

大学経営政策研究

第2号（2012年3月発行）：1-20

## 国立大学法人の評価過程と評価結果の分析

山 本 清



# 国立大学法人の評価過程と評価結果の分析\*

山本 清\*\*

## Evaluation Processes and Results for National University Corporations: An Empirical Analysis

Kiyoshi YAMAMOTO

### Abstract

Evaluation for national universities incorporated in 2004 has two roles: learning process within university through self-evaluation and controlling mechanism of the government by evaluation of accomplishment against the medium-term goals. However, the latter, according to the policy design, shall be linked to resource allocation which inevitably leads to rankings or relative evaluation among universities given limited amount of public money. The first experiences of comprehensive evaluation for each national university are analyzed in terms of conflict-resolution or harmonization between two roles. It is shown that the actual figures have combined or mixed meanings of summative and formative evaluation. Also it indicates that the real impact on resource allocation was quite few despite larger efforts for the universities and the government.

### 1. はじめに

国立大学は2004年（平成16年）4月に国立大学法人に移行し、現在第2期中期目標・計画にしたがって教育研究活動等を行っている。国立大学法人はその成立経緯<sup>1</sup>から独立行政法人制度を準用しているため、大学特性を考慮して修正されているものの、主務大臣が目標を定め、その目標の達成に向け執行の責任者である長に裁量性を与えて効率性と質の向上を図る枠組みは維持されている。このため、目標管理の中心になる事前の目標・計画の設定と事後の評価が車の両輪として機能すると想定されている。

第一期の中期目標期間にかかる各大学の業務実績に係る「暫定評価」（平成16年度～平成19年度の実績について20年度実施）及び「本評価」（平成16年度～平成21年度の実績について22年実施）結果がそれぞれ平成21年及び23年に公表され、また、評価結果の運営交付金への反映も暫定評価を活用して平成22年度予算で実施された。評価では各大学とも中期目標の達成状況が「良好」又は「おおむね良好」であり、教育研究水準についても学部・研究科等の組織単位でほとんどが「期待され

\* 査読者から新たな視点に基づくコメントと有益な示唆を得て論文を改訂できたことに謝意を表したい。もちろん、あり得る全ての誤り等は筆者の責任である。

\*\* 東京大学大学院教育学研究科 教授

る水準」以上にあるとされた。そして、法人の交付金への評価反映は金額として16億円を原資としてプラス400万円からマイナス700万円とされ、運営費交付金約1兆2千億円からみればわずかな影響にとどまった。

この評価結果については、国立大学法人側では計画・実施・評価・修正行動のいわゆるPDCA (Plan/ Do/ Check/ Action) サイクルの意義が理解され機能しているという意見がある一方で、達成度評価の性格から高い目標・計画を避けるとか、事務が煩雑あるいは6年間程度の期間で教育研究成果を評価することへの疑問等が呈されている(文部科学省, 2010)。他方、財政当局や経済界からは、評価結果にほとんど差異が認められず、もっと客観的尺度に基づく評価を行い資源の重点的配分を行うべきという意見がある(財政制度等審議会, 2009)。また、マスコミ等は、文部科学省が法人評価は大学間を相対比較したものでないという説明にもかかわらず、大学の順位付けに使用しており(朝日新聞, 2010)、一般社会に誤解を与えているおそれがある。

しかしながら、国立大学法人の評価制度の設計及び運用を検証してみれば、①自主的内部改善を目指すPDCAサイクルと外在的な統制装置である法人評価は異なる性格があること、②資源配分への反映には大学間で何らかの意味での序列化を必要とするが、それを合理的に行うには客観的なルールが事前に合意されていなければならないこと、③相対比較が否定されているが結果的に個別に総合評価点を算定していること、が明らかになる。本稿は、以上の3点を理論的・実証的に示し、法人評価制度が内在している問題を明らかにし、いかなる対策が必要であるかを論じるものである。次節では、まず、国立大学法人評価にはどのような特性があり、何を評価しようとしたのか等を整理する。第3節では、実際の中期目標期間の業務実績の評価過程と結果を分析し、理論的な予測と実態との関係を見る。そして、第4節では評価結果の資源配分への反映がどのような論理でいかに実施されたかを検証する。続く第5節では、ここまでの分析・検討から得られた結果を考察し、どのような政策的含意が見出されるかを示す。最後に結論と今後の課題を提示する。

## 2. 法人評価の特性

### 2.1. 法人評価制度の特性

国立大学は、国立大学法人法により国の機関から国立大学法人が設置する大学に形態が変更した。法的には中央政府から切り離された独立した法人格を有するが、実質的に中央政府・国の活動の一部分である点に違いはない。このことは国民経済計算で国立大学の位置づけが法人化後も附属病院を除き一般政府に区分されることから裏付けられる。その意味で、独立行政法人と同様、公共性が強い法人であることに変わりはなく、法人化は民営化ではなかったといえる。また、法的枠組みが独立行政法人を準用しているものの、以下のような特性から国立大学法人評価は独立行政法人評価と異なる側面を有する。

第一は、高等教育機関としての大学の特性である。大学は教育・研究・社会貢献の3つの機能を一体的に行っているとともに、その活動に際して大学の自治として自主性・自律性が保証されている。研究開発を担う独立行政法人等でも研究以外に一部教育機能を担うことがあるが、その内容・範囲は限定かつ明確化されている。しかし、法人化後も大学では3機能にどの程度の資源や努力を

振り向けるかが大学の判断に委ねられており、日々の活動も機能別に区分して実施しているというよりも、個々の教職員が3機能を同時に果たしているのが実態である。このため、機能別に活動を区分することが容易でなく、資源や成果との関係も特定化が困難である。したがって、特定のプロジェクトを推進するという明確な任務を有する研究開発独法と違い、自ら定める<sup>2</sup>目標は抽象的・一般的にならざるを得ない側面がある。このことは、評価の基準が不明瞭・あいまいということになり、達成度評価にも限界が生じるといえる。

第二は、個別に法人化されたが国立大学法人として複数の大学が存在することである。独立行政法人は通則法以外に個別の設置法で創設され、研究開発機能を持つ法人も独立行政法人理化学研究所法、独立行政法人産業技術総合研究所法というように個々の設置法により規定される。しかしながら、国立大学法人は国立大学法人法第2条第2項で規定するように全ての国立大学が別表第1に記載され、個別法を有しない。このことは、旧国立学校特別会計法時代と同様に国立大学集団という「袋」としての管理が継続しているという側面と同時に、集団内に競争原理を導入し評価結果に応じた資金の重点配分を可能にする側面を有する。同じ管轄省庁に属し、同じ機能を担う組織が複数存在するという条件は内部市場の原理を導入しやすいからである。国立大学法人の制度設計に大きな影響を与えた「大学（国立大学）構造改革の方針」（遠山プラン）（2001.6.11）に「大学に第三者による競争原理を導入する」とされたのは決して偶然ではない。

第三は、評価の重層性である。独立行政法人に準拠しつつ大学特性を考慮して修正されているため、評価制度も大学の自主性・自律性を配慮した自己評価を前提にし、文部科学省の独立行政法人評価委員会ではなく別途、国立大学法人評価委員会（以下「評価委員会」という）が設置された。また、大学の教育研究の特性に鑑みて教育研究の評価は評価委員会が直接実施するのではなく、大学評価・学位授与機構（以下「機構」という）に委任し、その結果を尊重することとされた。大学の自主性・自律性を尊重して個々の運営、教育研究活動について直接意見を言わないものの、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の評価も実施され、評価委員会の評価結果に対して意見を述べるものとなっている。このため、国立大学法人制度の枠外で実施される認証評価を含め、外部評価だけでも4つ（評価委員会、機構、政策評価・独立行政法人評価委員会、認証評価機関）の評価主体が存在し、評価が重いものになっている。独立行政法人が主務省の独立行政法人評価委員会と総務省に置かれる政策評価・独立行政法人委員会の2つの外部評価を受けることと比較しても負担は大きいといえる。

第四は、達成度評価に加え水準評価がなされることである。周知のように独立行政法人は目標管理型の評価であり、中期目標をどの程度達成したかが焦点になる。しかしながら、国立大学法人では調査検討会議<sup>3</sup>において「評価は、各大学ごとに中期目標の達成度について行うとともに、各大学の個性を伸ばし、質を高める観点から分野別の研究業績等の水準についても行う」とされ、実際の法人制度でも水準評価が付加された。具体的には機構が評価委員会から教育研究の達成度評価及び水準評価を委任されて実施している。この水準評価はその実施方法や概念について法人制度が発足した段階では定まっておらず、各国立大学にとって気がかりであっても事前の対応ができないものであった。大崎(2011, p119)によれば、「水準評価は、当然各大学を通じて同一の基準による評

価]であるとされるが、そうならば序列化を可能にする評価が制度設計から想定されていたことになる。

第五は、評価結果の資源配分への反映が予定されていること<sup>4</sup>である。前出独立行政法人化の調査検討会議の最終報告でも評価結果は次期以降の中期目標にかかる運営交付金の算定に反映させるとされており、中期目標期間を基準にする業績主義の財源措置が基盤的資金について計画されていた。しかし、このことは水準評価等を通じた序列化と大学間の相対比較をしない法人評価という二つの両立しない目的を内在していたことになる。この矛盾は国立大学法人会計基準という技術的な点に現れており、基準の「第4 重要性の原則」の注5において「国立大学法人等は、多数の法人が同種の業務を行うため、当該法人間における会計情報の比較可能性の確保を強く要請される」として、財務面での比較可能性を要件にしている。第三で指摘した評価の重層性は、機構の教育研究に関する評価自体が学部・研究科等の組織単位の水準評価と法人全体の達成度評価からなることにも表れている。ただし、この達成度評価は国立大学法人法に定める評価であり、水準評価は達成度評価の一部であると法律的・制度的に解釈されている<sup>5</sup>。

こうした国立大学法人評価の特性と同時に、独立行政法人制度準用からくる統一的な目標管理の枠組みが各国立大学法人に適用される制約がある。法人は自主性・自律性の観点から目標を設定するものとされるが、中期目標に盛り込む事項は法律<sup>6</sup>で定められており。また、法人移行時に文部科学省がひな形を参考として提示したことから、個々の法人毎の特性や使命が違っていても結果的に似たような内容になっている。このため、統一的な基準で評価するという外在統制の視点からは優れた目標設定と実績報告となっているが、他方、個別法人の業務改善には個々の事情を踏まえた内部評価が必要とされ、学習・自己改善には適合しない形式になっている。

## 2.2. 達成度評価と水準評価の内容

国立大学法人の評価は、毎年度の評価委員会による業務実績の年度評価と中期目標期間の業務実績に関する評価からなる。このうち、年度評価では教育研究活動の内容に踏み込まず外形的な進捗状況の確認にとどまり、業務運営にかかる評価を基本としている。他方、中期目標期間の業務実績にかかる評価は国立大学の本質である教育研究活動が中心になるから、この部分の評価は機構に委任されている。前述したように評価結果は次の中期目標期間の運営交付金に反映されねばならないから、平成21年度に終了する第一期の完了を待って業務実績を評価すると、平成22年度以降に評価を実施することになり平成22年度から始まる第二期の中期目標の財源措置決定に間に合わない。そこで、平成20年度という第一期の後半に平成16年度～19年度という4年間の業務実績を対象とする「暫定評価」が実施されることになった。これは、国立大学法人に固有な現象でなく、準用される独立行政法人でも中期目標期間の終了時に政策評価・独立行政法人評価委員会は主要な事務事業の改廃につき主務大臣に勧告することになっているが、この場合も中期目標期間の終了前の時点で「勧告の方向性」という形式で実質的な中期目標期間の実績評価を行っている。その意味で、中期目標期間が終了して平成22年度に実施された「本評価」は制度に沿った評価であるが、各国立大学法人及び主務大臣等にとって実質的に影響があったのは「暫定評価」であったといえる。このため、

本稿でも中期目標期間の実績評価の分析は、基本的に暫定評価を対象にする。

さて、達成度評価は、独立行政法人制度を準用する国立大学法人の中期目標期間の業務実績につき、教育研究の特性に配慮しつつ各法人の自己点検・評価に基づき、中期目標の達成状況を評価委員会が評価する。ここで、各法人の中期目標の内容等は法人設立時に公開されており、自己評価及び評価委員会あるいは機構の評価においても共通に参照される基準である。自己点検・評価は各法人が業務実績報告書を作成することを通じて、実績を測定・評価することであり、評価委員会あるいは機構はこの実績報告の内容を第三者の観点から検証し中期目標がどの程度達成されているかの評定を行う。したがって、自己点検・評価と評価委員会または機構の第三者評価の違いは、中期目標期間の業務実績の自己評価と第三者評価の差として認識される。

教育の達成度評価に関して定式化しよう。この部分は機構が実施するので法人*i*の自己評価を  $T_i^0$ 、機構の評価を  $T_i^N$  と定義すると

$$T_i^0 = A_i^0 - G_i$$

$$T_i^N = A_i^N - G_i$$

ここで  $A_i^0$  は教育に関する法人の自己評価、 $A_i^N$  は機構の評価、 $G_i$  は教育に関する中期目標である。

したがって、自己評価と機構の評価の差は

$$T_i^N - T_i^0 = A_i^N - A_i^0 = \Delta A_i \quad (1)$$

もし、 $\Delta A_i$  が正であれば、機構の評価は「非常に優れている」又は「良好」となり、ゼロで「おおむね良好」、負であれば、「不十分」又は「重大な改善事項がある」と評定される。

次に水準評価について検討する。これは、達成度評価と異なり、法人設立時に中期目標のような定まった基準が存在せず、第一期の中期目標期間評価実施の検討段階で形成されたものである。調査検討会議の最終報告書では「分野別の研究業績等の水準」という表現が使用されていたが、研究だけでなく教育の水準についても学部・研究科等という組織単位について実施することとされた。また、具体的な水準の定義は組織が想定する関係者の期待水準とされ、水準評価は実績がこの期待水準と比較して上回るか、下回るかなどとして行われることになった。達成度評価では実績と目標との比較であったが、水準評価では実績と期待水準との比較である。しかしながら、学部・研究科等の組織単位で関係者（ステイクホルダー）は誰か、関係者はどのような期待を有しているかに関して、中期目標策定時のように事前に各法人は検討しておらず、評価対応として関係者と期待水準の特定化を迫られた。事前に確定していない基準を基礎として自己評価を進めるということは、機構の評価において機構の想定する関係者及び期待水準と一致する保証はなく、たとえ機構が関係者を法人の特定化したものを採用しても期待水準は極めて主観的な要素であり、機構の評価専門家の期待水準と必ずしも一致するものではない。つまり、具体的な評価作業を考えれば、自己評価では法人の中期目標期間の教育または研究水準の実績と法人の想定した関係者の期待水準を対比して組織単位の現況分析表を作成する。この現況分析表を機構は評価することになるから、機構の実績は現況分析表の専門的評価になり<sup>7</sup>、これと機構が関係者の期待水準として認定した結果との差が最終的な評定になる。つまり、自己評価の水準評価と機構の水準評価の差は、両者の教育または研

究の実績の差と想定される期待水準の差の二つの要素から構成される。

定式化すると、法人*i*の研究水準の場合、その学部・研究科*j*の自己評価による研究実績を $P_{ij}^0$ 、その想定する関係者の期待水準を $E_{ij}^0$ とすると、自己評価としての水準評価 $R_{ij}^0$ は、次式で示される。

$$R_{ij}^0 = P_{ij}^0 - E_{ij}^0 \quad (2)$$

いま $R_{ij}^0$ が正であれば、当該学部・研究科の実績は期待水準を上回ることになり、ゼロで期待水準にあり、負で期待水準を下回ることになる。

他方、機構の水準評価 $R_{ij}^N$ は、法人の自己評価結果を分析してその認定する実績 $P_{ij}^N$ を機構が当該学部・研究科にとって適切と認定する期待水準 $E_{ij}^N$ と比較してなされる。

$$R_{ij}^N = P_{ij}^N - E_{ij}^N \quad (3)$$

したがって、機構の水準評価と法人の水準評価の差は

$$R_{ij}^N - R_{ij}^0 = (P_{ij}^N - P_{ij}^0) - (E_{ij}^N - E_{ij}^0) = \Delta P_{ij} - \Delta E_{ij} \quad (4)$$

となる。ここで、 $\Delta P_{ij}$ は実績評価の差（ $=P_{ij}^N - P_{ij}^0$ ）、 $\Delta E_{ij}$ は期待水準の差（ $=E_{ij}^N - E_{ij}^0$ ）である。(1)式と(4)式を比較すれば明らかなように、達成度評価の場合の第三者評価（評価委員会としての評定）と自己評価の差は実績評価の両者の差という一つの要素からなるのに対し、水準評価の差は実績評価の差と期待水準の認定の差という二つの要素から構成されることがわかる。換言すれば、評価バイアスは水準評価の方が達成度評価に比して大きいと推計される。

### 3. 評価実施過程と評価結果の分析

#### 3.1. 実施過程

暫定評価は評価委員会から機構に教育研究評価が委託され、機構では国立大学教育研究評価委員会（構成員30名）を設置して実施された。同委員会は学部・研究科単位の教育研究の現況調査表を分析・評価し、大学単位の達成度を評価する3つの分科会で構成された。第一の分科会は大学の規模と構造によって類型化された8グループ（総数187名）から編成され、第二の分科会は10分野に区分された作業グループに分割され、総数260名であった。また、第三の分科会は、研究領域を単位に66の特別作業グループから構成され、334名の専門家で構成された。各領域について少なくとも2名以上の専門家が現況調査票のSSまたはSの業績を評価した。評価作業は平成20年7月に開始され、10月から11月にかけて全ての国立大学を訪問して調査を行った。そして平成21年2月に評価報告書を評価委員会に提出し、その結果が教育研究にかかる評価委員会の評価とされた。

#### 3.2. 評価結果

達成度評価のうち教育と研究の結果は、表1に示すように、教育については約9割が「おおむね良好」、約1割が「良好」という評価になっていて、研究については約1/3が「非常に優れている」あるいは「良好」、残りの約2/3が「おおむね良好」となっている。このように、中期目標の達成が不十分な法人はゼロであり、また、教育と研究を比較するとやや研究の達成度が高い結果になっている。国立大学が研究志向の高等教育機関であることから当然ともいえるが、同時に暫定評価と本



表 1. 教育研究の達成度評価

評定	教育 暫定評価	教育 本評価	研究 暫定評価	研究 本評価
非常に優れている	0 (0)	0 (0)	2 (2.3)	0 (0)
良好である	9 (10.5)	11 (12.8)	26 (30.2)	11 (12.8)
おおむね良好である	77 (89.5)	75 (87.2)	58 (67.4)	75 (87.2)
不十分である	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
重大な改善事項がある	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
合計	86 (100.0)	86 (100.0)	86 (100.0)	86 (100.0)

評価には全体的にほとんど変化がないから、暫定評価で本評価の代替をしたことに大きな問題は生じていないといえる<sup>8</sup>。

一方、水準評価は学部・研究科等の組織単位に教育水準と研究水準に関して実施され、合わせて教育及び研究の質の向上度についても評価されている。教育・研究について暫定評価及び本評価について要約したものが表2であり、8割程度の組織は期待水準にあると評価されている。また、水準評価でも暫定評価と本評価にほとんど変化はない。研究に関しては研究活動及び研究成果とも期待水準を「大きく上回る」あるいは「上回る」組織が約半数に達し、関係者の期待に応えた水準と評価されている。ただし、達成度評価と異なり、わずかではあるが期待水準を下回る組織も存在する。研究・研究の質の向上度については、表3に示すように教育に関して質の向上につき「相応に改善・向上」が約7割に対し、研究の質の向上が「相応に改善・向上」は約6割にとどまっている。

### 3. 3. 評価結果の分析

前節の達成度評価と水準評価の分析から、評価のバイアス（信頼性の低下）は水準評価の方が理論的に大きいことが想定される。実際の評価結果についてどうかを研究の暫定評価に関して見てみよう。達成度評価は法人単位で5段階、水準評価は組織単位で活動及び成果の二項目について各4段階の評定であるため、まず、水準評価は組織単位の評価の平均値でもって法人単位の評価とみなし、いずれもリッカート尺度に換算する<sup>9</sup>。そして、異なる尺度による測定であるため変動係数（標準偏差／平均値）で評定のばらつきをみることにする。すると、研究の達成度評価の変動係数は0.157であるのに対し、研究水準のうち研究活動及び研究成果の変動係数はそれぞれ0.171及び0.159となる。したがって、研究の達成度評価と水準評価について、活動に関しては理論的推計が裏付けられたが、成果に関しては有意な差がなく水準評価が達成度評価につき現実にばらつきが大きいとは断定できない結果になった。

次に達成度評価と水準評価の役割関係について検討してみる。既述したように達成度評価は法人の中期目標に照らして実績を評価するもので法人評価の基本である。しかし、各国立大学法人にとってもまた国立大学法人全体にとっても、大学の教育研究の状況がどのようになっているか、質の向上が図られているかを確認するには、分野ごとの学部・研究科単位に実施する必要がある、また、改善や業務見直しの検討にとって重要である。このため水準評価が実施されているが、暫定

表2. 教育研究水準の評価

## 2-1. 教育

評定	実施体制 (暫定評価)	同左 (本評価)	教育内容 (暫定評価)	教育内容 (本評価)	教育方法 (暫定評価)	教育方法 (本評価)	学業成果 (暫定評価)	学業成果 (本評価)	進路・就職 (暫定評価)	進路・就職 (本評価)
期待水準を大きく上回る	7 (0.9)	7 (0.9)	6 (0.7)	6 (0.7)	7 (0.9)	7 (0.9)	6 (0.8)	6 (0.7)	2 (0.2)	2 (0.2)
期待水準を上回る	121 (15.1)	122 (14.9)	157 (19.6)	169 (20.7)	154 (19.2)	164 (20.1)	85 (10.6)	85 (10.4)	79 (10.1)	78 (10.0)
期待水準にある	668 (83.4)	686 (84.0)	636 (79.4)	641 (78.4)	635 (79.3)	645 (78.9)	687 (85.8)	714 (87.4)	676 (86.8)	683 (87.9)
期待水準を下回る	5 (0.6)	2 (0.2)	2 (0.2)	1 (0.1)	5 (0.6)	1 (0.1)	22 (2.8)	12 (1.5)	22 (2.8)	14 (1.8)
合計	801 (100)	817 (100)	801 (100)	817 (100)	801 (100)	817 (100)	800 (100)	817 (100)	779 (100)	777 (100)

## 2-2. 研究

評定	活動 (暫定評価)	活動 (本評価)	成果 (暫定評価)	成果 (本評価)
期待水準を大きく上回る	30 (5.0)	32 (5.3)	25 (4.2)	28 (4.6)
期待水準を上回る	235 (39.4)	248 (41.3)	215 (36.1)	230 (38.3)
期待水準にある	326 (54.7)	320 (53.3)	353 (59.2)	341 (56.8)
期待水準を下回る	5 (0.8)	0 (0)	3 (0.5)	1 (0.2)
合計	596 (100.0)	600 (100.0)	596 (100.0)	600 (100.0)

表3. 教育研究の質の向上度

評定	教育の質 (暫定評価)	教育の質 (本評価)	研究の質 (暫定評価)	研究の質 (本評価)
大きく改善・向上	207 (25.9)	219 (26.8)	201 (33.8)	218 (36.3)
相応に改善・向上	563 (70.5)	585 (71.6)	372 (62.6)	377 (62.8)
改善・向上したといえない	29 (3.6)	13 (1.6)	21 (3.5)	5 (0.8)
合計	799 (100.0)	817 (100.0)	594 (100.0)	600 (100.0)

評価の研究についてみると、達成度評価と水準のうち活動評価（正確には大学別平均値）の相関係数は0.253 ( $p<0.05$ )であり、また、達成度評価と水準のうち成果評価の相関係数は0.315 ( $p<0.01$ )となっており、達成度評価と水準評価には有意な相関関係がある。したがって、二つの評価は業務実績のうち全く別の次元を独立に測定・評価しているわけではないことがわかる。もっとも、水準評価の評定は学部・研究科単位の教育研究実績を直接評価しているのではなく、それを当該単位ごとの関係者の期待水準にどの程度応えているかで評価している。そのため、文部科学省が説明するように評定自体が統一尺度による教育研究分野の水準を示すものでない。しかし、他の法人の同一分野との比較は組織単位で異なる期待水準を介在することで不可能にする制約もある。

大学の教育研究評価で常に問題になるのは、研究活動は外部資金の獲得額や被引用回数とかイン

表 4. 大学特性別の教育研究の達成度及び水準（暫定評価の平均）

大学特性 <sup>1</sup>	達成度 <sup>2</sup> （教育）	達成度（研究）	研究水準 <sup>3</sup> （活動）	研究水準 （成果）	校数
旧帝大	3.285	3.857	2.798	2.744	7
教育系大学	3.000	3.000	2.083	2.083	12
理工系大学	3.153	3.615	2.614	2.428	13
文科系大学	3.000	3.000	2.593	2.562	5
医科系大学	3.000	3.750	2.714	2.678	4
病院を有する総合大学	3.096	3.225	2.266	2.215	31
病院のない総合大学	3.100	3.400	2.241	2.330	10
大学院大学	3.250	3.500	2.749	2.499	4
max-min	0.285	0.857	0.893 <sup>4</sup>	0.826 <sup>4</sup>	86

注1 大学特性の分類は国立大学財務・経営センターのものであり、文部科学省のものとは異なる。

2 達成度は5段階評価である。

3 水準は4段階評価である。

4 達成度評価と比較するため5段階評定に換算した。

0.893 = (2.798 - 2.083) × 5 / 4, 0.826 = (2.744 - 2.083) × 5 / 4.

パクトファクター等の指標である程度評価できるが、教育活動、特にその成果は長期的なもので短期の評価に向かないという指摘<sup>10</sup>である。また、評価者の大学に関する刷り込み現象があり有力大学は一般の大学に比して有利な評価を得やすいという意見も少なくない<sup>11</sup>。そこで、暫定評価の達成度評価の教育と研究及び水準評価の研究について、前述と同様に評定をリッカート尺度で示し、大学特性別<sup>12</sup>の平均値を算定して比較したのが表4である。教育の達成度評価で大学特性別の最大値と最小値の差は0.285に対し、研究の達成度の差は0.857と大きいことがわかる。また、水準評価について研究活動及び研究成果の最大値と最小値の差（4段階評定を5段階評定に補正後）は、それぞれ0.893及び0.826であり、研究の達成度とほぼ同じになっている。このことから、研究評価のばらつきは教育評価のばらつきより大きく、教育評価について差をつけることが困難であったことが伺われる。関係者の期待水準という別の基準を持ちこんだ水準評価においても表1に示したように、教育は8割が「期待水準」にあるのに対し、研究は5割が「期待水準」、4割が「期待水準を上回る」状況と評価されていて、教育水準の評価に差がつきにくくなっていることが確認できる。

一方、大学特性により一部の大学群に有利な評価がなされているかを検証するため、暫定評価のうち研究水準の評価について学部・研究科毎の機構の評定と自己評価の評定の差をリッカート尺度で算定して比較することにする。具体的には差がプラスで機構の評価の方が高いことになり、反対にマイナスで自己評価の方が高いことになる（最大値は3、最小値は-3）。学部・研究科単位の差を平均して大学単位の値にし、それを大学特性別に平均したものが表5である。全86法人の研究活動について機構評価と自己評価の差の平均は -0.587であり、研究成果については -0.625であり、いずれの水準項目でも機構評価の方が厳しい（自己評価が甘い）結果となっている。また、大学特性別にみると、旧帝大とその他の大学群とは大学院大学を除き<sup>13</sup>大きな差はみられないから、評価の専門団体として機構の行った水準評価は中立的で信頼したものであったと推定できる。

表5. 自己評価と大学評価学位授与機構の評価の比較（研究水準の暫定評価）

大学特性	研究活動	研究成果
旧帝大	-0.517	-0.539
教育系大学	-0.708	-0.500
理工系大学	-0.509	-0.515
文科系大学	-0.617	-0.542
医科系大学	-0.750	-0.571
病院を有する総合大学	-0.599	-0.709
病院のない総合大学	-0.633	-0.588
大学院大学	-1.042	-1.042

注：機構の評価と自己評価の差であり、-で機構の評定の方が自己評価より低かったことを示す。

表6. 大学特性別の教育研究活動への資源投入

大学特性	学生当り教育経費（千円）	教員当り研究経費（千円）
旧帝大	237	14,881
教育系大学	307	1,680
理工系大学	266	9,424
文科系大学	215	2,970
医科系大学	367	7,932
病院を有する総合大学	204	4,657
病院のない総合大学	189	3,997
大学院大学	1,104	13,937

注：国立大学財務・経営センター『国立大学の財務』（平成21年度版）に基づき算定。

#### 4. 評価の財源措置への反映の分析

評価結果の運営費交付金への反映は、具体的には第一期中期目標期間の最終年度にあたる平成21年度一般管理費予算額（16億円）の1%相当額を各大学から財源として拠出させ、これに評価反映係数を乗じて算定される再配分額と財源拠出額の差額とされた。具体的には、評価反映分の財源をGと定義すると

$$G = \sum gi \times 0.01$$

ここで、 $gi$ は大学*i*の一般管理費予算相当額である。

また、評価反映分（PROG）は、評価反映係数を $P_i$ とすると

$$PROG_i = gi (P_i - 1)$$

達成度評価と水準評価の結果から得られる大学*i*の総合評価点を $TP_i$ とすると、 $(TP_i)$ が平均総合評価点 $(TP_m)$ を上回るとき

$$P_i = [(TP_i - TP_m) \times 0.5 / (\max TP_j - TP_m)] + 1$$

他方、下回る時 $(TP_i < TP_m)$ は

$$P_i = [(TP_i - TP_m) \times 0.5 / (TP_m - \min TP_j)] + 1$$

総合評価点が平均値と一致する場合には財源拠出額と再配分額が同額になり評価反映分がゼロに

なるから、明らかに  $\sum \text{PROG}_i = 0$

上式は評価反映分が資源配分において一定額を対象としたゼロサム・ゲームであることを示している。換言すれば、国立大学法人全体で財源が増えるものでなく、予め既往財源から割かれた部分を法人間で配分するメカニズムなのである。

具体的な総合評価点は、大学の組織別実施された現況分析の教育と研究水準及び質の向上度の評定と達成度評価の結果から算定される。まず、教育水準の評価点については、教育水準の分析項目は5項目であり、それぞれの評定に応じた指数（0.5～2）を乗じた合計値を求め、それに質の向上度の評定に応じた指数（0.5～1.5）を乗じて算定される。複数の部局の場合には、この値の平均値として算定される。

$$P_{i1} = \sum P_{i1}^k / n_i \\ = \sum \sum [P_{i1}^k(l_1) / n_i] q_1^k$$

ここで  $P_{i1}^k(l_1)$  はi大学のk部局における5項目のうち $l_1$ 項目に関する教育水準の評定、 $q_1^k$ は同部局の教育の質の向上度の評定、 $n_i$ はi大学の部局数である。

同様に研究水準（分析項目は2つ）の評価点（ $P_{i2}^k$ ）は

$$P_{i2} = \sum \sum [P_{i2}^k(l_2) / n_i] q_2^k$$

他方、達成度評価のうち教育研究（3項目）及び業務運営（4項目）の評価点は、それぞれの評価項目に関して評定に対応した指数（0～2）を乗じた合計値として算定される。教育研究達成度評価点（ $P_{i3}$ ）及び業務運営達成度評価点（ $P_{i4}$ ）は、

$$P_{i3} = \sum P_{i3}(l_3)$$

$$P_{i4} = \sum P_{i4}(l_4)$$

ここで、 $l_3$ 、 $l_4$ は教育研究達成度及び業務運営達成度の評価項目の番号を示す。

したがって、大学iの総合評価点 $TP_i$ は

$$TP_i = \sum w_j P_{ij}$$

ここで $w_j$ は評価項目jに関する重みづけであり、 $j=1$ は教育水準評価、 $j=2$ は研究水準評価、 $j=3$ は教育研究達成度評価、 $j=4$ は業務運営達成度評価をさす。

文部科学省は $w_1=3$ 、 $w_2=3$ 、 $w_3=2$ 、 $w_4=2$ と定めたが、この重みづけ（ $w_j$ ）は業績評価の実際の影響度を示すものでないことに留意しなければならない。なぜならば、 $P_{ij}$ は個々の評価点以外に評価項目数によって決定されるからである。実際の4つの評価要素について最高点を算定すると下記のようになり、教育水準、研究水準、教育研究達成度及び業務運営達成度の最高点はそれぞれ45、18、13及び16点となる。

教育水準	=2	×	1.5	×	5	×	3	=	45
研究水準	=2	×	1.5	×	2	×	3	=	18
教育研究達成度	=2	×	1	×	3	×	2	=	12
業務運営達成度	=2	×	1	×	4	×	2	=	16
(評定) × (質の向上) × (項目数) × (重みづけ)									

これから理解できるように、評価結果のうち水準評価が約7割（63/ 91）の比重になっていて、そのうちでも教育の割合が高くなっている。当初の制度設計でも調査検討会議最終報告書において「評価は各大学ごとに中期目標の達成度について行うとともに…分野別の研究業績等の水準についても行う」とされ、同時に「評価結果は次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映させる」とされているものの、水準評価の評定が主観的な期待水準と実績の比較からされていることから、この配分が妥当かは慎重な検討が必要である。特に評価の信頼性と妥当性という観点からすると、暫定評価に関し各法人が実績報告書や現況分析表を作成する時点では、どのように評価結果が財源措置に反映されるかが決定されておらず、大学側はひたすら良い評価を得よう、悪い評価を避けようとする行動を取らざるを得なかった制約がある。反映の強度・大きさや評価項目の重みづけがわからないから、達成度評価も水準評価も高い評定を得ようとした。しかし、妥当性は評価しようとする法人の業績を的確に総合的に測定して満たすことができるが、大学のように複数の機能を同時に行い、かつ、目標達成と水準という二つの基準を併用するとき、これら項目に客観的に重みづけをするのは困難である<sup>14</sup>。今回の重みづけは評価委員会の専門的な見地から主観的に決定したもので、他に適切な方法がないためやむを得ないと判断されるが、総合評価点が大学業績を包括的にとらまえた性格をもつことから、やはり事前に点数化の方法を明らかにしておくべきであったと思われる<sup>15</sup>。

現実には運営費交付金総額からすると16億円は0.133%とわずかな比率であり、総合評価点として最高70.00から最低35.39と二倍弱の差があるものの実質的な交付金に与える影響は微小である。その意味で評価には大きな差をつけることで、メリハリ感を出しつつ運営費交付金の基盤的財源としての本質を維持したものと見える。

## 5. 政策的含意と課題

中期目標期間の業務実績の評価は、個々の法人にとっては公財政支援を受けている存在として納税者や社会に対しアカウンタビリティを果たすとともにPDCAサイクルを通じて教育研究の改善・向上に活かすことが期待されている。この点は、調査検討会議最終報告書で「評価により、大学の継続的な質的向上を促進するとともに、社会への説明責任を果たすことを目的とする」とされていることから明らかである。しかし、国立大学法人システムとしての質的向上や説明責任及び評価結果の資源配分への反映を的確に行うには、個々の法人の業務実績を中期目標の達成度を評価するだけでは不十分であり、法人及びシステムとしての業績や水準が国際的に見てどの程度か、質的に向上しているかに関する情報が不可欠である。そのため、評価を通じて客観的業績や水準を分野毎に把握しようとして水準評価が実施されたものと想定される。中期目標は大学の自主性・自律性を尊重する観点から、個々の法人が主体的に定めるものであり、その内容や想定される関係者は個々の法人毎に異なる。したがって、その実績も期待水準も法人間で違ったものであり、実績と中期目標あるいは期待水準と比較して実施される達成度評価及び水準評価の結果に比較可能性がないのはその通りである。それゆえ、評価委員会が法人評価は各法人間を相対比較するものではないというのは制度設計の理念から適正である。

しかしながら、法人制度の基本にある目標管理は目標を設定し、実績を目標に照らし測定し種々の誘因を通じて業績改善を促そうとするものであるから、目標設定に自主性・自律性を付与したとしても業績測定や誘因付与の段階で制度管理者たる政府の関与が働かざるを得ない。単に説明責任を自主的に果たすだけでは完結しないからこそ、制度設計段階で評価結果の運営費交付金への反映が謳われているのである。反映をするには評価結果を数値化しないまでも少なくとも序列化することが要請され、比較可能性がない評価手法を採用することと資源配分に適用することとの調和化を図らねばならない。この点で、法人評価は以下の6つの課題を抱えることになっている。

第一は、合理的な序列化と現行の評価方式の非整合である。業績と経済的誘因の連動を行う場合、最適解は同じセクター（国立大学法人）内の組織に対しては組織間業績の差、つまり相対的業績であることがGibbons and Murphy（1990）により明らかにされている。組織で制御不可能な環境要因（景気や天候等）の業績への影響が、業績の差を尺度にすることにより除外されるためである。しかしながら、法人評価結果は法人の実績と中期目標あるいは期待水準との差であり、組織である法人単位の業績の差でない。個々の法人が主体的に設定した目標の内容及び難易度は法人毎に異なり、達成度評価あるいは水準評価は比較可能でなく、その差は同じ尺度でなく異なった尺度で測定した評定差である。法人にとって極めて挑戦的な目標を設定した場合の実績との比較と容易な目標設定の場合と実績の比較はまさに性質の異なる中身であり、その評定相互を単純比較することは慎重であらねばならない。しかし、実績を統一的・共通の尺度で測定していないため、比較不可能な達成度評価及び水準評価の評定に基づき評価反映分を算定せざるを得ない。このことは実務上は理解できるものの大きな矛盾をかかえている。

第二は、資源投入やストックと業績との関係である。法人評価ではNPMの成果志向の影響もあり、業務実績の評価が中心であり、中期目標に業務運営の効率化の項目があるものの資源の投入やストックと成果を対応させる姿勢は見えにくい。達成度評価及び水準評価とも、何を実施したか、実現したか、学術的・社会的影響はどうであったに焦点がおかれている。しかしながら、教育研究成果は、Johnes and Taylor（1990）も説くように、教育研究活動の他、教育研究に投入する資金、教職員の質・量や施設水準あるいは学生の質といった資源の投入とストックによって規定される。実際、達成度評価及び水準評価とも法人間の相対尺度でないものの、旧帝大の研究の達成度評価は3.857であり、他の大学群に比して最高である。また、研究水準のうち活動及び成果も、それぞれ2.798及び2.744であり、同様に最高である。こうした結果は研究に関する資源投入として教員当たり研究経費で代理測定すると、旧帝大は14,881千円であり他の大学群より高い水準になっている。他方、教育については、達成度評価では最高（3.285）であるが、教育にかかる資源投入として学生当たり教育経費で代理測定すると、237（千円）であり、医科系及び教育系大学の367及び307（千円）より低い数値である。これは、この二つの大学群が少人数教育を行う特性に起因するものと考えられ、資源の投入・ストックを考慮する必要の他、教育成果の場合、同種の環境条件となるような集団単位に区分して相対評価することが重要であることを示している。特に資源配分への反映には、成果だけでなく資源との関係を視野におかないと規模が大きく、ストックに恵まれている大学が有利になり、生産性が優れている大学が不利になる可能性がある。ここでも、資源の要素を基準

に類型化した集団内での相対業績に基づく評価が要請されている。

第三は、業績の帰着問題である。暫定評価あるいは本評価の対象となる教育研究業績は平成16年度～19年度あるいは平成16年度～21年度におけるものである。研究業績でいえば、この期間に公表あるいは発刊された著作物等が現況調査表に自己評価として記載され、そのうち学術的あるいは社会・経済・文化的に「卓越」あるいは「優秀」なものがそれぞれSS、Sとされ、内容が個別に説明されている。しかしながら、この4年間あるいは6年間の業績は、それ以前の研究活動によってもたらされたものである。国際誌への掲載には査読に時間を要し、投稿から掲載まで2年程度を要するのが通例であり、評価対象期間の前の実質的な活動成果が反映される。このタイムラグは時間軸での帰着問題であるが、既に在籍していない教員あるいは他の機関での活動による業績であるが当該大学に異動してきた教員の業績も調査票に記載されることから、時間対応関係により歪みが生じやすい難点がある。

第四は、評価の透明性確保である。達成度評価及び水準評価とも大学教員を中心とする同僚による評価（ピアレビュー）方式である。そのため、個々の研究業績等についてはインパクト係数や被引用回数等の定量的尺度が利用されるものの、最終的には専門家の主観的評定で決定される。このため、外部者からすると客観的評価が担保されていることを確認するのが困難な状況である。SSやSの自己評価が機構によってどのように評定されたかは公表されていないため、自己評価と第三者評価でどの程度の差異が生じているのかを知ることができない。

第五は、競争的財源措置と基盤的財源措置の関係である。科学研究費補助金やCOE等の競争的経費については、同じ国立大学間でも大学特性の違いもあって大きな差がある。たとえば、理工系大学に属する東京工業大学と教育系大学に属する福岡教育大学について平成20年度決算について比較すると、基盤的財源を原資とする研究経費と競争的資金を原資とする研究費は教員当たりで、それぞれ9262千円、9867千円及び580千円、255千円となっている。基盤的経費では11倍程度の差が競争的経費では38倍に拡大している。したがって、基盤的財源措置である運営費交付金に競争的経費による研究成果等の評価を反映することは、競争的資金の特定プロジェクト研究等の実績を一般的な研究等の財源措置に連動させることになる。つまり、特定目的の実績を基盤目的に反映させれば特定目的の財源が少ない大学にとってより基盤的経費が減少することになり、基盤的財源措置の性格に反することになる。法人評価として財源の如何をとわず、中期目標期間の実績を対象にして評価することは当然であるが、基盤的財源措置である運営費交付金への反映は基盤的活動の成果に基づきなされるべきであろう。

第六は、法人単位の業務改善への活用等の内部管理と法人の評価を通じた外在的統制・管理との調和化である。法人評価は自己評価に基づき実施され、また、法人毎の目標は自主性・自律性に配慮して策定されるから、個々の法人の業務改善にも活用できるとも考えられる。しかし、評価結果が相対比較されないまでも公表され、第三者の評価（達成度評価を原則とする総括的評価）により資源配分にも反映されるとすれば、各法人は目標設定でもなるだけ達成可能なものにするであろうし、悪い活動業績よりも良い活動業績を積極的に開示する誘因を持つのは当然である。このため、外形的に確認しやすい業績に焦点を当てた自己評価報告書（業務実績報告書や現況分析表）を作成



する。このことは評価委員会の評価基準が優先され、自己改善につながるような評価（形成的評価）が後回しにされる危険性がある。とりわけ運営費交付金依存が高く外部資金の獲得が困難な大学は、評価に過敏になりがちになり、外側の世界にとって理解されやすいPDCAサイクルを回す努力をするものの、その努力が法人の教育研究の質的向上に結び付けるには形成的評価になり、法人評価が総括的評価であることとコンフリクトが生じる<sup>16</sup>。

## 6. 結論

本稿では国立大学法人が設立されて開始された法人評価制度はどのように実施され、何を評価しようとしているのか、各法人はどのように対応したかについて検証した。

第一に、国立大学法人制度は、各法人のPDCAサイクルを通じて業務改善を促す内部管理としての評価と個別法人及びシステム全体の目標管理を行う政府の外部管理としての評価が組み込まれた。このため、システムとしての総括的評価と個別法人としての形成的評価の双方が併存することが期待されるが、法の規定する達成度評価が制度化されているため形成的評価はほとんどなされず、総括的評価に近い法人評価になっている。

第二に、国立大学セクターは同種の教育研究活動を行う法人を高等教育政策の一環として位置づけられるから、個別法人の目標達成度だけでなくシステム全体としての状況や質の向上を把握することが政策的に求められる。国立大学としての共通の使命を持つ国立大学法人と個別の使命を持って研究開発を行う独立行政法人との違いである。したがって、教育研究分野毎に水準を測定することは政策管理として適切かつ重要であるが、ここで国立大学の共通性を強調し評価における相对比较を否定したため、水準評価は各法人が想定する関係者の期待水準に照らし実績を評価することとされた。この選択は、法人側の大学間比較を嫌う性向に配慮したともいえるが、評価の性格をあいまいにしたのみならず信頼性も低下させることになった。

第三に、法人評価結果を次期の運営費交付金の算定に反映するという業績主義ファンディングの適用が課せられたことから、合理的に比較可能でない達成度評価及び水準評価の結果を用いて大学業績に総合評価点を付して資源配分に反映させることになった。このことは相対評価を否定しても業務改善や説明責任という評価目的が主体であっても、財源配分への反映という別の要請から信頼性を犠牲にしても業績の数値化・総合化を避けられなかったことを物語っている。もちろん、外部評価者及び政策当局はこの問題及び基盤的財源措置への影響をなるべく小さくしたいという視点から、総合評価点の分布は大きく、財源への絶対的・相対的影響を小さくする選択をして実質的に問題を生じないようにしたといえる。

このように、国立大学法人の評価は独立行政法人の個別法人単位の目標管理を準用している制約及び大学の自主性・自律性の尊重と外部評価を通じた外在統制の併存並びに国立大学の集合体としての大学セクターとしての政策管理としての制約をもつ。それゆえ、もともと制度内部に矛盾を有したものであるという批判も可能であるが、公財政支援に依存する国立大学の制約を考慮すれば、評価や説明責任の意義を認め、かつ、資源配分への活用を否定するのではなく、むしろ矛盾を両立するように改革していく戦略が必要であろう。具体的にいえば、第一の課題には各大学で自主的な業務改善

を促し自己評価結果を活かす形式的評価を充実させることである。法人評価の枠組みで難しければ、少し形式・内容を変更して独自のスタイルを構築すればよい。第二の課題には、国立大学セクターの国際的競争力がどの程度で、質的に向上しているのかを（少なくとも政策当局として）水準評価の重点に置くべきである。各法人が目標を達成し、期待水準を上回っても他国の大学等の水準がそれ以上に達していれば競争力も質も確保できないからである。そして、第三の課題には個々の評価項目については特段のバイアスは確認されていないから、機構の評価能力は相当水準にあると考えられ、むしろ各評価項目をどのように総合評価にしていくか、どの程度、運営費交付金に反映させるかについて高等教育や評価・心理・財政の専門家を交えて検討することが望まれる。

注：筆者はかつて国立大学法人評価委員会の専門委員及び臨時委員として評価に関与したが、本稿での内容や分析はすべて公開されている資料に基づき実施されており、また、評価作業過程で独自に得られた情報を利用していない。なお、本稿で意見にわたる部分は、すべて筆者の個人的見解であり、上記委員会や現在及び過去に勤務・関係した機関の公式見解でないことをお断りしておきたい。

## 注

1. この経緯は大崎（2011）に詳しい。
2. 正確には国立大学法人は中期目標の原案を作成し、文部科学大臣がそれを尊重して策定することになっている。
3. 正確には「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」である。
4. 評価と財源措置の連動・反映は国立大学法人制度に固有のものでなく、新自由主義的なNPM（New Public Management）の高等教育機関への導入に伴い、米国・英国などのアングロサクソン諸国のみならずイタリアのような南欧諸国でもみられる。イタリアでの業績ファンディングはVTR（Valuazione triennale della vicerca）といわれる（Minelli et al., 2008）。
5. しかし、この実務的な解釈は後述するように評価結果の運営費交付金の反映において、達成度評価と水準評価はそれぞれ独立の反映尺度として使用されているため、論理的矛盾を呈している。
6. 国立大学法人法第30条第2項で教育研究の質の向上、業務運営の改善・効率化、財務内容の改善、自己点検評価・情報提供及びその他重要事項と規定されている。
7. 機構の水準評価は大学が示した現況調査表や達成状況報告書に基づき行われるものであり、期待水準も大学が想定したものを基準にして評価される。このため、機構の評価は独自の判断基準に基づくものでなく内部評価結果が適切かを確認する監査的なものであるという解釈がある。しかし、監査は第三者的に検証可能性がある基準が外在的に存在している場合に専門家としての基準への準拠性に関し意見を表面するものであり、ここでの水準評価の機構の行為は監査概念とは異なるものと考えられる。

8. もっとも、暫定評価結果が本評価に影響したともいえる。
9. 達成度評価については、「非常に優れている」=5, 「良好である」=4, 「おおむね良好である」=3, 「不十分である」=2, 「重大な改善事項がある」=1とし、水準評価については「期待される水準を大きく上回る」=4, 「期待される水準を上回る」=3, 「期待される水準にある」=2, 「期待される水準を下回る」=1とした。
10. たとえば, Cave et al. (1991), Dixon and Suckling (1996), Jackson and Lund (2000).
11. 我が国では、私立大学関係者に科学研究費補助金等の採択に国立大学、特に有力大学が私立大学に比して有利に働いているという意見がある(竹内, 2005)。
12. この分類は国立大学財務・経営センターの『国立大学の財務』で使用していたものであり、文部科学省の分類とは異なる。
13. 機構の大学院大学に対する研究評価が他の特性群に比して厳しかったのは、期待水準という規準を用いることにより研究条件等で恵まれている環境を考慮したもので水準評価の利点が出ているという解釈も可能である。しかし、このことは機構が行った水準評価は監査でなく独自基準による評価であったことを示していると考ええる。
14. 組織業績を複数項目の加重平均で測定する方式は、大学以外に英国の自治体等でも実施されているが、総合評価されるとかえって多面的な業績の側面が隠されること、評価者が設定する重みづけに影響されやすいこと、外的環境要因が十分考慮されにくいという批判がされている。Cutler and Waine (2003), Jacobs and Goddard (2007) 参照。
15. もちろん事前の評価結果と交付金への反映の規則を明示することによってゲーム的な行為が大学側と機構等の評価者側で起こる可能性はある。
16. 総括的評価と形成的評価の違いはScriven (1991) が説くように「コックがスープを味見するときは形成的であり、お客がスープを味わうときは総括的である」にある。法人評価では、「コック」は各大学であり、「お客」は政府なり社会である。

## 参考文献

- 朝日新聞 (2010) . 「国立大順位付け現場が不満 評価の公平性に募る疑問」 3月29日.
- Cave, M., S. Hanney and M. Kogan (1991). *The Use of Performance Indicators in Higher Education. A Critical Analysis of Developing Practices*. London: Jasica Kingsley.
- Cutler, T. And B. Waine (2003). "Advancing Public Accountability? The Social Services "Star" Ratings", *Public Money and Management*, Vol.23, pp.125-128.
- Dixon, H. and J. Suckling (1996). "Outcome Measures in Higher Education" in P. Smith (ed.). *Measuring Outcome in the Public Sector*. Bristol: Taylor and Francis.
- Gibbons, R. and K.J. Murphy (1990). "Relative Performance Evaluation for Chief Executive Officers", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.43, pp.30-51.
- Jackson, N. and H. Lund (2000). *Benchmarking for Higher Education*. Buckingham: SRHE and

- Open University Press.
- Jacobs, R. And M. Goddard (2007). “How do Performance Indicators Add up? An Examination of Composite Indicators in Public Services”, *Public Money and Management*, Vol.27, pp.103-1110,
- Johnes, J. and J. Taylor (1990). *Performance Indicators in Higher Education*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 (2002). 『新しい「国立大学法人」像について』.
- Minelli, E.,G. Reborra and M. Turri (2008). “How Can Evaluation Fail? The Case of Italian Universities”, *Quality in Higher Education*, Vol.14, No.2, pp.157-173.
- 文部科学省 (2010). 「国立大学法人化後の現状と課題について」 (中間まとめ).
- 大崎仁 (2011). 『国立大学法人の形成』 東信堂.
- Scriven, M. (1991). “Beyond Formative and Summative Evaluation” in M.W. McLaughlin and D.C. Philips (eds.). *Evaluation and Education: At Quarter Century*, Chicago: University of Chicago Press.
- 竹内 淳 (2005). 「研究費配分の現状と課題：世界一線級の研究レベルを維持するために」 『研究と研究費：私立大学における研究費の確保をどうするか』 日本私立大学協会附置私学高等教育研究所シリーズ7, pp.1-56.
- 財政制度等審議会 (2009). 「平成22年度予算編成の基本的考え方について」.