500人くらいいるそうです。その500人くらいのあるリストの中から、例えば中部大学をaccreditationの実地対象にするっていったら、どなたが一番ふさわしい団長であるか、どういう人を選んだらいいか。その中には、人種とか性別とかそういうものをかなり配慮している。しかも100年近い歴史を持っているんです。そういう精神で創ったのが、日本の大学基準協会なんです。最初から日本に根付かないというよりは、根付くような体制をつくっていなかったのではないのでしょうか。

私が最後に申し上げたいのは、生き残り策なんていうのは非常に嫌な言葉ですが、英語には“more than survival”という言葉がありまして、その要点というのは、今いる学生を大事にする。その学生さんに、本当にこの大学に来て

学んで良かったという経験を与える。その方々が、自分の卒業後に自分の子供とか兄弟とか友人とかを誘ってくれる。そういう中核がないと、どんなキャンペーンをやっても長続きはしないと思います。大学は地道な日々の教育への努力を通じて卒業していった人たちが、社会に出て少しずつ知名度や名声を上げていくという平凡なことですけども、そういうことしか生き残りの方法はないのではないかと思います。

●略 歴●

喜多村 和之氏(きたむら かずゆき)

1936年東京都生まれ。早稲田大学文学部哲学科卒業、東京都立大学大学院人文科学研究科中退。国立国会図書館勤務、広島大学教授、放送教育開発センター教授、国立教育研究所教育政策研究部長を経て

現在

日本私立大学協会附置・私学高等教育研究所主幹、早稲田大学客員教授(大学院文学研究科)・同大学教務部参与(大学史資料センター)、広島大学名誉教授。

専門

大学論・高等教育論 博士(人間科学、大阪大学)

著書

『大学淘汰の時代』(中公新書)
『大学への旅』(紀伊國屋書店)
『現代アメリカ高等教育論』(東信堂)
『現代の大学・高等教育—教育の制度と機能』(玉川大学出版部) ほか