

ニュージーランドにおける 高等教育ファンディングの改革

- 比較評価の視点から見た改革のデザインと日本への示唆 -

水 田 健 輔

目 次

1. はじめに
2. NZの高等教育セクター改革
3. Salmi & Hauptmanの機関補助スキーム分類
4. NZの機関補助改革のデザイン分析
5. 日本への示唆

ニュージーランドにおける 高等教育ファンディングの改革**

- 比較評価の視点から見た改革のデザインと日本への示唆 -

水田 健輔*

Recent Reforms in Public Funding Schemes
for Tertiary Education Organizations in New Zealand
Their Characteristics of Design from the Perspective of Comparative Evaluation
and Implications to Japanese Higher Education Sector

Kensuke Mizuta

1. はじめに

高等教育機関に対する資源配分メカニズムには、透明性や公平性といった配分プロセスが持つべき特性とともに、機関運営における効率性や生産性の向上、さらには教育の品質や国際的な研究競争力の強化といった政策目的との整合性が求められることになる。しかし、世界各国で公的なファンディングを最適な形で行おうとする努力が続いているものの、その試みには一長一短があり、一つの解に収束することはない。Salmi and Hauptman (2006)におけるファンディングの分類は、このような世界的な試行錯誤の取り組みを伝統的なスキームと業績ベースの革新的スキームに分けた上で、その長所、短所、導入に際して必要とされる条件などをまとめ上げた労作と言える。

こうした世界的な動きに対して日本の高等教育財政も無縁ではない。特に国立大学法人については、運営費交付金の効率化に係る漸減と研究資金の競争的配分へのシフトや、2007年に入ってから政府の諸会議で議論されている「努力と成果」を反映した交付金配分方法の検討などはその顕著な例である。よって、日本の公的なファンディングが進むべき方向性を探る上でも、世界的に行われている実験の推移と結果を参考にするのが賢明と言える。

そこで本論では、2002年の教育法改正以降、高等教育ファンディングの大きな改革が進みつつあるニュージーランド(以下、「NZ」と略する)の事例を紹介し、その改革内容のデザインを世界各国の取り組みとの比較評価の中で検討するとともに、日本の今後の政策への示唆を考えていきたい。

* 国立大学財務・経営センター研究部准教授

** 本研究は、平成19年度科学研究費補助金・基盤研究(B)による研究成果の一部である(課題番号19330191)。

なお、NZを特に取り上げた理由は、伝統的スキームから業績ベースの革新的スキームへの転換がモデル的に推移しており、最新の改革が他国の教訓を踏まえたものになっていること、高等教育セクターの規模が学生数で491,000人(2006年度)と小規模であるものの、その構成は民間部門を含めて多様であり日本の参考になる点が多いこと、改革の評価を早期から実施している対応の早さなどを考慮したものである。また、本論が対象とする公的なファンディング・スキームは機関補助ベースのみとし、研究者補助や学生支援などは含めないものとする。

2. NZの高等教育セクター改革

本節では、1980年代以降におけるNZの高等教育セクター改革を振り返り、ファンディング・スキームの変化を確認する。

2.1 高等教育セクターの構成

NZの高等教育セクター(Tertiary Education Sector)は、中等教育卒業後の就学・訓練機会すべてを指しており、高等教育組織(Tertiary Education Organizations: TEOs)と呼ばれるプロバイダーには、次のような種類の機関が含まれている。

高等教育機関(Tertiary Education Institutions: TEIs)

(ア)大学(Universities): 学部および大学院レベルの教育と研究を担い、2006年度現在で全国に8大学がある。また、165,571人の学生が登録しており、フルタイム換算学生数(Equivalent Full-Time Students: EFTS)は124,990人となっている。

(イ)技術学院とポリテクニク(Institutes of Technology and Polytechnics: ITPs): 主に職業訓練に焦点を当てているが、多くのポリテクニクがサーティフィケートやディプロマなどの学位授与を行っており、研究活動(特に応用研究および技術分野の研究)も展開している。2006年度現在で全国に20機関あり、214,394人の学生が登録しており、EFTSは76,039人となっている。

(ウ)教育大学(Colleges of Education: CoEs): 幼児教育、義務教育および義務教育後の教育に関する教員養成や研究を行っている。ただし、近隣大学との合併が進み、2006年度にはNZ全体で2大学を残すのみとなっている。この2大学も2007年度当初にはすべて合併され、CoEsセクターは消滅する。ちなみに、2006年度現在で6,908人の学生が登録しており、EFTSは3,764人となっている。

(エ)ワナンガ(Wananga): マオリの伝統と習慣を基礎教育から大学院レベルの研究まで行っている機関。2006年度現在で全国に3機関あり、48,842人の学生が登録しており、EFTSは23,676人となっている。

民間訓練施設(Private Training Establishments: PTEs): 特化したニッチ領域の教育・訓練を担っている。2006年度現在で約900の登録施設があり、80,432人の学生が登録しており、EFTSは42,027人となっている。登録PTEsになるには、財務面、教育面、品質面およびマネジメント面

において政府の定める要件を満たしている必要がある。多くのPTEsはTEIsと同じように公的資金を受けて運営されている。

産業訓練組織 (Industry Training Organizations: ITOs) : 特定の産業または産業団体により設立された訓練機関であり、2005年末現在で38機関が存在する。産業訓練資金 (industry training fund) をとおして公的資金を受けるとともに、産業界からの資金提供を受けて運営されている。

その他 : 成人教育・コミュニティ教育プロバイダー (Adult and Community Education Providers: ACEs) や後期中等教育機関における高等教育コース (tertiary courses within senior secondary school) などがある。

2.2 高等教育セクター改革の経緯

2.2.1 2002年教育法改正までの改革

NZの高等教育セクターの改革は、1989年教育法 (Education Act 1989) の成立・施行をもとにした市場化の動きと新公共経営 (New Public Management: NPM) 的なガバナンスの導入として始まった。具体的な内容は、次の4つにまとめることができる。

第一は、中央政府における教育行政機関の再編である。教育部 (Department of Education) が教育省 (Ministry of Education) に改編され、教育省は政策立案機能に専念するものとされた。そして、政策の執行機能については、複数の独立行政法人 (crown entities) が設立され、分担することになった。高等教育セクターに関係する法人としては、ニュージーランド大学基準協会 (New Zealand Qualification Authority: NZQA)、教育訓練支援機構 (Education and Training Support Agency)、キャリア・サービス (Career Services) などが設立されている。

第二に、TEOsはすべて法人化され、それにともない、規制緩和と自治権の拡大が行われた。この改革により、大学以外の高等教育組織にも自治的運営を担う「評議会 (council)」が設置されている。そして、ポリテクニクや教育大学は、学位授与権を獲得し、資産管理、教育・研究活動、人事に関する一定の裁量権が与えられることになった。さらに大学においても、評議会を中心とする自律的な機関経営が求められ、ビジネス経営的な視点が重視されることとなった。

第三に、TEOsは、このような制度的自治権を有するとともに、アカウンタビリティ (説明責任) と情報公開に関する法的要求を課されることになった。具体的には、1989年教育法により、すべてのTEOsは、その広範なミッションとハイレベルの戦略を規定する「チャーター (charter)」を政府と交渉の上、策定することとなった。そして、チャーターが合意された後は、各機関自身がチャーターに沿った自立的な管理運営を行うこととなり、中央集権的な管理から解放されることになった。また、この自治権の拡大は、次に紹介するファンディング・システムの変更によっても強化されている。TEOsの最も主要なアカウンタビリティ (説明責任) ツールは、「年次報告書」であり会計検査院 (Office of Auditor General: OAG) もしくは民間監査機関により監査済みであることが必要である。内容に疑義のある場合には、国会に提出されることもある。さらに国会の教育・科学特別委員会 (Education and Science Select Committee) は、毎年、2~3のTEIsのレビューを行い、改善点を公表している。

第四に、ファンディング・システムの改革と授業料の導入が行われた。政府からの公的ファンディングは、EFTSに基づく一括助成システム (bulk funding system) として1991年に改正され、1992年から本格導入された (以下、「EFTS助成」と呼ぶ)。このEFTS助成は、教育、研究、投資、その他の経費を一括したもので、それを学内でどのように配分するかについては各組織の裁量に任された。ただし、TEOsのすべての経費がEFTS助成で賄える訳ではなく、授業料を徴収して補てんする必要があった。よって、1990年代にEFTS助成の段階的削減が実施されると、授業料は値上がりが続けた。ちなみに、1990年の平均年間授業料が120NZドルなのに対し、1999年には3,000NZドルまで上昇している。

しかし、こうした市場化の進展とNPM的ガバナンスの導入は、高等教育組織がEFTS助成を得るために顧客としての学生のニーズに関心をはらう反面、学生獲得競争の激化、教育内容の重複化や高等教育全体でのアンバランス (学生を獲得できる学部・専攻への偏り)、入学・卒業基準や教育水準の低下、広告・マーケティング費用の増大、長期的な組織運営見通しを立てることへの困難などをもたらし、問題が噴出した。また、EFTS単位の助成額が年率平均で2.8% (1991~1999年度) 削減される中、教職員数の抑制、授業料の値上げ、外部資金の確保に各組織は奔走することとなった。

しかし、1999年に国民党から労働党への政権交代が起こり、労働党のクラーク首相は、同年12月21日の国会演説において、高等教育における「競争モデル」の中止を宣言した。そして、2000年には高等教育諮問委員会 (Tertiary Education Advisory Commission: TEAC) が設置され、「共有ビジョンの形成」「システムの形成」「戦略の形成」「ファンディング体系の形成」という4つの報告書を提出している。一連の報告書で指摘されているのは、学生需要を基盤とした競争システムの弊害であり、「競争」から「協同 (collaboration)」と「協力 (cooperation)」への方針転換を打ち出している。

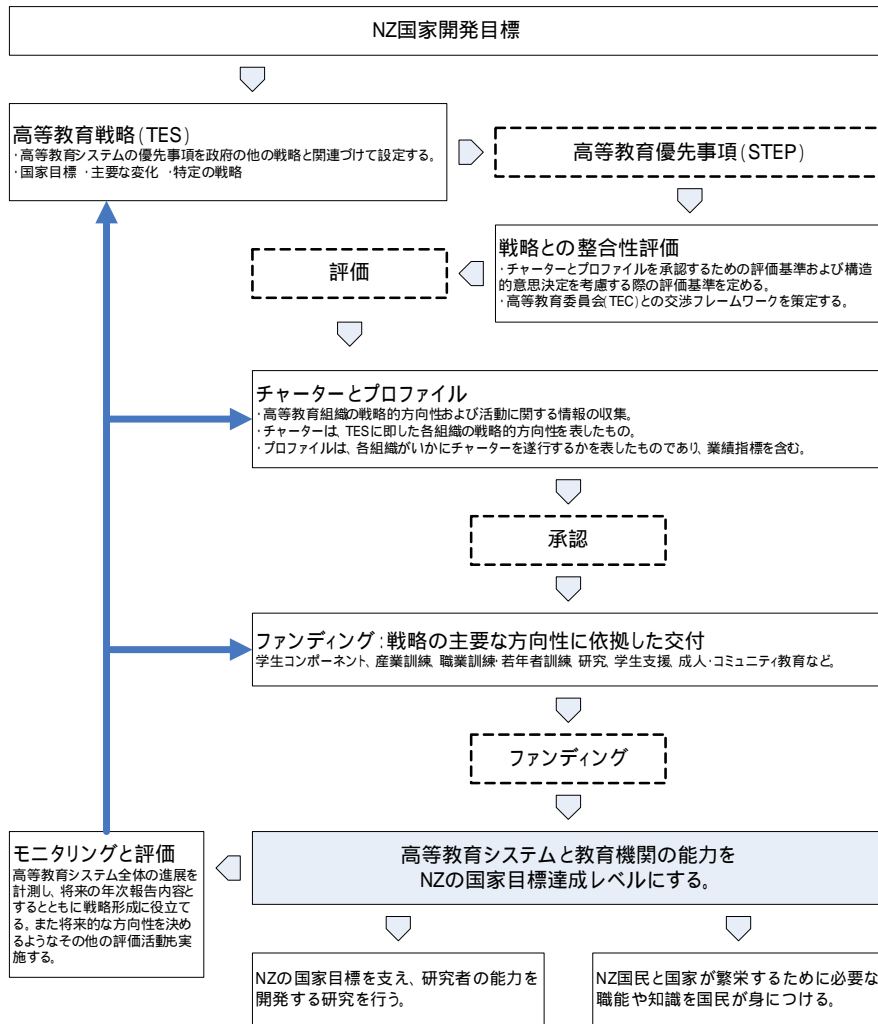
その後、2001年の教育法改正により、危機的状況にある (at-risk) TEIsに対して、政府が直接介入できる権利が与えられた。そして、2002年の教育法改正により、政府は「高等教育戦略 (Tertiary Education Strategy: TES)」を策定し、高等教育システムが国家の経済的、社会的な目標に対していかに貢献するかを示すことになった。そして、2003年度からは「高等教育優先事項 (Statement of Tertiary Education Priority: STEP)」を1~3年ごとに公表することとなり、TESに示されている戦略に沿って達成すべき短期目標を設定し、具体的な模範事例も紹介している。

TESやSTEPのような国家戦略を高等教育セクターに行き渡らせるために、チャーター・システムも強化された。具体的には、チャーターの中で各組織のミッションや戦略が政府のTESにどのように貢献するかを表すことが求められるようになった。また、2002年の改革により、高等教育組織は毎年「プロフィール (Profile)」と呼ばれる3年計画を策定し、チャーターをどのように完遂しようとしているか、そしてその教育・研究活動がどのように政府のTESに貢献するかを示すこととなった。

さらに、2003年には、高等教育委員会 (Tertiary Education Commission: TEC) が設立され、年間20億NZドルを超える政府のファンディングを管理するとともに、こうした国家戦略から個別教育組織の計画までを関連づけた新しいシステムの舵取りを担っている。なお、各TEOのチャーターは高等教育担当大臣 (Minister for Tertiary Education)、プロフィールはTECが承認することとなっている。

このように、2002年の教育法改正により高等教育組織は、TESを考慮することを求められることになったが、他の公共機関のように教育大臣が各組織に対して年次ベースで優先事項を明確に決定するという事は行われていない。つまり、政府と高等教育組織の関係には、制度的自治や学問的自由と公共資産の管理・監督の間の微妙なバランスが存在していると言える。

図 1 2002年の教育法改正後のN Z 高等教育システム



出典：Office of the Associate Minister of Education(2002)

2.2.2 2006年閣議決定による改革の次段階（高等教育投資システム）

2.2.1で経緯を紹介した改革は、2006年に大規模な見直しがかかり、次段階へと移行することとなった。具体的には、同年7月および11月の閣議決定に基づいて、2008年当初から表1にあるような新しい形でNZの高等教育システムは運営されることになり、必要な法改正が実施される

(Cabinet Policy Committee 2006a, 2006b, 2006c, TEC 2007b)。NZ 政府は、この新しいシステムを「高等教育投資システム」(Tertiary Education Investment System) と呼んでおり、目標を定めてファンディングを行うシステム運営を「投資」という言葉で表している。

表 1 NZ 高等教育システム改革の次段階

TESとSTEPを廃止し、新たに単一の戦略文書 (TES/STEP) を政府は作成する。
 チャーターとプロフィールを廃止し、新たに単一の投資計画 (Investment Plan) をTEOsは作成する(期間は 3 年)、ファンディングの対象期間を投資計画に合わせて 3 年間とする。
 TEOsに対する最大のファンディング・スキームである「学生コンポーネント資金」を「学生達成度コンポーネント」と「TEOコンポーネント」に 2 分割し、他のファンディング・スキームも再編する。
 TECのファンディングを受けるTEOsは、アウトカムやアウトカムに影響する主要プロセス、規制に対する準拠などを自己診断した上で、その診断内容・結果について外部の承認を受けなければならない。また、TECはTEOsの業績達成度を主要業績指標の設定・監視をもとにモニタリングする。

表 1 の と については、戦略管理ツールの簡素化により高等教育システム全体のコンプライアンス・コストを低減し、高等教育担当大臣とTECの管理負荷を下げ、透明性を向上させることを目的としている。まず の戦略文書については、経過措置としてすでに新しいTES 2007/12がSTEP 2008/10を組み込んだ形で発表されており (Office of Minister for Tertiary Education, 2007)、統一化が進んでいる (以下では、「TES/STEP」と表す)。次に の投資計画については、当面の移行期間中は 1 ~ 3 年の対象期間で承認することとされているが、承認機関はTEC単体となり、チャーターを承認していた高等教育大臣の権限がTECに移管される形となる。計画の内容はチャーターとプロフィールに比較すると大幅に簡素化され、次の 4 点がカバーされていればよいことになっている。

- a . 計画のコンテキスト (The Plan Context) : 政府の戦略的優先事項、利害関係者のニーズ、機関の能力開発ニーズなどに応えるために、各TEOが投資計画内でターゲットとする分野を設定。
- b . 3 年間の見通し (Three-Year Outlook) : 各TEOがニーズに対応するために、3 年間に成すべき変化のアウトラインを描く。この項目には、変化を起こすのに必要とされる能力の開発活動も含める。
- c . 活動の概要 (Summary of Activity) : 各TEOの業務実施計画量とそこで必要とされるファンディング総額。
- d . 主要業績指標 (Key Performance Indicators) : NZ 国内の高等教育ネットワークに対する貢献度の業績指標と目標値、および各TEOが投資計画において約束したその他のコミットメントに関する業績指標と目標値。

また、各TEOの投資計画策定を支援するため、TECは 3 年ごとに投資指針 (Investment Guidance)

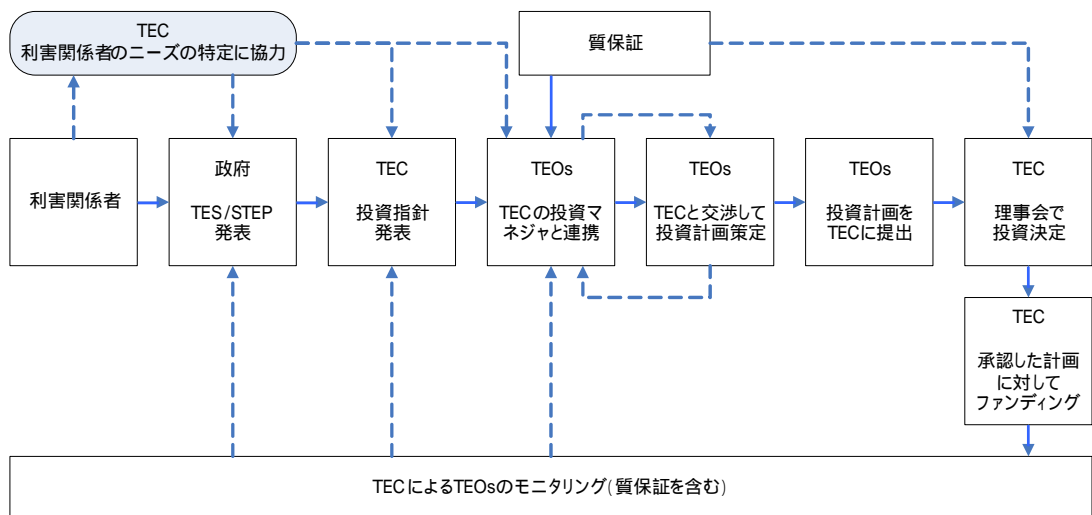
を発行する。その内容は、政府の高等教育戦略の方向性がTECの投資決定（TEOsの投資計画に対してファンディングの量を決めること）にどのような影響を及ぼしているかを説明するものであり、投資計画に盛り込まれるべき内容や投資決定の基準などの詳細も掲載されている。つまり、政府レベルの戦略とTEOsレベルの投資計画を結びつける役割を果たしている。

そして、表1の にあるとおり、TEOごとに3年間の投資計画に対応したファンディングの量が決定され、使用できる資源枠が設定される¹。つまり、この ~ の改革の本質は、「単年度・インプットベース・無制限積上げ」のシステムから「複数年度・アウトカムベース・制限枠付き」のシステムへの転換として性格づけることができる。その背景となる考え方も大きく変化しており、具体的には、既存のシステムが学生を顧客とみてその量的な獲得をファンディングと連動させた「市場型システム」であるのに対して、新しいシステムは投資計画で定めたアウトカムの達成度をファンディングと関係させる「目標管理型システム」となっている。よって、市場型発想によるEFTS助成も のように変更されることになった訳である（詳しくは、2.3.2で紹介する）。

最後に表1の であるが、質保証と業績モニタリングの取り組みがTECの投資決定にフィードバックされてマネジメント・サイクルが完結するように設計されている。

ちなみに、高等教育投資システムの構成と流れを図示すると、図2ようになる。

図2 NZ高等教育投資システム



出典：TEC(2007)

2.3 高等教育委員会（TEC）の設立と機関補助スキーム

2.3.1 高等教育委員会（TEC）

TECは、1989年教育法の2002年改正により2003年1月に設立された独立行政法人（crown entity）であり、職員数は約300人である。本部はウェリントンにあり、NZ全国に13の支局を持っている。

その機能については、教育法上に表2のように定義されている。

表2 TECの法律上の機能

<p>次のことをとおしてSTEPを有効なものとする：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ TEOsとチャーターについて交渉する。 ・ ファンディングを目的として、プロファイルを交渉し、承認する。 ・ TEOsにファンドの配分を行う。 ・ TEOsの能力を開発する。 <p>教育大臣に対し次のことについて助言する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ TESとSTEPについて。 ・ 高等教育セクター全般の活動とパフォーマンスについて。 ・ 調査、モニタリング、または評価の結果から導かれたあらゆる政策的含意について。 <p>政策・施策に関する調査、モニタリングおよび評価を指揮する。</p> <p>TESおよびSTEPと関連した総合的な到達度を評価する目的で、TEOsのプロファイルに対するパフォーマンスをモニタリングする。</p>

つまり、TECはTEOsに対する公的ファンディングの配分機関であり、教育大臣に対する政策助言機関でもある。ファンディングにあたっては、各TEOのプロファイルの内容が国家戦略に沿った目標設定を行っているかどうかをチェックし、承認する。また、プロファイルに定めたパフォーマンスが達成されているかどうかのモニタリングも実施している。ただし、2.2.2で紹介したとおり、2008年からはTEOsが作成した投資計画を承認し、3年間の中期的な枠組みでファンディングの所要量を配分する権限が与えられる。

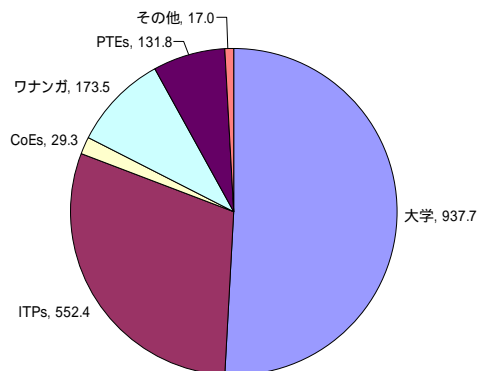
TECのファンディング規模は、2005年度で24億8,210万NZドルに上り、そのスキームは多岐にわたっている。その中で金額的に最も大きな位置づけを担っているのがEFTS助成である学生コンポーネント資金（Student Component Funding）であり、また革新的なスキームとして改革の主軸となっているのが業績ベース研究資金（Performance-Based Research Fund: PBRF）である。

2.3.2 主要な機関補助スキーム

2.3.2.1 学生コンポーネント資金

TECの提供しているファンディングの中でも最大のものであり、2005年度で18億4,169万NZドルがTEOsに配分されている。配分の基礎がEFTSであるため、1989年教育法によって導入された市場化の仕組みから、実質的にほとんど変わっていない。ちなみに2005年度のTEO種別の配分先構成は図3のようになっている。

図3 学生コンポーネント資金の配分先（単位：百万NZドル）



出典：TEC(2006b)

しかし、2.2.2で紹介したとおり、2006年に新しいファンディング・メカニズムの導入が発表され、学生コンポーネント資金は、以下の2つのコンポーネントに再編される。

学生達成度コンポーネント（Students Achievement Component）

プログラムの性質、教育・学習の量、学生の性質を考慮する。量的基準については各コースへの参加学生数と既存の単位数システムをベースとする。学生数については、入学登録時とコースの途中の2度計測し、より正確な需要を把握するとしている。なお、学生達成度コンポーネントの財源として、現行の学生コンポーネント資金のほとんどが引き継がれることになる。

TEOコンポーネント（TEO Component）

コア・コンポーネントと戦略ファンドの2つに分かれている。前者は各TEOの役割や特徴的な貢献に関するコストを支援するもの、後者は各TEOのイノベーションの促進（企画競争ベース）や大規模改編のコストを支援するものとされている。なお、TEOコンポーネントの財源については、既存の学生コンポーネント資金の一部と既存の6つの機関補助スキーム²が組み入れられる他、2.3.2.2で紹介する業績ベース研究資金（PBRF）も編入されることになった。

この2つのコンポーネントの比率については、学生達成度コンポーネントが70%、TEOコンポーネントが30%とされているが、各TEO単体ベースでこの比率が適用される訳ではなく、大学、ITPs、ワナंगाなどのサブ・セクターの総計に適用されることになっている（PTEsとその他については、最小限の配分が考慮されている）。

2.3.2.2 業績ベース研究資金 (PBRF)

PBRF導入の背景

1998年に政府は高等教育の見直しに関して白書を発表しており、その中で学生登録数に基づくファンディングの欠点を論じ、業績ベースのモデルを提案している。白書で提案された新しいシステムは2つのパートからなり、1つは「研究トップアップ (research top-ups)」と呼ばれるもので、学士またはそれ以上の研究学位(修士・博士)の学生数に応じて、基盤的な教育助成 (tuition subsidy) に積み上げる形で配分されるものである (研究分野ごとに異なる必要コストに基づいてウェイトづけがなされる)。もう1つが「競争的研究資金 (contestable research fund)」であり、研究の質をベースに配分されるものである。当初は2,000万NZドルほどの少額から開始し、最終的には研究トップアップをなくして、こちらをメインにする構想が示されていた。しかし、研究トップアップは2000年度に導入されたものの、競争的研究資金の導入は見送られた。

その後、高等教育諮問委員会 (TEAC) が2001年に発表したレポート「ファンディング体系の形成」において、研究業績をファンディングにリンクさせることが研究の卓越性を強化するために必要であるとして推奨された。この提言がPBRF導入の直接のきっかけとなっている。そして、2002年にPBRFワーキング・グループがPBRFの目的を明確にし、TECが次の6点にまとめて2004年に公表している。

- a. 研究の平均的品質を向上させる。
- b. 学部および大学院の教育を支え続けることを確実なものにする。
- c. 大学院生や新しい研究者に対してファンディングが利用可能であることを保証する。
- d. 研究成果に関する公表情報の質を向上させる。
- e. すべての学位に対して広く研究支援を行うことを邪魔するような、あるいは新しい研究者のアクセスを阻むような、不当なファンディングの集中を防ぐ。
- f. 高等教育セクターにおける既存の研究の強みを補強する。

なお、TEACのレポートによれば、NZの研究者の生産性 (研究者当たりの論文数や研究資金当たりの論文数) は世界標準に照らしても高い位置にあるが、1990年代後半に入ってから横ばいの状態となっている。理由としては、ファンディングの削減や学生 - 教員比率の上昇などが挙げられている。この点をデータから見てみると、NZの6つの大学³のフルタイム換算 (FTE) アカデミック・スタッフ当たりの研究成果は、1998年の3.1から2001年の2.9へと低下している。

また、PBRFワーキング・グループの2002年のレポートでは、研究学位修了要素が生み出すファンディングが比較的高い割合を占める制度設計を行うことで、高等教育機関に学生をより多く修了させるシグナルとなる点や、NZの研究学位プログラムの修了割合が少々低めであり、選抜の高度化により改善を図る余地がある点が指摘されている。この点についてワーキング・グループは具体的な数値を示していないが、1998年入学者の7年目の修了割合について博士課程が41%、修士課程が58%、学士課程が47%というデータが教育省の公表数値として存在する。博士課程の修了割合が他

の学位に比較して低くなっているが、これは英国の59%(1996年度入学者)やオーストラリアの53%(1992年入学者)など国際的に比較しても低い数値となっており、ワーキング・グループの指摘を裏づけるかたちとなっている。

なお、上記を背景にして2003年度にPBRFは導入され、その規模は2005年度現在で8,655万NZドルとなっているが、2010年度までに2億5,000万NZドルを超えるとみられている。

PBRFの特徴

PBRFの設計にあたっては、英国の研究評価(Research Assessment Exercise: RAE)や香港のRAEを参考としている。英国のRAEについては、評価対象を選択された研究者グループの研究としていて、多大なコンプライアンス・コストを生じており、教育と研究の分離が行われている点に特徴がある。香港RAEについては、有資格のスタッフすべてが評価の対象となっているものの、評価単位はグループ化されており、これも多大なコンプライアンス・コストを生じている。

これに対して、PBRFの評価単位は個人であり、教育と研究の両面で貢献しているスタッフはもとより、研究専任スタッフおよび教育専任スタッフも対象としている点に特徴がある。

PBRFの仕組み

PBRFは、高等教育セクターの卓越した研究を強化し、報いることを目的としている。そして、活気のある、高品質の研究活動から良い影響を受けた環境の中で教育が実施されることを保証しようとしている。つまり、研究と教育のシナジー効果を狙った助成システムである。

ファンディングの仕組みについては、次のa～cの3つの要素から成っている。

a．個人スタッフの研究記録の品質評価：60%

教育または研究、あるいはその両方に対して貢献実績のある有資格スタッフが評価対象となる。各個人スタッフは自己の業績をまとめた証拠ポートフォリオ(evidence portfolio)を作成し、スタッフの所属する高等教育組織(TEOs)はそのポートフォリオの正確性を点検する。確認されたポートフォリオは、高等教育委員会(TEC)に提出され、ピアレビュー・パネル(peer review panel)が組織される。

ピアレビュー・パネルは、次の3つの評価を各個人に対して行う。

- 研究成果の品質(70%)：出版物、ジャーナル掲載論文、書籍、その他の成果物が対象となる。2006年度評価の実例をとると、自己評価として優れているとみなすもの4点以内とそれ以外の業績30点以内(合計34点以内)を提示することができる。
- ピア評価(15%)：表彰記録、受賞記録、引用記録、その他自己の業績が及ぼした影響を証明するものが対象となる。2006年度評価の実例をとると、該当するもの30点以内を提示することができる。
- 研究環境への貢献(15%)：学生指導、研究補助金の獲得、他の研究機関との交流(補助金申請の評価業務やコンファランスの組織など)といったものが対象となる。2006年度

評価の実例をとると、該当するもの30点以内を提示することができる。

このスキームについては、2006年度評価の開始に先立ち2年前にレビューされたが、上記のウェイトづけは大変適切なものとされた。

そして、個人の記録については、A、B、C、またはRの4段階でレイティングされる。その際、キャリアの浅い個人に対しては別途考慮がなされる（NE評価）。レイティングの判断基準と2003年度評価の分布については、表3のようになっている。

表3 品質評価カテゴリーの基準

品質	基準	分布
A	高度にオリジナルまたは革新的な研究であり、その領域で最高位の評価を受け、学会でも国際的に評価されているもの。	5%
B	オリジナルまたは革新的な研究であり、N Z その他で認められ、学会でも所属機関を越えて評価されているもの。	23%
C	既存の研究手法の標準的な適用であり、ピアによってしっかりした研究基盤と認められたもの。	31%
R	Cの基準に至らないもの。	41%

2006年度の評価では、経験の浅い研究者を対象としたC（NE）とR（NE）という2つの新しいカテゴリーが加わった（NE: New and Emerging）。
出典：Smart（2006）

なお、ピアレビューは6年ごとに実施され、直近6年間の個人記録が評価の対象となる。2003年度が第一回目のフル・ラウンド評価であり、2006年度は第二回目の部分評価ラウンドに当たっている。次回のフル・ラウンド評価は2012年度である。

b．研究学位授与数：25%

ファンディングは毎年計算され、直近3年間の加重移動平均値がもとになる。ウェイトについては、3年前が15%、2年前が35%、前年が50%となっている。

c．外部研究収入：15%

ファンディングは毎年計算され、直近3年間の加重移動平均値がもとになる。ウェイトについては、3年前が15%、2年前が35%、前年が50%となっている。

なお、aの品質評価によるPBRFの配分方法については、A = 5、B = 3、C = 1、R = 0でウェイト付けし、各TEOに所属する研究者の点数の合計値を計算する。そして、N ZのPBRF有資格組織の総合計点数に占める個別TEOの点数のシェアを計算し、そのシェアに基づいてPBRFが配分されることになる。また、25%を占めるbの研究学位授与数要素、15%を占める外部研究収入要素についても、各TEOが全N Zに占めるシェアに基づいてPBRFは配分される。

PBRFの制度的インセンティブ

PBRFのもとでは、品質の高い研究を行っている研究者を多く抱えているTEOsに大きな財務的インセンティブがある。2006年度にPBRFがフルに導入されたと仮定して、A～Rのカテゴリーの研究者が年間に幾らのファンディングを獲得することが出来るかを試算したのが表4である。研究テーマによって所要コストが異なるため（例えば、エンジニアリング系は高コスト）、コストのカテゴリーを3段階に分けている。例えば、高コストの研究テーマを持っているAカテゴリーの研究者は、年間73,770NZドルのPBRFを獲得することになる。逆にRカテゴリーの研究者は、全くPBRFを稼ぐことができない。こうしてTEOsには、研究の質を高めるための強いインセンティブが働くことになる。

表4 品質カテゴリー・コストカテゴリー別のPBRF獲得額見積

品質	高コスト	中コスト	低コスト
A	73,770NZドル	59,016NZドル	29,508NZドル
B	44,262NZドル	35,410NZドル	17,705NZドル
C	14,754NZドル	11,803NZドル	5,902NZドル
R	0 NZドル	0 NZドル	0 NZドル

出典：Smart(2006)

また、PBRFは、研究学位プログラムの修了者（大学院学生の学位授与）を増加させる強いインセンティブを生み出す。例えば、2000年度に博士課程に入学した学生は、2003年度に無事博士号を授与されても、プログラムを修了できなくても、研究トップアップによるファンディングでは、受け取る金額に違いはない。しかし、もし同じ学生がPBRFシステムのもとで就学していた場合には、Smart（2006）の試算によると、博士号を授与された学生は、修了できなかった学生の2.4～4.8倍の政府資金を獲得することになる（少数民族に属しているかどうかやコスト・カテゴリーによって異なる）。

3. Salmi & Hauptmanの機関補助スキーム分類

本節では、第2節で紹介したNZにおける高等教育ファンディング改革のデザインを分析するためのフレームワークを提示する。具体的には、Salmi and Hauptman（2006）が高等教育における資源配分メカニズムを国際比較するために使用した分類を用いて、機関補助スキームのデザインを分析するフレームワークを作成する。

もともなるSalmi and Hauptman（2006）の分類を概観してみると、高等教育における公的なファンディングを機関直接補助と家計・学生支援/間接補助の2種類に分けた上で、前者を伝統的スキームと業績ベースの革新的スキームに分類し、研究資金の配分メカニズムは別途検討されている（表

5) 特にファンディング・スキームに期待される政策目的を表6の7項目にまとめ、各スキームがそれぞれの政策目的に対してプラスの効果を持つか、マイナスの効果が危惧されるかをまとめている。本論は機関補助を対象とした論考であるため、3.1～3.3で直接補助の伝統的スキーム、革新的スキーム、研究資金配分の分類を詳しく検討した上で、3.4でその再整理を行いながら分析フレームワークを完成させる。

表5 Salmi and Hauptmanのファンディング分類

機関直接補助		家計・学生支援 / 間接補助	
伝統的スキーム	業績ベース・スキーム	バウチャー	学生補助 / ローン
交渉型予算制度 機関・用途指定型資金 ファンディング・フォーミュラ	業績契約 一部業績連動型配分 競争的資金 成果連動型配分	需要サイド・バウチャー	補助金 / 奨学金 税額控除 奨学ローン
研究資金			
教育・研究一体型配分 ピアレビューに基づくプロジェクト補助 ブロック補助			

表6 ファンディング・スキームに期待される政策目的

高等教育へのアクセス・レベルの向上
高等教育へのアクセスの公平性の改善
生涯学習の促進
民間セクターの拡大
高等教育の品質と適切性の改善
コストの抑制
スループットの改善

3.1 伝統的機関補助スキーム

伝統的スキームについては、交渉型予算制度、機関・用途指定型資金、ファンディング・フォーミュラの3種類の資源配分メカニズムが位置づけられている。

交渉型予算制度 (Negotiated or ad hoc budgets)

政府と高等教育機関が交渉プロセスを経て予算額を決定する、最も伝統的な手法である。ファンディングのレベルは、主に過去のトレンドをベースにして決定される。配分に当たっては、項目予算 (Line-item budgets) とブロック補助金 (Block grants) の2種類の形があり、機関側に用途の裁量を付与した後者の方がより先進的な印象がある。しかし、Salmi and Hauptmanは、オーストラリアが高等教育へのファンディング・レベル引き上げる条件として、ブロック補助金を項目予算に戻した例を挙げた上で、ブロック補助金についても公的ファンディングである以上、法規制の適切な準

備が必要である点を強調している。

なお、政策目的への効果については、交渉をとおしたコストの抑制に対して一定のプラス効果があるものの、アクセスや公平性の改善に役立つ制度的特徴がなく、また業績の要素が客観的基準として組み込まれていないことからスループットの改善には結びつかないとしている。

機関・使途指定型資金 (Categorical or earmarked funds)

特別な目的のために、特定の機関（または機関グループ）に資金提供がなされるものである。過去の資金提供不足を補正するために、特定の地域や学生のために設置されることも多いが、Salmi and Hauptmanによれば、このタイプの資金は、経常的な支出よりも施設・設備の需要に基づく投資プロジェクト資金の配分に適している。さらに資金配分の効果が大学や学生の枠組みから出て、コミュニティにスピルオーバーするようなケースにも有効である。

ただし、ファンディングの効果が交付対象機関にしか現われないため、政策目的の遂行には自ずと限界が生じる。資金配分の適切性の向上は期待されるものの、その他の効果はほとんど期待できない。むしろ、透明性や客観性の面から、破綻するリスクが最も大きなスキームであるとしている。

ファンディング・フォーミュラ (Funding formulas)

歴史的な方向性としては、世界中の多くの国で、交渉型予算制度や機関・使途指定型資金からファンディング・フォーミュラの採用へと移行している。特に経常的な支出に対する機関補助金額を決定するツールとしてフォーミュラは主要な位置を占めている。Salmi and Hauptmanは、フォーミュラをその主要決定ファクターにより、次の4種類に分類している。一つ目は、インプットベースのものであり、主要なファクターが学生数や教職員数に依存するものである。NZの学生コンポーネント資金は、この分類を代表する需要志向フォーミュラとされている。二つ目、学生当たりのユニットコストをベースとするものであり、用いられるコストには実コスト、平均コスト、標準コストの3種類がある。標準コストを使用したフォーミュラの代表格が、HEFCE (Higher Education Funding Council for England) の経常費補助金であるとしている。三つ目が、国家目標や地域の優先事項によりコストベースのファンディングを調整するプライオリティ・ベースのものである。イングランドにおける希少な専攻学科の学生数に応じた配分や、郵便番号により社会的地位が低いと判断された地域からの学生数に応じた追加配分などが例として取り上げられている。そして、最後に紹介されているのが、業績ベース項目を持つフォーミュラであり、学生の年次修了者数や学位授与数などを考慮したものである。伝統的スキームを業績ベースの革新的スキームに変換する過程で生まれる形態とも言える。

なお、政策目的に対する効果としては、標準コストをベースにしたフォーミュラについては、コストを標準規模に抑えようとするインセンティブが働くため、コスト抑制効果が期待されている。また、プライオリティ・ベースのフォーミュラについては、ファンディングの適切性の向上に結びつき、さらに業績ベースの項目を持つフォーミュラについては学生の修了率や学位授与数などのスループットの改善に大きな効果が予想されている。

また、フォーミュラの開発と維持を担当する組織が、特別に設置されているケースを検討している。具体的には、英国のHEFCEやNZのTECが、高等教育機関に対するファンディングから政治的圧力の影響を可能な限り取り除くために設置されたバッファ機関(Buffer Bodies)の代表として取り上げられている。

3.2 業績ベース機関補助スキーム

業績ベースの革新的な機関補助スキームについては、業績契約、一部業績連動型配分、競争的資金、成果連動型配分の4種類の資源配分メカニズムが位置づけられている。

業績契約 (Performance contracts)

原則として、政府(またはバッファ機関)と高等教育機関が交渉を行い、相互に同意した業績目標と必要なファンディングをリンクさせた合意事項を約束する形態を指している。業績ベースの4つのメカニズムの中では最も拘束性の強いものであり、政府やバッファ機関が契約の締結や強制に当たって強力な権限を持つ必要がある。業績契約の設計に当たっては、良い業績に対するインセンティブか目標未達成の場合のペナルティをビルトインすることがポイントであるが、実際にインセンティブ・システムとして運用していくのは至難であるとも評されている。このように難易度が高いこともあり、Salmi and Hauptmanは業績契約の政策的効果をあまり高く評価していない。実例としては、フランスが経常予算の3分の1から半分を業績契約に依っていることなどを挙げている。

一部業績連動型配分 (Performance set asides)

このスキームは、経常的支出に対するファンディングの一部を業績指標と連動させるものである。通常は、5%未満が業績ベースとなり、フォーミュラは使用しない。一般的なものとして、米国テネシー州で6%のファンディングが4つの基準と10の指標をもとに決定されている事例を挙げており、また業績指標が多すぎて失敗したサウスカロライナ州の取り組みも紹介されている。Salmi and Hauptmanは、伝統的な資源配分メカニズムに比較して競争原理を導入できる点は評価しているものの、どの程度の割合を業績連動にするかという意味決定が難しい点を指摘し、また業績指標の数を多くし過ぎないように注意を促している。政策的効果については、すべての側面であまり高く評価していない。

競争的資金 (Competitive funds)

典型的には、高等教育機関がプロジェクト提案を行い、透明性のある手続きと評価項目にしたがってピアレビューが実施され、プロジェクトが選考されるものである。Salmi and Hauptmanは、品質向上とイノベーションの促進には最適な手法であると評価している。そして、透明性さえ保てば、参加資格や選考基準が柔軟に変更できる点も利点として認めている。ただし、施設建設や改修に対するファンディングには、十分な資金が回らない可能性があるため、あまり向いていないとし、公平性と競争性を保証する堅固な管理体制が必要とされる点を強調している。さらに、多様な強み弱

みを持つ高等教育機関に対して、競争の土俵をどのように設定するかも問題になるとしている。よって、政策的効果については、品質と適切性の向上の面で大きな威力を発揮できると期待されている。

成果連動型配分 (Payments for results)

成果連動型配分の実施方法には、次の2種類がある。まず一つ目は、業績指標を経常的支出の算出フォーミュラに組み込む方法である。二つ目は、特定の学問分野や職業訓練に関して、年次修了者数や学位授与数当たりに応じたファンディングを行うものである。前者の例としては、英国やオランダなどの経常費補助において、年次修了者数や学位授与数がフォーミュラ上で考慮されるモデルを紹介している。また、後者については、米国やカナダのコミュニティ・カレッジにおいて民間企業の従業員訓練を請け負った際に、その成果に基づいた支払いがなされるシステムが事例として挙げられている。Salmi and Hauptmanは、このアプローチが最も市場的性格の濃いものであるため、市場システムの濫用(例、修了要件を意図的に低くして修了者の増加や学位の乱発を図るなど)を防止する必要性を示唆している。そして、政策的効果については、3.1の すでに指摘したとおり、スループットの改善に大きな期待が寄せられている。

3.3 研究資金配分スキーム

研究資金の機関補助については、教育・研究一体型配分、プロジェクト補助、ブロック補助の3形態に分類されている。

教育・研究一体型配分 (Instruction and research funded together)

キャンパス・ベースの研究費配分方法としては最も一般的なものであり、交渉型予算制度やファンディング・フォーミュラによって教育費と研究費を一体的に計算し、交付するものである。研究費の交付を管理する特別な組織を必要とせず、「教育と研究の統合」をファンディングの側面から支援するという利点がある。しかし、資金をどのように教育と研究に振り分けるかについては機関内部の裁量に委ねられるため、国家的目標や地域の優先事項とマッチしない配分がなされる恐れがある。その意味でSalmi and Hauptmanは、政策的効果をマイナスとしている。

プロジェクト補助 (Research project funding)

基本的には、3.2で分類した競争的資金と同一である。プロジェクト提案をピアレビューにより評価して、補助対象を選考するプロセスをとる。Salmi and Hauptmanは、研究の品質の維持・向上に有益であり、政治的圧力と切り離しながら国家目標等との整合化を図ることが出来る点を高く評価している。しかし、ピアの選考がマンネリ化すると、革新的なプロジェクト提案が選ばれなくなる恐れがあり、また予算プロセスの細分化が非効率を招く可能性も示唆している。よって、政策的効果については、品質と適切性の向上の面でプラスとしているが、コスト抑制の側面ではマイナスとなっている。

ブロック補助 (Block grant funding for research)

特定のプロジェクトを指定しない補助金であり、どのプロジェクトに幾ら配分するかは、交付先の機関内部やファカルティの裁量に委ねられる。このスキームについてSalmi and Hauptmanは、英国のRAE方式と卓越研究拠点方式 (centers of research excellence; 以下、「COE方式」と呼ぶ) の2種類に分けて紹介している。RAE方式については、2.3.2.2のPBRFの紹介でも簡単に触れたとおり、ファカルティの集団的研究能力に対する定期的なピアレビュー評価をもとにして補助金を交付するものであり、ブルースカイ・アプローチ (blue skies approach)⁴を支援、革新的な研究を生み出すための拠りどころとなっている。これに対してCOE方式は、ある研究分野に特化した機関に対して、コアの研究資金とは別途研究資金を補てんする形をとる。NZは、COE方式からRAE方式に移行しつつある国として紹介されている⁵。政策的効果については、RAE方式がイノベーションや創造性の発現に有効であり、COE方式は国家目標や地域ニーズに対する適合性の面で利点があるとされている。また、裁量性のある一定金額の中でやり繰りすることにより、コスト抑制などの内部効率性でも効果を発揮する可能性がある。

3.4 機関補助のデザイン分析フレームワーク

以上、3.1~3.3において、Salmi and Hauptman (2006) で紹介されている機関補助分類を検討した。その再整理を進めるに当たり、各スキームの利点と弱点・注意点を今一度まとめておくと、表7ようになる。

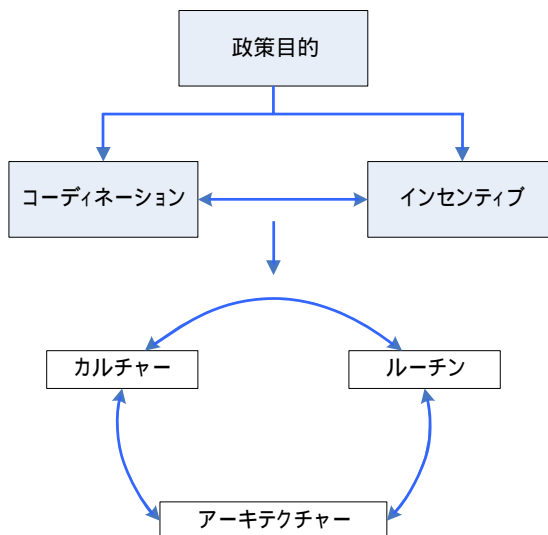
分析のフレームワークを作成するに当たっては、企業の組織構造分析の一手法であるARC分析 (Architecture-Routines-Culture Analysis) を参考に、内容を制度分析に拡張して使用することにした (Saloner, Shepard and Podolny, 2001, 邦訳81-145)。具体的には、各ファンディング・スキームを図4にあるような要素の構成で表現し、その特徴を相互比較する。

このフレームワークについて、さらに詳しく説明すると次のようになる。まず、各ファンディング・スキームは、それぞれ複合した政策目的を有しているが、その中で特に重点としているものを達成するために、機関の参加資格を絞ったり、使用する情報を目的に沿ったものにしたりという「コーディネーション」を行う。そして、機関にある誘因を与え、その方向性に行動するように仕向ける。これが「インセンティブ」である。つまり、ファンディングの本質は、コーディネーションとインセンティブの関係で見極めることができると考えたのがこのフレームワークの要諦である。その上で、制度設計の要素を、背景となる考え方(「カルチャー」)、定期的に行われる意思決定や評価行動(「ルーチン」)、ファンディングの決定プロセスや使用されるロジック(「アーキテクチャー」)の3つに分け、その相互作用として表している。

表7 機関補助スキームの利点と弱点・注意点

スキーム	利点	弱点・注意点	
伝統的スキーム	交渉型予算制度	<ul style="list-style-type: none"> 交渉をとおしたコスト抑制効果がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 交渉過程や決定根拠の透明性や客観性に欠ける。 品質向上の視点が無い。
	機関・使途指定型資金	<ul style="list-style-type: none"> 国や地域の目的に対して適切性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 交付対象機関にしか効果が現れない。 決定根拠について、透明性や客観性に欠ける場合、問題が大きい。
	ファンディング・フォーミュラ	<ul style="list-style-type: none"> 政治的圧力の影響を除きやすく、透明性と客観性がある。 平均コストや標準コストをベースとしたフォーミュラは、コスト抑制効果を持つ。 プライオリティ・ベースのフォーミュラは、国や地域の目的に対して適切性がある。 業績ベースのフォーミュラは、スループットの改善効果を持つ。 	<ul style="list-style-type: none"> ほとんどのフォーミュラが品質項目を考慮していないため、品質向上に役立てるには限界がある。 使用データの信頼性を確保するための管理体制が必要である。 業績ベースのフォーミュラは、量的な成果を安易に増加させる誘因が働くため、品質保証が課題である。
業績ベーススキーム	業績ベース全般（伝統的スキームとの比較）	<ul style="list-style-type: none"> より透明性がある。 政策目的とファンディングの間に強い関連づけがある。 アカウントビリティが強化される。 	<ul style="list-style-type: none"> 柔軟性に欠ける。 ファンディング・レベルが不安定である。 機関を一つの業績尺度で測るため多様性がなくなる。
	業績契約	<ul style="list-style-type: none"> コスト項目を業績目標に設定すれば、コスト節約を図ることができる可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 業績契約の締結や強制に当たり強力な権限が必要である。 インセンティブ・システムとして機能するように、実効的な報奨やペナルティをセットしておく必要がある。
	一部業績連動型配分	<ul style="list-style-type: none"> インプットベースのフォーミュラなどよりも、競争が激しくなる。 	<ul style="list-style-type: none"> どの程度の割合を業績に連動させるかという判断が難しい。 使用する業績指標が多くなり過ぎないように注意する必要がある。
	競争的資金	<ul style="list-style-type: none"> 品質向上とイノベーションの促進に最適である。 選考基準をとおして、国や地域の目的に対する適切性に配慮できる。 参加資格や選考基準を柔軟に変更することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 配分される資金量が不安定である（資本的支出財源には不向き）。 公平性と競争性を保証する管理体制が必要である。
	成果連動型配分	<ul style="list-style-type: none"> 最も市場的性格が強い。 スループットの改善に大きな効果を持つ。 コスト項目を業績目標に設定すれば、コスト節約を図ることができる可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 量的な成果を安易に増加させる誘因が働くため、品質保証が課題である。
研究資金	教育・研究一体型配分	<ul style="list-style-type: none"> 教育と研究の統合をファンディングの側面から支える。 	<ul style="list-style-type: none"> 国や地域の目的に対して適切な配分がなされない恐れがある。
	プロジェクト補助	<ul style="list-style-type: none"> 研究の品質を維持・向上できる。 プロジェクトの選定から政治的な影響力を排除し、品質や適切性の向上を図ることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ピアによる選考がマンネリ化すると革新的なプロジェクトが選ばれなくなる可能性がある。
	ブロック補助	<ul style="list-style-type: none"> RAE方式はイノベーションや創造性の発現に効果的である。 COE方式は、国や地域の目的に対して適切性を持たせることができる。 コスト抑制など内部効率化目的に対して一定の効果が期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> RAE方式は、評価に関する多額のコンプライアンス・コストが生じる。

図4 ファンディング・スキームの分析フレームワーク



政策目的：ファンディング・システムが達成すべき政策的な目的

コーディネーション：ファンディングの意思決定参加者、対象機関、意思決定に際して必要とされる情報、情報の開示状況、政治的中立性など

インセンティブ：ファンディングの対象機関が持つべき誘因、品質低下の可能性など

アーキテクチャー：ファンディング決定のメカニズム

ルーチン：ファンディング決定のためのイベントなど

カルチャー：ファンディングを司る価値観など

では、このフレームワーク（以下、「ARCフレームワーク」と呼ぶ）をSalmi and Hauptmanの分類に当てはめると、各スキームがどのように描かれるのか。それを示したのが図5 - 1 ~ 10であり、第4節でNZの機関補助改革を分析するに当たって、比較検討の雛形とする。

図5-1 交渉型予算制度

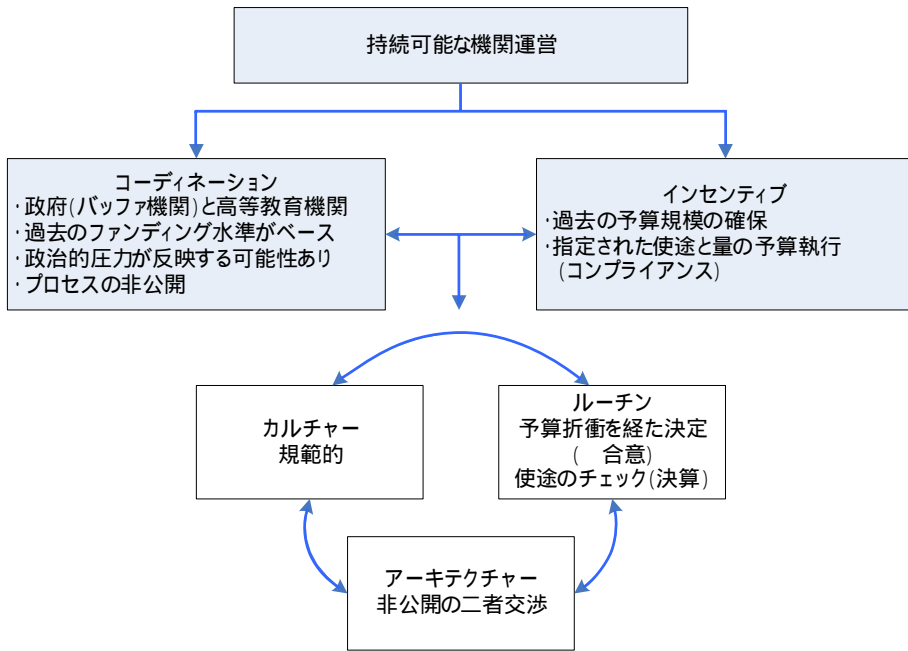


図5-2 機関・用途指定型資金

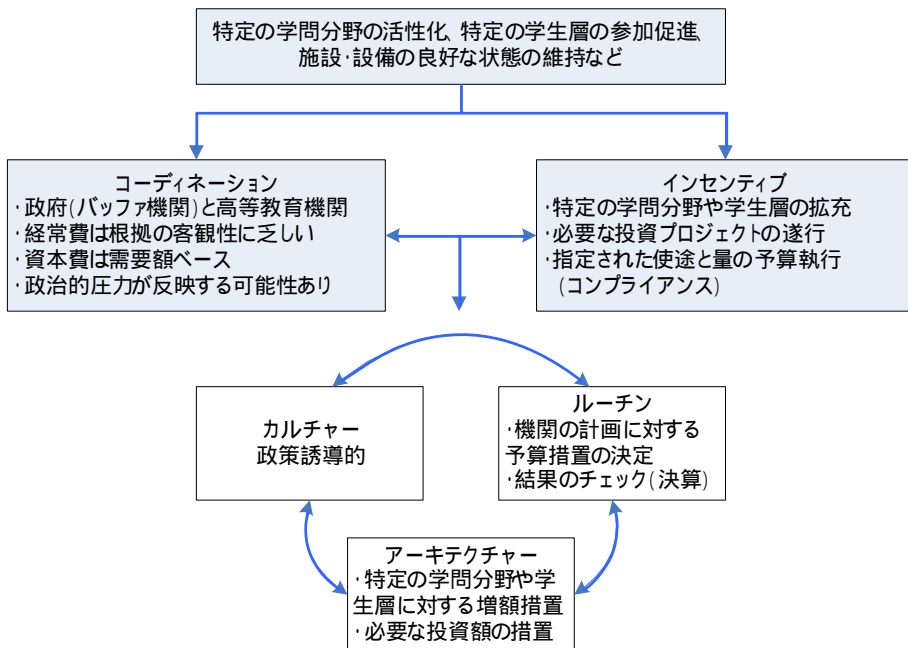


図5 - 3 ファンディング・フォーミュラ（標準コスト・ベース）

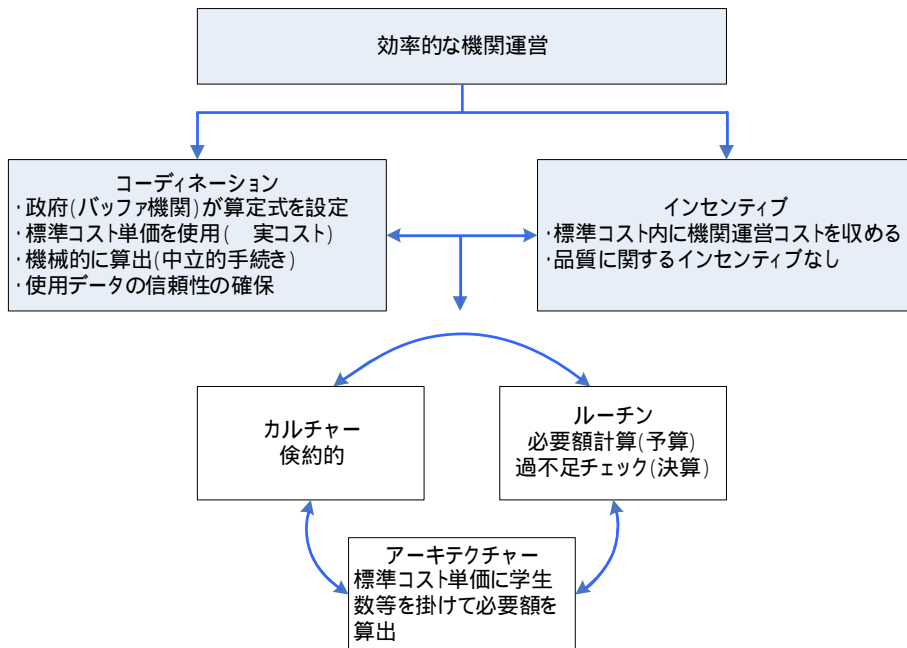


図5 - 4 業績契約

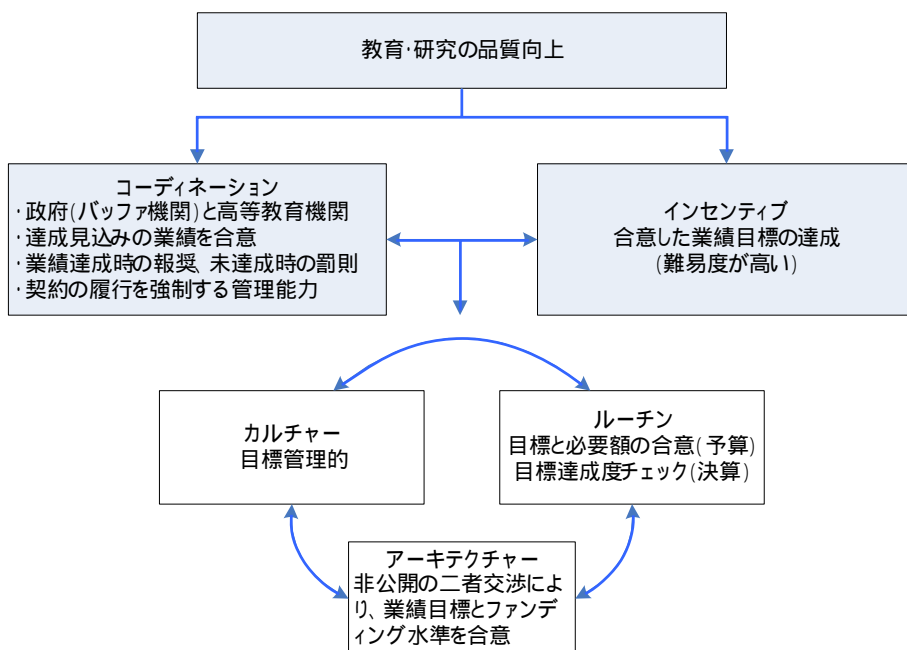


図 5 - 5 一部業績連動型配分

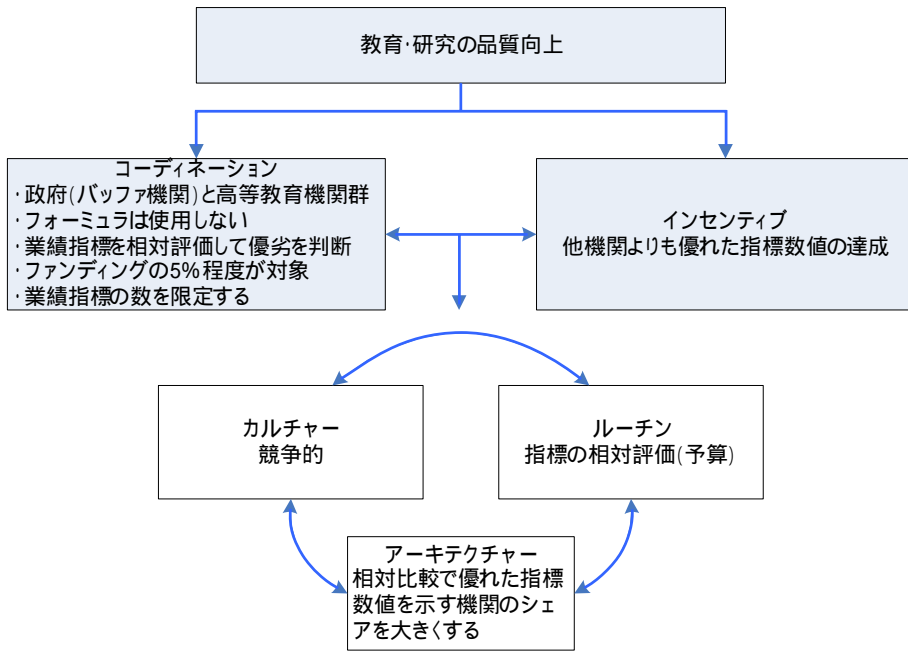


図 5 - 6 競争的資金・研究資金 - プロジェクト補助 -

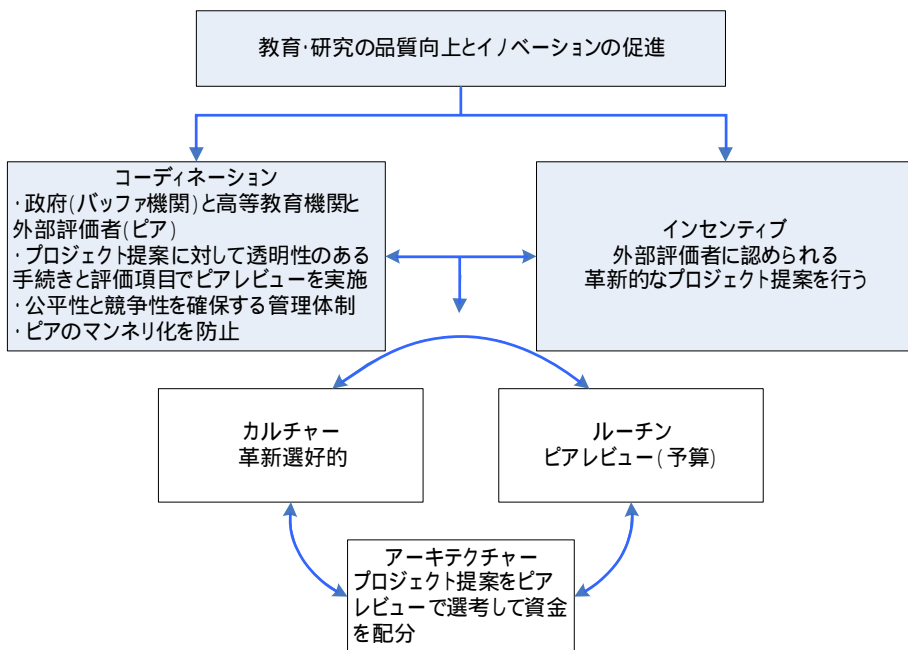


図5-7 成果連動型配分

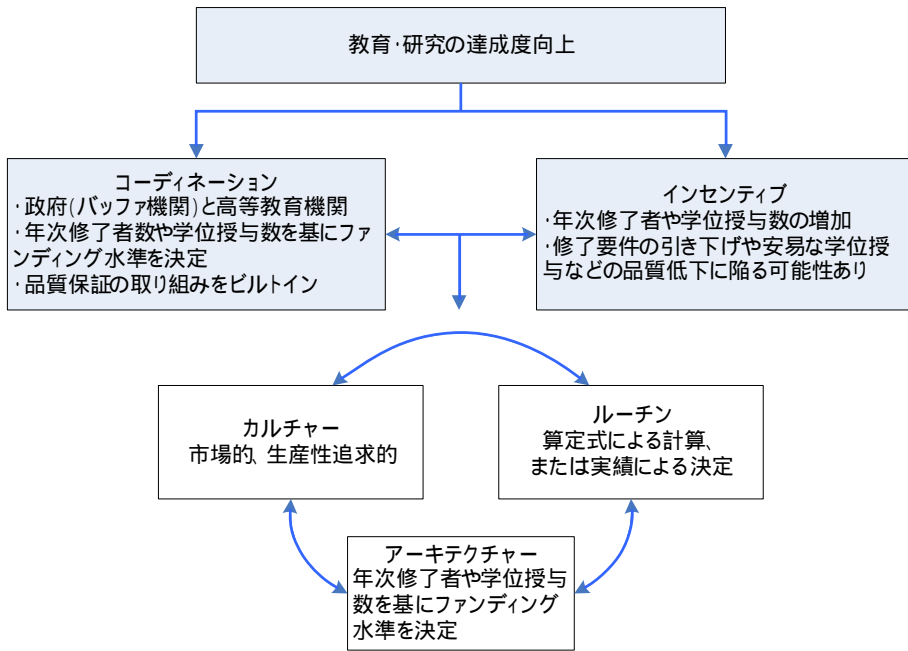


図5-8 研究資金配分 - 教育・研究一体型配分 -

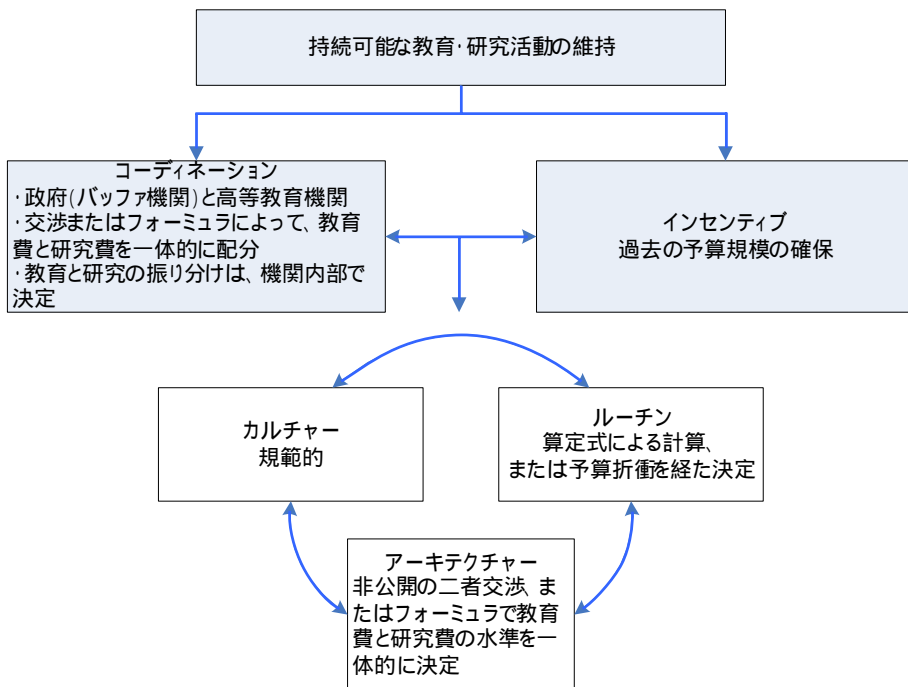


図 5 - 9 研究資金配分 - ブロック補助金 (RAE方式) -

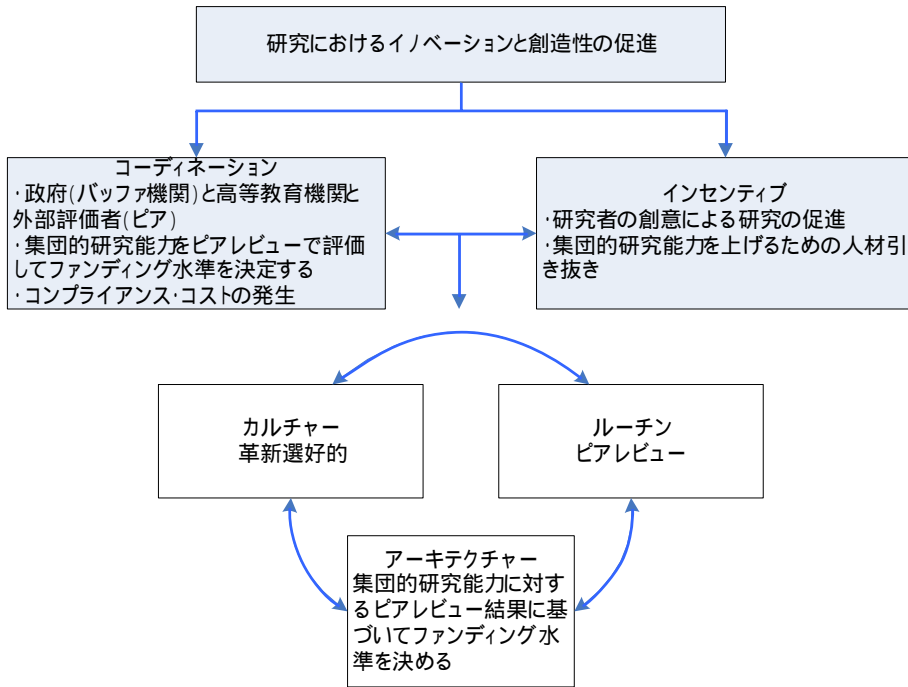
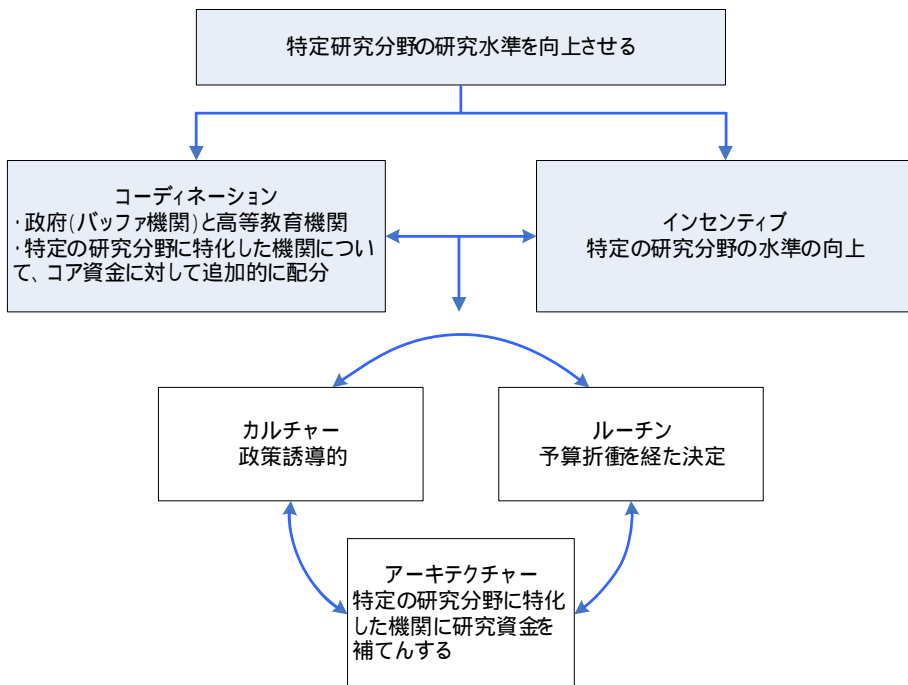


図 5 - 10 研究資金配分 - ブロック補助金 (COE方式) -

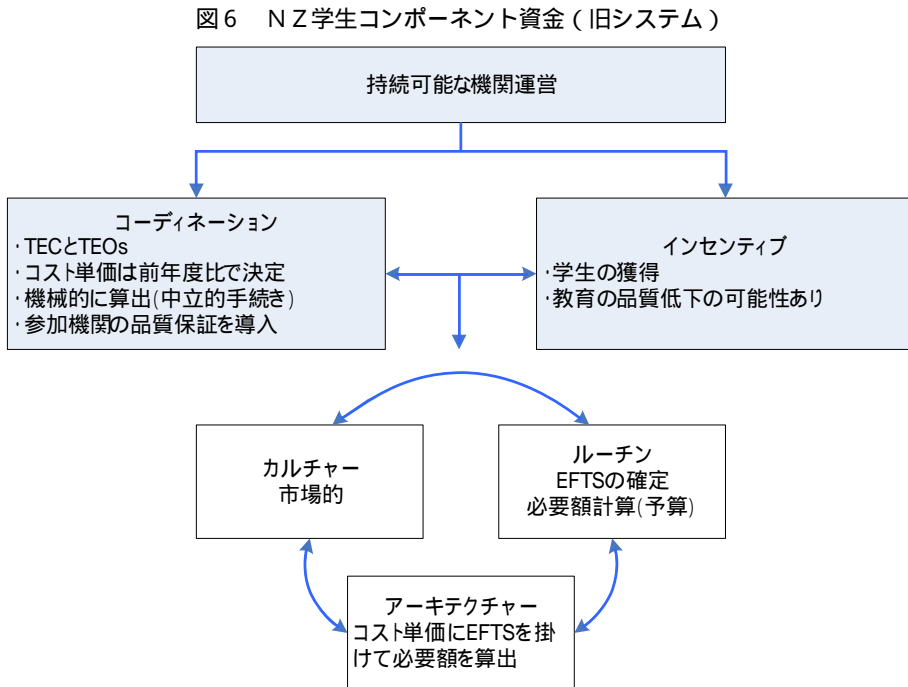


4 . NZの機関補助改革のデザイン分析

本節では、第3節で検討したSalmi and Hauptmanの分類とARCフレームワークを利用して、第2節で紹介したNZの機関補助改革の分析を行う。分析対象は、2008年から本格的な改革が始まる学生コンポーネント資金と、2003年度に導入され、すでに評価を受けつつ運用されているPBRFの2つとする。

4 . 1 学生コンポーネント資金のデザイン分析

第2節ですでに紹介しているとおり、学生コンポーネント資金はNZの高等教育機関に対する公的ファンディングの中でも最大のものである。ファンディングに当たり上限値の設定はあるものの、原則的にはEFTS×単価⁶で交付額が決定する。この旧システムのデザインをARCフレームワークで描くと図6のようになる。

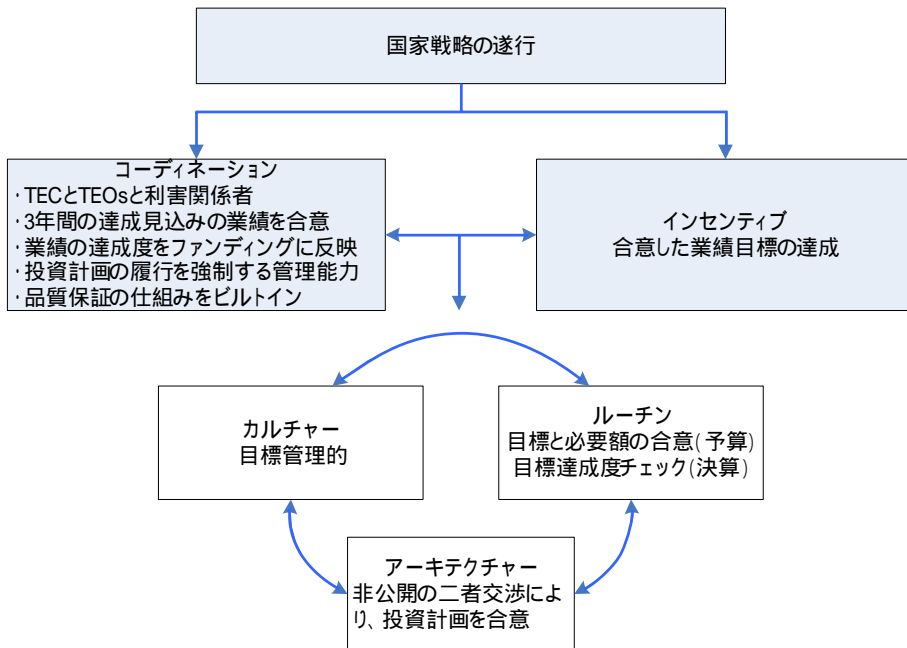


従来の学生コンポーネント資金は、学生数を獲得すればファンディングの水準がそれだけ上がるシステムであり、学生を顧客と捉えた市場競争システムと言える。ただし、質的保証については、機関ベースの取り組みのみであるため、提供される教育サービス等については品質低下に陥る可能性がある。また、コストの上昇を学生数の増加で補う発想となり、コストの抑制にはつながらないという弱点も持っている。Salmi and Hauptmanの分類では、インプットベースのファンディング・フォーミュラの一つであり、インセンティブがうまく設計されておらず、その利点は透明性と公平

性に見出すことが出来ないシステムと言える。

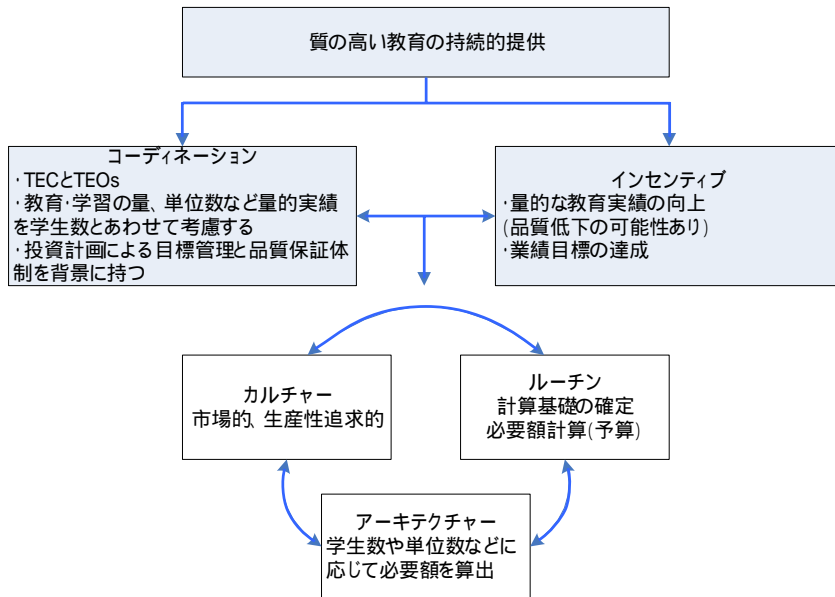
こうした旧システムは、2008年から導入される「高等教育投資システム」のもとで「学生達成度コンポーネント」と「TEOコンポーネント」に再編される。そこで、この改革が上記のような学生コンポーネント資金の弱点に対してどのように対応しようとしたものなのかを確認する。

図7 NZ高等教育投資システム



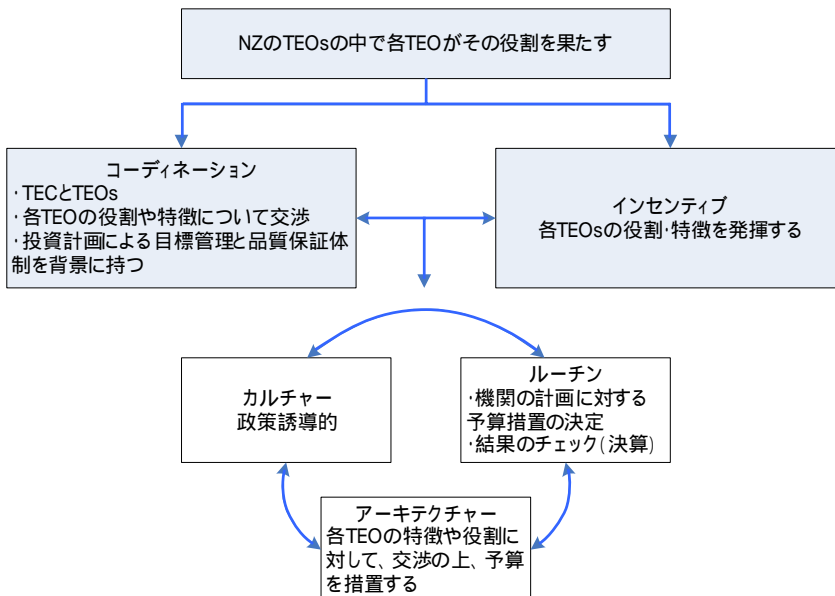
まず、ファンディング改革の根本にあるのは、投資計画という業績契約（図5 - 4）を使用した目標管理システムの導入である（図7）。この大枠によって、すべてのファンディングが主要業績指標の達成度と関係づけられ、学生数の増加などの単純な量的拡大がファンディングの増加に直接結びつかないシステムに変更されることになる。

図8 NZ学生達成度コンポーネント



そして、70%を占める学生達成度コンポーネントについては、EFTSというインプットだけではなく、教育・学習の量や単位数といったアウトプットがファンディング水準の決定に際して考慮されることになる。よって、成果連動型配分（図5 - 7）と類似したスループットの向上に対するインセンティブが加わることになる（図8）。

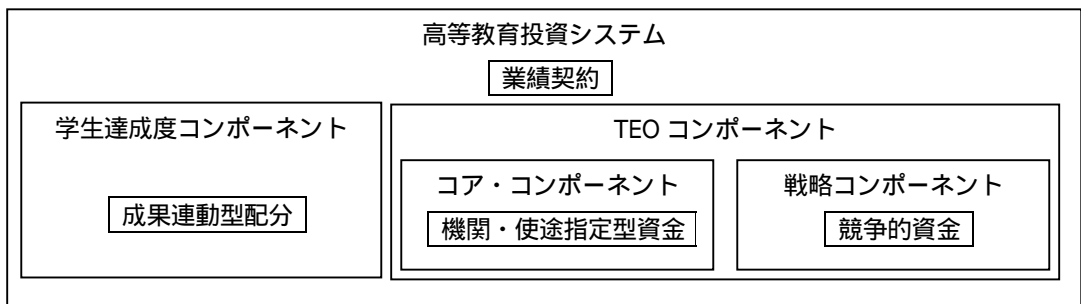
図9 NZ TEOコンポーネント（コア・コンポーネント）



次に残り30%のTEOコンポーネントについては、コア・コンポーネントと戦略コンポーネント分かれている。コア・コンポーネントについては、NZ全国のTEOsネットワークにおける各TEOの役割や特徴に対して交付されるため、スキームとしては機関・使途指定型資金(図5-2)に近い形となる(図9)。各TEOは、全国的に見た、あるいは周辺地域における自身のポジションを強く意識し、そこで貢献すべき方向性に進むインセンティブが働く。そして、こうした特徴や役割は、投資計画にも位置づけられることになり、業績として中期的に管理されることになる。戦略コンポーネントについては、イノベーションの促進を目的とする資金は企画競争ベースとされているため、競争的資金(図5-6)と類似のスキームと予想される(PBRFもTEOコンポーネントに含められる予定であるが、詳しくは4.2で検討する)。

つまり、以上をまとめてみると、学生コンポーネント資金は図10のような諸スキームの複合体として、教育の品質やスループットの向上、各TEOの戦略的位置づけの強化やイノベーションの促進に対してインセンティブが働くように変革されたと見ることができる。

図10 学生コンポーネント資金の変革(新システム)



しかし、各スキームの持つ弱点も制度設計として引き継いでいる点に注意が必要である。まず、大きなバックグラウンドになっている、投資計画をもとにした業績契約は、業績目標の達成に向けて各TEOが本当にインセンティブを持つことができるかどうか問題となる。また、学生達成度コンポーネントについては、量的なスループットの改善は品質の低下を招く可能性があるため、品質保証のシステムが十分に機能していなければならない。コア・コンポーネントについては、目的が狭くなるとともに、透明性や客観性について、十分な配慮が必要となる。戦略コンポーネントについては、毎年の採否に左右される財源の不安定性がTEOにとってはネックとなる可能性がある。そして、全体をとおして、以前の学生コンポーネント資金よりも、管理が複雑なため、システムの運用コストが大幅に跳ね上がることが危惧される。

4.2 業績ベース研究資金(PBRF)のデザイン分析

PBRFについては、2.3.2.2で詳しく紹介したとおり、研究トップアップという学生数比例のブロック補助金(COE方式)(図5-10)と競争的研究資金(図5-6)の複合体として提案さ

れていた仕組みを解消して、研究品質の向上や資金へのアクセスの改善を目指して導入された制度である。内容は3つの要素から構成されているが、Salmi and Hauptmanの分類では、ブロック補助金（RAE方式）（図5 - 9）と成果連動型配分（図5 - 7）の2つに分けて考えられる。

まず、PBRF全体の60%を占める「個人スタッフの研究記録の品質評価」（以下、「品質評価」と呼ぶ）は、図11に見られるとおり、ブロック補助金（RAE方式）と類似している。しかし、評価対象が個人である点、教育と研究の両方が交付対象となっている点、新しい研究者に対するアクセスの改善を考慮しているなどの点で英国のRAEとは異なっている。英国で問題となっている、有名な研究者の引き抜き合戦や教育専任教員の非常勤化による教育の軽視などを配慮した上で、改善が図られた設計となっている。よって、政策目的も少数の先鋭的な研究を鼓舞することに求めておらず、質の良い研究者が広く育ち、NZ全体の研究水準を底上げする「改善的・育成的」なものとなっている。

図11 PBRF個人スタッフの研究記録の品質評価

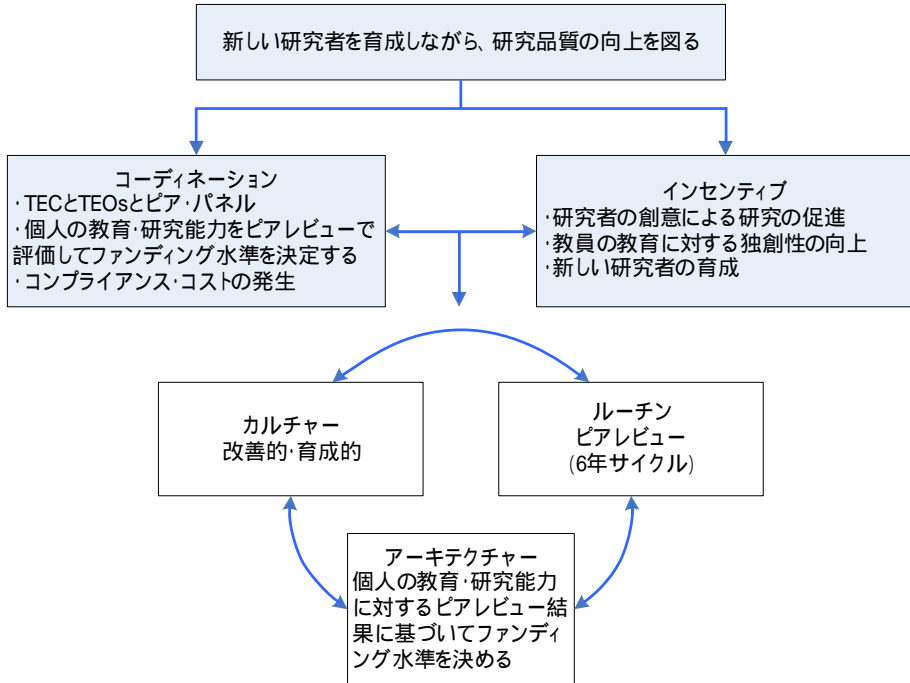
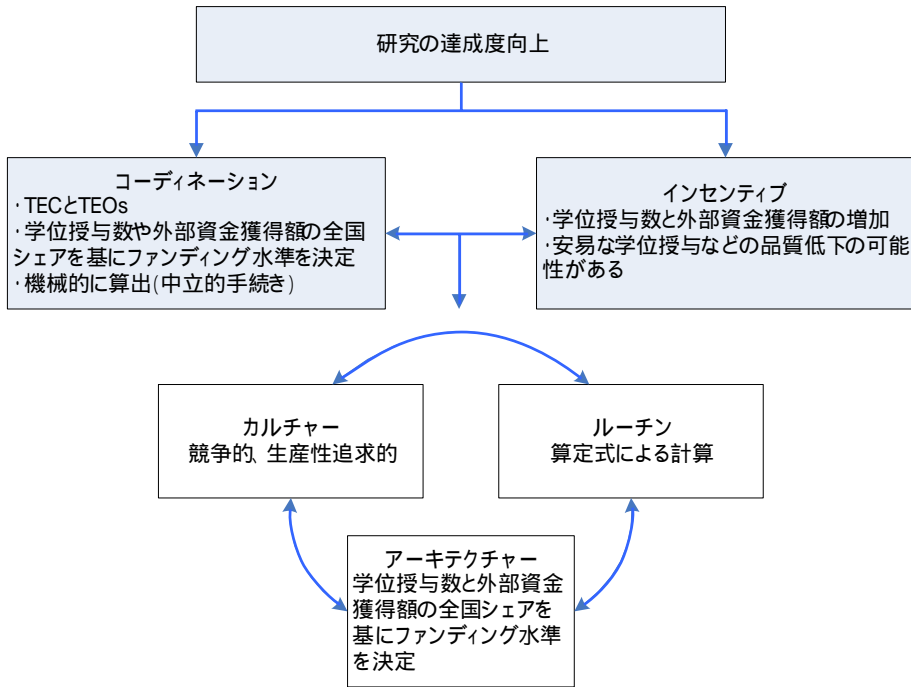


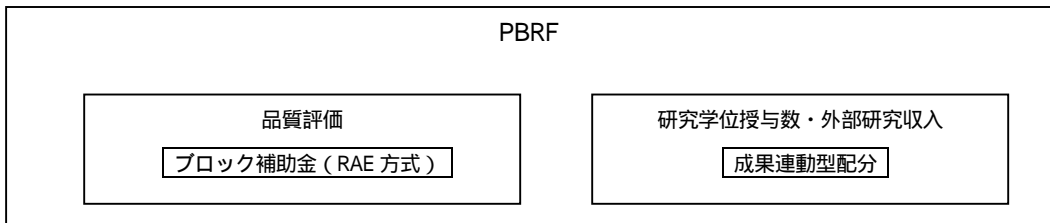
図12 PBRF研究学位授与数・外部研究収入



次に、PBRF全体の25%を占める「研究学位授与数」と15%が位置づけられている「外部研究収入」については、成果連動型配分的一种である（図12）。しかし、全国シェアで計算されている点では、TEOs間の相互比較競争的な側面があり、フォーミュラを使用した一部業績連動型配分（図5 - 5）という見方も出来る。根拠が明瞭であり、透明性や公平性にすぐれているが、反面、量的な成果を単純に増加させようとする誘因が働くため、品質の維持・向上を確保する仕組みを同時にビルトインしておく必要がある。先ほど検討したPBRFの60%を占める品質評価が、こうした品質低下の恐れに対して抑止力を発揮するように設計されていると言える（例：レベルの低い博士号取得者が増えれば、研究の品質が下がり、品質評価に基づくファンディングが減少する）。

なお、PBRFの全体像を図13に示しておく。学生コンポーネント資金の再編以上に制度の運営コストの高さが心配されるスキームでもある。

図13 PBRFの全体像



4.3 改革の評価方法（PBRF）

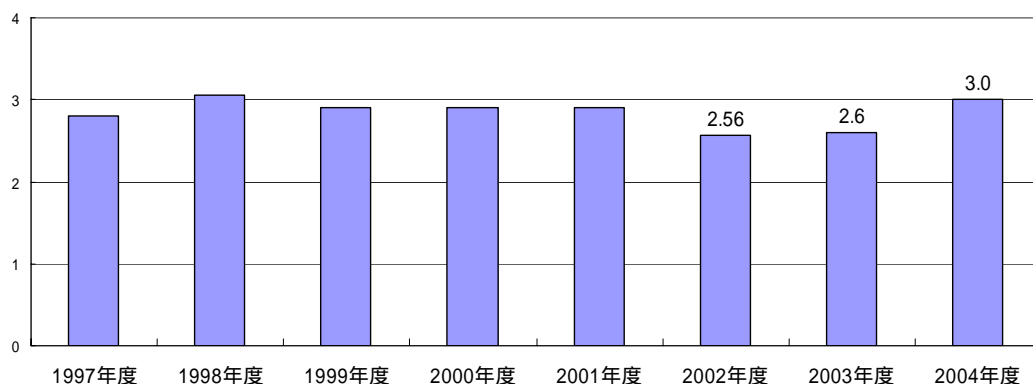
2003年度に導入されたPBRFについては、すでに教育省による導入効果の検証が行われている。ここでは、Smart（2006）からその一端を紹介し、PBRFの持つ2つの配分メカニズム（ブロック補助金（RAE方式）と成果連動型配分）に期待される効果がどのような指標で測定されているのかを確認する。

ただし、まだ初期段階のため、正確な効果測定が困難であるのも実情である。特に品質評価に関しては、Smart（2006）の時点では、2006年度の中間評価が終了していないため、品質が向上しているかどうか確認することは出来なかった。しかし、ファンディングのもたらすインセンティブが望ましい方向に働いている兆候をいくつかの指標で確認することは可能であった。

4.3.1 研究生産性の効果

NZの6つの大学⁷におけるFTEベースのアカデミック・スタッフ1人あたりの研究成果の推移をみると、図14のようになっている。

図14 EFTベースのアカデミック・スタッフ1人あたりの平均研究成果

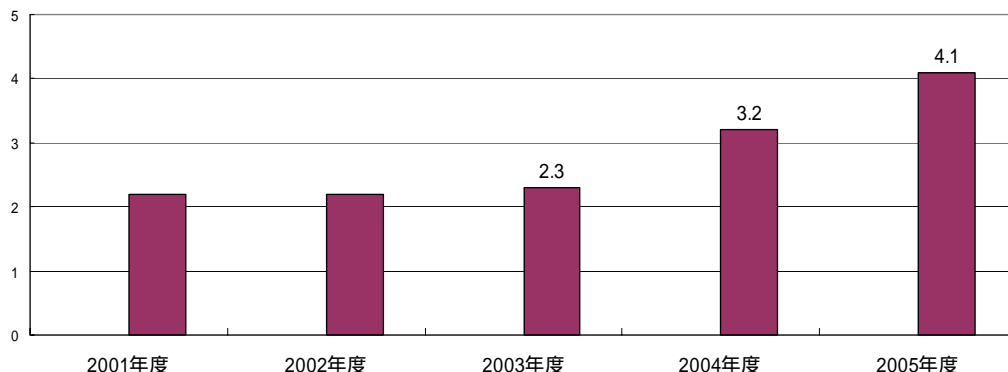


出典：Smart(2006)

2004年度は前年度に比較して急激に伸びており、研究を開始してから成果を発表するまでのタイムラグを考えると、2002年度にPBRFの導入計画が発表された際に研究が活発に開始され、2004年度に成果が公表されたという見方ができる。ただし、2004年度に発表された成果は2003年度の品質評価には利用できないため、2006年度の評価を見越したものとなる。

それでは、2005年度以降はどうなったのかということになるが、オタゴ大学だけをみると、図15のようになっている。オタゴ大学では、2005年度も研究生産性は伸び続けており、PBRFが研究生産性の向上に寄与しているように見られる。ただし、NZの大学全体について同じ傾向を確認できるかということ、またデータの限界があり明確な傾向は把握できていない。現にワイカト大学とリンカーン大学では生産性の低下が報告されている。

図15 EFTベースのアカデミック・スタッフ1人あたりの平均研究成果（オタゴ大学）

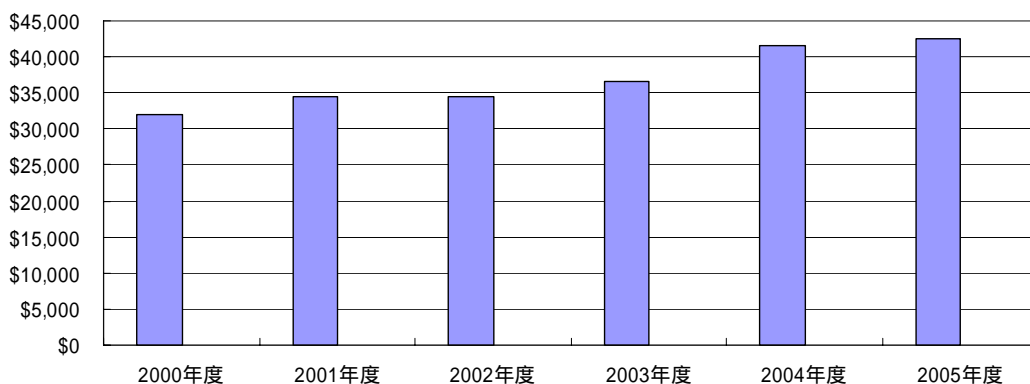


出典：Smart(2006)

4.3.2 研究品質の向上効果（外部研究資金の獲得状況）

上記の研究生産性の傾向については、研究の品質向上まで説明できていない。品質の評価については、2006年度の品質評価の結果が必要となるが、TEACは2001年のレポートで外部研究資金の獲得状況が研究品質の代理指標として有効であると示唆している。また、PBRFは外部研究収入要素が組み込まれているため、大学には外部研究資金を最大化しようとするインセンティブが働くはずである。FTEベースのアカデミック・スタッフ1人あたりの外部研究資金の推移を2005年度ベースの実質値で見たのが図16である⁸。2004年度に前年度比13%の伸びを記録しており、全体的に増加傾向にあることが確認できる。

図16 EFTベースのアカデミック・スタッフ1人あたりの外部研究資金

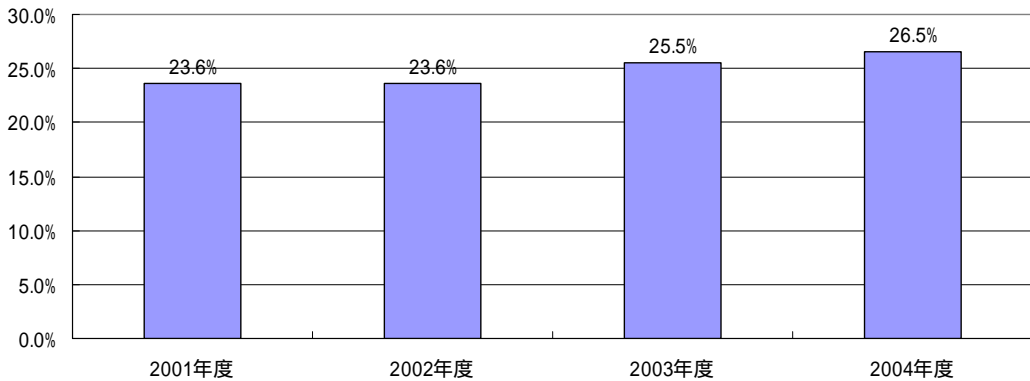


出典：Smart(2006)

ただし、こうした傾向で品質の向上を評価するのは競争的資金の全体規模の変化があるため、難

しいものとなっている。そこで、この問題を解決するため、NZ政府の研究科学技術予算（Vote Research Science and Technology: RS&T）による競争的資金⁹のうち、どの程度の割合を大学が獲得しているかを検討する（図17）。ここで他の研究機関に比して、大学が獲得した割合が増えていれば、研究の品質が向上していることを示すことができる可能性があると思われる。

図17 RS&T予算による研究資金のうち大学の獲得した割合



出典：Smart(2006)

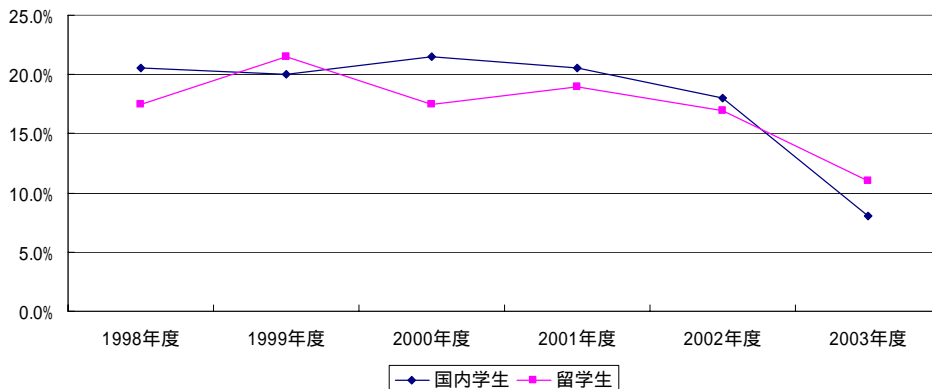
大学がどの程度活発に競争的資金の申請を行ったかということも影響するため、研究の品質が向上したという明確な解釈はできないものの、大学の獲得割合は上昇傾向にあることが確認できる。

4.3.3 研究学位修了状況

PBRFでは、研究学位授与数要素が組み込まれているため、適切な指導と選抜を行うことにより研究学位プログラムの修了数を向上させようとするインセンティブが働くはずである。ただし、プログラムは長期的なものとなるため、Smart（2006）の段階でPBRFの影響をプログラム修了割合で計測することは困難となっている。そこで、Smartは博士課程入学者の初年度脱落者割合を代替指標として検討している。PBRFのもと、適切な指導と選抜が行われることにより脱落者の割合が低下することが期待される訳である。

結果については、図18に示したとおりであり、2002年度から2003年度にかけて大きな低下を確認することができる。具体的には、国内学生が18%から8%に、留学生が17%から11%に落ちている。これを適切な指導と選抜の結果として明確に結びつけることは現時点では難しいが、好傾向にあることは確認できる。

図18 博士課程初年度の脱落者割合

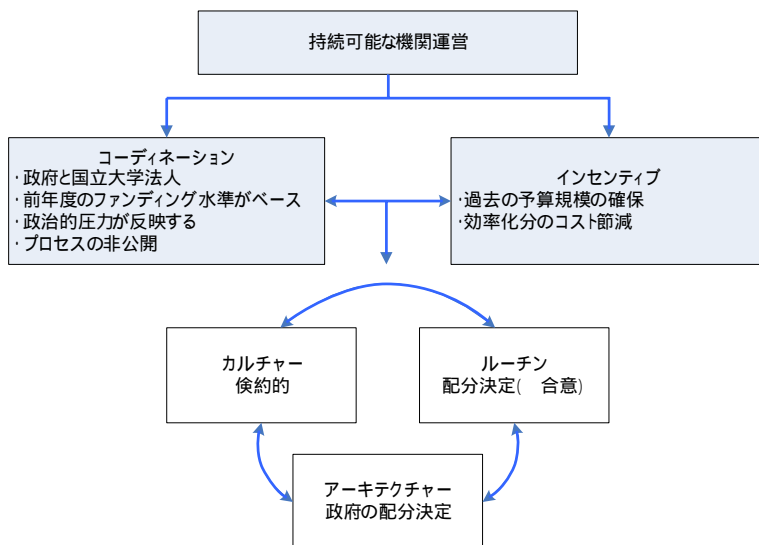


出典：Smart(2006)

5 . 日本への示唆

以上、NZにおける近年の機関補助改革をSalmi and Hauptmanの分類とARCフレームワークを使って分析してきた。日本において高等教育機関へのファンディング・スキームを再設計するに当たっては、こうした枠組みにより利点と弱点・注意点を洗い出し、新しいスキームが政策目的に整合的なインセンティブを大学に与えることができるようにしなければならない。例えば、国立大学法人の運営費交付金（特別教育研究経費を除く）にARCフレームワークを当てはめると、図19のようになる。

図19 日本の国立大学法人の運営費交付金



運営費交付金については、制度上、収支差補てん方式のファンディング・フォーミュラのような印象を与える。しかし、平成17年度以降は、総額増減方式となり、配分決定はほぼ全面的に政府に委ねられている。つまり、(名称が矛盾するが)対等な交渉プロセスを持たない交渉型予算制度のようなものである。そして、効率化額の漸減により、大学側はコスト削減に走り、教育の質の向上や研究水準の強化などといったポジティブなインセンティブは、このスキームからは生まれない。他の競争的資金と連携も含めて、積極性のある目的を掲げられるファンディング・スキームにすることが喫緊の課題と言える。

さらに、こうした状況に対して、誤った提案や試算の提示がなされている状況がある。例えば、財務省主計局(2007)における特別教育研究経費や科学研究費補助金に基づく運営費交付金の配分試算などはその典型である。こうした配分は、Salmi and Hauptman分類の成果連動型配分に当たり、アウトプットの増加圧力になるものの、品質の維持・向上を図る仕組みを同時に導入しておかなければ品質低下の危険を有する。また、このスキームはNZのPBRFに見られるように、研究費の一部に適用するなどの方策は考えられるものの、機関運営を支える基盤的資金に適用するものではない。NZの学生達成コンポーネントも一部に成果要素を取り入れているものの、学生数基準を完全に放棄した訳ではない。

ファンディング・スキームに絶対の正解はなく、弱点に対する認識が甘いために失敗するケースは多く見られる。日本における再構築の要諦は、新しいスキームの弱点を正確に把握し、それを補う制度的仕組みを早期にビルトインしておくことにある。

(謝辞等)本論で取り扱っているNZの情報は、国立大学財務・経営センターとNZのオタゴ大学が2006年7月28日に共催したシンポジウム「大学マネジメント」(於：NZダニーデン市)で提供されたものを中心に使用している。NZの高等教育財政について貴重な情報提供をして頂いたNZ教育省の方々およびオタゴ大学関係者の方々にこの場を借りて、改めて厚くお礼を申し上げたい。

なお、本論中の意見は執筆者の個人的意見であり、所属機関の公式見解ではない。また、本論中に存するすべての誤謬は執筆者の責任に帰する。

注

- 1 計画達成度の変動許容量は、-3%とされている。つまり、「学生達成度コンポーネント」の金額換算で実績が計画の97%までであれば、100%のファンディングを受けられる。もし、97%を下回った場合には、TECと交渉の上で97%まで補てんすることが検討される。ちなみに、この変動許容量はイングランド、スコットランド、オーストラリアで使用されているパーセンテージが1~5%であることを参考にして決定している。
- 2 Public Provider Base Grants, Quality Reinvestment Fund, Tripartite Funding Adjustment Fund, Innovation and Development Fund, ITP Business Links Fund, Growth Pilotsの6スキーム。
- 3 オークランド工科大学は2000年に大学となったため、またワイカト大学は一貫したデータがとれないため、含まれていない。
- 4 研究者の関心や好奇心により研究テーマを決めて進めるアプローチ。
- 5 NZの研究トップアップのコア財源に対する補てんの性格はCOE方式と共通するが、先端的研究拠点づくりの側面は薄く、算定方法が学生数比例であることを考えると、一概にCOE方式とも呼べない。
- 6 単価は、学部・専攻×就学レベル(学部・大学院等)のマトリクスで決まっており、2007年度の大学の学部

生を例にとると、最低が芸術・社会科学・一般教養・経営・会計・法学などの5,506NZドル/EFTS、最高が4～6年制医学部の38,283NZドル/EFTSとなっている。

- 7 オークランド工科大学とワイカト大学を除く。
- 8 NZの全8大学+2つの教育大学を対象としている。
- 9 科学技術研究財団(Foundation for Science Technology and Research)、保健研究協議会(Health Research Council)、マースデン基金(Marsden Fund)の3つが対象となる。

参考文献

- 経済財政諮問会議 2007, 『経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～』
- 財務省主計局 2007, 『文教予算関係説明資料』(平成19年5月21日・財政制度等審議会配布資料)
- 杉本和弘 2004, 「ニュージーランド「競争」から「協同」への高等教育政策転換」馬越徹編『アジア・オセアニアの高等教育』玉川大学出版部
- 杉本和弘, 馬場敏幸 2006, 「オーストラリア・ニュージーランドの研究評価システム」『日本高等教育学会第9回大会発表要旨集録』国立大学財務・経営センター, pp.16-19.
- 日英合同推進会議 2006, 『京都フォーラム 2006 報告書』
- Becker, L., Boston, J., Campbell, L. and Smith, R. (eds.) 2006, *Evaluating the Performance-Based Research Fund: Framing the Debate*, Victoria University
- Cabinet Business Committee 2006, *Quality Assurance and Monitoring System to Support the Tertiary Reforms*, Minute of Decision, CBC Min(06)20/3.
- Cabinet Policy Committee 2006a, *Tertiary Education Reforms: Overview paper*, Minute of Decision, POL Min (06)24/2.
- Cabinet Policy Committee 2006b, *Tertiary Reforms: Changes to Funding to support a New Tertiary Investment System*, POL Min (06)24/3.
- Cabinet Policy Committee 2006c, *Tertiary Reforms: Further Design of the Investment System*, Minute of Decision, POL Min (06)24/4.
- Codling, A. and Meek, L.V. 2003, "The Impact of the State on Institutional Differentiation in New Zealand", *Higher Education Management and Policy*, Volume 15 No. 2, pp.83-98.
- Earle, D. 2006a, *Lining Up? The influence of the Tertiary Education Strategy 2002/07 on tertiary education organization profile objectives*, Ministry of Education New Zealand.
- Earle, D. 2006b, *Monitoring the direction of change*, Handout for the Symposium on University Management held in Dunedin, New Zealand on July 28, 2006.
- Goldfinch, S. 2004, "Examining the National University Corporation Plan and University Reform in Japan: Lessons from Higher Education Reform in New Zealand", *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, Number 1, pp.231-261.
- Massy W.F. (ed.) 1996, *Resource allocation in higher education*, The University of Michigan Press.
- Ministry of Education 2007, *Tertiary education enrolments-2006*
- OECD 2007, *THEMATIC REVIEW OF TERTIARY EDUCATION NEW ZEALAND COUNTRY NOTE*
- Office of the Associate Minister of Education 2002, *Tertiary Education Strategy 2002/07*
- Office of Minister of Education 2005, *Statement of Tertiary Education Priorities 2005/07*
- Office of Minister for Tertiary Education 2007, *Tertiary Education Strategy 2007/12*
- Salmi, J. and Hauptman, A. 2006, *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanism*, Education Working Paper Series Number-4, The World Bank.
- Saloner G., Shepard A. and Podolny J. 2001, *STRATEGIC MANAGEMENT*, John Wiley & Sons.
- 邦訳: 石倉洋子(訳) 2002, 『戦略経営論』東洋経済新報社

- Smart, W. 2006, *The Performance-Based Research Fund and its effects*, Handout for the Symposium on University Management held in Dunedin, New Zealand on July 28, 2006.
- Smyth, R. 2006, *The resourcing of tertiary education in New Zealand and its impact on the performance of public tertiary education institutions*, Handout for the Symposium on University Management held in Dunedin, New Zealand on July 28, 2006.
- TEC 2004a, *Performance-Based Research Fund 2004 Annual Report*
- TEC 2004b, *Performance-Based Research Fund Evaluating Research Excellence The 2003 Assessment*
- TEC 2005a, *Performance-Based Research Fund 2005 Annual Report*
- TEC 2005b, *PERFORMANCE-BASED RESEARCH FUND GUIDELINES 2006*
- TEC 2006a, *2006 Tertiary Funding Guide*
- TEC 2006b, *Annual Report for the 12 months ending 30 June 2006*
- TEC 2007a, *Allocating PBRF Funding*
- TEC 2007b, *Investing in a Plan A New System for Investing in Tertiary Education*
- TEC 2007c, *Performance-Based Research Fund Evaluating Research Excellence The 2006 Assessment*
- White, G. 2006, *The Performance Based Research Fund in New Zealand*, Handout for the Symposium on University Management held in Dunedin, New Zealand on July 28, 2006.

その他、NZの高等教育関連統計データは、下記のNZ教育省Webサイトから入手した。
<http://educationcounts.edcentre.govt.nz/statistics/tertiary/index.html>