

大学評価 第3号 平成15年9月(論文)

[大学評価・学位授与機構 研究紀要]

公立高等教育の新たな説明責任

規制志向から結果志向への転換

The New Accountability for Public Higher Education

From Regulation to Results

ジョセフ・C・バーク

Joseph C. Burke

Research in University Evaluation, No.3 (September, 2003) [the article]

The Journal of University Evaluation of National Institution for Academic Degrees and University Evaluation

イントロダクション	91
パフォーマンスを評価する	92
高等教育の財政的危機	94
効力ある説明責任	96
パフォーマンス指標	102
パフォーマンス・レポート：望ましい説明責任政策	102
説明責任のギャップをつなぐ	103
効果的なパフォーマンス・レポートの特徴	104
致命的欠陥：学部教育の質を評価する	107
結 論	108
参考文献	108
ABSTRACT	112

公立高等教育の新たな説明責任

規制志向から結果志向への転換*

ジョセフ・C・バーク¹

(林 隆之²・訳)

イントロダクション

米国では1990年代に公立高等教育の説明責任（アカウンタビリティ）に転換が生じた。それは費用に基づく会計から、結果に基づく会計への変化であった。この変化は政府の再創造や企業の再設計の動きから生じた。Osborne and Gaebler（1992）の『政府の再創造 *Reinventing Government*』は、その焦点を予算規制ではなくむしろパフォーマンスの結果に当てた。また、Hammer and Champy（1992）は『企業の再設計 *Reengineering the Corporation*』で製品の質と顧客へのサービスを強調した。John Kingdon の「政策スピルオーバー」理論の中に示された古典的事例では、新たなマネジメントは企業や政府から高等教育へと伝播した（Kingdon 1984）。1990年代半ばに、ある教育の専門家は「今日そして今後のスローガンは、大学やカレッジの「再創造」である」と述べている（Keller 1995, 63）。

新たなマネジメントは企業にとっては新たな福音であり、政府や高等教育機関にとっては新たな異教を説いた。その教義は、組織はコストを軽減し生産性を高めることによって質を改善することが可能であるとともに、そうしなければいけないというものであった。それは組織を行政上の規則で管理するのではなく、組織の結果によってマネジメントすることを支持した。また提供者志向の活動ではなく顧客を中心とする活動を唱道した。規則への追従ではなくパフォーマンスに焦点を置くことにより、経営者は説明責任と改善という二つの目的を結合することを目指した。目的の設定と結果の評価を強く結びつけ、目的を達成する手段は自由にすることにより、権限を分散化しつつ組織がパフォーマンスを改善することが可能となった。新たな説明責任は分権化と方向付けの双方を要求したのである。情報のような新分野での成功やイノベーションには、知識労働者の創造性と工夫を助長するために自律性が要求される。だが同時に組織的な優先事項に関わることも要求される。マネジメント、測定、結果への報償は新たな三位一体な存在となったのである。この新たな教義は全ての教義と同様に、言うは易く行うは難しである。また全ての聖戦と同様に、特に学术界において強烈な推進者と強烈な批判者を生むこととなった。

これら多くのマネジメント理論は学者らによって発展してきたが、学者らはこれらは企業には問題なく利用可能であり、政府も受け入れ可能であるが、学术界には嫌われるものと考えた（Birnbaum 2000）。パフォーマンスを基礎とする新たなマネジメントは、学术界の文化と高等教育のガバナンス構造の双方と衝突した。学术界の文化は理論的には Birnbaum の同僚

2002年9月30日受付

¹ ロックフェラー・インスティテュート 高等教育プログラム ディレクター

² 大学評価・学位授与機構 評価研究部 助手

* 本論文は以下の著書を基にした。Burke, J.C. and Minassians, H., *Reporting Higher Education Results: Missing Links in the Performance Chain*. *New Directions For Institutional Research*, Number 116, Winter 2002. San Francisco CA: Jossey Bass.

主義モデルに基づくものである (Ponton1996)。教員の共同体が意思決定過程を支配し、管理運営者は権威によって行為するのではなく、影響を通じて行為する。大学内部のガバナンスは分権が主流であり、これは「緩やかに結合されたシステム」である (Weick 1976)。このシステムでは個人や部局は自律的に意思決定を行う。Cohen と March は同僚主義的なキャンパスの概念を組織的なアナーキーという非論理的な結論へと転換した。これは、目的自体に問題があり、技術が不確かであり、関与者が流動的であることで特徴づけられる。

アメリカの大学やカレッジは典型的な組織的なアナーキーである。自分が何を行っているのかを把握していない。目的は漠然としているか、論争の中にある。技術は知られてはいるが、理解されていない。主要な関与者は組織の内外でさまよっている。これらの要素は大学を悪い組織とするものではないし、組織化されていない組織とするものでもない。しかし、記述し理解し指導すべき一つの問題とする。

彼らは否定しているが「組織的なアナーキー」とは99%がアナーキーで1%が組織で成り立っているように見える。このようなニヒリズムのモデルではパフォーマンスを基礎とする機関を運営することはできない。なぜならば、彼らはキャンパスでの行為はしばしば計画されるものでも予測できるものでもないとして述べているからである。アナーキーモデルは大学の多くの特徴を示すものであり、それら特徴はキャンパスのガバナンスでは一般的なものである。問題なのはCohen と March および彼らの追隨者がキャンパスを機能不全と見るのではなく、望まずとも避けられない状態と見たことにある。この概念は1970年代初頭に生まれ、1980年代半ばまで用いられた (Birnbau 1984)。組織的なアナーキーは、高等教育の質が問われなくなった期間のみで受容可能であった。

1980年代半ばに質に対する挑戦の声が起こった。 *A Nation At Risk* (1983) により始まった公立学校の改革はすぐにキャンパスの変化への要求と呼応した。アメリカの高等教育や学生の学習への批判は政治的スペクトルの全ての陣営から生じた。Bloom(1987),Cheney(1988),Bennett(1986) は右派の側から反対意見を述べ、教育学の主導的なグループは *Involvement in Learning*(1984) や *Integrity of the Curriculum*(1985) の中でより自由主義的な要望を行った。この二つのグループは異なるイデオロギーを述べ異なる解決策を提案したが、両者とも高等教育の根本的かつ意図的な変化の必要性を述べた。いずれの著書でも学部教育で首尾一貫したカリキュラムが欠け、学生の学習が低く、教育の質を無視している現状を批判している。同時にいずれの著者も学部教育の目的を明確にすることを必要視している。前者は学習成果を規定することに焦点をおき、後者は学習過程を改善することを好むという違いはあるが。これらの違いはあっても、どの著者もカレッジが「自らが何をしているかを知らない」という組織的なアナーキーであることを受け入れはしない (Cohen and March 1974)。1980年代後半に掲げられた学部教育の質への問いは高等教育の評価 (assessment) の動きへとつながっていったのである。

パフォーマンスを評価する

新たな説明責任として効率性に重点をおくことが、キャンパスから反発を招くことは、一部の者でも予測できた。しかし評価で質に焦点をおくことが障害になることを予測すること

はできなかった。カレッジは Ford 以前から「Quality Job One (質こそが第一の仕事である)」を主張してきた。しかし残念ながら、アカデミック共同体は学部教育の目的をある程度精密に定めることも、学生の到達度を評価する体系的な方法を開発することも行ってこなかった。この欠陥のために、組織的な質の把握は、Astin (1985) が組織的卓越性の資源・評判モデルとして示したものを反映した。すなわち、私立・公立にかかわらず大学やカレッジの質はキャンパスの資源の量、入学学生の質、教員の研究の評判に基づくものであった。資金、学生、教員といったインプットを基にしたこのモデルでは、大学から学生、州、社会へ提供されるサービスの質と量については何も語らない。Astin (1985) は組織的卓越性の伝統的な資源・評判モデルを批判し、付加価値の概念によって置き換えようとした。それは学生の入学から卒業までの知識・感情の発展に焦点を置くモデルである。

1983年の著作で Ewell は高等教育についての考えの変化と大学のアウトカム評価への新たな要求を指摘した。

最近まで高等教育コミュニティは学生の成果の評価については、重要ではあるが、わずかながらの批判を受けるのみであった。カレッジから学生への正の効果は、公正に検証されることのない仮定、すなわち、高等教育の「偉大なる自明の理」にまかされていた。もちろん今となっては状況は異なる。組織の資源が厳しくなるにつれ、大学やカレッジの全レベルの運営者は、自己の教育プログラムが学生にもたらす効果を把握して改善することへの関心を増している。同様の圧力は、高等教育の資源利用をコントロールする側の説明責任への要求も生んでいる。大学が変化を産んでいることを明確な形で示すことを - いくらか疑いの目を持たれながらも - 一層要求されるようになってきている。

学部教育の評価は、高等教育の病気への解毒剤を提供するために現れた。評価により、大学やカレッジは卒業生が身につけるべき知識や技能を明確にし、その目的を反映した指標を設計し、達成度を評価し、その結果を組織のパフォーマンスの改善へ使用することを求められた。評価は1980年代後半にこの国を席卷した。3分の2の州で州知事、議会、調整委員会がこれを好み評価の政策を命じた (Boyer 1987)。彼らはキャンパス自らがそれをどうやるか決めるように求めた。地域アクレディテーション機関は6つ全てが、学生アウトカムの評価をアクレディテーションの要求事項とした (Nettles et al.1997)。アクレディテーション機関はアクレディテーションの焦点を、入学試験の点数や蔵書数や教員の学位といったインプット、およびキャンパスのガバナンスというプロセスから、学生の学習というアウトカムへ移した。1994年に「キャンパストレンド *Campus Trends*」は94%の大学やカレッジが何らかの評価の様式を有していることを報告した (El-Khawas 1995)。

評価は大学やカレッジに広く普及したが、その影響力が大きいことはまれであった。多くの教授はこの作業は不可能であると考えており、必要ないと信じている教授もいた。少数のみが難しいが必要な仕事であると取り組んだ。州の評価プログラムの全てが、外部への説明責任と組織の改善の二つの目的を掲げた。しかし多くのキャンパスは組織の改善に焦点を置き、改善された結果についての外部への説明責任の証拠への要求には抵抗した (Burke 1999, McGuinness 1995)。Lenth (1993) は「内部と外部、改善と説明責任、形成的と総括的、行為者と行為を知る必要のある者との間の動的な緊張関係」について記述し、はっきりとこの問

題を指摘している。1991年には8割のキャンパスが評価行為を行っていたが、4年制の公立キャンパスの半分では11～20%の教員が評価業務に参加していたに過ぎない（El-Khawas 1991）。

ほぼ全てのキャンパスは評価と呼ばれるような行為を行っていると主張したが、それは多くの教授にとっては周辺の行為に過ぎなかった。ほとんどのキャンパス、特に大きなキャンパスでは、教員の大部分は評価を良くても付加的な行為として考え、悪い場合には官僚的な負担と考えていた（Burke 1999）。残念なことに、評価は多くの改革行為と同様に、キャンパス内部の子会社でしかなかった。面白い試みが様々な場で行われたが、機関は伝統的な道を進んだ。分散と自律性は個々のイノベーションには微笑みかけるが、組織的な改革はおさえてしまう。評価はキャンパスの多くのイノベーションと同様に、熱烈な唱道者はいたが、組織的な受け入れは弱かった。

評価の動きは新たな説明責任のニーズを満たすには失敗した。外部への説明責任と組織改善の二つの目的に取り組んだにもかかわらず、キャンパスのプログラムは改善を強調し、説明責任を軽んじる傾向があった。各大学の評価報告書には異なった目的が多様なフォーマットで示され、州全体にわたる分析や組織間の比較をさまたげた。州知事や議会は組織の結果を比較できないことを評価報告書の欠点と認識した。キャンパスの達成を比較することは、パフォーマンスを評価する最適でおそらく唯一の方法であると主張した。

評価の命令は分散化をより進めるものであったが方向付けは弱かった。キャンパスは説明責任の責任を軽視しながらも、自律性の提供は受け取った。キャンパスの比較を避け、学部教育の望まれる結果を評価で定めず、組織のパフォーマンスを評価する受容可能な方法を開発せず、学生ニーズに公立のキャンパスが適合していることを示すことを行わなかった。Banta and Borden（1995）は、「今日までに組織的説明責任を示すことを目的としてキャンパスが行ったアウトカム評価は、外部の意思決定者が有効で十分だと感じるほどの情報を産んではいない」（p.96）と書いている。ほとんどのキャンパスは、評価の命令に最小限の外部からの観察とわずかの事実上の改革で応えた。説明責任はアウトカムや結果の改善に焦点をおいたが、非常に多くの場合に、評価はプロセスの改善に焦点を置いた。

高等教育の財政的危機

1990年代初頭の景気悪化によりキャンパスの説明責任への要求が新たに緊急の課題として生じた。高等教育への州からの支援は、長期間の増加の後に1992-1993会計年度に歴史的な減少を経験した（Hines 1993）。高等教育への州からの資金が国全体で前年より減少したのは、データを取り始めてから初めてのことであった。高等教育への年次予算の削減は一般的なこととなり、州の収入が予測より下がったときには既に決定された予算が年半ばに撤回されることもあった。この時期が多くの州にとっての財政的危機と表現しうるのであれば、公立大学やカレッジにとっては惨事であったと言える。Gold（1995）は、州予算の唯一の大きな自由裁量のある項目であった高等教育を、健康、福祉、景気調整、公立学校との予算競争の「事実上の敗者」と呼んだ。州の収入が減り高等教育の予算が減っただけでなく、シェアも減少したのである。1990年代後半の経済成長は州の予算を増大させたが、高等教育が州予算に占めるシェアは以前のレベルに戻りはしなかった。

かつてはアンタッチャブルと考えられていた公立高等教育は、1990年代前半には予算削減を図る人と外部からの批判者にとって容易なターゲットになった。批判者は主には政府と企

業からであったが、彼らは教員による教育や学生の学習の質、大学院生や研究に没頭して学部教育を軽視していること、ミッションの過大さとプログラムの拡大、および、経営ポジションと支援スタッフの急激な増加を非難した。批判の多くは学部教育の結果の問題を中心とした。質の低い学生を過度に多く入学させ、その内のわずかしが卒業せず、学位をとるにも長期間かかることを許し、知識・情報社会でのキャリアに要求される知識や技能なしに多くの学生を卒業させていることを批判した（Lively 1992）。学部教育の質とパフォーマンスに関する批判は1980年代から継続したものであったが、生産性と効率性の低下、ならびにコストと授業料の増大の責任がさらに非難されるようになった。

高等教育の仲間さえもこの議論に加わった。1993年の高等教育界のリーダーによるウイングスブレッド会議は強烈な報告書を発表した。そこでは、人口、経済、技術の変化が、多くのアメリカ国民に対する学術界の重要さを増大させてきたにも関わらず、学術界は社会的ニーズに応えてこなかったと批判した。高等教育はこれらの変化に対応する代わりに、学生を邪魔者扱いし、学部教育をつまらないものにしていてと不平を述べた。これらの反応は高等教育の危機を示す公的な問題意識であった。大学やカレッジはより多くの市民をより良く教育する必要があると報告書は主張した。学生が何を学習したかに焦点をおき、学習活動の中心に学生をおいた厳格な学部教育を要求した。さらには、高等教育は幼稚園から高校までの K-16、さらには K-20のパートナーシップを結ぶことにより、学習者の共同体を形成することを補助すべきと述べている（Wingspread Group 1993）。

コストと批判の増加と資源とファンディングの削減が結びついて、大学とカレッジからの説明責任への新たな要求が1990年代初頭に出された。Chronicle of Higher Education のある記事は次のように述べている。

州の予算が縮小し、コスト（特に授業料）の増加や教育の質の減少に納税者が不平を述べるにつれて、説明責任は再びホットなトピックになっている。「説明責任」という緩やかな標題の下で、州はカレッジに効率性、質、公的資金の健全なる管理を示すことを要求する新しい法律および政策を制定しつつある（Lively 1992）。

Aims McGuinness およびその後には州の教育委員会も、説明責任の初期のイニシアティブとは異なることを認識した。彼は「説明責任の世界にとって新たなことは、カレッジが仕事をいかに良く行っているかを測定するために用いている全ての時間と資金に対していかなる結果が現れるかを評価する努力である」と述べた。州にとって公立高等教育は、彼らに計画を任せておくには重要でコストのかかるものになりすぎた。Keller（1995）は新たな説明責任の事例について簡潔に述べている。

1990年代には多くの大学やカレッジが主に教員の利益のために行っていたが、次の世紀には次第に学生の知識、価値、技能の測定可能な進歩を提供することに焦点をおくように変わるだろう。質の高い人材は全ての国において経済・文化・政治の強さの鍵となり、カレッジは、理不尽に教員の望みを提供するよりも、その構造や特権を変えて国の新たなニーズに役に立つことが組織の評判を引き上げるという事実を認識するだろう。大学やカレッジの評判は、生産的で研究重視の（教育をめったにしない）学者の名声でなく、卒業

生の質や学生サービスの質から生じることになるだろう (p.61)。

効力ある説明責任

キャンパス間で結果を比較できないような、評価命令への生ぬるい反応は収入を減少させ、またコストの増加はキャンパスの結果を評価するためのより指導的な方法に州を導いた。1990年代初頭に説明責任への要求が増したことで、パフォーマンスを基盤にしたイニシアティブが一つではなく三つ生まれた。それは、パフォーマンス・レポート(実績の報告)、パフォーマンス・バジェット(実績による予算形成)、パフォーマンス・ファンディング(実績による資金配分)である。1980年代末までは州政府や高等教育の調整委員会は公立大学やカレッジの説明責任の2つの強力な力である「情報」と「予算」をほとんど無視してきた。測定されるものは価値あるものという自明の理は半分しか正しくない。測定からは、結果の報告や結果へのファンディングからと同様には、価値は生まれない。個人や組織は、彼らの結果が公になりファンディングに影響を与えることを知るとより良く行為するようになる。

共通のプログラム目的

三つのプログラムとも三つの明白な目的、および一つの暗黙的な目的を共有している。明白な目的とは、外部への説明責任の明示、組織のパフォーマンスの改善、州のニーズへの応答である。全てのパフォーマンス・プログラムが陰に陽に外部への説明責任と組織的改善の二つの目的を支持している。多くはさらに州のニーズ、特に経済発展、にも合致している。説明責任は、昔ながらの支出への説明責任を超えるものである。パフォーマンス・プログラムは、公立高等教育および大学・カレッジに指標で示された優先分野のパフォーマンスを改善することに責任を持つこと、州の教育・経済・社会のニーズに対応する事に責任をもつことを要求した。加えて、州職員以外の調整委員会や大学システムやキャンパスのリーダーらはパフォーマンス・プログラムを受け入れることで、州からの資金を増加させることを暗黙の目的として有していた。

プログラムを開始する方法

いずれのパフォーマンス・プログラムを開始するにも3つの方法がある。

1. 命令/規定

議会がプログラムを命令し指標も規定する。州知事や議員がこのプログラムを先導する。

2. 命令/非規定

議会がプログラムを命令するが、州の調整機関がキャンパスのリーダーとともに指標を提案することを可能にする。調整委員会や大学システムの役員、知事、議員がこれらプログラムを先導できる。

3. 非命令

調整委員会や大学システムがキャンパスの職員と共同で議会とは関係なく計画を先導し採用する。明らかに調整委員会や大学システムがこのイニシアティブを始める。

命令/規定イニシアティブは明らかにプログラムの安定性を害する。なぜなら州政府はプログラムを強いるだけでなく、指標をも規定するからである。このアプローチでは調整委員会、大学システム、キャンパスの職員との協議の重要性は無視される。公共の問題、特に高

等教育では、協議を行わないことは同意が存在しないことを意味する。命令／規定政策は、新たな説明責任に規定された組織的な分権化と専門的な参加の二つの方向に逆行している。新たなマネジメント理論では、政府高官や企業社長は政策の方向を決め、その結果を評価すべきであり、詳細は実務のマネージャーや専門スタッフにまかすべきである。命令／規定プログラムは指標をも法律で固定し、変化やフレキシビリティを阻んでしまう。

命令や規定はパフォーマンス・レポーティング、バジェットिंग、ファンディングの初期のプログラムの特徴を示すものであった。次第に指標を規定することは顕著な事ではなくなり、調整・システム委員会が三つのプログラムのいずれかを州からの命令なしにはじめた。時には、命令でないプログラムはボランティア以下のもに見えた。それはしばしば、州からの命令を避け、キャンパスに受け入れられなくともキャンパスの黙認を得られる計画を採択する先制攻撃であった。アーカンソー州の高等教育局の職員は命令でないファンディング・プログラムについてオフレコで語った。「彼らが我々に対して行うよりも前に、我々は自分に対して行った」。命令でない取り組みは、細かい点まで命令する州の規制よりも、インプットの多くを許容する自己規制を好んだ。ボランティアな採用は、ファンディングの増加を勝ち取りはしないものの、アカデミック共同体への州からの信頼を得るものである。他方で指標を規定しない州の命令はアカデミック共同体の注意を、外部への説明責任を増加し、組織的パフォーマンスを改善し、州のニーズを満たすことへ集めるための唯一の方法に見える。

協議することはパフォーマンス・プログラムの成功の鍵である。これは多くの試みで成功が多様なグループの協力にかかっているのと同じである。明らかに命令・規定プログラムはパフォーマンス指標を規定することで、州とキャンパスのリーダーがパフォーマンス・プログラムの最も重要な選択肢について協議することを避けている (Serban 1997 21)。命令・非規定プログラムでは州の職員と教育界のリーダーの参加が保証される。州政府はプログラムを命令するが、調整委員会・大学システム・キャンパスのリーダーが指標を提案することに参加する。命令・非規定プログラムは教育者の参加を保証するが、しばしば管理運営者や教授の利害を強調し、政府や議会の利害を軽んじる。命令・非規定イニシアティブは、良い意思決定のために必要な要素を二つ有している。一つはそれが避けられないと感じさせることであり、特に重大な変化には不可欠なものである。もう一つは選択の提供であり、同意や少なくとも黙認を得るには重要である。

パフォーマンス・レポーティング、バジェットिंग、ファンディングは似た目的や開始の方法を有しているが、パフォーマンスに異なるてこを用いており、明らかに異なる反応をキャンパスのリーダーから引き起こしている。3つのプログラムのいずれも、ギリシャの数学者アルキメデスの説諭をなぞらえるものであり、彼は十分長いてこを正しい場所におけば山を（そして、おそらく高等教育をも）動かすことができると信じていた。3つのプログラムは、キャンパスを基盤とする評価とは違い、McKeown-Moat (1996) が効力あり結果をとまなう説明責任メカニズムと呼んだものを約束する。

パフォーマンス・レポーティング

パフォーマンス・レポーティングは、パフォーマンスへのでてこととして公表を強いるものである。優先指標についての、高等教育の結果や大学・カレッジの結果を集めたものを公表することにより、パフォーマンスが改善するという原理に単純に則っている。レポーティングの命令は、評価の命令からの変化をもたらした。評価の命令は方向付けをほとんど伴わない

分権化を提供した。一方のパフォーマンス・レポーティングは分権化を犠牲にして方向付けを加えた。評価の命令と比べて、パフォーマンス・レポーティングは一般的にキャンパス間の比較を要求する（レポート自体は同じタイプの組織の間でのみ比較ができると主張するのであるが）。州のプログラムの多くは、キャンパスの財政的自律性の拡大と、パフォーマンス結果の説明責任とを交換条件にした（Blumenstyk 1991）。州議会や州の高等教育エージェンシーあるいは大学・カレッジシステムは、全ての公立大学・カレッジに使用可能な州全体に共通する指標の一覧を求めた（Ruppert 1998）。レポーティング・プログラムの数が増加することにより、キャンパスがミッションに特化した指標を一つ以上選択することも可能となり、それは組織の多様性を助長するとともに、全てのタイプの組織に適した一サイズの計画を適用しようとする共通の責任を逃れるものであった。

パフォーマンス・レポーティングの流行は、パフォーマンス・バジェットティングやファンディングに先立つものであった。1990年以前にはメリーランド州にプログラムが一つあるだけであった。1996年までにこれは23州に跳ね上がり、南部の3つの州から国全体へと拡大した（Christal 1998）。パフォーマンス・レポーティングの成長は、1990年代半ばから末にかけてパフォーマンス・バジェットティングやファンディングの流行が拡大するとともに減速した。しかし21世紀の初頭に再び拡大に転じた。2000年11月末に国立公共政策・高等教育センターによる高等教育に関する州ごとのレポートカード「Measuring Up 2000」が発行される前後に公表が増え、パフォーマンス・レポーティングの最近2年間の増加に拍車をかけた。

1999年に著者らが行った州の高等教育財務局（SHEFO）への調査によれば、パフォーマンス・レポーティングを行っている州は28州のみであった。2001年までにこの数は40州までに増加した（Burke and Modarresi 1999; Burke and Minassians 2001）。2000年に南部地域教育委員会（SREB）の会長である Mark Musick 氏は次のように驚きを述べている。「10年前には、SREBのどの州も、州の高等教育の目的に直接関連する情報を提供してはいなかった。今日、SREBのほとんどの州がこれを行っている」（Southern Regional Education Board 2000, 5）。10年ほどで、パフォーマンス・レポーティングは1州から40州へと広がった。最近のサーベイでは、ここきてパフォーマンス・レポーティングの拡大は止まっている。高等教育財務局はプログラムのうち38が継続する方向であり、さらに4州が5年以内にパフォーマンス・レポーティングを導入する方向にあると回答している。明らかに、パフォーマンス・レポーティングは、説明責任を示し、パフォーマンスを改善し、州のニーズに合致するために好まれるプログラムになってきた。

パフォーマンス・レポーティングを実施中の州

2001年	40州	アラバマ, アラスカ, アリゾナ, カリフォルニア, コロラド, コネチカット, フロリダ, ジョージア, ハワイ, アイダホ, イリノイ, カンザス, ケンタッキー, ルイジアナ, メイン, メリーランド, マサチューセッツ, ミシガン, ミネソタ, ミシシッピ, ミズーリ, ニュージャージー, ニューメキシコ, ノースカロライナ, ノースダコタ, オハイオ, オクラホマ, オレゴン, ペンシルベニア, ロードアイランド, サウスカロライナ, サウスダコタ, テネシー, テキサス, ユタ, バージニア, ワシントン, ウェストバージニア, ウィスコンシン, ワイオミング
-------	-----	---

しばしば、州とキャンパスの政策決定者はパフォーマンス・レポートを無視する。なぜなら、レポートには財務上の結論が無いからである。金銭的事項は民間産業だけでなく、州政府や高等教育についても重要事である。公表されるものは価値あるものとしても、資金を得るものは、より貴重なものである。パフォーマンス・レポーティングはパフォーマンス・バ

ジェットティングに移行する土台を作っているように見える。州や大学システムの職員が大学やカレッジの業績レポートを得ながら、それを無視して全体的に乏しい資源を配分することは頭に描きにくい。論理的には、パフォーマンス・レポーティングはパフォーマンス・ファンディングやバジェットティングへの最初の一步に見える。パフォーマンス・ファンディングを行っている州の72%、および、パフォーマンス・バジェットティングを行っている州の69%がパフォーマンス・レポーティングも行っている。どちらも行っていない州の内、ちょうど半数がパフォーマンス・レポーティングを行っている。1990年代半ばまで、パフォーマンス・レポーティングは、パフォーマンス・バジェットティングやファンディングに続く道の間地点に思えた。

パフォーマンス・バジェットティングとパフォーマンス・ファンディング

レポーティングからファンディングへの展開は、州の政策決定者には短い一步としか見えないだろうが、キャンパスのリーダーにとっては重大な動きを意味する。実際、キャンパスにとって、パフォーマンス・プログラムの魅力はファンディングからの距離と直接的に比例しているように見える。他方で、州レベルでのパフォーマンスの最大の主唱者は、ファンディングと結果の結合は説明責任を示し、パフォーマンスを改善し、州のニーズに応える最良の方法と見る。驚くことではなく、企業の会議室や州都では、好ましい結果へ資金増加により報償することは米国的やり方であるように見える。

パフォーマンス・ファンディングとバジェットティングは、コストや学生数、インフレ割合といった伝統的な予算考慮に組織的なパフォーマンスを追加した。州は以前には、教育や研究やサービスの新プログラムといった好ましいキャンパスの行為を助長するために、初期段階のファンディングを提供した。パフォーマンス・ファンディングやバジェットティングは、期待される結果よりも達成された結果へ資金を配分することにおいて、これら初期の試みからは区分される。

この行為は、予算の問いを「キャンパスのために州は何をすべきか」から「州や学生のためにキャンパスは何をすべきか」に幾分シフトさせた。実際には、多くの州ではシフトは少ない。それは一般的に、パフォーマンス・バジェットティングとパフォーマンス・ファンディングがともに比較的少額しか組み入れていないからである。州では依然として公立大学・カレッジの予算はコスト、学生数、インフレーションといった伝統的な要素を基礎にしている (Burke and Associates 2002; Burke and Serban 1998)。

パフォーマンス・ファンディングは特定の州予算と個々の指標で示された公立キャンパスのパフォーマンスを直接的に堅く結びつける。ここでは予算プロセスの準備や提示のフェーズではなく、配分のフェーズに焦点が置かれる。一方、パフォーマンス・バジェットティングは州知事、議会、調整・システム委員会がキャンパスへの資金配分を決定する上で、単なる一要素としてパフォーマンス指標で示されたキャンパスの達成度を考慮する。パフォーマンス・バジェットティングは、予算の準備や提示に集中し、しばしば配分フェーズを見過ごしたり軽視したりする。パフォーマンス・ファンディングでは、ファンディングとパフォーマンスの関係は堅く機械的で定式的なものである。キャンパスが規定されたターゲットを達成したり、定められた指標の改善レベルを達成したりすれば、州の資金の定められた額や割合を受け取る。パフォーマンス・バジェットティングでは、パフォーマンスが良いあるいは改善されたことにより資金が追加される可能性は、単に州や調整委員会・システムの職員の判断によ

る。パフォーマンス・バジェットはフレキシブルで不確定である。パフォーマンス・ファンディングは確定的でフレキシブルでない (Burke and Serban 1998)。

パフォーマンス・バジェットは政策決定者に政治的な有利性を与える。そのため、州ではパフォーマンス・ファンディングよりも好まれると説明できる。パフォーマンス・ファンディングは、キャンパスでの論争を犠牲にして、財政上の結論を得る。公立大学やカレッジのリーダーは、キャンパスのパフォーマンスを基にした資金配分には常に反対する。彼らは基盤的予算の安定とインフレ・学生数・新たなイニシアティブによる資金の増加を望む。理論的には州の議会がチャンピオンであり、組織的なパフォーマンスを基にキャンパスの予算を変えることができる。しかし、実際には議員の出身地域の大学やカレッジの予算の減少につながるプログラムには彼らはしばしば反対する。パフォーマンス・バジェットはこの問題多いジレンマについて政治的解決を提供する。政策決定者は、キャンパスの配分を実際に変えることで議論を引き起こすことをせずに、パフォーマンスを予算で考慮するという手柄を得ることができる。

2000年に行った我々の調査に対する州の高等教育財務局 (SHEFOs) の応答では、パフォーマンス・バジェットは州の予算配分に限られた効果しか持っていないことを示している。当時実施されていた28のプログラムの中で、州のファンディングに「かなり多くの効果を持つ」と応えた SHEFO は1州のみで、「多くの効果をもつ」と応えたのは5州のみであった。15州が「少ない効果」であり、4州が「効果なし」であった。3州の財務局は効果を判断できなかった (Burke, Rosen, Minassians, and Lessard 2000)。パフォーマンス・ファンディングと異なり、パフォーマンス・バジェットは議員の価値ある財産である州予算のコントロールと裁量を維持している。パフォーマンス・バジェット、および、パフォーマンス・ファンディングは特に、収入が減少し予算がタイトになると州の政策決定者には受け入れがなくなる傾向をもつ。

パフォーマンス・バジェット

パフォーマンス・バジェットは1997年から2001年に急激に増加した (表参照)。プログラムを持つ州の数は16州から27州となり、5年間で41%増加した (一つの州は1年前にプログラムを止めている)。年を追うごとに、州のエージェンシーの全てあるいは幾つかに対するパフォーマンス・バジェットの命令の動きが拡大し、それが高等教育に対するパフォーマンス・バジェットの増加をも刺激した。今や半分の州で、州のエージェンシーや州が予算提供するプログラムの幾つかあるいは全てに対して、パフォーマンス・バジェットを行っている。高等教育に対するパフォーマンス・バジェットの70%以上は、政府エージェンシーに対してこの政策を有している州で行われている。2001年には、州のエージェンシーに対してパフォーマンス・バジェットを行う州の中で6州のみが高等教育に対してはこのプログラムを有していない。そのため、この説明責任のアプローチの今後の成長は限られている。州の高等教育財務局では、1州が将来にプログラムを採用する可能性が「極めて高く」、2州が「高い」と応えており、この結果はここ5年間の調査の中で最も低い。逆に、4州がイニシアティブを始める可能性が「極めて低く」、4州が「低い」と考えている。

パフォーマンス・バジェットिंगを行っている州

調査	州の数(割合)	州
第1回 1997年	16州(32%)	コロラド, フロリダ, ジョージア, ハワイ, アイダホ, イリノイ, インディアナ, アイオワ, カンザス, ミシシッピ, ネブラスカ, ノースカロライナ, オクラホマ, ロードアイランド, テキサス, ウェストバージニア
第5回 2001年	27州(54%)	アラバマ, カリフォルニア, コネチカット, フロリダ, ジョージア, ハワイ, アイダホ, イリノイ*, アイオワ, カンザス, ルイジアナ, メイン, メリーランド, ミシガン, ミシシッピ, ミズーリ, ネブラスカ, ネバダ, ニューメキシコ, ノースカロライナ, オクラホマ, オレゴン, テキサス, ユタ, バージニア, ワシントン, ウィスコンシン

パフォーマンス・ファンディング

パフォーマンス・ファンディングは流行と不安定性の両方の特徴を示している。始めることは維持することよりも明らかに簡単である。1997年以来5年間で、プログラムの数は倍増し、10州から19州になった。他方で、アーカンソー、コロラド、ケンタッキー、ミネソタ、ワシントンの各州は1996年以降に行っていたプログラムを廃止した。不安定性と述べたとおり、アーカンソーとコロラドではパフォーマンス・ファンディングを再び採用しており、ケンタッキー州の中等後教育委員会は新たな試みを実施することを検討している。理論的には、パフォーマンス・ファンディングの好ましさは、実施の困難さと一致する。ファンディングとの直接で機械的な連結は、教育界やキャンパスでパフォーマンス・ファンディングを論争の的にする。2001年の調査では、パフォーマンス・ファンディングは過去よりは安定したものになったことが示されている。SHEFOは1州を除いて全ての州がプログラムを継続すると述べている。また、3州が将来採用する可能性が「極めて高く」、4州が「高い」と考えている(Burke and Minassians 2001)。他方で、最近の国の不景気は州の予算を制限し減少させ、それが通常、追加的な割当金を提供するパフォーマンス・ファンディングに圧力を与えている。なぜなら自由裁量の項目は予算の厳しい時期には最初になくなるものだからである。

最新の調査の結果ではパフォーマンス・ファンディングの復興が明らかになったが、新しいイニシアティブではパフォーマンス・ファンディングへの期待が減少している。最近の試みは、初期のプログラムで見られた高等教育の改革という根本的な目的からは後退している。その代わりに、学生のアクセスや卒業率、就職率、委託研究の拡大などの特定分野の組織的パフォーマンスの改善といった、より小さい目的を追求している。これらプログラムはファンディングが少なく、目的が小さく、少ない指標で行われ、キャンパスの多様性を促進する組織的な選択が多い。キャンパスの抵抗に反応する中で大望は縮小したものの、いまだパフォーマンス・ファンディングは3つのパフォーマンスプログラムの中で最も議論の多い所である。キャンパスの望みと不安をともに刺激するのはファンディング以外にないことは明らかである。

パフォーマンス・ファンディングを実施している州

調査	州の数(割合)	州
第1回 1997年	10州(20%)	コロラド, コネチカット, フロリダ, ケンタッキー, ミネソタ, ミズーリ, オハイオ, サウスカロライナ, テネシー, ワシントン
第5回 2001年	19州(38%)	アーカンソー, カリフォルニア*, コロラド, コネチカット, フロリダ, アイダホ, イリノイ*, カンザス, ルイジアナ, ミズーリ, ニュージャージー, ニューヨーク**, オハイオ, オレゴン, ペンシルベニア***, サウスカロライナ, サウスダコタ, テネシー, テキサス

* 2年制カレッジのみ ** ニューヨーク州立大学システムのみ *** ペンシルベニア公立・私立

パフォーマンス指標

パフォーマンス・レポーターとパフォーマンス・ファンディングの各州のプログラムはわずかの指標を共通に有しているのみである。29のパフォーマンス・レポートを我々が調査した所では、半分以上のレポートに現れた指標は9つに過ぎなかった (Burke and Minassians forthcoming)。また、11州のパフォーマンス・ファンディングを調査した所では、4プログラム以上に共通に現れるのは7つの指標だけであった。高等教育の専門家は共通に現れた指標をほとんど予想できるであろう。両方のプログラムで最も一般的な指標は卒業/留年率、2年制から4年制キャンパスへの学生の転学、就職、免許試験のテストスコアであった。パフォーマンス・レポーターはアクセス、経済的な参加しやすさ (affordability)、学位達成度を、授業料、経済支援、学位授与数、入学レベルの測定により焦点を置いている。パフォーマンス・ファンディングは教員の仕事量や学位取得までの時間などの生産性の指標を多く有している。

パフォーマンス・レポーター：望ましい説明責任政策

パフォーマンス・レポーターは説明責任には望ましいアプローチになった。今や40州がパフォーマンス・レポーターを行っている。ほぼ全てのカレッジ・大学システムがパフォーマンス・レポートを公表している。個々の機関もほぼ全てがレポートを公刊している。2000年11月に国立公共政策・高等教育センターが「Measuring Up 2000」を発表したが、これは州ごとのレポートの最初の集大成である。「Measuring Up」では50州を次のパフォーマンス・カテゴリ毎に評点付けた。「高等教育進学への準備 (Preparation)」,「高等教育への参加 (Participation)」,「経済的な参加しやすさ (Affordability)」,「修了 (Completion)」,「利益 (Benefits)」,「学生の学習 (Learning)」のカテゴリもあったが、カレッジの卒業生が得た知識や技能について州を比較できるデータが存在しないため、評点は全ての州に付けられていない。付けられた評点も多く地域の州で悪く、DやCばかりである。

「Measuring Up 2000」の評点は興味深い問いを提供する。州やシステムや各機関のレベルでこれほど多くのレポートが行われているのに、なぜ限定された効果しか生まないのか？ 答えは驚くほど単純である。第一の欠点は、全レベルのパフォーマンス・レポートは分離された行為として扱われていることであり、相乗効果に必要な体系的な試みが欠けている。州、システム、キャンパスのレベルでのパフォーマンス・レポートは、政策決定者がパフォーマンスの連鎖 (州からシステム、キャンパスへのパフォーマンス測定の垂直的統合) を測定できる「失われたリンク」を提供する共通の指標の限られた数のセットが欠けている。これら共通の測定は、アクセス、達成、その他の高等教育の政策的目的について成功や欠点の原因を州のリーダーが見つげ出すことを可能とするものである。

著者らはパフォーマンス・レポーターを行っている州と、行っていない州とで「Measuring Up」のスコアを比較した。驚いたことに、レポーターを行っている州のスコアは行っていない州のスコアよりも良いわけではなかった。レポートとレポートカードは共通の指標のセットを欠いていることが理由である。レポートはそのような共通の測定なしで、アクセスや経済的な参加のしやすさや学位達成度の問題を識別している。しかし責任は州やシステムやキャンパスのレベルにある。

第二の欠点は、パフォーマンス・レポーターは、いずれも結果をそれが実際に重要で

ある学科レベルで測定することを行っていないことである。著者らのパフォーマンス・レポートとパフォーマンス・ファンディングの調査では、説明責任政策は学部長レベルや学科長レベルでは次第に見えなくなることを示している。また、5州の2年制および4年制キャンパスに対する最近の調査では、回答した45%の機関の調査部署の長はキャンパスの学部長はパフォーマンス・レポートにほとんど詳しくないと述べている。不安にすることにより、70%以上が自己の機関の学科長がレポートに詳しくないと述べている (Burke and Associates 2002; Burke and Minassians forthcoming)。

説明責任のギャップをつなく

説明責任のギャップをつなくには、限られた数の共通指標のリストを開発することが必要となる。さらに、高等教育のパフォーマンスの重要な部分について責任を持つ学科に共通指標のレポートをおろすような、内部の組織的パフォーマンス・プログラムも要求する。次に示すものは共通のコア指標の暫定リストである。

ファンディング

1. 州から公立高等教育やシステムや公立キャンパスへの資金額の FTE (フルタイム換算の人数) 当たりの値 (インプット)

経済的な参加しやすさ

2. 州, システム, 2 年制・4 年制の公立キャンパスの授業料から資金助成を引いた額を, 平均的な家族収入の割合で示したもの (インプット)

参加

3. 高校卒業者のうちの高等教育への進学率, あるいはシステムや機関への入学割合 (インプット)
4. 18-24 歳のうちの高等教育 (あるいはシステムや機関) への参加者の割合 (インプット)
5. 25-44 歳のうちの中等後教育やシステムや機関へのパートタイム入学割合 (インプット)

連結 (articulation)

6. 州やシステムやキャンパスレベルでの 2 年制と 4 年制の機関の間の転学割合 (アウトプット/インプット)

卒業

7. 州やシステムやキャンパスレベルでの 2 年制のカレッジの 3 年以内, 4 年制のカレッジ・大学の 6 年以内の卒業割合 (アウトプット)

学位

8. システムやキャンパスの学位授与数あるいは学生数当たりの学位獲得割合 (準学士, 学士, 大学院) (アウトプット)
9. 重要分野 (たとえば理学, 工学, 情報技術, 教員養成の不足分野) でのシステムやキャンパスでの学位獲得や学位授与数 (アウトプット)

就職

10. カレッジ・大学の卒業生の就職割合 (アウトカム)

カレッジ/スクールの共同

11. 教員資格試験の合格割合 (アウトカム)
12. 高校におけるカレッジの予備カリキュラムをとった学士 1 年生の割合 (インプット)

委託研究

13. 外部スポンサーによる研究の資金額 (アウトプット)

学生の発展

14. カレッジで修得した知識・スキルの卒業生サーベイ（アウトカム）

データが利用可能な場合には、これら共通の指標によって、州、システム、キャンパスレベルのレポートは時間的なパフォーマンス変化を追跡できるだろう。このトレンドは、同等でない対象の間で競争を行うのではない方法で、全てのレベルで改善を強調するだろう。

この限られたリストは、全ての状況や顧客に適合する測定を追加せよという、学术界に共通の圧力に抵抗するものである。パフォーマンス指標を選択する中で得られた教訓は、多すぎる測定は実は優先事項が存在しないことを意味するということである。全ての興味深いデータが指標になる権限を持つわけではない。

効果的なパフォーマンス・レポートの特徴

著者らの調査に対する州やキャンパスの反応のほとんどは、パフォーマンス・レポートは継続しそうだということである。この予測にもかかわらず、パフォーマンス・レポートはその問題点を把握せずには、見込まれる可能性を達成することができない。29のパフォーマンス・レポートの詳細な研究を基にして、効果的なパフォーマンス・レポートの特徴を以下に示す。

1. 命令/規定プログラムを避ける

効果的なパフォーマンス・レポートでは、議会が政策を命令するだけでなく実際の指標をも規定するという命令・規定プログラムを避けている。公立高等教育政策は州知事、議会、調整・システムの役員、キャンパスリーダーから認可、あるいは少なくとも容認を受けなければいけない。調整委員会、システム、キャンパスのリーダーとの協議なしに指標を法律で規定するような命令プログラムは、アカデミック共同体からの支持を得られそうもない。

2. 多すぎず少なすぎないパフォーマンス・ターゲットを採用する

指標が多すぎることは優先事項が多すぎることになり、焦点がぼけることにつながる。他方で、少なすぎる指標は高等教育が学生、州、社会へもたらす貢献の多くを除いてしまう。州やその高等教育システムは多様であるが、指標の適切な数は10以上25以下であるべきである。パフォーマンス・レポートは、パフォーマンス・ファンディングよりは多くの指標を含むことができる。それはファンディング・プログラムでは各指標に沿って資金を配分する必要があるからである。29のレポートに含まれていた一般的な指標によれば、指標が多すぎることは少なすぎるよりも問題である。半分以上のレポートが25以上の指標を含んでおり、他方で10以下の指標であったのは1レポートのみであった。

3. ミッションに特有の指標をキャンパスが選択することを可能にする

批判を述べる人は、指標のシステムはしばしば堅い指標セットを用い、それは高等教育を一枚岩のシステムとして扱い、2年制の技術カレッジ、コミュニティカレッジ、総合大学、専門カレッジ、研究大学院といった異なる組織のタイプや目的が混合的に存在するのを止めさせる方向につながるという。レポート・プログラムはカレッジや大学に2～3の組織特有の指標を選択することを可能にすべきであり、それがキャンパスのミッションを示し、強調することを支援する。それは研究の専門性でも、技術的なトレーニング

でも、成人教育でも良い。現在のところ、29レポートの内の4つのみがそのようなキャンパスによる選択を可能にしており、そこではこれら指標はパフォーマンス・レポートングの中の主要な要素となっている。

4．全てのレポートング・レベルに、限られた数のコア指標のリストを用いる

限られた数のコア指標のリストは、州のトップの優先分野や政策課題を反映したものであるべきである。そのようなリスト - 先ほど挙げたようなリストであるが - は、パフォーマンスを各機関から、カレッジ、大学システム、2年制および4年制セクター、州といった各レベルで追跡することを可能とする。このアプローチは州の政策決定者に主要な指標について高等教育の全体的パフォーマンスの状態を提供するだけでなく、パフォーマンス・チェーンの中での各レベルの貢献を評価することをも可能とする。

5．州の目的、トレンド・データ、ピア比較、パフォーマンスの目標値を含むこと

パフォーマンス・レポートングを通じて州のニーズを満たす鍵としては、州の目的を明文化することが挙げられる。州の優先分野を明らかにすることは、関連するパフォーマンス指標を設定してレポート結果を有効なものにするためには重要である。現在、29のレポートのうちの40%以下が州の目的を含んでいるに過ぎない。トレンド・データはパフォーマンス・レベルの時間的変化を追跡し、あるレベルまで改善すべき要素を追加することを可能にする。このトレンド・データに焦点をおくことは、州がカレッジを競争でなく協調させようとしている時代の中で、競争よりも組織的な改善に焦点をおくことを可能とする。およそ70%のレポートがパフォーマンス・トレンドを含んでいる。逆に似たタイプの組織間での結果の比較はパフォーマンスの外的な標準を付与する。調査したレポートのうちの41%がピア比較を用いていた。パフォーマンスの目標値はパフォーマンスの改善や維持のための必要なベンチマークを定めるものであるが、調査したレポートのうちの24%が含まれていた。

6．機関データを組み入れる

およそ30%のパフォーマンス・レポートが州、カレッジあるいは大学システム、2年制および4年制セクターの平均の結果を含んでいるのみで、個別機関のデータを含んでいなかった。州、システム、セクターの結果はキャンパスのパフォーマンスを単に集計した値である。機関のデータを含むことによるのみ、成功や困難の原因を示すことができる。学生を入学させて教育したり、研究やサービスを提供したりするのは州やシステムやセクターではない。カレッジや大学こそがこれら機能を行うのである。機関データがなければ、パフォーマンスの成功や欠陥をその原因まで追跡することは不可能である。

7．機関に内部パフォーマンス・レポートングを実施することを促進する

各機関は、学部や学科での内部レポートのシステムを実施すべきである。これら内部レポートの結果は州レポートには現れないだろうが、単一ステップでは指定された指標の大部分に関して高等教育のパフォーマンスを改善することはできない。内部の機関レポートは、多くの指標であられる結果を実際に産出することに関わっているユニットに、パフォーマンス・レポートングの説明責任をもたらす。学部長や学科長が州の目的もパフォーマンス・レポートの中に指定された指標も知らなければ、最も優先度が高い事項を行うのに彼らが失敗していたとしても驚くべき事ではない。

8．結果が政策やパフォーマンスの改善にいかに関わってきたかを記述する

パフォーマンス・レポートは政策決定やパフォーマンスを改善していると感じられることによってのみ、レポートを生み出すために注がれている時間や労力を正当化することができる。情報それ自身のための情報は、高等教育では受け入れられても公共政策では無理である。著者らの調査への全グループからの回答では、平均して、パフォーマンス・レポートは州やキャンパスの調査・計画・予算作成にある程度しか用いられていないという結果が得られた。レポートは州やキャンパスレベルの政策決定の改善に中程度の影響力しか有していないことが調査の回答から明らかにされたことは驚くべき事ではない。この欠点を改善するためには、調整委員会、カレッジ・大学システム、カレッジや大学の職員がいかに関わった結果を政策やパフォーマンスの改善に用いているかを述べてもらうことを要求することが必要である。

9．州や理事会からの反応を要求すること

黙っていることは聞こえないだけでなく、やる気をそぐことである。しばしば調整機関やシステム委員会や公立キャンパスは、政府や議会にレポートを提出するが何の反応も受けない。黙っていることは特に不安にさせる。なぜなら、著者らの調査では半分以上のレポート・プログラムにおいて、議会がレポートを要求する命令を通過させ、州知事が署名したからである。州職員や教育委員会の議長は、受領の報告以上の内容をレポートに返答すべきである。州の重要な優先事項に関する高等教育機関のパフォーマンスについてコメントすることは、明らかに正当なものに見える。州の職員がいかに関わった結果を用いようと考えているかを示せば、パフォーマンス・レポートの可視性を助長する。そのような応答を準備することで州の優先付けのシフトを提案すること、新たな州の政策を引き起こすこと、特定の問題の調査を駆り立てること、予算配分を形作ることが可能である。より重要なことには、州の政策決定者から高等教育リーダーへの要求されたフィードバックを提供することになるであろう。

調整委員会、システム、機関の理事会や評議会は、パフォーマンス・レポートの第一の受領者である。これらグループからの応答は、可視性を向上させ、レポート結果の利用を促進するであろう。理事会や評議会は、読み理解するには多すぎるレポートの際限のない山に押しつぶされる。州やシステムやキャンパスへ向けたパフォーマンス・レポートの要約は、彼らが最も知りたがっていることの一覧を提供するであろう。州やシステムやキャンパスは州のニーズをいかに関わっているであろうか？ いかに関わった相手と比較すれば良いだろうか？ もちろん、理事会や評議会はこれらパフォーマンス・レポートを議論し応答し、計画や政策決定にこれらの結果を使うべきである。

10．州の優先事項とパフォーマンス指標を定期的にレビューする

州の目的とパフォーマンス指標は州の長期の政策課題を反映するべきである。29のパフォーマンス・レポートの調査からは、政策課題と指標との間の政策的な遅れが見られた。現在の指標はアクセスや経済的な参加しやすさといった政策課題を示しているが、教員のトレーニングや K-16共同や労働・経済はわずかである。パフォーマンス・レポートは、州の優先事項とパフォーマンス指標の計画的なレビューから - もし修正が必要であれば - 利益を得ることができる。

計画的なレビューは2つの有効な目的に貢献するだろう。第一には、高等教育に対する

州の優先事項が一時的な要求に合致するために急激に変化することが起こらないように補助する。第二には、定期的なレビューはレポーティングの指標が重要な事項と同調することを保証するだろう。テネシー州のパフォーマンス・ファンディングとレポーティングの計画は5年サイクルでのレビューを要求した。この周期は一時的な流行を避けられるのに十分なほど長く、かつ緊急の事項に十分対応できるほどに短い。これは知事の任期の4年や議会の通常の2期を超えるものである。

11. 地域アクレディテーションの評価の中にパフォーマンス・レポートを組み込む

外部の少なくとも一つのアクションがパフォーマンス・レポーティングの体系的な影響力を強化しうらう。公立カレッジや大学の一つの目的は州のニーズを満たすことである。州のニーズに貢献することは公的機関のミッションの一部であるため、パフォーマンス・レポートのキャンパス結果のレビューはアクレディテーション・レポートに入れるべきであろう。パフォーマンス・レポートは州の優先事項や各機関の詳細なパフォーマンスを関連指標に関して把握する。6つの地域アクレディテーション協会はこれら州の優先事項と機関の結果を公立カレッジや大学の評価で考慮すべきである。

アクレディテーションとレポーティングの連結は相互の利益を生みうる。パフォーマンス・レポートは機関のパフォーマンスについて重要な情報を示し、それはアクレディテーション・プロセスを効果的なものにする。同様にアクレディテーションで利用することにより、パフォーマンス・レポーティングの効果を改善しうる。アクレディテーション・プロセスとレポートをあわせることにより、パフォーマンス・レポーティングの可視性をキャンパス、特に学部や学科レベルで向上させるだろう。また、アクレディテーションはしばしばカレッジや大学の評価が外部のものからは批判できないものであるように見えるが、このようにすることでアクレディテーションに信頼性を与えることもできる。

致命的欠陥：学部教育の質を評価する

パフォーマンス・レポーティングは、パフォーマンス・ファンディングやアウトカム評価といったその他の説明責任・プログラムと同様に、致命的な欠陥に苦しんでいる。アカデミック共同体はこれまで学部教育の学習成果を評価するための受容可能で比較可能な方法を開発してこなかった。20年近い評価の動きにも関わらず、「Measuring Up 2000」の著者らは「学生の学習」について不完全な評点をつけざるをえなかった。それは州の間で学生の学習の評価のデータが容認でき比較可能な形で存在しないからである。評価によって、多くのカレッジや大学がパフォーマンスを改善することが補助されることは間違いない。しかし、機関間の比較を可能にする学部教育の質の指標なくしては、高等教育は質の測定の説明責任がないままになってしまう。

問題は学部教育の質の測定をさらに多く開発することではない。29の州のレポートのうち30%のレポーティング指標は定性的な測定であった。問題はこれら指標が定量的でなく定性的であることである。高等教育に必要なものは、海兵隊の言い方を使えば、学部教育の質の「少数の良い測定」である。アカデミック共同体は学生の学習の不十分な指標に意義を唱えることをやめ、少数の有効で信頼性ある指標を開発し、カレッジキャンパスや州で受容可能なものとしなければいけない。

結 論

情報はそれが知られており使われるのであれば、政策形成のために重要である。これまで、パフォーマンス・レポーティングは政策決定者に知られ使われるというテストに落第してきた。いまや40州がパフォーマンスをレポートしているが、著者らが行った州やキャンパスの政策決定者への調査では、結果は副総長レベルから下がるほど知られておらず、予算策定や計画や政策研究のためにのみ、ある程度使用されているに過ぎない。提案した「効率的なパフォーマンス・プログラムの特徴」はこの問題を指摘している。カレッジや大学で内部パフォーマンス・レポーティングを実施することは、学部や学科レベルでプログラムをより知られたものとし、重要な分野のパフォーマンスを改善することを補助できるであろう。州や調整委員会や運営委員会からの応答を要求することで、関心を高め、パフォーマンス結果の利用を促すべきである。限られた数の共通の指標を提案することで、パフォーマンスの固定した説明責任の失われたリンクを提供することができる。これら共通の指標は政策決定者がパフォーマンスの成功と欠点を全てのレベルで追跡することを可能にする。

いまだ、2つの疑問がパフォーマンス・レポーティングに残っている。第一には、パフォーマンス・ファンディングとは異なり、結果を公表することだけで州やキャンパスのリーダーの関心を引きつけ、政策や意思決定に影響を及ぼすことが可能であろうか？ 第二には、アカデミック共同体は、州の政策決定者にも受容可能な学部教育の質の評価計画に賛同するであろうか？ 第一の問いへの答えはいまだ疑いのあるものである。パフォーマンス・レポーティングは公立キャンパスに対する望まれず資金提供もされない命令として存在している。レポーティングは、州の予算編成の外側にある別の側の問題であるかのようにも見える。第二の問いへの答えも問題がある。学部教育の評価の方法を学术界には受容可能にし、外部のものには受容可能でないものとするを促進した評価の動きの失敗は、学术界が学部教育の評価の比較可能な方法に賛同するのかという実際の疑問を提議する。

これらの疑いにもかかわらず、2つの結論は明らかであるように見える。一つは、学术界のリーダーは州の政策決定者に教育者こそが学部教育の質を評価できるということを納得させるだろうが、政府や議会はそれが実施不可能という答を受け入れはしないだろう。もう一つは、納税者は高等教育を除いた活動だけにパフォーマンスは重要であるという提案は決して受け入れそうもない。パフォーマンスは公立高等教育でも重要である。実際の問題は、学部教育の質は何であるかを提議するために学术界が動くか、それを外部に任せてしまうのかということである。

参考文献

Association of American Colleges. *Integrity in the College Curriculum: A Report to the Academic Community*. The Findings and Recommendations of the Project on Redefining the Meaning and Purpose of Baccalaureate Degrees. Washington, DC.: Association of American Colleges, 1985

Astin, A. W. *Achieving Educational Excellence*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1985.

Banta, T. W. and Borden, V. M. H. "Performance Indicators for Accountability and Improvement.," in *Using Performance Indicators to Guide Strategic Decision Making*. New Directions for Institutional Research, no 82. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1994.

Bennett, W. *To Reclaim a Legacy: A Report on the Humanities in Higher Education*. Washington, DC.: National Endowment for Humanities in Higher Education, 1986.

- Birnbaum, R. (ed.). ASHE Reader in Organization and Governance in Higher Education, Revised Edition. Lexington, MA.:Ginn Custom Publishing, 1984.
- Birnbaum, R. Management Fads in Higher Education: Where They Come From What They Do, Why They Fail. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 2000.
- Bloom, A. The Closing of the American Mind. New York, NY: Simon and Schuster, 1987. (菅野盾樹・訳 『アメリカン・マインドの終焉 : 文化と教育の危機』 みすず書房, 1988年)
- Blumenstyk, G. "Florida Bill Offers Campuses Fiscal Autonomy in Return for Accountability," The Chronicle of Higher education 37 no. 32 (April 24, 1991): A-22-23.
- Boyer, C. Assessment and Outcomes Measurement- A View from the States: Highlights of a New ECS Survey and Individual State Profiles. Education Commission of the States. Boulder, CO: ECS, 1987.
- Burke, J. C. and Minassians, H. Reporting Higher Education Results: Missing Links in the Performance Chain. Forthcoming. New Directions For Institutional Research. San Francisco CA: Jossey Bass.
- Burke, J. C. and Associates. Funding Public Higher Education For Performance: Popularity, Problems, and Prospects. Albany, NY.: The Rockefeller Institute, 2002.
- Burke, J. C. and Minassians, H. Linking State Resources to Campus Results: From Fad to Trend. The Fifth Annual Survey (2001). Albany, NY.: The Rockefeller Institute, 2001.
- Burke, J. C., Rosen, J., Minassians, H., and Lessard, T. Performance Funding and Budgeting: An Emerging Merger? The Fourth Annual Survey (2000) Albany, NY.: The Rockefeller Institute, 2000.
- Burke, J. C. and Modarresi, S. Performance Funding and Budgeting: Popularity and Volatility The Third Annual Survey. Albany, NY: Rockefeller Institute, 1999.
- Burke, J. C. "The Assessment Anomaly: If Everyone s Doing It, Why Isn t More Getting Done," Assessment Update July-August 1999, 11 (3), 3, 14-15.
- Burke, J. C. Managing Budgets in Trying Times: Did Practices Follow Principles? Albany, NY.: The Rockefeller Institute of Government, 1998.
- Burke, J. C. and Serban, A. M. Performance Funding for Public Higher Education Fad or Trend? New Directions For Institutional Research, No 97. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1998.
- Cheney, L. Humanities in America: A Report to the President, the Congress, and the American People. Washington, DC.: National Endowment for the Humanities, 1988.
- Christal, M. E. State Survey on Performance Measures: 1996-97. Denver, CO.: State Higher Education Officers, 1998.
- Cohen, M. and March, J. D. Leadership and Ambiguity. New York, NY.: McGraw-Hill, 1974.
- El-Khawas, E. Campus Trends Survey. Washington, DC.: American Council on Education, June 1995.
- El-Khawas, E. Campus Trends Survey. Washington, DC.: American Council on Education, June 1991.
- Ewell, P. Information on Student Outcomes: How to Get It and How to Use It. Bolder. Boulder, CO.: National Center for Higher Education Management Systems, 1983.

Gold, S. D. *The Fiscal Crisis of the States: Lessons for the Future*. Washington, DC.: Georgetown University Press, 1995.

Hammer, M. and Champy, J. *Reengineering the Corporation: A Manifesto For Business Revolution*. New York, NY.: HarperCollins, 1993. (野中郁次郎・監訳 『リエンジニアリング革命：企業を根本から変える業務革新』 日本経済新聞社, 1993年)

Hines, E. R. *State Higher Education Appropriations 1992-93*. Denver, CO.: State Higher Education Executive Officers, 1993.

Keller, G. "Managing in Tomorrow s Academic Environment," in Timothy R. Sanford, *Preparing for the Information Needs of the Twenty-First Century*. No 85, San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1995: 59-64.

Keller, G. "Managing in Tomorrow s Academic Environment," in Timothy R. Sanford, (ed.), *Preparing for the Information Needs of the Twenty-First Century*. No 85, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1995

Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, NY.: Harper Collins, 1995.

Layzell, D. T. and Caruthers, J. K. *Performance Funding at the State Level: Trends and Prospects*. Paper presented to the 1995 Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education, Orlando, FL, November 2, 1995.

Lenth, C. "The Context and Policy Requisites of National Postsecondary Assessment," *Journal of General Education*, 1993, 42, no.1, 9-32.

Lively, K. "Accountability of Colleges Gets Renewed Scrutiny From State Officials," *Chronicle of Higher Education*, September 2, 1992.

McGuinness, A. C. "Prospects for State-Higher Education Relations: A Decade of Grinding Tensions," in Timothy R. Sanford (ed.), *Preparing for the Information Needs of the Twenty-First Century*. *New Directions for Institutional Research*, No 85. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1995, 33-45.

McKeown-Moat, M. P. *State Funding Formulas for Public Four-Year Institutions*. Denver, CO.: State Higher Education Executive Officers, 1996.

The National Center for Public Policy and Higher Education. *Measuring Up 2000: A State-by-State Report Card on Higher Education*. San Jose, CA.: The National Center for Public Policy and Higher Education, 2000.

National Commission on Excellence in Education. *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, 1983.

Nettles, M. T. Cole, J. J. and Sharp, S. *Benchmarking Assessment: Assessment of Teaching and Learning*. Ann Arbor, MI, National Center for Postsecondary Improvement, May, 1997.

North Dakota University System. *Creating a University System for the 21st Century: 1st Annual Accountability Measures Report*. December 2001, p. 1.

Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Reading, MA.: Addison-Wesley, 1992. (高地高司・訳 『行政革命』 日本能率協会マネジメントセンター, 1995年)

Ponton, M. K. *Birnbaum s Model of the Collegial Institution*. Washington, DC.: Virginia, 1996. (ED 422 786).

Ruppert, S. S. Focus on the Customer: A New Approach To State-Level Accountability Reporting And Processes for Higher Education. Denver, CO.: State Higher Education Executive Officers, 1998.

Serban, A. M. "Performance Funding for Public Higher Education: Views of Stakeholders," in Burke, Joseph C. and Serban, Andreea M., Performance Funding and Budgeting for Public Higher Education: Current Status and Future Prospects. Albany, NY: The Rockefeller Institute, 1997.

Southern Regional Education Board. Linking Higher Education Performance Indicators to Goals. Atlanta GA: SREB, 2000.

Study Group on the Conditions of Excellence in Higher Education. Involvement in Learning: Realizing the Potential of American Higher Education. Washington, D.C.; National Institute of Higher Education, 1994.

Weick, K. E. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems," Administrative Science Quarterly, March 1976, 21, 1, 1-19.

Wingspread Group. An American Imperative: Higher Expectation for Higher Education. An Open Letter to those Concerned about the American Future. Racine, WI: Wingspread Group on Higher Education, 1993.

[ABSTRACT]

The New Accountability For Public Higher Education From Regulation To Results

Joseph C. Burke¹

The 1990s in the United States saw a shift in accountability for higher education. It moved from accounting for resources to accounting for results. By 2001, 40 of the 50 states had programs reporting the results of public colleges and universities on priority indicators, 27 considered campus results in budget allocation, and 19 tied funding specifically to institutional performance. Despite this emphasis on accomplishments, *Measuring Up 2000*, published by the National Center for Public Policy and Higher Education, gave most of the states only mediocre grades for the performance of their higher education systems.

This paper answers the question of why so much reporting, budgeting, and funding of performance produced only mediocre results. First, each of these efforts represented separate and segregated initiatives with little or no coordination. Second, they lacked a limited set of common indicators at the state and institutional levels that would allow policy makers trace the sources of successes and shortcomings. Third, they failed to reach the internal units of institutions really responsible for performance – the academic departments. This paper proposes a set of core indicators that would allow policy makers to measure higher education performance up and down the performance chain. It also suggests the characteristics of effective performance reporting at the national, state, and institutional levels.

¹ Director, Higher Education Program, Rockefeller Institute of Government