

大学財務経営研究

第 6 号

2009年

国立大学財務・経営センター

目 次

●研究論文

ファンディング・システムが教育研究活動に与える影響	山本 清	1
高等教育への資金配分	丸山 文裕	15
米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム ——配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆——	水田 健輔 吉田 香奈	29
金融危機が大学進学に及ぼした影響 ——基本調査結果の報告——	吉田 浩	91
大拡張期における中国大学の財務特性と金融融資に関する実証分析	鮑 威	113
国立大学法人会計基準と企業会計の異同についての検討 ——費用、収益の認識を中心に——	古市雄一朗	137
中国における高等教育機関の研究費配分に関する実証研究	劉 文君	159
アメリカの実質学費	柳浦 猛	171
私立大学の管理運営に関する一考察 ——大学基準協会受審25大学の点検評価報告書の分析を通じて——	林 一夫	195
欧州の高等教育における最近の動向	アルベルト・アマラル (翻訳)	209
グローバルな環境下の高等教育改革 オーストラリアの場合 ——アジア太平洋などの国際事例の紹介を含めて——	サイモン・マージンソン (翻訳)	241
Nordic Higher Education Systems in a Comparative Perspective - recent reforms and impacts	Evanthia Kalpazidou Schmidt	269

●研究ノート

私立大学と私立高等学校の系列化推進のための政策検討 ——仲介システムの提言——	岩崎 保道	299
--	-------	-----

「大学財務経営研究」編集規定

編集後記

ファンディング・システムが教育研究活動に 与える影響

山 本 清

目 次

1. はじめに
2. 法人化のインパクト
3. 理論的分析
4. 政策的含意と課題
5. 結論

ファンディング・システムが教育研究活動に 与える影響

山 本 清*

Impact on Teaching and Research Activities by Funding System

Kiyoshi Yamamoto

1. はじめに

本年3月には国立大学が法人化した平成16年度から19年度までの4年間について中期目標の達成状況に関する評価が、教育研究についても実施され公開された。これまでは教育研究活動を除く業務運営や財務内容等に関する事項について毎年度国立大学法人評価委員会による年度評価が実施されてきたにとどまる。今回の暫定的評価に基づき、各国立大学法人では業務内容の見直しや次期の中期目標・計画策定の検討がなされることになっている。とりわけ、次期中期目標期間において国からの経常的財源措置である運営費交付金の算定方式をどうするか及び第1期の実績評価結果をどのように交付金算定に反映させるかは、国立大学法人の役割や機能に大きな影響を与えるところからきわめて重要な政策課題である。

したがって、その政策検討及び決定にあたっては基盤的な財源措置（ファンディング）である運営費交付金の制度設計が国立大学の果たすべき機能と調和がとれたものにする必要があり、十分な理論的・実証的検討を伴うことが期待される。OECD（2009）も我が国に対する高等教育レビューにおいて、国立大学の法人化（改革）について早期に評価を行うことを勧告している。しかしながら、法人化は設置形態・ガバナンスの変革であると同時にファンディング・システムの改革でもあり、両者は相互に関連している。今回の運営費交付金制度の見直し検討は、ファンディングにかかるとはなるものであるが同時にガバナンスや大学政策全般にも関係するものであり、単に所期の効果を発揮したか否かを検証するだけでは不十分である。法人化後の実績はいかなる要因と相互作用でもたらされているかを明らかにしない限り、改革は成功したあるいは失敗したという評価は説明責任に貢献するだけである。実証分析を改善策を見出す効果的なものにするには、活動レベルの因果関係的な理論モデルが必要であり、そのモデルを現実のデータで実証分析することが求められる。しかしながら、政府のファンディングと大学の教育研究活動の関係を扱う理論及び実証研究は少ない（例

* 国立大学財務・経営センター研究部長

外はRey, 2001; Gautier and Wauthy, 2007) し、多くは大学の業績とファンディングの関係(実証分析)に焦点が当てられている(Aghion et al., 2007)。法人化の制度設計に際しても外国の調査はされたものの十分な証拠に基づいた政策形成が必ずしもなされた訳でないし、諸外国でも政策決定は理念が先行しがちになることは否定できない(Gill, 2009; Ploeg and Vouglers, 2008)。そこで、本稿では理論的にファンディング方式が大学の教育研究にどのような影響を与えるかモデル分析を行い、現在議論されている試案等について検討することにしたい。その前に次節では、この4年間の国立大学法人化によるインパクトを財務的に概観しておく。現行の運営費交付金制度がどのような効果を与えたかについて、まず整理しておくことが実証的議論には不可欠であるからである。第3節では、教育と研究活動がファンディングによってどのように内生的に決定されるかの理論モデルを紹介しつつ、その応用を図る。続く第4節ではモデルから得られる政策的含意に照らし、いくつかの政策提案を吟味し、いかなる課題が残されているかを明らかにする。最後に結論をのべる。

2. 法人化のインパクト

国立大学の法人化は教育改革が本旨であることは、国立大学法人法第1条で「この法律は・・・我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図る」とあるように明確である。ただし、残念ながら財務に関する制度設計の多くは独立行政法人の枠組みが準用されているため、効率化という行政改革の影響から免れることはできない。その点が運営費交付金の算定に際し、基本的に毎年度効率化係数1%の削減がかかるという方式に反映されている。しかし、国立大学法人は受託研究や寄付金等の外部資金を獲得しても運営費交付金の削減にはつながらない構造になっているため、自己努力である程度交付金の減少を補うことが可能になっている。また、運営費交付金は従前の海外出張旅費〇〇円として予算科目別に用途と上限が設定されていたものと異なり、用途制限がないため大学経営の見地から戦略的な予算編成を行うことが可能になった。

実際、表1に示すように国立大学全体の法人化後の推移をみると、運営費交付金の減少に対して、経常費用から一般管理費及び財務費用を除いた業務費は微増しており、国民負担については微減の状況になっている。各大学が収入源を補うため外部資金の獲得に努力し、財源総額及び活動総量を増やしたことがわかる。

表1. 法人化後の財源と費用の推移(平成16年度～19年度決算)

項 目	運営費交付金	業 務 費	国民負担*
平成16(A)	11,518 億円	21,413 億円	12,669 億円
17(B)	11,453	22,101	12,468
18(C)	11,445	22,589	12,649
19(D)	11,354	23,349	12,167
100(D-A)/A	-1.42%	9.04%	-3.96%

*: 業務実施コスト計算書の業務実施コストから、臨時的要素及び大学側で統制不能な国債金利等の機会費用を除いたもの。

しかしながら、業務費には国立大学の基盤的な教育研究活動以外に受託研究・受託事業、寄付金事業等が含まれており、これらは学生に対する教育活動及び特定プロジェクト以外の基礎的研究活動の水準を示すものではない。総額の資源量や消費量が増えてもただちに教育研究活動が活性化したとはいえないから、ここでは上記の受託事業等と区分される教育経費（TC）及び研究経費（RC）に着目して、その推移（ Δ ＝平成 19 年度と 16 年度の差額）を大学特性¹別にみる（表 2 参照）。これから明らかなように、教育経費及び研究経費の主たる財源である運営費交付金が減少しているものの、両経費とも大学院大学の研究経費を除き 10%以上も 4 年間で増加しており、学内資源配分で教育研究（物件費）の増額が図られたといえる。特に、教育経費の伸びはどのタイプとも研究経費の伸びを上回っており、教育充実化への動きがみられる。

このように効率化と同時に少なくとも経費面で教育研究活動が活性化していることは、高等教育改革のみならず行政改革の見地からも好ましい結果であると判断しがちになる。しかし、その財源は人件費等の他の経費の節減から生み出されたものであり、受託研究等の外部資金の増額ではないことに留意しなければならない。外部資金は基本的に特定プロジェクトに充当されるものであり、一般の教育研究活動に使用することができないからである。その意味で旧帝国大、医科大及び附属病院を有する総合大学（医総大）を除き²、常勤の教員・職員人件費の双方が 4 年間で減少していることに注目しなければならない。つまり、物件費ベースでは増額されているが人的ベースでは水準が低下しているから、一概に教育研究の質の向上があったとはいえないのである。

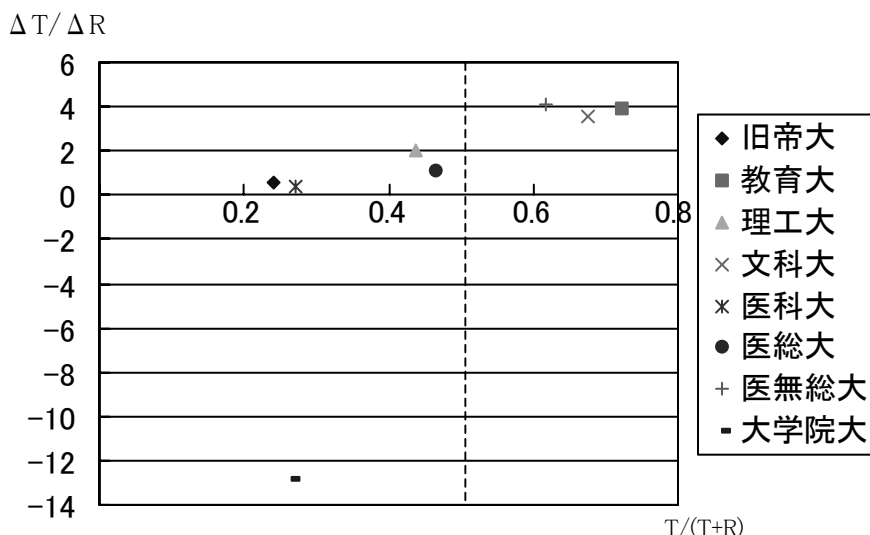
表 2. 教育研究経費の推移（平成 16～19 年度）

タイプ	$\Delta TC/TC$		$\Delta RC/RC$	備考
旧帝大(OI)	0.334	>	0.153	○
教育大(NO)	0.383	>	0.225	○
理工大(SE)	0.384	>	0.120	○
文科大(HU)	0.402	>	0.199	○
医総大(CH)	0.180	>	0.129	○
医無総大(CN)	0.388	>	0.123	○
医科大(ME)	0.215	>	0.212	○
大学院大(GR)	0.281	>	-0.006	△

注：備考欄の丸印及び三角印は、それぞれ教育研究の活性化及び部分的活性化を示す。

とりわけ図 1 に示すように、4 年間で大学特性に応じて教育経費と研究経費の伸びが大きく異なり、各大学が種別化を意識したか否かは別にして進んでいることがわかる。教育大学、文科大学及び医無総大は、教育経費の比重が高い上に研究経費の伸びをはるかに上回る教育経費の伸び示しており、教育重視を鮮明にしている。他方、旧帝大と医科大は、研究経費の増加より教育経費の増加は少なく、より研究重視に、理工大と医総大はその中間に、また大学院大はいずれにも属しないタイプに特化しつつあるように見える。

図 1. 大学特異性に見た活動の焦点



注：ΔT 及び ΔR は、それぞれ平成 16 年度から平成 19 年度までの教育経費及び研究経費の変化（増減）を示す。ここで、教育経費及び研究経費は財務諸表上の費目である。大学院大が異常値にみえるのは、当該集団のみ研究経費が若干減少したため比率表示で大きく変化していることによる。

3. 理論的分析

前記のような 4 年間の実績を鑑みると、現行のファンディング・システムが大学特性ごとに異なる効果を与えていることが理解できる。したがって、問題はなぜこうした効果が生じているのか、ファンディングの構造的要因か、それとも受領側の大学の適応行動のせいかを理論的に明らかにすることになる。

3. 1. モデルの前提³

まず、国立大学への政府からのファンディングが、学生数 (S) と教員数 (A) によって基本的に決定されると仮定する。これは現在の国立大学法人の運営費交付金や私立大学に対する経常費補助金の考え方とも共通するもので、一般性は失われない。そして、学生当たりの単価（一人当たり授業料と補助の合計）を p とすると、学生の教育にかかる財源措置は pS となり、一方、教員に対する単価 R は教育研究活動の質的要素によって規定されるとする。いま、教育活動に関する質の定義や測定が困難なため考慮外とすると、研究活動の質 (q) によって決まり、 $R(q)$ と定義できる。ただし、教育の質を確保するため、教育活動（量的尺度として t ）の最低（時間）水準が $\underline{t}$ と規定されているとする。したがって、大学の得る財源の総額 (I) は次式で示すことができる。

$$I = pS + AR(q) \quad (1)$$

いま、研究の質によって決まる教員当たりの財源措置は、我が国の基盤的研究経費⁴に相当する定額部分 ($\alpha > 0$) と所定の研究水準 (q) を超えるときに超えた程度に一定の値 $\rho (> 0)$ を乗じて算定される質を反映した部分からなると仮定すると、

$$R(q) = \alpha + \rho \max[0, q - \underline{q}] \quad (2)$$

と定義される。

また、教員の教育研究活動は使用できる時間・資源に限界があることから、教員学生比 (A/S) が研究の質 (q) や教育時間 (t) を規定する⁵ とみなす。つまり、

$$A/S = g(q, t) \quad (3)$$

ここで、研究の質 (q) は研究に投入できる時間 r に関係するから、 $q = r^\gamma$ ($0 < \gamma < 1$)、 $\beta = 1/\gamma > 1$ と定義すると、(4) 及び (5) が得られる。

$$r = 1 - t(S/A) = q^\beta \quad (4)$$

$$g(q, t) = t/(1 - q^\beta) \quad (5)$$

ここまで大学の収入になる財源について定式化してきたが、活動に伴い必要な経費 C としてモデルの簡略化のため、教員経費 (人件費) のみであると仮定する。いま教員当たり経費を w とすると、大学の経費を財源が上回ることが活動継続の条件であるので、予算制約として次式が導かれる。

$$C = wA < pS + A(\alpha + \rho \max[0, q - \underline{q}]) = I \quad (6)$$

ところで、国立大学は企業と異なり非営利組織体であり、財源と経費の差額を最大化する行動をとらない。一般的には、教育活動に伴い学生を社会に送り出すことと研究活動によって知識創造を行う2つの産出から構成される効用関数 U を持ち、それを予算制約や質の水準を確保しつつ最大化するとみなすことが妥当である。いま大学は S 人の学生、 A 人の教員を擁するから、それぞれの産出は $\tau(t)S$ (τ は教育活動に投入される時間 t によって規定される教育の質である) 及び qA と示すことができるから、 U は

$$U[qA, \tau(t)S] = V[q, t, S] \quad (7)$$

となる。いまモデルの簡素化のため、 U は相似拡大的関数⁶と仮定すると

$$V[q, t, S] = \eta[t, q] \sigma(S) \quad (8)$$

となる。さらに、 η が線形関数で研究と教育の相対的比重がそれぞれ μ , $1 - \mu$ とすると

$$\eta(t, q) = \mu q + (1 - \mu) t \quad (9)$$

が得られる。ここで、 $0 < \mu < 1$ であり、 μ は大学特性におうじて決まり、分布関数は $F(\mu)$, $F(0) = 0, F(1) = 1, F'(\mu) = f(\mu) =$ 確率密度関数、である。

3. 2. モデルの展開と解

Beath and Ulph (2008) は、種々のケースについて理論解を求めているが、我が国の国立大学法人の使命及び現状を考慮すると、教育活動のみ行う大学形態とか最低限の基盤的研究を可能にする財源が安定的に付与されない状況は除外すべきであろう。つまり、研究の質によって規定される要素がない場合 (R が α と一定) でも最低の教育基準 ($\underline{t}$) を満たしつつ研究を実施できる予算制約を前提にする。

具体的には $w - p/\underline{t} < \alpha < w$ を前提にし、上記の条件を満たす研究の質 q^* は次式で求められる。

$$q^* = \{q | (w - p/\underline{t}) + p/\underline{t} \cdot q^\beta = \alpha\} \quad (10)$$

ところで、先の大学の効用関数から教育と研究の相対的重要性 (選好) を踏まえ、最低水準の教育 ($\underline{t}$) を超えた教育と研究 (q) を実現しようとする。いま、研究の質が q で予算制約が均衡 (費用と収入が一致) するとき達成できる最大の教育水準を $\bar{t}$ とすると、次式を満たす $(q, \bar{t})$ の組み合わせを効率フロンティア (EF) と定義する。

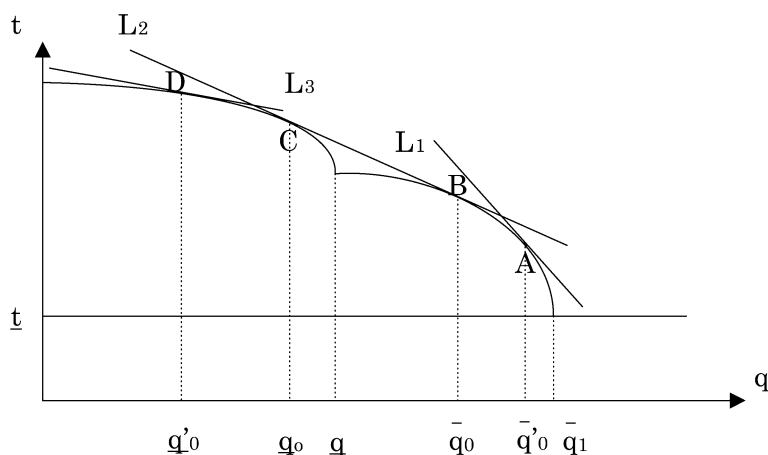
$$\bar{t}(q) = p(1 - q^\beta) / [w - \{\alpha + \rho \max[0, q - \underline{q}]\}] \quad (11)$$

明らかに EF 上の $(q, \bar{t})$ がそれ以外の $(q, \bar{t})$ の組み合わせよりも効用が大きいため、大学は効用最大化を目指す限り、EF 上の集合から教育と研究の水準を決定することになる。

いま、特性 μ の大学にとっての目的関数＝効用関数は (9) 式で定義され、 $(q, \bar{t})$ の空間上では傾きが右下がりの $-\mu/(1-\mu)$ で、 $\bar{t}$ 軸上の切片が $\eta/(1-\mu)$ の直線である。研究の質に依存する誘因要素がない場合の収支均衡点 q^* と比較して、研究の質で規定される最低水準 $\underline{q}$ が小さい、つまり、教員当たりの財源措置は比較的緩やかな研究の質に連動するファンディングと仮定⁷すると、図2に示すように EF は $\underline{q}$ を境に2つの関数 (曲線)⁸で構成され、効用最大の均衡点は (9) 式と曲線との接点として求めることができる。

図2から明らかなように研究比重が高い、つまり μ が大きな大学 (効用関数は L_1) は右側の曲線との接点 (A) が最適解である⁹。反対に、教育の比重が高い μ が小さな大学 (効用関数は L_3) では左側の曲線との接点 (D) が、また、教育と研究双方のバランスがとれている大学 (効用関数は L_2) では右側と左側二つの接点 (B と C) が存在することになるが、右側の接点 (B) を選択する場合には教育と研究への資源配分の変更で可能な場合に限定される。そして、2つの接点の間の研究水準 (q_0 から $\bar{q}_0$ の間) を示す大学は存在せず、結果として研究センター大学集団と教育センター大学集団に二分されることになる。

図 2. 大学の教育研究水準の選定



ここで、 $\bar{q}_1$ は教育の最低水準 $\bar{t}$ をみたし、かつ、研究の質に連動する要素がある財源措置の場合に収支均衡をもたらす研究水準であり、次式の解である。

$$(w - p/\bar{t}) + p/\bar{t} \cdot q^\beta = \alpha + \rho (q - \bar{q}) \quad (12)$$

4. 政策的含意と課題

以上の理論分析から、研究の質で規定されるファンディングがそれほど鋭敏でなく限界点が厳しくない状態では、各大学とも教育と研究の水準を最低基準以上のレベルになるよう内部の資源配分を行うことが示される。また、各大学の特性を反映した活動重点に対応した最適化を行う結果、教育と研究にどの程度特化するかを大学側が決定するとみなすと、教育重視と研究重視の2集団に大別されることが明らかになった。

実際の国立大学について平成19年度決算数値に基づき教育と研究の比重を経費面（物件費のみ）で見ると表3のようになり、経費ベースでみた教育活動の比重は旧帝大の1割程度から教育大の7割まで大きく幅がある。ただし、教育大学でも研究活動は実施されており、現状は教育のみの大学集団と研究中心大学集団には二分されていない。その意味で、モデル分析上の前提条件は適切なものとみられる。

表3. 国立大学における大学特性別の教育研究活動

特性	教育経費率*	研究経費率**	[教育経費/(教育経費+研究経費)]***
旧帝大	3.8%	31.7%	9.8%
教育大	13.1	5.2	71.3
理工大	9.8	28.8	23.9
文科大	12.2	10.7	52.2
医科大	1.9	11.2	14.1
医総大	4.8	10.8	30.0
医無総大	10.4	14.2	41.4
大学院大	12.2	28.7	28.2

*教育経費/経常費用

**(研究経費+受託研究費+科研費等の直接経費=A)/(経常費用+科研費等の直接経費)

***教育経費/A

このモデル分析では、大学側の任意（自発的意思）で教育研究の比重を決定することを前提にして最適解を求めているが、実際には各国立大学は設置の歴史的経緯（天野，1984）もあって人的及び物理的な教育研究条件が外生的に与えられている。この意味では、ファンディングの構造・方式が大学の教育研究活動を規定している側面や、大学側の適応行動の側面は否定できないが、実際は過去からの資源や教育研究条件で決定される部分が大いといえる。換言すれば、 μ が先験的に決定され自由に教育研究の水準を決定できる状況にないと考えられ、最適解と異なる教育研究水準となっている可能性が高い。つまり、旧帝大等ではAとかBでない水準が所与とされ、必ずしも大学側の効用が最大となる水準が選択されていないと考えられる¹⁰。したがって、教育研究条件の固定化をより柔軟にして従前より国立大学セクター全体の効用を高めることが可能になるかもしれない。

政策的により重要な含意は、現在議論されている大学の種別化との関係である。中央教育審議会では、大学の機能として①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能の7つを挙げている。そして、各大学、これら機能のいくつかを選択し、選択した機能間でどの程度の比重を置くかを決定するとされている。また、財政制度等審議会（2008）では、国立大学をタイプ別するとともに、その財源も示し機能の分化・明確化を推進していく方向を提示している。研究の比重が高いものから教育の比重が高い順に研究大学院大学、総合大学、教養教育大学、教員養成大学の4タイプに区分し、前二者の財源には国費、受託研究等と学費を、後二者には学費をベースに競争的資金及び受託研究等を充てるとしている。ここでは、教育コストは基本的に学費で賄い、研究コストは国費等を投入するという考え方であり、教育サービスは個人に便益が帰属する私的サービスであり、対価性ある交換取引とみなされている。現行の私学助成でも経常的な教育研究活動に関して補助金を交付しており、制度的に理論的整合性が認められないものの、中央教育審議会と同様、大学の個性・種別化を決定し、しかる後にファンディングを決めるという方式である。

この意味で政策的に大学集団を種別化してその活動を担保するため財政措置やファンディングを設計するという集権的システムである。ファンディング方式を決定し、大学側の自由な活動や競争を通じて大学特性（教育研究活動への強度）が決まる方式（本理論モデル）よりも、直接的な政府の関与が可能で制度的安定性が高い一方で、種別化が固定化され柔軟性に欠ける制約もある。

現実的には前記モデルの（３）・（４）式で示されるように、教員学生比（A/S）で教育研究活動水準は規定され、また、既往の活動水準を短期間で大幅に変更することは困難である。このため、大学種別とファンディング方式のいずれを先に決定するにしても、現状を基準にして前者は直接的な政策で、後者は間接的誘導的な政策で大学の特性別集団を形成していくことになる。つまり、前述した最適化より先験的割り当てによりずれている部分を補正する政策が現実的なものとなる。ただし、国立大学は比重の大小はあっても国際的に質の高い教育研究を推進していくことが設置目的から要請されている。このため、どちらの政策を選択するにせよ、教育及び研究の質が一定の水準を確保できるファンディングを構築することが不可欠であり、研究の質に連動する鋭敏性が強く（ $\rho > \rho^0$ ）かつ質連動の研究の質水準が高い条件（ $q > q^*$ ）とならないことが必要である。この場合には、完全に教育中心（専念）大学と研究中心大学に区分されるからである。

5. 結論

小稿では、法人化後は教育研究活動への経費増加と大学特性別に資源配分に明確な違いをもたらしていることを示した。これは、教育活動と研究活動の要素に基づきファンディング（授業料も含める）が決定される枠組みで、各大学が自己の活動選好に基づき予算制約下で効用最大化する均衡解として理論モデルに基づき説明可能である。法人化は教育及び研究活動の質として一定の水準を要求するが、現状では研究の質にかかる条件は研究活動を断念させるほどの高いハードルになっていないこと及び研究の質に連動する強度（誘因）もきわめて強いものになっていないため、いずれの大学特性でも教育研究活動の双方が実施されている。しかしながら、もしファンディング制度が大きく変更されれば大学側が教育中心あるいは研究中心の活動に向かうようになってしまうことが理論モデルからいえる。従前政府は非公式に、あるいは、卓越した教育研究拠点形成（COE）事業を通じて種別化を図ってきたが、今後明示的に種別化を行うことで大学の活動を方向づける政策がとられる可能性がある。同様なことはファンディング・システムの変更政策を通じて間接的誘導で達成することが可能である。

政策の検討で重要なことは、直接・間接を問わず当該政策を実行した場合の大学側の行動を推計し、大学セクター全体にどのような影響を及ぼすかをシュミレートすることである。知識基盤社会において我が国の高等教育全体の水準をどうするかを国家戦略の見地から決めれば、どのようなタイプの大学がどの程度存在することが必要か推計できる。この際、財政にかかるファンディングを通じてその実施可能性を確保しておくことが不可欠である。

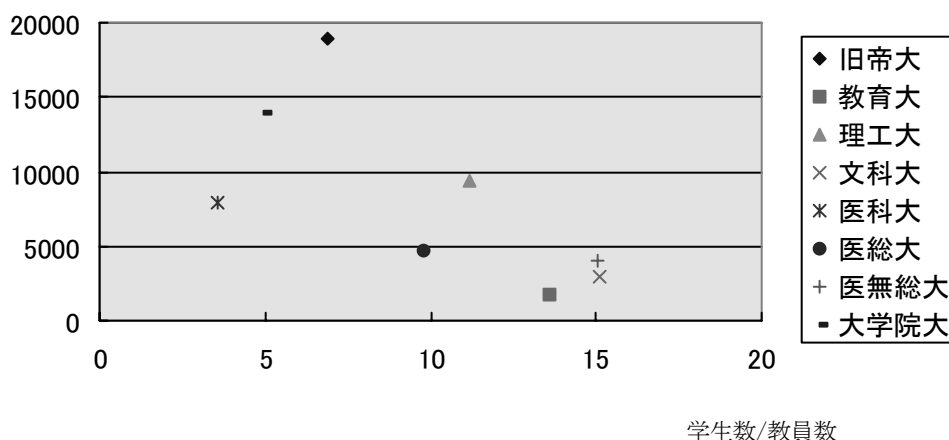
本稿で使用したモデルは、内生的に活動特性を決定できること、学生数、教員数は自由に設定できること等の前提条件があり、現実的な政策分析に際してはこうした条件の妥当性の吟味や必要な

場合には条件の緩和化を図る必要がある。いずれにせよ、政策的シミュレーションや討議には資源の投入（ファンディング）とアウトプット（業績）の関係をつなぐ活動に焦点を当てた理論的・実証的研究を深めていくことが課題である。政策当局者にとっては政策効果が生じる因果的関係を明確化することで合理的な意思決定を可能にするし、大学側としてもどのような対応なり改善策を講じるかが明らかになるからである。

脚注

1. 国立大学法人財務分析研究会『国立大学の財務』で用いている大学分類である。
2. 旧帝大、医科大及び医総大で常勤の職員人件費が増加しているのは、附属病院の診療収入を増やすため看護師を増員したことによる。これは入院患者と看護師の比率を7対1にすることによって診療報酬（入院基本料）が増える制度改定が2006年度（平成18年度）から実施されたことに伴うものである。
3. Beath, J. and D. Ulph（2008）を基本的に適用している。
4. 従前「教官当たり積算校費」と称されていたものに相当し、教員の基盤的研究活動に使用されるため配分される経費である。競争的経費と異なり特定プロジェクトに使用するものでなく、教員の自由意思に基づく研究に使用できるが、同時に教育研究活動を維持するための基本的経費でもある。
5. 教員学生比が研究の質と仮定のような関係があるかみるため、国立大学法人について特性別に学生数/教員数と研究の質の代理変数として教員当たりの研究経費（競争的資金を含む）を比較すると下図のようになり、学生数/教員数の減少に伴い研究の質が向上する傾向にあることがわかる。つまり、一定の教育水準を確保しつつ研究に割く時間が増加するという（5）式が成立していると推定できる。

教員当たり研究経費（千円）



6. 相似拡大的関数 F とは任意の $\lambda > 0$ と $F(x) = F(y)$ を満たす x, y について $F(\lambda x) = F(\lambda y)$ が成立することである。
7. 具体的には $q < q^*$ であり、研究の質に連動する要素がない場合の予算収支均衡点の方が研究連動

となる限界的な研究の質 $\bar{q}$ を上回る状態である。

8. 右側の EF は $t(q) = p(1-q^\beta)[w - \alpha - \rho(q-q)]$ 、左側の EF は $t(q) = p(1-q^\beta)/[w - \alpha - \rho(q-q)]$ で示される。
9. Beath and Ulph (2008) は常に右側と左側の効率性曲線 (EF) と 2 つの接点を有するとしているが、教育と研究の比重がいずれかに大きく置かれている場合には傾斜が急勾配 (μ が大きい) あるいはより緩くなる (μ が小さい) から、接点は右側あるいは左側の 1 点のみとなる。
10. たとえばある大学が政府から研究重視大学に指定されていて、最適解 $\bar{q}_0$ より高いあるいは低い水準に研究活動の質を設定しているとする、この大学の効用は最適解のときの水準をいずれの場合でも下回る。

参考文献

- Aghion, P., M.Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell, and A. Sapir. (2007). “Why Reform Europe’s Universities?”, *Bruegel Policy Brief*, September 2007/04, pp.1-8.
- 天野郁夫 (1984) 「大学分類の方法」『大学評価の研究』(慶伊富長編) 東京大学出版会、pp.82-111.
- Beath, J. and D. Ulph (2008). “University Funding Systems and their Impact on Research and Teaching”, Working Paper.
- 中央教育審議会 (2005) 「我が国の高等教育の将来像 (答申)」
- Del Rey, E. (2001). “Teaching Versus Research: A Model of State University Competition”, *Journal of Urban Economics*, Vol.49, pp.356-373.
- Gautier, A. and X. Wauthy (2007). “Teaching Versus Research: A Multi-tasking Approach to Multi-Department Universities”, *European Economic Review*, Vol.51, No.2, pp.273-295.
- Gill, J. (2009). “Practise What You Preach”, *Times Higher Education*, 8 January, pp.30-34.
- 国立大学法人財務分析研究会 (2009) 『平成 21 年度版 国立大学の財務』、国立大学財務・経営センター。
- OECD (2009). *OECD Reviews of Tertiary Education-Japan-*.
- Van der Ploeg and R. Veugelers (2008). “Towards Evidence-based Reform of European Universities”, *CESifo Economic Studies*, Vol.54, No.2, pp.99-120.
- 財政制度等審議会 (2008) 「3. 高等教育について」財政制度分科会・財政構造改革部会、平成 20 年 5 月 19 日開催資料 4(4)。

高等教育への資金配分

丸 山 文 裕

目 次

1. はじめに
2. 高等教育への公財政支出
3. 運営費交付金をめぐる議論
4. 運営費交付金制度の評価
5. 基盤的経費と競争的資金
6. 各国の高等教育予算配分
7. 各国における選択と集中

高等教育への資金配分**

丸 山 文 裕*

Public Funding on Higher Education in Japan

Fumihiko Maruyama

Abstract: The amount of public funding on higher education has been required to increase in most developed and some developing countries because of the expansion of higher education population and needs to improve the quality of higher education. On the other hand, sources of public funding for higher education are hardly secured at the time of financial difficulties of government, industries, and households. Thus higher education institutions across the world are struggling to achieve their goals and missions of education and research with less public funds and the government needs to invent and reform its modus operandi to allocate funds more efficiently and effectively to the institutions. This paper examines the current issues in public funding on higher education; reviews the present situation on public expenditures in Japan; summarizes various discussions on the block grant to national universities made by several government's advisory boards and committees; shows the opinions on block grant to national universities by presidents, senior administrators, faculty heads of national universities across the country; finally presents the ways of fund allocation to higher education institutions in Europe and the United States.

1. はじめに

各国において、高等教育人口の拡大と経済や研究分野の国際競争力強化によって、高等教育に対するより多くの資源投入が求められる状況にある。他方、政府財政の逼迫や金融危機によって、高等教育への公的な資源配分は、厳しさを増している。そこで各国とも、高等教育機能の強化のために、より少ない資源投入によって、より生産的、効率的な資源配分の方法に工夫を凝らさなければならない。これについては日本も例外ではない。本稿では、高等教育の資源配分を検討する上で、重要と思われる点を整理した。まず公財政支出の現状をまとめ、公財政支出の大きな部分を占める国立大学への運営費交付金配分をめぐる政府、財務省、文科省関係の会議などの議論を整理した。そして運営費交付金に対する国立大学関係者の意見を紹介する。また主にヨーロッパとアメリカに

* 国立大学財務・経営センター研究部教授

** 本研究は平成21年度科学研究費補助金・基盤研究(A)による研究成果の一部である(課題番号19203035)。

における高等教育への基盤的経費と競争的資金の配分方法を紹介する。これらの検討を通じて、高等教育への資金配分をめぐる議論になんらかの知見を提供したい。

2. 高等教育への公財政支出

国から大学へのファンディングは、2008年度次のようにまとめることができる。国立大学に対する基盤的経費として運営費交付金（1兆1813億円）、施設整備費補助金等があり、私立大学には私立大学等経常費補助金（3249億円）がある。教員の研究活動としての競争的資金としては、科学研究費補助金（1932億円）および大学等に対する間接経費（353億円）が挙げられる。また学生には学生支援機構奨学金事業費（9305億円）がある。基盤的経費と競争的資金の中間に位置するのが、21世紀COEプログラムに代表される大学教育改革の支援事業費（680億円）である。さらに日本学術振興会JSPS特別研究員事業費として、158億円もある。これらの競争的資金および大学教育改革支援事業は、国公立大学を通じて応募できる。

国立大学の収入は、国から配賦される運営費交付金(54.2%)と自己収入といわれる授業料および入学検定料(3,557億円、16.3%)、付属病院収入(6,284億円、28.8%)、雑収入に分けられる。この他に施設設備整備補助金、科学研究費補助金などがある。国立大学の支出は、教育研究費等(1兆3,138億円、60.3%)、退職手当等(1,288億円、5.9%)、病院関係経費(6,592億円、30.2%)、特別教育研究費(790億円、3.6%)に分類できる。

国立大学に限らず、日本の大学に配分される資金は、教員数や学生数に基づいて配分される一律的平等的資金配分から、大学や教員や研究者が申請応募し、審査を経て配分される競争的・重点的資金配分にシフトしている。国立大学への運営費交付金は、効率化ルールによって、各年度の予算額を名目値で対前年度比マイナス1%(年率)とする政府の「基本方針2006」から「基本方針2008」までに則り、毎年法人化以後、減額されている。文部科学省関係者によると、減額それ自体は法人化とは無関係で、国の財政逼迫が減額の理由であるという。しかし科学研究費他はむしろ増額されているので、単に財政逼迫ばかりが、交付金削減の理由ではないと思われる。

国立大学への公的資金配分は、基盤的経費として運営費交付金がある。私立大学への基盤的経費は私立学校等経常費補助金のうち一般補助といわれるものがある。大学への公財政支援のうち運営費交付金と私学補助金の一般補助を合わせた割合は過去数年、増加していない。図1は文部科学省が作成した配分比率の推移である。2004年の国立学校特別会計の廃止によって、正確な比較はできないが、国立私立あわせて、2001年度に基盤的経費と競争的・重点的資源配分の比率は、86.0%対14.0%であった。しかしその後、競争的・重点的資源配分が大きくなり、2007年度で73.0%対27.0%となっている。わずか数年の間に競争的・重点的資源配分の比率が2倍近くに増えていることになる。文部科学省によれば競争的資金には、図2のとおり科学研究費補助金、戦略的創造研究推進事業、科学技術振興調整費、その他がある。

図 1 基盤的経費と競争的・重点的資金

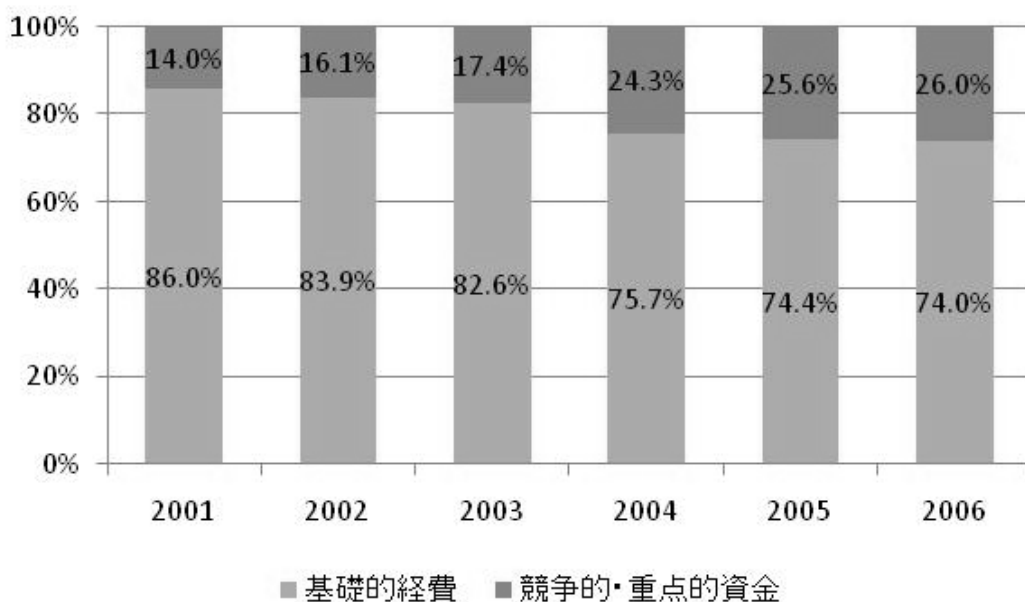
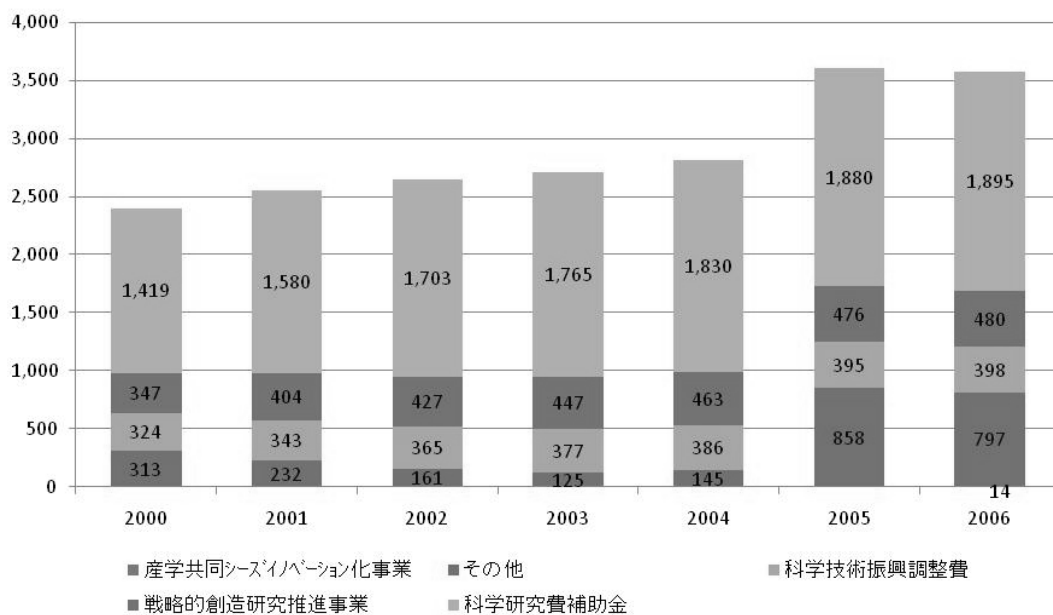


図 2 競争的研究資金



3. 運営費交付金をめぐる議論

2007年に入って高等教育財政のあり方についての議論が、文部科学省だけとどまらず、内閣府・内閣官房に置かれている審議会等でも、突如審議されるようになった。そこでは国立大学への運営費交付金の配分も主要な対象となった。

教育再生会議では、第7回会議（2007年4月25日）で、教育再生に必要な教育財政基盤の確保、メリハリのある財政投資を提言している。そこでは、基盤的経費と競争的資金の組み合わせ、一律的配分から評価に基づく配分へのシフト、国公私を通じた研究面、教育面の競争的資金の充実と公平・公正な配分などが議論された。

経済財政諮問会議は、2007年4月25日に発表された「成長力加速プログラム～生産性5割増を目指して～」ほかにおいて、大学改革について議論している。そこでのキーワードは「選択と集中」であり、研究資金の選択と集中については、①競争的資金の拡充と間接経費の充実、②審査の国際化、③評価結果の次の資金配分への反映、④若者研究者の研究環境の整備、⑤知的財産の効果的活用のための産学官連携の戦略的な推進、などを論じている。

また国立大学への運営費交付金の配分については、①民間から寄付金、共同研究費を獲得しやすい条件の整備の検討、②国際化や教育実績等についての大学の努力と成果に応じた配分の検討、③グローバル化、知識の融合化に対応した大学再編を視野に入れた選択と集中を促す配分の検討、④各大学の中期目標・計画の達成状況の反映の検討、⑤各大学の自主的な判断による多様化・機能別分化や大学間の連携・協力の支援・促進等の検討、などが提言されている。

総合科学技術会議も、「科学技術によるイノベーション創出に向けて」（2007年3月30日）等で大学へのファンディングについて言及している。①若者向け資金を倍増し、世界トップ研究者を育てる一貫した競争的資金体系の確立、②競争的資金からの人件費支給を拡大する、③運営費交付金という基盤的経費を、基礎的部分を支え、研究機能は競争的資金や民間からの外部資金で、教育機能は寄付金等の外部資金を活用して強化、④大学の施設環境を国際的水準の魅力あるものするための整備の推進、などを議論している。

以上の会議のほかに、イノベーション25戦略会議は、2007年2月26日に「イノベーション25」中間とりまとめで、競争的資金配分の見直しを含む研究機能の強化などについて、議論を発表している。またアジア・ゲートウェイ戦略会議でも、大学の国際化に向けた競争的な資源配分の抜本的な充実を提案している（2007年5月16日）。

規制改革会議は「教育と研究の質の向上に向けた大学・大学院改革に関する基本的考え方～組織中心の支援から個人中心の支援へ～」（2007年5月11日）で大学改革についての議論を発表している。①大学・大学院の会計システムを教育と研究に分離、②運営費交付金および私学助成金配分基準等の見直し（学生数に応じて配分額を決定する仕組みの採用）、③国立大学の授業料の見直し、④競争的研究資金の配分の見直し、⑤厳格な評価体制の構築、⑥評価単位の見直し、⑦事後評価の実施、⑧研究者カテゴリーの区分、⑨間接経費割合の拡大、⑩研究環境の整備、等を議論している。

以上の内閣府の会議とは別に、財務省の財政制度等審議会でも、「平成20年度予算の編成等に関す

る建議」(2007年11月)で、世界で通用する大学の実現のために、国立大学法人運営費交付金の配分ルールを国立大学法人の教育・研究等の機能分化、再編・集約化に資するよう、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分へと大胆に見直す必要を述べている。

これらの一連の審議、提言に対して、時の文部科学大臣が、基盤的経費の軽視や高等教育への公財政支出削減への動きに強く批判することもあった。また運営費交付金が成果によって配分されると、それが削減されることが予想される地方国立大学を抱える知事による反対への要望書も提出された。国立大学関係者は、さまざまな機会に中長期に安定した予算配分が確保できなくなる危惧を表明している。また国立大学協会は、運営費交付金は大学の教育研究機能が安定的持続的に果たされるのに必要であり、経済財政諮問会議の提言した国際化などの評価による配分に強い反対を表明している。

そしてこれらの会議の議論や提言、またそれらへの批判、反対表明の後、2007年6月19日「経済財政改革の基本方針2007年～『美しい国』へのシナリオ～」(骨太2007)が閣議決定された。これは主に内閣府におかれた会議提案をまとめ、整理し直したものである。そこでは、高等教育財政について「選択と集中」により必要予算を確保し、基盤的経費の確実な措置、基盤的経費と競争的資金の適切な組合せ、評価に基づくより効率的な資金配分を図ることが述べられている。国立大学の運営費交付金をめぐる議論は2007年初め、にわかに諸会議で議論されることになった。会議によっては競争や成果による配分が強調されたが、結局「骨太2007」では、それに対する批判、反対を受けて基盤的経費の確実な措置という文言が盛り込まれた。

その後、文部科学省では教育振興基本計画の策定に向け、中央教育審議会にその審議を要請した。審議会では2008年4月に答申を発表し、同7月に策定した。ここでも科学研究費補助金等の競争的資金等の拡充を目指すことが指摘されている。また運営費交付金を国立大学法人評価の結果に基づいて配分することが明記している。しかし同時に「大学等における教育研究の質を確保し、優れた教育研究が行われるよう、引き続き歳出改革を進めつつ、基盤的経費を確実に措置する」ことが明記され、内閣府・内閣官房関係の審議会をまとめた「骨太2007」と基盤的経費の扱いについて、共通性を見出すことができる。

このように国立大学への資金配分をめぐる政府関係の議論では、当初競争的資金へのシフトが強調されたが、徐々に基盤的経費への揺り戻しも見られ、その重要性への再評価もされているといえよう。

4. 運営費交付金制度の評価

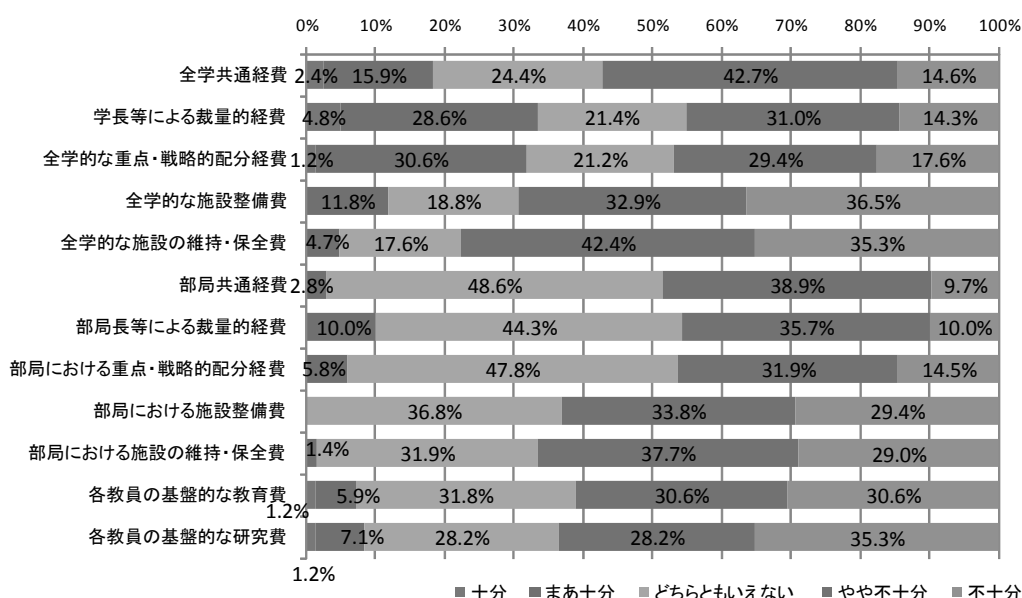
国立大学財務・経営センターでは、2002年から3度にわたり、国立大学法人制度について検討するため、全国立大学を対象としてアンケート調査を実施している。2009年2月には3度目の調査として、全国立大学の学長、財務担当理事、学部長を対象にアンケートによって、法人化後の国立大学の経営、財務の実態を明らかにしようとした(国立大学財務・経営センター)。アンケートには運営費交付金、教育経費、研究経費についても意見を聞いている。

その結果、学長アンケートの回収率は100%であった。多くの学長は、使途を自由に決定できる運営費交付金制度について、ポジティブな評価を下していることが判明した。運営費交付金制度が管理運営の合理化・効率化に、効果がある、およびやや効果があると応えた割合は、84.4%、教育研究の活性化に対する同割合は、80.6%、社会貢献活動の拡充に対する同割合は、67.6%であった。また使途指定のない運営費交付金制度、剰余金の繰越権限など財政面での自由度や裁量が、大学運営に、大いにプラスおよびややプラスと応えた割合は、83.1%に上る。

アンケート中の学長の自由記述には、交付金制度のメリットとして、「裁量が大きい」、「年度をまたいでの繰越が可能」といった意見が表明された。またデメリットとして、「運営費交付金が毎年減額され、中期目標期間分の予算が保障されない」、「中期目標期間をまたいでの繰越がむずかしい」、「国立大学時代の大学間格差を温存したまま運営費交付金が決められた」という意見が記述された。

財務担当理事を対象にしたアンケートには、予算額の評価が入れている。回答の結果は、図3に示したとおりである。これの回収率も100%である。不十分、やや不十分と回答された割合が多いのは、全学的な施設設備費(69.4%)、全学的な施設の維持・保全費(77.7%)である。また部局における施設整備費(63.2%)、部局における施設の維持・保全費(66.7%)についても不十分、やや不十分という回答が多い。各教員の基盤的な教育費、各教員の基盤的な研究費の不足感も表明されている。教育費と研究費は、平成17年と比べた20年度には、大きく減少およびやや減少とした回答は、それぞれ48.2%、62.3%となっている。特に各教員の基盤的な研究費の減少が大きいようである。今後の国からの財源措置について、競争的資金よりも、基盤的資金を拡充すべきであるという意見に賛成した財務担当理事の割合は、89.2%に上る。

図3 国立大学法人の予算額の評価



学部長アンケートには、70%以上の学長が回答を寄せた。それによると、本部から配賦される学生当たり教育経費は、やや減少したおよび減少したとの回答は、65.2%である。また本部から配賦される教員当たり研究費は、やや減少したおよび減少したという回答の割合は、85.9%である。またそれらの充足感について、教育経費は、不十分およびどちらかというと不十分という回答の割合は、88.0%であり、研究経費について、不十分およびどちらかというと不十分という回答は、91.3%になる。

このように国立大学を対象にしたアンケートでは、学長の法人化制度のポジティブな評価があるものの、財務担当理事や学部長からは、教員の教育経費や研究費の不足が指摘され、基盤的経費の拡充の要望が出されている。

5. 基盤的経費と競争的資金

ここまでは公財政支出についての配分方法として、基盤的経費配分と競争的資金配分の2種類しか言及してこなかった。もちろん予算配分方法の分類はこれだけに限らず、ほかにもいくつかある。代表的なものには、機関への配分と個人への配分の2分法、機関配分はさらに伝統的配分（交渉予算配分、項目別予算配分、フォーミュラ配分）と業績主義配分（業績契約配分、競争的配分、成果による配分）に分けられる（Salmi and Hauptman）。他には増分主義予算配分、プログラム別予算配分、ゼロベース予算配分、インセンティブ予算配分、コストセンター予算配分などがある。これらの予算についての分類は、部分的な特徴による分類であり、相互に排他的ではなく、実際にはこれらのうちのいくつかの組合せで予算配分される（吉田）。

これまでのところ運営費交付金は、基盤的経費配分として扱ってきた。しかしそれは配分の算定式が公表され、配分される側にもある程度、算定式を用いて配分額の試算が可能であるので、フォーミュラ予算と分類することが可能である。第2期中期目標・計画期間における運営費交付金には、業績評価による分が反映されることが決定しており、業績予算配分としての性質も持つ。ただしどのような業績が交付金配分になされるのかは、大学側は前もって知ることは無い。これは予算配分の分類から見れば、計算式が事前にわからないパフォーマンス・バジェットティングである。これは計算式が事前にわかるパフォーマンス・ファンディングとは区別される（Burke and Minassians）。

アメリカで行われているパフォーマンス・バジェットティングは、業績評価の結果を次期の予算編成過程で一要素として考慮する方式といわれる。他方パフォーマンス・ファンディングは、評価結果を州交付金の配分と直接的にリンクさせる方式である。この場合、評価と資金配分は明確な関連性を持ち、評価結果に基づいて自動的に配分額が算定される。そして両者は同時に実行可能である（吉田）。

基盤的経費および競争的資金は、それぞれメリット、デメリットがある。基盤的経費のメリット、デメリットは、以下の5点挙げられる。

- (1) 安定的な予算が確保され、長期的計画立案が可能となる。

- (2) 社会経済状況の変化に対する柔軟性が確保できる。経済不況によって研究費が全くなくなることは無い。
- (3) 特定の研究分野に配分されるのではないので、新しい研究分野への適応が可能となる。

デメリットもある。

- (4) 研究の質、成果、開発契約目標の達成度などと基盤的経費配分根拠の関係が、不明確になりやすい。
- (5) 歴史的要因に基づく資源配分によって、伝統的でない大学の研究環境の強化、競争力の向上が困難となる。

競争的資金のメリットは、以下の4点である。

- (1) 幅広い分野に長期的に研究費が配分されると、質が向上する。
- (2) レリバンスや研究応用性への関心が高まる。
- (3) 学際性が高まるなど、研究助成の新たな可能性を提供する。
- (4) 研究協力体制が強化される。

デメリットは、以下の4点である。

- (5) 競争的資金は、範囲が狭いので、独創性、革新性、リスクテイクを促さない。
- (6) すべての科学分野が研究助成を受けられるとは限らない、人文科学は不利である。
- (7) 大学は得意な分野ではなく、助成を受けやすい分野を重視する。
- (8) 研究の長期的な計画立案の可能性が限られる。(Schmidt)

さらに競争的研究資金配分は、市場を意識しすぎ、知識生産の画一化を招き、マイナスが大きいこともある。またより研究業績が出やすい領域が優遇され、資金獲得が困難な分野が無視される危険もある。そして研究のイノベーションが妨げられる。この点は、近年の日本の競争的研究費配分に対する議論と類似性がある。

基盤的経費は、研究、とくに研究の開始が研究者や大学のイニシアティブで進められやすい。競争的資金は、資金の出所によって、研究が研究者や大学以外の企業など第三者の意向に左右されやすく、国家プロジェクト研究など政策的に誘導されることもある。国立大学関係者が基盤的経費配分を好み、政府、財政当局、経済界が競争的資金配分導入を強調するのは、以上のことと無関係ではないと思われる。

6. 各国の高等教育予算配分

大学改革では、教育機関に権限を委譲し自由度を大きくする一方、政府の別の方法での高等教育機関への管理も出現している。それは目標による管理である。そこではまず政府は、大学と一種の契約を取り交わす。政府が大学に目標を示し、目標達成のための公的資金提供を行う。このような政府と大学との間で、中期目標と資金提供を結びつける考え方は、フランスで始まり（アマラル）、フィンランド、スイス、オーストリア、デンマーク、スペイン、ドイツ、ポルトガルでも行われている。

契約であるからには、資金適用を受ける大学側に契約不履行や契約違反が生ずる可能性がある。それを明らかにするには大学の業績評価が必要である。その場合用いられる業績評価の基準はさまざまである。その基準には、インプット（学生数など）、プロセス（教員授業負担、教員学生比など）、アウトプット（卒業率、学位授与数、教員論文数など）、アウトカム（資格試験合格率、就職状況、学生満足度など）がある（吉田）。政府と大学の間に契約の概念を導入して、資金配分をおこなうことは広がりつつあるが、契約の進捗状況を明らかにする業績評価、契約不履行に対する処置、業績評価による次期契約期間の資金配分の程度には、各国で大きな違いがある。

オーストラリアの高等教育制度は、新公共経営 (New Public Management) による改革が成功した注目すべき事例である（マージンソン）。そこでは公的資金の削減を海外からの留学生で補完することに成功している。オーストラリアでは、1990年代に業績に連動した資金配分を行った。研究の業績として、共同委託研究収入、発表論文数、博士課程の学生数などが指標として用いられた。教育の業績は、卒業生の雇用状況、教育課程の学生満足度などである。

高等教育機関に学生定員を定めず、入学者が機関の業績とみなされる場合もある。入学者に魅力のある教育プログラムを開発したことが評価される。この業績は、教育の業績であろうが、研究費も上乘せられる場合もある。1990年代のニュージーランドではすべての公立私立の高等教育機関が、資格協会の認定を受けた課程であれば、フルタイム学生換算 (EFTS) の学生数に基づいて資金交付される。学位や資格を出す大学も、同じ認定プログラムをもつ私立訓練機関と同じ基準で資金交付される。研究費の大部分は、「研究費積み上げ」としてEFTS資金に含まれる。それゆえ研究能力や研究業績より、学生を入学させる能力によって資金交付される（ゴールドフィンチ）。

高等教育機関に収容定員がある場合は、学生数は業績とはなりえない。デンマークはその例である。そこでの教育資金配分で特徴的なのは、1990年から始まったタクシーメーター制である（丸山）。これは効率化を目的とした一種の業績による資金配分方式である。この方法は、中等教育や病院への補助金にも適用されている。大学は学生の実際の活動結果によって、大学が受け取る資金の30～50%を配分される。具体的な業績指標は、試験に合格した学生数である。試験を受けない学生や合格しない学生には、公的資金配分がされない。よってタクシーメーター制は、成果主義の資金配分であると捕らえられている。

これによって大学はより教育に力を入れ、学生が学習する動機付けを与えられ易い課程を組織し、効率的な教育を促進すると考えられている。また大学に、試験に合格する確率の高い、優秀な学生

を入学させる努力を促すともいわれる。

デンマークでは、高等教育の教育費と研究費は、明確に区別された基準によって配分される。高等教育への研究費は、国より基盤的経費として大学に配分される。大学は学内配分について自由に決定できる。研究費全体の65%を占める。残りの内13%は民間企業からの委託共同研究費である。他にEUからの研究費もある。2010年までに研究の公的資金配分の割合を現在の3分の1から、半分にまで高めるよう予定されている。

デンマークでは、研究の基盤的経費を競争的に配分しようという計画がある。その場合、基準は質である。質の指標は、(1) 発表業績（著書、学術論文、博士号取得状況）(2) 引用数 (3) 外部資金獲得額 (4) 国際的活躍状況、などである。

フィンランドでは、大学へのファンディングの中核は、議会の承認を得た国の予算である（丸山）。日本の法人化前の国立大学と同じように大学は、国の行政機関の一部であるので、大学の財務会計は国が管理する。経常費の財源は、国からの予算とその他収入に分けられる。国の予算は、教育研究基盤経費、プロジェクト経費、業績に基づいた資金配分に分けられる。その他の収入は、産学連携による収入、事業収入、寄付、等である。2005年に国からの交付金は、支出の64.5%を占めるにいった。

主に研究に使われる外部資金は、日本の学術振興会にあたるフィンランド・アカデミーから18%、技術開発センター12%、産学連携資金16%、企業（外国を含む）39%、EU12%、海外資金3%という割合になっている。また教育省は各大学に業績による資金配分を行う。大学の業績は学位授与数である。加えて大学の質、社会的地的特性が加味される。この業績による資金配分は、近年増加する傾向にある。

スウェーデンの高等教育機関への資金は、「成果」によって一括予算（ブロック・グラント）として配分される（丸山）。この成果とは学生数と学位授与数であり、これに専門分野の教育費用特性を加味して、配分額が計算される。剰余は10%まで認められ、翌年度に繰り越すことができる。研究と博士課程への資金配分は成果によっては行われない。スウェーデンでは研究の自由は法によって保障されるが、研究費の配分は、専ら政府が行う。最近では16の研究拠点大学が選定され、特別な予算配分が行われた。

ポルトガルでは、政府から国立大学への予算配分は、主要部分についてはフォーミュラによって決定される（丸山）。これは総収入の60%を占める。教育関連予算については、基本的には学生数によって大学に配分されるが、研究関連予算分は教員の質と研究業績が、フォーミュラの中に勘案されている。最終的な予算額は、各大学と教育省との折衝によって決定される。さらに契約に基づく研究費、科学技術財団の用意する競争的研究費がある。

大学は法人格を有し、各大学は外部資金を獲得する自由があり、平均で総収入の4分の1になる。収入の使途は、大学の自由裁量となっている。授業料は、1992年まで年6ユーロと全大学一律低額であったか、現在では、各大学、正確に述べれば、各学部が授業料を設定している。ポリテクニクは大学より低額である。授業料収入は、総収入の10%弱を占める。

現行の予算配分システムは、学生数に基づく基盤部分に、業績に基づく部分が上乗せされている

システムと考えてよい。この方式が採用される以前は、各機関は一律的に予算が配分されていた。現行方式の下さまざまな弊害も指摘されている。競争が過度に強調されることや、大きな財政カットに直面すると、非営利機関は営利組織のような行動をとり、公共財としての使命を忘れてしまうこともある。すなわち各大学は、学生募集に効果のある質の高い教員を確保する一方、経営のため授業料値上げしてしまう。また非常勤で授業が多くても、耐えられる教員を採用する傾向にある。各大学は学生数確保のため、学生へのサービスを向上させる一方、入学許可を容易にする傾向がある。また大学の不正も行われる。例えば、すでに卒業した者を学生としてカウントし、それによって予算配分を増額させる。

さらに現行の予算配分システムでは、政府予算に依存しすぎるので、大学の自治が生かされておらず、経営の自律性を上げるため、数年間分の予算を一括して配分することや、経営の効率化に対する報酬システムの確立が必要という指摘もなされている。

7. 各国における選択と集中

知識基盤社会において経済の国際競争力を強化するため、まず大学の国際競争力を強化しようという動きが、世界的に広がっている。その結果、大学ランキングが内容的に怪しげなものであることが知られつつも、それへの異様な関心が払われている。大学の競争力アップの一つの方法は、教育機関の連携である。それは各国で起こっているが、その形態には、運営契約、コンソーシアム、連合、提携、責任センターとの統合、純粹合併があるという（アマラル）。それらの例として、カナダ、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、オランダ、フランスがある。

ヨーロッパでは、少数の研究大学に多額の資金を集中させ、他方研究機能の限られた大衆教育向けの高等教育機関を設置するという高等教育システムの階層化が進行している（アマラル）。研究機関の選択と集中によって、国際的に競争できる少数の大学に研究資金を集中させようとする政策を行っている国もある。英国は研究評価を通じて、研究資金を少数の大学に集中させている。（アマラル）。ドイツでは、「エクセレンスイニシアティブ」法によって、10ほどの大学の国際競争力の強化に努めている。

日本では、これまで「21世紀COEプログラム」「特色ある大学教育支援プログラム」「現代的教育ニーズ取組支援プログラム」がある。これらは、高等教育の質向上や活性化といった目標を達成するために競争的資金配分である。これに応募するか判断が大学側にあるため業績予算と異なり、インセンティブ予算とする場合もある（吉田）。表1は以上の資金配分をまとめたものである。

表 1 資金配分方法

	教 育 費	研 究 費	管 理 費
基盤的経費（主に公式による配分）	日本（運営費交付金、私学助成一般補助） フィンランド、ポルトガル（学生数）	日本（運営費交付金、私学助成一般補助） フィンランド、	日本（運営費交付金、私学助成）
基盤的経費（業績による配分を含む）	日本（第2期運営費交付金の一部） オーストラリア（卒業生の就職、学生満足度） ニュージーランド（EFTS資金：学生数） デンマーク（タクシーメーター制：試験結果） フィンランド（学位授与数） スウェーデン（学生数、学位授与数）	日本（第2期運営費交付金の一部） オーストラリア（外部研究資金獲得額、論文数、博士課程学生数） ニュージーランド（EFTS資金） ポルトガル（教員の質、研究業績）	日本（第2期運営費交付金の一部） ニュージーランド（EFTS資金）
競争的資金（申請審査による）	日本（一部GPプログラム、私学助成特別補助）	日本（科学研究費、COE、一部GPプログラム） ドイツ（エクセレンスイニシアティブ） スウェーデン（研究拠点）	日本（科学研究費間接経費）

参考文献

- アマラル「欧州の高等教育における最近の動向」『大学財務経営研究』第6号 国立大学財務・経営センター 2009年。
- ゴールドフィンチ、ショーン「ニュージーランドの高等教育改革」『IDE現代の高等教育』No.453, 2003年10月号 pp71-75.
- マージンソン、サイモン「グローバルな環境下の高等教育改革」『大学財務経営研究』第6号 国立大学財務・経営センター 2009年。
- 丸山文裕『大学の財政と経営』東信堂 2009年
- 吉田香奈「アメリカの大学における評価と資源配分」
- Burke, Joseph C. and Henrik Minassians, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite”: Seventh Annual Survey. The Rockefeller Institute, 2003.
- Salmi, J and Hauptman, A., “Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanism” Education Working Paper Series Number 4, The World Bank, 2006.

米国州政府予算における 高等教育資源配分メカニズム

——配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆——

水 田 健 輔

吉 田 香 奈

目 次

1. はじめに
2. 州政府高等教育予算の傾向と先行研究のレビュー
3. 本研究の手法と使用データの説明
4. 米国州政府の高等教育予算研究の結果
5. 米国州政府の高等教育予算制度が持つ日本への示唆

米国州政府予算における 高等教育資源配分メカニズム

－配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆－

水 田 健 輔*
吉 田 香 奈**

State Higher Education Budgeting Mechanisms in the U.S.
－Allocation Bases, Decision-Making Process, Influential Factors and Implications for Japan－

Kensuke Mizuta
Kana Yoshida

Abstract: (Purpose) The purpose of this study was to examine the correlation between certain characteristics of U.S. states and their budgeting systems for higher education (HE), and to derive implications for Japanese HE budgeting policy from the results. **(Methodology)** The U.S.'s State Higher Education Executive Officers (SHEEO) conducted a 31-item questionnaire survey on state higher education budgeting for all 50 states from January to March in 2008 (response rate: 78%). Following general and simple analyses, the following four hypotheses were formed and examined: (H1) there is a significant correlation between the importance of HE budget in the overall state budget and the adoption of funding formulae; (H2) inflation and fluctuation in enrolment affect whether the funding formula approach or the baseline-incremental approach is selected; (H3) justifications of public financing to the state HE sector are influenced by the cost-sharing status between households and the state government; and (H4) the governors' budget proposal and the legislative passed budget are influenced by certain external factors. Detailed descriptive analyses on HE budgeting systems in four states (California, Michigan, New York and Tennessee) were also conducted, and their results were finally combined with the results of the empirical analyses based on the SHEEO survey. **(Results)** H1 was proved with satisfactory statistical significance. However, H2 showed a result opposite to that originally expected, and H3 could not be proved statistically. These results indicate that the funding formula approach is used more frequently by states which recognize their HE budget as more important comparative to other states and which have experienced greater fluctuations in inflation than the other states over recent years. With regards to H4, the financial burden of households did not affect the justifications selected. Governors' proposals were significantly influenced by the budget volume of primary and

* 国立大学財務・経営センター研究部准教授

** 山口大学大学教育センター准教授、国立大学財務・経営センター客員准教授

secondary education, while legislative passed budgets were largely determined by state unemployment rate. **(Conclusions)** The results show that funding formulae are in use in more unstable situations and that the decision makers in both the executive and legislative branches do not recognize the importance of the bases of budgeting requests and justifications on the providers' side. **(Recommendations)** The budgeting system for Japanese national universities is simply dominated by fiscal reform measures, and has much to learn from the strategic decision-making involved in U.S. state HE budgeting systems. **(Additional Data)** Manuscript contains 25 tables, 13 figures and 45 endnotes.

1. はじめに

日本の国立大学も法人化後6年を経て、2009年度末をもって第一期中期目標期間を終了する。この間（2004～09年度）に最も問題とされた点の一つは、本来「高等教育及び学術研究の水準向上と均衡ある発展」（国立大学法人法第1条）を目指したはずの法人化政策が行財政改革の一環にすり替わり、国立大学の基盤的な活動原資である運営費交付金が歳出削減のターゲットにされたことである。具体的には、設置基準内標準教員人件費を除く教育研究経費が年1%ずつ削減され（効率化係数）、また病院再開発にともなう借入財源の償還に当たり不足分を措置する附属病院運営費交付金が、病院収入の年2%増加を前提に計算される（経営改善係数）といった、全大学一律のルールによる予算削減が絶え間なく行われた。その結果、多くの国立大学で基盤的な教育・研究経費の不足感が高まっており、競争的に配分される研究資金等でその欠損を補わなければならないとなっている。よって、競争的資金の獲得能力に応じて、大学の財務状況や将来的な教育・研究の方向性に「格差」や「二極化」と呼ばれ得る事態が進んでいる（Mizuta and Yanagiura 2008）。こうした状況は、国立大学が自らの使命を積極的に果たしていくために「個性化」や「差別化」を進めているというよりも、入手できる資源の過不足にもとづいて、否応なく消極的な分化が進んでいると解釈するのが正しい（天野 2008, 328-331）。よって、国立大学が今後期待される機能を積極的に果たすためには、資源配分メカニズムの問題に解を求めなければならない。

そこで、国立大学の教育・研究活動を基盤的に支える財源がどのようなコストをカバーし、どの程度の金額が必要とされ、いかなる配分メカニズムをとることが最適であるかを探究するために、科学研究費補助金にもとづく研究プロジェクトが2007年度から進められている（基盤研究(B)「国立大学法人における基盤的教育研究経費に関する研究」・課題番号19330191）。この研究は、(1) 日本の国・公立大学の過去の予算積算根拠に関する研究、(2) 国立大学における現状のコスト分析、(3) 海外の公的高等教育機関に対する政府財源措置との比較研究という3つのアプローチを総合して進めており、本稿はこのうち3番目のアプローチ（国際比較）の一部をなすものである。

具体的には、SHEEO（State Higher Education Executive Officers）と共同で2008年1～3月に実施した「公的高等教育に対する州政府予算プロセス（State Budget Process for Public Higher Education）」調査の結果を分析し、米国における州政府高等教育予算の要求額算出方法、審議プロセス、考慮事

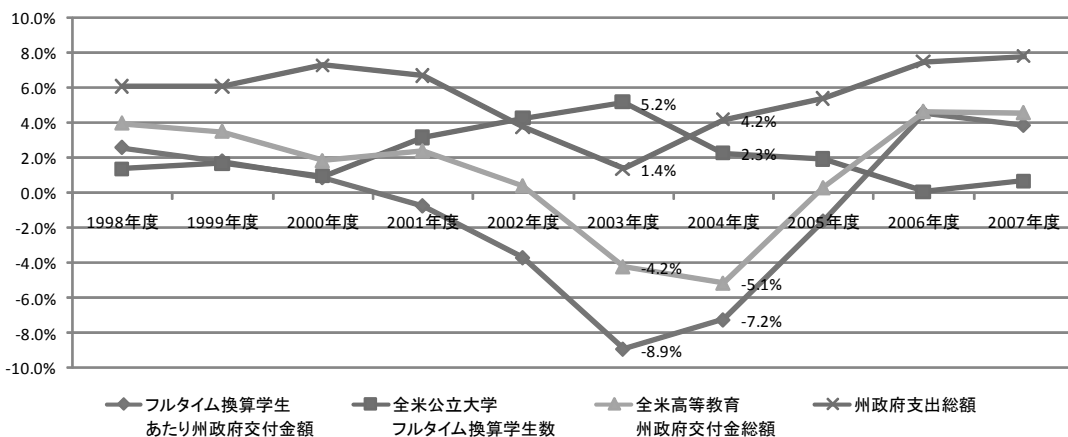
項、影響要因などをマクロ的な視野から把握する。その上で、4つの個別州政府および大学システム（カリフォルニア州、テネシー州、ニューヨーク州、ミシガン州）の高等教育予算制度についてミクロ的な視野から詳細を検討し、最後に全米におけるこれら諸州の位置づけを考えつつ、日本の高等教育予算制度にとって示唆となる点をまとめる。

2. 州政府高等教育予算の傾向と先行研究のレビュー

2.1. 州政府高等教育予算の傾向

米国州政府の高等教育予算については、フルタイム換算（FTE）学生一人当たりの金額が2005年度¹の6,438米ドルを底にして徐々に回復しつつあり（2008年度7,044米ドル）、また家計・学生の純負担額（Net Tuition）も、この4年間は総収入の36%前後で安定的に推移していた（SHEEO 2009）。一般に景気の後退による税収の減少と社会保障関係支出の増加が生じると、学費の値上げで相殺されることを見越して高等教育予算は徐々に削減される傾向にあり、また景気が回復期に入っても学費の水準は下がらず、高等教育予算は容易に元の水準には戻らないことが知られている（Zumeta 2008, 90）。つまり、Layzell（2007, 1-5）がいみじくも指摘しているように、高等教育予算は州政府全体の予算規模を後追する形でほぼ同期した増減をみせており²、メディケイド（Medicaid）やK-12などの義務的経費に政策的な優先順位を譲っているのが現状である。こうした全米の傾向を再確認するために作成したのが、図1である。

図1. 全米の州政府支出等における対前年度変化率（1998～2007年度）



出所：SHEEO, NASBO³

実は、州政府支出の総額は、この10年間に増加率が衰えることがあっても、決して減少は記録していない。それに対して、高等教育に対する州政府交付金の規模は、2003年度の州政府支出伸び率の鈍化に過剰に反応し、大きなマイナスを記録している。ただし、気をつけなければならないのは、

高等教育に対する州政府交付金総額が前年度比で減少したのは2003～04年度の2年間だけだということである。しかし、学生数はその前後をとおして一貫して増加を続けていたため、学生あたりの州政府交付金額は、2001～05年度にかけて連続でマイナスを記録している。つまり、よく話題にのぼる「州政府交付金の縮小」とそれを相殺するための「授業料の引き上げ」は、高等教育に対する州政府交付金の総額の増減を指していわれていることではなく、実は学生一人あたりの傾向を示しているのである。

さらに、2008年の金融危機に端を発した米国の景気後退は、州政府の高等教育予算に対して大きな削減圧力をかけている。NGA（National Governors Association）によると、2008、2009の両年度で全米の州政府は約2,000億米ドルの財源不足を見込んでおり、前年度比で1%弱微増していた2008年度の高等教育予算（785億米ドル）も年度途中での削減が避けられない状況である。ただし、連邦政府は高等教育予算を直近5年間の平均水準よりも落とさないように州政府に要請しており、このルール（Maintenance-of-Effort）は、2008年に改正された高等教育法（Higher Education Act）の中で明文化された。よって、今後このルールを守ることができない州がでてきた場合、こうした州に対する連邦政府資金の提供が罰則として削減される恐れもでている（“New Rule on Spending by States lacks Teeth”, *The Chronicle of Higher Education*, February 6, 2009, A1・A11）⁴。

このように米国州政府の高等教育予算は経済状況に大きく左右されている。それを逆からみれば、高等教育機関や複数の機関を統括するシステムレベルなどの供給サイド、ならびに政府と機関のバッファとなる仲介機関⁵は、こうした不安定な州政府財源に対抗するため、高等教育の戦略性や持続可能性を見据えた要求額の算出方法や堅固な根拠を用いていると考えられる。本稿では、こうした側面に注目した論考を進めていきたい。

2. 2. 州政府の高等教育予算に関する先行研究

全米の州政府における高等教育予算の編成方法およびその根拠を相互比較する試みについては、Millett (1952) や Miller (1964) などの古典ともいえる先駆的な研究が存在する。特にMillerは、当時最新の公共予算理論の紹介と高等教育に対する応用を検討するとともに、カリフォルニア、フロリダ、インディアナ、ケンタッキー、テキサス、ニューメキシコ、オクラホマ、テネシーなどの州政府予算プロセスで実際に使用されていたアウトプット単位費用を算定基礎とするファンディング・フォーミュラ（funding formula）の設計を丹念に比較分析している。そして、こうした道標的な研究から派生して、技術論としての費用計算手法の精緻化と実証研究が重ねられ、Bowen (1980) のような成果も生まれた⁶。

その後、こうした個別各州の詳細比較とは別方向から、ファンディング・フォーミュラの属性分類を行い、全米を対象にした網羅的な調査と継続的な経年変化分析の基盤を作ったGross (1979, 1982) の功績は大きい。具体的には、機能分野の設定（教育、学術支援、機関内研究、社会貢献、学生支援、施設・設備の運営・維持、機関管理業務など）、機能分野別の計算方法の特性、基本変数の種類（頭数学生数、FTE学生数、単位時間数、教員数、学生・教職員構成等、E&G予算規模、施設面積など）といった視点から属性分類を行っており、特に計算方法については、McKeown-Moakと

MGT of Americaが現在でも使用している表1のような3分類を考案した。

表1. Grossによるファンディング・フォーミュラの計算方法分類

名 称	略 称	内 容
基本変数単位費用方式 (Rate per Base Factor Unit)	RBFU	単位費用に基本変数の予測値を掛けて求める方法 (例. 教育費用=FTE 学生当たり費用×FTE 学生数予測)
対基本変数定率方式 (Percentage of Base Factor)	PBF	他の機能分野の所要額に対する定率計算方法 (例. 機関管理費用=教育費用×定率)
学生・教職員構成による基本 変数・平均人件費利用方式 (Base Factor/Position Ratio with Salary Rate)	BFPR/SR	予め規定されている学生・教職員構成比にもとづく教職員所要人数に平均人件費を掛ける方式 (例. 教員人件費=S/T 比にもとづく所要教員数×教員平均人件費)

出所：Gross (1979, 1-2) より作成

このようにGrossにより確立された全米を対象にするファンディング・フォーミュラ調査は、McKeown-MoakとMGT of Americaにより引き継がれ、1980年代から直近では2006年まで継続的に実施されている。直近2回（1996年と2006年）の調査結果については、McKeown-Moak（1996, 2006）とMGT of America（2001）に詳しい報告がなされており、特に2006年の調査では、ファンディング・フォーミュラのみにとどまらず、利用されている予算配分方式を類型化⁷し、またフォーミュラが使用されている場合には、州政府予算の一連のプロセスのどの局面で使用されているのかといった詳細情報の収集も行われている。以下、McKeown-MoakとMGT of Americaが使用している主な類型化の枠組みを表2に紹介しておく。

表2. 予算配分方式とファンディング・フォーミュラの分類

分 類		類 型
予算配分方式		学生数比例フォーミュラ、ベンチマーク・フォーミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー、ベースライン増減、混合型
ファンディング・フォーミュラ	利用機関類型	全機関（統一）、全機関（不統一）、研究大学、大学、コミュニティ・カレッジ、職業・技術専門学校、私立機関、特別機関、その他
	利用局面	知事・議会への予算要求時、知事予算編成時、議会予算編成時、一括交付金計算時、特定目的交付金計算時、議決後の配分時、期中の予算削減時、その他
	機能分野 ⁸	教育、研究、社会貢献、学術支援、学生支援、義務的拠出、機関運営管理、施設・設備の運営・維持、奨学金と特別研究員、収益事業、病院
	計算方法	RBFU、PBF、BFPR/SR

ファンディング・フォーミュラ	基本変数	教育：頭数学生数、FTE 学生数/教員数、単位時間数 研究：単位時間数、受託研究金額、FTE 学生数/教員数 社会貢献：単位時間数、個別貢献事項支出、FTE 学生数/教員数 学術支援・学生支援：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数 機関運営管理：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数、その他 施設・設備の運営・維持：NSF/GSF ⁹ 、施設面積、取替費用、単位時間数、FTE 学生数/教員数 奨学金と特別研究員：単位時間数、頭数学生数、学費収入
	その他	包括的計算/個別予算項目計算 専攻分類、修学レベル、機関分類、施設分類（施設・設備の運営・維持） 費用分類（固定費/変動費）

出所：McKeown-Moak（2006）と MGT of America（2001）より作成

この他に、単発的な全米調査としては、ミシガン州上院財政調査局（Senate Fiscal Agency）で行われた Jeffries and Smith-Tyge (2000) があげられる。ファンディング・モデルの類型、州政府予算の配分主体、4 年制大学の統制機構、キャンパスの数、特別予算の有無と内容、資本予算の内容、私立大学への支援の有無と内容などを調べたもので、フォーミュラのみを使用している州（8 州）が南部に集中している地域性の問題や、フォーミュラとベースライン増減予算（この調査では、Decision-Package と名づけている）の複合型が最も多くの州（18 州）で採用されている点など興味深い指摘がある。

なお、全米における業績ファンディングの導入状況については、Burke が継続的に調査を行っており、Burke and Minassians（2003）において 1997～2003 年度までの 7 年間の動向が報告されている。このような、米国の高等教育予算における評価とファンディングのリンクに関しては、日本でも数多くの研究成果が発表されており、最近では吉田（2007a, 2007b, 2009）が包括的な報告を行っている。

3. 本研究の手法と使用データの説明

本研究は、次の 2 部で構成されている。

(1) 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果の検討

SHEEO との共同調査は、全米の SHEEO agencies と呼ばれる仲介機関（理事会や調整委員会など）もしくは大学システムに対して、計 31 問の調査票（文末の参考資料を参照）を配布・回収したもので、50 州中 39 州から回答を得ている（回収率：78.0%）。調査票の概略は、表 3 のようなものとなっており、先行研究にあるような予算要求の作成方法はもとより、米国州政府の一連の予算プロセスにおいて、高等教育機関側の予算要求から、行政府の知事予算案を経て、州議会で議決され、実際

に機関に配分されるまでの間に、どのような点が決定要因として重要視されているのかということを確認するものになっている。

表 3. 調査票の概要

- ・ 予算サイクル（1 年サイクル、2 年サイクルなど）
- ・ 財政的な諸権限（授業料の決定、予算の繰越など）
- ・ 経常予算要求時：
 - 要求額算出方法（ベースライン増減方式、フォーミュラ、混合方式など）
 - 要求額算出のための重点項目（在学生数、就学レベル、インフレ、給与改定、生産性向上など）
 - 公財政支出に対する要求根拠（業績指標、ベンチマーク、内的優先事項、外的優先事項、授業料水準の維持、学生支援など）
- ・ 知事予算案および議会議決時：
 - 予算水準への影響要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢）
 - 予算根拠としての考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢）
- ・ 議決予算の機関配分時：
 - 機関配分方法（一括配分、科目配分、特別科目配分など）
 - 決定要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢）
 - 考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢）
- ・ 当初の機関側要求額に対する、知事予算案額、議会議決時予算額の変化
- ・ 予算執行状況のチェック方法 等

なお、今回調査票の回答データを分析するに当たっては、次のような各州の属性との相関も検証することとした。

- a. 高等教育支出の州政府支出総額に占める割合
- b. 高等教育への州政府支出額とその変動
- c. フルタイム換算学生当たり純負担割合とその変動
- d. 高等教育フルタイム換算学生規模とその変動
- e. 4 年制大学教授職の平均給与とその変動
- f. 高等教育にかかる物価水準とその変動
- g. その他（失業率、初等中等教育支出、メディケイド支出、知事・議会の政党、大学ランキング、立地等）

(2) 米国個別州政府の高等教育経常予算制度の研究

(1) で全米の状況をマクロ的に俯瞰した後、特定の 4 つの州（ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガン）を取り上げ、高等教育機関の予算要求額計算方法について詳しく検討を進める。まず、これら 4 州を選択した理由は、以下のようなものである。

カリフォルニア州については、1960年のマスタープラン（Master Plan for Higher Education in California 1960-75）により、研究活動を重点とするカリフォルニア大学（University of California: UC）、実践的教育と教員養成を担当するカリフォルニア州立大学（California State University: CSU）、UCおよびCSUへの橋渡しとしてのコミュニティ・カレッジ（California Community College: CCC）という、それぞれの使命と役割が定義された。そこで採用されている予算要求額計算方法も役割に応じたものとなっており、特にUCの学生数変動分予算については、限界費用（marginal cost）概念にもとづく単価設定が行われている点に特徴がある（吉田 2006, 197）。Jones（1984, 51-54）が指摘しているように、単位費用として平均値を使用すると、限界値との間にスラックが生じる問題がある。よって、UC予算の取り組みはこの非効率を回避する方策として注目される。

次にテネシーについては、Miller（1964, 77-79）で紹介されているとおり、1957年に州議会が高等教育予算の客観的指針またはフォーミュラの使用を求め、1961年から半世紀弱にわたりフォーミュラを使用しつづけている州である。そして、経常予算要求額をフォーミュラのみで決定している数少ない州の一つであり、使用している算式の根拠や歴史的変化は、より堅固で簡明な方法を求めたプロセスおよび成果として、大いに参考になる。また、1979年に全米ではじめて業績ファンディングを導入した州としても知られ、機械的な算出と成果にもとづく配分の組み合わせをみるには、最適な州といえる。

ニューヨーク州については、専攻別・就学レベル別の詳細なウェイト計算を1970年代の後半から進めており、教育費用計算の厳密さを長年追い求めてきた点で注目される。また、1998年以降は、要求額算出の際の複数の考慮事項を体系化した予算配分プロセス（Budget Allocation Process: BAP）を策定し、内容の改定を適宜進めている。客観的な根拠にもとづくハードな計算とともに、インセンティブ等を考慮したソフトな仕組みも予算制度には必要とされており、ニューヨーク州の事例からは、予算に求められる多様な要求を一貫したシステムに落とし込むための視点を学びたい。

最後にミシガン州については、行政府に高等教育担当部局がなく、仲介機関も存在しないという状況に着目した（SHEEO agencyがないため、(1)の回答には含まれていない）。つまり、機関の自治権が他州に比較して並はずれて大きく、高等教育予算は、実質的に機関と議会の直接折衝で決まるといっても過言ではない。このような特殊な環境で、機関がどのように所要予算を求めているのかという点に注目するため、この州を選択した。

なお、利用した情報は、以下への訪問調査における入手資料とヒヤリング結果にもとづくものである（カッコ内は訪問時期）。

- ・カリフォルニア州（2008年2月）：Office of the President, University of California
- ・ニューヨーク州（2008年2月）：State University of New York
- ・テネシー州（2008年1月・2009年2月）：Tennessee Higher Education Commission
- ・ミシガン州（2008年11月）：House Fiscal Agency

上記の2つの研究を最終的に総合し、米国における州政府高等教育予算制度の特徴と動向をまと

めるとともに、日本の国立大学の基盤的な教育・研究経費を確保するために有効と思われる考え方や視点を抽出し、その示唆するところを明らかにする。

4. 米国州政府の高等教育予算研究の結果

4.1. 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果

本節では、まずSHEEOとの共同調査の結果を概観した上で、各州の属性と予算制度・プロセスの関係について仮説を立て、検証していきたい。

4.1.1. 調査結果の概要

(1) 財政的な諸権限

この設問は、高等教育分野の収入に関して、授業料・手数料の設定権限や繰越権限、州政府交付金の繰越権限などが、法律上誰に属しているかを調べたものである（複数回答可）。

図2. 財政的な諸権限の所有者

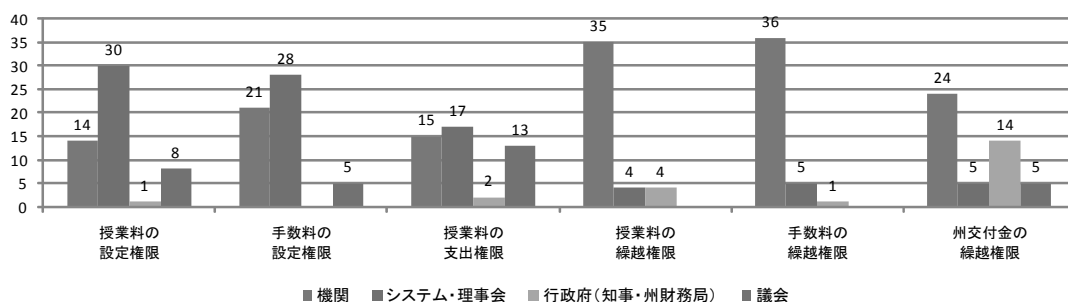


図2をみると、授業料や手数料の決定など事前決定の議論では、システムや理事会に権限が集中しており、予算執行残の繰越など結果の議論に関しては個別機関がほぼ裁量を持っていることが分かる。具体的には、授業料水準の決定は30州（76.9%）でシステムや理事会が主導権を握っており、個別機関レベルで係ることが出来るのは14州（35.9%）に過ぎない。しかし、同収入の残額繰越は機関レベルで行われている州が35州（89.7%）と大多数を占めている。

注目されるのは、こうした学生・家計の負担にかかわる収入について、選挙で選ばれた知事や議会の関与が少ない点である。結局、授業料や手数料は、州政府交付金の不足額を補てんするものであり、交付金の額が行政府と議会で決定された後は、システムや理事会、個別機関の責任で運営上必要な残額を計算し、授業料・手数料で賄うという差額補てん的な構造が前提とされているとみられる。ただし、議会が授業料設定権限を機関やシステムと共有しているケースも8つの州でみられる。こうした州では、高等教育機関へのアクセス確保のために、議会が授業料の上限値を設定したり（オハイオ、オクラホマ）、法律上で授業料水準が「議会の意向に沿う」ことを規定しているよう

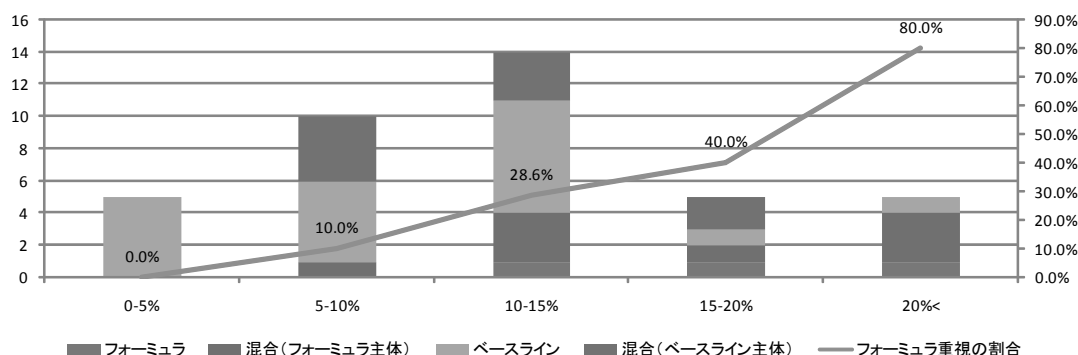
なケース（ノースカロライナ）もある。また、回答では議会の関与を答えていないものの、メリーランド、ミネソタ、ミズーリなどの州では、法律上の権限とは別に議会の圧力による授業料ルールの設定などが行われている。さらに、それとは逆に、法律上で議会権限となっている授業料設定権を理事会が訴訟を起こして獲得しようとしているフロリダのような例もある。

なお、州政府交付金の繰越権限については、個別機関レベルで繰越可能な州が24州（61.5%）、行政府で管理する州が14州（35.9%）となっている。ただし、行政府と議会が繰越をコントロールしていると回答したルイジアナとノースカロライナにおいても、州政府交付金総額の一定割合（2～2.5%）を上限として、機関に繰越を認めているケースがある。よって、約3分の2の州で機関レベルの費用節減努力や将来を見据えた戦略的な財源の保持が認められる仕組みとなっている。

（2）経常予算要求額の算出方法

この設問は、行政府や議会に提出するための予算要求額の算出に当たり使用している手法について、ファンディング・フォーミュラ、ベースライン増減、混合（フォーミュラ主体）、混合（ベースライン主体）の4区分で確認したものである。

図3. 経常予算要求額の算出方法（州政府総支出に占める高等教育支出の割合別）



フォーミュラ（計算式）のみで要求額を算出している州は、回答した39州のうち、わずか3州（アーカンソー、ノースダコタ、テネシー）に過ぎない。逆に、ベースライン増減のみで要求額を決定している州が19州（48.7%）あり、ほぼ半分となっている。特に州政府総支出に占める高等教育支出の割合¹⁰と算出方法には強い相関がみられる（図3）。具体的には、0-5%グループ（デラウェア、メイン、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、ワイオミングの5州）はすべてベースライン増減しか使用していないのに対して、20%以上のグループ（5州）では8割の州（ケンタッキー、ノースダコタ、ニューメキシコ、オクラホマの4州）でフォーミュラを重視した算出が行われている。他の3グループをみても、州政府支出に占める割合が高くなるほど、フォーミュラ重視に傾いていることが分かる。つまり、高等教育が州財政におよぼす影響が小さい場合には、利害関係者の調整も少ないため、ベースラインの増減で簡略に決定することができ、逆に影響が大きな州は、客観的

な根拠をもとに利害関係者の納得を得なければならず、フォーミュラが重点的に使用されているという仮説も考えられる。この件については、4.1.2. で詳しく検討する。

なお、記述回答から特に注目されるものをあげると、ケンタッキーでは2006・2007年度予算においてベースラインから他州をベンチマークするフォーミュラに移行したこと、ミネソタとオハイオでは逆に計算の複雑さや財源総枠との乖離からフォーミュラを放棄したこと、メリーランドやネブラスカではコミュニティ・カレッジのみフォーミュラを使用していることなどがある。特に他州のファンディング水準に目を配る取組は、複数の州（コロラド、カンザス、ケンタッキーなど）でみられ、コロラドはNCHEMS（National Center for Higher Education Management Systems）の調査結果をもとに、2009年度予算から抜本的なモデルの変更を予告している。

（3）要求額算出のための重点項目

この設問は、ファンディング・フォーミュラ方式とベースライン増減方式のそれぞれにおいて、どのような要因が要求額の算出上重視されているかを確認したものである。回答は、8つの項目について、重要度を3段階（高・中・低）で評価して回答したものであるが（図4）、全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較したのが図5である。

図4. 要求額算出のための重点項目（重要度別）

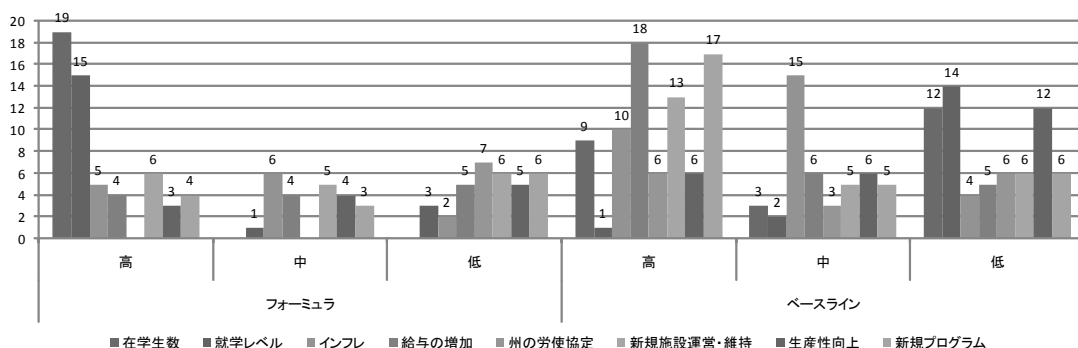
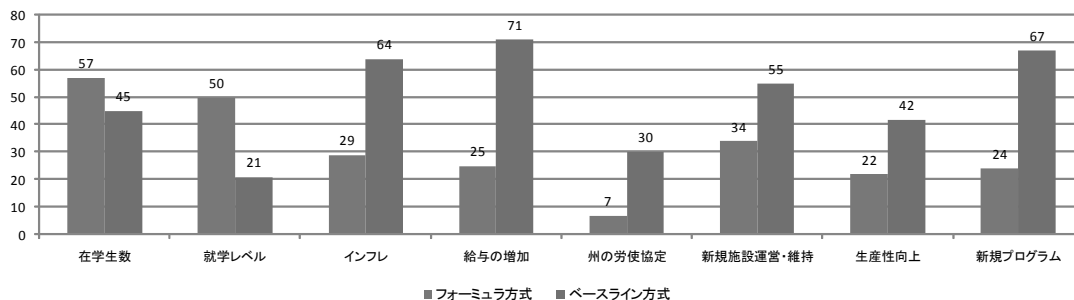


図5. 要求額算出のための重点項目（重要度点数化）



今回の回答州のうち20州(51.3%)は、何らかの形でフォーミュラを要求額算出に使用しており、その算定基礎として最も重要視しているのは在学学生数と就学レベルである。特に在学学生数については、重要度を中・低レベルとしている州はなく、無回答の一州を除いてフォーミュラを使用するすべての州が高重要度と位置づけている。経常的な財源需要額を教育サービスの利用者数で測るのが合理的とみられる州、より端的に言えば学生数が増加している州は、学生数をコスト・ドライバーとした計算式による算出を採用する傾向にあるという仮説が考えられる。他方、ベースライン増減方式を全面的あるいは部分的に採用している州は、36州(92.3%)とほとんどを占めており、給与水準の改定、新規プログラムの開始、インフレーションの考慮、新規施設の維持運営費などが重要視されている。ここで明らかになっているのは、費目により費用の増減要因が異なるため、要求額の算出方法には使い分けが必要となっている点である。具体的には、全体で一律に増加する要因(給与の改定、インフレなど)や過年度に存在しない新規要因(新規施設、新規プログラムなど)など供給サイドの増加については、ベースラインを定率で引き上げたり、新規部分を加算する方が容易であり、フォーミュラは需要サイドのドライバー(在学学生数など)で変動する費目に対して有効と考えられているという仮説を立てることができる(後ほど4.1.2.で検証する)。言い換えれば、「単価×個数」で決定する所要額について、単価の変更が頻繁な場合にはベースラインが、個数の変更に対応するにはフォーミュラが適しているという考えである。

ちなみに、この考えはいくつかの州の記述回答からも裏づけられている。例えば、フォーミュラを使用していないデラウェアではインフレやエネルギー費用の調整が、またニュージャージーでは給与の改定が、要求額算出の主な内容となっている。逆に、フォーミュラを重視しているケンタッキーやミシシッピでは、フルタイム換算学生当たりのE&G(Education & General)費用が主な増減要因となっており、バージニアも在学学生の増加にともなう要求額の算出はフォーミュラで対応すると記載している。逆にベースラインを重視しているバージニアでさえも、在学学生数の伸びによる増額要求だけはフォーミュラで算定している。

(4) 公財政支出に対する要求根拠

この設問は、政府に公的財源を求める正当性の根拠あるいは機関やシステムレベルの戦略性の観点から、何が重要視されているかを確認したものである。回答は、9つの項目について、(3)と同じく重要度を3段階(高・中・低)で評価して回答したものである(図6)。この設問も全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較した(図7)。

要求根拠や機関戦略上の重点として最も強く認識されているのは、内外の優先事項となっている。内的優先事項については、優秀な教員を獲得するための給与面での競争優位などを指しており、また外的優先事項は州経済への貢献や需要の大きな分野への人材供給などが含まれている。特に州政府・議会に対して予算要求をする際に外的優先事項の強調は欠かせないものとなっており、低レベルの優先順位をつけているのは、アラバマとルイジアナの2州のみとなっている(ニュージャージーの無回答は低レベルに集計)。ただし、高度に重要視している項目だけを取り上げれば、ニード

図 6. 公財政支出に対する要求根拠（重要度別）

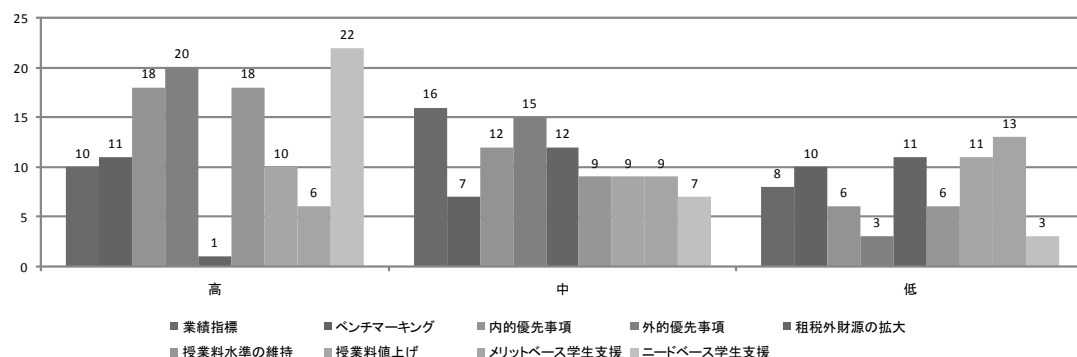
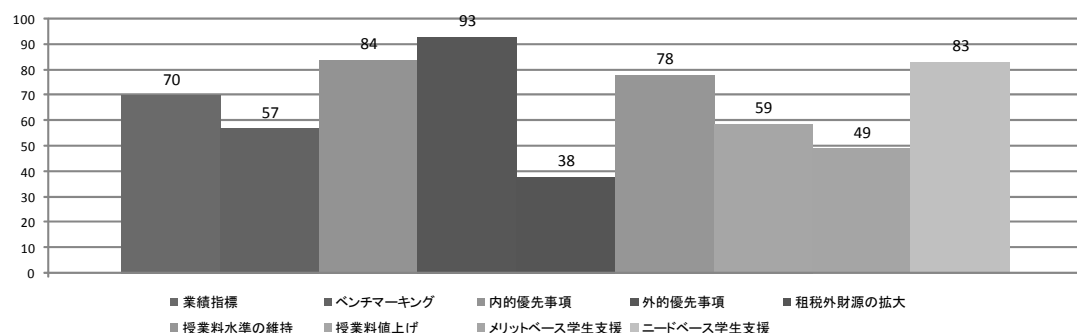


図 7. 公財政支出に対する要求根拠（重要度点数化）



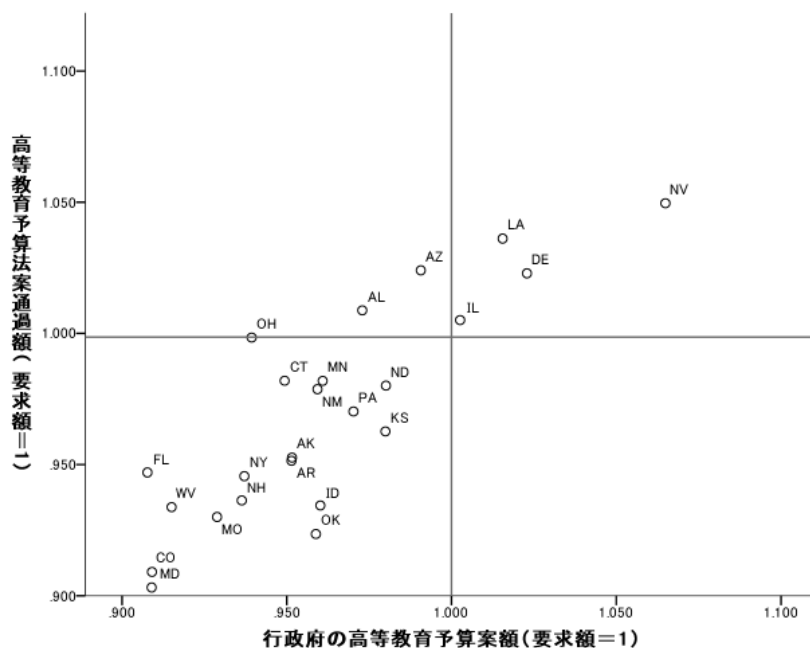
ベースの学生支援の増加（22州・56.4%）がトップであり、授業料水準の維持（18州・46.2%）も少なくない回答を得ている¹¹。これは、2002-07年度の間に全米のフルタイム学生一人当たり州政府交付金が7.7%減少し、学生・家計の純負担額が21.9%上昇する中（SHEEO 2008a, 26-29）、高等教育へのアクセスの改善を求めて予算を要求している姿が浮き彫りとなっている。こうした重点の置き方の差異については、SHEEO（2008a, 36-38）にあるような、フルタイム換算学生当たりの（1）純負担額、（2）州政府交付金額、（3）州政府学生支援額の全米平均水準に対する各州の位置づけなどとの相関が考えられる（後ほど4.1.2.で検証する）。

なお、業績指標を使用した成果主義的な配分やベンチマーキングによる他州の政府負担レベルと比較した要求に関して、高度に重要と考えている州は4分の1程度（10～11州）と限られているが、成果指標について中程度の重要性を見出している州が16に達しているのをみると、無視できない要素になりつつあることが分かる。Salmi and Hauptman（2006）にあるようなファンディング・メカニズムの進化¹²を前提にすると、特にケンタッキー、ミシシッピ、オレゴン、テネシー、バージニアの5州では、この2項目が両方とも高度に重要視されており、他州に先行している感がある。

(5) 予算要求の通過状況

この設問は、機関ベースの予算要求をシステムや仲介機関等が総括して行政府に提出した後、行政府が知事予算にどの程度の金額を計上したか、そして最終的にいくらが議決されたかを聞いたものである。金額ベースでは検討しにくいため、当初要求額を1とした指数に直し、グラフ化したものが図8である¹³。

図8. 行政府予算案と議決法案の金額水準（当初要求額=1）



まず、行政府予算に承認される率は、平均89.3%（最大123.4%・最小26.7%）となっている。その後、行政府予算案が州議会に法案としてかけられ、議決した際の予算は平均90.8%（最大121.2%・最小34.9%）と、議会審議の際に若干額を戻している状況がみえる。具体的には、行政府予算案の段階で要求案を上回っていた州は、デラウェア、イリノイ、ルイジアナ、ネバダ、ウィスコンシン¹⁴の5州であり、このうちデラウェアとイリノイは、ここでみられるように、通常行政府予算案も議決予算も要求額を上回るとしている。しかし、ルイジアナは2007年度だけの異常な事態であり、ウィスコンシンも光熱水道費の高騰と債務返済による特別な状態だと回答している。また、ネバダは州政府の歳入見込みが大きく増収に振れた場合には、このようなこともありうるということである。

なお、行政府予算段階で削られた金額が議決段階で復活し、満額獲得できた州はアラバマ、アリゾナの2州となっている。ただし、両州ともこの状態はイレギュラーであるとコメントしている。その他の州はすべて、行政府予算も議決予算も要求額を下回っているが、このうち15州はこれが通常のパターンであるとしている。

また、州からの交付金予算については、2. 1. でZumetaとLayzellの指摘に言及したとおり、州の経済状況や他の優先的な政策経費の動向に左右される傾向にある。そして、こうした高等教育予算額の変動に対する外部要因の影響については、Kane and Orszagらが実証研究を行っており（Kane, Orszag and Gunter (2003)、Kane and Orszag (2003a)、Kane and Orszag (2003b)、Kane and Orszag (2004)、Kane, Orszag and Apostolovl (2005)など）、本稿ではこの先行研究の枠組みを援用して、行政府の承認や議会通過に当たっての影響度を4. 1. 2. で検討する。

(6) 行政府予算・議決予算における重点項目

この設問は、州知事が議会に提案する行政府予算の編成段階、および議会での予算議決段階のそれぞれにおいて、(3) で検討した要求段階での重点項目がどの程度重視されているかを確認したものである。回答は、(3) と同じく8つの項目について、重要度を3段階（高・中・低）で評価して回答したものである（図9）。全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加算し、合計点数を比較したのが図10である。

図9. 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度別）

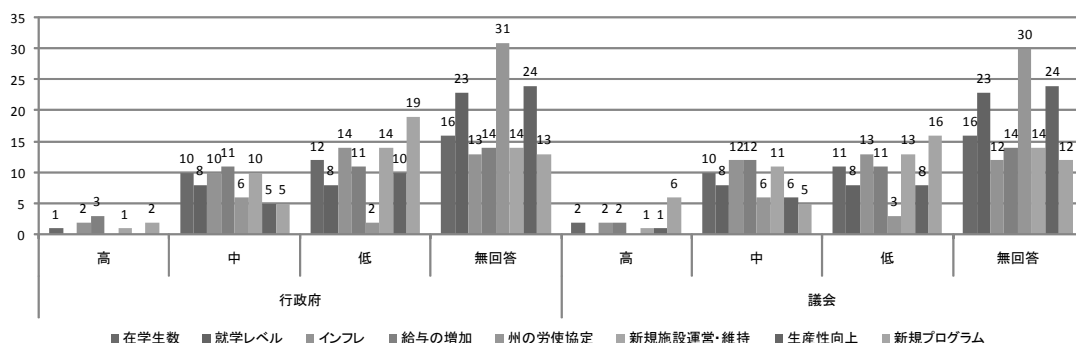
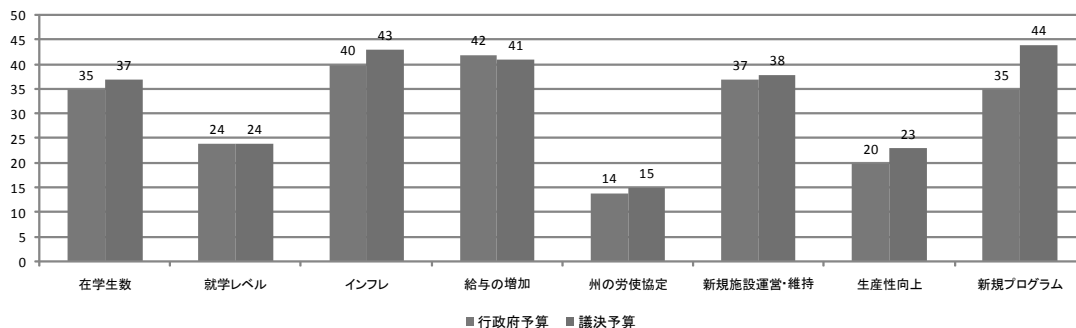


図10. 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度点数化）



この設問について、まず確認しておかなければならないのは、回答の低調さと欠損値（無回答）

の多さである。設問全体（8項目×39州）を見渡してみると、行政府・議会ともに低レベルの考慮しかしていないと答えているのが26.0%、完全な無回答が46.5%で、あわせて72.5%となっている。つまり、中レベル以上の考慮点を何らかの形で答えているのは、27.5%しかないことになる。その原因については、今回の調査対象がSHEEO agenciesであり、行政府や議会に直接どの項目に重点をおいて予算額を決定しているのかを聞いたものではないことも考えられる。実際に記述回答を確認してみると、コネチカット、オハイオ、ペンシルバニアなどのSHEEO agenciesからは回答に苦慮しているとの指摘があり、また行政府や議会での議論は要求額の算出根拠とは別のところにあることが示唆されている。

ちなみに、(3)の図5と図10に示した点数値について、スピアマンの順位相関係数をとってみると、表4のようにになっている。この結果明らかとなったのは、以下のような点である。まず、要求額の算出に使用したフォーミュラで重要と思われる変数について、行政府や議会では、ほとんど変動要因として考慮していない。むしろ、ベースラインに対する増減要因に大きな関心が払われており、特に行政府よりも議会の方が予算要求側との優先順位の共通性が高い。つまり、(5)で確認した「議会審議の際に若干額を戻している状況」を裏づけているといえる。そして、行政府と議会の視点は、どちらかといえば親和的であり、決して相反するものではない。ただし、先に指摘した「回答者が要求側である」というバイアスをあわせて考えると、フォーミュラの変数（需要量）の増加よりも、単価や全体価格の引き上げの方に行政府や議会は敏感であるという感触をSHEEO agenciesは持っていると考えられる。

表4. 予算要求時と行政府予算・議決予算における重点項目の順位相関係数（N=8）

		予算要求 (フォーミュラ)	予算要求 (ベースライン)	行政府	議会
予算要求 (フォーミュラ)	相関係数		-.048	.395	.214
	有意確率（両側）		.911	.333	.610
予算要求 (ベースライン)	相関係数			.826*	.857**
	有意確率（両側）			.011	.007
行政府	相関係数				.790*
	有意確率（両側）				.020
議会	相関係数				
	有意確率（両側）				

*p<.05, **p<.01

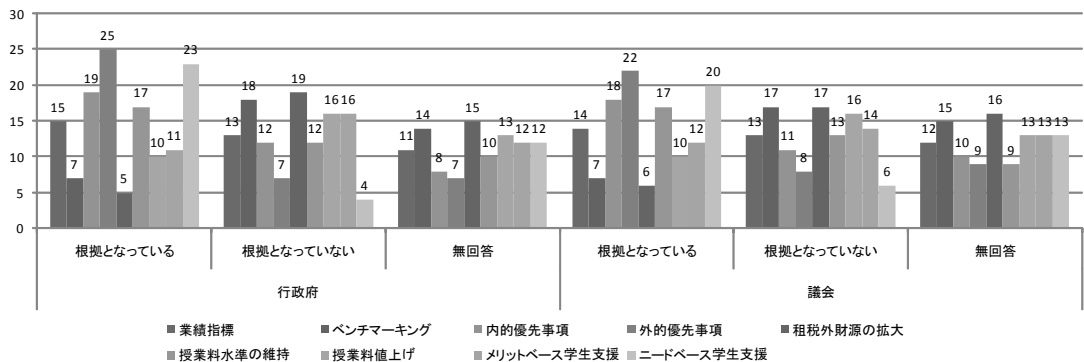
さらに、例外的に明確な回答を得た州を紹介すると、以下のようにになっている。まずニューヨーク州では、在学生数の変動を行政府・議会ともに重視しており、2007年度には、学生数の増加に対応するため1,000万米ドルの追加予算が議決されたとしている（その他には、ワシントン州の議会が在学生数の変動を大きく考慮している）。また、ベースライン増減方式で要求水準の重要な決定要因となっていた、給与の増加（アリゾナ・イリノイの行政府と議会）、新規プログラムの開始（ニューヨーク・ワシントンの行政府と議会、テキサスの行政府）、新規施設の運営・維持（イリノイ州の行政府と議会）、インフレ（ニューヨークとウィスコンシン行政府と議会）といった項目は、図10

をみると相対的に重要度は高めである。ただし、個別の州をみると、上記カッコ内の限られた州の行政府・議会で重視されるにとどまっている。また、給与の改定については、アリゾナとサウスダコタから、機関側の予算要求に関係なく全州の公務員給与に連動するため、行政府で予算化される旨の記述回答があった。おそらく同じ状況にある州が他にも存在すると推測される。

(7) 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠

この設問は、行政府予算の編成段階および議会での予算議決段階において、(4) で検討した要求根拠がそれぞれの予算措置の決定根拠として考慮されているかどうかを確認したものである。回答は、(4) と同じ 9 つの項目について、根拠としているか否かの 2 択となっている (図11)。

図 11. 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠



まず、(4) の図 7 の点数値と図11の根拠としている州数について、(6) と同じくスピアマンの順位相関係数をとってみると、表 5 のようになっている。つまり、採択側で税收等を高等教育に措置する理由づけや視点は、行政府と議会で一致しており、また要求側との相違もほとんどない。確かに、内的優先事項や外的優先事項といった包括的な意味合いの選択肢に何が想定されているのか、あるいは図11にある回答が「要求側からみた採択側の視点」であるという意味で、断定的な判断をするのは難しい。しかし、少なくとも要求側は、行政府や議会との間に、高等教育に対する価値観や目的意識の相違をほとんど感じていないということはいえそうである。

表 5. 予算要求時と行政府予算・議決予算における公的財政措置根拠の順位相関係数 (N=9)

		予算要求	行政府	議会
予算要求	相関係数		.933**	.933**
	有意確率 (両側)		.000	.000
行政府	相関係数			1.000**
	有意確率 (両側)			.
議会	相関係数			
	有意確率 (両側)			

**p<.01

こうした要求側と採択側の親和性について、その中身をさらに詳しく検討すると、以下のような事柄もみえてくる。

まず、業績指標とファンディングの関連づけについてであるが、実は予算要求時に26州（66.7%）が中・高レベルの根拠として注意を払っていたのに対して、行政府・議会における承認・通過時には14～15州しか根拠としてみていない。この様子をさらに詳しく集計したのが表6である。ここで明らかとなっているのは、機関側の予算要求から行政府予算への計上、議決に至るまで業績指標が根拠として考慮されているのは、12州（30.8%）ということになる¹⁴。ただし、要求額算出時に中・高レベルで重視しながら、行政府・議会では無視されている州が10州（25.6%）ある点に注意が必要である。このうちカンザスとテネシーは、業績指標を要求側でしか使用しておらず、特に有名なテネシーの業績ファンディングは、機関サイドや仲介機関（テネシー高等教育委員会）が使用しているシステムということになる。

表6. 業績指標の根拠としての重要度（N=39）

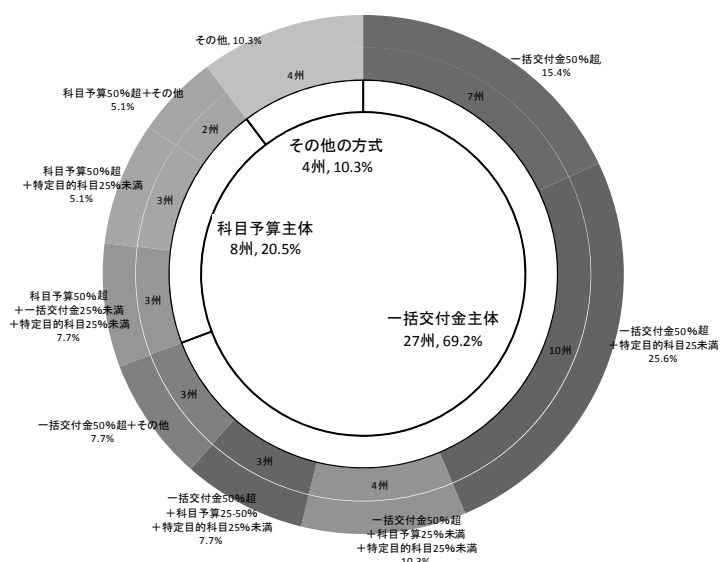
行政府			予算要求				合計
			無回答	重要度一高	重要度一中	重要度一低	
無回答	議会	無回答	1	1	5	3	10
		根拠となっている	0	0	1	0	1
	合計		1	1	6	3	11
根拠となっている	議会	無回答		1	0	1	2
		根拠となっている		6	6	0	12
		根拠となっていない		0	1	0	1
	合計			7	7	1	15
根拠となっていない	議会	根拠となっている	0	1	0	0	1
		根拠となっていない	4	1	3	4	12
	合計		4	2	3	4	13

また、州経済への影響度などの外的優先事項を行政府・議会とも重視している州が22州（56.4%）あり、また授業料水準の維持（15州・38.5%）とニードベースの学生支援（20州・51.3%）については行政府・議会とも予算査定や審議の際に根拠としている。つまり、アクセスの改善は機関からの予算要求はもとより、行政府・議会に至るまで、あらゆる層で予算編成の重要な考慮事項となっていることが確認できる。

（8）機関予算配分方法

この設問は、議決された予算を機関に配分する方法として、ブロック型の一括交付金方式（Lump sum distributions）、科目予算方式（Line item distributions）、特定目的科目方式（Special legislative line items）をどのように組み合わせて使用しているかを確認している（図12）¹⁵。

図 12. 機関予算配分方法の類型



総額の50%超について、一括交付金方式を採用している州が27州（69.2%）と最も多くなっているが、このうち20州は他の方式を部分的に組み合わせている。逆に科目予算が50%超を占める州は8州（20.5%）あり、イリノイ、ニューヨーク、ルイジアナ、ノースカロライナ、ネバダ、サウスダコタ、ウィスコンシン、ウェストバージニアとなっている。（5）で確認したように、議決予算で満額獲得できた7州のうち4州がこの中に含まれている。これは、行政府や議会の統制が効きやすい科目予算制度の方が金額的に承認されやすい側面があることを示唆しているとも考えられる。そこで、科目予算の採用度と（5）の行政府予算承認率および議決予算通過率について相関を確認したのが表7である¹⁶。

表 7. 科目予算採用度と予算承認・通過率の相関（N=35）

行政府予算承認率	Pearson の相関係数	行政府予算承認率	議決予算通過率	科目予算採用度
	有意確率（両側）			
議決予算通過率	Pearson の相関係数			.462**
	有意確率（両側）			.005
科目予算採用度	Pearson の相関係数			.399*
	有意確率（両側）			.018

*p<.05, **p<.01

このように、両者には有意な正相関が認められ、上記の仮説をある程度裏づけている。なお、科目予算主体として紹介した8州のうちイリノイ、ルイジアナ、ウェストバージニアの各州は、総額の4分の1未満ながら一括交付金方式も併用している。

4. 1. 2. 各州の属性と予算制度・プロセスの関係

以上4. 1. 1. では、調査結果を概観した上で発見できた点をまとめ、また次の4つの仮説を提起した。

仮説1（4. 1. 1. の(2)より）：経常予算要求額の算出方法は州政府総支出額に占める高等教育支出の割合と相関する。具体的には、高等教育予算の割合が大きな州ほど、利害調整が煩瑣なため、機械的な算出が可能なフォーミュラ方式に頼る傾向にある。

仮説2（4. 1. 1. の(3)より）：高等教育に関する予算要求額の算出を単価（p）×数量（q）とした場合、pの変動が大きな費目にはベースライン増減方式が主に使用され、qの変動が大きな費目にはフォーミュラ方式を採用するのが合理的と考えられる。つまり、供給サイドの価格変動（教職員給与の上昇など）に注目する州はベースライン増減方式をより適切と考え、また需要サイドの数量変動（学生数の増加など）に関心が高い州はフォーミュラ方式を選好する傾向にある。

仮説3（4. 1. 1. の(4)より）：高等教育に対して公財政負担を求める根拠については、全米の平均水準に対する各州の位置づけが影響する。具体的には、学生当たり純負担額、学生当たり州交付金額、学生当たり州政府学生支援額のバランスをみて、平均水準に足りない費目を重点的な根拠として要求している。

仮説4（4. 1. 1. の(5)より）：機関側の予算要求に対する、行政府予算の承認率や議決予算の通過率については、高等教育以外の外部要因が重大な影響をおよぼす。具体的には、州の経済動向と社会保障関連支出、治安維持関連支出、議会と知事の政党などである。

4. 1. 2. では、この4つの仮説を検証した上で、この調査から得られた知見をとりまとめる。

(1) 仮説1：経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合

まず、本調査で4分類されていた経常予算要求額算出方法と州の高等教育支出割合平均値の分析を行う。4. 1. 1. の(2)の図3で確認した傾向は、表8でも明らかとなっており、フォーミュラ方式に重きをおくほど、高等教育支出割合の平均値は高くなっている。なお、算出方法間で1%水準の有意差が認められた。

表8. 経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合（2007年度）

経常予算要求額算出方法	高等教育支出割合平均値		州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.179	0.161	3	0.052
混合(フォーミュラ主体)	0.154		8	0.052
混合(ベースライン主体)	0.106	0.099	9	0.041
ベースライン増減方式	0.095		19	0.053
合計	0.116		39	0.056

$p < .01$, $\eta^2 = .253$

ちなみに、先行研究（Jefferies and Smith-Tyge 2000, 4-6）では、フォーミュラ方式を単独採用する州が、メイソン・ディクソン線¹⁷以南に偏っている点を指摘している。こうした地域性が、本調査でも認められるかどうかを参考まで確認したのが表9である。結果として、南部はフォーミュラ方式を積極的に採用する州が半数を超え、北東部はベースライン増減方式を主とする州しか存在しないことが分かる。そこで、南部と北東部にその他の地域（西部・中西部）を含めて、地域と算出方法の間でクラメールのVを算出し、 χ^2 検定を行ったところ、1%の有意水準で一定の相関（クラメールのV=.496）を確認することができた。

表9. 経常予算要求額算出方法と地域区分

経常予算要求額算出方法	南部		北東部		その他		合計	
フォーミュラ方式	2	8	0	0	1	3	3	11
混合(フォーミュラ主体)	6		0		2		8	
混合(ベースライン主体)	4		1		4		9	
ベースライン増減方式	2	6	5	6	12	16	19	28
合計	14		6		19		39	

$p < .01$, クラメールの $V = .496$

(2) 仮説2：経常予算要求額算出方法と需要サイド・供給サイドの変動

この仮説については、学生の増加や物価上昇の度合いが経常予算要求額算出方法に影響をおよぼしていると想定したものである。まず、需要サイドである学生数の変動係数¹⁸と算出方法の関係についてみたのが表10である。当初の予想とは逆に、需要サイドの変動が大きいほど、ベースライン増減方式を採用しているようにみえるが、算出方法間で平均値の有意な差は確認できなかった。

表10. 経常予算要求額算出方法と学生数の変動（2003-2007年度）

経常予算要求額算出方法	学生数変動係数平均値		州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.02408	0.02495	3	0.01775
混合(フォーミュラ主体)	0.02527		8	0.01352
混合(ベースライン主体)	0.04266	0.03187	9	0.02705
ベースライン増減方式	0.02676		19	0.01554
合計	0.02992		39	0.01922

$p = .318$, $\eta^2 = .027$

次に供給サイドの物価上昇度合いについて、SHEEOが使用している混合物価調整係数¹⁹を使用し、算出方法との関係を確認したのが表11である。

表11. 経常予算要求額算出方法と物価水準の変動（1997年度比2007年度水準）

経常予算要求額算出方法	混合物価調整係数平均値		州数	標準偏差
フォーミュラ方式	1.47446	1.46379	3	0.10535
混合(フォーミュラ主体)	1.45978		8	0.07108
混合(ベースライン主体)	1.39675	1.34087	9	0.12106
ベースライン増減方式	1.31440		19	0.11750
合計	1.37554		39	0.12402

$p < .01$, $\eta^2 = .204$

こちらでも事前の想定とは逆で、物価上昇の大きな州ほどフォーミュラを使用し、ベースラインを主にしている州の物価上昇は相対的に低くなっている。これについては、1%水準の有意差が認められた。つまり、予算要求額の算出を単価(p)×数量(q)とした場合に、pの変動が大きい場合にはフォーミュラ方式が採用されやすく、qの変動が大きい場合にはベースライン増減方式がどちらかというところと採られているとみることができる。

ちなみに、フォーミュラ方式とベースライン増減方式のどちらの方が州政府交付金²⁰を経年で安定的に確保しているかを確かめたところ、表12のような結果が得られた。普通は、単価を固定して機械的に計算されるフォーミュラの方が安定的にみえるが、実際にはベースラインの方が変動が少ないことが1%の有意水準で確認されている²¹。なお、先に図1で確認した経年の傾向とあわせて考えると、対象にした5年間の学生あたり州政府交付金は減少変動が支配的であったため、「フォーミュラ方式の方が州政府交付金を減少させやすい」といい換えることもできる。

表 12. 経常予算要求額算出方法と州政府交付金の変動 (2003-2007 年度)

経常予算要求額算出方法	学生当たり州政府交付金の変動係数	州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.06998	3	0.03176
混合(フォーミュラ主体)	0.08169	8	0.02344
混合(ベースライン主体)	0.05937	9	0.01865
ベースライン増減方式	0.05013	19	0.01605
合計	0.06026	39	0.02248

$$p < .01, \eta^2 = .265$$

(3) 仮説3：公的財政支出の根拠とコストシェアリングの状況

この仮説は、州内のコストシェアリングの状況が学生・家計の負担に偏っていれば授業料水準の維持や学生支援が大きな根拠を持ち、公的支出が大きければ業績指標や政策的優先事項に注目が移るという想定をしている。そして、予算要求に当たっては、他州との相対的位置が意味を持つという前提をおいている²²。

表 13. 公的財政支出の要求根拠に関する相関分析 (N=39)

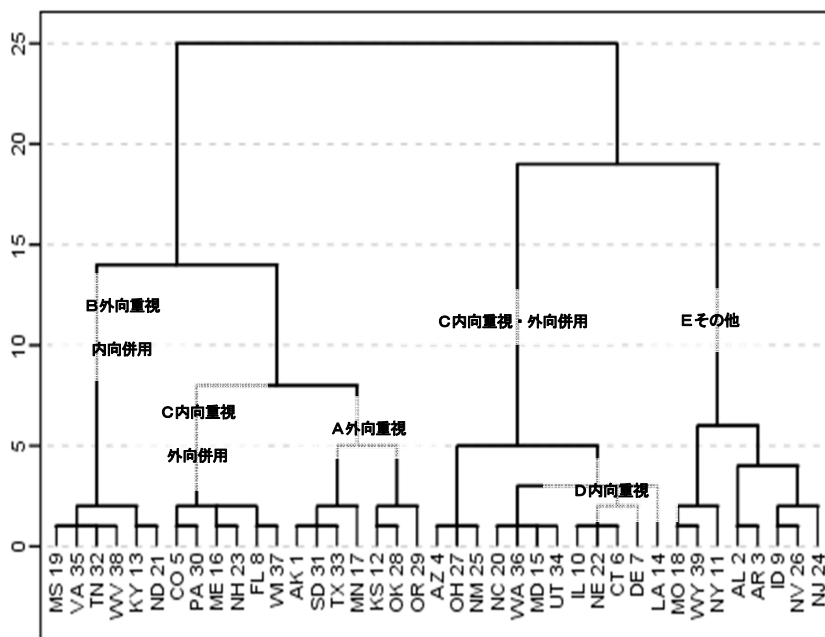
業績指標	ベンチマーキング	内的優先事項	外的優先事項	租税外財源の拡大	授業料水準の維持	授業料値上げ	メリットベース学生支援	ニードベース学生支援
Pearson の相関係数	.333*	.342*	.471**	.292	.335*	.434**	-.05	.138
有意確率(両側)	0.039	0.033	0.002	0.071	0.037	0.006	0.761	0.402
ベンチマーキング	Pearson の相関係数	.420**	.298	.306	.276	.134	.347*	.409**
有意確率(両側)		0.008	0.065	0.059	0.089	0.417	0.03	0.01
内的優先事項	Pearson の相関係数	.392*	.278	.268	.340	.065	.332*	
有意確率(両側)			0.014	0.087	0.099	0.034	0.696	0.039
外的優先事項	Pearson の相関係数	.327*	.031	.198	.106	.212		
有意確率(両側)			0.042	0.85	0.227	0.519	0.195	
租税外財源の拡大	Pearson の相関係数	.363*	.091	-.077	.103			
有意確率(両側)			0.023	0.58	0.643	0.535		
授業料水準の維持	Pearson の相関係数	.292	.269	.14				
有意確率(両側)			0.07	0.098	0.397			
授業料値上げ	Pearson の相関係数	.177	.069	.678				
有意確率(両側)				.402*				
メリットベース学生支援	Pearson の相関係数	.402*		.011				
有意確率(両側)								
ニードベース学生支援	Pearson の相関係数							
有意確率(両側)								

*p<.05, **p<.01

そうした内容を検証する前に、まず今回調査した9つの要求根拠について相関分析²³をしてみると、表13のようになっている。ここで明らかにみられるのは、業績指標が外的優先事項と授業料値上げに対して1%有意水準で正相関していることである。反対に学生支援に対しては、メリットベースおよびニードベースともに有意な相関を示しておらず、メリットベースに至っては逆相関の可能性さえ示している。つまり、業績指標を盾に予算要求を行っている州は、州経済への貢献などを強調し、授業料の値上げさえ厭わない「外向的積極姿勢」で予算を求めている姿がみられる。それに対して、ニードベースの学生支援は、ベンチマーキングと1%有意水準で、また内的優先事項やメリットベース学生支援と5%有意水準で正相関している。つまり、ニードベースの学生支援を重要視している州は、高等教育の機会均等や州内機関の公平性確保とコンピタンスの向上など「内向的課題対応」をもとに予算要求を行っている訳である。

では、こうした2つの姿勢について、どの州がどのような傾向を示しているのか。それを探るために、クラスター分析²⁴を行った結果が図13のデンドログラムとなっている。回答内容と照らし合わせてみると、クラスターは図13に付記したとおり、大きく5つの解釈で分類を説明することができる。具体的には、外向的積極姿勢を重視している州（7州・タイプAとする）、外向的積極姿勢を重視しながらも内向的課題対応も同じ程度重くみている州（6州・タイプBとする）、内向的課題対応を第一義にみて外向的根拠も併用している州（13州・タイプCとする）、内向的課題対応を重視している州（5州・タイプDとする）、その他（8州・タイプEとする）である。州内のコストシェアリングの状況との相関を分析するにあたっては、この5つの姿勢別に有意差を検証する。

図13. 公的財政支出の要求根拠にもとづくクラスター分析結果



なお、コストシェアリングを表現する指標としては、公立高等教育における学生・家計の純負担額割合²⁵をみるのが適切と判断した。なぜなら、4. 1. 1. の(4)であげた3つの要素が下式のようにすべて反映しているからである。

$$\text{学生・家計の純負担割合} = \frac{\text{学生当たり学費} - \text{学生支援}}{\text{学生当たり州政府交付金} + (\text{学生当たり学費} - \text{学生支援})}$$

その結果は表14のようになっており、学生・家計の負担が高いほど外向きの要求根拠を使用するといった、想定とは逆の傾向がわずかにみられる（グループEの要求姿勢は除いた）。ただし、要求姿勢間に統計的な有意差は認められず、州内のコストシェアリングの状況が要求根拠に影響を与えるという仮説を裏づけることはできなかった²⁶。むしろ、表15にみられるとおり、州政府支出総額に占める高等教育支出の割合に対する相関の方が強く（10%有意水準）、高等教育の予算負担が相対的に重い州ほど、外向きの理由づけが必要となる傾向にあることが分かる²⁷。また、さらに強い相関を示しているのが、教員の給与水準であり、4年制大学教授職の平均給与²⁸は、要求姿勢の間で1%水準の有意差が確認されている（表16）。これは、教員の給与が一定以上に達すると学生支援などディマンドサイドに対する政府支出が求められるようになると解釈することもできるし、内的なコンピタンスに対する主張が大きいいため給与水準が高めに維持されているという要求姿勢の成果としてとらえることも可能である。

表 14. 予算要求姿勢と公立高等教育における学生・家計の純負担度（2007 年度）

要求姿勢	学生・家計の純負担割合 平均値		州数	標準偏差
A 外交重視	0.39570	0.40858	7	0.10309
B 外向重視・内向併用	0.42361		6	0.05118
C 内向重視・外向併用	0.40437	0.39746	13	0.16862
D 内向重視	0.37948		5	0.13505
合計	0.40212		31	0.12867

$$p=.817, \eta^2=.002$$

表 15. 予算要求姿勢と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合（2007 年度）

要求姿勢	高等教育支出割合 平均値		州数	標準偏差
A 外交重視	0.14143	0.14769	7	0.05122
B 外向重視・内向併用	0.15500		6	0.05737
C 内向重視・外向併用	0.11000	0.10911	13	0.05259
D 内向重視	0.10680		5	0.06594
合計	0.12529		31	0.05617

$$p<.10, \eta^2=.119$$

表 16. 予算要求姿勢と 4 年制大学教授職の平均給与（2006 年度）

要求姿勢		4年制大学教授職平均給与 (単位:米ドル)		州数	標準偏差
A 外交重視	64,533	63,166	7	5,668	
B 外向重視・内向併用	61,571		6	7,163	
C 内向重視・外向併用	70,161	70,655	13	6,205	
D 内向重視	71,940		5	11,424	
合計	67,514		31	7,951	

$$p < .01, \eta^2 = .223$$

(4) 仮説 4 : 行政府・議会の承認率・通過率に影響する外部要因

最後の仮説については、機関側から提出された予算要求がどのような要因によって州知事や議会において増減されるかを検証する。すでに 4. 1. 1. の(5)で紹介しているとおり、州政府の高等教育予算は、景気要因や他の施策により影響を受けることが Kane and Orszag らによって実証されている。具体的には、景気変動による失業率の増減と、それにとまなうメディケイド等の社会保障費の増減が高等教育予算の変動要因となっていることを経年データで示したものである。仮説 4 においても、この先行研究のフレームワークを参照しつつ、以下のような線形回帰分析を試みることにした²⁹。

① 機関側予算要求に対する行政府予算案の承認率

$$ABR_i = OBR_i + \sum_{j=1}^m \beta_j f_{ij} + \varepsilon_i$$

$$(i=1 \cdots n, m=8)$$

ABR_i =i 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

OBR_i =i 州の機関側の要求水準 (=1)

f_{i1} =i 州の公立高等教育機関のフルタイム換算学生数の増減率（2002-07 年度）³⁰

f_{i2} =i 州の州政府総支出に対する初等中等教育経費支出の割合（2007 年度）³¹

f_{i3} =i 州のメディケイド支出の増減率（2006-07 年度）³²

f_{i4} =i 州における州知事の予算要求枠設定権限ダミー（2008 年調査）³³

f_{i5} =i 州の州知事と州上院多数派の政党相違ダミー（2007 年 1 月現在）³⁴

f_{i6} =i 州の州知事と州下院多数派の政党相違ダミー（2007 年 1 月現在）³⁴

f_{i7} =U.S. News & World Report の Best Colleges 2009 における i 州のトップ・キャンパスのスコア³⁵

f_{i8} =i 州の立地ダミー（南部=1）

ε_i =誤差項

事前に従属変数 ABR_i に対する独立変数($f_{i1} \sim f_{i8}$)の内容について簡単に紹介しておくと、まず $f_{i1} \sim f_{i3}$ は、州内の高等教育需要の高まりとその他の施策の需要の影響を反映したものである。NASBO (2008b, 4)にあるとおり、米国の州政府支出の構成は、初等中等教育とメディケイドが同じ21.2%で同率1位となっており、高等教育はそれにつづく10.5%である。よって、Kane and Orszagらの検討したメディケイドとともに初等中等教育の需要も高等教育予算に影響をおよぼす要因として加えるべきと判断した。また、 $f_{i4} \sim f_{i6}$ は州政府における予算決定過程の力関係を示すものであり、 f_{i4} は州知事が行政府下部組織に対して予算案段階でどれだけ縛りをかけることができるかをみたものである。 $f_{i5} \sim f_{i6}$ は、政治的なパワーバランスの影響を要因に含めている。最後に $f_{i7} \sim f_{i8}$ は、遠因として全米における州立大学のレピュテーションや立地の影響を分析に加えた。結果として導き出された回帰式は以下のとおりである ($n=34$, F 値=5.536、調整済み $R^2=.516$)。

$$ABR_i = 1.003(OBR) + .292 \cdot f_{i1} - 1.116 \cdot f_{i2} + .168 \cdot f_{i3} + .054 \cdot f_{i4} - .072 \cdot f_{i5} + .115 \cdot f_{i6} + .002 \cdot f_{i7} - .051 \cdot f_{i8}$$

(18.782) (1.875) (-3.845) (1.665) (2.234) (-3.227) (4.910) (3.897) (-2.477)

定数項=1となっているため、ほぼOBRとみてよい回帰式となっている。大まかにみて、知事査定予算の段階で初等中等教育の需要による削減圧力がかかりやすく(非標準化偏回帰係数=-1.116)、高等教育需要は相対的に拮抗し得ないレベルにあることが分かる。今回の調査結果をみる限りは、初等中等教育の方がメディケイドよりも他施策としての影響度は明確で大きい。また、興味深いのは政治的な力関係であり、上院が知事の反体政党であった場合には削減圧力が働き、下院が反対政党の場合にはプラスの係数を示している。先述のとおり、一般的な傾向としては行政府で絞った予算が議会で復活する傾向にあり、相対的に議決権が優位にある下院に反対政党が多いと、あらかじめ削減幅を小さくする傾向にあるという推測もできる。また、レピュテーションの高いキャンパスを保持しているほど、若干ではあるが削減を小さくしようとする意向が働く可能性もみえる。さらに、南部の州に若干ながら削減する意向がでている。

② 行政府予算案に対する議会議決時の通過率

$$LPB_i = \gamma + \delta_{ABR} ABR_i + \sum_{j=1}^m \delta_j g_{ij} + \varepsilon_i$$

($i=1 \cdots n, m=6$)

LBR_i =i 州の機関側予算要求に対する議会議決時の通過率

γ =定数項

ABR_i =i 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

g_{i1} =i 州の州政府総支出に対する初等中等教育経費支出の割合 (2007 年度) ³⁶

g_{i2} =i 州のメディケイド支出の増減率 (2006-07 年度) ³⁷

g_{i3} =i 州の州知事と州下院多数派の政党相違ダミー (2007 年 1 月現在) ³⁴

g_{i4} =i 州の失業率 ³⁸

g_{i5} =i 州の物価指数 ¹⁹

g_{i6} =i 州の立地ダミー (南部=1)

ε_i =誤差項

上記の内容については、 $g_{i1} \sim g_{i2}$ は、州内の高等教育以外の施策の需要を反映したものであり、①の $f_{i2} \sim f_{i3}$ と同じである。 g_{i3} は州政府における予算決定過程の力関係を示すものであり、これも①の f_{i6} と同一変数となっている。そして、議会の議決率については、このほかの環境要因の影響力が分析において大きく現れたため、 g_{i4} の州内失業率、 g_{i5} の州内の物価変動などを、環境要因として加えている (g_{i6} は①の f_{i8} と同一変数)。結果として導き出された回帰式は以下のとおりである ($n=34$ 、 F 値=15.494、調整済み $R^2=.749$)。

$$LPB_i = .381 + .617 \cdot ABR_i - .319 \cdot g_{i1} - .219 \cdot g_{i2} + .034 \cdot g_{i3} - 1.597 \cdot g_{i4} + .144 \cdot g_{i5} - .035 \cdot g_{i6}$$

(2.727) (6.401) (-1.859) (-3.089) (2.259) (-2.827) (2.630) (2.362)

まず、式の最初の 2 項をみると、行政府が機関側の予算要求案を増減額せずにパススルーすると ($ABR_i=1$)、 $\gamma (.381) + \delta_{ABR} (.617) \cdot 1 = .998$ となり、議会に機関側の予算要求額がそのままかけられるような計算構造になっている。他の施策としては、初等中等教育とメディケイドは大きな減額要素となっているが、それよりも敏感に反応しているのが外部要因としての州内失業率である。この偏回帰係数 (非標準化) からすると、失業率が 1 % 増えると議会で行政府予算案を約 1.6 % 減額する圧力がかかることになる。州内の経済状況とそれにもとづく州民 (選挙民) の生活・就労環境に議会の方がより注目しているとみることもできる。なお、物価水準の変動には議会の方が柔軟な対応がみられ、知事と下院の政党対立や立地条件は、行政府と同様の傾向が確認できる。

4. 1. 3. 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果まとめ

以上、4. 1. において確認、検証された内容をまとめると表17のようになる。

表 17. 米国州政府の高等教育予算プロセスの特徴

機関側予算要求	予算要求算出方法	比較項目	フォーミュラ方式	ベースライン増減方式
		州数 (N=39)	11 州 (28.2%)	28 州 (71.8%)
		変動要因	・ 在学生数や修学レベル	・ 物価水準や教職員給与
		物価水準	・ 変動が相対的に大きな州が採用	・ 変動が相対的に小さな州が採用
		高等教育支出割合	・ 相対的に大きな州が採用	・ 相対的に小さな州が採用
		州政府交付金	・ 変動は相対的に大きい	・ 変動は相対的に小さい
		地域性	・ 南部の州が主に採用	・ 北東部の州はこの方式のみ採用
	公的財政支出根拠	比較項目	外向的根拠重視	内向的根拠重視
		州数 (N=31)	13 州 (41.9%)	18 州 (58.1%)
		重点根拠	・ 業績指標や外的優先事項	・ 学生支援や内的優先事項
		高等教育支出割合	・ 相対的に大きな州が根拠とする	・ 相対的に小さな州が根拠とする
		大学教員給与	・ 相対的に低い	・ 相対的に高い
		学生・家計の負担	有意な差は認められない	
行政府予算・議決予算	対機関要求	比較項目	行政府予算	議決予算
		変動要因	・ ベースライン増減方式と整合	
		公財政支出根拠	・ 機関側予算要求と整合	
		機関配分方法	・ 一括交付金よりも科目予算の方が承認・通過率が高い	
	承認率・通過率の規定要因		行政府予算承認率 ＝機関側予算要求 (1.003) +0.292・学生増減率－ 1.116・初 等中等教育支出割合 +0.168・メディケイ ド増減率+0.054・州知事予算要求枠権限－0.072・ 上院対立政党+0.115・下院対立政党+0.002・大学 ランキング－0.051・南部	議会予算通過率 ＝0.381+0.617・行政府予 算承認率－0.319・初等中等教育支出割合－0.219・ メディケイド増減率+0.034・下院対立政党－ 1.597・失業率 +0.144・物価指数－0.035・ 南部

4. 2. 米国個別州政府の高等教育経常予算制度の研究結果

(1) ニューヨーク州 (SUNYシステムを中心に)

ニューヨーク州の高等教育予算はニューヨーク州立大学システム (State University of New York, SUNY)、ニューヨーク市立大学システム (City University of New York, CUNY)、高等教育支援機構 (the Higher Education Services Corporation, HESC) の予算で構成されている。SUNYシステムは米国で最も大きな公立大学システムであり、64キャンパス (うち30キャンパスはコミュニティ・カレッジ)、約427,000人の学生を有する。また、CUNYシステムは全米の都市部に位置する最も大きな公立大学システムであり、ニューヨーク州・ニューヨーク市から支援を受けながら約226,000人の学生の教育を行っている。HESCは連邦学生ローンの保証機関であり、また州奨学金事業を実施する機関でもある。2008-09年度の議決予算 (州交付金、授業料・手数料、附属病院、資本的経費等すべて含む) は全体で80.6億ドルであり、このうちSUNYシステムは59億ドルを占めている (New York State 2008, 71-74)。

予算過程では、まず9-10月に各システムから州財務局 (New York State Division of Budget) に予算要求書が提出される。その後、10-12月に州財務局とシステムの間で折衝が行われ、1月に州知事予算案作成、州議会において予算案審議・可決という流れになっている。

今回、SHEEOと国立大学財務・経営センターが行ったアンケート調査では、ニューヨーク州からはSUNYシステムの回答が寄せられている。回答内容は以下のとおりである。

<州に対する経常予算要求>

- ・予算サイクル——1年サイクル
- ・財政的な諸権限——授業料・手数料の設定権限＝大学システム、州交付金の繰越権限＝各キャンパス
- ・要求額算出方法——混合 (ベースライン増減方式主体)
- ・要求額の算出にあたり重視する項目——重要度高＝在学生数・就学レベル、中＝インフレ・給与の増加・州の労使協定、低＝新規プログラム
- ・公財政支出に対する要求根拠——重要性高＝州の外的優先事項・授業料水準の維持、中＝租税外財源の拡大・ベンチマーク、低＝業績指標・内的優先事項・授業料水準引き上げ

<予算折衝>

- ・当初の機関側要求額に対する知事予算案額、議会議決時予算額の変化——1→0.937→0.946
- ・知事予算・議決予算における重点項目——重要度高＝在学生数・インフレ・新規プログラム
- ・予算水準への影響要因——知事予算案＝州の外的優先事項・授業料水準の維持・ニードベース奨学金、議決予算＝州の外的優先事項・租税外財源の拡大・授業料水準の維持

<予算配分>

- ・州からの予算配分先——システム
- ・機関配分方法——科目配分・50%以上。ただし、SUNYシステムは各キャンパスへの配分を柔軟に行うことが可能
- ・決定要因——重要度高＝在学生数・就学レベル・インフレ、中＝州の労使協定・新規プログラム

・考慮項目——重要性高＝業績指標、中＝州の外的優先事項、低＝内的優先事項

州に対する経常予算の要求書はSUNYシステムが作成する。この際、キャンパス別の要求は行われない。予算要求額算出方法は「混合(ベースライン増減方式主体)」であり、前年度の配分額をベースとして、新規分を個別に積算する方式が採られる。例えば、2008-09年の場合、表18のように2007-08年度予算額約20億9,342万ドルをベースとして、州立キャンパス(State Operated Campuses)、法定カレッジ(Statutory Colleges、コーネル大学およびアルフレド大学において州が財政援助するカレッジ)、コミュニティ・カレッジ、福利費、附属病院支援のそれぞれについて新規要求額が上乘せられ、合計約23億8,116万ドルが要求されている(資本的経費は別途要求)。

表 18. 州政府に対する経常予算要求内容(SUNY) 2008-09 年度 単位：千ドル

	2007-08 Enacted Budget State Tax Support	2008-09 Requested State Tax Support Increase	2008-09 Requested Total State Tax Support
State Operated Campuses*	\$1,172,254	\$99,791	\$1,272,045
Statutory Colleges	172,279	38,202	210,481
Community Colleges	444,284	93,042	537,326
SUNY Specific Fringe Benefits	158,300	16,807	175,107
Hospital Support	146,300	39,900	186,200
TOTAL	\$2,093,417	\$287,742	\$2,381,159

出所：SUNY (2008, 12)

表 19. 州立キャンパスの義務的経費と新規取組経費(2008-09 年度) 単位：千ドル

State Operated Campuses (in thousands of dollars)	
2007-08 Enacted Budget State Tax Dollar Support (Base)	\$1,172,254
Mandatory Needs	
Salary Increments/OTPS Inflation	23,703
Enrollment	29,078
Empire Innovation	12,000
Total Mandatory Needs	\$64,781
Initiatives	
Enhance Educational Excellence	63,000
Increase Access and Ensure Diversity	9,900
Expand SUNY's Leading-Edge Research and Innovation	
Environment to Drive Economic Development	31,700
Keep Campuses Safe and Secure	9,600
Enhance Accountability	2,500
Total Initiatives	\$116,700
Total Requested Increase	\$181,481

出所：SUNY (2008, 15)

新規分の算出方法については州政府とSUNYとの間で協定 *The SUNY Compact* が結ばれており、①州政府は義務的経費(労働協約、入学者増、研究)を100%予算配分する、②新規取組(New Initiatives)については必要経費の30%を州政府が負担する、と決められている。例えば、州立キャンパスの新規分は9,979万ドルが計上されているが、これは表19の必要経費のうち、義務的経費6,478万ドル、新規取組経費1億1,670万ドルの30%である3,501万ドルの合計額である。なお、新規取組部分のうち、残りの70%の資金はSUNYが独自に調達を行うこととされ、授業料の引き上げ等で対応することになっている。なお、今回の調査ではSUNYシステムは要求額の算出にあたって最も重視する項目として在学学生数・就学レベルを挙げている。

最後に州からの予算配分であるが、これはまずSUNYシステムに対して配分され、その後SUNYシステムから個別キャンパスへと配分される。この配分にはSUNYが独自に開発した手法が用いられる。SUNYは、1970年代の後半から4つの就学レベル×10の学科目で学生/教員比のマトリクスを作成してキャンパス予算の算定に使用していた(40セル表方式: 40-Cell Matrix)。また1985年からは、「ベンチマーク(Benchmark)」と呼ばれる方式が採用され、フルタイム換算ベースの40セル表とともに、ヘッドカウント学生数、外部資金による活動、施設延べ床面積、光熱水費実績などが考慮されるようになった。しかし、1994-95年にベンチマーク方式は、複雑で有効性に乏しいと判断され、再検討を行った結果、1998年から新たに「予算編成プロセス(Budget Allocation Process: BAP)」が採用されることとなった(SUNY 1998)。BAPは基本的に次の5項目で構成されており、64キャンパスのうち、コミュニティ・カレッジを除く34キャンパスへの予算配分に使用されている。

＜BAPの基本構成＞

- ① **学生納付金の取扱い**・・・授業料および手数料は全額を各キャンパスで収入することができる。
- ② **在学学生数による配分**・・・専攻別・学年別の重みづけと州政府予算充当度(教育コストに対する学納金の不足度)がマトリクスで決められている(表20)。例えばLower-Divisionは学部1・2年生が該当し、低コスト領域には経営学、法学、心理学等が区分される。このセルのフルタイム換算(FTE)学生数一人あたり教育コストが算出され、これを基本として他のセルに重み付けが行われる。また、教育コストのうち州政府によって充当される部分を除いた残りの部分は学納金で負担される。なお、入学者数の計画については各キャンパスとシステムとの交渉で決定される。以上に加えて、在学者数が5,500人以下のキャンパスについては管理職や事務職員等の人件費(core funding)の配分が行われ、またキャンパスの立地にもとづいた地域間の物価調整も行われる。さらに、大学院生の授業料免除等の補助も行われる。
- ③ **研究費・社会貢献費**・・・外部資金の獲得額に対して、州政府予算から20%のマッチングが行われる。よって、研究と社会貢献の機能については、基本的に外部資金を獲得しなければ州政府予算はつかない仕組みとなっている。
- ④ **ミッションによる調整**・・・特殊なプログラムを提供するために必要な予算や、キャンパスごとの法的な要請に応えるための経費などの措置が行われる。また、各キャンパスの目標到達のインセンティブとしてMission Review Fundingが行われている。

- ⑤ 業績要因・・・すでに学納金の機関収納や外部資金に対するマッチング・ファンド、剰余金の繰越権限などをとおして、業績を一定程度反映する仕組みにはなっているが、それに加えて業績指標が設定され、資源配分に加味される。

表20. SUNYシステム内部における予算配分フォーミュラ(在学生数)

Level	Weight	State Support
Lower Division-Low Cost	1.0	20%
Lower Division-Medium Cost	1.1	30%
Lower Division-High Cost	1.43	40%
Upper Division-Low Cost	1.23	30%
Upper Division-Medium Cost	1.4	40%
Upper Division-High Cost	1.8	50%
Beginning Graduate-Low Cost	1.4	30%
Beginning Graduate-Medium Cost	1.8	40%
Beginning Graduate-High Cost	2.4	50%
Advanced Graduate-Low Cost	2.06	55%
Advanced Graduate-Medium Cost	3.2	65%
Advanced Graduate-High Cost	4.1	75%
Medical	12.9	75%
Dental	8.0	75%
Pharmacy	5.7	75%
Optometry	6.8	75%
Vet Medicine	6.0	75%

出所：SUNY (2004, 15)

なお、今回のアンケート調査でSUNYシステムは配分の決定要因として在学生数・就学レベル・インフレーションを最重要視すると回答している。また、考慮項目としては業績指標が最も重視されている。

そして、SUNYシステムへのインタビューによれば、2006-07年度の予算配分から「BAP II」が用いられており、特に、在学生数による配分においてupper divisionのウェイトを高くし、残留率の向上とコミュニティ・カレッジ卒業者の受入促進が目指されているとのことである。

(2) カリフォルニア州 (UCシステムを中心に)

カリフォルニア州の2008-09年度高等教育議決予算(州、連邦、政府以外からの資金すべて含む)は約372億ドルであり、うち州政府支出金は約136億ドルである。これは州の総支出の約9.4%にあたる。内訳はカリフォルニア大学システム(University of California, UC)34億ドル、カリフォルニア州立大学システム(California State University, CSU)31億ドル、コミュニティ・カレッジ(California Community College, CCC)53億ドル、カリフォルニア州中等後教育委員会(California Postsecondary Education Commission, CPEC)8億ドル、その他10億ドルとなっている³⁹。

今回のSHEEOと国立大学財務・経営センターのアンケート調査にはカリフォルニア州は無回答であったため、アンケート結果を他州と比較することはできない。そこで、本稿では予算過程に関する先行研究およびインタビュー調査の結果を踏まえ、特にカリフォルニア大学システムの予算過程

について考察を行うこととする。

カリフォルニア大学は州憲法によって法人格を与えられた大学であり、財政面では財産を管理し処分する法的な権限を持ち、高い自律性を有している(喜多村 1988、金子 1992、高木1998)。州マスタープランには研究大学としての位置づけが明確に記されており、10キャンパスにおいて、約20万人の学生の教育が行われている。2008-09年度は州政府から一般財源として約32億ドルが配分されており、特定財源と合わせると収入全体の約5分の1を占めている。

予算は1年サイクルであり、まずカリフォルニア大学システムから9月に予算要求書が提出され、州財務局との折衝を経て、11月に正式な予算要求書が作成される。これを受けて州知事予算案が1月に公表され、州議会において審

議・可決される流れになっている。なお、カリフォルニア州には調整委員会であるカリフォルニア州中等後教育委員会が設置されているが、各大学から要求を取りまとめて予算案を作成する権限を有していないため、予算過程ではカリフォルニア大学システムが州財務局と直接交渉する形になる。

カリフォルニア大学の予算要求の特徴は、(1) 前年度をベースとした増分主義予算編成を行う、(2) 学生数に大きく依存した交付金の積算を1991年に廃止した、(3) 1995年より州と大学の業績協定である「コンパクト (Compact)」にもとづいて予算編成が行われているという3点にまとめられる。特に(2)と(3)は、1990年代初頭の州の財政難で高等教育予算が大きく削減されたのを受けて採用された方法である。

コンパクトは、わが国の国立大学の中期目標に若干近いが、最も異なる点はUCおよびCSUの目標だけではなく、州が達成すべき目標も同時に明文化され、広く公表されている点にある。州の目標とはすなわち州の資金援助に関する目標であり、最新のコンパクト (2005-06～2010-11年度) には6年間にわたる経常費の援助、教育研究のコア領域への援助、入学定員、授業料、資本的経費への援助などについて多くの目標が掲げられている。また、UCの目標については、州のマスタープランに基づく学生の受け入れ、コミュニティ・カレッジ卒業生の受け入れ、初等・中等教育の理数系教員

表 21. カリフォルニア大学の予算 (2008-09年度)

		単位: 百万ドル	
支出		収入	
		経常費	
教育経費	3,753	一般財源	
研究経費	643	州	3,217
社会サービス経費	222	大学自己収入	617
教育研究支援経費	1,064	小 計	3,834
附属病院経費	4,881		
学生サービス経費	582	特定財源	
管理経費	725	州	73
施設維持費	592	連邦	17
奨学経費	694	学生納付金	2,246
付随的事業費	945	附属病院	4,827
その他	296	付随的事業	946
		基本財産	216
		その他	2,238
		小 計	10,563
計	14,397	計	14,397
外部資金		外部資金	
委託研究	2,930	州	290
その他	1,624	連邦政府	2,299
計	4,554	民間寄付・委託研究・助成金	1,392
		その他	573
		計	4,554
合計	18,951	合計	18,951

出所: University of California (2009) p.5

不足解消に向けた教員養成、授業料・学生経済支援、教育・研究の質の維持が挙げられている。さらに、これらの達成にむけて測定可能なデータを公表し、州民に対するアカウンタビリティを示すことが求められており、UCとCSUは毎年10月に州知事、州教育長官、州議会予算委員会、州議会分析局(LAO)に対して報告書を提出しなければならない。報告するデータは3領域から成る(University of California 2008b)。

<業績指標>

- 1) 卒業生・修了生の効率性——学士号・修士号・博士号取得者数、新入生残留率・卒業率、コミュニティ・カレッジ卒業生受入状況、卒業までの期間など
- 2) システム全体の資源の有効活用——学生教員比、教員の教育活動、教員給与・変化率、受賞者、技術移転、外部資金など
- 3) 在学生のレベル——在学者数、新入生数、CCC編入生数、新入生のライティングスキルなど

次に、州に対する経常費の予算要求についてであるが、まず要求額算出方法は「混合(ベースライン増減方式主体)」であり、①前年度の州交付額に一定の割合を乗じた額(定率方式)、②予定されている学生定員増加数に一人当たり限界費用を乗じた額(定額方式)、③学生納付金引き上げ額に学生数を乗じた額(定額方式)、などの組み合わせで要求額が算出される。

表 22. カリフォルニア大学の新規予算要求額(2008-09 年度)

PROPOSED NEW EXPENDITURES FOR 2008-09 TOTAL \$378.2 MILLION ¹			
2007-08 OPERATING BUDGET			
State General Funds			\$ 3,081
State and UC General Funds plus Student Fee Revenue			5,232
PROPOSED INCREASES IN REVENUE		PROPOSED INCREASES IN EXPENDITURES	
State General Funds		Compensation	
4% Base Budget Adjustment	\$ 123.2	Faculty and Staff Salary and Benefit Increases (5%)	\$ 168.8
Additional 1% for Core Academic Support	30.8	Accelerated Faculty Salary Increases	20.0
Enrollment Growth (5,408 students)	62.8	Program Growth	
Research Initiative	10.0	Enrollment Growth	
Educational Imperative Initiative	5.0	Instructional Costs	74.0
UC General Funds		Student Services	4.3
Undergraduate Nonresident Tuition	6.0	Maintenance of New Space	9.7
Indirect Cost Recovery	12.0	Student Financial Support	14.1
Other	2.0	Core Academic Support	30.8
Student Fee Revenue		Graduate Student Support	10.0
Enrollment Growth	39.3	Restoration of Instructional Budgets	10.0
Professional Fee Increases	16.6	Student Mental Health Services	8.0
Additional State Funding or Equivalent Increase in Student Fees		Nonsalary Budget Cost Increases (2.25%)	25.0
	70.5	Professional School Programs	
TOTAL INCREASE IN REVENUE	\$ 378.2	Instructional Cost Increases and Initiatives	11.1
% Increase	7.2%	Student Financial Support	5.5
		Educational Imperative Initiative	5.0
		Research Initiative	10.0
		Redirection of initial savings from University efficiencies	(28.1)
		TOTAL INCREASE IN EXPENDITURES	\$ 378.2

出所: University of California (2008, 17)

表22は、2008-09年度の新規要求額3億7,820万ドル(7.2%増)の内訳である。収入予算については州一般会計、大学一般会計、学生納付金等から構成されており、州一般会計からの予算配分要求額は前年度交付額30.81億ドルをベースとして、a) 前年度交付額の4%増加分1億2,320万ドル、b) 教育研究コア支援経費1%増加分3,080万ドル、c) 学生定員増加分(5,408人×単価)6,280万ドル、d) 研究支援費1,000万ドル、e) 教育緊急費500万ドルの計2億3,180万ドルとなっている。

なお、学生一人当たりの積算単価については、学生が一人増加する際に必要となる限界費用(marginal cost)を計算で求めたものが使用されている。具体的には、表23のように固定費を除く教育関連コストが考慮されることになる(吉田2006, 197)。2002-03年度の場合、フルタイム換算(FTE)学生一人あたり限界費用9,010ドルを算出するにあたり、まず教員一人あたり給与、教員一人あたり諸手当、TA一人あたり給与をそれぞれFTE学生数(学生教員比で設定)で割り、費目毎の学生単価を算出する。また、教育用設備備品費、教育支援経費、図書館経費、学生サービス経費、管理経費の5つについては前年度支出額をFTE学生数で割って学生単価を算出する。次にこれらの合計額から学生納付金額が一定額控除され、最終的な学生一人あたり積算単価(=限界費用)となる。このように積算単価には固定費を除く人件費と物件費の双方が含まれており、学生が一人増えるごとにその教育に必要な最低費用が州から配分される仕組みとなっている。なお、この方法は2006-07年度に一部修正され、より実態に即した計算が行われている(LAO 2007, E181-191)。UCは2008-09年度のFTE学生一人あたり限界費用を11,300ドルと見積もっている(University of California 2008a, 20)。

表 23. 学生一人あたり積算単価(限界費用)の算出方法(2002-03 年度)

費 目	2001-02年度 実績額 (\$)	学生当 経費 (\$)	割引率 (%)	学生当経 費(割引後) (\$)
教員一人あたり給与 (学生教員比 18.55:1)	53,780	2,899		2,899
教員一人あたり諸手当 (学生教員比 18.55:1)	10,065	543		543
TA一人あたり給与 (学生TA比 44:1)	28,290	643		643
教育用設備備品費 (FTE学生数 181,031名)	53,178,799	294		294
教育支援経費 (FTE学生数 168,765名)	672,368,765	3,984	10%	3,586
図書館経費 (FTE学生数 181,031名)	229,501,670	1,268	35%	824
学生サービス経費 (FTE学生数 181,031名)	206,836,808	1,143	20%	914
管理経費 (FTE学生数 181,031名)	370,168,848	2,045	50%	1,022
計				10,725
学生納付金収入控除分			—	1,715
学生一人あたり限界費用				9,010

出所:UCOP Budget Office 提供資料

(3) テネシー州

テネシー州の2008-09年度州知事予算に計上された高等教育予算（州、連邦政府その他の財源および授業料・手数料収入の総額）は約34.4億ドルである。このうち、州の財源によるものは約17億ドルであり、内訳はテネシー大学システム(University of Tennessee, UT)5.3億ドル、州立大学・コミュニティ・カレッジ・テクノロジー・センター7.7億ドル、テネシー州高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission, THEC)・テネシー州学生支援機構(Tennessee Student Assistance Corporation, TSAC)3.8億ドルとなっている(State of Tennessee 2008, B114-144)。

SHEEOと国立大学財務・経営センターのアンケート調査への回答はTHECから寄せられている。概要は以下のとおりである。

<州に対する経常予算要求>

- ・予算サイクル——1年サイクル
- ・財政的な諸権限——授業料・手数料の設定権限＝大学システム、州交付金の繰越権限＝各キャンパス
- ・要求額算出方法——ファンディング・フォーミュラ
- ・要求額の算出にあたり重視する項目——重要度高＝在学生数・就学レベル・インフレ・給与の増加・施設管理維持、中＝生産性、低＝新規プログラム
- ・公財政支出に対する要求根拠——重要性高＝業績指標・ベンチマーク・授業料水準の維持・授業料水準引き上げ・ニードベース奨学金、中＝州の内的優先事項・外的優先事項、低＝メリットベース奨学金

<予算折衝>

- ・当初の機関側要求額に対する知事予算案額・議会議決時予算額の変化—— $1 \rightarrow 0.849 \rightarrow 0.863$
- ・知事予算・議決予算における重点項目——知事予算＝すべて低い、議決予算＝給与の増加は同じ。それ以外はすべて低い
- ・予算水準への影響要因——知事予算案・議決予算ともに授業料水準の維持・引き上げ・ニードベース奨学金・メリットベース奨学金

<予算配分>

- ・州からの予算配分先——個別大学
- ・機関配分方法——一括配分・50%以上。項目別配分は一時的・少額。

まず、州に対する経常予算の要求は、ニューヨーク州やカリフォルニア州とは異なり、大学システムと調整委員会であるTHECとの間で行われる。6州立大学・13コミュニティ・カレッジ・27テクノロジー・センターを管理するテネシー理事会(Tennessee Board of Regents, TBR)と、3キャンパス・附属機関を管理するテネシー大学システムがそれぞれTHECと予算折衝を行う。要求額は、フォーミュラによる算定部分と非フォーミュラ部分とに分けられ、州知事予算書には個別大学ごとの要求額が記される。

以下は個別大学の基礎額を算出するフォーミュラである⁴⁰。まず大学の活動に必要な全費用を算

出するために10領域のフォーミュラが設定される。①の教育経費は分野別教員数と平均教員給与を利用して算出されるが、分野別教員数はあらかじめ決められた学生教員比を利用して算定される。この比率は高学年の学生が多いほど教員数が多くなるよう設定されていることから、大学側が学生の残留率を高めるインセンティブとして働く。この教育経費をベースとして、さらに②から⑥までの経費が算出される。また⑧⑨⑩については実績値が利用される。

続いて2)でテネシー州が採用しているコストシェアリングポリシーに基づいて上記経費の60%を州政府負担分として算出する。

最後に、業績評価の結果に基づき、2)の額に最大5.45%の上乗せを行うパフォーマンス・ファンディングが行われる。パフォーマンス・ファンディングはテネシー州が1979年に全米で初めてこの方式を取り入れたことでよく知られており、現在まで継続している唯一の州でもある(吉田 2009, 185-189)⁴¹。

＜個別大学の配分基礎額算出のためのファンディング・フォーミュラ：テネシー州＞

1) フォーミュラによる算出

- ① 教育経費＝基礎教育経費(分野別教員数×平均教員給与)＋管理経費(基礎教育経費×定率(25%))
- ② 研究経費＝教育経費×定率 ※定率＝大学別設定率＋(博士号授与数÷100)
- ③ 社会貢献経費＝教育経費×定率(1%)
- ④ 教育研究支援経費＝教育経費×定率(12.5%)
- ⑤ 学生サービス経費＝学部生教育経費×定率(20%)
- ⑥ 管理経費＝教育経費×定率(10%)
- ⑦ 施設維持費＝施設面積×定額
- ⑧ 職員福利費＝福利費実績＋インフレ調整
- ⑨ 設備交換＝設備の10%
- ⑩ インフレ調整＝上記合計額(⑧は除く)×定率(3.3%)

2) コストシェアリングポリシーに基づき上記合計額から州負担分を算出(60%)

3) パフォーマンス・ファンディングを2)に上乗せ(上限5.45%)

今回のアンケート調査からも明らかなように、全米ではフォーミュラ方式で要求額を算出する州は全体の約3割に留まっており、なかでもテネシー州は個別大学への配分額をフォーミュラのみで機械的に算出している数少ない州の一つである。また、パフォーマンス・ファンディングについてもBurke & Associates(2002)やBurke and Minassians(2003)が指摘するように、全米で1979年に初めて導入し、現在まで継続して行っているという点からみても、非常に特徴的な州であるといえよう。フォーミュラ・ファンディングのメリットはシンプルで理解しやすいこと、政治的色彩を除き予算を公平に配分できること、学生数と強くリンクしているため大学間の学生獲得競争が起こり、教育・学生サービスの改善が進むこと、などがよく知られている。しかし、その短所として大学の活動内容の質を考慮できない点が挙げられる。その点、テネシー州ではパフォーマンス・ファンディング

も同時に採用していることから、その短所がカバーされているといえよう。予算配分は基盤経費に上乗せする形で配分されるため、他大学との競争ではなく自己改善への報償という意味合いが強く、大学改善へのインセンティブにつながりやすい⁴²。以上のようにテネシー州はフォーミュラによる機械的な算出とパフォーマンス・ファンディングの組み合わせによって基盤的経費の確保と質向上を同時に図っている一つの特徴あるモデルである。

なお、テネシー州では予算の配分先はシステムではなく個別大学となる。ニューヨーク州立大学の場合、まずシステムへ配分され、その後 BAP に基づいて各キャンパスに配分を行っているが、テネシー州の場合、各大学への配分額が予算議決時に確定しているため、たとえ TBR が管理する大学であっても、州交付金はシステムオフィスではなく各大学に直接配分される。その点、ニューヨーク州立大学は内部で柔軟に配分を行う権限が法的に与えられており、州からの自律性がテネシー州の公立大学よりも高いといえよう。

(4) ミシガン州

ミシガン州は、全米50州の中でも機関の自治権が強く、授業料水準の決定などもすべて機関側で行われる。そして、州政府からの予算措置に関して、継続的に使用されている決定方法はなく、毎年変更されているのが実情である。4年制大学セクターは、3つの研究大学（ミシガン州立大学、ミシガン大学、ウェイン州立大学）と12のその他の大学からなり、予算法案は、第1条要約、第2条研究大学、第3条その他の州立大学、第4条補助金と学生支援という形で通常分かれている⁴³。2008年度の経常運営予算の当初予算法案から行政府予算の策定を経て、議会の議決に至るまでの経過をたどると、以下のようなプロセス⁴⁴がみえてくる（表24）。

表 24. ミシガン州の高等教育予算プロセスと金額の推移（合計額のみ）

予算段階	金額と根拠		
2008 年度高等教育 当初予算法案 (Public Act 213 of 2008)	2007 年度調整済みベース金額	\$1, 519, 027, 300	
	予算増額幅 1%	\$ 15, 160, 500	
	その他の要因	\$5, 000	
	2008 年度当初予算法案	\$1, 534, 192, 800	
2008 年度高等教育 行政府・知事予算案	2007 年度調整済みベース金額	\$1, 519, 027, 300	
	フォーミュラ配分	(1) 学部生ペル奨学金要因	\$12, 755, 600
		(2) 研究・商業化要因	\$9, 035, 100
		(3) 学位修了要因	\$21, 791, 000
		(4) その他の調整要因	\$0
	その他の要因	\$1, 904, 600	
	2008 年度知事予算案	\$1, 564, 513, 600	
2008 年度高等教育 州議会上院議決予算	2007 年度調整済みベース金額	\$1, 519, 027, 300	
	予算増額幅 3%	\$ 45, 481, 300	
	その他の要因	\$5, 000	
	2008 年度上院可決予算	\$1, 564, 513, 600	
2008 年度高等教育 州議会下院議決予算	2007 年度調整済みベース金額	\$1, 519, 027, 300	
	予算増額幅 2. 7%	\$ 40, 664, 800	
	ウェイン州立大学インディアン授業料免除補填	\$2, 416, 500	
	その他の要因	\$4, 900	
	2008 年度下院可決予算	\$1, 562, 113, 500	

出所：Jeffries and Jen（2008，8-11）より抜粋

ここでみられるとおり、基本的な予算額の決定は、ベースライン増減方式である。当初法案の要求額は1%の一律増額であったのに対し、行政府で大学ごとの業績等を加味した細かいフォーミュラ・ベースの積算が行われ、増額修正されている⁴⁵。しかし、上院で可決された際には、知事予算

案を金額的に総額通過させたものの、大学ごとの配分は一律3%増額に修正されている。そして、最終的に下院で可決された予算は、一律2.7%の増額+インディアン学生に対する授業料免除の補填（大学ごとに異なる）という上院通過金額から若干の減額で落ち着いている。

興味深いのは、行政府の知事予算が業績や学生支援の不足額調整を根拠として増額の理由を明確に示そうとしているのに対して、議会の対応はむしろ一律増減に単純化する方向にある点である。Jen (2006, 11-14) によると、議会における高等教育予算の決定メカニズムは、表25のような変遷をたどっており、主に次の5つの時期に分けられるとのことである。

- ① 1984-86 年度 : 一律増額と特定目的の組み合わせ。
- ② 1987-91 年度 : 特定目的と学生増加対応+機会均等費用の組み合わせ。
- ③ 1992-2001 年度 : 一律増額と学生一人当たり閾（しきい）値の組み合わせ。
- ④ 2002-04 年度 : 一律減額または増減無し。
- ⑤ 2005-06 年度 : 学生一人当たり閾値+業績ベース・モデルの組み合わせ。

2008年度予算については、この分類からすると「一律増額」主導に変化しているようである。

表 25. 議会で採用された高等教育予算の決定方法

Funding Methods Utilized to Determine State University Appropriation Changes

	Across-the-Board Increase	Per-Student Funding Floor	Multiple/Tier Funding Floors	Funding Model	Student Equity Plan	Enrollment Growth	Program/Research Funding	Funding for New Facilities	Instructional Equipment Costs	Tuition-Based Changes	Across-the-Board Decrease	Flat Funding
FY 1984-85	X						X	X	X			
FY 1985-86	X						X	X	X			
FY 1986-87	X	X					X	X	X			
FY 1987-88					X	X	X	X				
FY 1988-89					X	X	X	X		X		
FY 1989-90	X				X	X	X	X		X		
FY 1990-91	X				X	X	X	X				
FY 1991-92	X					X	X	X				
FY 1992-93		X					X					
FY 1993-94												X
FY 1994-95	X		X									
FY 1995-96	X		X									
FY 1996-97	X		X				X					
FY 1997-98	X	X					X					
FY 1998-99	X	X										
FY 1999-00	X		X									
FY 2000-01	X		X									
FY 2001-02	X		X									
FY 2002-03		X										X
FY 2003-04											X	
FY 2004-05										X		X
FY 2005-06	X	X		X								
FY 2006-07		X		X								

NOTES: 1) Table reflects major components used to determine appropriation changes in each year; additional smaller adjustments have also been made in various years. 2) Table reflects methodology utilized for enacted version of budget; subsequent supplemental/ executive order adjustments are not reflected.

出所: Jen (2006, 11)

なお、ミシガン州のコミュニティ・カレッジ（2007年2月現在28校）では、州政府予算の50%は

一律増減、50%は3つの業績指標（学生数指標・学位修了指標・地域戦略指標）で配分されている（Wicksall 2008）。

5. 米国州政府の高等教育予算制度が持つ日本への示唆

以上、第4節をとおして、米国の公立高等教育における予算制度をマクロ・ミクロの両面から検討した。

4.1. では、高等教育機関側の予算要求額算出方法と要求根拠の選択要因、行政府予算案での承認や州議会での議決に影響をおよぼす州の属性などを明らかにした。ここで、前年度予算額をベースにした古典的な予算要求は、様々な変動要因が小さく、安定した州で継続的に使用されており、その増減根拠は州知事や議会にも共有され、受け入れられやすいことが改めて分かった。それもブロック型の一括補助ではなく、科目予算ベースで機関に配分されていれば、なおのこと予算額は確保されやすい傾向にある。つまり、Salmi and Hauptman（2006）の示したファンディング・メカニズムの進化は、米国における公的な高等教育機関の予算確保という意味から考えると、進化するほど予算確保が不安定で難しくなるという逆説的な性格をはらんでいる訳である。ただし、留意しなければならないのは、採用されたファンディング・メカニズムが不安定を引き起こす原因となっているのか、それとも安定的な予算確保が困難となった際に、機関側の自衛手段や政府・議会側の提供するインセンティブ機構としてファンディング・メカニズムが進化するのか、それとも両方の要因が錯綜しているのかという点を確認する必要があるということである。

また、そうした安定性の低下には、行政府が注目する初等中等教育などの他施策の必要資源増加や議会が重視する景気動向（失業率）などの外部要因とともに、1980年代から導入された新公共経営（New Public Management：NPM）の影響も見逃せない。高等教育におけるNPMは、機関側に資金調達や経営上の裁量を与えるかわりに、一定の成果とその実績報告を約束し、限られた資源の中で効率性を追求するという文脈で導入される傾向にある。そうした中でファンディング・メカニズムは、競争的資金＋フォーミュラという形に落ち着き、政府・議会側の意思決定プレッシャーは低下している（マージンソン 2009, 43）。言い換えると、教育・研究などの機関の成果は、機関側の起業家的な努力にゆだねられ、政府と議会は単純なインプットの絞り込みに動いてしまうジレンマが確認されている。

今回のマクロ的な調査研究は、2008年初頭の一時点におけるスナップショットを検討したものであり、動態的な分析には至っていない。この研究の発展形として州の重点施策と経済動向、政府部門の改革などの歴史的経緯とファンディング・メカニズムの相関が検討されるべきであろう。

次に4.2. では、4つの州（ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガン）を取り上げ、高等教育機関から州政府への予算要求額算出方法および配分方法について詳しく検討を行った。算出方法はニューヨーク州・カリフォルニア州が混合（ベースライン増減方式）、テネシー州がフォーミュラ方式、ミシガン州がベースライン増減方式であった。上述のように各算出方法をどのような州が利用しているかについては物価水準、高等教育への支出割合、州政府交付金額の変動、地域性

などによってある程度説明が可能であり、例えばニューヨーク州の場合、合衆国の北東部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は7.1%と相対的に小さく、また州政府支出金の変動も相対的に低いといったベースライン増減方式の州の典型的な例であるといえよう。要求段階では大学の業績指標は重視されず、在学生数・就学レベル、インフレ・給与の増加・州の労使協定等が考慮されるが、いったんSUNYシステムに予算が配分されると、SUNYが独自に開発したフォーミュラと業績指標の組み合わせであるBAPに従って各キャンパスへ配分される。「州政府への予算要求は安定性を重視し、内部での配分は業績を一定程度考慮する」という戦略で安定した大学運営と質の向上を同時に図っているといえよう。一方、カリフォルニア州の場合、混合(ベースライン増減方式)は同じであり、コンパクトの存在もニューヨーク州と同じであるが、コンパクトに業績指標が設定され、毎年度州に対するデータ提出が求められている点が異なっている。このデータは予算編成時に一要素とされることからパフォーマンス・バジェットに分類される。また、カリフォルニア州は学生当たり積算単価に限界費用を用いている点でも大きな特徴があるといえよう。なお、ミシガン州においても大学からの予算要求はベースライン増減方式が採用されているが、行政府に高等教育担当部局がないため、高等教育予算は実質的に議会と大学の直接折衝で決まるといっても過言でない。

最後に、テネシー州は合衆国南部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は13.5%と比較的高く、州交付金の変動もやや大きい、典型的なフォーミュラ方式の州である。10のフォーミュラを用いて個別大学の基盤的経費を算出しているが、特徴的なのはコストシェアリングポリシーを策定しており、経費の60%を州負担と設定していること、さらにこの州負担部分にパフォーマンス・ファンディングの予算を最大5.45%まで上乗せできる点が挙げられる。すでに検証したように、フォーミュラ方式を採用している州の方がベースライン増減方式の州よりも州交付金配分額の不安定性が大きいことが明らかになっており、必ずしも安定的に州交付金を確保できていない状況にある。この点についてテネシー州がどのような状況であるのか、さらに調査を行うことが必要であろう。

日本の国立大学に対する公的財源措置もSalmi and Hauptman (2006)の進化過程をたどったものであり、科目予算の放棄とブロック補助金(運営費交付金)の導入は、政府・議会の予算意思決定に対するプレッシャーを減じているとみてよい。運営費交付金の差額補填的な計算構造は他国に類をみないものであるが、実質的には総額をベースライン増減方式で決定しながら、外面的には政府支出の変動が大きいフォーミュラ方式を採用するという二重構造が特徴である。つまり、法人化前と比較すると、外的要因(日本の場合には、特に政府の財政改革との関係)で総額が変動する上に、外見にはフォーミュラ方式で計算されるという、大学にとって不安定要素を増幅するようなメカニズムに変更されたことは、米国の事例からも裏づけられる。

ただし、本稿の冒頭でも確認したとおり、米国の高等教育に対する州政府予算は、総枠が縮小していたのではなく、学生あたり金額で5年間の減少実績があったに過ぎない。日本の国立大学のような、「経路依存性をもった過去の実績に対して一律のカットを加える」という方式は、米国には全くみられず、日本の政府・議会が高等教育予算に対する戦略的な意思決定を放棄しているとも見受けられる。また米国では、個別州の事例にみられるとおり、政府における他施策との予算獲得競争ではなく、確保された高等教育予算の機関配分にあたって、大学のミッションや業績を反映するよ

うな仕組みを取り入れる努力がなされている。結局、最低限の資源は確保しなければならないが、そのための努力とともに、獲得した資源を有効活用するための機関側の努力も不可欠な訳である。SUNYの業績要素を含んだBAPやUCのコンパクト、テネシー州の業績ファンディング、ミシガン州知事の使用している業績指標フォーミュラなどがその好例であり、機関側が継続的な自己改善を行うためのインセンティブを与えようとしている。

そして、この自己改善のインセンティブと競争的資金の導入は全く異なるものであり、前者は機関ベースの努力にプラスの報酬で報い、後者は歴史的経緯に依存する研究力にもとづいた企画の評価に過ぎない。つまり、「業績ベースの資金配分方法の導入」と「競争的研究資金の拡大」は、明確に分けて考えられねばならず、前者は個別機関のミクロ的な目標達成努力を促し、後者はマクロ的な科学技術政策の目的達成にリンクしなければならない。日本の国立大学の第二期中期目標期間が2010年度に始まり、運営費交付金制度に反映するべき「努力と成果」が、前者であることはいまでもない。

今後は、先述の通り、ミクロ・マクロ両面にわたり動態的な分析を進めることにより、歴史的状況に応じた変化と政策的対応を対照し、研究を深耕することが日本への有益な示唆得るために寄与するものと思われる。

(謝辞等)

本稿の原案については、2009年5月30日(土)に長崎大学で開催された、日本高等教育学会第12回大会の自由研究発表にて報告を行い、以下の先生方から有益なコメントを頂いた(敬称略・氏名50音順):阿曾沼明裕(名古屋大学)、柴山盛生(国立情報学研究所)、田中秀明(一橋大学)、南部広孝(京都大学)、西出順郎(岩手県立大学)、米澤彰純(東北大学)。この場を借りて、改めて厚くお礼を申し上げたい。

なお、本稿中の意見は、執筆者の個人的な意見であり、所属機関等の公式見解ではない。また、本稿中に存する誤謬は、すべて執筆者の責に帰する。

注

- 1 米国ではX年9月開始年度をX-X+1年度(例、2007年9月開始であれば2007-08年度または2007/08年度)と記載するのが一般的であるが、本稿ではX年度(2007-08年度であれば2007年度)として、記載を統一する。
- 2 Ehrenberg (2006, 219) において、Hellerは「1987年度以降(2004年度まで)、3カ年の例外を除いて、州政府は総支出の増加期には高等教育支出を増加させるものの、その増加率は総支出ほど小さくなく、総支出の減少期には高等教育支出の減少率の方が大きくなる」と指摘している。
- 3 州政府の高等教育交付金、公立大学フルタイム換算学生数、フルタイム換算学生あたり州政府交付金は、SHEEO提供データベース(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>)よりデータを入手した。また、州政府支出総額は、NASBO(1999, 7)、NASBO(2000, 7)、NASBO(2001, 7)、NASBO(2002b, 7)、NASBO(2003, 7)、NASBO(2004, 7)、NASBO(2005, 7)、NASBO(2006, 7)、NASBO(2007, 7)、NASBO(2008b, 7)の表にある対前年度比変化率データを採用。

- 4 このような州政府の財政危機に対応するため、2009年2月17日に大統領が署名した米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act: ARRA）により、連邦政府からMedicaidの増加対策870億米ドル、州政府活動を維持するための資金（State Fiscal Stabilization Fund）540億米ドルなどの財源措置がなされる。なお、州政府の財源不足額の試算については、別途Boyd（2009）などがある。また、ARRAにより州政府に配分される連邦資金を高等教育に活用するように、Delta Project、National Center for Public Policy and Higher EducationとNational Center for Higher Education Management Systems（NCHEMS）が、共同で政策提言を行っている。
- 5 高等教育機関と州政府の間の仲介役を担う理事会（Governing Board）や調整委員会（Coordinating Board）などを指している。その役割は、州により多様であり、McGuinness（2004, 13-18）に詳しい紹介がある。
- 6 イリノイ高等教育理事会（Illinois Board of Higher Education）では、監査法人の協力のもとに、1965年から公立大学の専攻別単位費用の算出をつづけている（Illinois Board of Higher Education, 1995）。なお、全米的な費用調査の取り組みとしては、連邦教育省教育統計センター（National Center for Education Statistics: NCES）が実施している4年制大学の費用・生産性調査（Delaware Study）と高等教育ベンチマーキング機関（National Higher Education Benchmarking Institute）が実施しているコミュニティ・カレッジの費用・生産性調査（Kansas Study）があることは周知のとおりである。
- 7 米国州政府の高等教育予算の配分方式分類については、Jones（1984, 41-62）において、多目的資金と特定目的資金に分けた上で、前者は増分主義とフォーミュラ、後者は増分主義、目的別/競争的配分、フォーミュラを適用可能とし、そのそれぞれについて強み・弱みを比較評価している。また、Layzell（2007）は、表2のMcKeown-Moak（2006）およびMGT of America（2001）とほぼ同じ5分類（増分主義、フォーミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー）を採用しており、望ましいとされる14の特性（公平性、適切性、目標ベース、使命に対する敏感さ、規模に対する反応、有効で信頼性の高いデータの使用、変化に対する対応度、経済状況に対する適用度、安定性、理解しやすさ、特殊状況への適用性、柔軟性、インセンティブ、均衡予算への対応）からみてどの分類にどのような長短があるのかを整理している。さらに、こうした配分メカニズムの比較評価については、Salmi and Hauptman（2006）において、国際的な例示をもとにまとめられている。
- 8 NACUBO（National Association of College and University Business Officers）の機能分類定義による。
- 9 純平方フィート（Net Square Feet）と総平方フィート（Gross Square Feet）の略。
- 10 NASBO（2008b, 24）
- 11 ただし、ペンシルバニアのように、ニードベースの学生支援が機関ベースの高等教育予算とは別建てになっているケースもある。
- 12 交渉型予算からファンディング・フォーミュラを経て、成果主義型に移るような進化が考えられている。
- 13 図8については、グラフの見やすさを考えて、最小値0.9、最大値1.1で表示している。なお、州の略称については、以下のようにになっている（アルファベット順）：AK（アラスカ）、AL（アラバマ）、AR（アーカンソー）、AZ（アリゾナ）、CO（コロラド）、CT（コネチカット）、DE（デラウェア）、FL（フロリダ）、ID（インディアナ）、IL（イリノイ）、NY（ニューヨーク）、KS（カンザス）、KY（ケンタッキー）、LA（ルイジアナ）、MD（メリーランド）、ME（メイン）、MN（ミネソタ）、MO（ミズーリ）、MS（ミシシッピ）、NC（ノースカロライナ）、ND（ノースダコタ）、NE（ネブラスカ）、NH（ニューハンプシャー）、NJ（ニュージャージー）、NM（ニューメキシコ）、NV（ネバダ）、OH（オハイオ）、OK（オクラホマ）、OR（オレゴン）、PA（ペンシルバニア）、

- SD (サウスダコタ)、TN (テネシー)、TX (テキサス)、UT (ユタ)、VA (バージニア)、WA (ワシントン)、WI (ウィスコンシン)、WV (ウェストバージニア)、WY (ワイオミング)。
- 14 予算要求から採択まで一貫して業績指標を重視している12州は、以下のとおりである：アリゾナ、ケンタッキー、メリーランド、ミネソタ、オハイオ、オレゴン、サウスダコタ、テキサス、ユタ、バージニア、ウィスコンシン、ワイオミング。
 - 15 調査票の中では、この他に機関予算配分時の重点項目や根拠を予算要求額算出時と同じ選択肢で聞いているが、回答率が低かったため、今回は分析対象から外した。
 - 16 科目予算の採用度については、数値域を示すカテゴリー・データをそのまま使用せず、次のように数値域中心値で数値データに変換して使用した：50-100%＝0.75、25-50%＝0.375、25%未満＝0.125。
 - 17 メイソン・ディクソン線 (Mason-Dixon Line) は、現在の米国におけるペンシルベニア州、デラウェア州と、メリーランド州、ウェストバージニア州との間の州境の一部を定める境界線である。1763年から1767年にかけてこの線の測量を行ったチャールズ・メイソンとジェレマイア・ディクソンにちなんで名付けられた。一般に、アメリカ合衆国の北部と南部とを隔てる境界であると認識されている。(Wikipediaより)
 - 18 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、メディカルスクールを除く1997-2007年度フルタイム換算学生数 (FTE) の変動係数を使用。
 - 19 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、1997年度混合物価調整係数 (2007年度基準) の逆数を使用。混合物価調整係数は、次の3つの要素を加味して、州ごとに計算されている：(1) 高等教育費用調整係数 (Higher Education Cost Adjustment: HECA; ホワイトカラーの雇用費用指数 (75%) + GDPデフレーター (25%) で作成されており全州共通)、(2) 在学生構成指数 (Enrollment Mix Index: EMI; 大学特性別の学生当たり経費の差を加味した指数)、(3) 生活費調整係数 (Cost of Living Adjustment: COLA; 住居費を中心とした州別の生活費物価指数)。
 - 20 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、2003-2007年度のメディカルスクールを除くフルタイム換算学生当たり教育目的州政府交付金 (2007年度基準混合物価調整済み実質値) の変動係数を使用。
 - 21 予算要求額算出方法とコストシェアリングの状況 (学生・家計の純負担割合＝1－州政府交付金割合) の相関も確認したが、有意な差は認められなかった ($p=.206$, $\eta^2=.043$)。
 - 22 公財政支出に対する要求根拠の選択肢に「ベンチマーキング」が含まれているが、これは機関間のベンチマーキングを指しており、州の間での比較を指していない。
 - 23 4.1.1. の(4)で図7の作成時に使用した重要度の配点 (高：3点、中：2点、低：1点、無回答：0点) を使用している。
 - 24 相関分析の結果から、業績指標との相関が1%有意水準だった外的優先事項と授業料値上げ、ニードベース学生支援との相関が1%有意水準だったベンチマーキングとメリットベース学生支援の6つに絞って分析した。また、クラスターの分離をよくするため、重要度の重みづけを高：5、中：3、低：1、無回答：0に変更している。間隔の測定は平方ユークリッド距離、クラスターの分類にはウォード法を採用した。なお、図13の州の略称は、注13に準じている。
 - 25 SHEEO提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、2007年度のメディカルスクールを除くフルタイム換算学生当たりの純負担額割合（2007年度基準混合物価調整済み実質値）を使用。

- 26 この分析については、要求姿勢を2区分（AとB・CとD）にまとめる、逆に9つの要求根拠に分解する、あるいはコストシェアリングの状況を学生当たり純負担額、州交付金額、学生支援額に3つに分解し、あるいは後者について実数値を全米における相対的位置づけ（偏差値＝ $50 + 10 \times (\text{州の値} - \text{全米平均値}) / \text{標準偏差}$ ）に直すといった処理をしても有意な相関を確認することはできなかった。
- 27 Eグループ（その他）の8州を除いて分析した。
- 28 NEA（2008, 21）
- 29 機関側の予算要求に対して行政府の承認率や議決予算の割合が著しく低い州については、分析から除外している（ノースカロライナ、ペンシルバニア、サウスダコタ、バージニア）。また、ネブラスカは無回答であり、残りの34州を対象とした。ちなみに、全米の州議会でネブラスカのみ一院制をとっている。
- 30 SHEEO（2008a, 25）
- 31 NASBO（2008b, 17）
- 32 NASBO（2008b, 49）
- 33 NASBO（2008a, 30）
- 34 以下より政党別地図を使用（今回の調査回答のもとになっている2008年1-3月現在の直近予算を審議した際の政党になるようにさかのぼった）：
知事政党（2008年4月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/archive/0/0c/20080722023925%21United_States_Governors_map.svg
州上院多数派政党（2007年1月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/f/f3/20071108045239%21States_upper_house_political_majority.png
州下院多数派政党（2007年1月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/c/c4/20080701211141%21States_lower_house_political_majority.png
- 35 以下のウェブサイトより「全米レベルの大学（national universities）」と位置づけられた州立のキャンパスのうち、最も評価の高いキャンパスのスコアをその州のスコアとした（なお、ランク内に一つも州立大学のキャンパスが入っていない州はスコアをゼロとした）：
<http://colleges.usnews.rankingsandreviews.com/college/national-top-public>
- 36 NASBO（2008b, 17）
- 37 NASBO（2008b, 49）
- 38 米労働省労働統計局（US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics）の発表している失業指標U-6（total unemployed：就業を希望しつつ求職活動をしている失業者＋all marginally attached workers：仕事も求職もしていないが職を希望していてすぐに仕事に就くことができ過去に求職活動をしたことのある者＋total employed part time for economic reasons：フルタイムの仕事を希望してそれにすぐ就くことができるが不況等のために不本意ながらも短時間労働に甘んじている者の割合）について、2005-07年の州別平均値を使用した。
※上記のU-6の説明については、次のウェブサイトを参照した：
http://www.works-i.com/flow/lm/university/university17_1.html

- 39 カリフォルニア州財務局ウェブサイト資料より
<http://2008-09.archives.ebudget.ca.gov/Enacted/agencies.html>
- 40 THEC財務部(Fiscal Affairs division) Dr. Russ Deaton提供資料(2009年2月)をもとに筆者が作成。
なお、直近のフォーミュラ修正は2005年4月に実施されている。
- 41 パフォーマンス・ファンディングに用いられる業績評価基準の設定および評価はTHECに設置された諮問委員会(advisory committee)によって行われる。委員会は大学教員, TBR, THECの代表者13名で組織されている。テネシー州では1979年の導入以来、ほぼ5年に一度基準の見直しが行われており、2005-2010年のパフォーマンス・ファンディングの基準は5基準11項目が採用されている。教育に関するアウトカム基準が多く含まれているのが特徴である。詳しくは吉田(2009)を参照のこと。
- 42 各大学ではパフォーマンス・ファンディング・コーディネーター(副学長補佐クラスの教員が配置されていることが多い)とInstitutional Research Office (IR)が協力してデータ収集・報告書作成業務にあたっている。データ収集は年間を通じて行われ膨大な時間と労力を必要とするが、それに見合う「報償」が追加的に配分されることは大きな魅力となっている。
- 43 知事予算要求と下院通過時は、この法案の条文形態をとっていたが、上院通過時に大学のカテゴリーによる差別をなくすため、大学名アルファベット順の項目立てに修正されたとのことである (Jeffries and Jen 2008, 4)。
- 44 ミシガン州の予算プロセスについては、下記のウェブサイトを参照した：
<http://www.michigan.gov/budget/0,1607,7-157-11460-34950--,00.html>
- 45 表24は合計値だけを示しているが、業績等を加味しているため、大学ごとに増額率が異なっている。例えば、レイク・スーパーリア大学はペル奨学金の調整が同大学の州政府交付金額に比べて相対的に大きく、前年度比6.2%の増額となっている。逆に、ミシガン州立大学ノーザン校など4校では、2.3%の増額にとどまっている。

参考文献

- 天野郁夫 2008, 『国立大学法人化の行方―自立と格差のはざままで』東信堂。
- 金子元久 1992, 「アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性」『大学論集』第21集, 広島大学大学教育研究センター, pp.91-115。
- 喜多村和之 1988, 「アメリカの高等教育財政と大学の管理運営」『高等教育研究紀要』第8号, 高等教育研究所, pp.73-83。
- 喜多村和之(編著) 2001, 『高等教育と政策評価』玉川大学出版部。
- 国立学校財務センター 2001, 『欧米主要国の大学ファンディング・システム』。
- 国立学校財務センター 2002, 『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム』。
- 末富芳 2001, 「教育政策における「政府の失敗」に関する分析：行財政制約条件下における教育政策領域と予算配分の在り方を中心に」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第47巻, pp. 453-464。
- 高木英明 1998, 『大学の法的地位と自治機構に関する研究―ドイツ・アメリカ・日本の場合―』多賀出版。
- マージンソン, サイモン 2009, 講演録「グローバルな視点から見た高等教育システム改革」『国際シンポジウム 高等教育システムの改革とその結果 報告書』国立大学財務・経営センター。
- 丸山文裕 2008, 「アメリカ州立大学における管理と経営」『大学財務経営研究』第5号, 国立大学財務・経営センター, pp.17-28。
- 吉田香奈 2003, 「国立大学予算の配分システム―米・英の経験と日本への援用―」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』国立学校財務センター研究報告第8号, pp.239-259。

- 2006, 「カリフォルニア大学の予算編成を観る」 有本章・北垣郁雄編著『大学力 真の大学改革のために』ミネルバ書房, pp.192-198.
- 2007a, 「アメリカの大学における評価と資源配分」『大学改革における評価制度の研究』広島大学高等教育研究開発センター, pp. 91-118.
- 2007b, 「アメリカ州政府による大学評価と資金配分」『大学財務経営研究』第4号, 国立大学財務・経営センター, pp. 113-129.
- 2009, 「アメリカにおける州立大学の評価と資源配分」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所, pp.178-194.
- Bastedo, Michael N. 2008, “Convergent Institutional Logics in Public Higher Education: State Policymaking and Governing Board Activism”, *The Review of Higher Education*, Winter 2009, Volume 32, No. 2, pp.209-234.
- Bowen, Howard R. 1980, *The Cost of Higher Education*, Jossey-Bass Publishers.
- Boyd, Donald J. 2009, *What Will Happen to State Budgets When the Money Runs Out?*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Burke, Joseph C. and Associates 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects*, The Rockefeller Institute Press.
- and Minassians, Henrik 2003, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Ehrenberg, Ronald G. (ed.) 2006, *What’s Happening to Public Higher Education? The Shifting Financial Burden*, The Jones Hopkins University Press.
- Gross, Francis M. 1979, *Formula Budgeting and The Financing of Public Higher Education: Panacea or Nemesis for the 1980s?*, The AIR Professional File, No. 3, Fall 1979.
- 1982, *Formula Budgeting for Higher Education: State Practices in 1979-80*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- Hovey, Harold A. 1999, *State Spending for Higher Education in the Next Decade: The Battle to Sustain Current Support*, The National Center for Public Policy and Higher Education.
- Illinois Board of Higher Education 1995, *Instruction Manual for Completing the Annual Study of Costs in Illinois Public Universities*.
- Jeffries, Ellen and Jen, Kyle I. 2008, *Fiscal Year 2009-09 Higher Education Appropriations Report: A Report of the Senate and House Appropriations Subcommittees on Higher Education*, Senate Fiscal Agency and House Fiscal Agency, MI.
- Jeffries, Ellen and Smith-Tyge, Nathaniel 2000, *Higher Education in the 50 States: A Survey of Higher Education Funding, Governance and Other Related Topics in the States*, Senate Fiscal Agency, MI.
- Jen, Kyle I. 2006, *Fiscal Focus: State University Appropriations*, House Fiscal Agency, MI.
- Jenny, Nicholas W. and Arbak, Emrah 2004, “Challenges for Financing Public Higher Education”, *The Rockefeller Institute State Fiscal News*: Vol. 4, No. 2, March 2004.
- Jones, Dennis P. 1984, *Higher Education Budgeting at State Level: Concepts and Principles*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- 1993, “Strategic Budgeting”, *New Directions for Higher Education*, no. 83, Fall 1993, pp.5-16.
- Kane, Thomas J., Orszag, Peter R. and Gunter, David L. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, April 2003, Brookings Institute.
- and Orszag, Peter R. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Working Paper, September 2003, Brookings

- Institute..
- and Orszag, Peter R. 2003, *Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Policy Brief #124, September 2003, Brookings Institute..
- and Orszag, Peter R. 2004, “Financing Public Higher Education: Short-Term and Long-Term Challenges”, *Ford Policy Forum 2004*, Educause.
- , Orszag, Peter R. and Apostolov, Emil 2005, “Higher Education Appropriations and Public Universities: Role of Medicaid and the Business Cycle, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs (2005)*, Brookings Institute, pp.99-146.
- Layzell, Daniel T. 2007, “State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches”, *Journal of Education Finance*, 33:1 Summer 2007, pp.1-19.
- Legislative Analyst’s Office 2007, *Analysis of the 2007-08 Budget Bill*.
- Marks, Joseph L. 1999, *Funding Public Higher Education in the 1990s: What’s happened and where are we going?*, Southern Regional Education Board (SREB).
- 1999, *A Primer on Funding of Public Higher Education*, Southern Regional Education Board (SREB).
- Massy, William F. (ed.) 2004, *Resource Allocation in Higher Education*, 4th Ed., The University of Michigan Press.
- McGuinness, Aims C. 2004, *OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial management and Governance – Financial Management and Governance: United States*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- McKeown-Moak, Mary P. 1996, *State Funding Formulas for Public Four-year Institutions*, State Higher Education Executive Officers (SHEEO).
- 1999, “Higher Education Funding Formulas”, *New Directions for Higher Education*, no. 107, Fall 1999, pp.99-107.
- 2006, “Survey Results: 2006 Survey of Funding Formula Use”, prepared for the SHEEO professional Development Conference held in Chicago, IL (Aug. 2006).
- MGT of America 2001, *Funding Formula Use in Higher Education*, Discussion Paper (March 1, 2001)..
- Miller, James L. 1964, *State Budgeting for Higher Education The Use of Formulas and Cost Analysis*, Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- Millett, John D. 1952, *Financing Higher Education in the United States*, Columbia University Press.
- 1972, *Financing Current Operations of American Higher Education*, Management Division, Academy for Educational Development.
- 1974, *The Budget Formula as the Basis for State Appropriations in Support of Higher Education*, Management Division, Academy for Educational Development.
- Mizuta, Kensuke and Yanagiura, Takeshi 2008, “Policy Analyses on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004?”, prepared for the 33rd ASHE Annual Conference held in Jacksonville, FL (Nov. 2008).
- Musell, R.M. 2009, *Understanding Government Budgets A Practical Guide*, Routledge.
- National Association of State Budget Officers (NASBO) 1999, *States Expenditure Report 1998*, Fall 1998.
- 2000, *States Expenditure Report 1999*, Fall 2000.
- 2001, *States Expenditure Report 2000*, Fall 2001.
- 2002a, *Budget Processes in the States*, January 2002.
- 2002b, *States Expenditure Report 2001*, Fall 2002.
- 2003, *States Expenditure Report 2002*, Fall 2003.

- 2004, *States Expenditure Report 2003*, Fall 2004.
- 2005, *States Expenditure Report 2004*, Fall 2005.
- 2006, *States Expenditure Report 2005*, Fall 2006.
- 2007, *States Expenditure Report 2006*, Fall 2007.
- 2008a, *Budget Processes in the States*, Summer 2008.
- 2008b, *States Expenditure Report 2007*, Fall 2008.
- National Education Association (NEA) 2008, *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*.
- National Governors Association (NGA) and National Association of State Budget Officers (NASBO) 2008a, *The Fiscal Survey of States*, June 2008.
- 2008b, *The Fiscal Survey of States*, December 2008.
- New York State 2008, *2008-09 Enacted Budget Financial Plan*.
- Salmi, Jamil and Hauptman, Arthur M. 2006, *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Series Number-4, the World Bank.
- (邦訳) 丸山文裕 (監修)・水田健輔 (翻訳) 2007, 『高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価』 国立大学財務・経営センター.
- State Higher Education Executive Officers (SHEEO) 2008a, *State Higher Education Finance FY2007*.
- 2008b, *State Budgeting Practices in the United States Final SHEEO Report to the Center for National University Finance and management*.
- 2009, *State Higher Education Finance Early Release FY2008*.
- State of Tennessee 2008, *The Budget : Fiscal Year 2008-2009*.
- St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Jones Hopkins University Press.
- Tennessee Higher Education Commission 2009, *Tennessee Higher Education Fact Book 2008-09*.
- The State University of New York 1998, *Budget Allocation Process*.
- 2008, *The SUNY Compact: 2008-09 Budget Request*.
- The State University of New York University Faculty Senate Operations Committee 2004, *Budget Handbook Spring 2004*.
- University of California 2008a, *Budget for Current Operations-Detail 2008-2009*.
- 2008b, *Higher Education Compact Performance Measures 2006-07*.
- 2009, *Budget for Current Operations 2009-2010*.
- Wicksall, Bethany 2008, *Background Briefing: Community Colleges*, House Fiscal Agency, MI.
- Zumeta, William 2008, "Higher Education Funding: On the Way Up, But for How Long", *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*, National Education Association (NEA).

参考資料. SHEEO調査票

State Budget Processes for Public Higher Education

Background Information

Please read the survey instructions, attached to your email, before completing the survey on line.

Questions 1 - 12 ask you to provide contact and contextual information.

*** 1. Please provide contact information (responses to each box are required):**

Name:

SHEEO Agency or Higher Education System:

Title:

State/Province: ▼

Email Address:

Phone Number:

2. The State budget cycle is:

☐ Annual

☐ Biennial -- annual adjustments are infrequent, minor, or technical

☐ Biennial -- annual adjustments are common and justified by changes in institutional needs, economy, major budget components, etc.

3. Additional clarification about your budget cycle if needed:

4. For each sector, choose the response that BEST describes your system/agency role in the operating request to the state:

	4-year Sector	2-year Sector
No Role -- institutions submit budget requests directly to the state	☐	☐
Advisory -- review the requests	☐	☐
Aggregate Request -- institutions submit formal requests to the agency/system	☐	☐
Aggregate Request -- institutions do not submit formal requests to the agency/system	☐	☐

5. Please provide additional clarification or other variations (e.g. are there additional statewide organizations that have a role in higher education budgeting?):

6. Has your agency/system role in the budget request process recently changed or expected to change?

☐ Yes

☐ No

State Budget Processes for Public Higher Education

7. Those changes or expected changes include:

8. Material differences in the budget process for four-year and two-year institutions include (only answer if applicable to your agency/system):

9. Please respond to all remaining questions as they relate to four-year (or most four-year) institutions.

Identify the locus of authority for the following (if authority is shared, check all that apply):

	Institutions	Systems or State Board	Executive (Governor/State Treasury)	Legislature
Who has legal authority to set tuition levels?	☐	☐	☐	☐
Who has legal authority to set fee levels?	☐	☐	☐	☐
Who sets spending authority for tuition?	☐	☐	☐	☐
Who retains unspent tuition revenue at the end of the year?	☐	☐	☐	☐
Who retains unspent fee revenue at the end of the year?	☐	☐	☐	☐
Who retains unspent state appropriation at the end of the year?	☐	☐	☐	☐

10. Relevant, changes, qualifications, limitations, or informal influences that affect the exercise authority from above include:

11. The general approach to your operating budget request is best characterized as:

- ☐ Funding formula (used to calculate needs, justify changes, etc.)
☐ Base plus/minus (adjustments to current spending/appropriations based on cost, salary increases, enrollment changes, etc.)
☐ Mixed, but mostly funding formula
☐ Mixed, but primarily base plus/minus

12. Recent changes to this approach or additional clarification:

State Budget Processes for Public Higher Education

Part I: Developing the Higher Education Operating Request

Questions 13 to 16 focus on how the higher education operating budget request is developed prior to an executive budget or legislative enacted appropriation.

Consider the last, completed budget cycle in answering the following questions.

13. For each approach (column) that applies to the development of your operating request identify the importance of the factor (select low, medium, high or blank for not applicable)

If you use both columns the implication is a mixed approach.

	Importance in Funding Formula	Importance in Base Plus/Minus
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)		
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)		
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)		
General salary increases		
Statewide collective bargaining agreement		
Operations and Maintenance for new buildings		
Strategies to improve productivity		
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)		

14. Additional important features, not captured in the previous question, that characterize the development of an operating request in your system/state:

State Budget Processes for Public Higher Education

15. Identify the IMPORTANCE of the following in justifying or strategically advancing the higher education operating request (one answer per row):

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)	☐	☐	☐	☐
Benchmarking to peer institutions	☐	☐	☐	☐
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)	☐	☐	☐	☐
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)	☐	☐	☐	☐
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education	☐	☐	☐	☐
Maintain tuition levels	☐	☐	☐	☐
Increasing tuition Levels	☐	☐	☐	☐
Increasing merit-based financial aid	☐	☐	☐	☐
Increasing need-based financial aid	☐	☐	☐	☐

Other (please specify)

16. Recent changes or additional clarification:

State Budget Processes for Public Higher Education

Part II: Negotiating a Higher Education Appropriation

Questions 17 to 24 focus on the impact and importance of the political context and processes during the last completed budget cycle.

17. The dollar amounts in the next three items are intended to gauge the differences among the relative positions of higher education, governor and legislature. Please estimate if necessary and round to the nearest millions (these are text boxes).

The operating request for higher education was approximately (in millions):

The executive request for higher education operations was approximately (in millions):

The enacted appropriation for higher education operations was approximately (in millions):

18. Is this a typical or expected pattern? How has it varied or changed -- either historically or in the current budget cycle?

19. Compare, for each factor, the higher education budget request to the proposed funding levels in the executive request and legislative appropriation using the budget development factors (lower, same, higher or blank for not applicable).

For example: If the executive request did not fund projected enrollment increases and the legislative appropriations enrollment funding was higher you'd select "lower" in the first column and "higher" in the second column.

	Compared to the higher education operating request, the EXECUTIVE budget was...	Compared to the higher education operating request, the LEGISLATIVE appropriation was...
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)		
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)		
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)		
General salary increases		
Statewide collective bargaining agreement		
Operations and Maintenance for new buildings		
Strategies to improve productivity		
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)		
Other (please specify)		

State Budget Processes for Public Higher Education

20. The Governor and Legislature used the following in presenting or justifying state funding for higher education (yes, no, or blank for not applicable):

	Executive Budget	Legislative Appropriation
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)		
Benchmarking to peer institutions		
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)		
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)		
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education		
Maintain tuition levels		
Increase tuition levels		
Increase merit-based financial aid		
Increase need-based financial aid		

Other justifications or strategies used by the Governor or Legislature:

21. What legislative entities does your agency/system interact with during the budget process? (select all that apply)

- ☐ Separate senate / house appropriations committees
- ☐ Joint legislative budget or appropriation committee
- ☐ Separate education/program committee(s)
- ☐ Other (please identify):

Please provide additional comments about "other" legislative entities as well as any interesting aspects of your interaction with these committees:

22. Other key features (e.g. key areas of conflict, important steps or processes, key players) of the legislative process:

State Budget Processes for Public Higher Education

23. What actions did the Governor take during the last budget cycle with respect to the enacted legislative appropriation? (select all that apply)

- ☐ Signed or sustained without changes
- ☐ Vetoed line items
- ☐ Reduced line items
- ☐ Suspended spending authority
- ☐ Other, please describe:

Please provide additional comments about "other" actions taken by the Governor:

24. Other important considerations to the process of finalizing an operating appropriation:

State Budget Processes for Public Higher Education

Part III: Allocating Operating Resources to Four-Year Institutions

Questions 25 to 31 ask you to answer questions, where relevant to your situation, with respect to the process of distributing those resources to four-year institutions.

25. Operating appropriations are designated to:

	Yes	No
Individual institutions	☐	☐
Multiple governing systems for distribution to institutions	☐	☐
Unified/Comprehensive state level agency	☐	☐
Other (please specify) or provide additional clarification:		

26. Operating appropriations are designated as (estimate):

	Not applicable	25% or less	Between 25 and 50%	More than 50%
Lump sum distributions	☐	☐	☐	☐
Line item distributions (e.g. object of expenditure, organizational unit)	☐	☐	☐	☐
Special legislative line items	☐	☐	☐	☐
Other (please specify) or provide additional clarification:				

27. If your agency/system distributes operating appropriations to institutions, identify the importance of the following factors in that distribution:

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)	☐	☐	☐	☐
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)	☐	☐	☐	☐
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)	☐	☐	☐	☐
General salary increases	☐	☐	☐	☐
Statewide collective bargaining agreement	☐	☐	☐	☐
Operations and Maintenance for new buildings	☐	☐	☐	☐
Strategies to improve productivity	☐	☐	☐	☐
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)	☐	☐	☐	☐
Other (please specify)				

State Budget Processes for Public Higher Education

28. If your agency/system distributes operating appropriations to institutions, identify the importance of the following strategies or justifications in the distribution of operating appropriations to institutions:

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)	☐	☐	☐	☐
Benchmarking to peer institutions	☐	☐	☐	☐
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)	☐	☐	☐	☐
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)	☐	☐	☐	☐
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education	☐	☐	☐	☐
Maintain tuition levels	☐	☐	☐	☐
Increase tuition levels	☐	☐	☐	☐
Increase merit-based financial aid	☐	☐	☐	☐
Increase need-based financial aid	☐	☐	☐	☐

Other (please specify) or provide additional clarification

29. What mechanisms, at what point in a fiscal year, are used to assess institutional patterns of spending relative to budget priorities?

30. Final comments regarding the budget process:

State Budget Processes for Public Higher Education

31. Reference List -- please provide a list of references to more detailed documents about the budgeting practices and processes in your state/system -- include web links and send electronic or hard copy documents not available on the web to: budgetsurvey@sheeo.org or to SHEEO, c/o Kelli Parmley, 3035 Center Green Drive, Boulder, CO, 80301.

#1	
#2	
#3	
#4	
#5	
#6	
#7	
#8	
#9	
#10	

金融危機が大学進学に及ぼした影響

——基本調査結果の報告——

吉 田 浩

目 次

1. はじめに
2. 金融危機と大学進学に関連
3. 既存調査
4. 調査内容
5. 調査結果
6. まとめと課題

金融危機が大学進学に及ぼした影響*

—基本調査結果の報告—

吉 田 浩**

The Effect of the Financial Crisis on the Demand for Higher Education

Hiroshi Yoshida

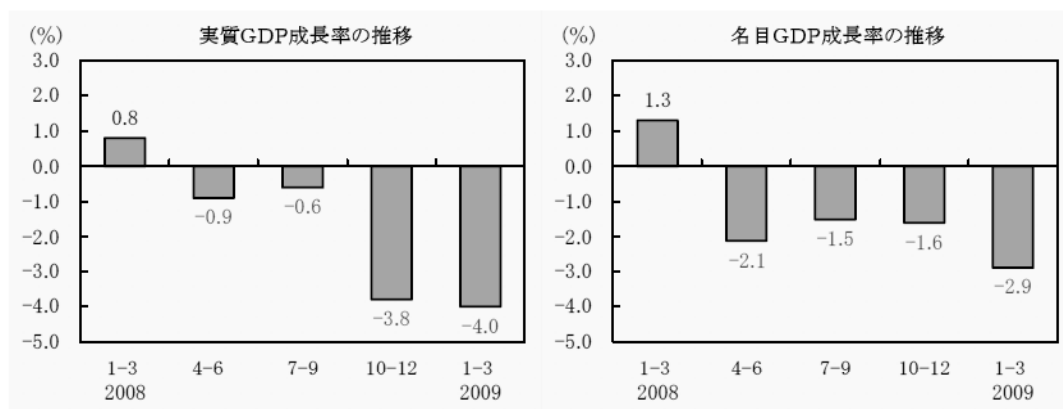
1. はじめに

本稿の目的は、金融危機が日本における大学進学に及ぼした影響を明らかにすることである。本稿で取り上げる金融危機とは、アメリカにおける金融市場における信用不安問題に端を発し、2008年夏以降に問題が顕在化した経済的な混乱である。この金融危機は当初ではアメリカの金融市場における金融機関の破綻等の問題であった。しかし、その後2つの方向で問題が波及・拡大していった。1つは、アメリカのみならず、日本を含む先進各国に問題が波及していったことである。このため、日経平均は2008年では年間42.1%の過去最大の下落率を記録し、日本でも一部の金融機関が経営破綻をするという事態に至った。金融危機のもうひとつの波及は、金融経済の混乱が実体経済の不況へと拡大していったことである。特に、アメリカへの製品輸出に依存する割合の高い日本の製造業にとって、アメリカの消費縮小による輸出の減少は、大きな影響要因であった。このため、平成21年1～3月期四半期別GDP速報では、年率15.2%のマイナスを記録するなど、実際に日本の実体経済に大きな影響を及ぼしている。

* 本稿のもととなった調査は、東北大学グローバルCOEプログラム「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生の研究プログラム」(拠点リーダー 辻村みよ子 東北大学法学研究科教授)の教育・研究プロジェクトにもとづき、筆者らのグループが行ったものである。

** 東北大学経済学研究科教授

図1 国内総生産の推移



出所：「平成21年1～3月期四半期別GDP速報（1次速報値）」内閣府(2009)

このように、先進国では金融市場から端を発した経済危機が、実体経済の不況へと波及し、さらには雇用、所得の悪化を通じて個々の家計に影響を及ぼしはじめている。このうち雇用面では、2009年4月に季節調整済みの完全失業率が5%に達している。また、表1に示すように家計の消費支出についても単身世帯においては2009年の1～3月期で前年比10%以上の下落と大きな影響が出始めている。

表1 家計消費の変化

	総世帯	単身世帯
平成20年1～3月期	0.3	0.1
平成20年4～6月期	-2.5	-0.8
平成20年7～9月期	0.1	-1.1
平成20年10～12月期	0.6	4.9
平成21年1～3月期	-1.6	-10.2

出所：『家計調査』総務省統計局(2009), 主要項目の一人当たり季節調整済実質値の推移、対前期増減率(%)

以上を踏まえ、本稿では金融危機が実体経済への影響を通じて、家計の経済状況を悪化させ、それが高校生等の大学進学をはじめとした進路選択に及ぼす影響を明らかにするものである。

2 金融危機と大学進学に関連

本稿では金融危機が高等教育需要を減少させる影響を持つかを検討することが目的である。しかし、金融危機の発生そのものが、そのまま直ちに大学進学率を引き下げるとは限らない。前節で述べたように、金融危機が家計の所得に影響を与え、この経済的な状況の変化が家計の高等教育需要

に及ぼす影響というメカニズムを考えなければならない。ここで、家計所得と高等教育需要の関係を考えるモデルを簡単に検討する。

2-1 高等教育需要に関する利己的モデル

親の効用 u は、子供の学歴 s と自己の消費 c によって決まるとする。 s を増やすためには、高等教育をより多く需要する必要がある。このとき、高等教育のための単位費用を p とすれば、親は以下の最適化問題を解くこととなる。

$$\text{Max} \quad u = U(c, s), \quad (1)$$

$$\text{s.t} \quad y = c + p \cdot s. \quad (2)$$

このモデルの下では、金融危機による y の減少は直接に所得効果を通じて、 c および s の両方の支出を減少させる。したがって、このモデルでは金融危機により高等教育需要は直接に減少することとなる。

2-2 高等教育需要に関する利他的モデル

次に、親の効用に子供の将来の経済状態 z が含まれる利他的モデルを考える。ここで、子供の将来の所得 z は s の高等教育を施すことで実現する部分 $F(s)$ と教育とは独立に決定される w の部分からなるとする。したがって両者の関係は $z = w + F(s)$ の関係があるものとする。

$$\text{Max} \quad u = U(c, z), \quad (3)$$

$$\text{s.t} \quad y = c + s, \quad z = w + F(s). \quad (4)$$

このとき、今期の金融危機の影響が来期も続き、子供の所得のうち w が減少すると予想する親は、 s を増加させることで z を維持しようとするであろう。このときには s が増加する、あるいは今期の親の所得 y の減少分ほどには減少しない可能性がある。

3 既存調査

金融危機と教育の関連に関する既存調査については、教育情報関連出版企業の（株）ライセンスアカデミー進路情報研究センターが2008年の11月に行った金融危機が教育に与える影響に関するアンケート調査が挙げられる。この調査は、全国の高校の進路担当教諭、大学入試広報担当者に対し、FAXを通じて高校生の針路変更や大学生の就学に及ぼす影響を調べている。その結果、高校577校、大学286校から回答を得、うち高校生の進路については22.2%（128校）の教諭が進学断念者や進路変更した生徒が「前年と比べて増えた」と回答したとしている。

この調査では、高校や大学の機関を通じての調査であるため、各教育期間内で集計されたデータ

しか得られない限界がある。そこで本調査では、個々人（高校生、浪人生のいる世帯の親）にアンケートをとることで、所得別により細かい状況を知ることを企図する。

4 調査内容

第2節では、金融危機による親の今期の所得 y の減少が、子供に対する高等教育需要を減らす可能性もあり、またケースによっては増やす又はさほど減少しない可能性を述べた。これらを踏まえ、ここでは実際の状況を確認するため、インターネットを使ったアンケート調査を行った。調査概要は以下の表2に示すとおりである。

表2 調査の概要

調査名称	金融危機と大学受験・就職進路等に関するアンケート
調査時期	2009/03/26～2009/03/28
調査対象	高校生、浪人生のいる世帯
総回答数	1053 サンプル (今回はこのうち高校3年生、今年受験の浪人生の329サンプルを集計)
調査方法	goo リサーチを利用したインターネット調査
調査機関	エヌ・ティ・ティ レゾナント株式会社

調査項目は、①金融危機以降の世帯の経済状況、②世帯の子供の属性（学年、性別など）、③進路（最終および金融危機前）、④（非進学者の）就職活動の状況、④教育関連施策への要望、⑤回答世帯の属性である。具体的な調査項目を示す調査票は、本稿末尾の付録に掲載した。

5 調査結果

本節では、調査結果のうち基本的な集計結果を示すこととする。本アンケートでは表2に示すように1053件の回答を得ている。しかし、ここではこのうち高校3年生、今年受験の浪人生のいると回答した世帯329サンプルを集計する¹。

5-1 金融危機以降の世帯の経済状況

はじめに、金融危機以降の世帯の経済状況に関する結果を見ることとする。

表3 収入の変化

	総計	うち年収500万円未満
(正社員だが) 残業等が減って収入が減った	16.72%	18.64%
(正社員だが) ボーナス等が減って収入が減った	26.14%	20.34%
(正社員だが) 解雇されて収入が途絶えた	2.13%	3.39%

(非常勤・派遣社員だが) 残業・出勤日等が減って収入が減った	1.52%	5.08%
(非常勤・派遣社員だが) ボーナス等が減って収入が減った	0.30%	0.00%
(非常勤・派遣社員だが) 解雇されて収入が途絶えた	0.61%	0.00%
(パート社員だが) 残業・出勤日等が減って収入が減った	0.91%	3.39%
(パート社員だが) ボーナス等が減って収入が減った	0.30%	0.00%
(パート社員だが) 解雇されて収入が途絶えた	0.30%	1.69%
特に収入面で大きな影響、変化はなかった	49.24%	44.07%
仕事が増えて、残業代や収入が増えた	0.91%	3.39%
転職や昇進等により収入が増えた	0.91%	0.00%
合 計	100.00%	100.00%
件 数	329	59

注：「問1. この金融危機以降で、あなたの世帯では主な稼ぎ手の方の収入面で影響を受けましたか。最もあてはまるものを1つお選びください。」総計には年収未回答を含む。

表3では、49.24%の世帯が収入に変化がなかったとしている。逆に変化があったとする回答のうち、主なものは残業、ボーナスなどの減少である。なお、年収500万円未満の世帯の集計では、解雇されたあるいは正社員以外での収入の減少が全体での集計の場合より多くなっている。このことから、少なくとも約半数の世帯が何らかの収入の減少に直面していることがわかる。

続いて、そのような収入の減少に対して生活上の対応を調査した。結果は表4に示されている。

表4 収入減少への対応

	総 計	うち年収 500 万円未満
収入が減った分、生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした	58.39%	70.97%
収入が減ったが、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない	9.94%	0.00%
収入が減った分、株式や預金などを取り崩し、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした	12.42%	9.68%
収入が減ったが、株式や預金などを取り崩して補ったので、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない	1.86%	0.00%
収入が減った分、配偶者等がパートなどに働きに出て補い、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした	8.70%	9.68%
収入が減ったが、配偶者等がパートなどに働きに出て補ったので、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない	1.24%	0.00%
収入が減った分、借入れをしてまかない、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした	6.83%	9.68%
収入が減ったが、借入れをしてまかなったので、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない	0.62%	0.00%
合 計	100.00%	100.00%
件 数	161	31

注：「問2. その結果、あなたの生活のうえでどのような変化が生じましたか、次のうちからあてはまるものを1つお選びください。」表4は収入が減ったケースの世帯の回答。総計には年収未回答を含む。

表4では、「収入が減った分、生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした」という回答が一番多い。この割合は年収500万円未満の世帯でより高い比率となっている。また、年収500万円未満の世帯の回答では「収入が減った分、借入れをしてまかない、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした」という回答をした世帯の比率が総計の比率よりもやや高い。これらのことから、収入の減少に直面した世帯の大部分が支出切り詰めており、所得の低い世帯はその影響が大きいことがわかる。

5-2 世帯の子供の属性

次に、世帯の子供の属性（学年、性別）についての分布を確認することにする。はじめに、回答世帯の子供の学年についての集計結果を示す。結果は表5に示されている。先にあげたように、本稿では回答の得られた1053件のうち高校3年生および今年受験の浪人生が該当する329件について分析を行うことにする。

表5 世帯の子供の属性（学年）

高校3年生	今年受験の浪人生	高校2年生	高校1年生	その他	合計
291	38	329	180	215	1053

注：「問3. あなたの世帯には、今年大学受験をされたお子様がおいでですか。今年大学受験をされたお子様がいらっしゃらない場合、以下の選択肢の中から最も近い年代のお子様をお選びください。」その他の大部分は大学生等である²。

続いて、子供の性別および続柄についての結果を集計する。結果は表6に示されている。大部分が長男および長女である。性別では男子が57.1%とやや多くなっている。なお、全回答1053件についてもほぼ同様の分布であった。

表6 世帯の子供の属性（性別および続柄）

	件数	割合
長男	144	43.8%
次男	39	11.9%
三男	5	1.5%
四男	0	0.0%
五男以上	0	0.0%
長女	111	33.7%
次女	26	7.9%
三女	3	0.9%
四女	1	0.3%
五女以上	0	0.0%
	329	100.0%

注：「問4. お子様の性別と続柄について、次の中から当てはまるものを1つお選びください。」より集計。

なお、表 7 に示す既存の全国調査では、児童のいる世帯のうち、43.5%が 1 人世帯であるため、表 6 の長男の割合はことさらに母集団を外れたものとは言えないであろうことが推定される³。

表 7 子供の数別世帯数の分布

	総数	1 人	2 人	3 人	4 人以上	平均 (人)
世帯数	12,973	5,648	5,552	1,577	196	1.72
割合	100.0%	43.5%	42.8%	12.2%	1.5%	0.0%

出所：『平成18年 国民生活基礎調査』（厚生労働省）1. 世帯票，第72表，児童のいる世帯数－児童のいる世帯の平均児童数，児童数・市郡別より作成。

5-3 進路に関する調査結果

本項では、最終的な進路に関する状況に関する調査結果を見ることとする。結果は表 8 に示されている。

表 8 最終的な進路の状況

	総計	うち年収 500 万円未満
国公立大学文科系進学（法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉など）	8.81%	1.69%
国公立大学理科系進学（理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など）	10.94%	6.78%
国公立大学医歯薬系進学（医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など）	3.65%	1.69%
私立大学文科系進学（法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉など）	31.31%	28.81%
私立大学理科系進学（理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など）	10.03%	5.08%
私立大学医歯薬系進学（医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など）	3.04%	3.39%
短期大学（文科系、理科系、保健・看護系など）に進学	3.34%	3.39%
大学受験の結果、文科系大学を目指して浪人することになった	6.08%	15.25%
大学受験の結果、理科系大学を目指して浪人することになった	5.17%	1.69%
大学受験の結果、医歯薬系大学を目指して浪人することになった	1.52%	0.00%
大学受験の結果、進学を断念して就職（家業含む）・求職活動することにした	0.00%	0.00%
大学受験の結果、専門学校に行くことにした	0.30%	0.00%
できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、専門学校に行くことになった（または専門学校に行かせるつもり）	1.22%	3.39%
できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、就職することにし、就職が決まった（または就職させるつもり）	0.00%	0.00%
できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、就職することにし、就職活動をしたが現在まだ決まらず求職中	0.30%	1.69%
最初から専門学校に行く予定で、専門学校に決まった（または専門学校に行かせるつもり）	7.29%	15.25%
専門学校に行く予定であったが、経済的事情から専門学校をあきらめ、就職することにした（または就職させるつもり）	0.00%	0.00%
最初から就職する予定で、就職が決まった（または就職させるつもり）	4.26%	8.47%
最初から就職する予定で、就職活動をしたが現在まだ決まらず求職中	1.22%	0.00%
就職する予定であったが、技術や技能を身につけるために専門学校に行くことにした	0.61%	3.39%
その他	0.91%	0.00%
合 計	100.00%	100.00%
件 数	329	59

注：「問 5. 受験等の結果の最終的な進路についてお答えください。以下の中からあてはまるものを 1 つ お選びください。」より作成。総計には年収未回答を含む。

表8によれば、国立大学、私立大学、短期大学のいわゆる大学進学で進路が決まった者は、総数で71.12%、年収500万円以下では50.85%であった。大学進学のために浪人することとなった割合は総数で12.77%、年収500万円以下では16.95%となっている。ここで、注目するべき点は、年収の低い世帯であっても、大学受験に成功しない結果に対して進学をあきらめる決定をするわけではないという点である。実際、表8では大学進学を希望していてあきらめたとする回答はない。専門学校の進路については、年収500万円以下の世帯が、総計の倍以上に多くの割合を占めている。参考のため、表9では以上の結果を再集計し総括している。

表9 最終進路の総括

	総計	うち年収 500 万円未満
国立大学、私立大学、短期大学の大学進学	71.12%	50.85%
大学進学浪人	12.77%	16.95%
専門学校	9.42%	22.03%
その他の進路（就職等）	6.69%	10.17%
合 計	100.00%	100.00%
件 数	329	59

注：表8より再集計して作成。

次に、大学進学者の学部選択について検討する。

表10 大学の学部の内訳

	総計	うち年収 500 万円未満
法学・政治学系学部	9.83%	3.33%
経済・経営・ビジネス系学部	20.94%	30.00%
文学・外国語系学部	9.40%	10.00%
社会学・コミュニケーション系学部	5.13%	6.67%
人文・心理・人間系学部	3.85%	3.33%
教育学・教養系学部	3.42%	3.33%
福祉・保育系学部	2.56%	3.33%
家政学・栄養系学部	0.85%	3.33%
コンピューター・メディア・情報学系学部	3.42%	3.33%
工学・技術系学部	13.25%	13.33%
理学・数学・化学・生物学・天文学・物理学系学部	7.69%	0.00%
農学・獣医畜産・バイオ系学部	4.27%	3.33%
医学・歯学系学部	5.13%	3.33%
保健・看護系学部	3.42%	6.67%
芸術系学部	2.56%	3.33%
体育学・スポーツ系学部	1.71%	0.00%
その他の学部	2.56%	3.33%
合 計	100.00%	100.00%
件 数	234	30

注：「問6. 最終的に4月から通われる大学の学部は次のうちどちらになりますか、1つお選びください。」より集計。総計には年収未回答を含む。

総数で見ると経済・経営・ビジネス系学部への指向が高い。この傾向は、年収500万円未満の世帯での回答でより高くなっている。次に多く選択されている工学・技術系学部では、世帯の年収によって大きな差はない。逆に物理学系学部では、年収の低い世帯ではまったく選択されていない結果となっている。このほか、医学・歯学系学部でも年収の低い世帯での選択がやや小さくなっている。

本調査では、金融危機前の学部など選択と最終選択の両方を尋ねている。そこで、表11では両者をクロスして集計し、変化の有無を確認した。

表 11 進路変更の異動内訳

金融危機前の希望進路→ ↓最終的な進路	国公立大学 文科系進学 *	国公立大学 理科系進学 **	国公立大学 医歯薬系進 学***	国公立大学 文 科系進学*	私立大学理 科系進学**	私立大学医 歯薬系進学 ***	短期大学進 学	専門学校進 学	就職（家業 含む）する	その他	件数
A. 年収 500 万円以上世帯											
国公立大学文科系進学*	62.86%	2.22%		1.43%							24
国公立大学理科系進学**		53.33%			12.50%						27
国公立大学医歯薬系進学***			72.73%			10.00%					9
私立大学文科系進学*	22.86%	2.22%		90.00%	8.33%		9.09%	11.11%			76
私立大学理科系進学**		13.33%		1.43%	66.67%	10.00%					24
私立大学医歯薬系進学***			9.09%			70.00%					8
短期大学進学							72.73%				8
浪人	14.29%	26.67%	18.18%	5.71%	12.50%	10.00%					
専門学校				1.43%			18.18%	88.89%			
就職(求職中含む)									92.31%		
その他		2.22%								100.00%	
合 計	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	
件 数	35	45	11	70	24	10	11	9	13	2	230
B. 年収 500 万円未満世帯											
国公立大学文科系進学*	12.50%										1
国公立大学理科系進学**		50.00%									4
国公立大学医歯薬系進学***			50.00%								1
私立大学文科系進学*	12.50%			80.00%							17
私立大学理科系進学**		25.00%			100.00%						3
私立大学医歯薬系進学***			50.00%			50.00%					2
短期大学進学							50.00%				2
浪人	75.00%	12.50%		15.00%							10
専門学校		12.50%				50.00%					2
就職(求職中含む)				5.00%			50.00%	100.00%	100.00%		17
その他											1
合 計	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	
件 数	8	8	2	20	1	2	4	8	6	0	59

注：問 5 および「問 7. お子様の進路について、去年夏ごろの金融危機の起こる前にはどのような進路を希望されていましたか。1 つお選びください。」より集計作成。*法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉など、**理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医学など、***医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など。

表11のクロス集計表のうち、対角線上の太字で示された数値は、当初希望の進路と最終の進路が同じであったケースの割合を示す（浪人を除く）。この数値を世帯の年収が500万円以上と未満とで対比すれば、私立大学理科系進学を除き、500万円未満のケースではその数値が小さく、当初どおりの進路とならなかった世帯が多いことがわかる。すなわち、所得の低い世帯では、金融危機以降で進路の変更が多かったといえる。

最後に、各世帯に今回の金融危機による影響での進学・就職などの進路への影響を複数回答で聴取した結果を見ることとする。

表12 金融危機による進路への影響

	年収500万円 未満の世帯	年収500万円 以上の世帯
4年制大学への進学をあきらめて、就職	0.00%	0.00%
4年制大学への進学をあきらめて、短大・専門学校に進路変更	5.08%	0.43%
4年制大学へ進学するが、子どもの希望より、学費が安かったり、減免されたり、奨学金が支給される学部や大学の基準を優先	1.69%	4.78%
4年制大学へ進学するが、子どもの希望より、就職に有利な学部や分野の基準を優先	11.86%	4.35%
経済的に浪人できないので、受かる可能性の高いランクの大学に進路変更	8.47%	7.83%
経済的に浪人できないので、当初希望の大学ではないが、確実に受かる推薦入試を志願	5.08%	3.04%
受験料を節約するため、受験する大学数を削減	10.17%	7.39%
学費のかかる私立大学から国公立に志願変更	5.08%	2.61%
下宿等の費用を節約するため、自宅から通える範囲の大学に変更	5.08%	4.78%
OA入試や推薦入試で合格したが、経済的理由で辞退	0.00%	0.00%
日本学生支援機構の奨学金を申請	10.17%	12.17%
金融機関などから教育のためのローンを借入	5.08%	4.78%
金融機関などから教育のためのローンを借りようとしても出来ない(出来なかった)	1.69%	0.00%
高校や予備校の学費が払えないために中途退学・休学	0.00%	0.00%
本人の希望よりも、内定を出してくれる会社を優先して就職先を決めた	0.00%	0.43%
本人の希望よりも、少しでも給料の高い会社を優先して就職先を決めた	0.00%	0.00%
経済的な打撃が大きくて、落ち着いてきちんとした進路を選ぶことができなかった	0.00%	0.43%
特に変わらない、予定通りに本人の希望に基づき受験あるいは進学	38.98%	58.26%
特に変わらない、予定通りに本人の希望に基づき就職	13.56%	6.96%

注：「問8. 今回の金融危機による不況の影響でお子様の受験・進学・就職などの進路に関してどのような影響が生じましたか。次の中からあてはまるものをいくつでもお選びください。」より作成。複数回答のため合計は100%と一致しない。

表12のうち、「4年制大学への進学をあきらめて、短大・専門学校に進路変更」については、年収が500万円未満の世帯で比率が高くなっていることがわかる。低所得者世帯で針路変更の比率が高く、金融危機の影響が大きくなっていると考えられる。逆に「4年制大学へ進学するが、子どもの希望より、学費が安かったり、減免されたり、奨学金が支給される学部や大学の基準を優先」の方は、所得が500万円以上の世帯の方が比率が高い。ここで、学費の減免や奨学金は本来低所得の世帯を救済するためのシステムと考えられる。しかし、表12によれば実際には低所得の世帯でこれが利用できている世帯は小さいという問題点があることがわかった。さらに「予定通りに本人の希望に基づき受験あるいは進学」の回答者比率が、年収500万円未満の世帯ではそうでない世帯の回答者比率よりもかなり低くなっている。ここで「予定通りに本人の希望に基づき就職」が13.56%であるから、金融危機によって進路に影響のなかった世帯は、年収500万円未満の世帯では $38.98+13.56=52.54\%$ と推定される。逆に言うならば、 $100-52.54=47.46\%$ の世帯の高校3年生・浪人生が金融危機によって進路に何らかの影響を受けているといえる。同様の計算を年収500万円以上の世帯について行くと、 $100-(58.26+6.96)=34.78\%$ となる。したがって、より所得の少ない世帯ほど金融危機の影響を受ける比率は高いといえる。ただし、「4年制大学への進学をあきらめて、就職」したとする回答は年収にかかわらず0%であった。

5-4 就職活動の状況

本調査では、進学とあわせて就職に関する状況（場合によっては将来の予測）も調査している。ただし、純粋に就職した者のサンプル数は少なく、結果は慎重に解釈しなければならない。

表13 就職活動に関する影響（将来の意向・予測を含む）

	件数	割合
内定優先のため、本人の希望先とはまったく異なった不本意な業種への就職	38	11.55%
給料優先のため、本人の希望先とはまったく異なった不本意な業種への就職	9	2.74%
大学や専門学校で得た知識や技能、経験が就職で役立つ（役立った）	43	13.07%
大学や専門学校で得た知識や技能、経験が就職で役立たない（役立たなかった）	14	4.26%
就職（内定）先の業績悪化による倒産	13	3.95%
いったん決まった内定の取り消し	16	4.86%
入社した後での人員整理による解雇	16	4.86%
大学や専門学校の学費が払えず、中途退学や休学	2	0.61%
どんな条件でも就職したいと願っても、働き口そのものがない	30	9.12%
能力よりも学歴による就職上の不利益	22	6.69%
能力よりも男女の性別による就職上の不利益	11	3.34%
能力よりも新卒であるかどうかによる就職上の不利益	9	2.74%
その他	5	1.52%
特に大きな影響はない	190	57.75%
回答者総数	329	

注：「問9. お子様の就職活動についてうかがいます。金融危機による不況の影響で、以下にあげるようなことが生じましたか。あてはまるものをいくつでもお選びください。」より集計。複数回答のため合計は100%と一致しない。

全体の半分を超える57.75%が就職に関する影響はないとしている。これには、進学者も含まれるため、実際には割合はもっと小さいと考えられる。影響があったとしているうち、「内定優先のため、本人の希望先とはまったく異なった不本意な業種への就職」とする回答が多くなっている。逆に就職にあたって「大学や専門学校で得た知識や技能、経験が就職で役立つ（役立った）」も多く、現在及び将来の就職において専門知識が重要な役目を果たしていると受け取られていることを示している。

5-5 教育政策への要望

教育政策への要望についての集計結果は表14に示されている。

表14 教育政策への要望

	件数	比率
入学後の奨学金補助を充実させるべきだ	179	54.41%
教育費のための大学や公的な機関からの貸付を充実させるべきだ	72	21.88%
教育費のためのどのような制度や援助があるのかもっと情報提供するべきだ	92	27.96%
所得の低い世帯は大学の学費を免除するべきだ	79	24.01%
所得にかかわらず、小学校から大学まで全ての学校の学費を無料にするべきだ	59	17.93%
大学で学費の分割払いや後払いをもっと認めるべきだ	70	21.28%
入学試験のための費用（受験料、交通費など）を軽減する措置をとるべきだ	129	39.21%
地元で通える範囲にもっと大学を設置するべきだ	26	7.90%
大学に通わなくとも、放送や郵便で地元の自宅で大学相当の教育が受けられる通信制大学をもっと充実するべきだ	12	3.65%
回答者総数	329	

注：「問10. 今回の金融危機で、大学教育関連の経済的問題を解決するために政府や教育機関に要望することはなんですか。以下から優先度の高いものを3つまでお選びください。」複数回答のため合計は100%と一致しない。

表14の結果を見ると、入学前の経済的支援としては、「入学試験のための費用（受験料、交通費など）を軽減する措置をとるべきだ」が多く選択されている。また、入学後の経済的支援については「入学後の奨学金補助を充実させるべきだ」という選択肢が50%（2つに1つの世帯）以上とかなり多く選択されている。このほか「教育費のためのどのような制度や援助があるのかもっと情報提供するべきだ」という回答も28%あまりと、4つに1つの世帯以上が選択していることがわかる。

5-6 回答者の属性

本調査では、メインの質問として世帯の収入の変化、教育・就職進路の状況を10問の質問で聴取した。このほかの回答者の属性（フェース・シートに相当）は、調査会社に予め登録された会員属性によって得ている。ここでは、そのうち、本稿で使用した年間所得についての分布を見る。

表15 年収の分布

年 収	件 数	比 率
100 万未満	2	0.69%
100 万以上 200 万未満	4	1.38%
200 万以上 300 万未満	11	3.81%
300 万以上 400 万未満	17	5.88%
400 万以上 500 万未満	25	8.65%
500 万以上 600 万未満	35	12.11%
600 万以上 700 万未満	42	14.53%
700 万以上 800 万未満	37	12.80%
800 万以上 900 万未満	27	9.34%
900 万以上 1000 万未満	29	10.03%
1000 万以上 1500 万未満	46	15.92%
1500 万以上	14	4.84%
無 回 答	40	-
合 計	329	100.00%

注：予め登録された会員属性による集計。比率は無回答を除いて算出。

表15を見ると年収「1000万以上1500万未満」と登録している世帯が16%あまりであり、やや多くなっている。母集団との比較をするため、平成20年の『家計調査年報』（総務省統計局）より作成した2人以上の世帯の年間収入を表16に示す。

表16 『家計調査』による所得分布

年 収	世帯数	所得平均値
200 万円未満	215	158
200 万円以上 300 万円未満	945	254
300 万円以上 400 万円未満	1,653	349
400 万円以上 500 万円未満	1,561	447
500 万円以上 600 万円未満	1,268	547
600 万円以上 700 万円未満	1,083	645
700 万円以上 800 万円未満	859	743
800 万円以上 900 万円未満	601	844
900 万円以上 1000 万円未満	519	942
1000 万円以上 1500 万円未満	988	1,182
1500 万円以上	308	1,933
合 計	10,000	634

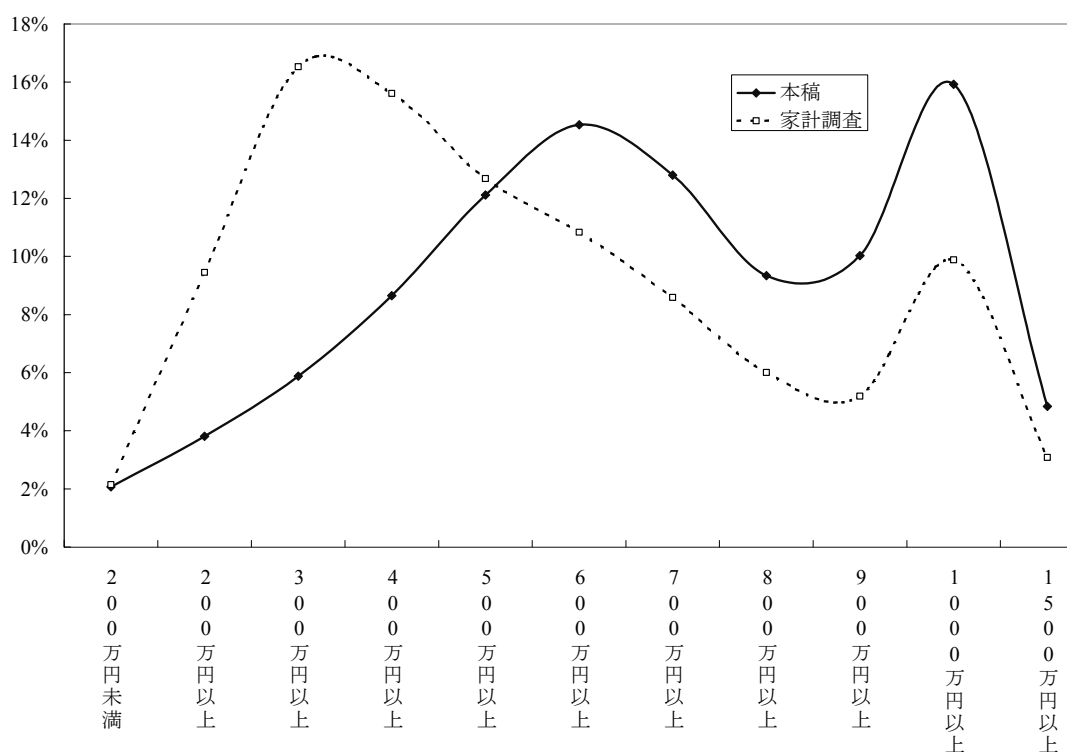
注：『平成20年 家計調査年報』2人以上の世帯、第2－6表 年間収入階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出より作成。所得平均値は万円。

表16の世帯数は抽出率調整済みの10,000世帯あたりの分布を示している。このため、その世帯数から容易に比率を計算することが出来る。表16の年間収入「1000万円以上1500万円未満」の世帯数は988世帯と推定されているから、9.88%となることがわかる。この比率は、表15の値よりも低い。両者の分布の相違をグラフにしたものが図2である。図2を見ると、本稿のサンプルは所得の比較的高い世帯に偏っている可能性があることがわかる。家計調査の平均所得は634万円であるのに対し、表16の各区間の所得平均値を用いて表15の分布で（200万円未満は統合）本稿のデータの世帯の平均所得を推定したところ、結果は973.9万円であった。

この理由としては、本調査がインターネットを使ったアンケート調査であることがあげられる。調査対象は少なくともコンピュータを所有してインターネット回線の契約を行っているという条件の世帯になる。したがって、これらの機器を所有し、サービスを契約する経済力が必要となる。

この問題を軽減するため、本稿の前段での集計では年間所得500万円未満の世帯を取り出して集計し、所得の低い世帯の動向を可能な限り取り出すように努めている。

図2 所得分布の比較



注：表15および表16の結果より筆者作成。

6 まとめと課題

6-1 まとめ

本稿の目的は、金融危機によって生じた家計所得の変化が受験生のいる世帯での進路の決定に及ぼした影響を明らかにすることであった。アンケートの集計結果に基づけば、

- (1) 金融危機以降、約半数の世帯で収入の減少に直面している。年収が500万円未満の世帯ではその比率がさらに高く（6割程度に）なる。これに対応して、大部分の世帯が支出を切り詰めている。
- (2) 最終的な進路のうち、大学進学を希望しながらこれをあきらめて就職したとする世帯はこの調査では見られなかった。しかし、4年制大学をあきらめ、短大や専門学校に進路変更した世帯が、低所得世帯でそれ以外の世帯よりも高い比率（5%＝20人に1名）を見せた。また、学部選択では、学部選択で就職に有利な学部や分野を優先とする回答が目だった。
- (3) 金融危機以前の進路希望と最終的進路をクロス表で対比したところ、所得の低い世帯の方は当初希望通りの進路となった世帯の割合が小さいことがわかった。

以上のことから、金融危機により以下の2点の影響が指摘できる。

- (1) 大学進学は進学そのものを取りやめにする事例は多くはないが、進学したとしても学部等の分野の希望や高等教育機関の種類等の質的な側面で高校生、浪人生の進路選択に影響を及ぼしている。
- (2) その影響は所得の低い世帯ほど大きく、金融危機が所得の低い世帯の高校生・浪人生の進路選択により強い影響を及ぼしていることがわかった。

6-2 今後の課題

以下では、本研究の今後の課題について述べる。

第1にサンプル世帯の所得のバイアスの問題を解決しなければならない。本文中の図2によって示されたとおり、本調査のサンプルは『家計調査』によって与えられる所得の分布に比して所得の高い世帯がより多く含まれているという問題点がある。そこで本稿では、年収500万円未満の世帯を取り出して集計し、回答者全体や年収500万円以上世帯の回答集計値と比較して低所得世帯の選択の違いを知ろうとしている。しかし今後は、回帰分析等の推計によって進路選択モデルを推計し、所得を調整した結果を得るようにすることが考えられる。

第2に所得と進路選択の関係において、所得水準の多寡の問題と金融危機による所得の変化の問題を区別して検討することが必要であろう。すなわち、もし金融危機による所得変化がなくとも、もともと所得の絶対的多寡の部分によって生じている進路選択の違いのが生じているとすれば、これを取り出して調整する必要があると考えられる。

第3に所得以外の要素が進路選択に及ぼしている影響も検討しなければならない。本稿では主に所得について注目したが、例えば地域的な違いや子供の性別や続き柄によって、進路選択に違いが生じるかを調べる必要がある。これらの要因の固有の影響のほか、これらの要因が所得変化の影響

の度合いに及ぼす影響（交差効果）も知る必要がある。

最後に、金融危機と進路選択を分析する上での本質的な問題が挙げられる。それは、金融危機が個々の世帯の進路選択に及ぼす影響とマクロでの大学進学（率）に及ぼす影響の区別である。文部省の定義による大学進学率は、

（大学進学者数，短期大学進学者数，高等専門学校第4学年在籍者数，専門学校進学者数）／
18歳人口（3年前の中学校卒業業者数）

によって与えられる。このうち、分子の値は高等教育機関の定員数によって与えられるとすれば、定員数を志願者数が上回る限りにおいては、1人の大学進学を取りやめは他の1人の大学進学によって代替されることになる。この状況のもとでも、なお家計の所得変動と進路選択が問題になるとすれば、所得の影響で大学進学者が代替されることで、一国の現在および将来の人的資本の蓄積に違いが生じるかということになる。このためには、所得が異なる者同志で能力や今後の学習力に違いがあるかどうかなどを明らかにする必要がある。

注

- 1 内訳は表5参照。
- 2 本調査は、回答者の世帯に同居の高校生、浪人生がいるという登録属性に従って調査票を送付した。しかし、属性登録時点と調査実行時点にタイム・ラグがあるため、大学生の世帯が混入することとなった。
- 3 厳密には表6（長男、長女の内訳）と表7の単純な子供数の結果は直接には比較できない。

参考文献

- 総務省統計局(2008)『平成20年 家計調査年報』。
内閣府(2009)「平成21年1～3月期四半期別GDP速報（1次速報値）」。
ライセンスアカデミー進路情報研究センター(2008)調査報告書『金融危機が教育に与える影響について』。
吉田 浩(2009)「金融危機と大学受験・進路等に関するアンケート結果」mimeo.

付 録 調 査 票

以下で、SAはシングルアンサー、MAはマルチアンサーを表す。

- (SA) 問 1. この金融危機以降で、あなたの世帯では主な稼ぎ手の方の収入面で影響を受けましたか。最もあてはまるものを1つお選びください。
- 01 (正社員だが) 残業等が減って収入が減った
 - 02 (正社員だが) ボーナス等が減って収入が減った
 - 03 (正社員だが) 解雇されて収入が途絶えた
 - 04 (非常勤・派遣社員だが) 残業・出勤日等が減って収入が減った
 - 05 (非常勤・派遣社員だが) ボーナス等が減って収入が減った
 - 06 (非常勤・派遣社員だが) 解雇されて収入が途絶えた
 - 07 (パート社員だが) 残業・出勤日等が減って収入が減った
 - 08 (パート社員だが) ボーナス等が減って収入が減った
 - 09 (パート社員だが) 解雇されて収入が途絶えた
 - 10 特に収入面で大きな影響、変化はなかった
 - 11 仕事が増えて、残業代や収入が増えた
 - 12 転職や昇進等により収入が増えた
- (SA) 問 2. その結果、あなたの生活のうえでどのような変化が生じたか、次のうちからあてはまるものを1つお選びください。
- 01 収入が減った分、生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした
 - 02 収入が減ったが、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない
 - 03 収入が減った分、株式や預金などを取り崩し、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした
 - 04 収入が減ったが、株式や預金などを取り崩して補ったので、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない
 - 05 収入が減った分、配偶者等がパートなどに働きに出て補い、さらに生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりした
 - 06 収入が減ったが、配偶者等がパートなどに働きに出て補ったので、特に生活を切り詰めたり、買いたいものをあきらめたりはしていない
- (SA) 問 3. あなたの世帯には、今年大学受験をされたお子様がおいでですか。今年大学受験をされたお子様がいらっしゃらない場合、以下の選択肢の中から最も近い年代のお子様をお選びください。
- 01 高校3年生
 - 02 今年受験の浪人生
 - 03 高校2年生
 - 04 高校1年生
 - 05 大学院生
 - 06 大学5・6年生
 - 07 大学4年生
 - 08 大学3年生
 - 09 大学2年生
 - 10 大学1年生
 - 11 短期大学生
 - 12 専門学校生
 - 13 既に就職したお子様 (22歳以下)
 - 14 既に就職したお子様 (23歳以上)
 - 15 現在求職中のお子様
 - 16 上記以外
- (SA) 問 4. お子様の性別と続柄について、次の中から当てはまるものを1つお選びください。
- 01 長男
 - 02 次男
 - 03 三男
 - 04 四男
 - 05 五男以上
 - 06 長女
 - 07 次女
 - 08 三女
 - 09 四女
 - 10 五女以上
- (SA) 問 5. 受験等の結果の最終的な進路についてお答えください。以下の中からあてはまるものを1つお選びください。
- 01 国公立大学文科系進学 (法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉な

- ど)
- 02 国公立大学理科系進学 (理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など)
- 03 国公立大学医歯薬系進学 (医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など)
- 04 私立大学文科系進学 (法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉など)
- 05 私立大学理科系進学 (理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など)
- 06 私立大学医歯薬系進学 (医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など)
- 07 短期大学 (文科系、理科系、保健・看護系など) に進学
- 08 大学受験の結果、文科系大学を目指して浪人することになった
- 09 大学受験の結果、理科系大学を目指して浪人することになった
- 10 大学受験の結果、医歯薬系大学を目指して浪人することになった
- 11 大学受験の結果、進学を断念して就職 (家業含む)・求職活動することにした
- 12 大学受験の結果、専門学校に行くことにした
- 13 できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、専門学校に行くことになった (または専門学校に行かせるつもり)
- 14 できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、就職することにし、就職が決まった (または就職させるつもり)
- 15 できれば大学に進学したかったが、経済的事情から受験をあきらめ、就職することにし、就職活動をしたが現在まだ決まらず求職中
- 16 最初から専門学校に行く予定で、専門学校に決まった (または専門学校に行かせるつもり)
- 17 専門学校に行く予定であったが、経済的事情から専門学校をあきらめ、就職することにした (または就職させるつもり)
- 18 最初から就職する予定で、就職が決まった (または就職させるつもり)
- 19 最初から就職する予定で、就職活動をしたが現在まだ決まらず求職中
- 20 就職する予定であったが、技術や技能を身につけるために専門学校に行くことにした
- 21 その他

(SA) 問 6. 最終的に 4 月から通われる大学の学部は次のうちどちらになりますか、1 つお選びください。

- 01 法学・政治学系学部
- 02 経済・経営・ビジネス系学部
- 03 文学・外国語系学部
- 04 社会学・コミュニケーション系学部
- 05 人文・心理・人間系学部
- 06 教育学・教養学系部
- 07 福祉・保育系学部
- 08 家政学・栄養学系学部
- 09 コンピューター・メディア・情報学系学部
- 10 工学・技術系学部
- 11 理学・数学・化学・生物学・天文学・物理学系学部
- 12 農学・獣医畜産・バイオ系学部
- 13 医学・歯学系学部
- 14 保健・看護系学部
- 15 芸術系学部
- 16 体育学・スポーツ系学部
- 17 その他の学部

(SA) 問 7. お子様の進路について、去年夏ごろの金融危機の起こる前にはどのような進路を希望されていましたか。1 つお選びください。

- 01 国公立大学文科系進学 (法、経済、文、教育、外語、芸術、社会、家政、福祉など)
- 02 国公立大学理科系進学 (理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など)
- 03 国公立大学医歯薬系進学 (医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など)
- 04 私立大学文科系進学 (法学、経済、文学、教育、外国語、芸術、社会、家政など)
- 05 私立大学理科系進学 (理学、工学、数学、化学、情報科学、農学、獣医畜産など)
- 06 私立大学医歯薬系進学 (医学部、歯学部、薬学部、保健、看護など)
- 07 短期大学 (文科系、理科系、保健・看護系など) に進学
- 08 専門学校進学
- 09 就職 (家業含む) する
- 10 その他

(MA) 問 8. 今回の金融危機による不況の影響でお子様の受験・進学・就職などの進路に関してどのような影響が生じましたか。次の中からあてはまるものをいくつでもお選びください。

※お子様が高校 2 年生以下で、今期が受

験・就職でない場合は、現時点で将来予想される影響についてお選びください。また、去年以前に既に就職したお子様の場合は、当時の就職、進路決定状況から近いものをお選びください。

- 01 4年制大学への進学をあきらめて、就職
- 02 4年制大学への進学をあきらめて、短大・専門学校に進路変更
- 03 4年制大学へ進学するが、子どもの希望より、学費が安かったり、減免されたり、奨学金が支給される学部や大学の基準を優先
- 04 4年制大学へ進学するが、子どもの希望より、就職に有利な学部や分野の基準を優先
- 05 経済的に浪人できないので、受かる可能性の高いランクの大学に進路変更
- 06 経済的に浪人できないので、当初希望の大学ではないが、確実に受かる推薦入試を志願
- 07 受験料を節約するため、受験する大学数を削減
- 08 学費のかかる私立大学から国公立に志願変更
- 09 下宿等の費用を節約するため、自宅から通える範囲の大学に変更
- 10 O A入試や推薦入試で合格したが、経済的理由で辞退
- 11 日本学生支援機構の奨学金を申請
- 12 金融機関などから教育のためのローンを借入
- 13 金融機関などから教育のためのローンを借りようとしても出来ない（出来なかった）
- 14 高校や予備校の学費が払えないために中途退学・休学
- 15 本人の希望よりも、内定を出してくれる会社を優先して就職先を決めた
- 16 本人の希望よりも、少しでも給料の高い会社を優先して就職先を決めた
- 17 経済的な打撃が大きくて、落ち着いてきちんとした進路を選ぶことができなかった
- 18 特に変わらない、予定通りに本人の希望に基づき受験あるいは進学
- 19 特に変わらない、予定通りに本人の希望に基づき就職
- 20 その他

(MA) 問9. お子様の就職活動についてうかがいます。金融危機による不況の影響で、以下にあげるようなことが生じましたか。あてはまるものをいくつかでもお選びください。

い。
※来年以降就職活動をされる予定のお子様をお持ちの方については、生じると思うものをお選びください。

- 01 内定優先のため、本人の希望先とはまったく異なった不本意な業種への就職
- 02 給料優先のため、本人の希望先とはまったく異なった不本意な業種への就職
- 03 大学や専門学校で得た知識や技能、経験が就職で役立つ（役立った）
- 04 大学や専門学校で得た知識や技能、経験が就職で役立たない（役立たなかった）
- 05 就職（内定）先の業績悪化による倒産
- 06 いったん決まった内定の取り消し
- 07 入社した後での人員整理による解雇
- 08 大学や専門学校の学費が払えず、中途退学や休学
- 09 どんな条件でも就職したいと願っても、働き口そのものがない
- 10 能力よりも学歴による就職上の不利益
- 11 能力よりも男女の性別による就職上の不利益
- 12 能力よりも新卒であるかどうかによる就職上の不利益
- 13 その他
- 14 特に大きな影響はない

(MA) 問10. 今回の金融危機で、大学教育関連の経済的問題を解決するために政府や教育機関に要望することはありますか。以下から優先度の高いものを3つまでお選びください。

- 01 入学後の奨学金補助を充実させるべきだ
- 02 教育費のための大学や公的な機関からの貸付を充実させるべきだ
- 03 教育費のためのどのような制度や援助があるのかもっと情報提供するべきだ
- 04 所得の低い世帯は大学の学費を免除するべきだ
- 05 所得にかかわらず、小学校から大学まで全ての学校の学費を無料にするべきだ
- 06 大学で学費の分割払いや後払いをもっと認めるべきだ
- 07 入学試験のための費用（受験料、交通費など）を軽減する措置をとるべきだ
- 08 地元で通える範囲にもっと大学を設置するべきだ
- 09 大学に通わなくとも、放送や郵便で地元の自宅で大学相当の教育が受けられる通信制大学をもっと充実するべきだ
- 10 その他

大拡張期における中国大学の財務特性と 金融融資に関する実証分析

鮑 威

目 次

1. はじめに
2. 研究の背景と課題の設定
3. 大拡張以降の大学における金融融資利用の選択メカニズム
4. 大学の負債の状況
5. 大学の財務健全性
6. 大学借入規模と財務特性間の関連性
7. 結論と政策的インプリケーション

大拡張期における中国大学の財務特性と 金融融資に関する実証分析

鮑 威*

Empirical Analyses of the Financial Characteristics and Borrowing Behavior
of University in China after the Rapid Expansion

Wei Bao

1. はじめに

1999年以降、中国の高等教育はダイナミックな成長を遂げた。それは単に量的に急激な拡大をただけではなく、高等教育のファンディングシステム、とりわけ資金調達メカニズムにも新たな変化が現れた。もし1990年代初期の授業料徴収制度導入が、長期にわたる大学の財政資金依存状態を打破したといえ、近年の金融融資利用の拡大は高等教育の資金調達ルートの多元化と市場化の趨勢をさらに加速したものである。銀行からの借入は、政府交付金、授業料収入に次ぐ、近年、中国の大学の第三の資金調達のルートとなった。金融資金市場への高度な依存は近年の中国高等教育財政の最も顕著な特徴の一つと言える。こうした状況のもとで、大学の金融融資利用に対する選択行為のメカニズムを明らかにし、借入金の現状およびその影響要因を明確にすることは、今日の中国高等教育財政研究における最も重要な課題の一つである。

以上の課題に取り組む本稿の構成は次の通りである。まず大拡張以降の中国高等教育財政の特性の整理を踏まえて、本稿の分析の枠組と研究課題を設定する(第2節)。そこから中国の大学の金融融資利用行動の選択メカニズム(第3節)、大学の負債の状況(第4節)、大学の財務特性(第5節)、そして大学の借入規模と財務特性間の関連性(第6節)について、それぞれ実証的データをもとに検討を行う。最後に金融融資利用が中国高等教育に及ぼす影響に対して、分析から得られた知見に基づくインプリケーションを述べる(第7節)。

2. 研究の背景と課題の設定

中国の大学の財務特性と金融融資利用をより深く理解するために、本節ではまず大拡張以降における中国高等教育財政の特性を概観し、本稿が採用する分析の枠組と研究課題を提示する。

* 北京大学教育学院／教育経済研究所 准教授、国立大学財務・経営センター2008年度外国人客員研究員

2.1 背景：大拡張以降にみられる中国高等教育財政の特性

大学の行動に与える主要なインパクトの一つは、高等教育の財政構造の変容である。近年高等教育の量的拡大に伴って、中国高等教育財政構造にみられる新たな特徴は大きく分ければ、次の三点である。

(1) 高等教育の資金調達：多元化の虚像

1980年代の半ば以来、中国政府は一連の政策文書や法規を通じて、高等教育機関の活力を最大限に引き出すために、政府財政支出を中心としながらも、授業料の徴収などを含む多元的な資金調達メカニズムを構築する政策理念を打ち出した。では、こうした政策理念が果たして現実のなかで貫徹されているのだろうか。図1は1993年から2006年までの高等教育経費の構成を整理したものである。ここから、近年の中国高等教育の資金調達体制について、次の3点を指摘することができる。

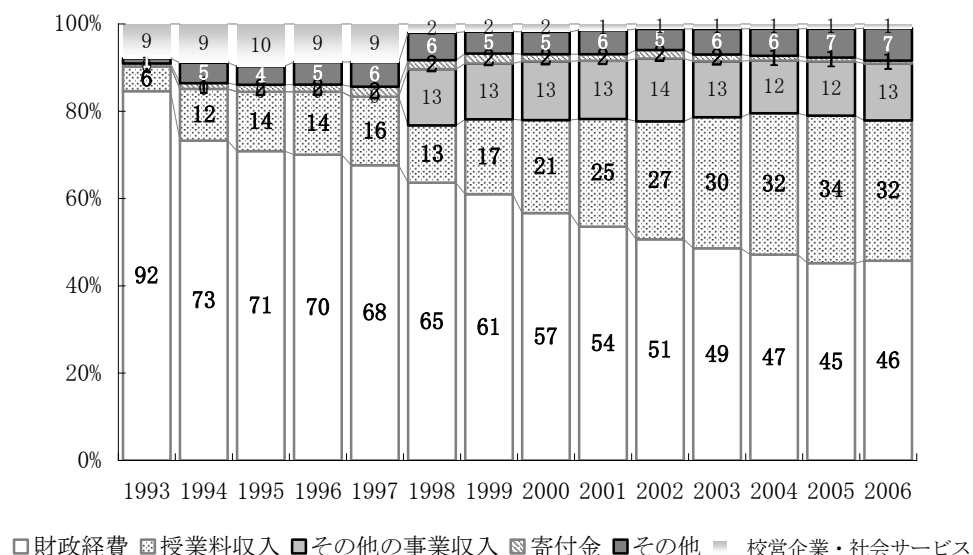


図1 中国正規高等教育機関の収入構造の変遷(1993－2006年)

【出所】各年度の『中国教育経費統計年鑑』

【注】財政経費のなかには財政予算内教育経費、政府の教育税、基礎施設の建設交付金が含まれる。

第1は、かつて高等教育財政を支えてきた、政府財政支出は急速に地盤沈下をはじめた。近年、政府による「財政教育経費」の総額は1993年の154.6億元から2006年の1,221億元へと、着実に増加してきた。しかし、その構成比に注目すると、1993年までは9割以上に維持してきたが、その以降は急速に低落した。そして、政府教育財政経費の内訳をみると、科研費と985プロジェクト、211プロジェクトをはじめとする競争的の用途指定資金が急激に増加する一方、基礎施設の建設投資（施設整備費補助金に相当する）の割合が明らかに減少した。

第2は、政府財政支出が占める割合が大幅に減少する一方、これまでに割合が5%のレベルであった学生授業料の収入が、1994年を境目に高等教育機関の資金調達のための主要なルートの一つとして急増した。わずか14年の間に、高等教育機関の学生授業料収入の総額は30倍以上増大した。2006年時点で、大学の収入に占める学生授業料の比率は32%に達している。

第3は、学生授業料収入の急速な上昇とは対照的に、社会各界からの寄付金を含む外部資金の調達はいずれも低い割合に留まっていた。これまで中国高等教育における経費調達の一つ大きな特徴とされた校営企業や社会サービスの提供による収入は、1997年にピークに達した後、減少する一方である。その構成比に着目すると、1992年の時点では15%を超えていたが、2006年になるとわずか1%に激減したことがわかる。

以上のデータから、1990年代半ば以降、中国高等教育の資金調達体制が「政府財政支出と学生授業料」に依存する二元化構造となりつつあることが一目瞭然となっている。多元的資金調達構造の形成という政府の政策理念とは裏腹に、現実には、高等教育機関の外部資金調達の多元化はあくまでも一つの虚像に過ぎない。

(2) 経費格差問題の深刻化

資金調達の二元化構造とともに、近年高等教育経費の格差問題の再浮上は大拡張以降の中国高等教育ファンディングシステムに見られるもう一つ重要な特徴である。図2は1993年から2005年までの各省・直轄市の学生当たり経費、学生当たり予算経費（財政経費）、学生当たり予算外経費（非財政経費）について、ジニ係数を計算した結果である。

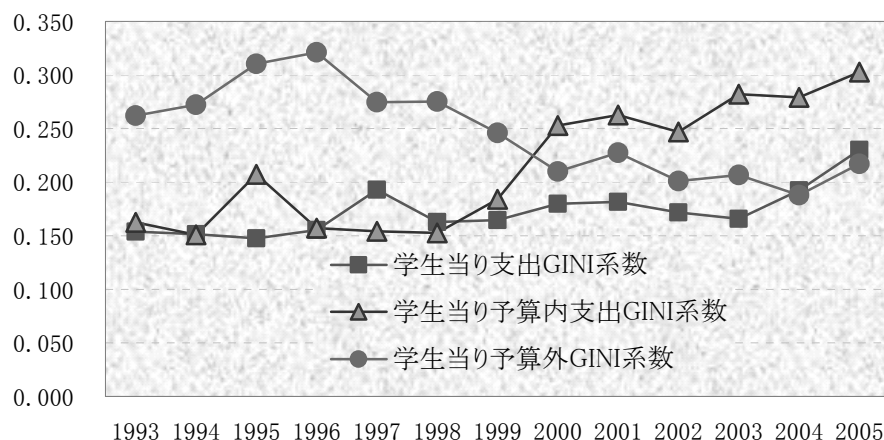


図2 地域間学生当り支出、予算内支出、予算外支出のジニ係数

[データソース]各年度『教育財政統計年鑑』

学生当たり経費について、経年の傾向をみると、全体的に安定しているが、2003年以降格差拡大

の気配を見せている。ただ、学生当たり経費を予算内経費と予算外経費に分け、両要素の格差の推移を観察すると、異なる変動の傾向がみられる。具体的には、予算外経費では、1996年を境に、格差が縮小に転じている。一方、予算内経費の格差は1998年から拡大の傾向がみられ、1999年を境に、予算外経費の格差を超えた。では、格差の推移は何を意味しているか。この問題は上述の高等教育機関の資金調達構造と深く関わっていると考えられる。つまり、大拡張以前の地域間経費格差は主に各地域大学の授業料を含む外部資金調達力の格差であった。しかし、大拡張以降、特に2000年に中国政府が各大学の授業料の引き上げに対する抑制政策を打ち出した後、予算外経費の格差は縮小された。その反面、地域の経済水準格差を反映する各地方政府の高等教育財政支出にみられる格差は、この時期に経費格差をもたらした最も重要な要因である。

(3) 機関間格差の拡大

経費格差は、地域間格差としてだけでなく、機関間格差としても現れている。とりわけ、中央所管大学と地方所管大学の間の格差が大きい。限られた財源基盤をいかに効率的かつ効果的に運用するかは、政府に課せられた切実な課題の一つである。そこで中国政府が選んだ途は、限られた財源を中核となる高等教育機関、いわゆる重点大学に集中的に投入し、その不足分については、できるだけ民間に担わせるという傾斜的財源配分構造である。1992年以降、政府が大学の国際競争力強化の切り札として「211プロジェクト」を打ち出し、さらに1998年には「985プロジェクト」に取り組みはじめた。これらの事業はいずれも大量の資金を中央所管大学に集約的に投入したものである。こうしたプロジェクト・ベースの競争的資金配分は、結果として中央所管大学と地方所管大学の間の格差を大きく開いた。図3にみられるように、1998年以降、中央所管大学の学生当たり支出水準が大きく増加したものの、地方所管大学の水準は停滞傾向となっている。

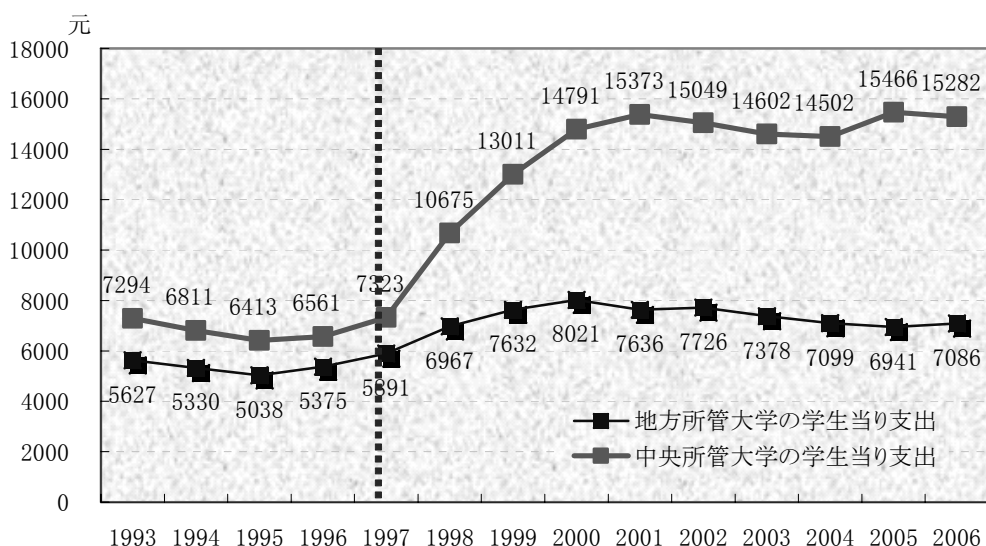


図3 中央所管と地方所管大学の学生当たり支出(1978年のデフレータで実質化した数値)

[注]各年度『中国教育経費年鑑』のデータをもとに算出した。

(4) 大学借入金規模の急増と債務危機の浮上

確かに高等教育大拡張という特別な期間のなかで、金融融資は大学が直面する資金不足問題の解決に大きな役割を果たした。ただし、留意すべきなのは、高等教育機関の特殊性によって、その債務返済能力には限界があることである。大学の負債経営は高等教育機関の安定的、かつ持続的な発展に影響を与えるだけではなく、公共財政改革の促進にも大きくかかわっている。2007年、国家発展改革委員会の発表によれば、2005年現在の中国公立高等教育機関の銀行借入金の総額がすでに2,001億元に達したという。大拡張以降、借入行為の普及と借入金規模の上昇につれ、高等教育財務管理の不法行為が頻繁に発生し、さらに一部の高等教育機関が巨額の債務を抱えて惨憺たる状態を露呈するに至った。債務危機は今日中国高等教育の財政運営が直面する最も深刻な課題の一つとなった。

2.2 分析の枠組と課題の設定

以上では、大拡張以降の中国高等教育財政の特徴を考察した。これを踏まえて、本研究は高等教育機関の財務データおよび関係者のインタビュー調査データを用いて、大拡張以降に中国高等教育機関の金融融資利用を生み出す要因、その現状、及び大学の借入規模と財務特性との関係を分析する。

現実のなかで、大学は金融融資を利用していく段階では、大学自身のみならず、各ステークホルダー同士がお互いの利害を踏まえて行動することが必須である。そこで、本研究では、特に大学の金融融資利用の選択メカニズムを検討する際に、ステークホルダー分析の手法を応用することとした。ステークホルダー分析は、特定の課題に関するステークホルダーの特定および類型化と、各ステークホルダーが有する利害関心を整理するための方法論である (Susskind and Thomas-Larmer 1999)。ただし、そこで洗い出したステークホルダー全員を分析の対象にするのは事実上不可能である。本研究は洗い出したステークホルダーの中から、大学の金融融資利用に大きな影響を与えるステークホルダー、つまり政府、銀行、大学という三つのステークホルダーに焦点を絞ることにする。

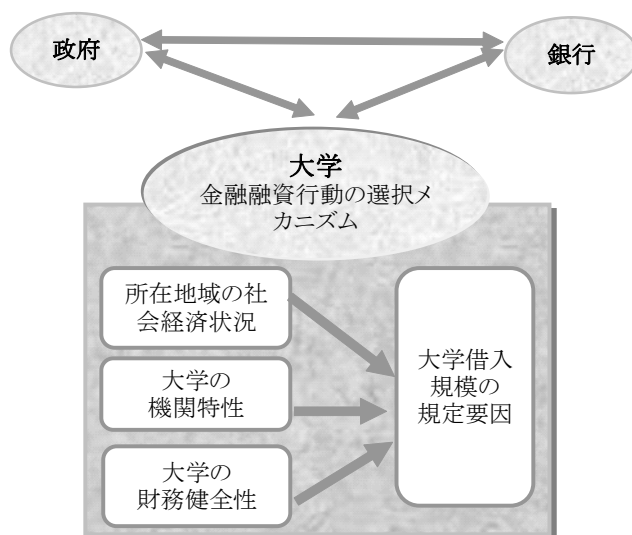


図4 本研究の分析枠組

また、大学の借入規模の規定要因を考察する際に、本研究は所在地域の社会経済状況、機関の特性をコントロールした上で、主に大学の財務健全性と債務規模との関連性を分析する。なお、大学の財務健全性について、本研究は日本の国立大学財務・経営センターが国立大学法人の財務状況を分析する際に使用している財務比率を参照しながら、(1) 高等教育機関が政府交付金と授業料収入以外に、多様な財源を確保を図る「財源多様

性」；(2)機関としての安定的・持続的教育研究活動を支える「財務安定性」；(3)より優れた教育研究活動の基盤となる「財務活動性」；(4)教育研究活動を実施するうえで資源を有効に利用する「財務効率性」という四つの視点から、大学の財務特性を分析する。

具体的に、本研究の課題は次の三点に設定する。

- 大拡張期における高等教育機関の金融融資利用の選択メカニズム；
- 大学の財務特性；
- 大学の負債状況およびその背後の影響要因；

なお、データの制限によって、今回の分析は主に中央所管の76校の調査大学に限定する。

3. 大拡張以降の大学における金融融資利用の選択メカニズム

3.1 政府の立場：トップダウン式の政策誘導による大学金融融資利用の出現

中国政府が教育機関の資本市場利用を最初に容認したのは、1993年に国務院が発表した『中国教育改革と発展綱要』であった。同綱要の第46条に「金融融資の手段を利用して教育資金」の調達する必要性が強調された。その後1995年3月に、全国人民代表大会で通過した『教育法』の第66条に「政府は（教育機関が）金融もしくは借入手段を利用して、教育事業を発展させることを奨励する」と規定されている。しかし、大拡張以前には、金融融資は大学の有効な資金調達ルートとはなっていなかった。

1999年以降、特に高等教育大拡張の始動は、その状況を一変させた。1999年に開かれた「第三回全国教育工作会議」において、李嵐清副総理が講演のなかで、「教育財政投資と教育コストシェアリングのメカニズムを改善し、……各地政府は現状に沿って、財政、金融、税收政策を積極的に運用して、社会各界が教育投資に参与することを奨励する」と強調した。その会議の後、「学校と銀行の連携」（原語：銀校合作）モデルが全国の大学で速やかに普及し、大学の銀行からの借入金規模は急速に上昇しはじめた。さらに、その後中国人民銀行と教育部が『学生宿舍などの高等教育機関の生活サービス施設の整備資金に関する意見』を共同発表した。同意見は「各商業銀行は、学生宿舍などの高等教育機関の生活サービス施設に対する貸出支持程度を、さらに強化すべき」ことを求めた。この意見の公布は、大学の金融融資利用に拍車をかけた。

上述のように、こうした政府による、トップダウン式の政策的誘導は、大拡張以降の中国高等教育機関の負債運営行動の普及または借入金規模の上昇に対して機能した。ここで、特に注意すべきなのは、大学の金融融資利用促進政策の実施と浸透のプロセスにおける地方政府の存在である。近年、土地譲渡収入が地方政府の予算外収入に占める割合は急速に上昇していた。1994年に政府が分税制改革を実施して以来、土地譲渡金は地方政府の収入の一つに計上され、しかもその収入は政府の予算管理枠に含まれていない。中国経済研究センターの分析によると、1999年以降、土地譲渡収入が地方政府の予算外資金の最も主要な財源となった。こうした利益インセンティブのもとで、地方政府が巨額の投資を惜しまず「大学城」の開発に没頭した。さらに、一部の地方政府が金融融資を利用する大学に利子補填を提供した。こうした動きの背後には、地域の経済発展の加速化のほか

に、土地譲渡収入を増やし、予算外資金を増加させるという政策的意図が含まれていた。こうして、政府の政策的誘導は、大学の融資利用意欲を向上させる一方、借入金規模の上昇を大きく促進した。

上述のような、政府によるトップダウン式の顕在的誘導のほかに、近年は政府の教育投資不足と大学評価基準の改正という潜在的誘導が、大学の金融融資利用を促進している。

冒頭ですでに触れたが、近年政府の教育財政投資が急速に増加していたとはいえ、高等教育規模の飛躍的拡張ペースに遅れ、従来の中核的地位を失った。特に、基礎施設建設の投資（施設整備費補助金に相当する）の割合は明らかに減少した。1998年の政府教育財政経費の中で基礎施設建設の投資は11.9%を占めていたが、2004年になると、その割合が4.5%にまで下がった。高等教育規模の拡大につれ、教室、実験設備、学生宿舎、食堂、図書館施設などへの投資需要が著しく膨張した。こうした環境のなかで、政府交付金、とりわけインフラストラクチャー建設投資の減少は、大学の金融融資利用を生み出した重要な原因となった。2000年、江蘇省の42校の地方所管大学が申告した施設建設の件数は354にのぼり、必要とされる投資総額は35億元に達した。しかし、実際政府からの施設交付金はわずか6000万元しかなかった。

そのほかに、もう一つ留意すべきことは、近年政府が高等教育の質的水準を維持するため、高等教育機関の設置および評価基準を改正したことである。2004年、教育部は普通高等教育機関の教育運営の基準、特に施設の水準を引き上げた。確かに、高等教育の質的水準、または進学者に健全な学習・生活環境を保障するには、こうした制度調整が不可欠である。しかし、評価基準のなかで、政府は必ずしも地域間、大学間の格差を十分考慮しておらず、むしろ一律的な評価指標システムを採用していた。財政基盤が脆弱、小規模で、貧困地域に所在する大学にとって、こうした大学の実情と乖離した評価基準は大きなプレッシャーとなって、結果的に負債運営の途を選択せざるを得なかった。

3.2 銀行の立場：「銀校合作」は貸出低迷状態と資金フローを改善する合理的選択

日本の高度成長期においては、大手都市銀行は預貸率（預金残高に対する貸出残高の比率）が100%を超え、「オーバーローン」ともいわれた一時期があった。それとは対照的に、中国では、高度成長期にあるにもかかわらず、預貸率は低い。1995年以降の銀行預貸率が100%を切り、年々下降してきた。2004年6月の末、金融機関の預貸差額（＝預金残高－貸出残高）は59,765億元、銀行の預貸差額は51,226億元であった。貸出低迷の原因は中国の産業構造に関わっている。つまり、多数の国内企業、特に民間中小企業に資金需要があるとはいえ、その技術競争力は低く、経営体制が不健全であるため、銀行の貸出対象からは排除されがちである。

1995年には、『商業銀行法』が公布された。それによって、銀行の自主経営権が強化された。こうした状況のもとで、商業銀行は組織改革を断行するとともに、優良な新規貸付先の開拓は最大の課題となった。そこで政府が推進する「銀校合作」は、金融機関に新たな発展の契機をもたらした。銀行側にとって、飛躍的な発展を遂げつつある大学は政府部門からサポートされており、企業より融資リスクが低く、収益率が高い貸付先として捉えられている。さらに、大学への貸付は、これまでの貸出低迷状態から脱出するだけでなく、数多くの学生、教員についても、金融機関の優良な客

層になりうると考えられている。要するに、銀行の視点からみれば、大学への貸付は貸出低迷状態と資金フローを改善するための合理的選択であった訳である。

ただ、注意しておきたいは、銀行側は決してすべて大学に対して同様な対応をとる訳ではなく、むしろ大学類型別に、異なる融資対応方針をとっている。具体的には、985プロジェクト大学が代表する重点大学には、無担保の長期貸付を行う。その一方、地方所管大学、小規模大学、就職率の低い大学、民営大学に対しては、そのうち格付けの良い大学のみに融資を提供するか、もしくはそれらの大学すべてを貸付対象から排除している。また、銀行側が大学の在学者規模、就職率、入学難易度などの指標を用いて、貸付先となる大学を選別する。

3. 2 大学の立場：負債運営は大拡張以降の財政困窮状態から脱出する現実的選択である。

負債運営の行為主体として、大学が金融融資の利用を選択した原因は、主に次の三点にある。

第一に、政府財政投資の不足、とりわけ国家発展改革委員会から配分される「基礎施設の建設経費」の不足は、大拡張以降の高等教育機関に財政危機をもたらした主要因である。西部の某大学における調査の中で、財務部の責任者が銀行借入の原因について次のように述べた。

「現在学校の借入残高はすでに4億元を超えた。いずれも返済を延滞している。しかし、それはわが省では比較的に低いほうだ。金融融資を最初に決定したのは1999年以降のことだった。借入金には主にインフラストラクチャーの建設に使われていた。2002年には、大学が建学百年記念を迎えるため、キャンパスを改造しなければならない。また2003年には、教育部の大学評価を受けなければならない。したがって資金需要は極めて高い。ただ、収入からみれば、政府からの交付金の増加は無理であり、授業料水準は低く抑えられている。要するに、政府交付金と授業料収入だけでは学校の日常運営を支えることはできない。そこで銀行から融資を受けることを考えた。」

—大学管理者のインタビュー記録

第二に、授業料水準上昇の限界が、大学の政府外資金源獲得に困難をもたらしたことである。1990年代、政府は受益者負担の理念に基づき、高等教育機関の進学者に対する授業料徴収制度を取り入れた。そして、それは短期間の内に授業料の上昇をもたらした。推計によると、1990年の学生一人当たり授業料徴収水準は25元であったが、2004年にはすでに4,857元に達した。2002年に、大学の平均授業料水準は、農村部の一人当たり年間収入の178%と都市部の一人当たり年間収入の80%に達していた。つまり、授業料水準はすでに家計の経済負担能力をはるかに越え、これ以上の上昇の可能性は限られている。また、1999年に教育部によって授業料の引き上げが禁止されたことから、大学は授業料の徴収水準を引き上げることで、収入増加をはかる道を閉ざされてしまった。

第三に、外部資金の調達ルートが限られていることも一部の大学が負債運営を選択した重要な原因である。前述のように、大拡張以降、一部高等教育機関の財源単一化の傾向は著しい。そのなかで、政府交付金の地位が後退し、代わりに家計負担の重要性が高まった。長期にわたり、中国の高等教育機関は、産学連携、技術移転、設備のレンタル収入、教育基金、寄付金の募集など多様な資金調達ルートの開拓を試みたが、必ずしも予想された効果を手に入れたとはいえない。大拡張以降

の政府の財政支出の不足と大学自身の外部資金の調達能力が低いという状況のもとで、非重点大学、地方所管大学、とりわけ貧困地域に所在する大学は厳しい財政難に陥った。

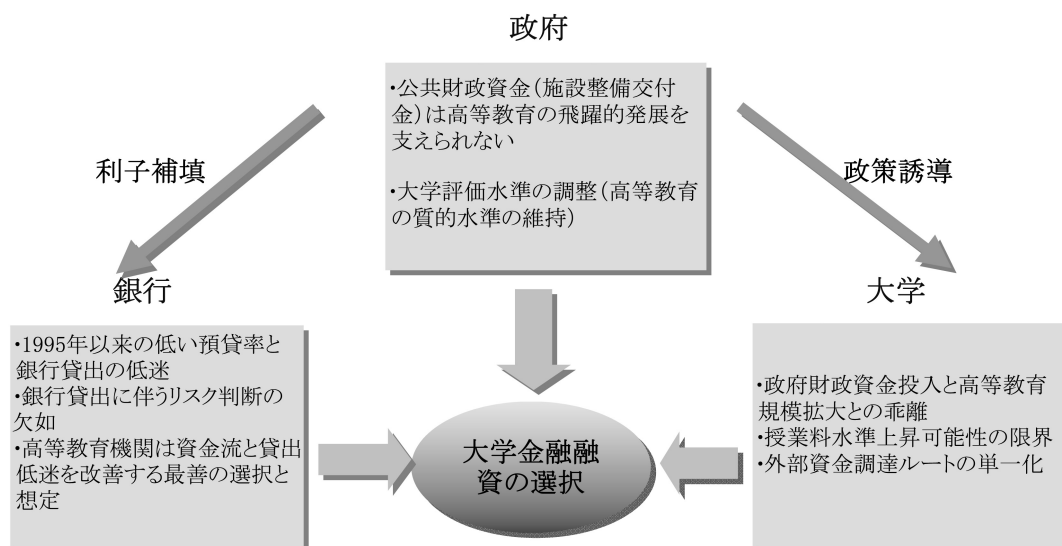


図5 大学金融融資選択の影響要因

以上、政府、銀行、高等教育機関というそれぞれ三つの視点から、大拡張以降の高等教育機関による金融融資利用の選択メカニズムを検討してきた。そこから明らかになったのは、大学が金融融資の利用を選択した原因はさまざまということである(図5を参照)。それは政府による財政的サポートの低下と大拡張による資金需要の膨張という二重の圧力のもとで、政府の高等教育と金融の連携政策に誘導され、高等教育機関側と銀行側が双方の利益を求めた合理的選択であったと言ってもよい。

4. 大学の負債の状況

4.1 借入金増加の趨勢

1999年以降、中国の大学の銀行からの借入金規模は急速に増加している。1998年に、教育部所管大学の借入総額は5億元であったが、2002年には88億元、2003年には141億元、2004年には237億元、そして2005年の年末になると、その規模はすでに336億元に達した。年間増加率は76%に達し、すでに大学の収入の成長率を超えていた。現在大学に対する金融融資の類型は主に信用貸出、担保貸出、設備貸出、プロジェクト貸出、流動資金貸出、学内集金などがある。主な貸付元には国有銀行、信用合作社、株式銀行、非銀行金融機構のほかに、非正規ルートの融資も含まれる。

借入の償還財源には、関連施設の経営収入、教員・学生宿舍の販売または賃貸収入、土地の処分収入、授業料収入などがある。この中で、授業料収入が主要な債務償還財源となる。重慶市のケーススタディから、授業料収入が償還財源の6割を占めることが分かった。

2004年以降、政府は高等教育機関の借入へのモニタリングを強化した。しかし、その対象はあくまで「顕在的債務」に限られる。その反面、大学が非正規ルートを通じて調達した融資資金、すなわち「潜在的債務」はまだ有効にコントロールされていない。現在、こうした「潜在的債務」には、主に次の三つがある。第一は、終了した（もしくは進行中の）建設工事に対する未払いの延滞資金である。現在中国の大学の会計基準は現金主義を基本としているため、その関連情報を財務諸表から把握することができない。第二は、大学が学内教職員から集めた資金である。第三は、科研費または用途指定資金の一時的な学内流用である。

4.2 大学間借入規模の格差

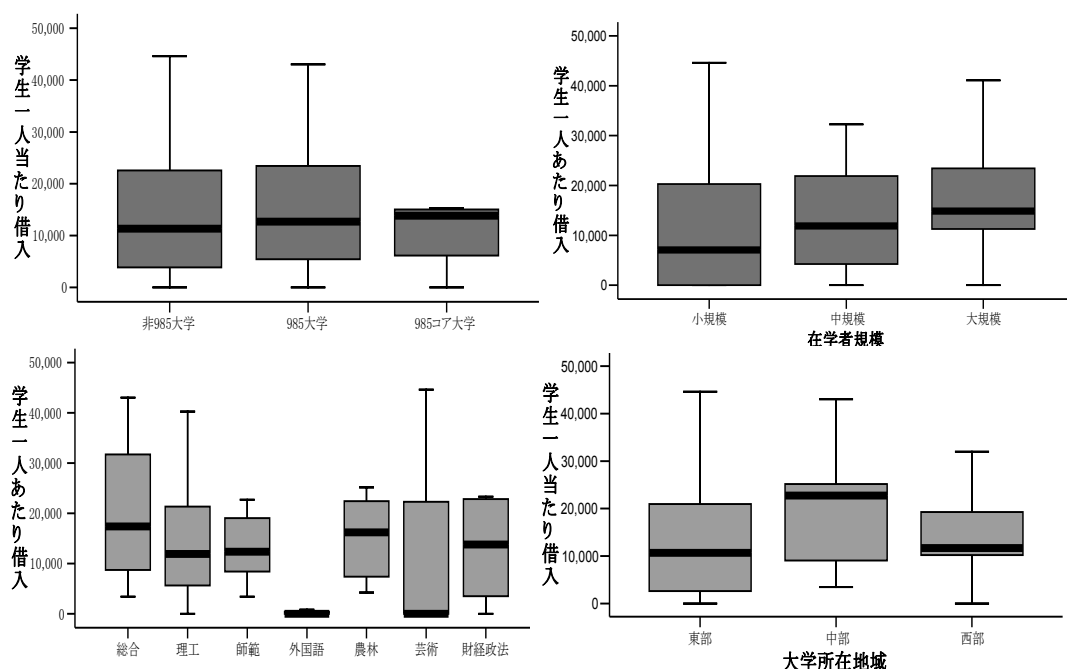


図6 大学間負債規模の比較

2005年における76大学の借入残高の総額は336億元であった。それに対して、同年度の76校の収入総額は656.66億元である。借入金規模は、すでに大学収入の51%に相当する。いうまでもなく、こうした膨大な借入金の存在は、将来、中国高等教育機関の運営管理と財務戦略を変化させる重要な影響要因となる。

ただ、決してすべての大学がこうした膨大な借入金を抱えている訳ではない。76の調査校のなかで5大学は借入をもっていなかった。その構成は、外国語大学が2校、理工系大学が3校である。このことから、金融融資利用の選択は、単なる大学財務状況によるものに限らず、その背後に大学の類型などにも大きくかかわっていることがうかがえる。図6から、借入規模が最も大きいのは総合大学（中央値＝6.47億元）、しかもそのばらつきがほかの類型より大きい。それより低いのはそれ

ぞれ農林大学（中央値＝3.0億元）、理工系大学（2.41億元）、師範大学（2.39億元）、財政・経済・法律系大学（1.82億元）で、特に芸術系大学と外国語大学の規模が最も小さい。

借入の規模は学問領域に限らず、大学の所在地域、在学者規模、拡張期に経験した変化、さらにその社会的威信にも関連がみられる。

図6から明らかなように、地域間で大学の借入規模の差が大きいことが分かる。最も規模が大きいのは中部地域（4.9億元）、その次が西部地域（3.6億元）、それに対して東部地域の規模（1.9億元）は相対的に低い。

そのほか、拡張期に高等教育機関が経験した変化と借入規模にも一定の関連性がある。周知のように、高等教育の拡張とほぼ同時に、中国政府は高等教育システムの再編策として大規模な高等教育機関の統合を行った。調査対象の76校の中で33校が統合を経験している。分析の結果から、統合を経験した大学の借入規模（4.1億元）は、統合経験なしの大学（1.6億元）より大きいことが明らかになった。また、拡張期に独立学院を設置した大学の借入規模（4.0億元）も独立学院を持たない大学（2.4億元）より大きい。

最後に、高等教育機関の社会的威信によっても、借入規模は大きく変化する。本研究は985プロジェクトを高等教育機関の威信度を区分する重要な基準とみなし、調査対象校を985コア大学（2＋7大学）、一般985大学、非985大学という三つの類型に分ける。分析によって、985コア大学の借入規模は4億元で、一般985大学は4.2億元、非985大学は2.1億元であることが明らかになった。その考察結果から、威信度の低い大学は、銀行からの貸付獲得競争に際し、きわめて不利な状況に置かれていることがうかがえる。

5. 大学の財務健全性

5.1 財務指標の設定と大学の類型化

表1 大学財務健全性の分析指標の設定

考察尺度	考察指標	定義式
多様性	学生納付金依存度(-)	(授業料収入＋宿舍賃料収入)／収入計
	外部資金依存度(+)	(各非学歴教育事業収入＋科研費収入＋事業経営収入＋校営企業収入＋寄付金収入＋その他収入)／収入計
安定性	公財政依存性(+)	(教育経費交付金＋科研費交付金＋その他の教育財政経費)／収入計
	資本負債率(-)	負債総額／資産総額
活動性	学生当り支出(+)	支出計／(専科課程学生*0.8＋四年制課程学生数*1＋大学院生*2.5)
	常勤教員当り研究経費(+)	科研経費／常勤教員数
効率性	水道光熱費率(-)	水道光熱費／公用業務支出
	固定資本収益率(+)	収入計／固定資産総計

「注」(+)は考察指標の数値が大きいほど、考察尺度の評価がプラス的に高まることを意味する。一方、(-)は数値が高いほど、考察尺度の評価がマイナス的に下がることを意味する。

すでに冒頭で説明したように、本研究は大学の財務健全性を捉える際に、国立大学財務・経営センターの財務分析指標（2004年）を参照しながら、中国高等教育機関の実情に即して、財源の多様性、財務の安定性、活動性、効率性という四つの視点から考察を行う。具体的な分析指標の設定は表一の通りである。しかし、中国の大学の会計基準は企業会計ではなく、現金主義で、しかも減価償却費が控除されないため、上述の分析指標はいずれも参考的な指標として使用されることに注意しておきたい。

また、以上の大学間の債務規模の分析から、大学の財務状況は組織特性によって、さまざまなバリエーションが存在していると考えられる。個々の大学のミクロレベルの実態に接近するため、本

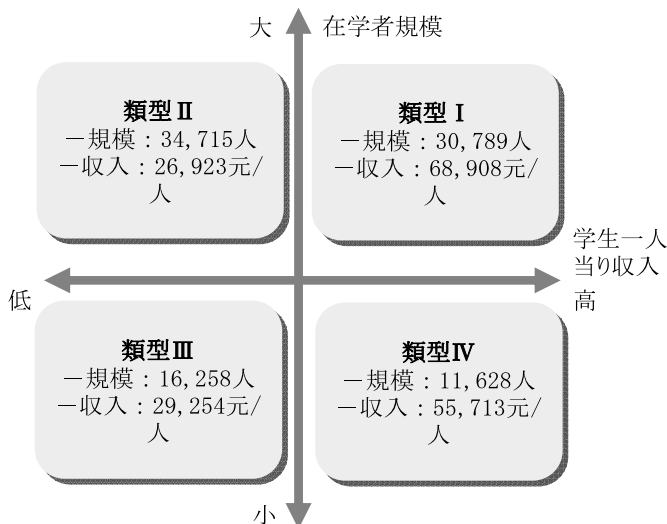


図7 大学の類型化

研究は在学者規模別・学生当り収入別に、調査対象校を分類する。その上で、財務健全性の分析を通じて、その背後にある各類型大学の財務的な「特性」の考察を試みる。

図7に示すように、類型Ⅰは「大規模・高収入」大学である。この類型に分類された10校の調査校は主に総合大学と理工系大学で、平均建学年数は78年に達した。大拡張のなかで、そのうちの80%が大学統合を経験し、しかもいずれも985プロジェクトに選抜された、経済発展地域に立地する大学である。

類型Ⅱは「大規模・低収入」大学である。この類型の23校の多数は総合大学と理工系大学で、平均建学年数は59年である。しかし、類型Ⅰと異なって、類型Ⅱ中の985プロジェクト大学の割合は56%で、しかも経済発展地域に立地する大学はわずか30%しかない。「小規模・低収入」大学である類型Ⅲの多くは農林・師範大学で、そのなかで985プロジェクト大学の割合は11%しかない。また、この類型の大学のなかで大学統合を経験したものはわずか19%である。類型Ⅳは「小規模・高収入」大学で、その大半は外国語大学、芸大と医大である。類型Ⅲと同じく、この類型の大学の建学年数は比較的新しく、統合を経験した機関も四分の一しかない。しかし類型Ⅲと異なって、類型Ⅳ大学はいずれも経済発展地域に立地する。

5.2 財源の多様性ー学生納付金依存度vs. 外部資金依存度

本研究は、学生納付金依存度と外部資金依存度という二つの指標を利用して、大学の財源多様性を考察する。学生納付金依存度が高い大学の財政基盤は主に授業料収入によって支えられているため、政府の大学規模抑制政策の実施、もしくは進学市場の変化に左右されやすい。また、この指標

が高いということは、大学の資金調達ルートが単一的であることを意味する。一方、外部資金依存度の高い大学は、すでに委託研究、社会サービスなどを通じて多様な資金調達ルートを確認している。

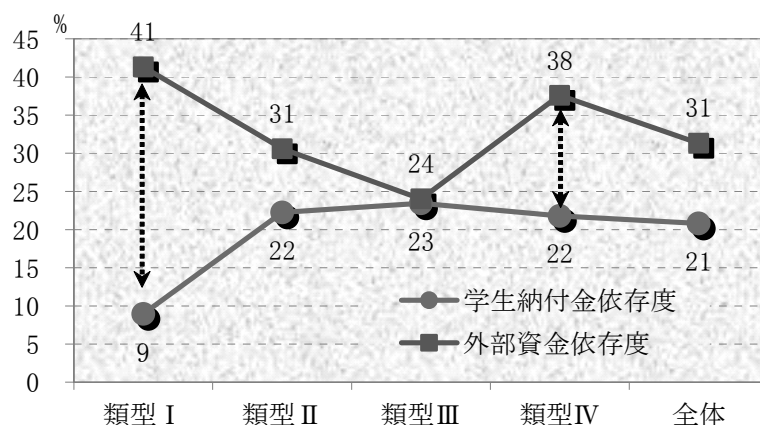


図8 各類型大学の財源多様性分析

図8は、上述の二つ指標を用いて、各類型大学の財源の多様性を考察したものである。全体からみれば、大学の外部資金依存度の平均は31%で、学生納付金依存度の21%を超える。これは、今回の調査対象校が、資金源が多様な中央所管大学であることと大きく関係している。しかし、類型別にみえていくと、類型Ⅰ大学と類型Ⅳ、つまりいずれも高収入の二類型の大学の外部資金依存度は高く、学生納付金の依存度とはそれぞれ32%と16%の差がある。一方、低収入の類型Ⅱと類型Ⅲの外部資金依存度は相対的に低く、とりわけ類型Ⅲは外部資金依存度は24%で、学生納付金依存度とはほとんど差がみられない。

各類型大学の具体的な外部資金調達ルートに関しては、類型Ⅰの大学は、産学連携(17%)、教育研修プログラムの実施(11%)、寄付金の募集など(13%)の調達ルートを利用して、資金を調達している。類型Ⅱの大学は、産学連携(11%)を通じて外部資金を調達している。類型Ⅳの大学は、主に教育研修プログラム(18%)とその他の収入(13%)を通じて外部資金を調達している。こうした類型と対照的に、類型Ⅲの各種外部資金が占める割合はいずれも低い水準にとどまっている。つまり、類型Ⅲには有効な外部資金調達ルートが相対的に欠乏している。

5.3 財務安定性—公財政依存率 v s. 資本負債率

財務安定性は大学の安定的・持続的な発展を支える重要な要素である。大学収入に占める政府財政支出の割合の後退、そして金融融資を含む新たな資金調達方法の模索につれ、大学の財務リスクがますます高まる傾向がみられる。この視点は公財政依存率と資産負債率を利用して、各大学の財務安定性を測定する。公財政依存率は大学が政府からの財政投資をどの程度確保しているのかを測る指標である。その比率が高いほど、公財政への依存度が高いとされる。一方、資産負債率が低い

ほど一般的に債務償還の確実性が高く、財務リスクが低いと判断される。

図9は、公財政依存率と資本負債率という両指標を組み合わせた散布図である。そこから、各大学、さらに各類型高等教育機関の財務安定性が極めて異なることが明白になっている。76調査対象校の平均公財政依存率は48%で、政府財政支出は大学の収入の約半分を占めている。平均水準に達していない31校では、第IV類型の大学が主となっている。また、76校の平均負債率は16%で、全体的には適度な負債であると判断できる。そのなかで、負債なしの大学の大半は類型IVの外大と芸大である。

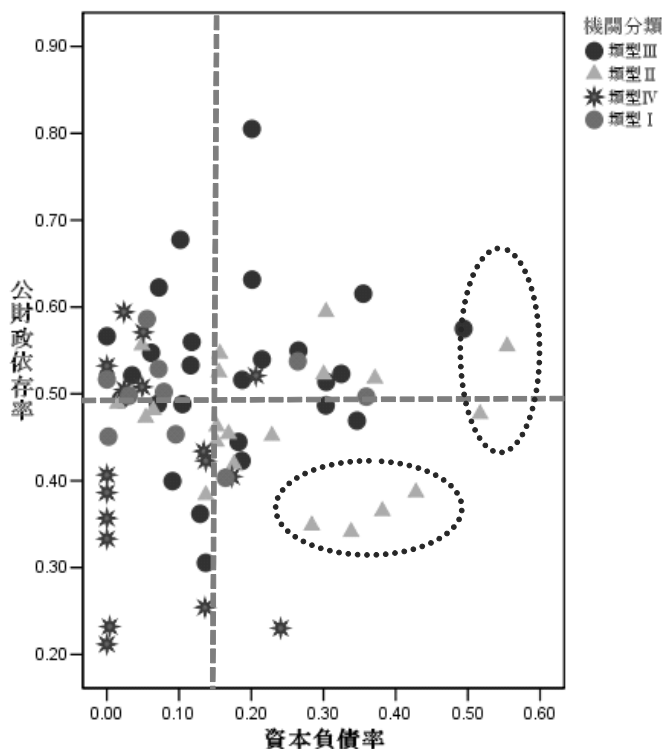


図9 高等教育機関の公財政依存率と資産負債率

図9の中で財務リスクが高い大学は主に二つのグループがある。一つは資本負債率が50%を超えるもので、類型IIの二つ大学はそのグループに属する。もう一つは第四象限、つまり、公的財政依存度が低く、かつ資本負債率が高い大学で、そこでは類型IIの大学が半数を超えている。

5.3 財務活動性—学生当り支出&常勤教員当り研究経費

大学は、高度な教育機能とともに学術研究の中核的機関として位置づけられ、車の両輪にもたえられるように、「教育」と「研究」は大学の基本的な二大機能とされている。果たして大学が有効に機能するだけの確固たる財政基盤が形成されているのか。この視点は、学生当り支出と常勤教員

当り研究経費という二つの財務指標を用いて分析を試みる。

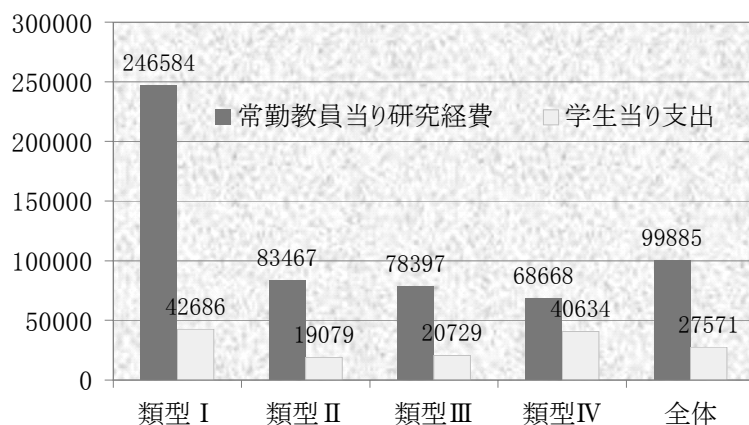


図10 各類型大学の財務活動性の測定 (単位:元)

図10は、各類型の学生当り支出と教員当り研究経費の水準を考察したものである。学生当り支出に関しては、相対的に高いのは類型 I の「大規模・高収入」大学と類型IVの「小規模・高収入」大学である。それに対して、類型 II と III の学生当り支出は前者の半分しかない。教員当り研究経費については、類型 I の水準はその他の類型より2－3倍以上高く、研究型大学の存在感が強く示された。

5. 4 財務効率性—水道光熱費率 vs. 資産収益率

いかなる組織の経営でも、業務の改善や効率化をはかっていくことが組織の生存や活性化のために要請される。大学も例外ではない。この視点は、水道光熱費率と資産収益率を用いて、大学財務の効率性を測る。まず、水道光熱費率の数値が大きいほど、水道光熱を業務に伴い消費する程度が

高いと判断される。また、資産収益率は、資産がどの程度、業務活動に効率的に活用されているかを収益面からみた指標である。この数値が高いほど、資産の利用効率が高いと判断される。

表 2 は、各類型大学の財務効率性を比較したものである。明らかに、類型 I の大学の水道光熱費率はその他の大学より低く、水道光熱費の消費を節約する努力がなされていると考えられる。資産収益率については、類型 II と類型 III の二つの低収入の大学は

いずれも低い水準に止まり、資本の利用効率が低いとみられる。

表2 各類型大学の財務効率性

	水道光熱費率	資産収益率
類型 I	4.4%	7.0%
類型 II	7.0%	5.7%
類型 III	7.5%	5.6%
類型 IV	7.3%	7.8%
全体	6.9%	6.3%

5.5 各類型大学の財務健全性

以上財源の多様性、財務の安定性、活動性、効率性という四つの視点から、それぞれ類型大学の財務特性を考察してきた。ここでは、四つの考察尺度の総合得点を算出することによって、各類型大学の財務特性を描く。

具体的な算出方法は、各分析指標の分布特性によって、プラス方向（+）の指標の場合には、上から下の分布の順で「100%–75%」を得点4に、「74–50%」を得点3に、「49–25%」を得点2に、「24%以下」を得点1にする。一方、マイナス方向（-）の指標の得点は逆にする。各考察尺度の得点と大学の財務健全性の総合得点の計算は、それぞれ式(1)と式(2)のように行う。

$$\text{考察尺度の得点} = (\Sigma \text{関連指標の得点}) / \text{MAX}(\Sigma \text{各関連指標得点}) \times \text{ウェイト係数 } 12.5\% \cdots (\text{式 } 1)$$

$$\text{大学の財務健全性の総合得点} = \Sigma \text{考察尺度の得点} \times 100 \cdots (\text{式 } 2)$$

表3 各類型大学の財務健全性総合得点

機関分類	多様性	安定性	活動性	効率性	総得点
類型Ⅰ	23.8	17.9	24.4	20.6	86.7
類型Ⅱ	18.8	13.0	12.6	14.7	59.1
類型Ⅲ	16.2	15.8	13.6	13.5	59.1
類型Ⅳ	20.2	17.4	17.7	17.3	72.6
全体	18.9	15.6	15.6	15.6	65.7

[注]満点は100点である

表3は計算結果を示すものである。ここから各類型大学の財務健全性を把握することができる。まず類型Ⅰ大学の財務状況は最も健全的で、特に外部資金調達ルート形成と充足的な教育研究資金の確保に成功している。次に、類型Ⅱ大学は健全な財務状態に達しておらず、特に資金不足と財務不安定の問題が目立つ。類型Ⅲも健全な財務状態に達しておらず、ただその問題は主に資金不足と財務効率が低いことである。類型Ⅳの財務状態は相対的に健全であるとはいえ、安定性、活動性、効率性の側面においては、依然問題が残されている。

6. 大学借入規模と財務特性間の関連性

以上の分析に基づき、次のような研究仮説が提出される：高等教育における金融融資利用の有無、およびその規模は単に高等教育機関の財務状況に左右されるのではなく、高等教育機関の類型、威信度、大学の規模、さらにその財務健全性に影響される。以下では、大学借入規模の背後にある規定要因について考察を行う。

6.1 大学借入規模の規定要因

本稿の分析モデルでは、借入規模の影響要因として「所在地域の社会経済発展水準」、「大学の基

本的特徴」、「大学の財務健全性」、「大学の類型」という四つの要因の存在を想定する。76の調査対象校の借入規模を従属変数、「所在地域の社会経済発展水準」、「大学の基本的特徴」、「大学の財務健全性」、「大学類型」を独立変数として投入し、借入規模の規定要因に関する重回帰分析の結果を、表4に示している。

表4 大学借入規模の規定要因(重回帰分析)

		モデルⅠ	モデルⅡ
(Constant)			
地域の社会経済発展水準：	2005年人均GDP	.034	
大学基本的特徴：	大学特性 総合大学ダミー：	.287 ***	.306 ***
	大学威信 大学三段階分類	-.428 ****	-.554 ****
	大学規模 在学者数	.880 ****	.906 ****
大学財務健全性：	財源多様性 外部資金依存度	-.041	-.042
	財務活動性 学生当たり支出	.171 *	.060
	財務効率性 水道光熱費率	.157 *	.224 ***
大学類型：	類型Ⅳ：高収入小規模	—	-.272 **
	類型Ⅱ：低収入大規模	—	-.431 ***
	類型Ⅲ：低収入小規模	—	-.358 *
調整後のR ²		.578	.609
F値		15.679****	13.994 ****

Dependent Variable: 2005年まだ償還していない借入金の総額

大学類型の基準カテゴリー：類型Ⅰ 高収入大規模

[注]*10%、**5%、***1%、****0.1%

表中のモデルⅠは、社会経済発展水準、大学の基本特徴と財務健全性が大学の借入規模にどのように関わってきたのかをみたものである。まず一人あたりGDP、つまり社会経済発展水準が高等教育機関の借入規模を左右する有意な効果がみられていない。それは、今回の調査対象校が中央所管大学に限られていることに大きくかかわっていると考えられる。なぜなら、中央所管大学がそれぞれ異なる地域に立地するとはいえ、その財政経費は地方政府からではなく、中央政府から交付されているため、財政状態は所在地域の経済水準に影響されにくい。もしここで研究対象を地方所管大学に変えると、おそらく違う結果が出てくると推測する。つぎに、大学の基本的特徴のなかで、特性、威信、規模はいずれも有意な効果がみられる。具体的に、総合大学ダミーはプラスの有意な効果を持つ。その結果は、ほかの変数をコントロールしたうえで、総合大学が単科大学よりも借入規模が大きいことを示唆する。一方、大学威信はマイナスの有意な効果がみられる。要するに、威信度の高い大学よりも、むしろ威信度の低い大学の借入規模が高い。また、大学規模はプラスの有意な効果をもつ。それは規模の大きい大学の投資需要が大きいいうえに、また銀行側から評価基準に沿っているため、借入規模が大きくなると考えられる。最後に、大学の基本的特徴と地

域経済水準を制御したうえで、財務健全性が大学の借入規模に及ぼす影響を考察する。そこで、分析結果から、財務活動性と財務効率性がいずれもプラスの有意な効果をもつという興味深い結果が得られた。つまり、大学の財務効率が低い大学、または財務基盤がより潤沢である大学の借入規模がより大きいことが示唆される。

モデルⅡは、モデルⅠの分析結果を踏まえて、さらに大学類型を投入した。ここでは、大学の特性、財務健全性をコントロールしたうえで、大学類型が持つ借入規模に対する付加効果を考察する。この分析結果から、類型Ⅰの有力大学に比して、その他の3類型大学はいずれも借入規模増加効果が小さいという結果がみられる。

6.2 学生当り借入規模の規定要因

以上の分析は各大学の借入総規模の規定要因を検討したが、そこから借入規模と大学の在学者規模が大きく関連していることが明らかになった。したがって、借入規模の背後の要因をより明確にするには、規模の影響力をコントロールして、学生当り借入規模の拡大に影響を及ぼす要因を探る必要がある。

表5 学生当り借入規模の規定要因(重回帰分析)

			β
大学基本的特徴:	大学類型	総合大学ダミー:	.309 **
	大学威信	大学三段階分類	-.390 **
	大学規模	在学者数	.353 ***
大学財務健全性:	財務健全性総合得点		-.292 *
大学の類型:	類型Ⅳ:高収入低規模		-.452 **
	類型Ⅱ:低収入高規模		-.588 **
	類型Ⅲ:低収入低規模		-.441 ***
調整後のR ²			.197
F値			3.622 ***

Dependent Variable: 2005年学生当り借入規模

大学類型の基準カテゴリー: 類型Ⅰ 高収入高規模

[注]*10%、**5%、***1%、****0.1%

表5は各大学の学生当り借入に関する重回帰分析の結果を示している。表中の各要因の効果をみると、

まず大学の特性に関しては、総合大学ダミーはプラスの有意な効果をもつ。また留意しておきたいのは、在学者規模は学生当り借入の増額に依然としてプラスの有意な効果を及ぼしていることである。そして、大学威信も学生当り借入規模を左右する有意な効果がみられる。要するに、学生当り借入の総額に関しては、社会威信の低い大学ほど借入規模が大きい。次に、大学の財務健全性の指標の中では、大学の財務健全性総得点が学生当り借入にマイナスの有意な効果を及ぼしている。

最後に、大学類型に関しては、大学の基本的特徴と財務状況をコントロールしたうえで、類型Ⅰの有力大学の学生当り借入はその他の類型大学より高い傾向が確認された。

7. 結論と政策的インプリケーション

本研究は、大拡張以降の中国高等教育機関の資金調達手段に新た現われた金融融資利用行動の選択メカニズム、大学の財務特性、さらに大学借入規模の規定要因を明らかにすることを目的にしてきた。分析の結果から次のような結論が導き出される。

第1に、大拡張以降の高等教育機関が金融融資の利用を選択した原因はきわめて複雑である。それは政府による財政資金供給の減少、高等教育規模の拡張による資金需要の膨張という二重圧力のもとで、政府の「銀校連携」政策に誘導されるなかで、大学と金融機関が双方の利益を求めた、合理的な選択の結果と考えてもよい。近年の大学債務危機の顕在化は、制度上において大学の借入に対する有効なモニタリングとリスク回避メカニズムの欠如、高等教育機関管理者の債務危機・債務責任に対する認識または財務管理能力の欠如など、さまざまな問題を反映している。

表6 各類型大学の財務特性と融資利用行動

類型別	割合	特徴	財務特性	融資利用行動
類型Ⅰ(高収入・大規模)	13%	社会的威信度が高い 総合、理工大学中心 長い建学歴史を持つ 経済発展地域に立地 大半が大学統合を経験	・ 高額の財政投入＋有効な外部資金調達ルート ・ 教育研究資金が充足的 ・ 財務安定性が高い	銀行側から有力な貸出先と評価され、大規模の融資を実施する
類型Ⅱ(低収入・大規模)	30%	社会的威信がやや高い 総合、理工大学中心 大半が大学統合を経験 大半が経済後進地域に立地 大半が中央＋地方共同建設	・ 財政投入不足 ・ 有効な外部資金調達ルートが形成されていない ・ 教育研究資金が極めて不足 ・ 財務的に不安定	資金困窮状態から抜け出すため、積極的な融資行動をとる
類型Ⅲ(低収入・小規模)	34%	社会的威信が低い 農林、師範大学などが集中 半数が経済後進地域に 大学統合経験なし	・ 財政資金依存率が高い ・ 授業料依存＋外部資金調達力が低い ・ 教育研究資金が不足	資金不足にもかかわらず、銀行側から評価されないため、有効な融資ができない
類型Ⅳ(低収入・小規模)	22%	社会的威信がやや低い 外大、芸術、医が集中 経済発展地域に立地 統合経験なし	・ 授業料依存率が極めて低い ・ 非学位教育の実施を通じて、有効な外部資金を獲得 ・ 教育研究資金が充足 ・ 財務的に安定	融資には積極的ではない

第2に、表6は大学各類型の財務特性と債務の現状分析の結果を整理したものである。

建学以来長い歴史をもつ、社会威信の高い研究型大学である類型Ⅰの高収入・大規模大学は全体の13%を占める。またいずれも経済発展地域に立地するため、これらの大学の外部社会経済環境は相対的に恵まれている。しかも、拡張期のなかで、類型Ⅰの大半は大学統合を経験し、在学者の規模が相対的に大きい。そこで、この類型の大学は高額の財政資金の投入とともに、多元的な外部資金調達ルートも確保している。したがって、類型Ⅰの教育研究資金は充足されており、大学の持続的発展に向けて安定した財政基盤を形成している。こういう特性を持つ類型Ⅰの有力大学は、銀行側から優良な貸付先とみなされ、大規模の銀行融資の利用ができる。ただ、これらの大学の全体的な借入規模が高くても、資本負債率は相対的に低い。

類型Ⅰに比して、類型Ⅱの社会的威信はやや低い。しかも前者との一番大きな相違点は、その大半は経済後進地域に立地することである。こうした外部環境は、大学の財政状況にも影響を及ぼしている。財政投資の不足と外部資金調達ルートの欠乏のため、多くの類型Ⅱ大学は教育研究資金不足の問題に直面している。資金困窮状態から抜け出すため、これらの大学は積極的な金融融資の利用を行う。ただ、注意しておきたいのは、財務安定性に欠ける点である。類型Ⅱ大学の割合は30%で、類型Ⅰの2倍以上を占める。

類型Ⅲは農林・師範大学を中心とする小規模・低収入単科大学で、全体の34%を占める。それらの大学の半数は経済後進地域に立地している。そして大学統合経験がないため、在学者規模は相対的に小さい。外部資金調達が低いため、類型Ⅲの財政基盤は主に政府からの財政資金と授業料収入に依存している。これらの大学は資金不足にもかかわらず、銀行側から評価されていないため、有効な融資利用ができない。

類型Ⅳの多数は経済発展地域に立地する外国語大、芸大、医大で、全体の22%を占める。この類型大学は統合経験がないため、在学者規模は相対的に小さい。この類型大学の財務における最も大きな特徴は、研修クラスなど非学位教育の実施を通じて、外部資金を有効に調達している点である。資金が充足している類型Ⅳ大学は、金融融資の利用に積極ではない。

大学の金融融資利用は、大学側と銀行側がそれぞれ異なるロジックで選択した結果である。大学は自身の財務状況に基づき、資金不足の問題を解決するために、融資の利用を選択する。一方、銀行側はリスクを最小限に抑えるため、財務状態がよく、在学者規模が大きい、社会威信の高い大学を貸出対象にする。その結果、大学融資は高等教育機関間の格差の再生産、さらに再分化をもらしている。表6が示しているように、類型Ⅰは銀行融資の利用により、資金の潤沢性がさらに強化される。類型Ⅳは、融資行動ではなく、事業収入などの財務成長戦略によって、教育充実化を図る。しかし、それとは対照的に、類型Ⅱは融資の利用は可能であるが、債務超過と金利負担の増大によって、財務危機に陥る。類型Ⅲは銀行側の貸出先から排除され、有効な融資利用ができないため、財務状態が悪化する。

第3に、高等教育機関の借入規模の規定要因の分析から、借入の規模には高等教育機関の特性、類型、威信、規模のほかに、その財務健全性とのリンクが、分析を通じて確認された。特に注意する必要があるのは、借入規模の大きい大学は、財務効率が低いという傾向がみられることである。

そこから、高額の債務を抱えている大学には、財務資源の使用効率が低く、支出の節約が十分にされていない可能性が示唆される。

では、本研究の分析知見から、今後の高等教育機関の借入問題の解決についてどのようなインプレーションが導かれるであろうか。まず政府側からみれば、資金負担体制の中で、政府と高等教育機関の責任を明確に区分し、財政資金の供給を増加させるほかに、高等教育機関の借入のモニタリング制度を構築するのが最優先すべき課題である。次に、高等教育機関自身にとっては、債務危機と債務責任に対する認識を強化することが必要である。そのほかに、新たな外部資金の調達ルートを開拓するとともに、いかに財務経営戦略を構築し、資源の使用効率を向上させ、支出を削減するかは、今後の大学の財務管理の最も重要視されるべき課題の一つとなる。

参考文献：

- Susskind, L. and Thomas-Larmer, J. (1999). Conducting a conflict assessment. In Susskind, L., McKernan, S., and Thomas-Larmer, J. (Eds.) *The Consensus Building Handbook: a comprehensive guide to reaching agreement* (pp. 99-136). Thousand Oaks, CA: Sage.
- 国立大学財務・経営センター(2006)『平成17年度 国立大学の財務』。
- 鮑威(2007)「拡招後我国高等教育資金筹措機制研究」『教育発展研究』2007年第7-8号。
- 鮑威(2007)「拡招後中国高校負債融資行為の実証研究」(北京大学博士後研究報告書)(未公開)。
- 北京大学教育学院高等教育財政調査チーム(2007)、『高等教育機関の財務調査のインタビュー記録集』(内部資料)。

謝辞：

本研究は、筆者が2008年5-8月に外国人数員として、国立大学財務・経営センターに滞在した時期に完成したものである。その間に、センターの山本清、丸山文裕、水田健輔の各先生より、有益なコメントを頂いた。改めて厚くお礼を申し上げたい。

国立大学法人会計基準と企業会計の 異同についての検討

——費用、収益の認識を中心に——

古 市 雄一朗

目 次

- 1 はじめに
- 2 国立大学法人会計基準の特徴的処理
- 3 国立大学法人会計の費用認識
- 4 国立大学法人会計の収益認識
- 5 企業会計の立場に立った修正計算の試案
- 6 むすびにかえて

国立大学法人会計基準と企業会計の 異同についての検討

—費用、収益の認識を中心に—

古 市 雄一郎*

Financial accounting for National University Corporations and Business Entities

Yuichiro Furuichi

1 はじめに

国立大学は平成16年度に法人化され、各法人は国立大学法人会計基準（以下、基準）に従い会計処理を行い、財務諸表が作成されるようになった。その特徴を端的にまとめるならば、従来の収支計算を中心とする官庁会計方式から複式簿記、発生主義会計をその特徴とする企業会計方式への移行であったといえる。基準が検討の基礎とした独立行政法人会計基準の中にも示されているようにその会計は、企業会計を参考としながらも営利組織との異同を考慮し、一定の修正が行われている¹。

各国立大学法人は基準に従い作成した財務諸表を開示している。その目的は、基準の注解1で示されているように国民に対する説明責任の達成と法人の業績評価に資する情報を提供することにあるとされている。一方で、基準に基づいて作成される会計情報が上記の2つの目的を達しているかについては議論されていることが少ない。むしろ、国立大学法人が基準に基づいて作成している財務情報は、業績評価や説明責任の達成の資料として積極的に用いられていないと言える²。

このような現状のなかで、基準の中では企業会計と異なる処理が行われ、作成される財務情報は企業会計のものとは異なるものになっているという点が指摘される。すなわち、企業会計方式というコンセプトの基で作成されている財務情報は、企業が作成する財務情報の内容と異なっているためにその有用性が損なわれているという議論が行われる。

本稿においては、上記の問題認識に立った上で、以下の点を検討する。

1 番目に現在、基準で用いられている企業会計と異なる処理について企業会計の考え方をリジットに反映した場合にはどのような処理が考えられるのか。また、国立大学法人が用いている会計処理は、企業会計の立場から説明できないほどに企業会計から乖離しているのか。

* 福山大学経済学部講師

2番目に、現行において開示されている財務諸表の情報を可能な限り企業会計の手法を用いて修正を行った場合にどのような情報が作成されることになるのか。企業会計に近い立場で作成された情報を用いることで説明責任の達成と業績評価に資する情報を提供するという、基準が掲げている目的が達成されることになるのかについて検討する。

本稿の論文構成は以下の通りである。

まず、続く第2節において国立大学法人が用いている基準による会計情報と企業会計による会計情報にいかなる異同が存在しているかについて概観する。第3節においては、その中でも損益計算書上の費用の認識について検討を行う。第4節においては、国立大学法人の会計の特殊性としてしばしば議論が行われる収益の認識について検討を行う。企業会計上考えられる収益認識の方法を検討したうえで基準で示されている収益認識の方法が問題あるものといえるかについて検討する。第5節においては、第3節および第4節の検討を基に企業会計による方法を今の基準よりも多く取り入れて財務諸表を作成した場合に、いかなる情報が提供されることになるのか修正計算を行う。また、その修正計算により示された情報はいかなる意味を有するのかについて検討する。

2 国立大学法人会計基準の特徴的处理

会計は組織の経済活動を貨幣を尺度に記録し、その写像を示している。そのため、組織の運営の特徴が会計に影響を与えるのは、当然であると言える。国立大学法人やその制度に影響を与えた独立行政法人が運営において企業と相違する点とそれに伴い財務諸表に与える影響については、以下の点が指摘できる。

① 国からの財源措置を前提とする

国立大学法人は、国からの財源措置を前提とした機関であるため、政策の執行に伴い交付金を収益化する。そのため財務諸表上で運営費交付金等は、繰延経理されることになり一時的に貸借対照表に収容された後、損益計算書において業務の進行に伴い、収益として認識される。この点において収益を活動の成果と捉え、貨幣資本の増加を実現概念に基づき収益を認識する企業会計との相違が存在している³。

② 政策の実施主体である

国立大学法人は、独立行政法人と同様に政策の実施主体であると思なうことができる。よって独立採算を前提としておらず意思決定は各法人の中だけで完結しない。そのため損益計算書の計算結果は必ずしも成果を表さず、大学法人の裁量や経営努力を反映できないコストが発生する。それらのコストを表示し、国民負担を示すために業務実施コスト計算書によるコスト計算が行われる。企業会計の場合には費用は、収益を獲得するのに費消されたものと考えられており、損益計算書において収益と対比させて利益を計算することで活動の成果が計算されている。(岩田1998)

③ 出資者としての資本主の不在

政府の政策執行機関である国立大学法人には利益獲得を目的として出資者としての資本主が存在しない⁴。(国立大学法人会計基準前文) 純資産の部の一項目に政府出資金という項目があるが、制度および基準の考え方から出資者の存在を想定していないためにこの部分は企業会計における株主持分とは同様に議論をできない。

資本主が不在であるために、自ずとその計算の目的は資本主理論に立ち株主持分の変動計算を行っている企業会計とは異なり、純資産（資本）の位置付けも異なってくる。基準においては、固定資産の取得及び償却について資本剰余金を利用して財源に応じて利益に影響を与えない独特の処理が行われることになる。

上記①～③は独立行政法人、国立大学法人に共通して考慮されるべき企業会計との相違であるが、国立大学法人の特性として以下の点が追加的に考慮される必要がある。

④ 主たる業務内容が教育・研究に特定できる。

⑤ 学生納付金や付属病院等の固有かつ多額の収入を有する。

⑥ 同種の法人が多数設立されるために国立大学法人間における統一的な取扱いが必要とされる。

図表 1

企業会計との相違点	財務諸表に与える影響
・ 国からの財源措置を前提とする	・ 運営費交付金等の繰延経理 (B/S, P/L)
・ 政策の実施主体である	・ 業務実施コスト計算書によるコスト計算
・ 利益獲得を目指す出資者としての資本主の不在	・ 固定資産の取得および償却について、財源に応じて利益に影響を与えない処理を行う
・ 学生納付金等の固有の収入を有する	・ 損益の均衡について独立行政法人の場合と異なる理解の必要性
・ 同種の法人が多数存在する	・ 同一の事象に対して統一した会計処理を行う等の比較可能性の確保

国立大学法人の運営については、政府と関係が準契約的であり 2 者間の間に一定の距離が置かれた上で支援・監督が行われていると指摘される。(山本2008)

国立大学法人の会計は、上記のような組織の特徴を反映させる形で基準が設計されており国立大学法人の会計と企業の会計の相違はそれぞれの組織の存在の目的の相違に起因している。

会計の立場から考えたときに国立大学法人と企業の相違を会計に反映させる必要があるのか、現行の基準で用いられている処理は企業会計の立場からは説明し得ないほどに企業会計とかけ離れているのか、という点を今一度検討する必要がある。本稿においては会計上の相違のうち、業務実施コスト計算書において示され、損益計算書に現れないコストの把握等を生じさせている費用の認識の問題および運営費交付金等の非交換取引の収益認識に代表される収益認識の問題を中心に取上げる。

3 国立大学法人会計の費用認識

企業会計において費用は損益計算書において表示され期間利益計算の構成要素の一部となっている。企業の活動の成果が利益として表示されるということを所与とした上で費用の意味については以下のような定義が行われてきた。

費用とは、純利益または少数株主損益を減少させる項目であり（中略）投資によりキャッシュを獲得するために費やされた（犠牲にされた）投入要素に見合う会計上の尺度である。（ASBJ2006）

狭義の費用とは、財貨の生産や販売をした収益の獲得に直接または間接に関連のある財貨などの費消である。（飯野1993）

通常、会計学では、損益法の計算における利潤の積極要素のことを収益とか利益といい、その消極要素の方は、費用とか損失などと呼んでいる。（岩田1998）

いずれの定義においても費用という概念について利益を獲得するために消費された部分であるとの考えが示され、利益計算と強い結びつきを持つ概念であると言える。費用が利益計算の枠組みにおいて、収益を獲得するために消費された分であると考えれば、その期に獲得した収益に見合う分すべてが費用として計上されることになり、損益計算書上において収益と対応させる以外の認識方法は考えられないことになる⁵。

一方、基準における費用は、国立大学法人等の業務に関連し、その資産の減少又は負債の増加をもたらす経済的便益の減少であって資本取引を除く部分である。（基準第20）ここでは、費用について利益との関係から説明されておらずサービスを提供するのに要したコストとしての性格付けが行われている。また、活動に要したコストとして性格づけられるものに国立大学法人等業務実施コスト計算書（以下、実施コスト計算書）により示されるコストがある。実施コスト計算書により示されるのは、国立大学法人が一年間活動を行った結果、国民が負担することになるフルコストであり、損益計算書上の費用を基に計算が行われている。

損益計算書が認識する費用と実施コスト計算書で示されるコストが分けられる理由は以下のように考えられている。損益計算書は、法人の運営成績を明らかにするために作成されているために運営成績の一部として適さない、法人の意思決定の範囲外のものについて損益計算書に含むことが適切でないと説明される。（基準 注35）

しかしながら、損益計算書で示される運営状況の意味づけが明確に説明されていない場合には、業務に要したコストを損益計算書と実施コスト計算書に分けて表示する必然性は説明されないと言える。そもそも国立大学法人会計基準において、損益計算の結果は基本的には、運営費交付金収益等の認識からも分かるように損益がプラスマイナス0になるように計算構造が構築されている。損益が0になっている状態で示される運営状況とは何かについて明確に説明される必要がある。また、

損益計算に含める内容のメルクマールとして基準の注解6においては、国立大学法人と国との関係において、国立大学法人の独自判断で意思決定が完結しない行為に起因する内容については、業績評価の観点から、損益計算に含めないと言う説明がなされている⁶。

説明責任の観点に立った場合財産の委託者である納税者からすれば、裁量の有無に関わらず国立大学がサービスを提供するためにどれだけの資産を排他的に用い、それに伴うコストがどれだけ発生しているかが主たる関心になるはずである。よって裁量の範囲等でコストの性質を分類し異なる計算体系に組み込む必然性は乏しいと考えられる。

企業会計の側に立って費用が利益の消極要素あるいは、収益の獲得に費消された分であると考えれば費用の性質により損益計算書以外の方法でそれを表示するという考え方は導かれないことになる。この点からすれば、現行の基準は企業会計と大きく相違していると言える。会計の目的が国民への説明責任の達成と業績評価に資する情報の提供であるならば、本来開示すべき情報として国立大学法人の運営に要したすべてのコストであるフルコストであると考えることが出来る。この点に関して言えば現行の基準においては、それに相当する情報が実施コスト計算書のボトムラインである国立大学法人等業務実施コストとして表示されている。情報価値の観点からすれば、財務諸表本体に表示されたとしても注記や他の補足情報により開示が行われたとしてもその情報価値は変わらない。すなわち、コストに関する情報が企業会計と異なり損益計算書と実施コスト計算書に分かれて表示されていることを一概に批判することはできない。しかしながら損益計算書で示される当期純利益あるいは当期総利益の意味づけが説明責任もしくは業績評価の観点から説明されない限りは、コスト情報を分けて表示する必然性は説明できないと言える。むしろ（基準44）に示されているように実施コスト計算書では、業務運営にかかる情報を一元的に集約しているとされている。説明責任の達成と業績評価に資する情報と考えた場合には実施コスト計算書により示されるフルコストこそが重要な情報であり、実施コスト計算書が損益計算書のデータを出発点としているならば両者を分ける必然性の説明はますます困難になるといえる。

以上で考察したように、現行の基準においてコスト情報が損益計算書と実施コスト計算書に分けて表示されること自体は、情報価値の観点からすれば一概に否定されるものではない。しかしながら損益計算書のボトムラインについての説明が行われない限りにおいては、その必然性も説明されていないと言える。一方、利益を獲得するために要したすべての費消を費用として収益と対応して考えるという企業会計の考えに立つならば、費用の一部を収益と対応させずに損益計算書以外で表示することは出てこないといえる。この点に関しては、企業と国立大学法人の組織の性質の異同による相違考えることも出来るが、国立大学法人の会計においてコストを2つに分ける必然性が説明されなければ、その説明は困難になる。企業会計により近い形で会計情報を理解すると考えるならば、損益計算書上の費用項目に加えて実施コスト計算書上の費用のうち、会計上一般に認識されることとの無い機会費用等のコストを除いた部分を併せて損益計算をすることになる。

4 国立大学法人会計の収益認識

企業が用いている会計基準と国立大学法人が従っている基準に基づく会計の大きな相違の一つに運営費交付金や寄付金のような非交換取引による収益の認識の問題が挙げられる。具体的には、基準によれば国立大学法人の財源の中でかなりの部分を占める運営費交付金については、現金の交付が行われた際に収益化するのではなく負債の部にその金額を計上し業務の進行に伴い収益として認識する。その場合には、期間の経過を業務の進行とみなして収益化を行う。また、交付金で償却資産等を購入した場合には、減価償却費の発生と同時に収益を認識する。その場合には、費用と同額が収益に認識されるために損益は、発生しないことになる。一方で企業の会計の場合には、収益の認識は現金等の貨幣性資産の増加に伴いその収益を認識する⁷。そのため、企業が用いる会計の場合と国立大学法人が行う会計では、収益の認識のタイミングが異なることになり、このことが国立大学が作成する会計情報の理解を困難にしていると言われている⁸。本節においては、企業の会計における収益の認識と国立大学法人が用いている収益の認識の相違は何に原因するのか。また、企業会計の考え方をより厳密に適用した場合にどのような会計処理が考えられるのか。基準に基づいて行われている運営費交付金のような収益を一度負債に計上した後に認識する繰延処理を企業会計の立場から説明することが困難であるかについて検討を行う。

企業が用いる会計において収益の認識基準として、実現という考え方が用いられる⁹。収益認識における実現の要件については、以下のようなものが挙げられる。

- ① 企業が提供することを目的として所有する財または役務が企業外に提供され、相手方に引き渡されること。
- ② その対価が相手方の同意を得ることによって確実化すること。
- ③ その対価が支払手段（貨幣または貨幣同様の支払手段）となるかまたは、容易に支払手段化できる状態となること。（会計学辞典 神戸大学会計学研究室編 「実現」 阪本安一）

ここで注目できるのは、実現の要件としては役務もしくは、財貨の提供に加えて、再投資可能な状態にある資産の獲得が挙げられている点にある。活動の成果である利益について貨幣資本の増殖と結びつけて考えている企業会計においては、再投資可能な資産を獲得することで

貨幣① → 資産 → 貨幣②

という資本循環が一巡したと考えている。そのため再投資可能な資産の受取があった時点で、収益を認識することになる。すなわち資産から貨幣②への移行が完了し収益として認識することになる。

この考え方に照らし合わせるならば、国立大学法人が運営費交付金等の中で、用途が特定されていない財源により現金を獲得した際に収益として認識することで企業会計との同質性を強調するという理解も有り得る。しかしながら、企業の会計が貨幣資本の増減としての利益計算を行っているのに対して、国立大学の会計においては、そのような計算を目的とする会計の体系は採りえないこと。また、企業会計に近い立場に立ったとしても現金の受領をもって収益として認識する以外の考

え方を採ることが可能であるという点を以下で検討する。

企業が用いている会計により近い立場に立った上で、すなわち企業の会計としても採用しうる運営費交付金等の非交換取引に伴う資産の増加については以下のような考え方が採用しえる。

① 全額当期の収益として処理

運営費交付金等を現金で受け取った場合にその会計年度の収益として受領額を全額認識する方法である。企業会計や税務会計において、国庫補助金収益は全額その期の収益に認識されており、最も企業会計的処理であると言える。Anthonyは、非営利組織の収益の認識について企業会計の実現と同様の概念を開発できるとしている。このことから、非営利組織の会計において収益の認識において企業会計の実現概念を用いる試みはたびたび議論されてきたと言える。(Anthony1978)

しかしながら企業会計がこれらの項目を全額当期の収益として認識するのは、現行の企業会計制度が株主の立場からの利益計算を行うことを前提とする資本主理論に立脚しているためである。すなわち、株主との直接的な取引（資本取引）に依らず資源の増加が起こる補助金の受け取りは、損益取引として損益計算書に収益として計上され株主の利益の増加をもたらすことになると考えられている。この考え方は会計の役割を株主に帰属する利益を計算するという前提において計算を行っているに過ぎず、理論的に普遍的なものであるとは必ずしも言えない。持分権者に帰属する利益を計算するという前提を置く事が妥当でない国立大学法人の会計においては、現行の企業会計制度と同様の考え方は採られないと思われる。

また、現行の企業会計が立脚している取得原価主義の枠内では説明できない考え方であり、企業会計で用いられている処理は、実務上の対応であると考えるならばこの処理方法を積極的に支持する理論的な根拠は無いと言える。

このような考え方は、運営費交付金等について企業会計と同一の処理を行うことを意味するが、企業会計の場合と異なる前提が置かれている国立大学法人の会計への適用は理論的には説明し得ないと思われる。また、企業会計においても全額当期に収益認識する考え方は必ずしも絶対的な理論的な根拠を持つ訳ではないのでこの考え方のみを唯一の収益認識基準として積極的に支持することは難しいと言わざるを得ない。

② 負債を計上し次期以降に渡って繰延処理

現行の国立大学法人会計基準で用いられている処理方法である。基本的には、費用の発生に伴い収益を認識することで損益を0にするという目的のために収益を一時的に負債に収容していると考えられるが、現行の企業会計制度における処理とは異なる処理になっている。貸借対照表の貸方に記録される負債性については、将来にわたり資産を保有、使用する義務という説明も可能であるが、複数年度に収益を配分して行くという処理を考えるならばそのためその負債性は繰延収益としての性格付けが行われることになると言える。

通常の企業会計では用いられない考え方であるといえるが、実態を反映した処理という観点や業績評価に資するための平準化した計算結果を導くという立場からすれば、その適用可能性は必ずし

も否定されえないと言える。

例えば耐用年数5年間で取得原価100万円（減価償却は定額法）の資産を購入するために資産見返負債戻入等の収入が収益化されていく場合を考えることができる。

図表 2

一括収益処理

	1 期	2 期	3 期	4 期	5 期
収益	100	0	0	0	0
減価償却費（－）	20	20	20	20	20
当期損益	80	-20	-20	-20	-20

繰延処理

	1 期	2 期	3 期	4 期	5 期
収益	20	20	20	20	20
減価償却費（－）	20	20	20	20	20
当期損益	0	0	0	0	0

1期～5期の活動の実態が同じであると考えれば、同じ活動の実態があるにも係わらず各期間の損益が異なるのは合理的でないと考えられる。すなわち100の収益はその期間のためだけでなく5年間にわたる活動に対する交付であると考えるのが妥当であると言える。また、当期損益を業績評価の一部として用いることを考えた場合には、平準化されていない一括収益処理により計算される当期損益は比較可能性を大きく欠いた情報であるといえる。

②の方法は現行の企業会計制度の立場からすれば通常用いられない会計処理であるといえる。しかしながら、活動の実態に即した会計情報が提供される事になるため業績評価に役立つ情報を提供する事になる。それは、国立大学法人会計基準の目的と整合的であると考えられるため、このような処理が企業会計と異なるスキームであるとしても、それを論拠に繰延処理が否定されるものではないと言える。また、資産見返負債等の形で将来収益化される資源を一時的に負債の部に収容することは、会計上の負債の概念に照らしあわせても否定されるものではないといえる。

③ 収益に計上せず資本として純資産の部に直入する処理

国立大学は、他の非営利組織の会計と同様に分配された利益を受け取る出資者の存在を想定していない。しかしながら、資本金の部に政府出資金という科目がある点や非償却資産の購入に伴う運営費交付金が資本剰余金に振替えられる処理から資源の提供者として国が位置づけられているとの理解は可能である¹⁰。国立大学の会計において負債と資本の区別、あるいは資本と利益の区分がどれほど重要な意味を持つのかについて議論の余地があるにせよ、国を企業とは違う意味で出資者と捉えることは可能であると思われる。このように考えるならば国から交付される運営費交付金等の処理は出資者との取引として資本取引の性質を有する事になり収益として損益計算書に計上される

ことなく資産と同額を資本として計上することになる。

当該年度の国庫補助金収益が1期間にすべて認識されないという点は②の処理と同様である。一方で②の処理が繰延収益として次期以降の繰延を行っているために国庫補助金収益はどこかのタイミングで損益計算書上の収益として認識されるが資本直入の場合には損益計算書の収益の部に計上されることが全期間を通して無いという点が異同点として挙げられる。

国を出資者とみなす事ができるという前提を置く事ができるならば、運営費交付金等の受入れを資本取引として処理する事が企業会計上最も理論的な処理であると思われる。しかしながら、損益計算書に運営費交付金等が収益として計上されることが無いために業績評価の際に損益計算書が有用なデータを示さなくなる可能性が考えられ、業績評価の点からは課題が残る事になると思われる。

④ 財務諸表で認識せず運営費交付金等により購入した資産を記録しない。

現行の企業会計が立脚している取得原価主義による考え方を基にするならば最も理論的な処理であると言える。減価償却費が無くなるために資産の耐用年数期間にわたり費用が圧縮されるため、損益計算の結果は繰延経理の場合と同様になる。すなわち、その資産を用いて活動を行った結果、同じだけの収益を獲得したと考えるならばその資産を使用する期間にわたり費用が計上されないために結果としては、利益の金額は大きくなる。

企業会計の立場から取得原価主義を厳格に適用した場合には理論的な説明であると思われるが、この考え方を採るならば国立大学の財務諸表において、国から交付された補助金等を用いて行われた資産の整備について、その補助金は、損益計算書に認識されることなく、また購入された固定資産は貸借対照表にも計上されないため業績評価や説明責任の立場から必要な情報が提供されなくなることが考えられる。

上記の①～④の考え方は、いずれも企業会計の考え方に基づいても採用することのできる考え方であり、現在企業会計において①の考え方により非交換取引の収益が認識されるのは、株主の立場に立つて会計を行うという資本主理論のような収益認識以外の考え方に影響を受けていると言える。むしろ、本来なら現在の会計が立脚している取得原価主義の考え方からすればイレギュラーな処理であるとも言える。すなわち、非交換取引による収益の認識について言えば現在、国立大学法人が用いている基準の中で既定されている収益を繰延べて負債に計上しその後収益化するという考え方は、企業会計の側にたっても否定されるものではないと言える。減価償却の額と同額が収益に認識されるため損益が0になると言う処理は企業会計では行われない処理であり違和感があるように思えるが、貨幣資本の増減を利益として計算していない国立大学の場合には、実現概念を用いる必然性は無く企業会計の枠内においても十分説明できる処理であると言える。

5 企業会計の立場に立った修正計算の試案

これまでに検討したように、企業が用いている会計と国立大学法人が用いている会計の相違のうち、費用については、国立大学法人の会計が、基準に従って作成している財務情報の中でコストを

損益計算書と実施コスト計算書に分けて表示する必然性は企業会計の立場からは説明できない点を指摘した。一方で、運営費交付金等の非交換取引収益の収益認識については、企業会計の立場に立った上でいくつかの処理が考えられ、基準で採用されている考え方についても企業会計の立場から否定されえないことを指摘した。また、いずれの処理を用いるかについて、会計をどのような立場であるいは、目的を設定して行うかに依存するために収益の認識の問題のみを比較して適切な方法であるとは言えない点を比較した。

本稿においては、上記の考え方に立ち現行の基準に基づき作成されている財務情報について、より企業会計的な立場に立ったならばいかなる計算結果が導かれるかについて、いくつかのパターンを作成し、その情報の意義を検討する。各パターンの仮計算については、現行の基準に基づき公表されている財務諸表のデータを組み替えて計算を行う。また、国立大学法人の1期間の活動の成果を示す財務表ということで損益計算書に焦点を当て、損益計算書についてのみ修正計算を行う。

費用の認識については計算の目的をフルコストで行うことが、企業会計により近い立場に立っていると考えられるため、現行の損益計算書に計上されている費用項目に加えて、実施コスト計算書に計上されている項目の内、企業会計の立場に立った上で認識することが適当であると思われる損益外減価償却相当額、損益外減損損失相当額、引当外退職給付増加見積額を追加的な費用項目として加算することとした¹⁾。

一方で、非交換取引収益の認識については、大きく分けて、①繰延処理（現行の基準と同様の方法）、②資源の受領時の一括処理、③資本直入方式の3つが考えられることから、現行の損益計算書の当期純利益に追加的なコスト項目の減算を行った後、それぞれの考え方にに基づき、運営費交付金収益、施設費収益、寄付金収益の非交換取引収益を3つの方法で計算するといかなる数字を示すかを検討した。ただし、寄付金収益については、他の項目と性質が異なり、財源の提供について国を出資者と見立てて資本取引と考えるという考え方と整合しないために、③の資本直入処理による修正計算を行う場合にも資本直入項目とせず、現行の基準に従い計算を行った。

パターン①：非交換取引収益の認識について繰延処理をするものと考え、収益認識については、現行の基準と同様の考え方をを用いる。一方で、コストの計算については、フルコストの把握に重点を置き、実施コスト計算書に計上される費用項目を当期純利益の計算に含める。さらに損益外減価償却費の発生は、施設費による施設整備の結果であるため、費用と収益の対応の立場から施設費収益を純損益計算に加える。

修正損益①＝当期純損益（PL）－損益外減価償却相当額－損益外減損損失相当額－引当外退職給付増加見積額（OC）＋施設費による収入（CF）

パターン②：非交換取引収益のうち、国を出資者と見なすことの出来る運営費交付金と施設費による収益について損益計算書上で認識せずに貸借対照表の資本（純資産）に直接直入する。実際には貸借対照表へも影響を与えるが本稿においては、損益計算書に与える影響のみを検討の対象とする。費用の認識については他の修正計算と同様に実施コスト計算書の項目についても加味する。資本直入の性格を加味して寄付金収益については、

調整を行わない。

修正損益②＝当期純損益（PL）－損益外減価償却相当額－損益外減損損失累計額－引当外退職給付増加見積額（OC）－運営費交付金収益－施設費収益－資産見返負債戻入－（PL）

パターン③：非交換取引収益の認識について企業会計により近い立場で考える。すなわち、非交換取引による資源を受領した時点で企業会計上の実現概念を満たしたと考えて収益の認識を行う。当期の収益の額は受領した現金の額に基づいて計算を行うため、施設費収入、運営費交付金収入、寄付金収入等のキャッシュフロー計算書のデータを用いて損益計算に加える。一方で現行の基準上当期に認識した収益を計上したままにするとその分が収益の二重計上になるために損益計算書上の運営費交付金収益、施設費収益、資産見返り負債戻入れ、寄付金収益の金額を差し引いて計算を行った。費用の認識については、他のパターンと同様に実施コスト計算書の計算項目を加味した。

修正損益③＝当期純損益（PL）－損益外減価償却相当額－損益外減損損失累計額－引当外退職給付増加見積額（OC）＋施設費収入＋運営費交付金収入＋寄付金収入（CF）－運営費交付金収益－施設費収益－資産見返負債戻入－寄付金収益（PL）

※ PL…損益計算書

CF…キャッシュフロー計算書

OC…実施コスト計算書

図表 3 中の略語についても同様

上記の仮定計算を旧帝大のカテゴリーに類する国立大学法人および全大学合計の数値に当てはめると図表 3 のようになる。

図表 3

北海道大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		5,490,206	5,485,587	4,897,647	5,680,175
損益外減価償却等相当額(－)	OC	3,826,425	3,797,956	5,157,456	5,329,348
損益外減損損失累計額(－)	OC	0	0	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 721,329	△ 198,510	△ 109,517	△ 1,210,062
施設費による収入(+)	CF	5,818,254	1,747,298	1,379,237	817,558
修正損益①		8,203,364	3,633,439	2,214,602	2,378,447
運営費交付金収益(－)	PL	40,056,330	41,406,752	42,094,868	43,093,351
施設費収益(－)	PL	495,296	710,088	282,084	0
資産見返負債戻入(－)	PL	3,590,968	3,063,614	3,260,401	3,252,995
施設費による収入(－)	CF	5,818,254	1,747,298	1,379,237	817,558
修正損益②		△ 41,757,484	△ 43,294,313	△ 44,801,988	△ 44,785,457
寄附金収益(－)	PL	2,112,107	2,060,479	2,047,187	1,994,082
運営費交付金収入(+)	CF	41,191,700	42,891,860	43,194,728	44,851,623
寄付金収入(+)	CF	3,009,272	2,545,078	2,388,710	7,477,781
施設費による収入(+)	CF	5,818,254	1,747,298	1,379,237	817,558
修正損益③		6,149,635	1,829,444	113,500	6,367,423

東北大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		4,137,476	2,278,400	2,007,484	3,395,303
損益外減価償却等相当額(－)	OC	6,198,591	8,463,781	9,175,823	8,769,874
損益外減損損失累計額(－)	OC	67,199	236,487	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	857,359	△ 1,034,389	△ 1,591,853	△ 1,959,695
施設費による収入(+)	CF	6,385,487	2,629,178	5,122,200	3,571,486
修正損益①		3,399,814	△ 2,758,301	△ 454,286	156,610
運営費交付金収益(－)	PL	47,791,913	49,554,207	51,103,006	51,205,479
施設費収益(－)	PL	998,015	887,934	498,222	0
資産見返負債戻入(－)	PL	6,993,587	6,731,864	7,105,694	6,082,320
施設費による収入(－)	CF	6,385,487	2,629,178	5,122,200	3,571,486
修正損益②		△ 58,769,188	△ 62,561,484	△ 64,283,408	△ 60,702,675
寄附金収益(－)	PL	4,202,899	3,891,239	3,147,283	2,927,447
運営費交付金収入(+)	CF	51,899,402	53,980,836	54,498,764	54,327,513
寄付金収入(+)	CF	4,871,786	4,248,430	4,420,442	10,081,044
施設費による収入(+)	CF	6,385,487	2,629,178	5,122,200	3,571,486
修正損益③		184,588	△ 5,594,279	△ 3,389,285	4,349,921

東京大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		3,675,763	2,262,068	5,728,135	6,966,806
損益外減価償却等相当額(－)	OC	12,234,603	13,047,912	12,882,712	12,078,412
損益外減損損失累計額(－)	OC	0	348,199	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	215,604	501,446	△ 1,919,405	828,306
施設費による収入(+)	CF	6,912,599	3,636,314	6,558,268	11,231,015
修正損益①		△ 1,861,845	△ 7,999,175	1,323,096	5,291,103
運営費交付金収益(－)	PL	82,903,093	84,867,293	87,740,768	86,180,669
施設費収益(－)	PL	1,587,148	395,223	762,284	0
資産見返負債戻入(－)	PL	9,700,985	9,844,032	11,717,245	13,137,315
施設費による収入(－)	CF	6,912,599	3,636,314	6,558,268	11,231,015
修正損益②		△ 102,965,670	△ 106,742,037	△ 105,455,469	△ 105,257,896
寄附金収益(－)	PL	7,363,290	6,948,095	6,115,776	5,866,558
運営費交付金収入(+)	CF	89,943,445	92,859,349	95,545,868	92,639,701
寄付金収入(+)	CF	13,397,362	10,130,265	9,069,447	26,068,700
施設費による収入(+)	CF	6,912,599	3,636,314	6,558,268	11,231,015
修正損益③		△ 75,554	△ 7,064,204	△ 397,662	18,814,962

名古屋大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		2,525,436	1,275,433	2,005,287	3,783,689
損益外減価償却等相当額(－)	OC	3,687,090	3,953,808	4,190,255	4,496,173
損益外減損損失累計額(－)	OC	449,693	10,548	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 446,748	△ 368,169	△ 336,345	△ 337,154
施設費による収入(+)	CF	7,555,872	2,799,859	2,445,749	1,911,408
修正損益①		6,391,273	479,105	597,126	1,536,078
運営費交付金収益(－)	PL	33,424,356	34,130,114	33,330,557	34,597,696
施設費収益(－)	PL	630,979	580,394	221,127	0
資産見返負債戻入(－)	PL	3,373,429	3,723,750	3,898,156	3,856,497
施設費による収入(－)	CF	7,555,872	2,799,859	2,445,749	1,911,408
修正損益②		△ 38,593,363	△ 40,755,012	△ 39,298,463	△ 38,829,523
寄附金収益(－)	PL	2,599,981	2,213,185	1,902,604	1,793,638
運営費交付金収入(+)	CF	34,655,182	35,785,032	36,691,887	36,194,726
寄付金収入(+)	CF	2,731,389	2,375,862	2,061,697	6,996,083
施設費による収入(+)	CF	7,555,872	2,799,859	2,445,749	1,911,408
修正損益③		3,749,099	△ 2,007,444	△ 1,734	4,479,056

京都大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		5,854,931	5,094,409	4,322,343	6,118,058
損益外減価償却等相当額(－)	OC	8,647,084	10,048,253	11,397,552	10,777,588
損益外減損損失累計額(－)	OC	1,380	5,304	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 1,028,386	5,015,932	△ 2,159,210	△ 1,259,853
施設費による収入(+)	CF	12,287,421	6,394,000	3,008,178	3,428,151
修正損益①		10,522,274	△ 3,581,080	△ 1,907,821	28,474
運営費交付金収益(－)	PL	58,074,821	57,903,855	58,836,030	61,062,675
施設費収益(－)	PL	0	964,685	457,344	0
資産見返負債戻入(－)	PL	5,847,563	5,795,481	5,957,631	5,755,312
施設費による収入(－)	CF	12,287,421	6,394,000	3,008,178	3,428,151
修正損益②		△ 65,687,531	△ 74,639,101	△ 70,167,004	△ 70,217,664
寄附金収益(－)	PL	4,168,252	3,600,082	3,757,967	3,668,981
運営費交付金収入(+)	CF	60,874,350	62,228,313	62,582,728	64,101,834
寄付金収入(+)	CF	4,834,680	3,397,667	7,423,855	12,701,943
施設費による収入(+)	CF	12,287,421	6,394,000	3,008,178	3,428,151
修正損益③		8,140,668	△ 6,219,203	△ 910,210	6,345,283

大阪大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		5,103,651	4,789,418	5,527,192	7,166,265
損益外減価償却等相当額(－)	OC	6,619,993	7,265,209	7,673,586	8,570,070
損益外減損損失累計額(－)	OC	0	1,273	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 382,595	△ 825,175	△ 520,807	△ 1,499,536
施設費による収入(+)	CF	3,467,975	3,696,762	2,296,434	1,981,107
修正損益①		2,334,228	2,044,873	670,847	2,076,838
運営費交付金収益(－)	PL	49,210,230	50,388,271	50,060,170	51,848,453
施設費収益(－)	PL	511,668	449,430	180,237	0
資産見返負債戻入(－)	PL	8,099,684	7,597,793	8,165,946	7,773,669
施設費による収入(－)	CF	3,467,975	3,696,762	2,296,434	1,981,107
修正損益②		△ 58,955,329	△ 60,087,383	△ 60,031,940	△ 59,526,391
寄附金収益(－)	PL	4,517,260	4,131,837	3,924,417	3,688,741
運営費交付金収入(+)	CF	50,538,464	52,650,506	53,240,961	55,367,902
寄付金収入(+)	CF	5,400,700	4,499,874	4,403,709	13,406,467
施設費による収入(+)	CF	3,467,975	3,696,762	2,296,434	1,981,107
修正損益③		△ 4,065,450	△ 3,372,078	△ 4,015,253	7,540,344

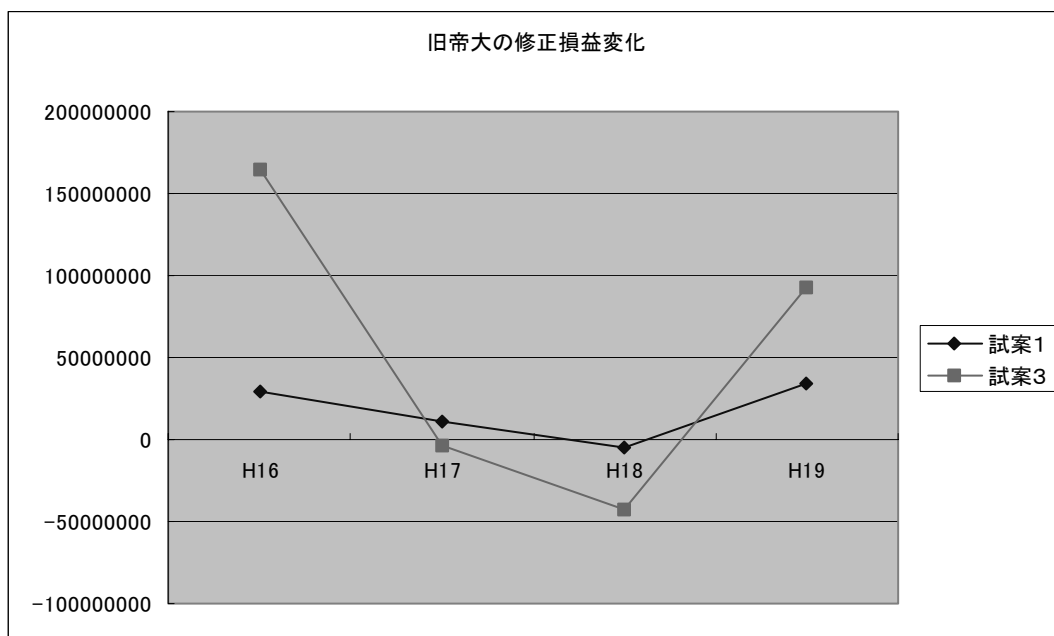
九州大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		2,614,592	2,106,028	2,477,703	6,337,835
損益外減価償却等相当額(－)	OC	5,269,556	5,354,941	4,909,031	3,988,731
損益外減損損失累計額(－)	OC	525,244	629,876	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 421,103	100,126	△ 788,960	△ 1,279,557
施設費による収入(+)	CF	7,863,347	6,855,628	9,921,610	14,199,200
修正損益①		5,104,242	2,876,713	8,279,242	17,827,861
運営費交付金収益(－)	PL	45,795,416	46,676,668	46,661,529	44,486,058
施設費収益(－)	PL	431,347	561,929	415,916	0
資産見返負債戻入(－)	PL	3,819,341	3,410,076	3,390,548	2,784,589
施設費による収入(－)	CF	7,863,347	6,855,628	9,921,610	14,199,200
修正損益②		△ 52,805,209	△ 54,627,588	△ 52,110,361	△ 43,641,986
寄附金収益(－)	PL	2,590,256	2,504,840	2,483,194	2,391,319
運営費交付金収入(+)	CF	46,962,739	50,439,634	51,193,774	48,516,359
寄付金収入(+)	CF	3,007,669	2,360,382	2,375,621	6,676,220
施設費による収入(+)	CF	7,863,347	6,855,628	9,921,610	14,199,200
修正損益③		2,438,290	2,523,216	8,897,450	23,358,474

全大学		H19	H18	H17	H16
基準による当期純損益		77,999,331	68,667,683	65,379,601	110,170,859
損益外減価償却等相当額(－)	OC	130,159,653	147,284,108	163,065,384	175,763,970
損益外減損損失累計額(－)	OC	1,601,264	2,639,973	0	0
引当外退職給付増加見積額(－)	OC	△ 14,854,366	13,957,941	△ 17,019,083	△ 4,476,300
施設費による収入(+)	CF	149,117,468	98,967,055	83,414,214	65,050,059
修正損益①		110,210,248	3,752,716	2,747,514	3,933,248
運営費交付金収益(－)	PL	1,061,409,577	1,064,817,269	1,058,632,954	1,087,108,129
施設費収益(－)	PL	18,068,383	20,685,121	8,415,334	0
資産見返負債戻入(－)	PL	80,896,980	79,346,771	83,766,171	83,261,321
施設費による収入(－)	CF	149,117,468	98,967,055	83,414,214	65,050,059
修正損益②		△ 1,199,282,160	△ 1,260,063,500	△ 1,231,481,159	△ 1,231,486,261
寄附金収益(－)	PL	60,807,986	56,445,907	52,944,134	51,422,759
運営費交付金収入(+)	CF	1,110,192,986	1,127,804,246	1,130,248,155	1,151,769,247
寄付金収入(+)	CF	77,419,622	66,425,181	67,324,605	159,944,351
施設費による収入(+)	CF	149,117,468	98,967,055	83,414,214	65,050,059
修正損益③		76,639,930	△ 23,312,925	△ 3,438,319	93,854,637

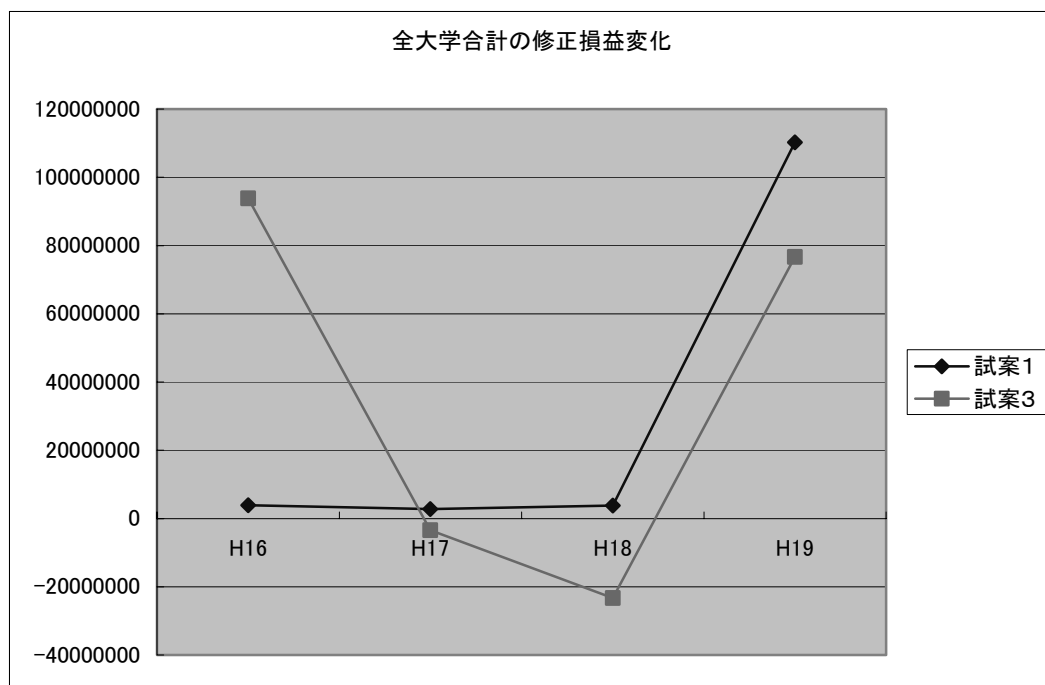
※国立大学財務・経営センター 国立大学法人財務分析研究会編『20年度版 国立大学の財務』の財務データを基に著者が一部修正し作成

上述の議論を基に、国立大学法人が企業会計に近い立場に立って作成した修正純損益情報がいかなる意味を持つのかについて検討を加える。その中でもパターン②で示した修正損益情報は、企業会計上説明が不可能なわけではないが、国立大学法人の収益の中で大きな割合を占める運営費交付金等に関する記録が損益計算書上に示されないため情報価値を著しく下げることになる。残る修正損益計算のうち、現行のルールに近い修正損益①と企業が用いる会計における収益認識の考え方に近い修正損益③の比較については、会計理論の立場からのみでその優劣を付けることはできない。会計情報の有用性は、会計情報を作成する目的と照らし合わせて議論される必要があるためである。基準にもあるように国立大学が財務諸表を作成する目的は、国民への説明責任と業績評価に資する情報を提供することにある。特に業績評価に資する情報を提供するというところに重きを置いた場合に各期に計算された情報が将来の資源配分等の意思決定にどれだけ有用であるかという検討を行える。その場合には、損益計算書に示される当期純損益がどれだけ変動しているかに注目できる。多くの場合、国立大学法人は企業に比べて毎期の活動の実態に大きな変化が無いと考えられる¹²。そのような前提に立つならば、活動の実態を示した平準化された損益情報が将来の資源の配分等の意思決定を行うのに有用であり予測価値の高い情報が業績評価に資する情報として適していると言える。図表4では、旧帝大グループの修正損益の計算結果の年度ごとの変動を示している。また、図表5では国立大学法人全体合計の修正損益計算の年度ごとの変動を示している。

図表4



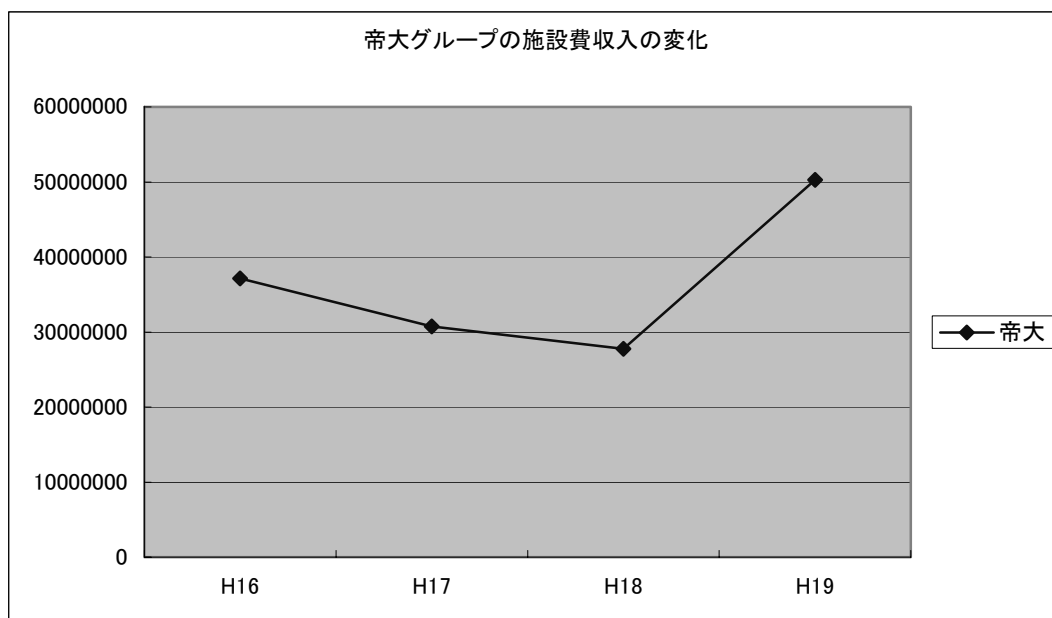
図表 5



2つの図表が示しているように、試案3は、試案1よりも年度により大きく損益の計算結果が変動していることがグラフから分かる。平成16年度の数値については、法人化初年度であり多くの特殊要因を含んでいるため単純な経年変化を行うことはできないが、平成17年度から平成19年度までの変化を比べてみても試案3は試案1よりも大きく変動していると言える。特に帝大グループの試案3における変動の大きさについては、施設費収入の変動を示した図表6が示しているように施設費収入を収益と見なして認識した結果もたらした変化が大きな要因となっていることがわかる。

通常、企業会計においては固定資産の購入時に費用やそれに伴う財源を収益として認識することを行わない。すなわち、固定資産の購入時には費用、収益に直接影響を与えない事になる。一方国立大学の場合には、施設費収入という形で財源措置をされた後に資産の購入を行う。そのため企業会計の場合と同様に補助金の収入を収益として記録した場合には、本来ならば損益計算に影響を与えないはずの事象について収益が認識されることになりその結果、実態に即していない変動の大きい情報が作成されることになる。

図表 6



情報の変動が大きいことは、将来の予測値の分散が大きいことを示すことになり予測価値が少なくなることを示している。企業会計により近い形での情報を作成したと考えた場合に、業績評価に資する情報として考えるならば、平準化された損益情報が計算される試案1による損益情報が目的適合的であるといえる。

6 むすびにかえて

本稿においては、国立大学法人が用いている会計と企業が用いている会計の異同について検討を行った。

費用の点については、業務を執行するのに要したフルコストを計上することが会計の目的から考えても重要であるといえる。企業が用いている会計の場合には、各期に発生した費用を全額、損益計算書上で認識しているのに対して国立大学法人の会計では、コストの一部を損益計算書ではなく、実施コスト計算書に計上している。情報価値の観点からすれば、損益計算書上にコストの一部が計上されないとしても情報価値を損なうことにはならないが企業会計の立場からすれば、会計上認識可能なコストの一部が業務実施コスト計算書に計上されることを積極的に説明することはできないという点を指摘した。

一方で、国立大学法人の財源の多くを占める運営費交付金をはじめとする非交換取引による収益認識については、国立大学法人が用いている会計の中で示されている認識基準が企業会計の立場に立ったとしても必ずしも否定されないことを指摘した。すなわち、企業会計の考え方をリジットに

当てはめたとしても非交換取引収益の認識については、即時認識、繰延認識、資本直入といった方法が考えられ、いずれの方法により収益の認識を行うかは、会計の目的やいかなる会計主体論を採るかに依存するためである。

第5節においては、それらの検討を踏まえて、基準に基づき作成、公表されている財務諸表を加工し、より企業会計の立場に近づけた修正損益計算を行った。その結果、現行の会計基準に近い繰延認識を行う修正損益の方が企業が用いている会計に近い即時認識の場合よりも、平準化された数値が導かれるために業績評価により有用な予測価値が高い情報が作成される点を指摘した。企業が用いている会計との相違としてしばしば指摘される収益の繰延認識であるが、貨幣資本の増減を利益として計算することを目的としていない会計が行われる必要がある点や、平準化された損益を示しより国立大学法人の運営の実態に近い数値が示されると言う点からすれば、必ずしも否定される点では無いことを整理した。

国立大学法人の会計の目的である国民に対する説明責任という考え方に立てば、以下の点を指摘できる。国から提供された資源はその役割である業務の進行が行われるまでは将来の義務である負債として認識され、業務の進行により費用と同額の必要な部分だけが拘束を解かれて収益として認識される現行の基準の認識基準はアカウンタビリティの充足の概念からも会計の目的と整合しているといえる。

国立大学法人の会計に限らず、会計基準により示される会計情報としていかなる情報が作成されるかは、会計の目的に大きく依存している。国立大学法人の会計について検討すべき課題は、企業会計との異質性よりも説明責任の充足のための情報と業績評価に資する情報を提供するという時にコンフリクトを起こす可能性のある2つの目的を掲げているために、提供すべき情報の意味やその情報の用途が整理されていない点にあると言える。

※ 本稿を執筆するにあたっては、国立大学財務・経営センター研究部の先生方から多くの助言をいただいた。しかしながら本稿は、国立大学財務・経営センターの見解を示すものではなくありうべき誤謬等の責めはすべて筆者に帰するものである点を付記する。

注

- 1 本稿においては営利企業が採っている会計を企業会計とし、国立大学法人会計基準や独立行政法人会計基準が採っている企業会計に修正を加えた会計を企業会計方式とする。
- 2 現在、各国立大学法人は、企業会計方式に基づく基準により作成、開示される財務諸表の他に収支ベースによる予算・決算対比の資料を作成している。この点については説明責任の達成を示すという意味合いを有していることに加え、法人の内部の管理者は実際の運営においてこの収支ベースの情報を主たる会計情報として用いている現状が見受けられる。
- 3 企業会計においては、一般に収益は、活動の成果として見なされる。すなわち、貨幣資本の増加がもたらされたと考える。そのため、その認識においては実現概念が重要になる。
- 4 営利組織と非営利組織を区分するメルクマールのひとつに持分権者の存在の有無が用いられる。このため、非営利組織である国立大学法人には持分権者としての株主に相当する出資者が存在しないのは当然である。

- 5 収益を獲得するための財の費消分について費用と損失を分けて説明が行われることがある。この場合にも損失は、損益計算において費用と異なる性質を持っているとは言えず利益の消極要素あるいは収益獲得のための費消分と理解される。費用と損失の異同については、その経常性や収益との個別的な対応がメルクマールとして挙げられる（飯野 11-5）が費用と損失を概念上区分することはできても損益計算の中で両者を明確に区分することはできずまた大きな意味を持たないと言える。
- 6 基準の注解6では、資本取引・損益取引の区分の必要性について、意思決定が国立大学法人の内部で完結するものに限って損益取引に含めるとしている。企業会計における損益取引と資本取引の区分の意味は、利益計算における資本維持を問題としているために、国立大学法人の会計と企業の会計においては、用語の意味するところが異なっている。
- 7 借入金による現金の増加のような中性項目を除く。
- 8 同種の指摘は、国立大学法人会計基準がその参考にした独立行政法人会計基準に対しても行われている。収益の認識のタイミングが企業会計の場合と異なり費用の認識と密接に結び付けられているという点で2つの会計基準の性格は類似していると思われる。
- 9 現在、我が国の会計基準がその拠り所としているASBJが公表した「討議資料 財務会計の概念フレームワーク」においては、収益の認識基準としてリスクからの解放という概念が用いられている。しかしながら、その内容は従来、用いられてきた実現概念と同質であると考えることが出来る。そのため本稿においては、企業が用いている収益の認識基準について実現という概念を用いて説明を行う。
- 10 非償却資産の購入については、中期計画外の内容も含まれるためすべての固定資産の購入について、資本剰余金への振替が行われる訳ではない。
- 11 引当外退職給付増加見積額については、将来的に財源措置が約束されている承継職員分の退職給付債務の取扱いである。そのために、財源措置が行われる部分をさらに費用として計上することには議論の余地があるが、本稿においては、より企業会計に近い立場で計算を行った場合に計上すべきフルコストの把握を重視している。そのため、引当外退職給付増加見積額も国立大学法人が1年間活動を行った結果生じたコスト（将来に支払う負債の現在価値の当期発生分）と考えフルコストの一部として把握することが望ましいと考えた。
実施コスト計算書上で退職給付増加見積額がマイナスになっていることは、すでに退職給付債務について引当が行われておりそれを越える部分をコストからマイナスすることを示している。
- 12 学部の新設や統廃合、募集人数の変更等が行われ大学運営の実態が大きく変化する場合もあるが一大学法人でそのようなことが頻繁に行われることは通常考えられず、活動の実態が年度ごとに大きく変化していることは考えにくい。

参考文献

- Anthony, R.N., FASB(1978) Research Report, Financial Accounting in Nonbusiness Organizations: An exploratory Study of Conceptual Issues, FASB
- ASBJ (2006) 「討議資料 財務会計の概念フレームワーク第2版」
- 飯野利夫 (1993) 『財務会計論 三訂版』 同文館
- 岩田巖 (1998) 『利潤計算原理 第21版』 同文館
- 国立大学財務・経営センター国立大学法人財務分析研究会編 (2009) 『平成20年度版 国立大学の財務』
- 山本清 (2008) 「財務にみる法人化後の大学行動」『大学財務経営研究』第5号pp. 3-14 2008年6月

中国における高等教育機関の 研究費配分に関する実証研究

劉 文 君

目 次

1. はじめに
2. 研究費配分・調達システムとその特性
3. 研究費における大学間の格差の拡大
4. 研究費とアウトプットとの関連
5. まとめと政策的含意

中国における高等教育機関の 研究費配分に関する実証研究

劉 文 君*

An Empirical Study on Distribution of Research Expense
in Chinese Higher Education

Wenjun Liu

With the massive progress of higher education in China, the higher education system became more differentiated and hierarchical, and distribution of research expense in higher education is concentrated in a few universities. This paper summarizes the present system of research funds, and then focuses on its pattern of distribution among the universities. Furthermore, the relationship between the funding and research output is verified, followed by a discussion on the efficiency of the present system.

1. はじめに

高等教育の在学者の拡大による政府財政の窮迫、および高等教育のグローバル化による国際的な競争の激化によって、先進諸国と発展途上国を問わず、高等教育機関の科学研究費への政府補助金の集中化・選択化、競争資金の拡大、及び民間資金の導入などの潮流が見られる。中国は固有の背景の下で、このような趨勢がより顕著にあらわれている。

1990年代末から、中国の高等教育はすさまじい勢いで拡大してきた。1998年から2006年の8年間に、高等教育粗就学率は9.8%から22%へと、急速に「エリート段階」から「大衆化段階」への移行を遂げた。高等教育の在学者規模も341万人から1,739万人へと、5倍以上に拡大した。政府の高等教育への財政支出能力と高等教育の急速な拡大による財政需要の急増との間に大きなギャップが生じた。また、急速な経済成長の達成によって、高等教育の高度化と多様化も求められている¹。

このような背景の下で、中国の高等教育のシステムの機能分化は急展開してきた。1995年に実施された「211プロジェクト」と1999年に実施された「985プロジェクト」に象徴される重点大学政策の実施によって、4年制大学の間に教育型の非重点大学と研究型の重点大学、また重点大学の中で、世界一流大学を目指す頂点に立つ、少数の大学を重点中の重点として分化した。高等教育のシステ

* 東京大学大学総合教育研究センター特任研究員

ムのピラミッド化にともない、高等教育ファンディング構造も大きく変化してきた²。

これは研究費に端的に現われている。2007年に、「211プロジェクト」に認定された100余りの大学と「985プロジェクト」に認定された30数校は、高等教育機関総数のわずか6%、2%を占めているが、それぞれ国家重点学科の85%と67%、研究費の70%と67%を占めるようになってきている。また、プロジェクトへの財政的投入も大幅に増えている、1995年に始まった「211プロジェクト」に関しては、政府補助金は、第一期27.55億元、第二期60億元余り、第三期はさらに100億元と伸びた。

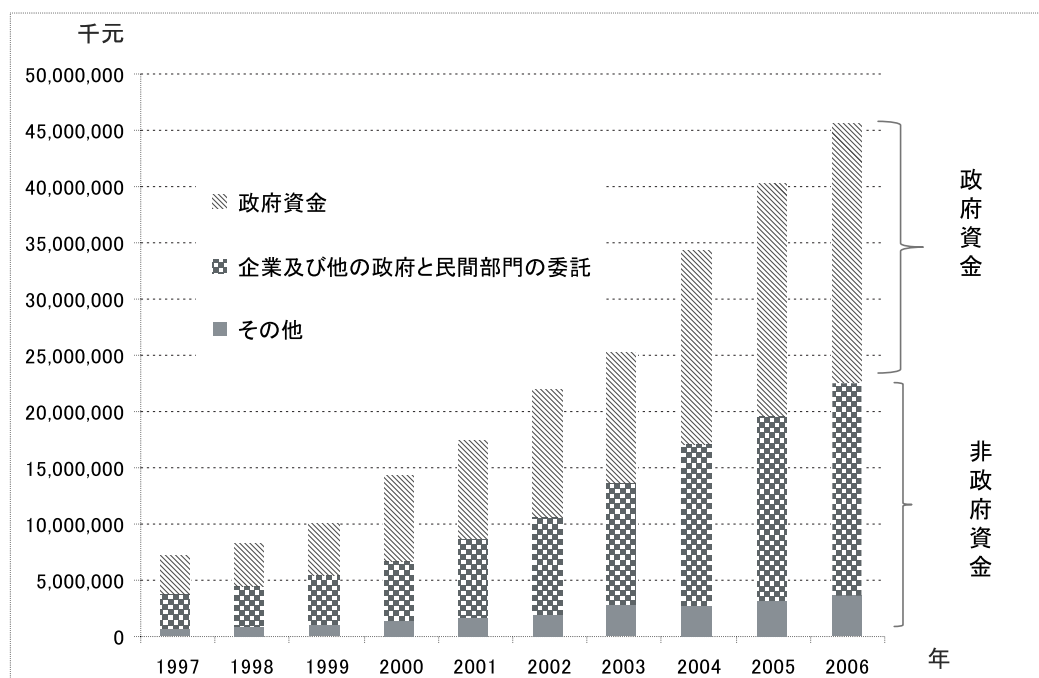
このような政府補助金、研究経費の高度集中化に一層拍車をかけたのは、中国における高等教育の市場化である。中国の高等教育の急速な拡大は市場化に支えられていると言っても過言ではない。高等教育の急速な拡大への政府投資の不足に対して、国・公立セクターは1989年から授業料徴収制度を全面的に実施し、高等教育セクターの収入に占める授業料のシェアは大幅に上昇した。また、大学の収容力の拡大に必要とされる大量の施設設備の建設資金の大部分は、銀行からの借入金で賄い、1999年から2005年までの間に、その総額は2,000億~2,500億元に達している³。いわゆる、高等教育における教育市場と資本市場の形成、およびそれへの依存度が拡大している。研究の側面においても、競争的なプロジェクト研究費補助金は大きく拡大し、研究費の調達が多元化するようになってきている。同時に研究達成への競争が制度化され、それに個人的な経済的インセンティブと関連付けている。このようにいわゆる、研究の市場化も進行している。

上述したような研究費配分における高度の集中化と研究費調達の市場化は、どのような効果をもたらしたか、またどういう問題を生じているのかについて、まだ十分な関心が払われ、議論されていないのが現状である。本論文は、上述の背景に基づいて形成されている研究費配分・調達システムとその特徴を整理した上で、研究費における大学間の格差に焦点を当てて、分析を行い、さらに、研究費とそのアウトプットとの関連について検証を試みる。最後に政策的なインプリケーションを述べる。

2. 研究費配分・調達システムとその特性

中国における全高等教育機関を対象とする研究費は大きく、「科学技術経費」と「人文・社会科学研究と発展経費」という自然科学系と人文・社会系の二種類の研究経費に分けられている。図1と図2に示すように、総額からみれば、前者が後者より圧倒的に多い、だが後者の増加のスピードがやや速いため、人文・社会科学研究と発展経費と科学技術経費との倍率は、1997年の27倍から2006年の13倍までに縮小した。両者の資金の構成源から見れば、科学技術経費の場合は企業委託などの非政府資金総額の約50%を占めている。これに対して、人文・社会科学研究と発展経費に占める政府資金の割合の方が高い、しかも非政府資金の中に金融機関からのローン、大学自らの調達、外国からの資金も含まれている。

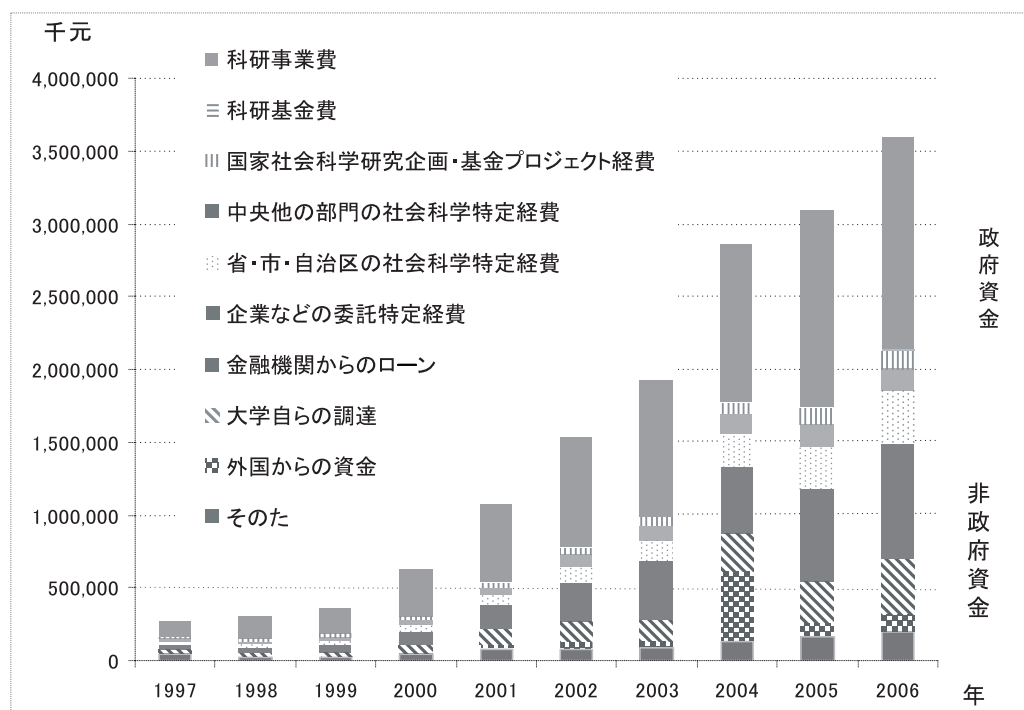
図1 科学技術経費の推移（1997～2006年）



データ出所：『中国教育統計年鑑』各年度版。

また、図2の人文・社会科学研究と発展経費の構成から分かるように、政府資金の中に、科研事業費、科研基金費、国家社会科学研究企画・基金プロジェクト経費、中央他の部門の社会科学特定経費、省・市・自治区の社会科学特定経費が含まれている。その中で、科研事業費はプロジェクトと関連付けず、非競争的研究補助金である。日本の科学研究費補助金と名称は似ているが、性格が異なることに注意が必要である。その他のプロジェクト、あるいは特定経費は、専門家の評価・審査に基づく競争的研究補助金である。政府資金の中の競争的補助金と競争的非政府資金を合わせれば、競争的資金は過半数を占めている。科学技術経費の場合は非政府資金がより多いために、総研究費に占める競争的補助金の割合がより大きい。

図2 人文・社会科学研究と発展経費の推移（1997～2006年）



データ出所：『中国教育統計年鑑』各年度版。

上述の全高等教育機関を対象とする研究費のほか、また「211プロジェクト」、「985プロジェクト」のような大型プロジェクトによる政府の研究補助費がある。これら政府から指定される特定の大学に対する補助である、これによる研究費の具体的な使い方は、指定された大学側が定める。これらの研究補助金は「準競争的」と言えよう。

中国の競争的研究費の一つの大きな特徴は、こうした研究資金の一部が個々の大学教員の収入に直接つながっていることである。プロジェクト、あるいは外国との共同研究プロジェクトを獲得できるかどうかは、単に資金の一部が直接収入となるだけではなく、また研究水準を評価する、あるいは准教授、教授への昇進の一つの要件となっている大学も少なくない。このような短期的、長期的な経済的インセンティブを含んでいるために、政府資金、民間資金、国内資金、外国資金を問わず、研究資金の獲得を目指して熾烈な競争が行われている。これは、研究成果の捏造、研究履歴・偽造、プロジェクトの授与に決定権を持つ者への賄賂などの不正行為を生み出した⁴。

また競争的研究費の使用に関して、大学側あるいは研究者個人は大きな自主権をもっている。たとえば、「211プロジェクト」、「985プロジェクト」の巨大な資金の使い道はさまざまである、主に一流学科の育成するために重点学科の教育・研究に投資する、キャンパスの建設に資金を投入する、教職員の生活環境・収入条件を改善するなどがある⁵。ある大学の場合は、資金は「985プロジェクト」第一期に受けた18億のほぼ三分の一を教員の手当てに充て、教員の収入は何倍にも増えた⁶。

また、競争的研究資金の使用に関する監督措置が不完全のために、この濫用と浪費も多発している。研究費で私車、マイホームを買うことも度々マスコミに報じられた⁷。

しかし、このような研究費の配分・調達の特性によってもたらされた結果は、なにより大きな問題は高等教育機関の間の格差の拡大である。

3. 研究費における大学間の格差の拡大

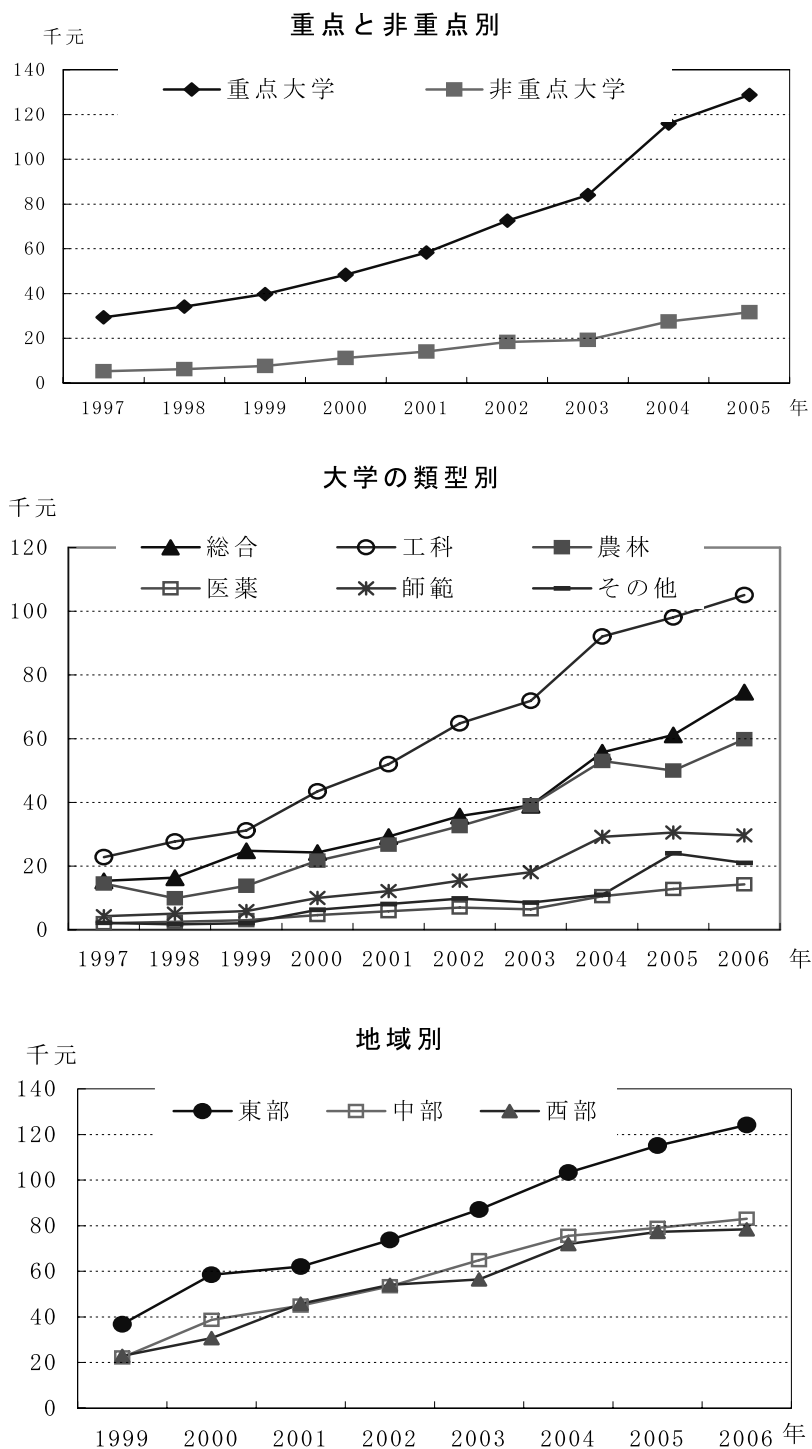
この点について、ここで科学技術経費に関連するデータを用いて、大学間の格差を分析する。前述したように、中国の全大学を対象とする研究費は、科学技術経費と人文・社会科学研究と発展経費に分けている。科学技術経費の方が圧倒的に多い、研究費総額に占める割合は2000年までに約96%に達し、その以降も93%までに保っている。科学技術経費は政府資金と非政府資金があり、競争的と非競争的資金に分けられるが、競争的資金が総額の半分以上を占め、競争的性格が強い。「211プロジェクト」と「985プロジェクト」による研究費が含まれていない。

図3は、高等教育大拡大大期における四年制大学の重点と非重点別、大学類型別、地域別の教員と研究者一人当たりの科学技術研究費の推移を示している。

まず、重点と非重点別で見てみる。重点大学は主に教育部あるいは他の中央部局に所管されている大学を指している。「211プロジェクト」と「985プロジェクト」に指定された大学はほぼ重点大学に含まれている。非重点大学は省・直轄市・自治区（行政的に日本の府・県に当たる）に属す大学である。2005年に重点大学は104校で、非重点大学は597校である。重点大学と非重点大学の格差は図から一目瞭然である。

また、一人当たり科学技術経費を総合大学、工科、農林などの類型別で見てみると、工科大学と総合大学、農林大学のそれが圧倒的に高いことが分かる。これは学科の特徴によるものの、これらの類型の大学の多数は重点大学であることにも関わっている。さらに地域別で見てみれば、経済発展の先進地域であるの東部は中部と西部との開きは目立つ。これは、地域の経済発展水準に影響されていると同時に、重点大学の多数は東部に立地していることにも関連している。

図3 一人当たり科学技術経費の変化



データ出所:『中国教育統計年鑑』各年度版により算出。

表 1 一人当たり科学技術経費の変動係数

	重点と非重点	大学類型別	地域別
1997	1.44	1.30	
1998	1.45	1.16	
1999	1.47	1.21	4.07
2000	1.60	1.37	3.64
2001	1.64	1.40	6.46
2002	1.68	1.39	6.41
2003	1.60	1.35	5.40
2004	1.62	1.46	5.98
2005	1.65	1.63	5.19
2006		1.57	4.63

データ出所：『中国教育統計年鑑』各年度版により算出

また、表 1 に示すように、一人当たり科学技術経費の変動係数に関して、重点大学と非重点大学、大学類型別、地域別で、2000年以降の各年の変動係数はいずれもその以前の数値より大きい。すなわち、それらの格差は2000年以降により拡大したことが分かる。

この結果から、重点大学政策によって重点大学と非重点大学の科学技術経費の格差をもたらしたことが確認され、また重点大学の多数は総合大学、工科大学であり、東部に立地しているために、大学類型別、地域別の格差の拡大に関連していることが考えられる。しかし、このような重点大学と非重点大学の格差は、大学に対する政府の研究補助金の重点化、集中化政策のほかに研究費調達の商品化もその一因となっている。2006年の重点大学と非重点大学の研究費総額に占める企業などの委託経費の割合は42.8%、39.1%となっている。すなわち、重点大学は市場的な性格が強い企業などの委託経費の割合は非重点大学より高いわけである。

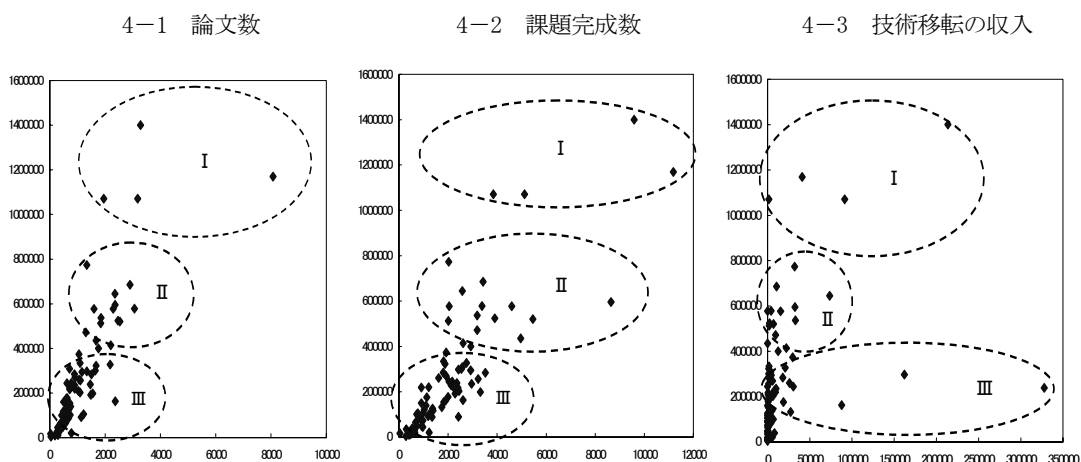
ここで留意すべきところは、前述したように、ここで用いられる一人当たり科学技術経費には「211プロジェクト」と「985プロジェクト」による研究費が含まれていない。この二つの大型プロジェクトによる研究費を含めれば、重点大学と非重点大学の格差がより大きくなる。「211プロジェクト」と「985プロジェクト」経費の用途に関して大学側によってさまざまであるために、その二つのプロジェクトによる研究費を含むデータは未だ整備されていない。この点で、重点大学と非重点大学の格差を分析する際に、ひとつの制約になっている。

4. 研究費とアウトプットとの関連

上述したように、高等教育における重点化政策、研究費配分の集中化・選択化の主な目的は、高等教育研究の効率化と卓越化である。このような目的の達成度を検証するために、科学技術経費とそのアウトプットとの関連について分析する必要がある。ここで2005年の78校の理工学科を有する重点大学について分析を行う。しかし、重点大学でも、すべて「211プロジェクト」校に入ったわけ

ではない、また「985プロジェクト」校として認定された大学は半分未満である。しかも二つの大型プロジェクトに指定された大学の間にも、プロジェクトによる政府補助金は大きな格差がある⁸。したがって、科学技術経費にこの二つの大型プロジェクトによる研究費が含まれていないことによる制約は、ここでの分析にも生じる。ここでこれらの点をあらかじめ説明しておく必要がある。

図4 重点大学科研費（千元）とアウトプットとの関連

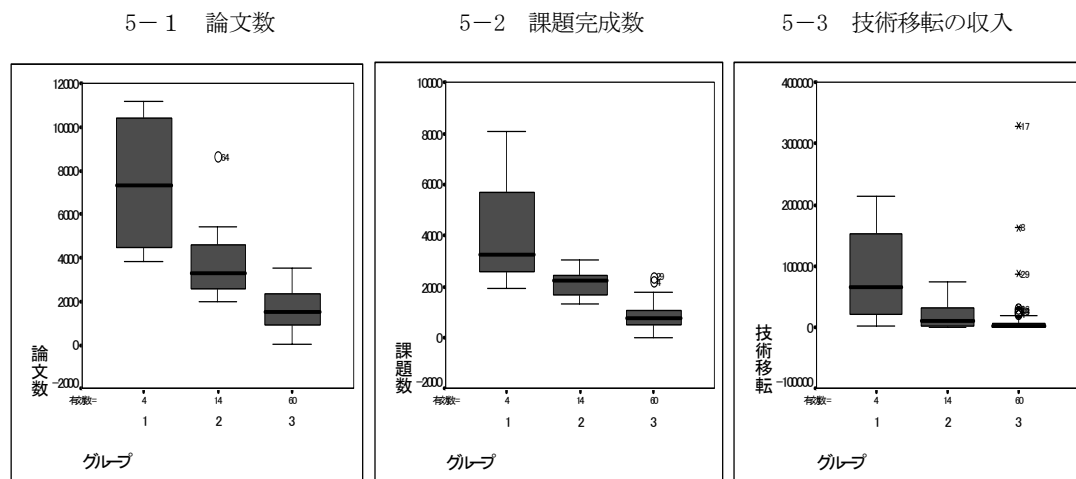


データ出所：中国教育部資料による。

図4は機関別の研究費と論文数（図4-1）・課題完成数（図4-2）・技術移転の収入（図4-3）とのそれぞれのプロットを示している。研究費と論文数、課題完成数と有意なプラスの相関が見られるが、技術移転の収入とは有意な相関関係が見られない。

また、科研費の多少によって三つのグループを分けて見てみると、さらに論文数、課題数、技術移転の生産について、それぞれが特徴を持っていることがわかる。この点をより明示しているのは図5である。

図5 重点大学グループ別のアウトプット



データ出所：図4と同じ。

グループ別でみれば、研究費の規模に対応して、論文数、課題数、技術移転の収入の平均値の高さは第Ⅰ、第Ⅱ、第Ⅲの順となっている。しかし、各グループの中で開きがあり、とくに研究費規模が最も大きい第Ⅰグループの中でばらつきがより大きい。また、技術移転の収入については、研究費規模が最も小さい第Ⅲのグループの中で、高い成果を示したケースもある。科研費とアウトプットとの間のズレが見られる。

5. まとめと政策的含意

上述した分析から、中国における高等教育機関の研究費配分について、大学機関全体の中で、重点大学と非重点大学、学校類型別、地域別の大学間の格差が拡大していることが明らかである。また重点大学の中でも大きな開きが見られた。さらに重点大学の科研費はかならずしもそのアウトプットと対応せず、学校類型別と地域別の要因とも関わっていると考えられる。このような結果について以下の二つの視点から見る必要がある。

第1に、効率性の視点からみれば、重点的に研究費配分は必ずしもより多く、水準の高い研究結果と対応するものではないという問題がある。まず、重点大学の選出については、学術レベルのほかに政治的要因が大きく存在している。また、研究者にも限界生産力が存在するために、過不足と同じく、少数の研究者への研究費の集中が大きな圧力を与え、研究成果の捏造や科研費の浪費などのマイナスな効果が生じる可能性もある。さらに、研究者教員へのインセンティブとの結び付くことが過度の競争からさまざまな歪みをもたらす。

第2に、公平性の観点から見れば、重点的に研究費配分は大学間の格差をさらに拡大している。とくに少数の重点大学への集中的な研究費配分は、大学の多数を占める非重点大学の研究費を低い

水準に抑え、地方大学の研究力に大きく削減する結果を結びだす。また、研究者個人の研究費および経済収入における格差をもたらすことも避けられない。

このように、重点大学政策による高等教育ファンディングと科研費配分の大学間の格差が拡大する中で、その配分基準について効率性と公平性の視点から検討することが重要な課題となっている。

注

- 1 劉文君 2006, 「中国の高等教育の量的拡大と構造転換」金子元久編『市場化志向改革下の中国高等教育改革の動向』東京大学大学総合教育研究センター, 75-92頁, を参照。
- 2 劉文君 2007, 「中国における高等教育システムの分化と資金配分構造の転換」『大学財務経営研究』第4号, 151-167頁。
- 3 任剑涛「高校扩招: 大跃进必然大欠债」『南方都市报』2007年1月8日。
- 4 「人大代表张钟宁呼吁: 科研论文应与奖金脱钩」『北京晨报』2005年03月10日。
- 5 陳武元 2005, 「中国における大学政策と研究大学の資金調達」『大学財務経営研究』4号, 国立財務・経営センター, 193-220頁。
- 6 陳学飛 2005, 『Working paper Vol.2 中国における世界一流大学の育成に関する政策プロセス分析』, 東京大学大学総合教育研究センター。
- 7 「科研经费乱局何时是尽头」『中国青年报』2007年2月9日。
- 8 同注6

参考文献

- 金子元久 2004, 「大学ファンディングの展望」『IDE 現代の高等教育』No.465 2004年, 11-12号, 民主教育協会, 5-12頁。
- 蔡克勇他 2006, 『転軌時期高等教育投入制度研究』高等教育出版社。
- 陳学飛 2005, 『Working paper Vol.2 中国における世界一流大学の育成に関する政策プロセス分析』, 東京大学大学総合教育研究センター。
- 劉文君 2007, 「中国における高等教育システムの分化と資金配分構造の転換」『大学財務経営研究』第4号, 国立財務・経営センター, 151-167頁。
- 劉文君 2007, 「高等教育のマス化と構造変化——日本と中国の比較」『東京大学大学院教育学研究科紀要』47巻, 439-450頁。
- 呂煒 編著, 成瀬龍夫監訳 2007, 『大学財政 世界の経験と中国の選択』東信堂。

アメリカの実質学費

柳 浦 猛

目 次

1. はじめに
2. 定義
3. アメリカの奨学金システム
4. 先行研究
5. データ
6. 分析手法
7. 分析
8. 結論及び日本への示唆
9. 終わりに—アメリカにおける今後の実質学費の流れ

アメリカの実質学費

柳 浦 猛*

Net Price of the U.S. Higher Education

Takeshi Yanagiura

1. はじめに

本稿の目的は、アメリカの大学生が実際に払っている実質学費額を明らかにすることである。アメリカの大学の学費が高いという事実はアメリカ国内のみならず世界一般的に知られていることだが、それでは実際に学生が果たしてどのくらいの額を支払っているかとなると、実はアメリカ国内においてもあまり知られていない。その理由は、各大学の学費のデータが一般公開されていないといった初歩的な情報公開の問題から来ているのではなく、アメリカの複雑な奨学金システムによって平均実質学費の計算を困難にしているということに起因している。日本の場合は、奨学金といってもほぼ貸与奨学金（ローン）に限定される為、実質学費額は一般公開されている学費額と変化はないが、アメリカの学生は、連邦・州・大学からの複数の給与奨学金制度を組み合わせることで学費を工面しているケースが多く、また受給額も学生の学業や家族収入などによって大きく変わるため、それが実質学費の平均値計算を難しくしている。実際、大学のホームページ等で公式発表されている学費を額面通り支払っている学生は実は半分以下であると推測されている（National Center for Education Statistics, 2009）。2009年現在、アメリカ連邦政府による実質学費に関する公式データは2004年度のデータを最後に現在に至るまで発表されていない。州レベルにいたっては、そのようなデータを把握している州政府は数えるほどしか存在しない。

この論文では、実質学費の最新のデータをアメリカ教育省のデータベース、National Postsecondary Student Aid Survey（NPSAS）から得たデータを元に明らかにした。アメリカ連邦政府によって発表された最新の報告書は現在のところ、2003年度のデータを元にしたものであるが、実質学費調査はその後も継続して行われている。最新のデータに基づいた実質学費の報告は未だに連邦政府によって更新されていないが、データ自体はNPSASのインターネット上で公開されているので、そのデータを用いてこの論文では2007-08年度のアメリカの学生の実質学費を明らかにし、日本の国立大学の学費水準との比較を進めていく。

* テネシー州高等教育委員会リサーチ・ディレクター

2. 定義

論を進める前に、ここではまず用語の定義をする。本稿においては、以下の用語を次のように定義する。

表示学費

大学によって公式発表された学費額。いわゆる Sticker Price を指す。

実質学費

学生、もしくはその家族によって実際に支払われた学費額。いわゆる Net Tuition もしくは Net Price を指す。生活費、教科書などにかかる費用は含まれない。ローンは実質学費に含まれる。

奨学金

いわゆるアメリカ英語で言う Student Aid を指す。学生の学費及び高等教育を受けるために必要とする費用の一部もしくは全額を学生の代わりに負担することを目的とした学生・及びその家族以外の第3者からの財政援助。本稿では、奨学金は全ての財政援助を包括的に指す言葉として使用する。

給与型奨学金

学生が返還する必要のない奨学金。いわゆる Grant Aid を指す。

給与型奨学金 –収入ベース

学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に家計の収入が含まれている。いわゆる、Need-based Grant Aid のことを指す。

給与型奨学金 –成績ベース

学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に学業成績が含まれている。いわゆる、Merit-based Grant Aid のことを指す。

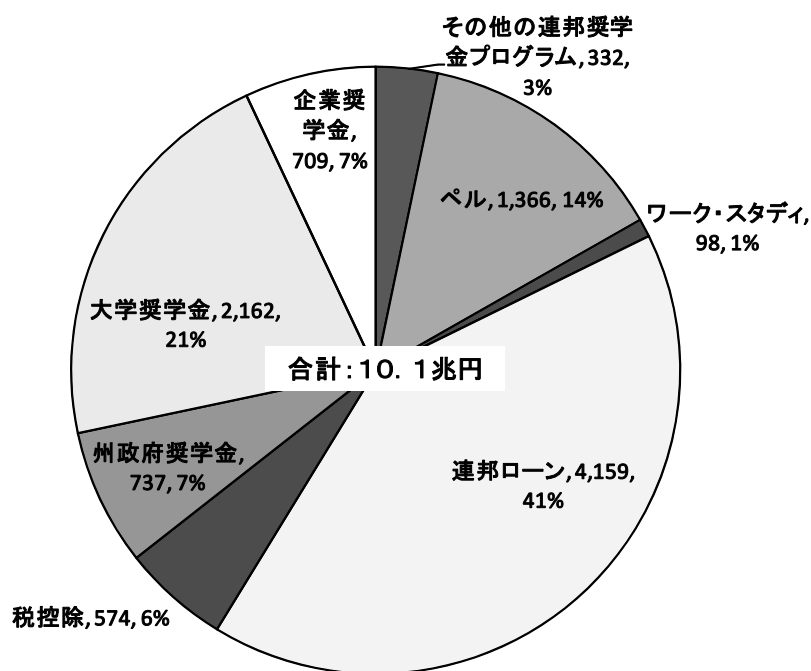
また、米ドルと日本円の返還レートは1米ドル＝95円とした。

3. アメリカの奨学金システム

実質学費を議論するうえで、アメリカの奨学金システムに関する理解は必要不可欠である。日本においては奨学金はほぼローンに限定される一方、アメリカにおいては、奨学金はローンだけでな

く、給与型奨学金や税優遇制度など、様々な制度が存在し、そしてそれらの制度が、連邦・州・大学というチャンネルを通して学生に供給されている。連邦政府だけでも少なくとも20の奨学金プログラムが存在し（The Secretary of Education's Commission on the Future of Higher Education, 2006）、学生はその複雑に入り組んだシステムの中から、複数の奨学金を組み合わせることで実質の学費額を最小化している。ここでは、実際にどのような奨学金オプションが存在するのかを簡潔に紹介していく。図1は2008年度の学部生に対する奨学金援助額を供給源別に示している。奨学金合計総額は10.1兆円にのぼり、その中で最大の割合を占めるのが連邦政府のローンで、約4.1兆円となっている。次いで大きな割合を占めるのが各大学によって運営されている奨学金（約2.1兆円）、そして連邦政府の給付型奨学金であるペル奨学金となっている（約1.3兆円）。アメリカの奨学金供給減は多岐に渡っていることがこの図から読み取れることができる。

図1 学部生に対する供給源別奨学金総額、2008年度（単位：億円）



出所：College Board

また、別の見方として、アメリカの奨学金の種類は大きく分けて、①給与型、②貸与型、③その他の3種類に分類される（CollegeBoard, 2009）。給与型とは返還の必要がない奨学金のことを指し、家計の収入レベルによって給付額が決まる収入ベースの奨学金（Need-based Aid）と、家計の収入を給付条件に含めない奨学金（Non-need-based Aid）に更に分けられる。後者の奨学金はその多くが、学業の成績などを考慮に入れる奨学金であるため、学業ベース奨学金（Merit-based）と同義で使われることもある。②の貸与型の奨学金とは、学生が卒業後給付された額を返還していく、いわ

ゆるローンの事を指す。図1で示された通り、特に連邦政府が運営しているローンが最も一般的に学生に利用されている。また、州政府も全てではないが、アメリカ50州のうち9州がローン制度を保持している（The National Association of of State Student Grant and Aid Programs, 2008）。大学でも独自のローン制度をもっているところもあり、そのシステム利用している学生も少なからず存在する。③のその他の奨学金には、①と②に含まれなかったその他全ての財政援助形態が含まれる。具体例として、学費の支払い額を家計の収入から控除できる税控除システム、大学が学生の成績やその他の状況に応じて表示学費を値下げする学費割り引き制度、また連邦政府がキャンパス内で働く学生の賃金を大学の代わりに払うワーク・スタディ制度などがここには含まれる。アメリカの学生はこれらの様々な奨学金制度を利用して、学費の支払いを行っている。NCE Sの発表したリポートによれば、2008年度において、約51.7%の学部生が何らかの形で平均額4,900米ドル（約46万5千円）の給与奨学金を得ていると報告されている（NCE S, 2009）。

4. 先行研究

アメリカにおいて、実質学費の実態は、その必要性が大きく叫ばれてきた一方で、あまり知られていない状態にあるといえる。政府公認のデータとしては、最近の研究では、アメリカ教育省傘下の教育関係の統計分析を担当する National Center for Education Statistics（NCES）が、2006年に発行したリポートがある（NCES, 2006）。National Postsecondary Student Aid Survey（NPSAS）という全国調査を元に作り上げられたこのリポートでは、年間実質学費のフルタイム学部生の平均額は2004年度時点以下のように報告されている。

州立研究大学	: 3,800米ドル（約36万1千円）
州立大学（非研究型）	: 2,900米ドル（約27万5千円）
コミュニティカレッジ	: 1,200米ドル（約11万4千円）
私立4年制研究大学（非営利）	: 14,000米ドル（約133万円）
私立4年制非研究大学（非営利）	: 8,700米ドル（約82万6千円）
営利私立大学	: 7,800米ドル（約74万1千円）
全米大学合計	: 4,800米ドル（約45万6千円）

しかし、この平均値は州外からの学生も含まれており、州内の学生だけに分析を絞れば州立の大学の平均値はおそらく多少下がると思われるが、この報告書ではそこまで踏み込んだ分析は行っていない。そしてアメリカ教育省によるこの全国レベルの実質学費の公式データはこのリポートを最後に現時点まで更新されていない。

アメリカ教育省以外では、ニューヨークにその本拠を置く CollegeBoard が実質学費の実態の研究を行った。CollegeBoard が2008年に発行した「Trends in College Pricing 2008」によれば、2009年度時

点では、

州立4年制大学	: 2,850米ドル (約27万円)
コミュニティカレッジ	: 100米ドル (約9千500円)
4年制私立大学	: 14,930米ドル (約141万8千円)

と推計している。しかし、CollegeBoard の分析手法はマクロレベルのデータを用いて実質学費を算出したのに対し、教育省はサンプル調査をもとにミクロレベルのデータをもとに実質学費が計算されているというため、単純にこの二つの研究結果を比較することはできない。また、大学種別の分類が二つの研究で異なるという点も、データの比較ができない理由の一つとして数えることができる。

また、CollegeBoard の研究より一歩更に踏み込んだアプローチを試みたのが、Center for College Affordability and Productivity (C A P P) が2008年に発行したリポートである (Gilen 他、2008)。このリポートでは、Integrated Postsecondary Education Data Systems (IPEDS) から得たデータを元に、アメリカ50州の実質学費を大学種別に算出した。このリポートによれば、州立4年制大学 (研究型・非研究型ともに含む) の実質学費は2006年度時点でおおよそ2,500米ドル (約23万7千円)¹、4年制私立大学はおおよそ12,700米ドル (約120万6千円)、コミュニティカレッジは、おおよそ1,000米ドル (約9万5千円) となっている。

一方、州レベルでは、多くの州が実質学費を把握する為のシステムを持ち合わせていないが、いくつかの州が州内の大学を対象にしたリポートを非定期に発表している。例えばミシガン州政府は、2004年に独自で集計したデータを元に、州内の15の州立大学における1986年から2003年までの平均実質学費を発表した (Jen, 2004)。このリポートでは、実質学費は表示学費から連邦、州、そして大学からの給付奨学金を差し引いた額と定義されている。実質学費は、大学ごとの表示学費と総学生数を乗じた額から連邦・州政府及び大学によって供給された給付奨学金を差し引き、その残りの額を各大学の総学生数で割ることによって算出されており、前述した CollegeBoard とほぼ同じアプローチを用いている。そのリポートによれば、2003年度のミシガンの15の州立大学の学士過程の実質学費平均は、3,498米ドル (約33万2千円) であり、実質学費の表示学費に占める割合は平均63%と報告した。その後、データの更新はされていない。

ミネソタ州も実質学費の実態を把握する研究を行っている (Minnesota Office of Higher Education, 2009)。ミネソタ州のデータは、C A P P と同様 I P E D S から得たデータを元に算出された。2007年度におけるミネソタの実質学費は、州立4年制大学: 4,816米ドル (約45万7千円)、4年制私立大学 (非営利): 12,973米ドル (約123万2千円)、そしてコミュニティカレッジは2,625米ドル (約24万9千円) となっている。

また、学生およびその家族が実際に負担している実質学費ではなく、表示学費から差し引かれている割合に焦点を当てている研究もいくつか存在する。そのうちの一つは、National Association of College and University Business Officers (NACUBO) が行ってきた私立大学に焦点を絞った研究であ

る。2009年に発行されたレポートによれば、2007年秋時点で、約80%の学生が何らかの形で大学から奨学金を受け取り、新入生の学費が大学の奨学金によって軽減されている割合は平均39.1%と報告している（NACUBO, 2009）。しかし、この研究においては、大学からの奨学金のみを分析の対象としており、連邦・州政府の奨学金は分析の対象外となっているため、実際に私立大学の学生が負担している実質学費はこのレポートからは明らかにはなっていない。

私立大学のみを対象にした NACUBO の研究に対し、CollegeBoard は、NACUBO と同じアプローチを用いて州立大学を対象にした研究を行った（CollegeBoard, 2006）。このレポートによれば、州立4年制大学では、2005年度時点で学費のディスカウント率の平均は14.7%としている。また、American Association of State Colleges and Universities（AASCU）は、メンバー大学のみを対象に調査を行い、その結果、ディスカウント率は6.4%としている（American Association of State Colleges and Universities, 2007）。しかし、NACUBO のレポート同様、これらの2つ報告書とも政府系の奨学金が含まれていないため、実質学費は明らかにはなっていない。

以上述べてきたように、散発的に行われてきた実質学費の計算だが、以下の表1は過去の研究で明らかになったデータを一つの表にまとめている。

表1：近年のアメリカにおける実質学費（Net Price / Net Tuition）の研究一覧

報告者	データ年	実質学費（円）	セクター	分析単位	データ元
NCES	2003-04	361,000	州立研究大学	国	NPSAS
		275,500	州立非研究型大学	国	
		114,000	コミュニティカレッジ	国	
		1,330,000	私立4年制研究大学（非営利）	国	
		826,500	私立4年制非研究大学（非営利）	国	
		741,000	私立非営利	国	
		456,000	全米大学合計	国	
CollegeBoard	2008-09	270,750	州立4年制大学	国	独自調査
		9,500	コミュニティカレッジ	国	
		1,418,350	4年制私立大学	国	
Center for College Affordability	2005-06	237,500	州立4年制大学	国	IPEDS
		95,000	コミュニティカレッジ	国	
		1,206,500	4年制私立大学	国	
ミシガン州政府	2002-03	332,310	ミシガン州・州立大学平均	州	州データベース
ミネソタ州政府	2006-07	457,520	州立4年制大学	州	IPEDS
		249,375	コミュニティカレッジ	州	
		1,232,435	4年制私立大学	州	

表2：近年のアメリカにおける給付奨学金が表示学費に占める割合（Tuition Discount）の研究一覧
（1米ドル=95円）

報告者	データ年	学費割引率	セクター	分析単位	データ
NACUBO	2007	39%	4年制私立	国	独自調査
CollegeBoard	2005	15%	州立4年制大学	国	独自調査
AASCU	2007	6%	州立4年制大学	メンバーのみ	独自調査

過去の最近の研究を一通り振り返る中で明らかになったことは、アメリカにおける実質学費の研究は二つのアプローチに分類することができる、ということである。一つは、実際に学生が負担している額を算出することを目的にした研究、そしてもう一つは表示学費から奨学金によって差し引かれている割合を明らかにすることを目的にした研究である。前者は主に、Net Price、もしくはNet Tuition という言葉で表現され、後者は Tuition Discount という表現を用いていることが多い。しか

し、Net Price は、学費以外の支払い、例えば生活費や教科書代なども含まれる場合があり、必ずしも Net Price が実質学費を意味しているとは限らないので翻訳の際には注意が必要である。また、これらの研究に使われるデータ元としては、主に I P E D S、N P S A S、そして政府・研究機関が独自で集めたデータなどが中心であるといえる。

それぞれのデータ元には長所・短所がともに存在し、研究対象及び目的によって使用するデータを変える必要がある。例えば N P S A S はマイクロレベルで調査が行われているため、学生の特徴別に実際に学生が支払っている実質価格の全国平均を知るためには最適であるといえるが、州ごとの分析ができないということと、数年に一度しか調査が行われないため、毎年データが更新されないという欠点がある。また、I P E D S は州や大学レベルでの調査ができるという点や毎年データが更新されるという長所があるが、その一方で学生の特質に合わせた調査ができないという短所も介在する。

I P E D S の欠点を理解するためには、I P E D S のデータベースに関する理解が必要となる。まず、実質学費を算出する際に使われるデータは、I P E D S の中の、奨学金調査 (Student Financial Aid Survey) から得ることができる。毎年各大学は奨学金調査のために、以下のデータを提出している。

- フルタイムでかつ学位取得目的のために在籍している学部生数に関して
 - フルタイムでかつ学位取得目的のために在籍している学部生数 (A 1)
 - 州内出身 (A 2)
 - 州外出身 (A 3)
 - 出身地不明 (A 4)
- フルタイムでかつ学位取得目的のために在籍している学部生が受け取っている奨学金に関して
 - 連邦政府からの給付奨学金平均額 (B 1)
 - 連邦政府からの給付奨学金受給者数 (B 2)
 - 州政府からの給付奨学金平均額 (B 3)
 - 州政府からの給付奨学金受給者数 (B 4)
 - 大学からの給付奨学金平均 (B 5)
 - 大学からの給付奨学金受給者数 (B 6)

まずこれらのデータを用いて、各大学の奨学金総額を算出することができる。具体的には、

$$\text{大学の給付奨学金総額 (C 1)} = B 1 \times B 2 + B 3 \times B 4 + B 5 \times B 6$$

次いで、奨学金総額を差し引く前の、学費収入を以下の公式で算出する。

学費収入 (D 1) = 州内出身学生の表示学費 × A 2 + 州外出身学生の表示学費 × A 3 + 出身地不明学生からの奨学金を差し引く前の学費収入²

一人当たり実質学費 (E 1) = (D 1 - C 1) ÷ A 1

この手法の欠点としては、大学の平均値しか算出できないということが挙げられる。従って、例えば州内出身学生に絞った平均実質学費、フルタイムやパートタイム学生平均実質学費などは算出することはできない。また、学生の特質に応じた分析、具体例を挙げれば収入別、人種別、といったような分析も不可能である。また、連邦、州、大学以外の機関から受け取っている奨学金に関して知ることはできない、といったような短所が挙げられる。

この論文においては、国レベルの比較に重点をおいているために、NPSASを用いる。その一番の理由としては、NPSASを用いることによって、州内出身の学生の平均実質学費を知ることができるということがあげられる。州外と州内出身の学生を含めた実質学費平均値は、州外出身の学生の学費レベルが州内の学生の学費と比べて数倍に跳ね上がるため、平均値が中間地よりも大きく高くなるという可能性がある。また、国レベルの比較分析においては、州立大学において大多数を占める州内の学生の平均値を日本の国立大学の学費と比較することが最も重要であるため、データ元はIPEDSではなくNPSASを用いた。

5. データ

本稿で行われる分析は全て、NPSASから得たデータを元に行われた。NPSASは1987年より、NCESによって数年に一度行われてきたインタビュー調査であり、アメリカ全国から学生のサンプルを抽出し、連邦・州政府、大学、また企業などから学生が実際に受けている奨学金額に関する調査を行い、学生もしくはその家族が高等教育に対してどれくらいの額を家計より捻出しているのかを調べることをその目的としている (NPSAS, 2008)。一番最近の調査は2007年秋から08年春にかけて在籍した学生(学部生11万4000人、大学院生1万4千人)を対象にして行われた (NPSAS, 2009)。NPSASの分析結果は、アメリカ教育省のホームページで一般公開されており、誰でもアクセスが可能である。また、NPSASの調査を通して集められたデータは、NCESが構築したData Analysis System (以下DAS) という Graphical User Interface (GUI) を通じて、誰でも間接的に2次使用目的でアクセスすることができる。プライバシー保護のため、個人や大学名を特定するデータを取得することはできないが、それ以外のデータならば、ユーザーはDASを通してクエリをデータベースに送ることによって、NCESが行っていない独自の分析を行うことができる。そして2009年初頭、NCESはDASの簡易バージョンともいえる新たなGUI、QuickStats を公開した (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats>)。QuickStats はDASで行える分析の範囲は広くないが、NPSASに精通していない専門家以外のユーザーを対象に作られたGUIで、基本的なNPSASデータ分析が簡単に行えるようになっている。この論文ではこの QuickStats を用いて、データ分析を行った。

具体的には以下のデータを QuickStats から取得した。

- 2007－08年度大学種別平均表示学費
- 2007－08年度大学種別平均実質学費
- 2003－04年度大学種別平均表示学費
- 2003－04年度大学種別平均実質学費

そしてデータを取得する際、分析の対象となる学生の定義を選択する必要があるのだが、この論文においては、以下の定義を用いた。

州立大学・コミュニティカレッジ

- 大学と同じ州内出身の学生
- フルタイムで学士過程に在籍する学生

私立大学（営利・非営利）

- フルタイムで学士過程に在籍する学生

この学生の定義に関して、これは前述した教育省の2002年に発表されたリポートとほぼ同じ定義を用いているが、このリポートでは、州立大学、コミュニティカレッジは州内出身の学生のみに分析対象を絞った。従って、NCE Sのリポートと本稿のデータの単純比較を行うことはできないということをここで述べておく。また、最新のNPSASの調査は、営利目的の私立大学に通う学生も対象にしているため、より正確な状況把握ができるようになってきている。尚、米ドルは全て円に換算されて表示している。レートは1米ドル＝95円とした。また大学種別に関しては以下のカテゴリーを用いた。

- 州立、2年制以下
- 州立、2年制
- 州立、4年制、非研究型
- 州立、4年制、研究型
- 私立、非営利、2年制
- 私立、非営利、4年制、非研究型
- 私立、非営利、4年制、研究型
- 私立、営利、4年制以下
- 私立、営利、4年制

6. 分析手法

この論文の目的は最初に述べたように、アメリカの学生の実質学費を明らかにすることである。実質学費は学生が実際に学費の支払い目的のために負担した額を指し、生活費や教科書代などは実質学費に含まれない。また、貸与奨学金、いわゆるローンは、その受給額は実質学費に含まれる。その理由としては、ローンは学費の後払いシステムに過ぎず、学生の負担を結果的には軽減していないからである。またこの論文では実質学費を明らかにするとともに、表示学費との関係性も考察していく。具体的に以下の観点からこの論文では分析を行う。

1. 大学種別、表示学費年間平均、2007－08年度
2. 大学種別、実質学費年間平均、2007－08年度
3. 大学種別、ディスカウント率、2007－08年度
4. 大学種別、年間平均表示学費、2003－04年度及び2007－08年度
5. 大学種別、年間平均実質学費、2003－04年度及び2007－08年度
6. 大学種別、表示学費額の上昇率、2003－04年度から2007－08年度
7. 大学種別、実質学費額の上昇率、2003－04年度から2007－08年度
8. 大学種別、実質学費及び表示学費の上昇率比較、2003－04年度から2007－08年度
9. 大学種別、ディスカウント率推移、2003－04年度から2007－08年度

なお、ディスカウント率に関しては、大学種ごとの表示学費平均と実質学費平均値を用いて算出された為に、一人一人の学生にディスカウント率の平均値を表しているわけではない。

7. 分析

7.1. 2007－08年度 大学別学費

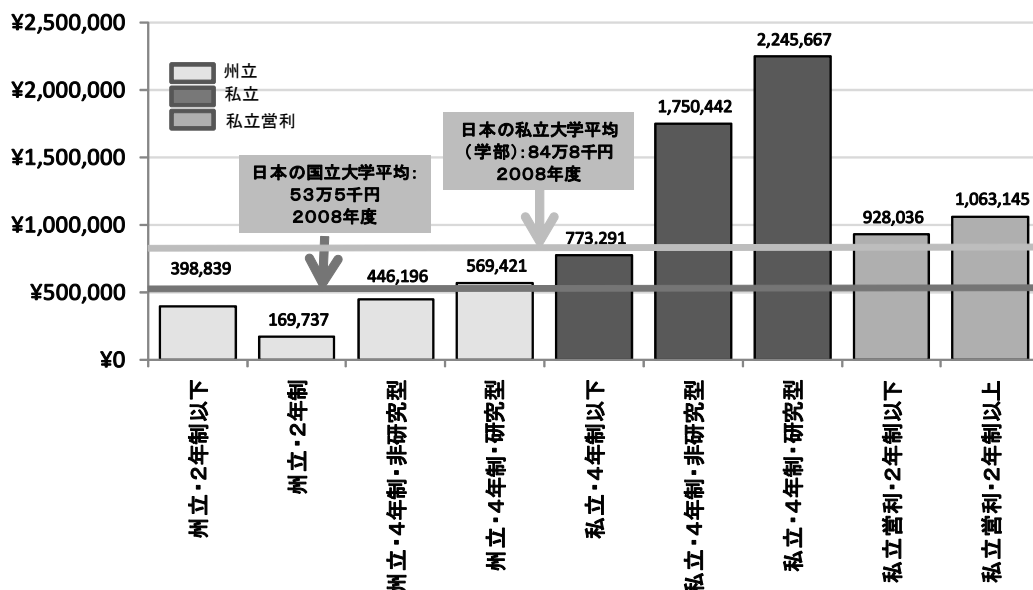
表示学費 (Sticker Price)

図2は、2007－08年度における、公式発表されているアメリカの大学（学部）の年間表示学費平均を示している。この額は大学が毎年ホームページ上に発表する学費額を指し、学生が実際に払っている実質学費をあらわしているわけではない。この図によれば最高平均額は、研究型4年制私立大学の224万円、そして最低額は州立2年制（いわゆるコミュニティカレッジ）の16万円と、大学種類別によって大きな差があることがこの図から見て取ることができる。また一般的に州立が私立と比べても低いレベルで学費が設定されていることがわかる。

図2は日本の学費水準も示しているが、日本の国立大学の平均が2008年度で、53万5千円であり、アメリカの研究型州立大学ほぼ同じ水準にあることがわかる。一方、日本の私立大学（4年制）は2008年度で84万8千円と、アメリカ4年制以下の私立大学の水準とほぼ同じレベルに位置し、アメリ

カの4年制大学の学費水準を大きく下回っていることがわかる。

図2：2007-08年度、大学種別、表示学費年間平均、アメリカ（1ドル=95円）、
フルタイム学生（学部レベル）



注：州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。日本の学費は授業料のみ、入学金や施設設備費、入試検定料などは含まない。

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08), 文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学科及び検定料の調査結果について」
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータは QuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

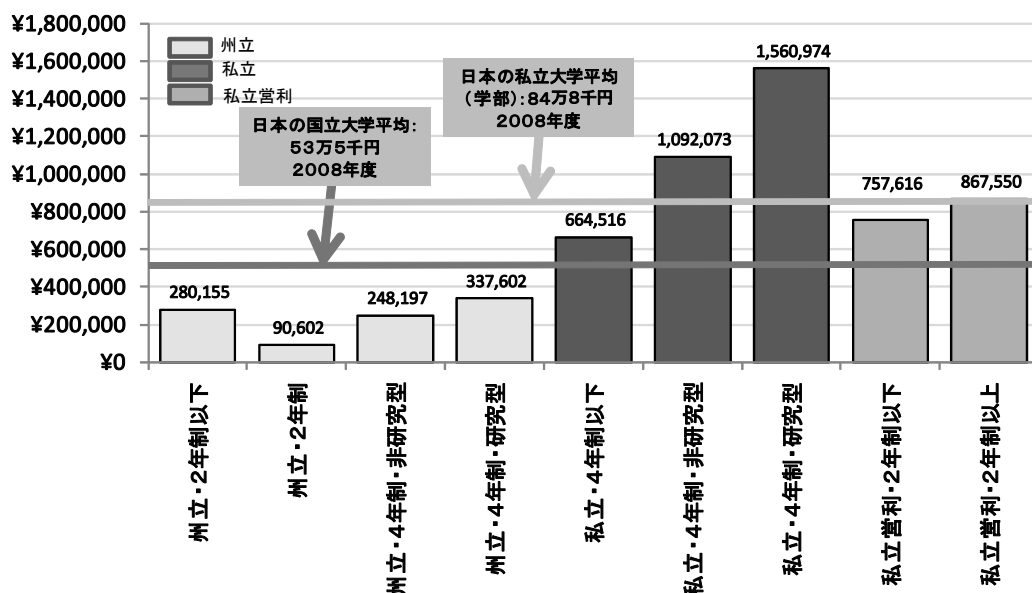
実質学費 (Net Tuition)

次の図3は大学が公式発表している学費に対して、学生が実際に払っている額、いわゆる実質学費の年間平均を大学種別に表した図である。ローンはここでは奨学金としては換算されず、実質学費の一部として扱われている。生活費、教科書代等は分析の対象外とした。一番支払い額が低いのは州立・2年制大学、いわゆるコミュニティカレッジの約9万円となっている。一方、一番高い額を示している大学は研究型私立の約156万円となっており、大学別によって実質学費に幅広い差があることが見て取れる。しかし、図2と図3を対比すると、図2で表示された平均表示学費額を、どの大学も下回っていることがわかる。

日本の国立大学とアメリカの州立大学を比較したとき、日本の国立大学の平均学費は、アメリカの州立のどの大学よりも高い水準に設置されていることがわかる。アメリカの研究型州立大学の平均実質学費は33万7千円で、日本の国立大学より約20万円低い。一方私立大学は日本は84万円であるのに対し、4年制研究型私立大学は約156万円、非研究型私立大学は109万円となっており、日本の

私立大学の方が低いレベルに設定されていることがわかる。

図3：2007-08年度、大学種別、年間平均実質学費、アメリカ 1ドル=95円)、フルタイム学生（学部レベル）



注：州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。日本の学費は授業料のみ、入学金や施設設備費、入試検定料などは含まない。

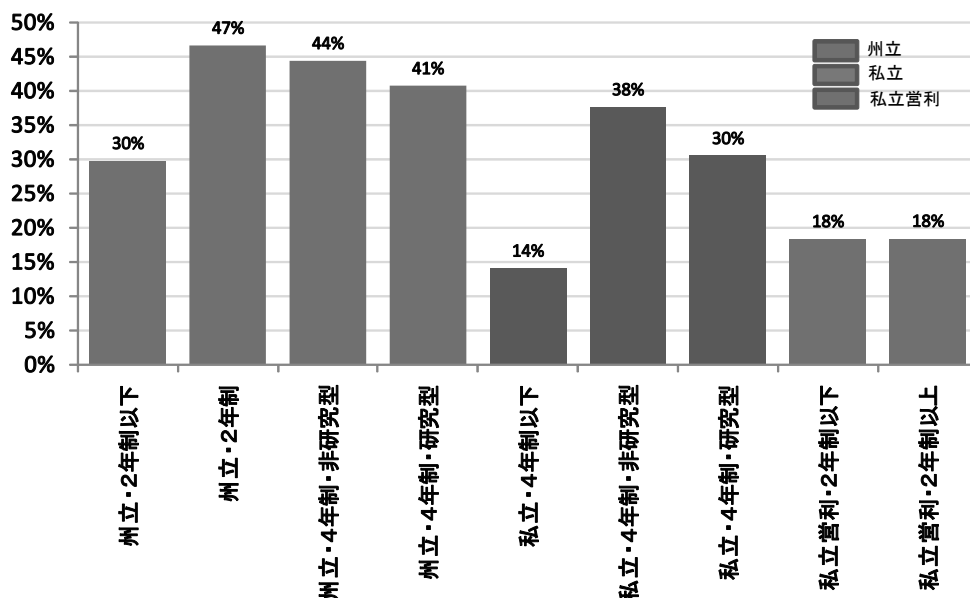
出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08), 文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学科及び検定料の調査結果について」
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータは QuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

図4は図2と図3のデータを組み合わせて、公式発表されている表示学費に対する、表示学費から実際にアメリカの学生が負担している実質学費を引いた額の割合、すなわちディスカウント率を示している。ディスカウント率は以下の式を用いて算出されている。

$$\text{ディスカウント率} = 1 - \text{実質学費} \div \text{表示学費}$$

一番高いディスカウント率を示しているのが、州立2年制大学 (47%)、次いで非研究型州立4年制大学 (44%)、そして研究型州立4年制大学 (41%) と、州立学校に通う学生の方が私立の学生よりも高い割合で学費のディスカウントが行われていることがわかる。

図4：2007-08年度、大学種別、ディスカウント率、アメリカ（1ドル=95円）、フルタイム学生



注：州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08) から作成。文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学料及び検定料の調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータは QuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

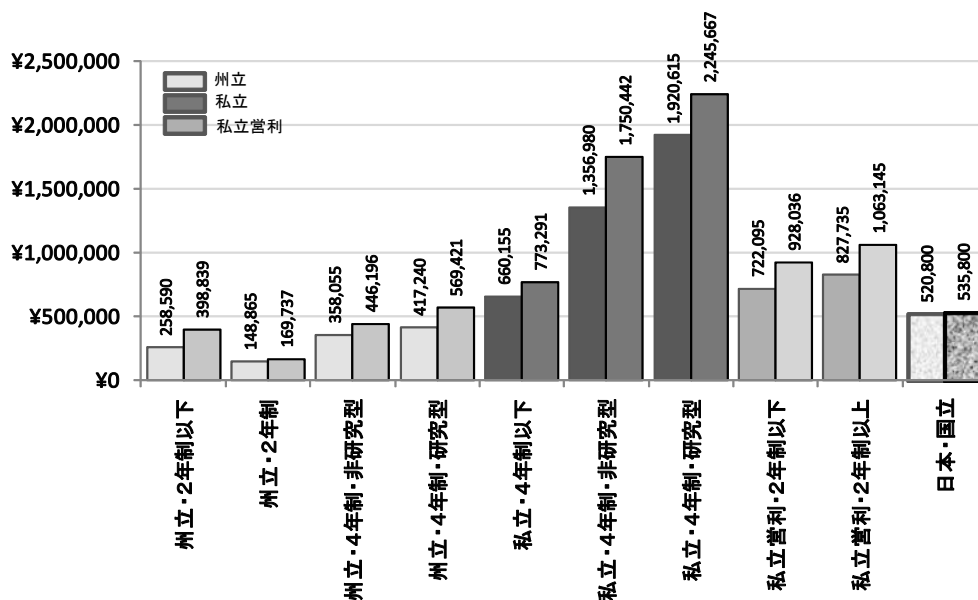
7.2. 学費上昇率：2003-04年度との比較

表示学費 (Sticker Price)

図5は2003-04年度と2007-08年度の表示学費の年間平均値の推移を、図6はその上昇率を大学種類別に示している。2003-04年度のデータは、2008年度のデータと同様に NPSAS から入手した。変化率が一番高いのは州立・2年制以下で54%の上昇、次いで、州立4年制研究型の36%となっている。一番上昇率が低かったのは、州立2年制大学の14%となっている。

日本の国立大学の平均学費は2004年度は約52万円と、2008年度までの4年間で、1万5千円程上昇したことがわかる（芝田、2007）。この上昇率は3%と（図5）、アメリカの大学とも比べて非常に小さい。例えば、州立の研究型大学は15万円の増加、上昇率に直せば36%の伸びを示し、非研究型4年制州立大学も約9万円の増加、上昇率にして25%と、過去数年間の州立高等教育の学費増加率は日本を大きく上回っていることがわかる。日本の私立大学に関しては2004年度の平均学費データがインターネット上に公開されていないため、省略した。

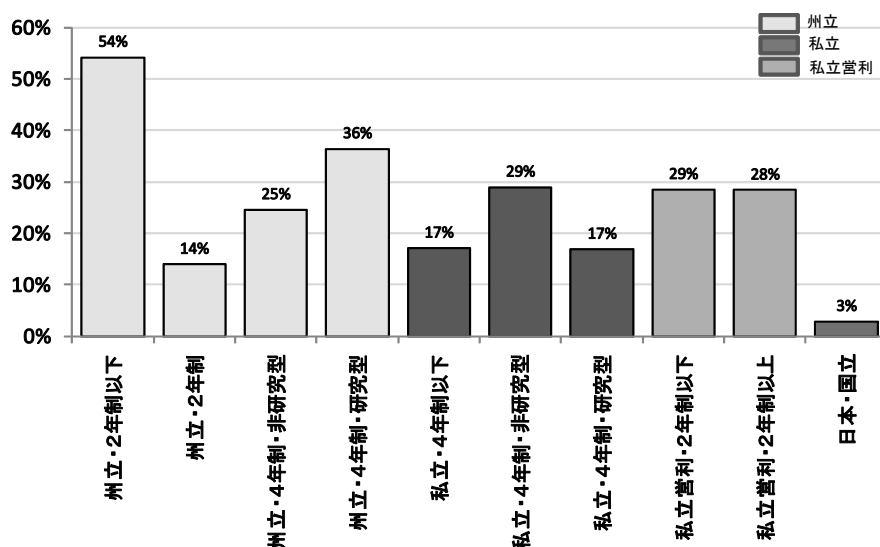
図5：大学種別、年間平均表示学費、アメリカ（1米ドル＝95円）、フルタイム学生、
2003－04年度（左）、および2007－08年度（右）



注：1）州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。 2）学費額は名目。

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学料及び検定料の調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

図6：大学種別、表示学費上昇率、フルタイム学生、2003－04年度から2007－08年度



注：1) 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。 2) 学費額は名目。

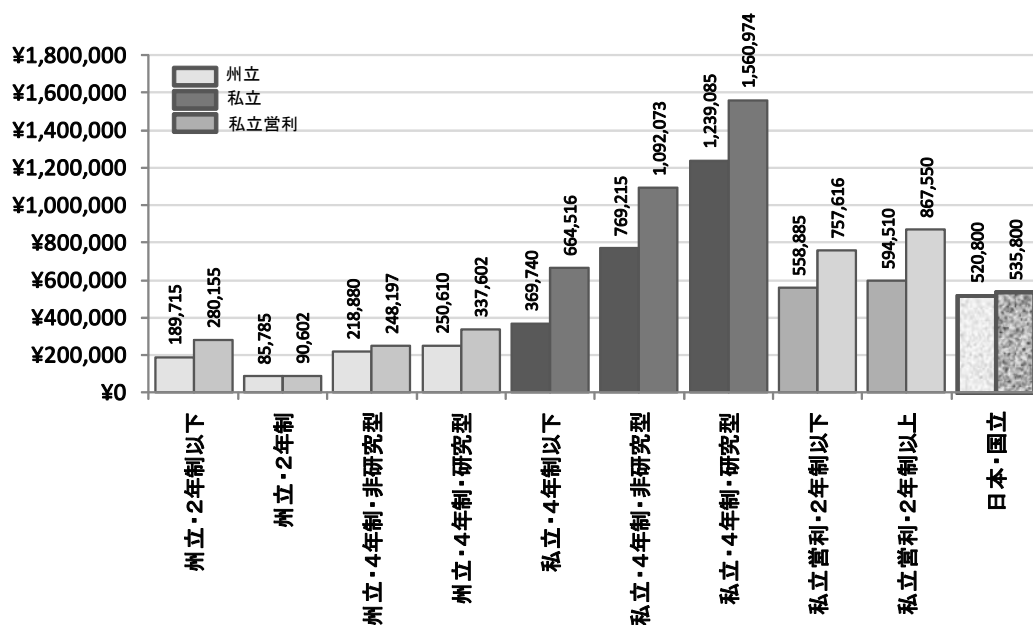
出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学科及び検定料の調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

実質学費 (Net Tuition)

図7、8は2003-04年度と2007-08年度の実質学費の推移を実際額と上昇率の2つの観点から示している。アメリカ、日本、どの大学も等しく実質学費額は上昇していることがわかる。一番実質学費額が上昇したのは、4年制以下の私立大学であり、80%の増加、額にすると32万円の増加となっている。全体的に私立の方が州立よりも高い伸び率を示していることが図8から読み取れることができる。

実質学費を日本の国立大学と比較したとき、2003-04年度、2007-08年度とも日本の国立大学の学費水準が高いということがわかる。2003-04年度のアメリカの州立研究大学の年間実質学費平均は25万円に対し、日本はその倍以上の52万円である。しかし、上昇率だけを見てみると、アメリカの高等教育機関が日本をはるかに上回るペースで学費が上昇していることがわかる。例えば、2008年は州立研究大学は34万円、日本は53万円と、日本の国立大学の学費がほぼ横ばいであるのに対し、アメリカは4年間で約9万円の上昇を示し、急激な伸びを見せている。

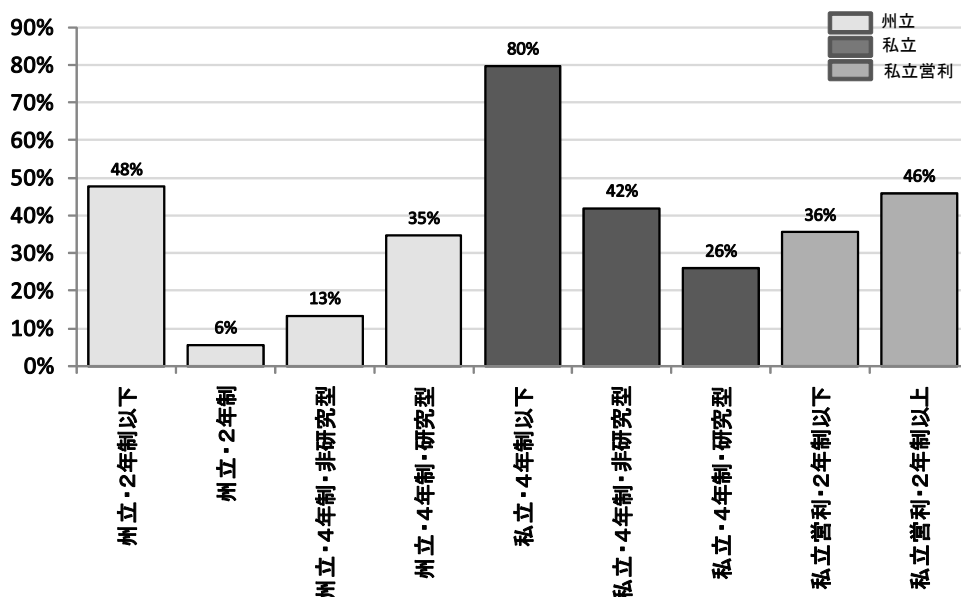
図7：大学種別、年間実質学費、アメリカ（1ドル=95円）、フルタイム学生、
2003-04年度（左）、および2007-08年度（右）



注：1) 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。 2) 学費額は名目。

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2007-08, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。文部科学省「平成20年度国立大学の授業料、入学科及び検定料の調査結果について」 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/08042806.htm 「私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1259330.htm から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

図8：大学種別、実質学費額の上昇率、フルタイム学生、2003-04年度から2007-08年度



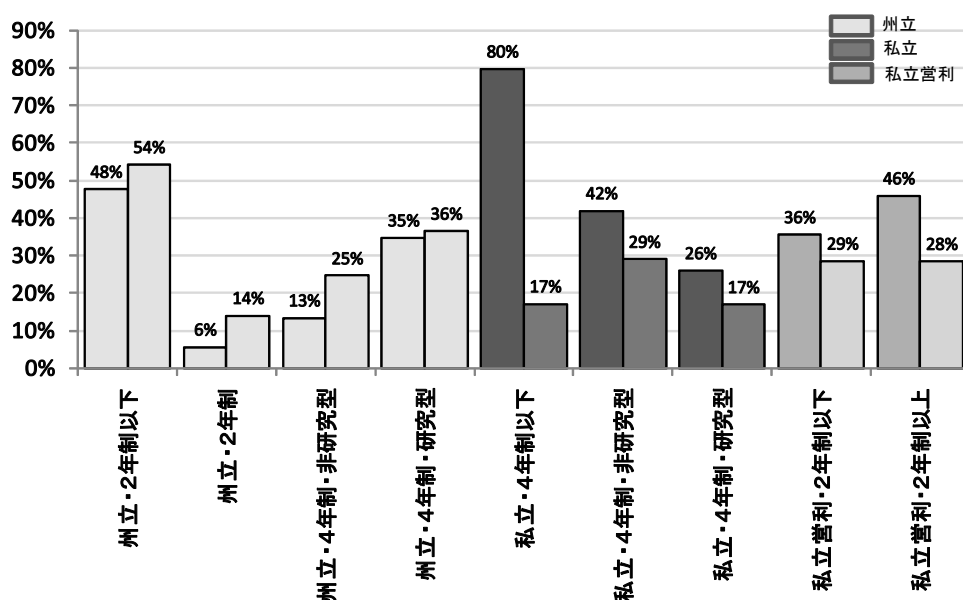
注：1) 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る 2) 学費額は名目

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

実質学費と表示学費価格の上昇率比較

図9は実質学費と表示学費価格の上昇率を比較した図である。この図によれば、州立はどの大学も表示学費価格の上昇率が実質学費の上昇率を上回っているのに対し、私立はその傾向が逆転していることがうかがえる。これは別の言葉で言い換えるならば、州立は学生負担は表示学費の上昇率以下の速度で増加しているが、私立においては学生の負担は表示学費価格の上昇とともに、もしくはそれ以上のスピードで増えているということが見て取ることができる。

図9：大学種別、実質学費（左）及び表示学費（右）の上昇率、フルタイム学生、
2003－04 年度から 2007－08 年度

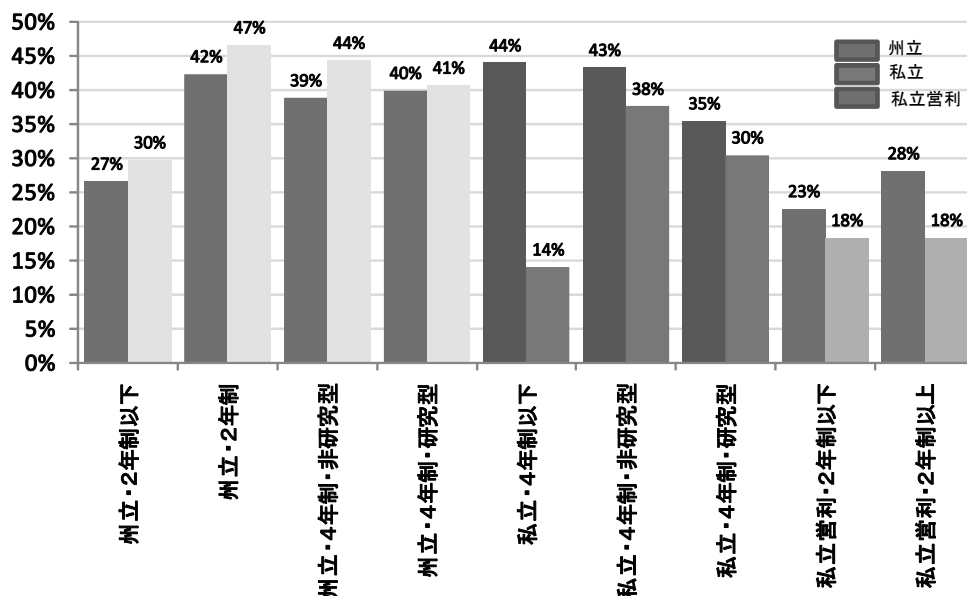


注：1）州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る 2）学費額は名目

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

図10は表示学費額に対する表示学費から実質学費を引いた額の割合、すなわちディスカウント率の2003－04年度から2007－08年度の推移を示している。州立では、軒並みディスカウント率が増加しているのに対し、私立は営利・非営利ともに等しくその率が低下していることがわかる。

図10：大学種別、ディスカウント率推移、アメリカ、フルタイム学生、
2003－04年度（左）、2007－8年度（右）



注：1）州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る 2）学費額は名目

出所：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04及びNPSAS:08)から作成。NPSASのデータはQuickStats <http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/> から取得。

8. 結論及び日本への示唆

表3はここまで紹介してきたデータを一つの表にまとめたものである。日本の国立大学の学費は、アメリカの州立研究大学の実質学費平均と比較したときに、16万円程高い水準に設置されていることが確認された。そして、日本の場合、更に入学金が追加されるため、更にその水準は高くなる。OECDは日本の学費水準はアメリカについて高いレベルにあると年次報告書、Education at Glanceで述べているが(2008)³、この研究によって、OECDが発表しているアメリカの数値は実際の実質学費を大きく上回り、日本の学費レベルが実はアメリカよりも高い水準に位置していることが明らかになった。しかし、その一方でアメリカの実質学費の上昇率は日本の上昇率を大きく上回っており、今の上昇ペースを続けていけばアメリカが日本の水準に追いつくことは時間の問題といえる。

大学の需要と供給の均衡値は国によって変わる故に、学費の価格弾力性も当然異なってくる。したがって、高学費イコール高等教育へのアクセスが制限されているとすぐに結論付けることはできない。従って今後日本においてなされなければならない研究のひとつは、世界的にみても高水準にある国立大学の学費が学生の進学パターンにどのような影響を与えているかということである。実

際にどの割合で、高学費を理由に国立大学への進学をあきらめている学生が存在しているのか、といったような研究が日本の学費政策に与える示唆は大きいといえる。

表 3：アメリカ、実質学費及び表示学費、2003—04 年度、2007—08 年度

大学の種類	2003-04 年度					2007-08 年度					変化率04-08	
	実質学費		学費（表示額）		割引額	実質学費		学費（表示額）		割引額		
	ドル	円	ドル	円		ドル	円	ドル	円			
州立・2年制以下（米）	1,997	189,715	2,722	258,590	27%	2,949	280,155	4,198	398,839	30%	48%	54%
州立・2年制（米）	903	85,785	1,567	148,865	42%	954	90,602	1,787	169,737	47%	6%	14%
州立・4年制・非研究型（米）	2,304	218,880	3,769	358,055	39%	2,613	248,197	4,697	446,196	44%	13%	25%
州立・4年制・研究型（米）	2,638	250,610	4,392	417,240	40%	3,554	337,602	5,994	569,421	41%	35%	36%
私立・4年制以下（米）	3,892	369,740	6,949	660,155	44%	6,995	664,516	8,140	773,291	14%	80%	17%
私立・4年制・非研究型（米）	8,097	769,215	14,284	1,356,980	43%	11,496	1,092,073	18,426	1,750,442	38%	42%	29%
私立・4年制・研究型（米）	13,043	1,239,085	20,217	1,920,615	35%	16,431	1,560,974	23,639	2,245,667	30%	26%	17%
私立営利・2年制以下（米）	5,883	558,885	7,601	722,095	23%	7,975	757,616	9,769	928,036	18%	36%	29%
私立営利・2年制以上（米）	6,258	594,510	8,713	827,735	28%	9,132	867,550	11,191	1,063,145	18%	46%	28%
日本・国立				520,800					535,800			3%

注：1）州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る 2）学費額は名目

出所：N P S A S 2003—04及びN P S A S 2007—08から作成

9. 終わりに—アメリカにおける今後の実質学費の流れ

アメリカの高等教育の学費高騰は社会問題の一つとなっている。表示学費はほぼ全ての大学で毎年のようにインフレーションを上回る速度で上昇し、そして多くの学生が卒業後多額のローンを抱えて卒業したものの希望の職業に就けず、ローンの支払いができないといったようなケースが少なからず存在する。そしてそういった話がメディアで大々的に取り上げられ、アメリカの市民の中で大学の学費は高すぎるというイメージが先行し、奨学金によって家計の負担を軽減できるのにも関わらず、それを知らずに大学進学をあきらめてしまう学生が少なからず存在するという一つの悪循環が生じている。世間のイメージと実際の事実がかけ離れている一つの例として、Tennessee Higher Education Commission（以下THEC）が行った調査では、高校3年生の約4割の学生がテネシーの州立の大学学費を実際の額よりも高いと思い違いをしていることが明らかになっている（THEC, 2008）。

このように学費が高いというイメージが先行してしまっているのが現在のアメリカ高等教育事情だが、その一つの理由として挙げられるのが、実質学費と表示学費の2つの情報が交錯してしまっていることにある。現在大学は表示学費しかホームページには公表していない。そして学生は入学する直前まで奨学金支給額を知ることができず、それが学生及びその家族の将来計画を立てることを困難にしている。その流れの中でアメリカ連邦議会は昨年8月、Higher Education Opportunity Act（HEOA）という法案を可決した。その法案の中に、学費に関する条項があり、連邦政府の奨学金プログラムに参加する大学はすべて、大学のホームページ上に実質学費額を公表しなければならないという項目が今回初めて付け加えられた。各大学は、Net Price Calculator というツールをホームページ上に2011年8月までに設置し、学生の特質によって（家族の収入など）実際にどれくらいの額を学生が払う必要があるのかという情報を提供することを義務付けられた。（Association for

Institutional Research)

また、現在オバマ政権が取り組んでいるもう一つのアプローチとして、奨学金申請プロセスの簡易化がある。アメリカの学生は、奨学金を申請する際 Free Application for Federal Student Aid (FAFSA) というオンライン申請システムを通して申し込みを行う。このプロセスは非常に煩雑であり、本来受給資格があるのにその複雑なシステムの為に多くの学生が申請をおこなっていないという指摘を高等教育関係者の内外より受けてきた。このFAFSAの簡易化に対する関心はブッシュ政権時に更に強まり、その関心はオバマ政権にも引き継がれた。そして2009年6月、アメリカ教育省は、FAFSA申請システムを改善する案を発表した。この案は今後連邦議会によって議論され、実際に法律となるまでには更なる時間がかかるが、今後この案がどのように具体化されていくか関係者の間で注目を集めている (“Simplifying in Stages”, 2009)。

しかし、当然情報公開や奨学金申請プロセスの簡易化だけではこの学費の高騰という問題を対処しきることはできない。一番の課題は学費の高騰を防ぐことであり、そのために学費高等の原因を突き止めることである。現在大学、政府、シンクタンクなどの非政府組織などで盛んにこの学費問題は議論されており、なぜ学費が高騰するのか、そしてどうすれば学費の高騰を抑えることができるのかといったことが、様々な角度から研究が数多く行われてきている。今後も継続して行われていくであろうこの類の研究は日本にも重要な示唆を与えると予想される。

注

- 1 CAPPのレポートはデータをグラフでのみしか表示していないため、「およそ」という表現を用いた。
- 2 研究者によってこの項の算出方法は異なる
- 3 Chart B 5 - 3: “Relationships between average tuition fees charged by public institutions and proportion of students who benefit from public loans AND/OR scholarships/grants in tertiary-type A education (academic year 2004/05)

参考文献

- 芝田政之 2007, 「我が国の学費政策の論点 (国立大学を中心に)」『大学財務経営研究』第4号、国立大学財務・経営センター、pp. 97 - 112. <http://www.zam.go.jp/n00/pdf/nf005005.pdf>
- American Association of State Colleges and Universities, “Tuition Discounting at AASCU Institutions”, Policy Matters, Vol.4, No.2, 2007
- Association for Institutional Research, “FYI 2009-01: Proposed Net Price Calculator Template and Multiyear Tuition Calculator”, <http://www.airweb.org/page.asp?page=1900>
- Baum, S. and Lapovsky, L, “Tuition Discounting Not Just a Private College Practice”, CollegeBoard, 2006. http://www.collegeboard.com/prod_downloads/press/tuition-discounting.pdf
- College Board. “Trends in Student Aid, 2008”, 2009, http://www.collegeboard.com/prod_downloads/about/news_info/trends/trends_aid_07.pdf
- Gillen, A., Coleman, J., and Zhong, H., “Net Tuition Trends in the United States”, Center for College Affordability and Productivity, 2008, http://www.centerforcollegeaffordability.org/uploads/Microsoft%20Word%20-%20Net_tuition_010309.pdf
- Inside Higher ED, “Simplifying in Stages”, June 24, 2009,

- <http://www.insidehighered.com/news/2009/06/24/simplify>
- Jen, K I., “Net Tuition Costs After Financial Aid at State Universities”, House Fiscal Agency, 2004.
<http://house.michigan.gov/hfa/PDFs/Tuition%20Costs.pdf>
- The National Association of State Student Grant and Aid Programs, “38th Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid”, 2008
- Minnesota Office of Higher Education, “Minnesota Measures 2009 Report on Higher Education Performance”, 2009, <http://www.ohe.state.mn.us/pdf/MinnesotaMeasures2009.pdf>
- National Center for Education Statistics, “Student Financing of Undergraduate Education: 2003–04 With a Special Analysis of the Net Price of Attendance and Federal Education Tax benefits Statistical Analysis Report”, 2006, <http://nces.ed.gov/pubs2006/2006186.pdf>
- National Center for Education Statistics, “2007–08 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08) Student Financial Aid Estimates for 2007–08”, 2009 <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009166.pdf>
- National Center for Education Statistics, “2008 National Postsecondary Student Aid Survey (NPSAS:08) Field Test Methodology Report”, 2008. <http://nces.ed.gov/pubs2008/200801.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Education at Glance”, 2008, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html
- Steele, P. E., “Tuition Discount Metric”, National Association of College and University Business Officers (NACUBO), 2009, http://www.nacubo.org/Business_Officer_Magazine/Business_Officer_Plus/Tuition_Discount_Metrics.html
- Tennessee Higher Education Commission, “High School Senior Opinion Survey”, 2008, <http://tennessee.gov/thec/Divisions/Commission/commissionmeetings/Archives/2009/Winter/Item%20III.B.%20-%20High%20School%20Senior%20Opinion%20Report%202008.pdf>

私立大学の管理運営に関する一考察

——大学基準協会受審25大学の点検評価報告書の分析を通じて——

林 一 夫

目 次

はじめに

1 先行研究

2 データの収集・選択方法、及び分析の対象・視点

3 分析の結果

4 考察

おわりに

私立大学の管理運営に関する一考察

—大学基準協会受審25大学の点検評価報告書の分析を通じて—

林 一 夫*

A study of governance and management of private higher education institutions
through the analysis of the 25 universities' self-reports for accreditation of
Daigakukijun-kyokai

Kazuo Hayashi

はじめに

大学の管理運営問題は、かつて、大学の自治や教授会の自治と関連して大いに議論された。近年は、少子化・国際化・市場化などの大学を取り巻く内外の大きな変化に対応し、「経営」、「マネジメント」、「ガバナンス」などの観点から議論が行われている。また、従来からの論点のほか、「財務」や「職員」が注目されている。「評価」は、大学経営の一部といえるがそれ自体が大きな研究領域となっている。

本稿の対象は、財務、職員、評価などを含まない、狭い意味での「管理運営」である。この分野では実証的な研究が行われることが重要だが、これまでは管見の限り極めて少ない¹。

一方、近年、情報公開や評価への対応のため各大学は詳細な内部情報をインターネット上に展開している。本稿は、大学基準協会の認証評価を受審する大学が公開している報告書に着目し²、その中の「管理運営」部分の記述、特に必須記述である「学部教授会」、「学長選考」及び「理事会構成」に焦点化して、その実態及び特徴を把握し、そこから関係者の参考となる示唆を得ることを目的とした。

本稿の構成は、第一に、先行研究の概観、第二に、本稿が対象とした25私大の選出方法及び分析視点設定の説明、第三は、分析結果の説明、第四は考察としている。

なお、本稿で意見に係る部分はあくまで個人的なものであり、職務上のものでないことをお断りする。

* 文部科学省高等教育局高等教育企画課大学情報分析官

1 先行研究

大学の管理運営に関しては、戦前の反省もあり、戦後まもなくより大学紛争を超えた或る時期までは、大学の自治、教授会の自治及び学問の自由に関する研究が中心であったと言えよう。この時代の研究をレビューすることは本稿の力量を超えるので今後の課題とする。なお、1970年代以降の代表的なものとして、寺崎(1979)、酒井(1979)及び高木(1998)が、大学の自治や教授会の自治を尊重する立場から著作を発表している。これに対し、教授会や学長選考等に関し、従来の見解に修正を迫る論考も発表されている。西田(1996)、絹川(2002)、鳥居(2006)は、行政責任者や学長等の経験から、伝統的な教員中心の考え方を過度に重視することの弊害を指摘している。

2008年及び2009年の日本高等教育学会の全国大会のプログラムを見ると、大学の自治などの言葉はなく、その代わりに大学経営や評価と言った研究テーマが目につく。同学会の紀要である「高等教育研究」第5集(2002)は、大学の組織・経営再考の特集を組んでいるが、大学の自治などのテーマは既に取り扱われていない。少子化・国際化・市場化・学生重視の中で、理事長や学長の役割の重視、経営手法の重要性等が関心を呼んでいる。奥島(2007)は、内部統制に関する理事や監事の責任を、西野(2007)は、理事会の役割やマネイメント手法の重要性を述べている。

大学の自治や教授会の自治に関する研究は、近年は余り行われていないが、大学現場では依然として、この考え方に立つ者が多いように思える。海外でも institutional autonomy や academic freedom は、重視されている。したがって今後ともこの考え方の適用可能範囲を検証していく必要がある。また、これまで実証研究が少ないので今後進める必要がある。

2 データの収集・選択方法、及び分析の対象・視点

2.1 データの収集・選択

本稿は、大学基準協会の認証評価の審査に合格した私立大学が公開している点検評価報告書96大学分について、設立年度を5区分し、区分毎に無作為に5大学を選び、計25大学を分析対象とした³。

私立大学数566(学士課程を持つ大学、通信制を除く、2008年)

→ 大学基準協会正会員の私立大学数270(2009年)

→ インターネットで点検評価報告書が入手できた大学数96(2009年4月時点)

(戦前からの旧制大学15大学、新制大学発足時(昭和23、24、25年)に設立された大学25、高度成長期に設立された大学(昭和27年から45年)27、大学紛争後に設立された大学(昭和46年から昭和63年まで)17、平成以降に設立された大学12)

→ 分析対象25大学(戦前5大学、新制大学発足時5、成長期5、紛争後5、平成5)

25大学の特徴の一端をみるため、設立順に総入学定員を示すと図のとおりである。3000名を超える大学はすべて戦前からの大学である。戦後設立された大学で最も規模が大きくなっているのは、成長期の大学で2000名弱となっている大学である。新制当初に設立された5大学のうち3大学は1000名を超えているが、戦前の大学に比較すると規模はかなり小さい。大学紛争後に設立された大

学はいずれも1000名に満たない。

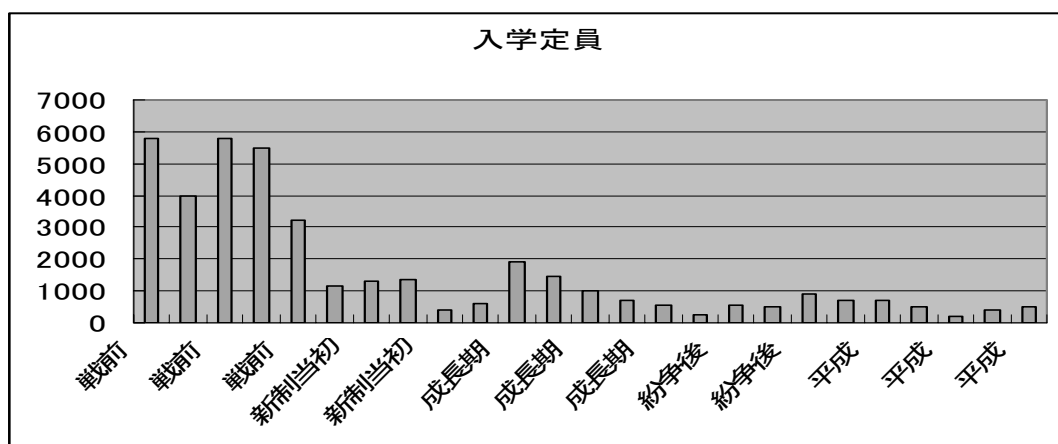


図1 25大学の設立順にみた総入学定員

また、25大学を地域別に見ると表1のようである。東京が8大学と最も多く、次いで中部5大学、近畿4大学となっている。平成の大学は地方のものが多く、トータルに見れば特定の地域への偏在はない。

表1 25大学の地域分布

区分	戦前	新制	成長期	紛争後	平成	計
北海道・東北				1	1	2
関東		1	1	1		3
東京	4	2	2			8
中部		1	1	2	1	5
近畿	1	1	1		1	4
中四国					1	1
九州・沖縄				1	1	2

2.2 分析の対象・視点

分析対象は、大学基準協会提出の点検評価報告における「管理運営」の記述事項のうち、A群として必要記載事項とされている部分(一部略)とする。この記述の部分について、1995年の大学審議会答申「大学運営の円滑化について」及び1998年の大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」で指摘されている改善方向などに照らして現状がどうなっているか、という視点から整理・分析する。

ちなみに、大学基準協会に提出する点検評価報告における「管理運営」に関する記述事項は、以

下のようになっている。B 群、C 群は任意記述事項である。

(教授会)

A 群・教授会の権限、特に教育課程や教員人事等において教授会が果たしている役割とその活動の適切性

B 群・学部教授会と学部長との間の連携協力関係及び機能分担関係の適切性

・学部教授会と評議会、大学協議会などの全学的審議機関との間の連携及び役割分担の適切性

(学長、学部長の権限と選任手続き)

A 群・学長・学部長の選任手続きの適切性、妥当性

B 群・学長権限の内容とその行使の適切性

・学長と全学的審議機関との間の連携協力関係及び機能分担、権限委譲の適切性

・学部長権限の内容とその行使の適切性

C 群・学長補佐体制の構成と活動の適切性

(意思決定)

B 群・大学の意思決定プロセスの確立状況とその運用の適切性

(評議会、大学協議会などの全学的審議機関)

B 群・全学的審議機関の権限の内容とその行使の適切性

(教学組織と学校法人理事会との関係)

A 群・教学組織と学校法人理事会との間の連携協力関係及び機能分担、権限委譲の適切性(管理運営への学外者の関与)

C 群・管理運営に対する学外有識者の関与の状況

また、1995年及び1998年の大学審議会の両答申で指摘されている改善事項のうち、本稿の分析の上では以下を参考とした。

- ・執行機関と審議機関：学長や学部長は執行機関であり、評議会や教授会は審議機関である。執行機関は、重要事項については審議機関の意見を聞きつつ最終的には自らの判断と責任で運営を行う
- ・理事会と教学組織と関係：教学側に配慮した理事会構成の工夫

3 分析の結果

3.1 教授会

教授会の歴史や制度をまず確認しておこう。教授会は、明治26年に帝国大学令の改正により法的根拠が設けられ、その後特に人事を中心に自治が確立していった。戦後の学校教育法においては(現行93条)、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。②教授会の組織には、助教授その他の職員を加えることができる」と規定された。その後、1995年には学校教育

法施行規則が改正され、簡易な審議機関である代議員会等で教授会に代替できる余地が認められた。また、1998年の大学審議会答申では、学部教授会は審議機関、学部長は執行機関であり、重要事項については審議機関の意見を聞きつつ、執行機関が最終的には自らの判断と責任で運営を行うことが提案された。

さて、このような教授会の実態はどうか、位置づけ、審議事項、構成、開催回数について見てみよう。

3. 1. 1 位置づけ

教授会を決定機関としている大学は25大学中、17大学であり68%である。このカウントの仕方は、規定上、決定機関と記述してある大学が1、規定上は「審議」とあるが他の箇所決定機関と記述している大学が3、規定上の文言は記述されていないが記述上から決定機関と読める大学が13、計17大学である。

17大学を、設立時期の区分により見てみると、戦前4大学（80%）、新制4大学、成長期4大学、紛争後3大学（60%）、平成2大学（40%）となっている。データ数が少ないが、古い大学ほど多く、新しい大学ほど少ない傾向が見える。

教授会が決定権をもつことに批判ないし改善の必要を記述している大学が4つあった。

○戦前の或る大学：2005年の私学法改正に伴い、理事会を法人の最高意思決定機関に、理事長を最高執行責任者に位置づけた。これに伴い、学部改革などの教学事項が法人側で審議されることになった。一方、学長を教学の最高責任者とし、学部教授会での審議・決定、学部長会議での全学での合意形成と言った従来の意思決定システムは残っている。現在、教学の意思決定プロセスが検討の遡上に挙げられている。

○成長期の大学1：本学の教授会は、各学部とも学部長を中心として極めて民主的に運営されており問題はない。しかし、例えば全学的観点から行わなければならない教員人事、とりわけ学部の専門教育と直接関係のない一般教育担当者の人事については、学部教授会の視野からはみ出す傾向にある。

○成長期の大学2：管理運営の基本は、民主的運営が貫かれるべきであるということと、同時に責任を持って迅速に、効果的な決定と執行を行うべきであるということ、この二つの間のバランスをとっていくことにある。教授会の決定を重視する教授会自治の原則が一貫して貫かれてきた。しかし、現在大学が置かれている困難な状況に対処するには、しばしば迅速な決定と執行を必要とする場合が多くなっている。若手教員の間からは、全学的な意思決定機関を設置し、迅速な決定と執行を可能とすべきだとの意見も挙がっている。

○平成の或る大学：審議や報告が不要なもののまですが提出されている。教授会の下の委員会のことだが、委員選出が負担の平等化の観点から持ちまわりであり、委員経験が蓄積されず組織力が高まらない。検討過程が形式化している。

25大学中24大学は、教授会は学部単位で設けているが、1大学は教授会を全学のものとして設置していた。ただし、その大学は学部に教員会議を設け、実質上はその会議体に教授会の機能を持た

せている。また、24大学中の1大学は、学部よりも全学教授会を重視し、別の1大学は学部よりも学科の教員会議が実際には重要であると記述していた。

3.1.2 審議事項、構成、開催頻度

審議事項は、各大学により表現に多少の違いがあるが、実質はほとんど同じである。教育課程、教員人事、学生の履修・試験・卒業・支援など学生に関すること等である。

審議事項のうち、教員人事に関することは、「教員人事」、「教員の選考」、「採用・昇任」、「教員の身分」、「資格審査」、「資格・昇任推薦」、などと表現されている。「資格審査」や「資格・昇任推薦」などと表現している大学は4大学あり、これらの大学では理事会が教授会の行う業績審査を踏まえて実質的に決めているものと思われる。4大学は、新制の大学1、成長期の大学2、平成の大学1である。

構成メンバーは表2のとおりである。教授に限定している大学1、講師まで含めている大学15、助手まで含めている大学3、記述のない大学6であった。設立時期による違いは、特に見られない。

表2 教授会の構成メンバー（設立時期に応じた大学群の比較）

区分	戦前の大学	新制の大学	成長期の大学	紛争後の大学	平成の大学	計
教授のみ	0	0	1	0	0	1
講師まで	3	2	2	4	4	15
助手まで	1(工学部除く)	0	1	1	0	3
記述なし	1	3	1	0	1	6

開催回数は表3の通りである。月1回が15大学と最も多く、月2回が2大学、毎週という大学が1大学あった。残り7大学は記述がなかった。これも設立時期による違いは特に見られない。

表3 教授会の開催回数

区分	戦前の大学	新制の大学	成長期の大学	紛争後の大学	平成の大学	計
月1回	2	3	2	4	4	15
月2回	2	0	0	0	0	2
毎週	0	0	0	0	1	1
記述なし	1	2	3	1	0	7

3.2 学長選考

学長の選考については、投票の要素があるかどうか。ある場合に、教員だけでなく職員(一部でも良いが)まで投票権があるかどうか、と言う観点から整理してみた。その結果は表4の通りである。

表 4 学長選考の方法

区分		戦前	新制	成長期	紛争後	平成	計
投票あり	職員まで (全部又は一部)	5	3	4	1	1	14
	教員のみ					1	1
選考委	職員入らず		1	1			2
	不明					1	1
推薦委 (職員入らず)					2	2	4
理事会			1		2		3

学長選考にあたり、投票を行う大学は15大学(60%)である。うち14大学は、全部又は一部の職員に投票権を与えている。戦前からの5大学、これは規模も大きいが、すべて職員まで権利を認めて(管理職員など一部に限定している大学が多い)投票を行っている。紛争後に設立された10大学を見ると、6大学が理事会又は推薦委員会(最終決定は理事会と思われる)で決している。紛争後の1大学は、平成7年に投票から理事会決定に変更している。

3.3 理事会における教学側のウエイト

近年の私立学校法改正により、理事会が法律上規定され、学校法人の最高意思決定機関となった。では、理事会における教学のウエイトはどの程度なのであろうか。教員理事の数をカウントしてみた。記述のあった12大学について、理事数と教員理事数の比率の関係を示したのが図2である。これをみると、理事数は最大22名、最小6名であり、10から15名程度としている大学が最も多くなっている。教員理事の比率は、最大50%から最小は0(記述がなかったため。実際には居るのかも知れない)であった。最も多いのは2～4割の大学である。

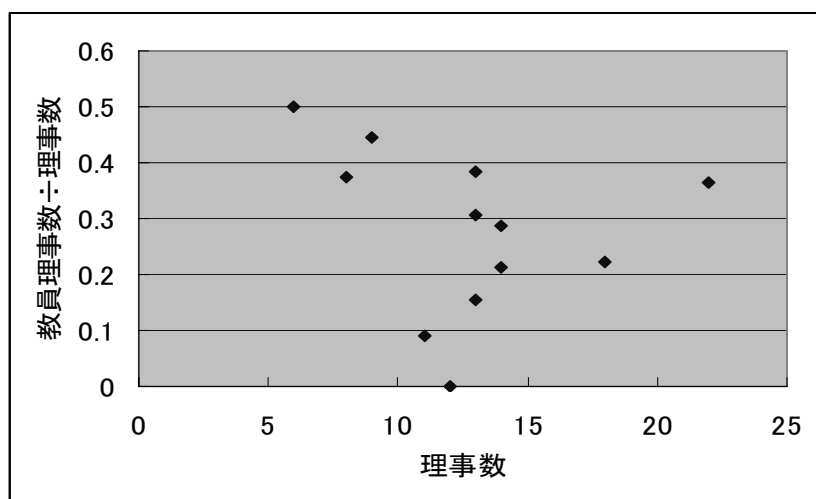


図2 理事会における教員のウエイト

4 考察

4.1 教授会

教授会の実態を見ると、68%の大学が教授会を決定機関と考えていた。構成メンバーは講師以上が入る例が多かった。会議開催は月1回が多かった。これらをどう考えるか。

68%と言う数値は、依然として教授会自治を尊重する風潮が根強いということである。戦前からの大学である5大学についてみると4大学が決定機関と見ている。平成に設立された5大学では2大学である。サンプル数が少ないので厳格には言えないが、古い大学ほど教授会の地位が高いことが伺われる。

1998年の大学審議会答申は、教授会は審議機関であり、学部長が執行機関として教授会の意見も十分聞きながら責任をもって学部運営すべきことを提言している。しかし、68%の数値は、未だ、大学審議会答申の趣旨が十分浸透していないことを示している。

また、教授会に広い決定機能を認めてしまうと、理事会との関係も問題になる。絹川(2002)は、「現在の私立大学の状況を考えると、カリキュラムと教員人事こそが経営の根本である。それに理事会が関与できないとはどういうことなのか、原理的には介入できるのか。そういう問題について考えておかなければならない」と指摘している。例えば教員人事に関して教授会にある程度の決定機能を認めるにしても、その範囲は教員の教育・研究能力の審査を中心とし、どの分野の教員を何名採用するか、など、大学全体に関すること及び財政に関係することは理事会が最終決定するのが適切であろう。本稿の分析でも25大学中4大学はそうように運用しているようだ。

構成メンバーに関しては、民主的運営の考え方の下に、講師や助手まで含める傾向にあり、今回の分析でもその傾向が見られた。会議効率を害さない範囲でなら多くの参加を認めてもよいであろう。しかし、それにふさわしい立場や能力のある者に限定することが、効果的効率的な意思決定の仕方であるとの考えも一方にはある。事務職員を正規のメンバーに入れることは困難と考えるが、事務職員も教育サービスを作り上げる上での一員であり、例えば教授会の下で委員会では正規メンバーとするなど、何らかの形で参画を位置づけることが重要であろう⁴。

月1回程度の開催をどう見るか。教授会は、時間が長く、不要な審議が多いとの批判を聞く。月1回程度であれば回数としては多すぎるということはないようだ。問題は、審議の方法(非効率になっていないか)及び教授会の下で各種委員会や全学の委員会まで含めてみた教員の負担である。別途、教員の会議の負担と言う観点から、調査してみることも必要だろう。

4.2 学長選考

学長選考にあたり、投票を行う大学が60%、そうでない大学が40%であった。投票を行う大学は、15大学中、14大学が職員の投票を認めていた(一部の職員の場合もあるが)。投票を行う大学は、古い大学に多く、紛争後に設立された10大学に関してみると、投票をしない大学が70%と多くなっている。

規模との関係で見ると、規模の大きな大学では投票を行い、規模の小さな大学では投票を行わな

い傾向にある。小さい大学ほど、少人数なので投票は行いやすいとも思えるが、逆に少人数の所帯では投票で黒白つけることは、その後の職場生活に悪い影響を及ぼすのであろう。

学長の選考はどうあるべきであろうか。法人化した国立大学では、選考会議が決めることとなった。その参考のために教職員による投票が行われる大学もあるが、必ずしも投票結果には拘束されない。法人化前の国立大学における学長選考は、法令上は評議会で決めただけされており、学内規則によって投票が採用されていた。私立大学は、法令上規定はなく各大学の判断で行われてきた。歴史の古い大学は、投票を行う例が多く、新しい大学は理事会が決めるケースが多いようだ。本稿の分析結果は、それを裏付けている。投票の利点は、組織への参加意識の醸成であろう。欠点は、大きい部局の候補に有利となりやすいことであろう。例えば、投票は予備的なものとし数名の候補を選出するにとどめるとか、選考委員会の選んだ数名の候補者に対して投票するとか、投票の要素を残しつつ、外部の有識者も加えた適度な規模の選考委員会が決定するシステムがよいのではないだろうか。

4.3 理事会と教学

理事会の中の教員の理事の比率は、20～40%であった。理事となっているのは、学長のほかは、副学長、学部長が多かった。事務局長も5大学で確認できた。

教員の比率がどれだけがよいかは、一概に言えない。ただ、外部の者を入れることも重要なので、教員、経営、外部の3者で調和的に構成されることが適当ではないだろうか。ただし、大学の特性によるところ大きい。

4.4 その他

ある大学の記述に、管理運営は、民主化や公正の確保と言う要求と、目的に沿った効果的・効率的意思決定の仕組みの確立という要求との調和である、と言うような表現があった。次元の異なる両方の価値を、各大学の実情に合わせて実現していく智慧が必要であろう。

学長のリーダーシップ論が言われて久しい。しかし、学長及びそのスタッフだけが充実し強力な権限をもつことが、組織目的を効果的に達成することになるだろうか。全学挙げてのプロジェクトや緊急時の対応などには適切だが、事柄や緊急性に応じ、学部や学科、研究室に任せることが必要である。今後は、学部長やプロジェクトリーダーの役割、その補助職のあり方の議論や研究が必要であろう。

おわりに

管理運営の具体的内容は、個別大学ごとにより異なるので質問紙調査は行いにくく、これまでトータルな把握は管見の限りほとんど行われていない。幸い、大学基準協会の認証評価受審のための点検評価報告書に、比較的詳しく現状と課題が記述されているので、これを対象に分析したのが本稿である。大学基準協会正会員には私立270校があるが、認証評価を受審し報告書を公開で入手で

きたのは96校であった。これを設置時に応じて5区分し各区分から無作為に5大学ずつ抽出した25大学を分析対象とした。

その結果は以下のものであった。

第一は教授会についてである。教授会は68%の大学が決定機関としていた。1998年の大学審議会答申では、教授会は審議機関であり、執行機関は学部長であると提言しているが、教授会自治の伝統は未だ強いようだ。

第二は、学長選考である。投票を行う大学が60%あった。しかも1大学を除き職員まで投票を認めている。しかし、新しい大学では、投票を行わない大学の方が多い。

第三は、理事会における教員理事のウエイトである。比率は2～4割が最も多かった。教員、経営、外部の3者の調和が重要である。

今後の課題としては以下がある。

第一は、教授会、学長選考、理事会と教学の3テーマそれぞれについて、より掘り下げることである。実態把握をより丁寧に行う必要がある。

第二は、今回の分析は、大学基準協会の評価の観点に沿っていたので、組織の適切な規模や機能などと言った大学評価・学位授与機構や日本高等教育評価機構の評価の観点⁵に基づく事項が、対象から抜けている。今後は、これらのことについても研究することが重要である。

注

- 1 大学の管理運営に関する実証的な研究としては、以下がある。
 - ・独立行政法人国立大学財務・経営センターが、2004年1月に「組織運営」、「財務」、「人材」、「施設」の4分野について、全国立大学の学長及び担当理事を対象に行った質問紙調査
 - ・広島大学高等教育研究開発センターが、2006年3月～4月に行った「大学の組織改革についての調査」(国公私立大学の学長714名、部局長1871名、学科長4969名に送付し2330名(30.8%)の回答があったもの)
- 2 近年は、個別大学に関する情報公開がインターネット等を通じて進んでいる。特に、大学基準協会の認証評価を受審する大学は、詳細な点検評価報告書を作成・公開している。多い大学は1000ページを超える。管理運営に関する実態も記述されており、少ない大学で数ページ、多い大学では数十ページ以上の記述がある。
- 3 設立年度による5区分は以下の考え方による。
 - ・戦前；大正の大学令に基づき設立された大学。大正時代のものが多いが、昭和に入り設立されたものもある。
 - ・新制大学発足時；1948年から1950年に設立された大学。
 - ・成長期；大学紛争時まで。具体的には1952年から1970年まで。
 - ・紛争後；昭和の終わりまで。具体的には1971年から1988年まで。
 - ・平成；1989年～5区分から、それぞれ無作為抽出により5大学ずつ選ぶ際、性格・規模により明らかに当該区分を代表しないと思われる大学、または記述が極めて不十分で分析するだけの情報がない大学、の3大学は除外した。
- 4 ある私学ではカリキュラム編成の委員会の正規委員に教務部課長が入っている例がある。また、一部の私学(少なくとも6大学)で、最終決定は教員にあるとしつつも、教員と職員が共同でカリ

キュラムを検討している。

- 5 大学基準協会の記述事項を、大学評価・学位授与機構及び日本高等教育評価機構のそれと比較してみたのが表5である。3者はもちろん共通する項目もあるが、大分異なっている。特に大学基準協会と他の2者は異なっている。教授会の審議事項や学長の選考手続きを重視する大学基準協会は、「1」でのべた大学の自治や教授会の自治を意識した項目・配列になっている。時間的にあとから作成された大学評価・学位授与機構及び日本高等教育評価機構の項目は、組織や機能のありかたという経営的な観点を基本におき、評価まで含めている。また、大学評価・学位授与機構は、事務組織まで含めている(大学基準協会や日本高等教育評価機構は、事務組織又は職員は別立てとしている)。

表5 管理運営に関する記述事項の比較

	大学基準協会	大学評価・学位授与機構	日本高等教育評価機構
記 述 事 項	1 教授会； 権限、特に教育課程や教員人事等 学部長との関係 全学的審議機関との関係 2 学長、学部長の権限と選任手続き 3 意思決定 4 評議会、大学協議会などの全学的審議機関 5 教学組織と学校法人理事会との関係 6 管理運営への学外者の関与	1 目的達成のための体制と機能 (1)組織の適切な規模と機能 (2)学長のリーダーシップの下、効果的な意思決定 (3)教職員や学生、学外者のニーズの把握、反映 (4)監事の役割 (5)職員の資質向上のための組織的取り組み 2 方針の明確化、規定の整備、構成員の責務と権限の明確化 (1)方針の明確化・規定の整備、役員等の選任、責務の文書での明確化 (2)データ等の蓄積・活用 3 自己点検・評価	1 体制の整備、適切な機能；役員等の選考や採用に関する規定の整備 2 管理部門と教学部門との連携の適切 3 自己点検評価体制

このように、同じ「管理運営」であっても、団体により評価の観点や重要性が異なっている

参考文献

- American Association of University Professors 1996, *Statement on Government of Colleges and Universities*.
<http://www.aaup.org/AAUP/issues/governance>
 ASHE 2000, *Organization and Governance in Higher Education*, 5th Edition, Ashe Reader Series, Pearson Custom Publishing.
 大学基準協会 <http://www.juaa.or.jp/accreditation/university/result.html>
 大学審議会 1995,「大学運営の円滑化について(答申)」『大学審議会全28答申・報告集』 高等教育研究会編, ぎょうせい.
 大学審議会 1998,「21世紀の大学像と今後の改革方策について(答申)」『大学審議会全28答申・報告集』 高等教育研究会編, ぎょうせい.
 羽田貴史 2007,「大学組織とガバナンスの変容—戦後日本型高等教育の着地点—」『大学の組織変容に関する調査研究』 広島大学高等教育研究開発センター, pp. 1—18.
 羽田貴史 2007,「大学管理運営の動向」『大学の組織変容に関する調査研究』 広島大学高等教育研究

- 開発センター, pp. 51-64.
- 金子元久 1993, 「高等教育制度・政策の研究」『大学論叢第22集』広島大学高等教育研究センター, pp. 187-208.
- 金子元久 2006, 「政策と制度に関する研究の展開」『大学論叢第36集』広島大学高等教育研究センター, pp. 221-235.
- 絹川正吉 2002, 「私立大学の組織・経営再考」日本高等教育学会編『高等教育研究第5集 特集「大学の組織・経営再考」』玉川大学出版部, pp. 27-52.
- 国立大学財務・経営センター 2007, 『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究 国立大学財務・経営センター研究報告第10号』
- 草原克豪 2006, 「法人組織と教学組織の調和—学長のリーダーシップが鍵—」『IDE 現代の高等教育 No481』IDE 大学協会.
- 丸山文裕 2007, 「高等教育における財政と経営管理の研究」日本高等教育学会編『高等教育研究第11集』玉川大学出版部.
- The National Committee of Inquiry into Higher Education 1997.
http://bei.leeds.ac.uk/Partners/NCIHE/sr_008.htm
- 日本高等教育学会（編）2002, 『高等教育研究第5集 特集「大学の組織・経営再考」』玉川大学出版部.
- 西野芳夫 2007, 「学校法人のガバナンスと理事会の役割」『大学時報』, pp. 38-43.
- 奥島孝康 2007, 「大学のガバナンスと内部統制」『大学時報』, pp. 34-37.
- 酒井吉栄 1979, 『学問の自由・大学の自治研究』評論社.
- 高木英明 1998, 『大学の法的地位と自治機構に関する研究』多賀出版.
- 寺崎昌男 1979, 『日本における大学自治制度の成立』評論社.
- 寺崎昌男 1998, 『大学の自己変革とオートノミー』東信堂.
- 鳥居泰彦 2006, 「私立大学のガバナンス」『IDE 現代の高等教育 No481』IDE 大学協会.

欧州の高等教育における最近の動向

アルベルト・アマラル

目 次

はじめに
第Ⅰ部 変革の理論的根拠
第Ⅱ部 最近のヨーロッパの動向
まとめ

欧州の高等教育における最近の動向*

アルベルト・アマラル**

Recent Trends in European Higher Education

Alberto Amaral

高等教育の需要が引き続き増加し、政府が経済発展を促すうえでの自らの役割を認識するにつれ、高等教育制度を効果的に運営することがますます重要になっている。

…近年の高等教育運営上の改革は内外の同じ圧力に後押しされ、ほぼ同じパターンをたどっている。

世界銀行 (2008年)

ヨーロッパの大学が知識社会やグローバリゼーションの課題に対応するためには、広範囲の改革が必要である。教育機関および制度の運営やリーダーシップの変革なくして、ヨーロッパの大学は現在の技術的、経済的、人口動態的な課題に対処することはできない。

高等教育文化総局 (2006年)

加盟国は…大学がそのパフォーマンスを改善し、近代化を進め、競争力を増すために必要な条件を整える必要がある。

欧州委員会 (2006年)

高等教育機関にさらなる自治を認める動きが高まっているものの、こうした変革にはパフォーマンスや質、資金供給を監視、統制する新たな仕組みが伴うことが多い。したがって…高等教育改革は…結局のところ、政府の影響や管理を逃れられなくなりがちである。

OECD (2003年)

* 国立大学財務・経営センター主催・国際シンポジウム『高等教育システムの改革とその結果』(2009年1月26日) 発表論文翻訳版。なお、著者の原文と翻訳に相異があった場合には、著者の原文を優先する。また、翻訳文に関するすべての責任は、国立大学財務・経営センターが負っている。

** Professor, University of Porto; Director, CIPES: Centre for Research on Higher Education Policies (ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター長)

要 約

多くのヨーロッパ諸国で近年、高等教育機関の効率を向上させ、社会のニーズや要求への対応を促すための改革が数多く行われている。限られた研究大学への投資を強化してグローバル社会におけるその競争力を高めることで、より層の厚い高等教育システムをつくらうとしている国もある。こうした改革に共通のトレンドとして、教育機関の自治の拡大、中央集権の強化、合議制の縮小、「改善」から「認証」への質システムの変革、資金源の多様化などが挙げられる。高等教育機関を含め、公共部門では新公共経営（New Public Management）の役割が高まりつつある。公共政策の手段として市場（または疑似市場）の利用が増え続けている。欧州委員会——すなわちボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実践の活用——やOECDも超国家的なレベルで諸改革に影響を及ぼしている。本編ではこうした変革の実例を示し、批判的分析を行っている。

ABSTRACT: In many European countries there are a number of recent reforms aiming at increasing the efficiency of higher education institutions and promoting their responsiveness towards society's needs and demands. Several countries are creating more stratified higher education systems by strongly investing in a limited number of research universities to increase their capacity for competing in a globalised world. These reforms present some common trends such as increasing institutional autonomy, reinforcing the power of central administration, decreasing collegiality, changing quality systems from improvement to accreditation and diversifying funding sources. New Public Management is playing an increasing role in the public sector, including higher education institutions. Markets (or quasi-markets) are more and more used as instruments of public policy. The European Commission – namely using the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy – and the OECD are also influencing reforms at a supranational level. Examples of these changes are provided and a critical analysis is presented.

はじめに

経済的なグローバリゼーションが進むなか、高等教育機関は新たな課題に直面することになった。つまり、社会との関係や運営管理システムに影響を与えるさまざまな圧力にさらされているのである。

世界銀行 (WB) や国際通貨基金 (IMF) が設立された1944年のブレトンウッズ会議以降、ワシントン合意や世界貿易機関 (WTO) の貢献にも後押しされて、国家間の貿易障壁が少しずつ取り除かれ、グローバル経済が出現した。今日「流行り」の経済的発想の一部が18世紀から19世紀初めにかけて形づくられたのは興味深い。アダム・スミス (1723~1790) は「市場の見えざる手」でその名を知られ、無制限の自由貿易を最初に擁護したのはデビッド・リカード (1772~1823) である。

多くの新自由主義の論客たちが、モノと資本の自由な流れこそが全世界の繁栄や平和への道であるという考え方を唱えてきた。Jones (1998) も述べているように、Goldman (1994) はSilberner (1946) の著作を引いて、自由貿易は各国の物質的繁栄や人類の知的進化、また戦争の危険性の削減さらには除去に寄与すると述べている。自由貿易や市場の長所を強調するため、さまざまなイメージが効果的に利用されてきた。たとえば「トリクルダウン理論」。企業の食卓を贅沢の限度を超えるほどに満たせば、労働者階級もそのおこぼれにあずかれるという考え方である。あるいは常識的なところでは「水位効果」。上げ潮のときにはすべての船が同時に浮かび上がるという理屈である。

グローバリゼーションやニューライト政策は教育に多大な影響をもたらした。近年は「経済政策上の要請による教育政策の植民地化が進み」(Ball 1998)、それが大学と社会とのこれまでのつながりに変化を生じさせた。大学の社会的・文化的機能に重きが置かれず、経済的機能が求められるようになったのである。

起こっている変化は構造的な調整ばかりではない。イデオロギーや価値観の変化もある。高等教育機関と国家・社会との関係も大きく変化している。教育は現在、社会的権利というよりも経済競争に欠かせない要素と見なされ、徐々にひとつのサービスと化している。「…学生は消費者と見なされ、より高い料金を払うよう求められる」(Torres and Schugurensky 2002)。政府は教育機関が外部の要求にもっと応えられるようにするための、そして教育・研究が国家経済に「かかわる」ようにするための政策を実施した。「市場原理とはひとつに需要主導をめざすことであり、そのためサイクルが短期化し、いわゆる職業化が重視される」(Torres and Schugurensky 2002)。ヨーロッパで実践されているボローニャ・プロセスも高等教育が卒業生の雇用可能性に貢献することを重視している。

学界にはもはや、高等教育が政治的自治を主張できるだけの威光がない (Scott 1989)。学術的職業は少しずつプロレタリア化した。そう、その階級や地位の相対的優位性が損なわれたのである (Halsey 1992)。大学資本主義 (Slaughter 1997) や大学を挙げた特許政策の高まりも教職員を他の一般労働者と変わらぬ存在にした。教員、職員、学生は大学所属の専門家というよりもまるで企業の専門家になった。彼らの発見は職務著作物、すなわち当人ではなく企業の財産と見なされるのである。市場的な競争メカニズムの導入により、教授、学部、学科は「資金調達、助成金、契約、学生の選抜や奨学金のために市場さながらの競争行動」(Torres and Schugurensky 2002) に関与せざる

をえなくなった。

それまでの大学運営は激しい批判の対象となり、合議的運営という長年の伝統は今日では非効率で共同体的であるとされる。多くの政府は「大学とは別の組織の管理手法や報酬体系を参考にした、主にトップダウン型の外部介入の数々によって」(Chris Duke 1992) 大学運営を改善したいという誘惑に勝てなかった。欧州委員会ははじめOECDや世界銀行などの超国家組織は、従来の合議的な大学運営法を「もっと効率的で効果的な」運営モデルで置き換えるような変革を強く支持している。

これらのモデルは企業社会から持ち込まれた。合議制の遅々とした非効率的な意思決定プロセスを「迅速、大胆、楽天的、献身的、開放的でコンピュータ化された、選択の個人主義化、自治的な事業、突然の機会」(Ball 1998) に置き換えようとしてのことである。「外部世界」に敏感な仕組みづくりに向けた最終ステップは、大学運営における外部関係者のプレゼンスを強化することであった (Magalhães and Amaral 2000)。確たる管理手法をそなえた理事長が任命され、選挙で選ばれた学者に代わって大学の舵取りを担うようになっていく。組織環境の変化に対応するため、教育機関はもっと柔軟かつ自立的でなければならないのである。

本稿第I部では、高等教育システムおよび高等教育機関に生じている変化の理論的根拠を検証する。第II部では、最近のヨーロッパの動向を事例として示し、批判的に分析する。

第I部 変革の理論的根拠

増大する市場の役割

この20年間、各国政府は公的規制の手段として市場的なメカニズムを用いるようになっていく (Dill *et al* 2004)。市場さながらの競争こそが公的サービスの硬直性を正し、その効率を高めるための解決策になると政府は考えた (Ball, 1998)。ヨーロッパではボローニャ宣言が「学術プログラムの性格や内容を再定義することで、かつては学位をめぐる国家の独壇場であった大学を競争の激しい国際市場へと転換しつつある」 (Dill *et al*, 2004: 330)。

David Dillは市場の機能を次のように定義している。

…堅苦しく言えば、市場とは伝統や政治的選択などの要因ではなく価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段である (David Dill 1997: 168)。

しかし、市場による規制を効率的に利用するには数多くの問題がある。モノとサービスが「社会のより広い範囲に最適の効率で」 (Leslie and Johnson 1974) 配分されるためには、市場は完全競争の状態になければならないが、これには実現困難な多くの条件が伴う。もうひとつの問題は、新自由主義者を魅了してやまない「自由市場」という考え方に関係する。市場はすべて多少なりとも国家の規制を受けている。なぜなら「そうした監視メカニズムがなければ、民間部門のご都合主義や企業の私利私欲によって、いわゆる『需給のスムーズな調整機能』がひどく歪められてしまう」 (Boyer and Drache 1996) からである。次のように結論づける者さえいるかもしれない。「…唯一の『自由な』市場は、政府に規制されないという意味で、闇市場すなわち非合法市場である。だが、法に違

反して運営される以上、闇市場もまた政府の規制を受けていることになる」(Dill *et al*, 2004: 328)

政府による規制、市場による規制のいずれも非効率な施策につながりかねない。それは文献でも示されていることである。政府の失敗は、議会制民主主義の欠陥や公的機関がモノとサービスを産出、配分する際の効率の悪さゆえ、政府および政府機関が時に公共政策を完璧に設計、実行できないという事実に関連する(Dill 1997: 175; Van Vught 1997: 220)。

市場の失敗は、一定のモノや条件、すなわち教育のように大きな外部性を示すモノの産出に直面したときの市場の欠陥(Van Vught, 1997: 220)である。外部性という概念は何らかの活動が及ぼす社会的利益と私的利益を比較するのに用いられ、専門的には個々の私的利益を超えて社会が受け取る利益と定義することができる。社会は教育・訓練の行き届いた人材を通じて、経済競争力の増大、社会移動の向上、社会的価値の伝達、社会的一体性などの利益を享受しており、これが単なる私的財と教育の違いである(Thys-Clément, 1995)。市場は価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段であるため、付加的な社会的利益(外部性)は市場メカニズムでは無視される、またはほとんど考慮されない傾向がある。

ほかにも市場の失敗の原因として、自由市場は寡占を生みやすく、それが非効率な結果を招くという点(概して政府の規制は消費者保護のためにこの種の動きを禁止する)、あるいは製品の不足を反映しない価格、不十分な非対称な情報といったいわゆる「市場の不完全性」(Van Vught, 1997: 221)が挙げられる。

市場が効率的に機能するためには、生産者と消費者が「完全な情報」を有する必要がある。消費者は合理的な意思決定をしなければならない。つまり購入しようとするモノやサービスの特徴(質、価格など)、市場の状況をよく知ることである。ところが多くの場合、関連情報が入手できなかったり(不完全な情報)、生産者が消費者より詳しい知識を持っていたり(非対称な情報)する。

情報面の問題は高等教育の場でとくに深刻である。そこには3つの特徴が同時に存在する。

- a) 経験財である。
- b) 購入機会が少ない。
- c) オプトアウトのコストが高い。

純粋な商品ないし探索財、すなわち購入頻度が高いものの場合、消費者は十分な情報を得てしかるべき決定を下すことができる。購入前に試用や試食が可能なケースも多いうえ、判断を誤ったら次回は別の生産者から購入するのも容易である。しかし経験財の場合は(教育もそのひとつである)、消費しなければその特徴を十分に評価できない。学生は学習プログラムに出席して初めて、教育の質、教授陣、教育体験の一般的価値などの面で自分が何を購入したのかを本当に理解するのである。

2つ目の特徴は高等教育の購入頻度の低さを表している。ほとんどの場合、学生は在籍中ずっとひとつの学習プログラムを受講する。生涯学習が広まりつつあるものの、それは一般的に小さなモジュールで構成されており、本格的な学習プログラムを形成しているわけではない。したがって消費者は頻繁な購入による市場体験を得られないのである。

3つ目の特徴はオプトアウト、すなわち別のプログラムや教育機関への変更が概して高くつき、

簡単な選択肢でも賢明な選択肢でもないということである。

教育にはこれら3つの特徴が並存するので、消費者保護を促す政府の規制が正当化される。これにはライセンス、認証、モノとサービスの質に関する情報提供など、さまざまな形態の情報が含まれる (Smith 2000)。

未熟な顧客および疑似市場

David Dillは「教育機関やプログラムの質についてしっかりと判断、選択できるだけの情報が学生にはない」(1997: 180) と考える。というのは、彼らに必要なのはそれぞれの学習プログラムが将来どれだけの利益を提供してくれるかということであり、「同僚たちによる教育プロセスの評価でもなければ、カリキュラムの質の主観的判断でもない」(同上) からである。しかしDillは、学生は未熟な消費者であると考え。つまり、こうしたデータが得られたとしても多くの学生（またはその家族）はこれを利用せず、合理的・経済的選択の妥当性に疑問が投げかけられるというのである。

これから大学生になろうという者は実際の学習内容、学位の取得、卒業後の就職について確かなことがわからないため、高等教育に参加し、特定のプログラムを選択するという決定には多くの不確実性がつきまとう。…学生が学習選択に関する金銭的インセンティブを判断するうえでの「フィルター」や精神的枠組みが、心理現象によって形成される。(Vossensteyn 2005)

未熟な消費者の存在は「学術プログラムの配分において消費者主導型市場ではなく疑似市場が展開される」(Dill 1997: 181) ひとつの理由である。Cave and Kogan (1990: 183) によれば、モノとサービスが最終ユーザーではなく代理人（一般には公的代理人）に購入されてから顧客に直接配分されるときに、疑似市場が立ち現れる。

いくつかのケースでは（衛生や教育に事例が見られる）、政府は競争を生み出す手段として疑似市場を使ってきた。政府機関を通じた国家は未熟な消費者の利益を消費者以上に保護することができる、と考えられている。したがって国家はもはや高等教育の提供者ではなく、競合する各種教育機関との契約によって消費者の利益を代表する依頼人としての役割を担うのである。これが疑似市場を創出し、そのなかで国家は、国内市場で競い合う独立の教育提供者からサービスを購入するようになる (Le Grand and Bartlett 1993)。

疑似市場および依頼人・代理人のジレンマ

消費者に代わって購入を行う政府機関は、よく知られた依頼人・代理人のジレンマに直面する。「代理人（大学）の活動を監視する難しさを考慮したうえで、依頼人（政府）はどうすれば自分が望むよう代理人に行動してもらうことができるか」(Sappington 1991: 45 cited in Dill and Soo 2004: 58) というわけである。

多くの政府が代理人の行動をコントロールするためにパフォーマンス指標や学問的質の尺度を次々に導入している理由は、これで説明がつく。英国ではコントロールメカニズムのひとつとして、

きわめて細かなパフォーマンス基準の枠組みが用意され、これをもとに各ユニットレベルの効率性や有効性がチェックされた (Reed 2002)。同国でパフォーマンス指標が幅広く開発されたのはマーガレット・サッチャー首相の時代で、いわゆる公的部門管理の「3E」(Sizer 1990) がそれに当たる。すなわち、資源の獲得および利用の経済性 (Economy)、資源利用の効率性 (Efficiency)、目標達成の有効性 (Effectiveness) である。衛生、社会保障、教育などの各種公共サービスごとに指標が選定され、組織間あるいは組織内で測定、比較された (Henkel 1991)。Reedは次のように述べる。

パフォーマンス管理がさらに隅々まで浸透するなか、サービス提供およびその結果にかかわる「質」基準の詳細なモニタリングと評価が、最優先事項として絶えず重視されるようになった。(Reed 2002: 163)

だが、教育にパフォーマンス指標を用いるのはデリケートな問題である。「よい」指標とは何かを定義しづらいからだ (Sizer 1989)。概して、教育向けのパフォーマンス指標は本来測定しようとするコンセプトから離れ、その大半が効率性 (学生と教職員の比率、学生 1 人当たりのコスト、学位 1 つ当たりのコストなど) または有効性 (卒業生数、就職データなど) と結びついている (Sizer 1989, Weert 1990)。

高等教育は、雇用や社会的地位、名声を求めている学生に競争優位性を提供するという意味で、地位財である (Marginson 1998)。したがって学生が利用する情報は、学問上の評判や威信に重きが置かれる傾向が強い。

地位をめぐる競争とは、教育の本来の内容ではなく、それが象徴する価値にかかわるものである。競争市場では、教育の質は主観的に決定される。地位財がどこにあるかで質が決めるのであり、質が地位を決めるのではない。…教育や学習の質は、エリート配置を事後的に正当化する方策としてのそれを除けば、付随的な問題である。(Marginson 1998: 84)

優れた情報は生産者の有効性にも重要である。「質に関する情報は、生産者が質の改善に投資し、その結果市場で優位に戦うための動機づけになる」(Dill and Soo 2004: 61)。Dill and Soo は非常に興味深い仮説を立てている。

依頼者も学生消費者も学習プログラムの本当の質、すなわちそれが学生ひいては社会に提供する付加価値について不完全な情報しか持っていない可能性がある。だが、大学というものの性質ゆえ、生産者も不完全な質情報しか持っていない可能性がある。学問の独立や専門分化のせいで、教授陣も学習プログラムの質を判断するだけの情報を持たず、結果的にこれを改善できない可能性がある。(Dill and Soo 2004: 52)

新公共経営と信用の失墜

高等教育の運営に関する具体的な検討は、新公共経営 (NPM) およびこれに関連する概念 (新し

い管理主義、政府改革など）をふまえたもっと広範な文脈のなかで行う必要がある（Osborne and Gaebler 1992）。こうした概念はこの20年間、数多くの公共部門改革のなかで示されてきた。Denhardt and Denhardt（2000）が言うように、「新公共経営は、ビジネスの慣習だけでなく価値観をも真似ながら、民営化が進む新しいスリムな政府の企業家という公共機関責任者の今後のあり方を擁護してきた」のである。

この20年間、民間部門のレトリックや経営手法が高等教育にも入り込んだ結果、高等教育機関の運営に重要な変化が起こった。「管理主義」（Miller, 1995; Amaral, Magalhães and Santiago, 2003）、「新しい管理主義」または「新しい公共経営」（Meek, 2002; Deem, 1998, 2001; Reed, 2002）などの言葉を使って説明されてきたこの現象は、市場または疑似市場型規制の出現と関連している。

NPMの下では国民は政府の顧客であり、行政は顧客を満足させるサービスを提供しようとしなければならない。高等教育でも学生は顧客と見なされ、ほとんどの高等教育システムで、学問的な提供内容が顧客の期待やニーズを必ず満たすように質保証および責任の指標が導入された。Considine（2001: 1）によると、「大学はいまやパフォーマンス管理という強力な論理、中央集権制、新たなコーポレートガバナンス規準によって『企業化』されている」。管理主義の「主義」（Trow 1994: 11）とは、「イデオロギー、すなわち特定の教育機関とは無関係の一定の考え方に対する忠誠や共鳴を指している」。その「主義」は、大学の学問的成果を直接生み出していない者がこれをコントロールするという意味を帯びれば、軽蔑的な響きとなる（Meek 2002）。

公共財としての知識という考え方から商業化や私有という考え方へのこの移行は、主に新自由主義のイデオロギーに基づいて、多くの伝統的な学問的価値観、なかでも教育機関をいかに構成、管理すべきかにかかわる価値観に疑問を投げかける（Meek 2002）。NPM政策のひとつの影響は専門的職業、とくに学術専門家への激しい攻撃であった。

政治的・行政的命令を通じて市場競争を強要することにより、「新しい管理主義」というイデオロギーは、1980年代～90年代にかけて公共部門によるサービス提供のあらゆる分野で、責任を負わない職業エリートならびに彼らの独占的な労働市場および業務慣行をそれまで保護してきた規制構造を破壊、少なくとも弱体化しようとした。

(Reed 2002: 166)

学問界の「脱専門化」は、行政スタッフによる専門的地位の要求と相まっていた。30年前の行政官は「伝統的な『公僕』という枠組みのなかで、学界のために補助的・付随的な役割を果たすことが期待され」（Amaral *et al* 2003: 286）、学会などの場では姿だけ見せて口を出さないことが求められた。今日、彼らは自分たちのことを、これからの大学を成功させるために欠かせない専門的貢献者であると考えている。

「新しい管理主義」の擁護者たちは、市場メカニズムを公共サービス管理に導入すれば、「業務執行の効率や戦略的效果が有無を言わず加速され、行政にはびこり続けてきた専門家による硬直的支配や官僚主義が明らかに払拭される」（Osborne and Gaebler 1992; DuGay 1994, 2000; Maddock and Morgan 1998）と主張した（Reed 2002: 166）。だが、NPMの出現、高等教育を含む公共サービスの

効率への批判は、各機関の信用失墜（Martin Trow, 1996）ならびにさらなる説明責任の要求をもたらした。Martin Trow（同上）によれば、説明責任は信用を補う代替手段であり、これを強化しようとすれば 同時に信用を落とすことになる。彼はさらに、説明責任と人間の行動に対する不信任は切っても切り離せないものだと述べている。

新自由主義のパラドックス

効率的な市場の実現はそう簡単なことではない。Jongbloed（2003）は市場が効率的であるために必要な、提供者と消費者の8つの自由を条件として定義している。提供者は製品を特定する自由、価格を決める自由、手に入る資源を利用する自由を必要とする。新しい提供者は不当な人工バリアなく市場に参入できなければならない。消費者は提供者と製品を自由に選べなければならず、価格と質に関する十分な情報を手にしなければならない。また、支払われる価格がコストを十分にカバーしなければならない。実際には（米国はふつう例外として）国家はなおこうした自由を強く規制するものの（手数料の制限が好例である）、疑似市場の実現は諸機関の自治の拡大と結びついていた。

Ben Jongbloed（2004: 89-90）は交通の比喩を用いて、中央集権的な指揮統制という伝統的システム（交通信号に似ている）による高等教育制度の運営と、市場に基づく政策の導入（ロータリーに似ている）との違いを明確にした。Jongbloedの比喩では、交通信号はドライバーの意思決定を大きく条件づける。政府の規制が各機関の行動を条件づけるのと同じである。他方、ロータリーは交通行動に影響を与えはするが、決定権をドライバーに委譲する。

ロータリーのドライバーは信号機による集中的な交通管理に比べて大きな裁量権（と即座の説明責任！）を与えられる。この「相互調整」による運用は交通流の効率を増すとされる。したがって高等教育の場で市場ベースの政策を実験する者が直面する課題は、（大部分は）公的助成を受けながらも自立的な教育機関同士の競争を最大化する、そんな状態を生み出すルールとインセンティブの制度枠組みをいかに見つけるかである。（Dill et al 2004: 329）

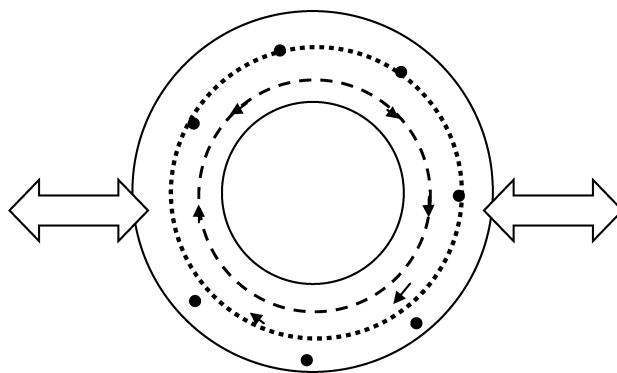


図1 ロータリーモデル

問題は大学の自治が高まれば、市場競争と相まって規制を困難にしかねないということである。市場で競争する自立的な教育機関は自身の発展や生き残りを確保するための戦略をとり、公共の利益や政府の目標に反する可能性があるからだ。

Massy (2004: 28) は次のように述べる。「(非営利の) 機関が現在のように何のチェックも受けないまま市場に対応し、内部効率を追求していたら公共の利益に資することはないだろう。競争が度を過ぎたり、国が公的助成を削減したりすれば、状況はさらに悪化する危険がある」。非営利事業のミクロ経済理論を使うことでMassy (2004) は、そうした状況下では非営利機関はそのミッションに内在する公的利益の促進をないがしろにし、営利機関のように振る舞う傾向があることを実証する。すると国家はその政治的目標の達成を確実にするため、市場のルールを変えることによる介入を余儀なくされる。質評価、それが各機関を公共政策に従わせるために用いられる手段のひとつである。

こうした規制上の問題もまた、独占的購入者としての政府機関が直面する依頼人・代理人のジレンマと関連する (Dill and Soo 2004)。依頼人・代理人モデルは、「ある当事者 (依頼人) が第二の当事者 (代理人) と契約を結び、一定の機能やタスクの実行責任を委任するときに生じる」 (Kassim and Menon 2002: 2) 代理関係の問題を分析するために用いられた。大きな問題は情報の非対称性で、これは一般には代理人に有利に働くことが多い (Kiewiet and McCubbins 1991; Holmstrom 1979)。

注目すべき問題は2つある。ひとつは逆選択。依頼人 (採用に責任を持つ) が代理人の知識やスキルをじかに観察できず、したがってそれを評価できないことである。それからモラルハザード。代理人がその嗜好や能力に関してだけでなく、自らのタスクや行動 (通常は依頼人には観察できない) に関しても優位な情報を握ることである。

(Kassim and Menon 2002: 2)

情報の非対称性は代理人のご都合主義的な行動につながることもある。つまり委任の構造により、「代理人が依頼人の希望に反するように振る舞う動機づけがなされる」 (Pollack 1997: 108) のである。依頼人・代理人のジレンマは新自由主義政策の矛盾につながる。依頼人は「自分たち (依頼人) の望みに反して」 (Kassim and Menon 2002: 2) 代理人が行動するのを防ぐため、代理人の完全なる服従を確保しなければならない。市場で競争する自立的機関は社会的利益や公共の利益を最大化しない形で行動することがある——それを承知している政府は、自立的機関の行動を政府目標の方へ向けさせるために介入を図ろうとし、その結果、市場による規制を優先して政府の規制をできる限り減らすという約束を破ることになる。

それゆえ政府は独断的にゲームのルールを変更し、各機関が政府の目標に合わせた行動をとらざるをえないようにする。たとえば幅広いパフォーマンス指標や学問的質の尺度といった仕組みを次々に定めたり、パフォーマンスに基づく契約を適用したりするのである。

OECDは次のように認識している。

このように高等教育の管理は難しい課題にいくつか直面する。政府が国家目標をめざ

すうえで高等教育が本当に重要な戦略的手段であるならば、政府は大学の独立性あるいは新市場対応時のダイナミズムを損なうことなく、そうした目標を達成することができるのか？ (OECD, 2003)

したがって、高等教育改革は政府の影響や統制を別の影響や統制のしかたで置き換えているにすぎないケースが多い (OECD、同上)。Dominique Orr (2004) いわく、高等教育機関と政府との新しい関係をよく表すのは「ロータリーモデル」(Ben Jongbloed 2003) であるが、両者間に認められたルートを制限する (政府の) 信号機が数を増している。

第Ⅱ部 最近のヨーロッパの動向

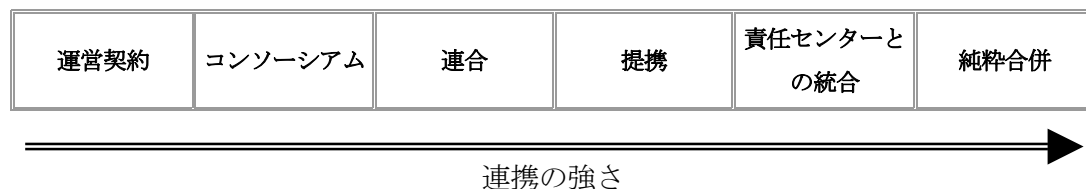
階層化および統合への動き

大学の国際競争力を強化し、「イノベーションシステム、経済発展、知識基盤経済、国民国家の競争力拡大」(Tirronen et al, 2007) におけるその役割を促進する——ヨーロッパではそんな政策を実施する国が増えている。近年は世界レベルで競争できる少数の研究大学を設置したり、既存機関のさまざまな形の連携を通じてより強力な機関をつくったりという動きがある。

こうした動きが示すのは、多くのヨーロッパ諸国が「国立大学はすべて同質」という考え方から新しい考え方に移行したということである。その結果、少数の研究大学に多額の資金を集め、研究機能に限られた大衆教育向けの高等教育機関を数多く設けるという高等教育システムの階層化が進んでいる。

教育機関のヨコの連携については少し詳しく述べておこう。なぜなら最近、各種の連携により既存機関を統合し、システム全体の効率や統合された新しい機関の国際競争力を高めようとする政策が現れ始めているからである (Tirronen et al., 2007)。

Lang (2002) が改変したHarman (1986) の分類法によれば、教育機関の連携形態には、運営契約のような弱い連携から純粋合併のような強い連携までである。



運営契約の場合、政府は小規模で専門特化された機関の運営責任をもっと大きな機関 (通常はもっと一般的な性格のところ) に委譲する。

コンソーシアムでは、各機関がそのアイデンティティを保持したまま自発的に連携する。コンソーシアムは自身のスタッフと予算を持つ正式な組織であり、理事会メンバーはコンソーシアムの構成機関により任命される。コンソーシアムには、資源をより効率的に利用して統合的なプログラム

やサービスを提供できるなどの長所があり、各構成機関は合併の場合よりも容易に脱退することができる。

連合は合併ではなく、主体となる大学（ホスト大学）が存在するのがふつうである。

連合では、それぞれの参加機関の自立性が維持される。各機関はその資産を保持し、それぞれの債務に全責任を負う。理事会も存続する。各機関は教職員の任命、学生の入学許可、求人などの権限を引き続き有する。連合では、各機関が学位授与の権限を保持するが、1校を除くすべての機関は全体の学位を尊重してその権限を棚上げする。

(Lang, 2002: 33)

連合の例には、ブラウン大学とペンブルックカレッジ、ハーバード大学とラドクリフカレッジまたはロンドン大学がある。連合ではすべての機関が学位授与の法的権限を保持するが、連合全体の学位を授与できるのはホスト機関だけである。連合ではふつう、ホスト大学が質基準を定める。これはスタッフの任命にも当然影響を及ぼすが、メンバーが互いに容認できるものでなければならない。公的システムにおいては、ホスト大学は「政府との唯一の窓口であり、連合内の全機関について責任を負い、あらゆる公的資金のパイプとなる…」(Lang, 2002: 34)。

提携はコンソーシアムでもなければ（かかわるのは2つの機関だけだから）、合併でもない（各機関が自立性を保持するから）。提携はふつう、学位を授与する本格的な大学と学位授与のない学校との間で行われる。例として、合併前のオンタリオ教育研究所（OISE）とカナダ・トロント大学の提携がある。トロント大学はOISEを大学院課程として活用し、OISEは地位の向上と学位授与機能を手にした。

合併は教育機関同士の協力の最たるケースである。本当の合併は、

…2つ以上の別々の機関がひとつの新しい組織体にまとまることである。支配権はひとつの運営組織、ひとつの最高経営組織に属し、したがってそれまでの各機関の資産、債務および責任はその新しい一機関に移行する。(Goedegebuure 1992)

合併の場合、少なくとも関係機関のひとつは原則として永遠に法人組織として存在しなくなり、その自立性を失う。合併は原則的に後戻りがきかず、コンソーシアムや連合の場合とは違って合併前の機関がその自立性を取り戻すのは難しい。

2つ以上の機関の統合、ひとつの機関による別の機関の単純買収など、合併にはいくつかの種類がある。また、合併にもかかわらず、合併前のそれぞれの機関が一定の自立性を維持するケースもある。これは合併する機関が地理的に離れている場合である。

デンマークはトップダウンで合併が行われる好例である。デンマーク政府の決定により、2007年1月1日をもって多くの合併が発効した。13の政府研究機関（GRI）と12の大学が合併して3つのGRI、8つの大学になったほか、2008年1月1日には22の生涯教育センターが合併して8つの地域ユニバーシティカレッジになった（Holm-Nielsen, 2008）。「コペンハーゲン大学、オーフス大学、デンマーク技術大学が新しいエリート機関の中心になると思われる」（Vabø, 2007）。デンマーク科学

技術省は次のように考えている。

新しい大学が得る専門的シナジーにより、デンマークの研究機関のさらなる有効活用、教育・研究の新たなきっかけづくり、大学の国際競争力の向上が確かなものとなる。したがってデンマークの大学は今後もスキルの高い学生や研究者を引きつけることができる。 (<http://en.vtu.dk/education/the-university-mergers>)

ノルウェーでは、最も歴史が浅く規模も小さいトロムソ大学がトロムソカレッジと合併する。トロムソ大学は学習プログラム数と学生数を増やし、よって予算も増加させる一方、学術研究上の評価が低かった (Kyvik & Marheim Larsen 2006) トロムソカレッジはその水準や地位の向上をめざしている (Vabø, 2007)。

フィンランドでは、「さまざまな構造的展開によりフィンランドの大学の競争力、地位、質、研究能力を高める」 (Tirronen *et al.*, 2007) ため、コンソーシアム、連合、合併など多様な方法を用いて資源を集中させようとする動きがある。「フィンランドの特定専門分野に世界のトップレベルで競争できる質の高い大学制度をつくと同時に、新しい研究分野およびプロジェクトの開発を可能にする」 (Tirronen *et al.*, 2007) ための施策の実施を政府は決定した。教育機関のさまざまな連携のあり方を示す多数の動きが進行中である。

- a) トゥルク大学とトゥルク経済経営大学はコンソーシアムの創設を計画。徐々に完全合併の予定である。
- b) クオピオ大学とヨエンスー大学は東フィンランド大学という連合の創設をめざす。両大学の長所をうまく活かすことで、この連合は「国際競争力のある研究、優れた教育、社会的影響」 (Tirronen *et al.*, 2007) を生み出す可能性がある。
- c) ヘルシンキ工科大学、ヘルシンキ経済経営学院、ヘルシンキ芸術大学は、世界クラスになれる技術・経済・デザイン大学を新しく築くために合併を計画。新しい大学は民法に基づく財団となり、最初は政府助成と産業界からの寄金を合わせて7億ユーロが提供される予定である。

オランダでは、デルフト、アイントホーフェン、エンスヘーデ (トウェンテ) の3つの技術大学が「自主的な協力体制からオランダ政府の支援を得た正式な連合へ」 (Dassen *et al.*, 2007) 移行する。政府は「5,000万ユーロの追加資金の提供を約束している」 (同上)。

フランスでは、たとえばストラスブール大学、エクスマルセイユ大学、モンペリエ大学で合併が計画されている。またポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みを規定した法律62/2007が、合併やコンソーシアムの可能性も認めている。

国際的に競争できる少数の大学に研究資源を集中させようとの政策もある。英国ではこの手法が何年も続いており、研究評価を通じて研究資金を少数の大学に集中させている。2003年1月22日、チャールズ・クラーク教育相は下院で次のように述べた。

したがって研究に関しましては、世界クラスの研究にさらに集中する必要があります。資金提供のあり方は研究協力や研究の集中化を促し、国内の世界最高水準の研究を強化するものでなければなりません。…つまり、わが国の最も優れた研究部門、国際レベルの大学に資源を重点投入するということです。(Clark, 2003)

ドイツでは、研究を自国へ呼び込み、その国際競争力を高めるため、連邦および州政府が2005年6月23日に「エクセレンスイニシアチブ」法案を可決した。2006年～2011年にかけて資金19億ユーロを注ぎ込み、国際的に著名な競争力の高い研究・訓練機関を多数立ち上げること、最高で10の大学を選んでその知名度を高めることをめざしている。

オーストリアでは、エリート大学をつくらうというアイデアが2000年代前半に盛んになった。これを支持する科学者たちは、

…公的資金を受け、同僚が管理監督する、基礎研究ないし好奇心主導の研究を重んじる「ニッチ大学」の創設を思い描いた。大学を専門家の手で管理し、非公的資金の調達を増やそうという大学改革の時代に、フンボルトモデルを守ろうとしてのことであった。(Hackl, 2007: 6)

2006年5月、オーストリア議会はオーストリア科学技術研究所 (ISTA) の創設法案を可決した。これは大学院としてハイレベルな基礎研究を行うことをミッションとした公益法人である。Hackl (2007: 8) にとって、これは「オーストリアの伝統にはなかった大学の階層化の始まり」であった。

機関運営の変化

市場型規制メカニズムの導入は大学運営の大きな変更を伴った。なぜなら、政府がより効率的と思われる運営メカニズムを教育機関に導入しようと考えたから、あるいは新公共経営が民間部門と同様の運営メカニズムへの移行を促したからである。近年は合議制を減らしてトップ層への権限集中を進めようとする傾向が見られ、外部人材を強化した少人数の大学理事会が出現している。

英国では1988年～1992年の改革時に変化が起こった。これは他のヨーロッパ諸国よりもかなり早い。伝統的に、

英国の大学 (オックスフォードとケンブリッジを除く) は二院制の原則に従って運営されている。一般的にはおよそ以下のような構造である。Senate (92年以降の一部の大学やカレッジではAcademic Board) は教育、学習、評価、そして研究に関連する学術的案件すべての意思決定を担当する正当な、または事実上の機関である。Council (またはCorporation Board、Governing Board) は財務やリソース、スタッフの雇用条件 (学術面以外) などを担当する最高意思決定機関である。大学の「ミッション」や戦略的方向性などの事案は正式にはCouncilの担当であるが、実際にはSenateにほとんど委任される、またはSenateがほとんど指示を出す場合もある。Councilは外部メンバーと教職員の両方で構成されるが、Senateは主に教職員から成り、ふつう外部メンバ

ーはほとんどおらず、学問とまったく無関係のメンバーは皆無である。SenateもCouncilも学生を含むことがある。(Fulton, 2002: 208 - 209)

主な変化は小規模な理事会 (executive board) の設立であった。その半分は産業界や人事分野での経験がある大学外の人間でなければならない。最高責任者の権限を強化し、Academic Boardを理事会に従属させるのである。1997年のDearingレポートは次のように提言している。「理事会が有効であるためには原則としてそのメンバーは25名を超えてはならない」(Dearing report, 1997)。新しい大学 (かつてのポリテクニック) の理事会は約12~14名であるが (OECD, 2003)、92年以前の大学の大半ではそれが平均30~34名である (Shattock, 2001)。

オーストリア (2002) の場合、主な大学幹部会 (university board) はUniversity BoardまたはUniversity Council (5、7または9名)、Senate (12~24名) およびRectorate (学長と最高4名の副学長) である。たとえばウィーン大学には9名のUniversity Boardがあり、うち4名はSenateによる指名、4名は連邦政府による指名、1名は他のメンバーによる互選である。University Boardは戦略機能と監督機能の両方を担う。学長と副学長を指名 (学長はSenateが提案した3名から1名を選ぶ)、罷免するほか、開発計画や大学の組織を承認し、政府と締結するパフォーマンス契約を起案し、意思決定の合法性を監督し、パフォーマンスレポートを作成する。Senateは学位プログラムや学習課程のカリキュラムなど、主に学術的な機能を担う。

デンマークでは、大学で最も権威があるのはUniversity Boardである。大半が外部メンバーで、会長もそのひとりである。University Boardは大学の一般的事案を司り、日常の管理責任者である学長と副学長を任命する。両者ともBoardにレポートする。コペンハーゲン大学とオールボルグ大学のBoardは6名の外部メンバーと5名の内部メンバーから成る。内部メンバーのうち2名が科学・学術スタッフ、1名が技術・管理スタッフ、2名が学生の代表である。学長、副学長およびUniversity DirectorはBoard会議にオブザーバーとして出席する。University Boardは一定期間の大学の目標や進捗予定を決める担当省庁とパフォーマンス契約を結んでいる。デンマーク技術大学には15名の理事会があり、9名が外部、6名が内部メンバー (2名が科学・学術スタッフ、2名が技術・管理スタッフ、2名が学生の代表) である。理事会は大学の戦略、予算や実行計画を承認し、科学技術省と開発契約を締結し、学長を指名するほか、新しい建設プロジェクトなどを決定する。学長は日常の運営を担当し、理事会に報告を行う。

スウェーデンではUniversity Boardが主な統治機関で、その大半が地域社会や実業界を代表する外部メンバーである。担当大臣が会長を含めた全メンバーを指名する。内部メンバーは副学長、スタッフおよび学生の代表である。ウメオ大学、イエーテボリ大学のBoardの構成は、外部メンバー8名、副学長、学術スタッフ代表3名、学生代表3名となっている。従業員の代表者、すなわち労組代表3名はBoard会議に出席して意見表明する権利を持っている。Boardは「大学のすべての案件を監督し、その義務を果たす責任を負う」。

ノルウェーでも11名の小規模なUniversity Boardがあるが、可能性は2つある。トロンヘイム大学、オスロ大学、トロムソ大学などの場合は、Boardは終身学術・科学スタッフの代表3名、契約学術・

科学スタッフの代表1名、技術・管理スタッフの代表1名、学生代表2名、外部メンバー4名（会長を含む）で構成される。Boardは大学の諸活動に責任を負い、教育研究省とストーティング（国会）が定める枠組みとガイドラインに沿って大学が運営されるようにしなければならない。Boardは大学の戦略、目標、期待される成果を決定するほか、収支、財務諸表、予算案を示し、学長を任命する（学長はBoardにレポートする）。ベルゲン大学は別のパターンを選択した。学長は選挙で選ばれ（Boardが任命するのではない）、Boardを統轄する。Boardには議長である学長以外に10名がおり、その構成は終身学術・科学スタッフの代表3名、契約学術・科学スタッフの代表1名、技術・管理スタッフの代表1名、学生代表2名、外部メンバー4名である。

フィンランドでは、他の北欧諸国と同様の改革を導入する新しい大学法が2010年1月1日には発効する予定である。

今後、大学は半分が外部から任命される最大14名のboardによって統轄される。新しいboardの役割は企業の取締役会のそれに近く、議長は外部から任命される。学長は新しいboardが任命する。博士号の保有が義務づけられる可能性があるが、現在のところ、任命される者はその大学の教授である必要はない。学長は大学のCEOとなる。

(Dobson, 2008)

フランスでは、management boardが研究および教育の方針策定を担当することになる。しかし、この新しいboardはメンバー数が減り（かつての半数）、外部からの参加が増える。一方、scientific councilは助言的役割のみとなる。

ポルトガルでは、9月10日の議会法62/2007で、高等教育機関の新たな法的枠組みが定められた。新法に基づいて創設される幹部会（General Council）は、大学の規模、学部や研究ユニットの数に応じて15～35名で構成される。そのうち少なくとも半数は当該大学の教員・研究者から、15%は学生から選出する。これら選出メンバーは、Council全メンバーの少なくとも30%までの外部メンバーを選出する。うち1名が議長となる。Councilは学長を選ぶほか、戦略計画、実行計画、予算案、年次の連結収支、授業料を承認し、大学の資産の購入・売却、信用業務などの許認可を行う。

もうひとつ重要な要素は公立大学の法的地位である。

広い意味で大学は国家機関または独立法人と考えられる。前者の場合、大学は公務規則を守り、公的予算で運営される他の国家機関（たとえば統計局）と同じように扱われる。国家機関として特定の地位を付与されることもある。…独立した法的地位（ILS）の付与は大学の自治権を拡大するひとつの方法である。ILSを有するとは、すなわち大学がその機能に法的責任を負うことを意味する。その形態のひとつに財団がある¹。

(OECD, 2008: 82)

世界銀行報告書（2008）は大学を運営モデルが異なる4つの法的地位に分類している。「国家管理（State Control）」「半自治（Semi-Autonomous）」「半独立（Semi-Independent）」「独立（Independent）」である。英国やオーストラリアに見られる独立の大学は、

国家戦略につながる政府の介入や管理がなく、公的資金のみと関連がある法定機関、慈善組織または非営利企業。(世界銀行、2008: 9)

最近は公立大学に独立した法的地位を与える傾向が見られる。オーストリアでは、2002年の新しい法律により、大学に「独立した法的地位」が与えられた。大学は引き続き公法の範囲に属するが、もはや法的能力がない国家機関ではない (Pechar, 2005; Sporn, 2002)。大学はいまや「政府の承認なく自由に雇用条件、学術プログラム、資源配分などを決め」(Sporn, 2002)、資金を借りることができ、「学術スタッフは全員随意契約に基づいて大学に雇われる」(Pechar, 2005: 10)。

もうひとつの動きは、私法に基づく財団として大学を設立することである。この分野の最初のよく知られた事例はチャルマース工科大学である。1994年、同校は財団保有の半官半民大学となった。これは1億7,000万ユーロの当初資本でスウェーデン国家が設立したものである。同校は有限責任会社として運営されている。同じ年にはヨンショーピン・ユニバーシティカレッジも私立財団となった。

このモデルは全ヨーロッパに広がり始めている。1998年、ドイツ連邦高等教育大綱法の改正により、16の州が修正された法的地位を大学に与えることが認められた (Palandt 2005: 182)。ニーダーザクセンは州として初めてこれを利用した。議会が2002年6月24日付ニーダーザクセン大学改革法を可決し、大学は自己管理が認められる公益財団となることができるようになった (Palandt、同上)。大学を財団にするという決定は任意に下される。

ニーダーザクセンの20の大学のうち5校——ゲッティンゲン大学、ハノーバー獣医科大学、ヒルデスハイム大学、リュネブルク大学、オスナブリュック専門大学——が2003年1月1日をもって財団へ移行した。新しい法的地位により大学にはそれなりの自治権が与えられるため、より効率的で経済的な資源管理が可能になると思われる。あわせて、民間の資金がもっと集まることが期待される。ひとつ興味深いのは、財団としての大学は国家の介入なく自由にスタッフを雇える (彼らはあくまでも公務員の位置づけで賃金も変わらないにもかかわらず) ということである (同上: 187)。新しい大学は引き続き国家から財政支援を受け、各大学と国家が交わす契約により規制される。契約では開発および達成目標を定め、それが財政支援の額を算出し、今後の財務合意を形成する基礎になる。しかしニーダーザクセン州には十分な当初資金がないため、「改革法では、ニーダーザクセン州政府が大学の保有財産を自らに移管して財団の基本財産にすることを認めている」(Palandt, 2003: 184)。ただし、それは銀行から借入れをする際の担保には使えない。

フィンランドでは、既存の大学を併合して新しい大学をつくり、これを財団にすることで、ヘルシンキに「世界クラスの」大学を生み出すことがすでに謳われている。

ポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みにより、公立大学は「私法に基づく公益財団」になることができ、3つの大学——ポルト大学、アベイロ大学、ISCTE——がこれを利用することを決めた。ポルト大学、アベイロ大学とはすでに交渉がまとまっているようである。

財団のメリットは、トップに立つ者が組織運営上の最大限の自由を得られるということである。しかし、公立大学を財団にするには内部の管理体制を再編する難しさが伴ううえ、ドイツを除けば、

スタッフは公務員から財団職員になることに抵抗する可能性がある。また、将来の政府が財団モデルにどれだけ好意的であるかもわからない²。

資金供給の変化

新自由主義のパラドックスという考え方は、市場型の規制と国家による介入の削減を説く新自由主義のレトリックと、教育機関を政府目標に沿った戦略に従わせるためにゲームのルールを変えようとする政府の横やりとの矛盾を指摘するために用いられた。これは、「公益的な決定」権限を各機関に効果的に委譲するためには、「公共の利益に貢献したいという積極的願望、機関の自己利益など一顧だにしないという意志、本質的価値と市場要因のバランスをとるための財務的安定」(Massy 2004: 33)が必要だという認識にも通じるものである。だが、各機関の行動がチェックされないことは、とくに競争の激化や財政的逼迫という条件下では、公共の利益の最大化にはならないかもしれない。すると政府の介入が強く主張されることになる(同上)。

教育機関の自治拡大が言われながらも、政府が手を変え品を変え管理を続けようとするのはこのためである。一般的に、自治の拡大は項目別予算から包括的予算、目標予算へのシフトと一体である。最近のパフォーマンススペースの契約が人気を博している。

パフォーマンス契約—政府が教育機関と、互いに確認したパフォーマンス目標の達成度に応じて資源を与えるという拘束力のある契約を締結すること。(Salmi and Hauptman, 2006: 17)

OECD もこう述べる。

政府と大学の間で協議された中期目標と資金供給とを結びつけるという動きもある。このような「パフォーマンス契約」の先駆者は1988年のフランスで、以後、1990年代後半にフィンランドやスイス、2002年にはオーストリアがこれに続いた。(OECD, 2003)

パフォーマンス契約の重要性は、政府が高等教育機関のアウトプットをもっと細かく管理することを認める点にある。フィンランドはまさにその好例である。各大学は政府と交渉して3年間の資金供給契約を結ぶ。一定の資金提供を受ける代わりに、事前に設定した目標を達成することに同意するわけだ。3年間の目標成果と業務支出を決め、毎年、追加協約という形で契約を修正。これを翌年の予算に反映させる。大学は目標達成に関する年次報告書を作成しなければならない(フィンランド教育省、2001)。

デンマークにも「開発契約」と呼ばれるパフォーマンス契約がある。長期的な戦略的視点の存在を表現するための呼び方である。オーストリアも最近、契約に基づく資金供給システムを導入した。スイスでも1990年代半ばから契約が採用されており、フランスではそれが1989年から存在する。

フランスは1989年以降、経常予算の1/3から半分を4年間のパフォーマンス契約に向けている。契約締結時に支払いがなされ、実行の程度や有効性を事後評価する。(Salmi and Hauptman, 2006: 18)

スペインでは、中央政府ではなく各自治州が高等教育に資金を提供している。さまざまな自治州がその配分メカニズムとして「パフォーマンス契約」を利用するようになっている (contrato-programa de financiación global)。カタロニア、カナリア諸島がその例である。ただし契約があまりにも細かく、大学の自治に干渉しすぎるケースもある。

ドイツは非常に興味深い事例を提供してくれる。1998年の高等教育大綱法の改正により、自治、多様性、競争という3つの基本原則が高等教育に導入され、16の州はこれらの原則に合わせてそれぞれの教育関連法の修正を余儀なくされた (Orr et al., 2007)。機関同士の競争を促すために各州がパフォーマンスに基づく資金提供を行っているが、このメカニズムを通じて配分される予算比率の上限が州によって異なるため、ドイツでは競争的観点から分析できる多種多様なモデルが観察される。

パフォーマンスに基づく資金供給の範囲は目標契約の実施により広がる可能性がある。この方法はドイツのほぼ全土を通じて州レベルで適用されており、大学レベルでの適用も増えつつある。実際には、こうした契約は指標ベースのシステムの代替策としてではなく、運営上の特徴が異なる (有効期間が長い、質や前後関係を考慮するなど) 補完策として導入されている。バーデン・ヴュルテンベルク、ベルリン、ノルトライン・ヴェストファーレンなどの州ではそれが第二の運営手段として使われ、ブレーメンやハンブルクでは運営や資金配分の第一の方法になっている。(Orr et al., 2007: 21)

ポルトガルでは、大学が「私法に基づく公益財団」になることを認めた新しい高等教育機関大綱法 (法律62/2007) において、パフォーマンスに基づく契約を通じて財団に資金供給する旨も規定されている。

質保証システムの変化

ヨーロッパで質保証活動の展開が始まったのは米国よりもずいぶん遅い。「評価国家」(Neave 1988: 7) が1980年代後半に出現し、「公」と「質」との関連の高まりが観察された。高等教育の大衆化など数多くの要因が評価国家の出現に寄与し、きわめて不均一なシステム (Trow 1996)、国家に代わる卒業生の主たる雇用主としての民間部門の役割拡大 (Neave 1996)、公共政策の手段としての市場の活用拡大 (Dill et al 2004) をもたらした。公職をめぐる卒業生の公正な競争を確保するための平等配分どころか、教育機関は不均一で規制の少ない民間労働市場に適合しなければならなかった。その一方、市場型規制により、市場競争に順応するための高度な自治が喫緊の課題となった。

評価国家の出現は「官僚の命令による規制に代わるもの」(Neave 1988: 11) であった。変化や「管

理時間」(Neave 1998: 273) 短縮への教育機関の対応能力を高めることができる、柔軟、軽快、迅速な指導メカニズムを求めていることである。それまでの「演繹的な」権限付与ではなく、国家は質保証を通じた「帰納的な」管理メカニズムをつくり、教育機関にさらなる自治を提供した。だが、ヨーロッパでの質保証の発展は速かった。Schwarz and Westerheijden (2004) によれば、1990年代前半には機関を超えたレベルで質保証活動を始めていたヨーロッパの国は半分に満たなかったが、2003年にはギリシャを除くすべての国が何らかの形で機関を超えた評価を実施していた。

ヨーロッパの質保証システムには手続き上の重要な共通点があった。内部的な自己評価、外部の専門調査委員会による視察、外部評価、情報公開である(Thune 2002)。だが、政策的論考のうえでは重要な違いがあった(Neave 1998, 2004)。大学を公共サービスと見る主にヨーロッパ的な考え方(フランス、スウェーデンなど)もあれば、市場中心で米国流の主に経済的な考え方(英国、オランダなど)——国家の役割が過剰であるとされる——もあるという具合である(Neave 2004)。

システムの所有権、質保証の影響——資金供給に対する直接の影響の有無——についても違いがあった。政府と教育機関との信頼関係が強いと、質保証機関の所有を大学とつながりのある組織(フランダースのVlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR)、オランダのVereniging van Universiteiten (VSNU)、ポルトガルのFundação das Universidades Portuguesas (FUP))に委託できるケースもあった。これらの機関はギルド的性格を持っているという点で、米国の認証機関に似ていた。

信用の失墜、新公共経営、評価システムの変化

最近の文献によれば、公共機関一般、なかでも高等教育機関、さらには専門家に対する信頼が落ちている。国家による認可スキームと認証スキームとを比べると、1998年から2003年にかけて、前者から後者への抗しがたい移行があったことがわかる(Schwarz and Westerheijden 2004)。また、最近実施された品質システムはいずれも質評価ではなく認証に基づいている(ドイツ、オーストリア、ノルウェー、ポルトガルなど)。これは高等教育機関に対する信頼が失われ、政府や社会が質基準の確保について安心できない表れかもしれない。

オランダでは、高等教育検査によるメタ評価が評価手順の適正な運営を確保すると考えられた。ポルトガルでは、質評価プロセスをとりまとめ、高等教育システムの合理化と改善の提言をする(すなわちシステムをメタ評価する)委員会が設置された。しかし、これは質保証機関を保護するのに十分ではなかった。フランダースでは「政策立案者、雇用主、マスコミが視察レポートのあいまいさ、明快な結論のなさ疑問を呈し」(Van Damme 2004: 144)、ポルトガルでは「質評価機関の報告書は結論がきわめてあいまいである、と大臣が公に苦情を述べた」(Amaral and Rosa 2004: 415-416)。これら3つの国立質保証機関は政府によって廃止され、「独立の」認証機関に取って代わられた(Amaral 2007)。

国を超えた広がり

1990年代初めには、EUのレベルで質保証の取り組みが広がった。議長であるオランダの下、各国教育相とEU理事会がヨーロッパの質保証システムづくりに着手した。1991年11月25日の教育相と理

事会の会議では、「各国の質評価システムの強化を視野に、国レベルでの高等教育の質評価に対する準備を共同体レベルでチェックできるのではないか」（Council 1991）との結論が出された。

教育相および理事会はさらに、欧州委員会がそれまでの具体的な評価経験をふまえて、各加盟国で使われている評価法の比較調査、限られた数の共同パイロットプロジェクトの実施、ヨーロッパ全体の協力体制を強化するための仕組みの構築など、ヨーロッパの高等教育を強化するための施策を講じるべきであると提言した。比較調査は1993年10月に公表され、質評価に関するヨーロッパのパイロットプロジェクトは17カ国、46機関が参加して1995年に実施された。

1998年9月24日、理事会は次のように提言することで合意した。(1)EU加盟国は透明な質評価システムを築く、(2)欧州委員会は高等教育の質に責任を負う機関同士の協力、ネットワークづくりを促進する（Council 1998）。これが欧州高等教育質保証協会（ENQA）の設立につながった。

ボローニャ宣言（1999年）は、他の地域に見劣りしない基準や方法論の開発を見据えて、高等教育の質保証に関するヨーロッパの協力体制を促すことに寄与した。Schwartz and Westerheijden (2004: 36) は、ボローニャ・プロセスが「メカニズムを方向づけるうえでの質の変化を促す」重要な機会になったと述べる。ヨーロッパの質保証システムを後押しするEUの論議は、市場をベースとした経済的な性格を帯びている。つまり、システムの効率を重視するヨーロッパの諸政策に時おり顔をのぞかせる新自由主義モデルである。

年2回の欧州教育相会議（プラハ、ベルリン、ベルゲン、ロンドン）で出された一連の声明は認証を最重要視するものではなかったが、実際にはAmaral and Magalhães (2004) が示すとおり、認証はヨーロッパの多くの大学の反対を押し切って推進された。2004年に欧州委員会は、理事会および欧州議会の勧告案を提示した。「各機関は内部での厳格な質管理体制を打ち立て、認証戦略を策定しなければならない」。同委員会は公立・民間、国内的・国際的など各種の質保証および認証機関を設け、認可された機関を欧州全体で登録することを提言した。政府は高等教育機関が登録簿記載のいかなる機関を選んでもよいと認めなければならない。これは多層から成る欧州高等教育圏構想とも合致する。国際レベルで卓越性を発揮する機関もあれば、地域や国内の大学に適した機関もある。あるいは研究大学を認定する機関もあれば、教育に特化した大学だけを扱う機関もあるという具合である。

教育相会議は2005年、欧州高等教育圏における質保証のための基準および指針（ESG）を採択した。これはENQAがそのメンバー機関および「E4グループ」——ENQA、欧州大学協会（EUA）、欧州高等教育機関協会（EURASHE）、欧州学生連合（ESU）——のその他メンバーと協力、協議のうえ作成したものである。2007年にはE4の提案に基づき、教育相会議の手で欧州高等教育質保証機関登録簿（EQAR）が設けられた（ENQA 2007）。

登録簿組織は任意、独立、透明で自己資金運営とする。登録申請があった場合、国内当局が承認した（この承認が必要とされる場合）独立の審査プロセスを通じて、ESGを十分満たしているかどうかに基づいて評価する。（欧州教育相会議 2007）

EQARはボローニャ・プロセスから生まれた初の法的組織として2008年3月4日に設立され、ヨ

ヨーロッパの共通枠組みを十分に満たす質保証機関に関する情報を提供している。ESGに示された基準のひとつは、質保証機関が「その業務に自立的責任を負い、報告書に記載する結論や勧告が高等教育機関、省庁、その他関係者など第三者の影響を受けない程度」(ENQA 2005: 24)の独立性を保つことである。ポルトガルの質保証システムに関するENQAの審査報告書にもあるように(ENQA 2006)、これにはフランダース、ポルトガル、オランダの質保証機関は含まれなかったが、最近、これらの機関はESGを満たす「独立の」認定機関に置き換わっている。米国の地域認定機関と同様である。

国を超えた影響³

高等教育政策はOECD、世界銀行といった超国家組織に影響される。ヨーロッパでは世界銀行の影響はいまのところ大きくなさそうであるが、EUや欧州委員会が重要な役割を果たしている。

高等教育に共同体が干渉する法的根拠は弱くなりがちである。教育とは各国内のセンシティブな問題であるとなつて考えられてきたからだ(Gornitzka, 2009)。だがそれでも、欧州共同体は教育、とりわけ高等教育におけるその役割を増している。この分野で欧州共同体の役割を再定義する大きなきっかけとなったのは、ボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実行である。

欧州共同体の人知れぬ能力は、その法律・政治文書の作成方法により大きく高まることになった。言葉づかいに配慮した注意深い草案は、加盟各国が本質的な目標や優先事項で合意できないということを巧みに回避するためである(Dehousse 2005)。声明文の効力を奪おうとする、あるいは直接のコミットメントを避けようとする「あいまいな言葉」の使用は、協約のさまざまな解釈を可能にするだけでなく、欧州司法裁判所の超国家的役割を強化する(一部の加盟国はこの動きを、国民国家の統治権をむしばむものと考えている)。

ボローニャ宣言は欧州共同体にとってその影響力を拡大する願ってもない好機であった。欧州委員会はさっそくボローニャ・プロセスの中心的役割を担った。このとき、ボローニャ・プロセスを経済的根拠が主体のリスボン戦略と結びつけることで、役割に一貫性を持たせている。また新自由主義の原理によって、同委員会は「管制高地」を握っている。

当初、ボローニャ・プロセスは各国教育相が国内改革のテコにしようとした取り組みであった。経済的理由はいっさい触れられていなかった。おまけに、ボローニャ宣言が署名されたとき、欧州委員会は署名者の一翼を担ってもいなかった。だが、同委員会の「能力」が明らかになるのに時間はかからなかった。彼らはボローニャ会議とその準備に資金を出すことで技術的・財政的支援を提供すると申し出た(ただし、文書作成にかかわることは認められていなかった)。そうした寛容さのおかげで、欧州委員会は加盟国と同じ役割と特権を持つボローニャ・プロセスの正規メンバーの地位をまもなく獲得した(Martens and Wolf, 2009)。こうして同委員会は、わずかの出費でボローニャ・プロセスの重要なパートナーになることができたのである。

第二の願ってもないチャンスは2000年に訪れた。持続的な経済成長、雇用の創出と改善、そして社会的一体性の向上が可能な、世界一競争力が高い知識集約型経済——ヨーロッパをそんな社会にするため、理事会がリスボン戦略を承認したのである。欧州大学協会(EUA)の会長を務めたEric

Fromentはこう指摘した。「現在、ヨーロッパのレベルではボローニャ・プロセスをリスボン戦略の一要素と見る傾向がある。これは欧州委員会の諸施策の成果であり、その影響は無視できない」(Froment 2007: 12)

大学は新たな知識社会に不可欠な要素、リスボン戦略の基本ツールであると主張することで、欧州委員会は研究、イノベーション、高等教育の3分野に介入する正当性をうまく勝ち取った。これは同委員会が例の新しい超国家機関、欧州工科大学(EIT)という形で結集させることを提案したのとまさに同じ三角形の三辺を成す要素である。委員会はボローニャの目標を「共通的教育分野から得られる経済的利益と直接」(Martens and Wolf, 2009)関連づけることで、経済的理由を錦の御旗に高等教育の政策課題に入り込んだだけでなく、大学および研究の管理・運営におけるイノベーションを促し、その両方を民間部門のやり方へと導くであろうモデル(EIT)を発表した。この新しいモデルは「ダイナミックで消費者に適応でき、イノベーション、企業家精神、市場志向を優先する」(Olsen and Maassen 2007: 4)大学をめざすものである。

ボローニャ・プロセスをいかに実行すべきかという「新自由主義的」ビジョンは、大学にもっと自治を与えよとの要求を声高に叫ぶものでもあった。欧州委員会が掲げる「現代的大学モデル」は興味深いことに、「政府の介入や規制は行き過ぎであり、福祉国家のあらゆる罪悪(効率の悪さ、お金のムダ、不公正な資源配分など)の元凶である。『市場』こそがこうした問題をすべて解決する、と考える」(Amaral and Magalhães 2001: 11)という新自由主義の政治家たちの正論とは対照的であった。Martens and Dieter Wolf (2009)いわく、「ボローニャ・プロセスに委員会を関与させ、同時にこれをコントロールしようとすることで、各国政府は教育を経済的な問題にし、自分たちの重要性を弱める新しい統治方法を広めるという二重の犠牲を払うことになった」。

Martensらは国際組織内の統治を分析するのに制度論的アプローチを採用し、統治の3つの局面を区別した。調整・協調による統治、世論形成による統治、法的文書による統治である。OECDは法的文書による強力な統治手段を築くことができなかった、とMartensらは言う。IMFや世界銀行のような財務的影響力がOECDにはない。さらにEUとは違い、政策実行のために加盟国に決定事項を強要する法的能力を持たない(Martens *et al.*, 2004: 159)。

Martensらによれば、OECDは手順を組織化し、その結果を処理することで強い調整能力を獲得している。そしてこれにより、特定の政策分野で享受可能なイニシアティブやオプションが形成される(Martens, *et al.*, 2004: 2)。世論形成による統治は「国内論議を起こし、これに影響を与える国際組織の能力」(Martens *et al.*, 2004: 2)の明らかな表れであり、調整能力を補完するものであるという。したがって世論形成は「主観的な統治」になりやすく、国内論議の生成や内容がその特徴となる(Martens *et al.*, 2004: 3)。

OECDの影響力の源泉はそうになると、自由主義的で市場に適した経済政策にふさわしいものは何かをベースにした、独自の規範や慣行を定めることである(Henderson, 1993)。OECDはそうした規範(それはある特定のコミュニティの関係者たちを適切性の論理へとシフトさせる)を策定、伝達するうえで機関が担うべき役割を明らかにするのである(March and Olsen, 1989)。そして適切性が存在するのはたいてい短期間である。

Marcussenの分析が手短なまとめをしてくれる。

…OECDは支援的環境で顔を合わせる国家公務員たちを援助し、これによって彼らに個人的・技術的スキルを身につけること、場合によっては個性や帰属感を養うことを教える概念的な調停者であると考えられる。そうした学習プロセスは社会化、模倣、強制など多様な形態をとる。具体的な顔合わせは社会的論理によって特徴づけられるが、それはある極論をめぐる交渉もあれば、別の極論をめぐる協議もあるという具合に、実にさまざまである。(Marcussen, 2001: 3)

OECDが「ソフトロー」の創出にかかわる仕組みと手順の双方を用いてきたのは興味深い（彼らはソフトローという言葉を使ってはいないが）(OECD, 2002)。その仕組みや手順とは、知識を生成、共有するための高度な手法、OECDの規範や推奨基準を取り入れたシステムのなかで「リーダー」と「落伍者」は誰かを特定する国際比較などという(March and Olsen, 1998: 961)。OECDの有効性の核となるのは、改革や遵守を促す周囲からの圧力である(OECD, 2004: 4)。

教育分野におけるOECDとEUの統治形態を比較したとき、両組織とも今日、同じような方法をとっていると結論づけることができる(Martens *et al.*, 2004)。両方の組織にとって、「世論形成」や「調整」に依拠するのが影響力を行使するための最も強力な手段なのではないか。教育はつねにセンシティブな国内問題であり、EUの条約により各国政府が責任を負うことになっているため、EUは法的文書を使用することができず、ソフトローの仕組みに頼らざるをえない（「開かれた調整方法」）。おそらくボローニャ・プロセスは、ソフトローのメカニズムがどれだけ有効であるかの分析に役立つ場となるであろう。

OECDの新しい報告書（2008年）である「知識社会のための高等教育(Tertiary Education for the Knowledge Society)」も、統治、質、公正、研究とイノベーション、学界でのキャリア開発、市場との関係、そして何よりも教育政策における国際化の位置づけなどの問題に関するOECDの考え方をまとめた必須資料である。

まとめ

ヨーロッパにかかわらず、システムレベルの同じような政策・方針が全世界で誕生しつつあるようだ(Samoff and Carol, 2006; Tilak, 2006: 235-254)。学界の長年の規範や価値観への苛立ち、高等教育の経済的な使命や目的の強調、制度レベルでの「新しい管理主義」の出現(Kogan, 2004)、大学管理の「専門化」、外部関係者の重要性や影響力(Enders and Fulton, 2002: 11-38)、資金調達が多様化、経済的生産性と不可分のパフォーマンス基準による評価の要求、教育と研究の双方における「関連性」の促進——これらすべてがグローバル化社会の高等教育の中心的要素である。

公共政策の手段として市場を用いるのにあわせて、教育機関の自治拡大が声高に叫ばれてきた。高等教育市場で大学が競争するためにはそれが必要とされたのである。しかし政府は、市場で競争する自立性の高い大学は操縦しにくくなるとすぐに悟り、それを相殺するような策を講じている。

実際、高等教育改革とは政府の影響や統制をある方式から別の方式に変えただけということが多い (OECD, 2003)。政府は自治権が拡大したと言うが、こうした動きは私たちにMahony (1994: 125) の言葉を思い出させる。「すると『新しい』自治権とはひとつの逆説である。不服従の自由を選ぶ自由というわけだ」

現在のグローバルな金融危機や純粋な市場型規制の信用失墜が、大学と政府の関係の近年の変化を逆戻りさせるのかどうかは、まだわからない。

注

- 1 教育分野の独立した法的組織にはさまざまな形態がある。法人化（企業化）してもよいし、法人化しなくてもよい。いずれの場合も営利、非営利を選択できる。たとえば、英国の高等教育機関はすべて慈善的地位を有する独立した法的組織である。一部は法人化しているが非営利である。しかし、慈善組織はその慈善目的のために取引で利益をあげてもよく、そのために別の非慈善企業を設立し、利益に対する税金を負担することができる。(OECD, 2008: 82)
- 2 これはチャルマース工科大学の場合に当てはまる。新しい政府は財団という考え方に反対し、保有財産を同校に譲渡しなかった。
- 3 本章は Neave および Amaral による 2 つの文書、“The OECD and its Influence in Higher Education: a Critical Revision”と“On Bologna, Weasels and Creeping Competence”に基づいている。これらは 2009 年に書籍のなかでも発表される予定である。

参考文献

- Amaral, A. (2007), From Quality Assurance to Accreditation – A Satirical View. In Enders, J. and van Vught, F. (eds) *Towards a cartography of higher education policy change* UNITISK, Czech Republic, pp. 79–86.
- Amaral, A. and Rosa, M.J. (2004), “Portugal: Professional and Academic Accreditation – The Impossible Marriage?”, in Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Press: Dordrecht, pp. 127–157.
- Amaral, A., and Magalhães, A. (2004), “Epidemiology and the Bologna Saga”, *Higher Education* 48.1: 79 – 100.
- Amaral, A.; Magalhães, A. and Santiago, R. (2003). “The rise of academic managerialism in Portugal”. In Alberto Amaral, Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (eds). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 101–123.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2001), “On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited.” *Higher Education Policy* 14.1: 7 – 20.
- Ball, S.J. (1998), “Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy”. *Comparative Education*, 34.2: 119–130.
- Cave, M., Kogan, M. (1990), “Some Concluding Observations”. In Cave *et al* (eds.), *Output and Performance Measurements in Government – The State of the Art*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Considine, M. (2001), “Commentary APSA Presidential Address 2000. The Tragedy of the Common-rooms? Political Science and the New University Governance.” *Australian Journal of Political Science* 36.1: 1–13 (electronic version).
- Council of the European Union (1991), Conclusions of the Council and Ministers of Education meeting with the Council of 25 November 1991. (91/34/EC), OJ 91/C 321/02 of 12 December 1991.
- Council of the European Union (1998), Council Recommendation of 24 September 1998 on European

- cooperation in quality assurance in higher education, 98/561/EC, OJ L270, 07/10/1998, P. 0056 – 0059.
- Dassen, A., Cremonini, L. and Westerheijden, D. (2007), “Playing with ‘Reputation’ and ‘Prestige’ or the 3TU Game. A Pilot Study into Network Development”, paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August–1 September, Dublin.
- Dearing report (1997), *Report of the National Committee of Enquiry into Higher Education*, London.
- Deem, R. (2001), “Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension important?” *Comparative Education*, 1: 7–20.
- Dehousse, R. (2005), “The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation.” Paper presented at the workshop on “Delegation and Multi-level Governance”, Science Po, Paris, 11 May 2005.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” *Public Administration Review* 60.6: 1 – 24 (electronic version).
- Dill, D. (1997), “Higher Education Markets and Public Policy”, *Higher Education Policy*. 10.3/4: 167–185.
- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004) “Conclusion”. In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327–352.
- Dill, D. and Soo, M. (2004) “Transparency and Quality in Higher Education Markets”. In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61–85.
- Directorate-General for Education and Culture (2006), Report on University Governance, European Union Education and Training 2010 Work Programme, Cluster “Making the best use of resources”. Peer Learning Activity, Copenhagen, April 19–21, 2006.
- Dobson, I. (2008), “Finland: Upheaval reshapes university sector”, University World News, 29 December, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081120154734901>
- DuGay, P. (1994), “Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct.” *Organization*, 1.1: 125 – 48.
- Duke, C. (1992) *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.
- Enders, J. and Fulton, O. (eds) (2000), *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (Helsinki, ENQA).
- ENQA (2006), *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* ENQA Occasional Paper 10, Helsinki.
- ENQA (2007), *Report to the London conference of ministers on a European Register of quality Assurance Agencies* ENQA Occasional Paper 13, Helsinki.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation.
- European Ministers of Education (2007) *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. London.
- Froment, E. (2007), “Quality Assurance and the Bologna and Lisbon Objectives.” In Bollaert, L., S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H.T. Jensen, J. Komlejnovic, A. Orphanides, A. Sursock (eds). *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Bruxelles: EUA, pp. 11–13.
- Goedegebuure, L. (2002), *Mergers in Higher Education*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: coercion and accommodation*. London and New York:

- Routledge.
- Gornitzka, Å (2009), "Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Hackl, E. (2007), "The creation of a Centre of Excellence – the Austrian example: The idea of an elite university, networks and policy", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August–1 September, Dublin.
- Halsey, A. H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. & Harman, K. (2003), "Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience, *Tertiary Education and Management*, 9.1 829–44).
- Harman, G. (1986), "Restructuring Higher Education Systems Through Institutional Mergers: Australian Experience 1981–83", *Higher Education*, 15 (576–586).
- Henderson, David. "International Economic Cooperation Revisited." *Government and Opposition* 28.1 (1993): 11–35.
- Holm-Nielsen, L.B. (2008), "Mergers – a response to global challenges", paper presented at the IMHE–NUS Conference, Reykjavik, 5 June 2008.
- Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics*, Vol.10, pp. 74–91.
- Jones, P.W. (1998), "Globalisation and Internationalism: democratic prospects for world education." *Comparative Education*, 34.2: 143–155.
- Jongbloed, B. (2003), "Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions." Paper presented at the 16th CHER Annual Conference, 4–6 September, Porto, Portugal.
- Kassim, H. and Menon, A. (2002), "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". The European Research Institute, Birmingham University, 4 July 2002.
- Kiewiet, D.R. and McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kogan, M. (2004), Management and Evaluation in Higher Education, *UNESCO Forum Occasional Paper series, Paper No.7*, Paris: UNESCO.
- Kyvik, S. & Marheim Larsen, I. 2006 *Tolv år etter høyskole-reformen. En statusrapport om FOU innen høyskolesektoren*. Rapport 7. Oslo: NIFU STEP.
- Lang, D.W. (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, 14.1 (11–50).
- Lang, (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44.1 (153–183).
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Leslie, L.L. and Johnson, G.P. (1974), "The market model and higher education". *Journal of Higher Education*, 45: 1–20.
- Maddock, S. and G. Morgan (1998), "Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care." *International Journal of Public Sector Management* 11.4: 234 – 251.
- Magalhães, A. and Amaral, A., (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance". *European Journal of Education*, 35.4: 439–448.
- Mahony, D. (1994), "Government and the Universities: The 'New' Mutuality in Australian Higher Education – A National Case Study", *Journal of Higher Education*, 65.2: 123–46.

- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions – The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998), “The Institutional Dynamics of International Political Orders.” *International Organization*, 52.4: 943 – 69.
- Marcussen, Martoin. “The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game.” *Presentation to the European Consortium for Political Research* (ECPR), 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6–11 April 2001. (xerox)
- Marginson, S. (1998) “Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education Sytem”. In Meek V.L. and Wood, F.Q. (eds). *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*. Canberra, Australia, Department of Employment, education, training and Youth Affairs.
- Martens, K. and Dieter Wolf, K. (2009), “Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD.” In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Martens, K. and Balzer, C. (2004), “Comparing Governance of International Organisations – The EU, the OECD and Educational Policy”, paper for the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2–5 September 2005.
- Massy, W.F. (2004), “Markets in Higher Education: Do they promote internal efficiency?” In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13–55.
- Meek, L. (2002), “On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place.” In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235 – 260.
- Miller, H.D.R. (1995), *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Ministry of Education of Finland (2001), *Management by Results in Higher Education*. Helsinki, Ministry of Education.
- http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_345_opm84.pdf?lang=fi
- Neave, G. (1988), “On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988”, *European Journal of Education*, 23, 1/2: 7 – 23.
- Neave, G. (1996), “Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis”, in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. (eds), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* Pergamon Press, London, pp. 26–41.
- Neave, G. (1998), “The Evaluative State Reconsidered”, *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265–284.
- Neave, G. (2004), “The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education”, *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1: 211 – 227.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1&2, Paris, OECD.
- OECD (2004). Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the Organisation? Paris: Author (available at www.oecd.org).
- OECD (2003), *Education Policy Analysis 2003*, Chapter: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Paris, OECD.
- OECD (2002). Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions, *Discussion led by Mr. Niels*

- Thygesen, Chairman, *Economic Development Review Committee*, Tuesday 4 June 2002. Paris: Author (available at www.oecd.org).
- Olsen, J.P. and Maassen, P. (2007), "European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level." In Maassen, P. and J.P. Olsen (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 3 – 22.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007), "Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education." *Tertiary Higher Education and Management*, 29.1: 3 – 23.
- Orr, D. (2004), "More competition in German higher education: Expectations, developments, outcomes", paper presented at the 17th CHER Conference, Enschede, 17–19 September.
- Osborne, D. and T. Gaebler (2002) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Palandt, K. (2003), "Universities as Foundations – The New Model of Lower Saxony." *Higher Education in Europe*, XXVIII.2: 181–187.
- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency and agenda setting in the European Community." *International Organization*, 51.1: 99 – 134.
- Reed, M. (2002), New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163–186.
- Salmi, J. and Hauptman, A.M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Mechanisms, Number 4, Washington, World Bank.
- Samoff, J. and Bidemi C. (2006), "Influence: – direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris: UNESCO.
- Sappington, D.E.M. (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationship." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 45–66.
- Schwarz, S. and Westerheijden, D. (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- Scott, P. (1989), "The Power of Ideas." In Ball, C. and H. Eggins (eds). *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7–16.
- Shattock, M. (2001), "The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era", paper presented at the UK Society for Research in Higher Education Seminar, London, 30 October 2001.
- Silberner, E. (1946), *The Problem of War in the Nineteenth Century Economic Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sizer, J., (1990), "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom". In Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. and Westerheijden, D.F. (eds), *Peer Review and Performance Indicators – Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*, Utrecht, Lemma.
- Slaughter, S. and Leslie, L., (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Smith, R.L. (2000), "When Competition is Not Enough: Consumer Protection." *Australian Economic Papers* 39.4: 408–425.

- Sporn, B. (2002), "World class reform of universities in Austria", *International Higher Education*, Boston College, 29 (Fall): 18 – 19.
- Thune, C. (2002), "Future Relationships and Dilemmas of Quality Assurance and Accreditation." Presented at the 24th EAIR Annual Forum, Prague.
- Thys-Clément, F. (1995), "The crisis of university funding." *CRE-action*, 106.
- Tilak, J. (2006), "Higher Education between the State and the Market." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris.
- Tirronen, J., Nokkala, T. and Hölttä, S. (2007), "Consortium, federation and merger – strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August–1 September, Dublin.
- Torres, C.A. and Schugurensky, D. (2002), "The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective." *Higher Education*, 43: 429–455.
- Trow, M. (1996), "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective", *Higher Education Policy*, 9.4: 309–324.
- Vabø, A. (2007), "Research Intensive Universities: On the limits and possibilities in the Nordic countries", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August–1 September, Dublin.
- Van Damme (2004), "Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium." In Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 127–157.
- Van Vught, F. (1997), "Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, *Higher Education Policy*, 10.3/4, 211–224.
- Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2005), "Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective." In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M.J. and Vossensteyn, H. (eds). *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*. Dordrecht, Springer, pp. 215–241.
- Weert, E. (1990), "A macro-analysis of quality assessment in higher education". *Higher Education*, 19: 57–72.
- World Bank (2008), *Global Trends in University Governance*, Education Working Paper Series, Washington, World Bank.

グローバルな環境下の高等教育改革 オーストラリアの場合

——アジア太平洋などの国際事例の紹介を含めて——

サイモン・マージンソン

目 次

1. はじめに
2. オーストラリアの経験
3. 結論

グローバルな環境下の高等教育改革*

オーストラリアの場合

ーアジア太平洋などの国際事例の紹介を含めてー

サイモン・マージンソン**

National System Reform in Global Context:
The Case of Australia, with Some Remarks about the Asia-Pacific and Other
International Examples

Simon Marginson

要 約

オーストラリアの高等教育制度は、新公共経営（NPM）による改革が成功した注目すべき事例である。独特の側面があるとはいえ（教育輸出の過度な重視、公的資金の削減規模など）、NPMは競争システム、官民混合の抛出、ビジネスモデル、成果および製品フォーマット、管理者による強力な運営などの長所と短所を教えてくれる有益な事例である。オーストラリアの高等教育は比較的透明で効率を重んじ、公的資金を使うためには細かな説明責任が求められる。組織の経営体制は高度に発達している。オーストラリアの教育機関は新しい動きに対応し、戦略的な取り組みをする能力に長けている（特に海外で）。財政負担が大幅に軽減され、オーストラリアは教育の輸出大国になった。しかし教育研究の能力は落ち、少なくとも一部機関では学術文化が弱まった。また、各機関および学科・研究科は予算や新規プログラムに関する自律性を高める一方で、システム内の多様性を失い、恐らくNPM以前に比べて教育研究の内容をコントロールできなくなっている。その主導的な取り組み能力は強化された面もあれば、弱体化した面もある。さらに、NPMシステムは高等教育における公共財の創出を軽視する。とりわけ経済的な意味で公共財であるはずの研究活動において、その傾向が強い。OECD（2008）が述べるように、どんな部門であれ、大学で生まれるイノベーション知識はコミュニケーション可能なグローバリゼーションによって強化される。教育においても、

* 国立大学財務・経営センター主催・国際シンポジウム『高等教育システムの改革とその結果』（2009年1月26日）発表論文翻訳版。なお、著者の原文と翻訳に相異があった場合には、著者の原文を優先する。また、翻訳文に関するすべての責任は、国立大学財務・経営センターが負っている。

** Professor of Higher Education, Centre for the Study of Higher Education, University of Melbourne, Australia（メルボルン大学高等教育研究センター教授）

Eメール：s.marginson@unimelb.edu.au

略歴や著作： http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/Marginson.html

あらゆる産業部門で経済活動の条件をよくするための高等教育の役割(すなわちその間接的な効果)は、少なくとも卒業生に直接的な収入獲得能力をもたらすのと同じくらい大切である。しかし、NPMシステムは直接的な経済利得の創出者としての高等教育の役割に焦点を当てるため、知識経済に果たす高等教育のもっと大きな役割を推進するには不十分になりつつある。

Abstract. The Australian higher education system is a notable example of successfully implemented New Public Management (NPM) reforms. Despite idiosyncratic aspects (e.g. the extreme emphasis on education exports and the size of the reductions in public funding) it provides a salutary example of the strengths and weaknesses of the use of competitive systems, mixed public/private funding, business models, output and product formats, and strong executive steering. Higher education in Australia is relatively transparent and efficiency driven and subject to detailed accountability for the use of public funds. Executive forms of organization are highly developed. Australian institutions have a pronounced capacity to respond to new developments and take strategic initiatives, especially offshore. There has been a substantial reduction in the fiscal load and Australia has become a major education exporter. But teaching and research capacity have been thinned out; and academic cultures weakened in at least some institutions; and while institutions and academic units have achieved enhanced autonomy in relation to budgets and new programs, they have lost intra-system diversity and arguably they have less control over the content of teaching and research than prior to the NPM era. Their capacity to take initiatives has been enhanced in some respects but diminished in others. Moreover, NPM systems downplay the production of public goods in higher education, especially in research which is primarily a public good in the economic sense. As the OECD (2008) notes, the role of university-produced open source knowledge in innovation in all sectors is enhanced by communicative globalization. In teaching also the role of higher education in enhancing the conditions of economic activity in all sectors of industry, i.e. its indirect effects, is at least as important as the creation of direct income-earning benefits for graduates. However NPM systems focus on the role of higher education as producer of direct economic benefits, and so are increasingly ill-fitted for developing higher education's larger role in the knowledge economy.

1. はじめに

1.1 本稿の範囲

本稿はまず「自由の形態」「高等教育と知識経済」「新公共経営（NPM）（新自由主義的なNPMを含む）とグローバリゼーションの違い」という3つの領域で起点となる仮説を簡単に説明する。次に1980年代半ば以降のオーストラリアの大学改革について記述、説明する¹。オーストラリアのアプローチは英国、ニュージーランドと同じく「アングロウェストミンスター」と特徴づけることができる。これら3つのウェストミンスターのアプローチに共通する特徴は、グローバルな学生市場を、国境を越えた契約の主要形態、輸出収益源（表1）、政府助成金に代わる財源、教育機関の行動を変える手段として利用することである。本稿は、意図した結果と意図せぬ結果の両面からオーストラリアの改革を評価する。結論部分では、(1)国際シンポジウムの事前質問事項、(2)比較的文脈、(3)自由の形態、(4)知識経済における高等教育の役割という点でオーストラリアの改革を検討する。

1.2 自由の形態

仕事や消費から社会政策まで現代生活のあらゆる領域で、自律性、自己責任、自己決定（選択）の自由という条件が中心的役割を担っている。自己決定の自由という問題は、研究活動においては発見の自由、教育機関のリーダーシップにおいては戦略的自律性を必要とする高等教育の統治および規制に欠かせない。ただし、自律性だけが関係する要素というわけではない。高等教育の実践家の観点からすれば、自由はそれ自体が目的である。全人間の観点からすれば、自由とは高等教育の効果を生むための手段である。しかし「自由」という言葉の使い方はさまざまである。それはしばしば観念的または修辭的であり、あまり啓蒙的ではない。自由の定義が論議されることはめったにない。

ノーベル賞を受賞したアマルティア・センは、自己決定の自由のさまざまな側面を区別しており、大変参考になる。センによると、「行為主体的自由」は同一性、目的、中心的意志を意識することである。「コントロールとしての自由」（消極的自由）は外部当事者による制約やコントロールがないことである。「有効な自由」または「力としての自由」（積極的自由）は自ら選択を行う能力（そのための物的手段を含む）である²。これらは互いに矛盾なく調和しているが、それぞれは他のものがなくても存在できる。高等教育の特定の改革によって、ある自由が促されることもあれば、別の自由が促されることもある。改革は教育機関に対する直接の支配を排除し、運営の自律性やコントロールとしての自由を高めることができる。だが公的資金が削減されれば、有効な自由が減じることもある。自律性はあいまいなものと言える。

1.3 知識経済における高等教育の役割

この20年間、政治は大学の研究が各種知的財産に占める直接的役割を重視してきた。多くの人にとって、「知識経済」とは科学技術を販売可能な商品に転換することを意味する。しかし、高等教育

における研究の主なメリットは、取引可能な商品としての知識の生成ではなく、幅広い産業のさまざまなポイントで価値の連鎖に加わることができる、オープンソースの知識の生成である。

1990年代初めのインターネットの出現以来、作成者が直接投稿した研究刊行物ないし論文をもとにしたオープンソースの知識が爆発的に拡大、普及している。グローバルな知識は世界各地の事業や産業のイノベーションプログラムに注ぎ込み、もともとの作成者が考えもしなかった目的で使われることも多い。ノーベル賞受賞者のジョセフ・スティグリッツは、経済的な意味で知識とはそもそも「スピルオーバー」であり、公共財であると主張する³。それが財産的価値を持つのは作成時から最初の普及時までの期間に限られ、その間は先発者の優位がある。いったん普及すると、知識は引き続き有用ながらも排他性や競争性がなくなり、市場価値はゼロになる。高等教育は商業化可能な知的財産（IP）の多くの出発点であるが、大学をインキュベーターとして直接利用する企業が手がけるものはほんの一部にすぎない。確かに大学内企業や産学連携によってIPとしての価値が生まれるケースもあるが、これはむしろ例外であり、ほとんどはバイオテクノロジーやエレクトロニクスなどの部門に限られる。データによれば、大学の研究を商業的なIPの創出に向けようとする多大な努力にもかかわらず、販売可能な知識を直接生成するうえでの高等教育の役割はいまだに大きくない。国家のイノベーションシステムにあっては、米国の場合ですら、研究目的の収入が大学の研究費の5～6%以上をまかなうことはめったにない。OECDはこの政策課題に対する考え方を変え、昨年、次のように述べている。

OECD諸国では近年、大学にとっての知的財産権（IPR）制度の強化が大学の知識や研究成果の商業化をいっそう推進するという考え方が重視されてきた……各国はライセンス、データ収集システム、公的研究の商業化を促すインセンティブについて国家的な指針を策定した……。大学にとってのIPRの強化という政策課題ははっきりしているものの、そこには数多くの問題が含まれる。最も重要なのは、商業化は知識の恩恵を独占するために機密保持を要求するということである。ところが大学は、研究成果を公開し普及させることで経済的な役割が強まる場合がある。IPRは利用者にとっての知識のコストを引き上げるが、重要な政策目標は産業界にとっての知識利用コストを引き下げることかもしれないのである。公的部門から民間部門への知識移転のためには、共同研究、産学の非公式な接触、学術会議への出席、科学文献の利用といったオープンサイエンスも活用することができる……特許や発明の商業化により収益をあげること成功した大学は、世界でもほとんど例がない。研究成果のうち特許性があるものはごくわずかだということも一因である⁴。

高等教育でのティーチングについては、同じような、しかしもっと確かな点を指摘することができる。輸出品としての高等教育を展開するなかで、アングロウェストミンスター各国はそこから経済的価値を直接確保する方法を見出した（表1）。そして国際教育におけるティーチングは、経済的な意味では私的財として生み出されている。しかし、ティーチングは公共財、私的財双方の可能性

をそなえている。

表 1. 教育サービスの輸出、シンガポールを除く英語圏の国、2000～2005年（米ドル）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	growth 2000-05
	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	%
米国	10,350	11,480	12,630	13,310	13,640	14,120	36.4
英国	3,766	3,921	3,891	4,709	5,627	6,064	61.0
オーストラリア	2,259	2,528	2,897	3,925	4,872	5,563	146.3
カナダ	615	699	784	1,014	1,268	1,573	155.8
ニュージーランド	257	343	632	925	998	1,000	289.1
上記各国の計	17,247	18,971	20,834	23,883	26,405	28,320	64.2

出典：Bashir, 2007, 19

一流大学の法学、経営学、医学などのエリート向けプログラムでは、私的財が最重要である。学生の枠数が限られるうえ、収入を稼ぎキャリアステータスを得る優れた機会があるため、卒業生には十分な私的利得が保証される。しかしすべての大学プログラムには、社会リテラシーに貢献し、経済的な「スピルオーバー」を生む一般教育の要素が含まれる。職業プログラムの場合でさえ、高等教育の主たる経済的役割は卒業生に直接の利益をもたらすことではなく、むしろあらゆる事業・産業部門の生産性や価値創造を支えることであると言うことができる。卒業生は知識（そのほとんどは公共財）を獲得し、その知識を全キャリアを通じて幅広く活用する。また、そうした知識をさらに得るにはどうすればよいかを学ぶ。この知識は公共財であるから、労働市場で見返りを受けることはない。言い換えれば、教育指導と研究いずれの場合も、高等教育の間接的な経済的役割——他の部門の生産およびイノベーション条件への貢献——は、経済的価値を直接創出する際のその役割と同じように、いやそれ以上に重要なのである。なぜなら、その主たる活動（すなわち知識）は概して公共財だからである。

1.4 新公共経営（NPM）とグローバリゼーション

1973～74年のオイルショックおよび1970年代半ばの世界的不況以来、政策決定には3つの大きな変化があった。これは多少の時間差はあるものの、全世界でほぼ同時期に見られた現象である（現在の世界的不況を受けて、私たちは第4の変化へ移ろうとしているのかもしれない）。

最初の変化は、1975年以降のマネタリズムの導入に伴い、政府資金による社会保障制度の進展が突如として中止されたことである。政府主導の投資が引き揚げられ、それがきっかけで財政効率性が新たに重んじられるようになり、政府に対する期待がしぼんだ。これは今なお高等教育を含む社会

分野に広がりつつある自己責任、権限委譲といったトレンドに道を開くものだった。「自己責任主義 (Responsibilization)⁵⁾」は数多くの点で時代にマッチしていた。1960年代後半の若者の反乱時に見られた父親的温情主義の否定、消費やファッション、キャリアにおける選択や自己実現の重視、組織文化の中の権限委譲の高まりなど⁶⁾。これはまた、英語圏の国々や一部の欧州諸国で、国民皆福祉制度、老齢年金制度、無償教育など社会保障上の保護や手当が部分的に撤廃されることにもつながった。これは次の変化へと受け継がれてゆく。

第2の変化は1980年代半ばのNPMである。これは多くの国々の行政分野における予算策定や効率改善運動に端を発した。NPM下の行政や教育は民間企業に準じた条件で設計される。活動は明確に目標主導となる。中央による活動の監視と方向づけが強化され、同時に、遠隔からの運営戦略に伴う権限委譲や「自己責任主義」を通じて下部組織の行動能力が増強される。質保証などの責任制度や監査制度によるコントロールがますます重視されるようになった。一般にNPMシステムは少ない資源で多くの成果を出そうとする。NPMによる改革の主たる目的は、配分効率の向上がひとつ、それに起業家マインドの醸成も加わることが多い。典型的なメカニズムを構成する要素は、資金（場合によっては地位）の競争的配分、中央の意思決定負担を軽減する分権体制、予算や目標、製品フォーマットによる透明なパフォーマンス管理など。NPMの組織形態としては、法人化した大学や公共団体、企業的なCEOが率いる専門の経営幹部などがある。高等教育ではしばしば、学校や学科が独自の資金調達を求められ、収益の多元化が部分的に見られる。

恐らく最も実り多きNPM体制は、1980年代のサッチャー政権（イギリス）だったのではないかな。高等教育に導入された多くのメカニズムはその当時に由来している。しかし、サッチャーのNPMにはイデオロギー的な要素があったため、それは他の英語圏諸国、世界銀行、影響を受けた国々（チリ、1990年代の一部東欧諸国など）では力を持ったが、全世界的に注目されるほどではなかった。イデオロギー色の濃いサッチャー主義（新自由主義ないし「市場自由主義」⁷⁾としても知られる）においては、高等教育、ティーチング、研究で生まれたモノはすべて私的財と見なされ、組織パラダイムは競合企業の経済市場であった。これには競争的な資金配分、製品フォーマット、財源調達、民間供給の役割増大など、本流のNPMとの共通点があった。だが新自由主義的NPM推進派は、国家の強力なコントロールが維持されていること（皮肉にもこれは「自由市場と強い国家」を掲げたサッチャー時代の英国に特に当てはまった）、そして大学に関しては、政府や一般国民が学士教育に真の市場を導入したがるに苛立ちを覚えた。広く実践されたのは本当の意味の経済市場ではなく、疑似市場であり、中央が管理する競争であった。電気・ガス・水道、交通、通信などは多くの国で民営化されたが、医療と教育の大規模な民営化はごく一部に限られている。だが新自由主義的NPMは、財政の引き締めを思想的に正当化するとともに、伝統的な官僚支配や財政支援の縮小を補うものとしてさまざまに利用されている。

第3の変化はグローバリゼーション、すなわち科学研究やその業績発表の世界共通システムなど、

グローバルな部分的収斂、統合的なグローバルシステムの形成である。グローバリゼーションは長期的なトレンドであり、貿易がその中心をなすことが多いが、現在のグローバリゼーションプロセスはインターネットの出現に伴う動きである。1990年代前半のように航空運賃の下落を受けたものではない。これは世界市場の発展と、有力なビジネス言語および学術言語としての英語の普及に好都合であった。グローバルな収斂と関連しているのは、人材流動性の増大、政策借用の広がり、世界的な比較・競争という点での数多くの部門（高等教育など）の見直し、行政や教育での組織形態の模倣的發展などであり、世界規模での模倣はNPMの急拡大を助け、新自由主義的NPMの思想的インパクトを高めた。「グローバリゼーションというイデオロギー」——国境を越えて広がり、アングロアメリカンのビジネス慣行に支配される世界共通市場としてのグローバルな収斂——とでも言うべきものの自体が、グローバルなプロセスによって伝達されている。しかし、NPMとグローバリゼーションはお互いに重なり合うところがあるように見えても、同じプロセスではない。NPMはグローバリゼーション以前から存在しており、インターネットに先駆けて全世界的なムーブメントとしてすでに定着していた。NPMなきグローバルな収斂を私たちは経験できるし、現に経験している。例えば、オープンソースの知識フロー——そこでは自由でオープンなやりとりが競争や製品フォーマットに勝っている。

グローバリゼーションは国民国家をグローバルな競争国家として再構築するきっかけとなった。国際的な比較や競争優位を重視し、国内機関の国際競争力を高めるために高等教育をはじめとする部門に存在理由を見出す国家である。グローバリゼーションはNPMによる改革のありとあらゆる大義名分を提供してくれる。それが実際に国際競争力に寄与するかどうかは関係ない。だが皮肉なことに、グローバルな収斂はNPMという国家的拘束からの部分的な脱出法にもなる。高等教育において教育機関、特に代表的な研究大学は国民国家のコンテキストから幾分「離床」している。彼らはお互いに国境を越えた関係を拡大し、国家規制の外側からアイデア、人材、資金を調達するようになっていく。外国で認証を受けているところもあれば、海外に支部を設けるところも増えている。インターネットによるプログラムは大部分が国家の規制を受けない。恐らくもっと重要なのは、グローバルゆえに創造的な学問の自由を行使する機会が幅広く与えられるということである。知識はつねに極めてグローバルな要素を持っており、先に見たように、国境を越えた知識フローはその重要性を増している。これらは教育機関の行為主体的自由、有効な自由、さらにコントロールとしての自由を高めるのに適した条件である。

2. オーストラリアの経験

2.1 基本情報

オーストラリアは人口2,100万人（2007年）。4分の1が外国生まれで、アジア出身者が増えている。1割以上が2大都市であるシドニーとメルボルンに住む。移民の割合が多いため、将来的な人口構成は米国と同様になると思われる。また、日本やほとんどの西ヨーロッパ諸国に比べて若年層

が多い。2007年の国内総生産（GDP）は7,558億ドルで世界第15位。1人当たりのGDPは3万5,960ドル（アトラス・メソッド）⁸。

オーストラリアはGDPの1.6%を高等教育機関に使用した（2005年）。0.8%は公的支出で、これはOECD平均の1.0%を下回る。一方、民間支出0.8%（その大部分が留学生の授業料と、所得連動型の高等教育拠出金制度（HECS）に基づく国内学生の負担金）はOECD諸国で4番目に高い⁹。高等教育の財源のうち政府関連は45%にとどまり（2007年）、41%は連邦政府に由来する。2007年に高等教育を受けた学生は102万9,846人。うち97万6,786人（94.8%）は公立機関に通っている¹⁰。15～19歳の教育参加率はOECD平均をわずかに上回る程度であるが、標準年齢を超えた学生（mature students）の参加率は世界でも最高水準である¹¹。上海交通大学高等教育研究所による世界大学トップ100には、オーストラリア国立大学（キャンベラ）、メルボルン大学、シドニー大学という3つの研究大学がランクインしている。いずれも創立50年を超えている。上海交通大学のトップ500には15の大学、トップ100には10の学科グループ（discipline groups）が入っている。10のうち7つは生命科学系および医学系である¹²。オーストラリアは教育サービスの輸出大国で、OECD基準によれば、国境を越えて高等教育を受ける全学生の6%を同国が占める。これは米国、英国、ドイツ、フランスに次いで5番目に多い。また英語カレッジを含めたUNESCOデータによれば、この数字は10%となる¹³。2007年のオーストラリア国内（オンショア）の留学生は18万2,619人、さらに東南アジアを中心とするオフショアキャンパス、OECDやUNESCOのデータには含まれない遠隔プログラムで6万8,175人の留学生が学んでいる¹⁴。

2.2 アングロウェストミンスターシステム

その政治経済、政治体制、組織、文化に関していえば、オーストラリアの高等教育はやはり同国およびその基礎となる大学ゆかりの国、英国に近い（最も古いシドニー大学とメルボルン大学は1901年のオーストラリア独立の40年以上前に設立された）。しかし、英国を含む世界各国の高等教育がそうであるように、オーストラリアの高等教育もアメリカの考え方やモデルの影響を受けるようになっている。オーストラリアは英国、ニュージーランドと同じくアングロウェストミンスター的な体制をとっており、国家の強い管理（大蔵省が中心的役割を担う）と権限委譲が組み合わされている。高等教育機関は自己管理型の法人組織である。形式的には自律性と学問の自由を保障されているが、実際には多くの分野で政府のメカニズム、システム、要求事項に影響される。言い換えれば、学問的独自性と国家的管理の両方が比較的良好に発達している。ただし、学問的独自性はオーストラリアとニュージーランドよりも英国のほうが強い。

2.3 ドーキンス改革

大衆高等教育の現代的システムはMurray（1957）とMartin（1964）のレポートで記述された¹⁵。彼らは、連邦政府がその課税および支出の役割を通じてシステムを形成するとした。大学と高等教育カレッジ（Colleges of Advanced Education : CAE）から成る二元的システムがつくられた。CAEは当

初、教養教育と職業プログラムに重点を置き、主に準学位を提供した。学位プログラムにおけるその役割は時間とともに拡大したが、相変わらず研究や博士教育とは無縁だった。国際教育はコロンの計画による対外支援の一環として行われたが、民間留学生の数は増加し始めた。これらは政府の助成を受け、総数の割り当てがなされた。1973～74年に授業料が廃止され、政府が高等教育の財源をすべて負担。教育機関の全収入の90%を提供した。資金、プログラム、政策立案は国家機関によって調整されて政府の指示を受けたが、日常的な運営を行うのである「高等教育委員会」は自律性を認められた。

NPMにとって重要な時期は大学改革の歴史の比較的早い段階に訪れた。労働党の雇用教育訓練相ジョン・ドーキンスが主導した1987～90年の変革である¹⁶。これは政府が大きな改革プログラムのほぼすべてを成功させた稀有な例であった。ドーキンスはまず高等教育委員会を高等教育部門の奴隸的存在で、思い切った新政策の妨げになりかねないと考え、これを廃止した。連邦の各プログラムは大臣の直接的コントロールの下、連邦政府教育部門の管理を受けた。政府は高等教育を、生産性およびグローバルな経済競争力を高め、オーストラリア経済における製造とサービスの役割を強化するためのカギのひとつと考えた。私的、公的性質の明白な経済的利益を生み出すうえでの大学の役割が新たに重視された。ドーキンスは教育機関を政策や行政組織ともっと密接に関連づけ、企業と同様に扱うため、卒業生数の50%増に着手した。

過去のやり方と決別するに際して、ドーキンス大臣は教育機関に政府以外から資金を調達するよう促した。将来的には経済発展との関係を深め、収入の多くの部分を企業や産業界から得ることが望まれたのである。これは実現しなかったが、国内学生向けの学士コース以外では授業料が大幅に規制緩和された。全額本人負担の初の留学生が受け入れられたのは1987年。大学院プログラムは次々と市場主導になった。各教育機関はこれらの新しい資金調達法をすぐに探さなければならなかった。なぜなら1988年に、学生1人当たりの政府助成金が学校の規模に応じて10～15%引き下げられたからである。研究資金は教育経費と一部切り離され、国家目標とのリンクが図られたが、プロジェクト助成の基盤としてのピアレビューは残された。また、産業と関連する応用研究のインセンティブが設けられた。研究プロジェクト資金は実際の研究費の約4分の3をカバーしただけであった。政府のコントロール下で基礎研究の占める割合は低下し始めた。

同時に、ドーキンスは授業料の無料化をあきらめ、HECS負担金を導入するとともに、高等教育の私的利益について言明した。HECSは授業料の4分の1を回収し、後にこれは半分にまで上昇した。財政的には大きな節減となったが、経済改革派のすべてがこのスキームを評価したわけではない。市場理論にいう直接の売買関係（変動価格によって調整される）が学生と大学の間に築かれなかったからである。HECSの枠数は引き続き規制され、HECS負担額には上限が設けられた。市場ベースの授業料はその額に制限を受けなかったが、学部コースでの公的資金による内部相互補助は禁じられた。これはオーストラリアのシステムの政治経済を二分した。政府が計画、補助する学部セ

グメント（現在はHECS拠出金を通じて学生も一部負担している）と、完全に商業的、拡張的な資本主義的セグメント（大学がコントロールする自律的企業が活動を行う）である。時間とともに、商業的セグメントの比重、同セグメントへの依存度が著しく増加した。

ドーキンス主導の変革は1990年代前半に進行し、90年代半ばにはオーストラリアの高等教育制度は様変わりしていた。大学とCAEは単一の大学部門に統合、拡大された。大学数は倍増した。ドーキンス大臣はインセンティブや制裁を使って統合による規模拡大を促した。資金の目的、成果の尺度、データ収集に関する標準的定義が定められた。大学部門は、あらゆる資金源からの教育および研究資金調達をめぐる単一競争という形で、ひとつのミニ経済圏として構築された。実際には、学部教育向け資金はいまだに政府の判断で配分され、HECS負担金は細かく規制された。だが、すべての教育機関は研究用資金を受ける資格を得た。ただしドーキンスは、1987年以後の大学の研究能力に対して、かつての教育機関と同じだけの資金援助をすることはなかった。彼はまた組織再編、サービス改革、教育経費も競争をベースに配分し、その過程で、こうして配分、使用されたそれぞれの資金が広範な行動変革をもたらすことを発見した。

あわせて、教育機関は法人として予算をコントロールする自由を獲得した。資本配分は教育や研究に対する政府助成と不可分であったが、各機関は民間資金を調達しても公的資金の削減などの罰則をもらはなかった。教育機関の幅広い再編は、連邦政府が推奨した近代的かつ起業家的なリーダーシップや組織のあり方を後押しし、後には競争の手段としてのマーケティングや非学術的サービスがますます重んじられるようになった。オーストラリアのシステムで注目すべき特徴は、学長／副学長を取り巻く新しい幹部層（「CEO」と呼ばれるようになる）の誕生、学長／副学長に与えられる戦略的、実務的な「有効な自由」であった¹⁷。多くの点でCEOは、教育機関の「行為主体的自由」の所在先となった。CEOたちはしばしば自らをビジネスリーダーと同一視したが、彼らはあくまでも学内から選ばれた。

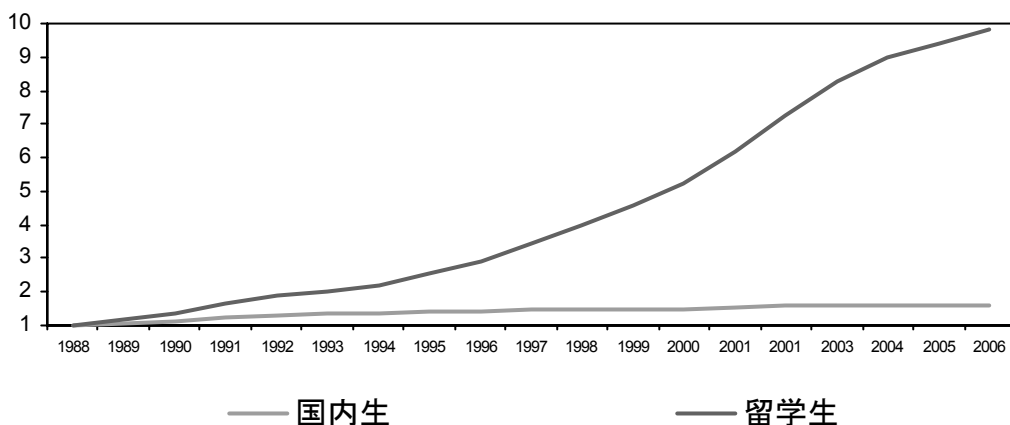
ドーキンスにとって実現が難しかった目標のひとつは、パフォーマンス連動の資金配分である。これは他の変革よりも時間がかかり、十分に実行できなかった。研究収入、発表論文数、博士課程の学生数などを観点とする、研究パフォーマンスの総合的な評価基準が策定された。これはティーチング向けの政府助成を補完するために用いられた。同じくパフォーマンスに基づくシステムが、研究課程（主に博士課程）在籍の学生による上級学位取得向けの資金配分に使われた。ティーチングのパフォーマンスは比較評価を免れたが、1990年代に政府は優れた教師の報奨制度を導入し、卒業生の雇用結果¹⁸ならびに高等教育プログラムに対する卒業生の満足度に関する年次調査をサポートした。各教育機関は質保証の一環として学生の満足度調査を導入することが奨励された。

教育機関はまた、学科や研究科を管理するうえで成果の透明性や効率性を確保するためのインセンティブをつくるよう奨励され、それが内部文化の変化をもたらした。専門の管理者や幹部陣は予

算権限を一元化した。一般の学術スタッフたちは資源をめぐる権限を奪われ、その役割が縮小された。同時にドーキンスは、教育機関のガバナンスの転換を促そうとした。これは1992年に彼が大臣を辞してからも継続された。教育機関はその運営組織を再編して企業の取締役会に近づけるよう促された。つまり規模が小さく、内部利益とは無関係のメンバーから成り、ビジネスや財務の専門知識をそなえた組織である。運営組織は政府のコントロール下に置かれたが、政府が掲げたモデルどおりに改変されたのは一部に過ぎなかった。スタッフや学生代表の役割が廃止または縮小された組織もあった。

こうした変化は教育機関によって違いがあった。傾向として、1987年以後の大学はドーキンスの思惑に最も近い変化を遂げ、一方で最古参級の研究主体の大学（後に「グループ・オブ・エイト」を形成）では伝統的な学術文化や運営方法が生き残った¹⁹。後者では学術評議会が引き続き重要な非財務的役割を担った。にもかかわらず、変革の注目すべき特徴は形態や行動の統一性が見られるようになったことであろう。かつての二分化は消え失せた。すべての高等教育機関が国内外で成長し、市場シェアを拡大しようとした。皆がこぞってパフォーマンスの精査や資源配分を採り入れ、学術スタッフによる運営を縮小し、専門の管理組織を導入し、CEOに権限を集中させたほか、留学生の大量確保など政府以外から収入を得る道を精力的に探ろうとした。1995年、教育指導に対する政府助成の全面的インデクセーションが、「生産性の改善」を促すために部分的物価スライド制に切り替わった。その後恒久化された部分的物価スライド制は、政府助成と学生のHECSの組み合わせでカバーされる学部教育コストの割合を引き下げ（2000年代には平均収益がコストカバレッジを大きく下回った）、政府がカバーする総収益の割合も引き下げた。研究プロジェクトの部分的資金提供とあわせて、これは効率化への圧力を高め、政府資金の不足分を補うためのより積極的な商業活動を後押しすることになった。

図 1. 国内生と留学生の数の伸び、オーストラリア、1988～2006年（1988 = 1.00）



出典：DEEWR, 2009

2.4 ハワード政権時

ジョン・ハワード首相率いる自由国民党政権下では、制度設計そのものはほとんど変わらず、ドーキンス改革を受けての企業的な文化がさらに進展した。ドーキンス変革の論理が受け継がれる一方、学生のHECS負担額は急増し、学生1人当たりの政府助成はさらに低減した。留学生の数は急速に伸び続けた(図1)。いずれもドーキンスの予想を上回るペースであった。国内生はほぼ横ばいで、その卒業生の絶対数は減少した年もあった。しかし、これは留学生数の驚くべき伸びに半分隠れる格好となった。ハワード政権が学生への生活費援助を急激に縮小したことが、国内需要に影響を及ぼしたと思われる。

表2. 留学生が最も多い20大学の留学生数と授業料収入、オーストラリア、2006年

教 育 機 関	留学生数 (高等教育のみ)			留学生からの授業料収入	
		全学生に占める割合	国内の在籍者		全収入に占める割合
		%		百万ドル	%
RMIT 大学*	17,894	43.2	7,457	125.9	27.5
モナシュ大学	17,087	31.2	11,080	190.7	18.1
カーティン工科大学	16,501	41.8	8,005	115.8	23.3
セントラルクイーンズランド大学*	13,899	54.9	12,579	145.0	49.6
マッコーリー大学	10,468	33.6	9,709	111.4	28.0
南オーストラリア大学	10,422	31.2	4,598	63.0	16.4
メルボルン大学*	10,376	23.9	10,277	191.6	16.1
シドニー大学*	9,680	21.1	9,060	148.1	12.2
シドニー工科大学	8,954	27.4	6,688	95.0	23.9
サザンクイーンズランド大学	8,895	35.2	8,895	25.4	15.9
ウーロンゴン大学	8,620	39.4	4,900	55.1	18.4
ニューサウスウェールズ大学*	8,618	22.2	8,546	119.6	14.4
グリフィス大学	8,358	23.7	7,850	96.4	20.1
ディーキン大学*	6,715	20.2	5,633	67.5	15.3
クイーンズランド大学	6,607	17.6	6,607	107.7	11.5
チャールズスタート大学	5,817	17.0	2,448	13.0	5.1
スウィンバーン工科大学*	5,815	33.4	4,704	54.9	17.2
バララット大学*	5,798	55.6	4,249	48.2	26.4
ラトロープ大学	5,619	19.8	4,091	47.1	12.2
ビクトリア大学*	5,547	27.5	2,889	40.5	12.4
その他の全教育機関	59,104	17.7	42,354	513.5	9.7
全教育機関	250,794	25.5	182,619	2,375.4	14.9

出典: DEEWR, 2008. 今回の調査では、*印の9大学でインタビューを実施した。

1995年から2005年にかけて、高等教育への公的支出を減らしたOECD加盟国はオーストラリアだけであった。学生1人当たりの公的支出は実質ベースで28%下落した²⁰。部分的インデクセーションや研究費不足の影響に加えて、ティーチングに対する政府助成の削減がきっかけとなり、留学生の数が急増した。1990年の留学生数は2万5,000であった。それが2007年には25万4,414人になった(多国籍の人を含めると全学生数の26.0%)。先進国でも最高水準である。ハワード政権下、ほとんどの教育機関で留学生が大きな割合を占めるようになった。2006年にアメリカの大学で留学生数が最大だったのは、南カリフォルニア大学(ロサンゼルス)の7,115人²¹。同じ年、オーストラリアにはRMIT大学の1万7,894人を筆頭に、留学生が7,115人を超す大学が13あった(表2)。

同様に、留学生の授業料への依存度も2006年には総収入の14.9%へと急増し、セントラルクイーンズランド大学の場合はそれが50%近かった。ハワード政権の下、教育機関の民間収入はどのOECD加盟国(1カ国を除く)よりも急速に増加した²²。

オーストラリア準備銀行によれば、「1982年以降、(総輸出額およびサービス関連の輸出額の伸びが年6%なのに対して)教育サービスの輸出額は年平均14%のペースで増加している」。2007年のオーストラリアの推定教育輸出額(国内での授業料と、住宅、食品、交通、生活費、娯楽などに学生が使う金額)は126億ドルで、うち39%が授業料だった。教育は輸出部門としては石炭(9.5%)、鉄鉱石(7.5%)に次ぐ第3位で(5.6%)、観光(5.4%)を上回った²³。同時に、国際教育プログラムはオーストラリアへの技術移民の主な供給源になった。卒業した留学生の約40%が永住申請をしているとされる²⁴。

しかし、民間収入の目をみはる増加も、ティーチング向け資源の急減を食い止めるには不十分であった。学生とスタッフの比は平均で1992年の14:1から、わずか10年後には20:1以上に上昇した²⁵。教育機関は学生1人当たりの資金をそれなりの水準で維持することができたが、民間収入の獲得コストのせいで支出需要は増加した。マーケティング、学生募集(その多くがオフショア)、学問以外の留学生向けサービス、英語の特別授業、新しい建物や施設(目に見える競争力)、質保証への配分が顕著に増加した。これは教育や研究に回せる資金を圧迫した。換言すれば、民間収入増収のほとんどはその収入を得るためのコストに再投資しなければならず、公的な収入の減少を補うことはできなかったのである。

ハワード政権は1998年以降、国内生向けにフルコスト授業料を導入したが、これはあくまでもHECS制度の補完であり、広く取り上げられることはなかった。もっと影響力が大きかったのは、2005年以降、所得連動型(HECSスタイル)の授業料貸付を全額本人負担の民間プログラムにまで拡張するという決定で、これは低い水準からのスタートではあるが民間教育機関の急成長をもたらした。

2007年、政府は財政黒字の一部を「高等教育投資ファンド」向けの基本財産として確保した。これは数十億ドル規模の長期ファンドとして販売されたが、実際には各教育機関は、ファンドからの利子所得との関連でのみ資本プロジェクトへの入札を促された。これは資金全体の約5%の増加につながった。2001年に一度だけ研究プロジェクト資金が2倍になったのを別にすれば、ハワード政権は資金面の救済策をほとんど講じなかった。以前と同様、政府の新しい研究プロジェクト資金は十分なインフラファイナンスに支えられたわけではなく、研究助成を受けるための競争で比較的成功した教育機関は、資金とコスト増のギャップを目にすることになった。

ハワード政権の時代には政府と教育機関の関係が悪化した。政府は国内生に対する厳格な管理を続け、その資金総額を実質コスト水準以下に抑えるとともに（2005年には小幅の上昇があったが）、制度的な柔軟性を制限した。例えば、同じ年に導入された変更により、大学は政府の資金援助を受けるコースのバランスを学科間で変えようとした場合、政府の承認が必要とされた。

2.5 政府の変化とブラッドリー・レポート

2007年の終わりに労働党のケビン・ラッドが首相に就任した。翌年の3月、ラッド政権は高等教育政策の見直しに着手した。並行して国家のイノベーションシステムも見直された。イノベーションのレビューは9月に報告書を発表、研究費の全額拠出を提言した。2008年12月にはブラッドリー・レポートが発表された。ブラッドリーらの委員会は研究費、学生の生活費などへの国費補助について救済策を講じるよう提言した。重要なこととして、教育輸出の継続的拡大要因を削減する可能性があった、政府助成のほぼ全面的な物価スライド制を復活させることが求められた。しかしブラッドリー・レポートは、運営や規制のシステムを抜本的に変えるとの提言はしなかった。その主たる改革案は、新しい教育提供者の認証を担う連邦委員会の新設、大学と職業教育の共通システムへの統合、オーストラリア大学質保証機構（AUQA）を吸収しての標準体制の強化、国際教育を統制する法律の制定などであった。この新しい委員会は資金提供の権限を与えられないものの、時間とともにかつての高等教育委員会のような「バッファ」機関へと進化する可能性があった。ブラッドリー委員会はまた、学生本位の持ち運び可能な資金受給資格制度（パウチャースキーム）を提言した。しかし同時に、上限付きの標準価格を維持することも提案した。資金援助の枠数は規制緩和するが、価格は自由化しないというわけである。国内生向けの枠を拡大しようとの意図だと思われたが、これは新自由主義的な真の授業料市場を構成するには至らなかった。政府は2月の半ばから終わりにかけて、ブラッドリー・レポートの提言に回答する予定であった。

2.6 改革後のオーストラリアの制度概要

多くの点で、オーストラリアの高等教育制度はNPMによる改革のモデルケースである。そこではNPMアプローチの強みと弱みが明らかになっている。それは新自由主義的なNPMのモデルケースではない。なぜなら、経済市場としての教育、私的財の生産者としての教育という考え方がオーストラリアに足跡を残し、多くの分野（研究資金援助、留学生、卒業後の職業プログラム、プロジェク

トの競争入札、イノベーションの取り組みなど）で競争的、疑似市場的なシステムの導入が促進された（また教育機関内部では、学校と学科・研究科レベルで同様の競争が見られた）とはいえ、学部教育はなお規制が強い。つまり公定価格が存在し、価格シグナルは所得連動型のHECSローン、政府助成、枠数の上限により弱められるからである。研究資金もなお一部は公共財として供給を受けている。だが、知識の本来の性質を考えると、ほかにどのような適用が可能かを知ることは難しい。

- 学部教育レベルの国内学生の授業料は、政府助成と所得連動型の学生返済分との組み合わせで構成される。枠数は教育機関ごとに固定されている。これはOECD諸国の多くとほぼ変わらない。学生負担分は平均を上回るが、所得連動型の支払いのせいで多少緩和される。各機関は合意された数の助成対象学生を受け入れなければならない。「誤差への寛容さ」は最近拡大された。
- ほとんどの国内大学院教育とすべての国際教育は、一握りの奨学生を別にして、拡張的な商業市場に基づいて構成、資金提供される。教育機関は国内の教育・研究、非学術的サービスおよび施設に資金提供するため、できる限りたくさんの剰余金を確保する。したがって有料プログラムにおいては、教育機関は生産活動を標準化することで単価を最小化しようとする。
- 競争的な学術研究資金は2つの主要機関、オーストラリア研究会議と国家保健医療研究評議会によって配分される。これらの機関は政府の定める研究の優先順位に何らかの影響を受けるが、主な配分メカニズムはピアレビュー、主な基準は研究の卓越性である。博士奨学金は学術上の実績により決定される。さらに、産業界との共同研究を促す政府のスキームがある。
- 政府は研究実績に基づいて、研究資金総額の最大10%程度の補てん資金を配分する。これは英国の研究評価に基づく資金提供を小規模にしたものと言えるが、研究結果の細かな精査はない。
- 競争力あるパフォーマンス、政策との整合性などを条件とする資金配分が時に行われる。例えば、公平性の目標、教育の質、産業界との協業、インフラ開発などに関連した資金である。こうしたスキームは関連分野で特定の行為をもたらし、教育機関レベルでの長期的動向に影響を及ぼすことができる。各機関はその入札やパフォーマンスを政府が望むであろう基準に合わせる。
- 政府資金はすべてその支出責任が厳格かつ詳細に管理されている。政府資金のシェアは45%であるが、それが90%だったときよりも責任の問われ方は厳しい。教育機関とのほぼすべての取引を受け持つ主要政府機関は教育労働省（DEEWR）である。
- すでにある大学は自己認証機関である。新しい教育機関の認証は州レベルの政府機関が扱っている。
- 国際教育は、学生募集や消費者保護についてはDEEWRの部局が、査証の問題については連邦移民省が管理している。移民省は学生の入国に厳しいアプローチをとるため、DEEWRの目的と対立することがある。

- 質保証は別の公的機関が管理している。この分野の規制は比較的軽い。国際市場で信頼を得るための国内システムの一環としてもともと設立されたオーストラリア大学質保証機構（AUQA）による5年間の監査では、自己規制の仕組みに主に重点が置かれ、実際の基準が詳しく調べられることはない。オフショアでの活動（2年前、AUQAの検討対象に加わった）はオンショアでの活動ほど厳格には管理されていない。これらの手順は、特に留学生市場における違法な民間業者や英語基準に関して、まだまだ不十分であると広く考えられている。
- 教育機関およびその学科・研究科は、教員から主に選ばれるフルタイムの幹部が統率する。CEO（学長／副学長）はふつう運営上のかなりの裁量権を持っているが、財務上の裁量権の大きさはさまざまである。
- 運営組織は全体的に規模が小さくなり、ビジネス界や財界出身者が増えるとともに、選任されたスタッフや学生代表の役割が小さくなる傾向がある。一般的に、運営組織は大学コミュニティによる指導体制から、管理的で裁量権のある外部による指導体制へ移行している。だが、教育機関によってかなりの差がある。
- 学科・研究科の管理は幹部クラスのリーダーが予算権限を通じて行う。学術プログラムに関する意思決定はたいてい学術組織が担っている（ただし、国際市場向けの一部プログラムはその権限を回避している）が、予算についてはそうではない。教育機関によっては、学術組織は運営上の役割をほとんど、または一切持っていない。多くの教育機関では（ただし全部ではない）、教員が内部昇進に関する決定で大きな役割を担っているが、採用についてはそれほどではない。長期的なトレンドとして、任用の決定は学問分野そのものの再生産よりも教育機関の戦略的優先事項に影響される。
- 組織運営における教員の役割の低下に伴って、終身ポスト、あるいは常勤のポストでさえも、これを持つ教員の割合は徐々に下がっている。今や教育指導の半分以上を非常勤教員が担っている。
- 一般的に、最も恵まれた立場の教員は、研究実績があり研究助成を受けている教員である。学問の自由を行使し、イニシアティブをとる余地は、教育プログラムよりも研究活動の場合のほうが大きい。
- 内部の資金配分は競争主導となる傾向があり、パフォーマンス尺度と部分的に（時には全面的に）リンクすることも多い。財務的に最も恵まれ、若いスタッフを任用できる学問分野は、(1) 政府以外からの収入を得ることに長けた分野（主に経営学）および(2) 競争的な研究資金を引きつけるのに長けた分野である。

3. 結論

3.1 意図した結果

オーストラリアの高等教育におけるNPM改革の結果は、まさにインセンティブおよび禁止システムの産物である（主に前者）。教育機関はより厳しく管理され、専門幹部による文化があらゆる層に

定着し、パフォーマンス重視の文化がほぼすべての教育機関、システム全般に行き渡っている。NPM による改革は透明性と説明責任の拡大をもたらしたほか、学科・研究科レベルと教育機関全体レベルの両方で起業家的文化を高め、教育機関が国際的な事案、研究プログラム、新しい管理技術の構築において戦略的な取り組みをする後押しとなった（国内学生の教育で同じことをする余地は少ない）。また、あらゆる分野で効率性の促進要因を定着させた。効率性に関して言えば、そのマクロ的な促進要因は公的資金の不足が年々増加したことである。恐らく規制システムはこの単一メカニズムに依存しすぎている。

政策の有効性に関して言えば、公的資金およびこれに伴う説明責任は、プログラムミックスなど一定の目標と密接に適合している。しかし公共政策は、かつてほど野心的でないとはいえ、公平性の目標など広範な文化的変革に依存する分野で「誘因」を確保するのは難しい。フォーミュラや制度的仕組み、目標、インセンティブ、その他政治経済的なメカニズムを通じて行動を促すほうが容易である。国家的、国際的な公共財をつくるという高等教育の役割や潜在力に注目が集まらないようにする——政府はそのことに成功したのだと考えられる（多くの人はこれをマイナスの結果と見なすが、実は意図通りの結果である）。

政策および管理上、教育指導には今や明らかな注意が向けられているにもかかわらず、この20年間でティーチングの質が向上した形跡はない。教員に対する学生の比率が上昇しているのは生産性向上の表れとも解釈できるが、質の高いティーチングの物的条件が悪化したとも捉えられる。資金提供を後押しする要因のひとつとして研究成果が重視されるため、米国やカナダ、英国に比べて研究論文の数が大幅に増加している²⁶。他方、オーストラリアの論文の引用実績はまちまちであり、あまりステータスの高くない雑誌で発表される研究の割合が増しているようである²⁷。

大部分とは言わないまでも一部の教育機関で学術文化が弱体化したのは、改革推進者にとっては意図通りの結果であった。彼らは伝統的な学術文化を、より柔軟で敏感、戦略的なアプローチを定着させる障害になると考えたのである。だが、この傾向は学問的能力の低下に寄与した可能性がある。それは恐らく意図せぬ結果であろう。

3.2 意図せぬ結果

短期的な指標、そして当面の収益ニーズを重視する傾向が明らかに高まったことは、必ずしも最適の発展形態につながるとは限らない。他の点でも発展はバランスを欠いている。国際教育は爆発的に拡大したが、国内の教育参加は低調で、学生に対する生活支援レベルの低下（高等教育を私利的便益と考える思想に通じている）は学期中の勤労時間の著しい増加をもたらした。その結果、国内学生の学習からの離脱が進むことになったと思われる²⁸。経営学など留学生収入を生み出すことができる分野は現在、自然科学や人文科学よりも学問的にかなり強い立場にある。乏しい余剰資金はティーチングや研究よりも、競争力に直接はね返る非学術サービスや建物・施設などに手厚く配分

された。ティーチングや研究の分野では短期的効果が目に見えにくく、長期的コストの融通性が少ないからである。すべてとは言わないまでも一部の教育機関では、教員に対して職員の割合が大きく増加している²⁹。

オーストラリアの高等教育は留学生向けの学部教育では競争力があるが、グローバルな博士市場（有料ではない奨学金市場）においては卓越性があるとは言えない。また、オーストラリアの高等教育は幅広い優れた研究能力をそなえているが、代表的な研究大学はカナダやオランダなどに比べると見劣りがする。国内の教育能力が長期的に落ちているため、教育市場でのオーストラリアの地位が脅かされる可能性がある。

3.3 国際シンポジウムの事前質問事項

パネルでの質問に対する回答は以下の通り。

1. 他国に比べて、貴国の高等教育改革の特徴はどのようなものか？

徹底したNPMによる改革。注目すべきは、教育機関の行動や文化がいかに変化したかということ、またあらゆる教育機関で多くの行動が均一的であること。政策の成果を生み出すための助成金よりも資金削減への依存度が高い。専門家の判断よりも決まったやり方や競争圧力への依存度が高い。質的なインセンティブよりも量的なインセンティブ。有効な運営機能をそなえた、教育機関の強力な幹部層。大規模な商業市場。他の英語圏諸国やヨーロッパ諸国よりも目立つ学術文化の衰え。ただし一部の教育機関や学問分野では、オーストラリアの学術文化はなお根強い。

2. 教育および研究の効率性・有効性は現在の高等教育改革によって高まったと言えるか？

効率性は高まった。説明責任やNPM主導の行動変革にかかわる有効性は高まった。留学生向け学部教育市場にかかわる有効性は高まった。公共財や研究・教育の長期的能力にかかわる有効性は高まっていない。より豊かで多様な国際的関与を確立するうえでの有効性は高まっていない。

3. 高等教育改革は教育機関、管理者、教職員のなかに勝ち組と負け組み組をつくったと思うか？

効率性を基準にパフォーマンスを評価するための政策や資金供給策（例えば研究資金に関する政策）は、何もなかったところに新しい能力を打ち立てるための政策とは結果が同じではない。オーストラリアでは市場で弱い教育機関が苦戦している。彼らは新しい能力を構築するために公的資金に依存しており（例えば基礎研究）、公的資金、民間資金のいずれをめぐっても競争力があるとは言えない。幹部陣の活動の余地は広がったが、ほとんどの管理者の立場は弱まった。教員の学内での権限は予算権限を含めて弱くなり、教育プログラムの作成余地も概して少なくなっていると思われる。ただし、研究分野でイニシアティブをとる能力が弱まったかどうか、弱まったとすればどの程度かは明らかではない。

4. 貴国では最近、高等教育に対する公的資金が減っているか？

大幅に減っている。ここまでの記述を参照されたい。

5. もしそうなら、公的資金の減少と、教育機関のグローバルな競争力の必要性とのバランスをどうとっているか？ 公的資金の減少分を何で補っているのか？

これはとてもよい質問であり、オーストラリアの教育制度にとって危機的な問題を表してもいる。政府は恐らく、オーストラリアの教育機関は大きな輸出収益をあげることで、国内教育の強化と国境を越えた有効性の両方を手にしていると主張するであろう。この主張の問題点は、国際市場が公的に生み出されたキャパシティではなく公的資金の不足に基づいて成立しており、これが長期的な国内教育のキャパシティをむしろ減らしていることである。また、国際活動の中身は狭く偏っている。オーストラリアの高等教育は、輸出収益をあげることにひたすら集中する必要があるため、国際的な博士教育、長期的な研究の連携、学生の交流、国内生の海外への移動、中等後教育を通じた対外援助、世界共通の課題に関する共同研究などに十分目を向けることができない、との見方が多い。

6. 最近の金融危機が高等教育機関および高等教育制度に及ぼす影響はどうか？

まだ何とも言えない。国内生に対する需要は高まっている。恐らく収入の減少幅が縮小したからだと思う。寄附や投資による収益は落ちているが、これは総収入に占める割合が比較的少ない。留学生市場への影響は未知数。政府資金への影響も未知数。政府は長期的な回復を促すために教育・研究への投資を増やすかもしれないし、資金提供の増額を延期するかもしれない。

7. 高等教育に対する説明責任は教育機関レベル、制度レベルでどのように達成されているか？

上述を参照。財務および法律上のコンプライアンスに関する教育機関からDEEWRへの詳細報告（政府だけにとどまらないあらゆる財源からの収益を含む）。入学・卒業データの透明性、研究成果の透明性。政府自体が教育機関の説明責任を直接管理しているため、これ以上のシステムはムダになる。

8. 今後の高等教育改革の方向性をどのように予測するか？ どの分野でどのように改革がなされるか？

極端なNPMシステムはその「賞味期限」に達し、能力の減退という意味での犠牲、システム内の多様性の欠如、狭すぎる国際的使命といったことが次第に明らかになっていると筆者は感じる。このような限界に達していることを政府が気づいているかどうかは、それほど明らかではない。ブラッドリー・レポートを受けて資金救済が講じられる可能性もあれば、政府助成の物価スライド制が大きく修復される可能性もある。後者が実現すれば、極端な効率重視の圧力や、留学生を年々増やす必要性が減じるであろう。研究費の全面支援（これも可能ではあるが財政事情からすると考えにくい）も同様の効果があるが、一般的効果は少ないと思われる。もうひとつの可能性は、国際市場の悪化により教育機関の能力が大きく損なわれることである。そうした状況では、政府は公的資金

を増加させるために制度設計を改める可能性がある。

3.4 比較的文脈におけるオーストラリアでのNPM改革

アングロウェストミンスター的高等教育制度では例外なく、法律に基づく方向づけや管理システムから、資源に関連したメカニズムやインセンティブへの移行があった。この過程で、政府の政策範囲は狭まった。教育・研究の質や、かつては国家的であった幅広い政策結果（教育機関の公共財による貢献を含む）の責任は、徐々に各教育機関へ移されている。競争的な国際教育市場でアダム・スミスの言う「見えざる手」に委ねたのである。これによって政府は規制負担を軽減する一方、自らの選んだ資金提供法と説明責任規制を用いて統制を強化し、より精度の高い運営をすることができた。

英国やニュージーランドと同様、オーストラリアにおいても学生1人当たりの公的資金が減少し、民間資金への顕著な移行があったほか、教育輸出が重要な役割を果たし、質保証の国家システムは輸出産業のニーズに沿って進化している。英国と同様、高等教育を越えた地域社会との連携は米国ほど進んでいないが、プログラムの認証で専門家が役割を担い、地域社会の参画が高まっている。教育機関の内部では、予算管理、幹部層による運営、制度的管理が英国と同じように（いや恐らくは英国以上に）整備されている。金銭的インセンティブ、権限委譲、競争的配分、結果目標、パフォーマンス管理を利用する際の教育機関の管理は国家システムの管理に似ている。英国と比べてオーストラリアでは、グローバルな研究パフォーマンスや、主要教育機関での研究の質の維持や強化がそれほど重視されておらず、特に1987～90年のドーキンス改革の後に設立された新しい大学において、学術文化の存在感は学内幹部層のそれに比べて弱い（以下を参照）。英国やニュージーランドに比べると、中央政府は政策課題全般を広く支配しているわけではない。これはひとつには、オーストラリアが連邦制度をとっているからであり、また中央政府が高等教育の資金提供およびそれを通じて政策を支配してはいるものの、州政府がなお幅広い説明責任、裁量権ある監督、新しい民間教育機関の認証に関する役割を担っているからである。だがある点では、国家による運営は英国よりも直接的である。すなわちオーストラリアには、英国の高等教育財政カウンシルのように政府と教育機関の間の「バッファ」役を務める組織がないのである。

アジア太平洋地域ならびに一定の範囲の西ヨーロッパおよび中南米において、NPMやグローバルな収斂のそれぞれの相互的な影響は、英語圏諸国および新自由主義的な政策課題により同じように形づくられるその他の国々にとって、それぞれ異なる働きを及ぼしている。日本やドイツを例外として、アジア太平洋および西ヨーロッパの主要国は本格的な新自由主義的ポジションを避け、公共投資の手法を重視ないし拡大した。中国、シンガポール、韓国、台湾³⁰、北欧諸国が例として挙げられる。ドイツとフランスは高等教育への大型投資プログラムを新たに発表し、リスボン戦略はEU各国の目標としてGDP比3%の研究開発費を掲げている。今や大規模かつ急速に知識経済国家として変身を図りつつある中国の事例は、米国から何らかの反応を引き出すとともに、最終的には全国

的な公共投資の増加をもたらし、新自由主義を過去のものとして葬るかもしれない。だが、もしそうだとすると、何らかの形のNPMは残るであろう。NPMは効率性の目標を定着させるうえで有効な枠組みであることがわかっているが、あわせて新しい投資を規制する手段としても活用できそうだからである。

3.5 NPM改革が高等教育の自由に及ぼす影響

NPMは学術関係者の「行為主体的自由」（「アイデンティティ」と言ってもよい）にとってたいたいマイナスの含意を持つ。主な問題は知識構築のほか、目標の設定にある。例えば、教育機関への利害事項の押しつけ、知識の管理的な定義（成果尺度など）、研究への商業的関心、プログラムや優先順位の変更を促すために用いられる外部の事後評価など。他方、自律性が高い進取的な教育機関はこうした政策決定により自身の戦略的方向性を決めるよう奨励され（特に国際的に）、自己決定権を獲得できるという意味では、教育機関や幹部層の行為主体的自由は高まる可能性もある。NPM時代の大学のなかには、シンガポール国立大学のようにこれを首尾よく成し遂げたところもある。

NPMはセンの言う「コントロールとしての自由」（制約からの自由あるいは「消極的自由」）にとってさほど軽蔑的なものではない。疑似市場においては、質保証の自己統制を通じて自律性が高まることがある。したがって商業市場は、独自の収入を得ることに由来する独立性の強化を教育機関や研究グループにもたらす可能性がある。他方、仕事内容に対するコントロールを失い、行為主体的自由が減るというトレードオフが生じる場合もあろう。さらに一方、外部監査や政府との契約など、コントロールの所在を教育機関から完全に奪うNPMの技法は、コントロールの自由を減じかねない。

NPMが「力としての自由」に及ぼす影響はマイナス面が大きい。行為主体的自由の場合ほど明確な傾向はなく、それはどの高等教育関係者について語るのかによって変わってくる。NPMシステム、特に競争市場に依存するシステムのひとつの特徴は、共通の枠組み内にいる主体者間で力としての自由に違いをつけることである。競争、市場、商業化、パフォーマンス主導の資金提供は勝者／敗者の資金配分を生み出し、そこでは勝者が敗者より多くの力としての自由を得ることになる。その影響は個人によって異なり、また研究分野や教育機関によってもある程度まで異なる。起業家的な教員は力としての自由を獲得するが、それは成功した場合に限られる。エリート大学の教員は学術文化を長く享受でき、その結果、行為主体的自由を拡大する。また、商業市場および学術的な疑似市場において資源に基づく戦略的なオプションを幅広く手にする可能性もあり、すると力としての自由も拡大することができる。

3.6 NPM改革が知識経済における高等教育の役割に及ぼす影響

研究活動に際して高等教育が持つ最も重要な経済的役割は、オープンソースの知識（OECDの言葉で借りれば「オープンサイエンス」）の生成と普及、そして研究要員のトレーニングである。OECD

はまた、高等教育機関は知的財産（IP）の開発という点で産業界の研究開発企業ほど能率的ではないので、それを市場に委ねるべきだと主張している。高等教育機関がIPによる利得を重視しすぎると、経済的イノベーションそのものの普及スピードが遅れかねない³¹。研究におけるNPMの一側面——製品フォーマットの利用、研究管理における「プロジェクト」——についてOECDが昨年述べた内容を確認しておこう。

高等教育機関でのプロジェクトベースの研究資金への移行は、研究およびイノベーションシステムの長期的発展との関連で検討すべき数多くの問題を投げかける。評価メカニズムやインセンティブ構造が定量化可能な目先の成果を重視する場合、競争的な資金配分は当座の短期的な研究を促進するであろう。その結果、研究者は短期間で実証可能な成果を生まない研究にはかわりたがらない可能性がある。また、プロジェクトベースの資金提供がまさに競争的であるからこそ、息の長い資金供給は保証されず、そのことが問題の多い分野で働く研究者の自律性を妨げる恐れがある。プロジェクトベースの資金提供が短期間であるとすれば、研究者はより頻繁に資金を確保するための準備に追われることになる。Atkinson（2007: p. 19）によれば、特に若い教員はプロジェクト企画書の作成に多くの時間を費やしすぎる。Liefner（2003）は、競争またはパフォーマンスに基づく資金提供が研究の種類や分野に影響することを見出した。なぜなら、リスクの大きい研究を避ける研究者がいるからである。同様にGeuna（2001: p. 623）は、短期的な研究やリスクの少ない研究は科学的な新規性を減じる可能性があると言う。さらにGeuna and Martin（2003: p. 296）は、安全な研究ばかりが報いられるため、研究全般が均質化されかねないと主張する。Morris and Rip（2006）は、着手する研究の種類については研究者のキャリアの段階を考慮すべきであると指摘する。彼らが提起する問いかけをいくつか挙げると——その研究者は次の求職を有利にするため、迅速な成果を必要とするか？ その研究者は3年ではなく5年間の助成金をもらうだけの経験があるか？（Morris and Rip, 2006: p. 256）こうした質問はプロジェクトベースの資金提供との関連でなされるものである³²。

これは大きな批判である。つまり、NPMシステムが自律性のある知的自由、創造性、イノベーションの能力、そしてとりわけ直観に反した予期せぬ知的躍進の可能性を制限しかねないという点で、研究におけるNPMの影響を再考するときだというのである。同じような警告がティーチングにも当てはまるが、こちらのほうがもっと的を射ている。ティーチングは知識を伴い、公共財を部分的に生み出すため、もしひとつの市場商品として扱われれば、その経済的・社会的価値の一部が失われるのである。

こうした結論は知識というものの性格に由来する。高等教育はその中心的な目的と手段が公共財という形をとり、その政策と管理に際してはそのことを必ず肝に銘じなければならないという意味で、ほかにはない産業である。これはアメリカの研究大学——世界有数の知識経済のなかでイノベーションを担うキープレーヤー——ではよく理解されている。しかし、従来のビジネスモデル、

製品フォーマット、利益という観点で高等教育や研究を考える政策においては、そのことは理解されていない。透明性や効率を求めること（それは疑う余地のない目標である）と、スピルオーバーや間接的効果のない取引可能な商品としてのみ高等教育を捉えることは別物である。私たちはその先へとさらに進む必要がある。もしグローバルな知識経済における高等教育の経済的・社会的貢献を最適化することが、政策および管理上のねらいであるとするならば――。

これらの主張は何よりも政府の生産性委員会によってなされたが³³、大蔵省ではまだ受け入れられていない。大蔵省は高等教育を、知識経済における能力の源というよりも、まずは輸出収益の源と見なしている。この見方を変えることがNPMを越えるためのカギである。

注

- 1 1990年代終わりまでのオーストラリアの改革についてはMarginson & Considine, 2000 に詳しい。
- 2 Sen, 1985; 1992. 詳細は Marginson, 2008a を参照。
- 3 Stiglitz, 1999.
- 4 OECD 2008a, 161-162.
- 5 Rose, 1999.
- 6 Boltanski & Chiapello, 2005.
- 7 Marginson, 1997.
- 8 World Bank, 2008. 購買力平価換算の1人当たり国民総所得は3万3,340ドル。
- 9 OECD, 2008b, p. 240.
- 10 DEEWR, 2009.
- 11 OECD, 2008b.
- 12 SJTUIHE, 2008.
- 13 Verbik & Lasanowski, 2007; Bashir, 2007.
- 14 DEEWR, 2009.
- 15 Murray, 1957; Martin, 1964.
- 16 Dawkins, 1987; 1988.
- 17 Marginson & Considine, 2000.
- 18 GDS, 2008.
- 19 Marginson, 2008b.
- 20 OECD, 2008b.
- 21 IIE, 2007.
- 22 OECD, 2008b.
- 23 Reserve Bank, 2008.
- 24 モナシュ大学（メルボルン）で社会学を研究する Bob Birrell による情報。
- 25 DEEWR, 2009.
- 26 NSB, 2008.
- 27 Butler, 2003.
- 28 James et al., 2007.
- 29 DEEWR, 2009.
- 30 NSB, 2008; Li et al., 2008.

- 31 OECD, 2008a, Chapter 7, 特に pp. 102-103. 研究や学問向けに自由なインターネットアクセスを認めるというハーバード大学文理学院の決定 (2008 年) が極めて重要であった。詳細は Marginson; 2009; Peters, Marginson & Murphy, 2009 を参照。
- 32 OECD, 2008a, p. 176.
- 33 Productivity Commission, 2007, p. xxiii..

参考文献

- Bashir, S. (2007). *Trends in International Trade in Education: Implications and options for developing countries*. Education Working Paper Series, No. 6. Washington: World Bank.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2005). *The New Spirit of Capitalism*. London: Verso
- Burke, G. (1988). How large are the cuts in operating grants per student? *Australian Universities Review*, 31 (2).
- Butler, L. (2003). Explaining Australia's increased share of ISI publications—the effects of a funding formula based on publication counts. *Research Policy*, 32, pp. 243-155.
- Dawkins, J. (1987). *Higher Education: A discussion paper*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Dawkins, J. (1988). *Higher Education: A policy statement*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Department Of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR (2009). *Statistics Relating to Higher Education*, accessed on 20 January 2009 at:
http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/publications_resources/statistics/publications_higher_education_statistics_collections.htm
- Graduate Destinations Survey, GDS (2008). Australia. Data accessed 30 July 2008 at:
<http://www.graduatecareers.com.au/content/view/full/24>
- Institute for International Education, IIE (2007) Data on international education in the United States. Accessed 12 January 2007 at: <http://www.iie.org/>
- James, R., Bexley, E., Devlin, M. & Marginson, S. (2007). *Australian University Student Finances 2006: Final report of a national survey of students in public universities*. Report prepared for Universities Australia. Melbourne: Centre for the Study of Higher Education, University of Melbourne
- Li, Yao, Whalley, John, Zhang, Shunming and Zhao, Xiliang (2008). *The Higher Educational Transformation of China and its Global Implications*. NBER Working Paper No. 13849. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Marginson, S. (1997). *Markets in Education*. Sydney: Allen & Unwin.
- Marginson, S. (2008a). Academic creativity under New Public Management: Foundations for an investigation, *Educational Theory*, 58 (3), 269-287.
- Marginson, S. (2008b). The elite public universities in Australia, in D. Palfreyman and T. Tapper (eds.) *Structuring Mass Higher Education: The role of elite institutions*, Routledge, New York, pp. 237-255.
- Marginson, S. and Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, L., Chair of Committee (1964). *Tertiary Education in Australia, Volume 1*. Report of the Committee on the Future of Tertiary Education in Australia. Melbourne: Australian Universities Commission.
- Murray, K., Chair of Committee (1957). *Report of the Committee on Australian Universities*. Canberra: Australian Government Printer.

- National Science Board, NSB (2008). *Science and Engineering Indicators*, United States of America. Accessed on 8 March April 2008 at: <http://www.nsf.gov/statistics/seind04/>
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2008a). *Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education, Volume 2*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2008b). *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Peters, M., Marginson, S. & Murphy, P. (2009). *Creativity and the Global Knowledge Economy*. New York: Peter Lang.
- Productivity Commission (2007). *Public Support for Science and Innovation*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Reserve Bank of Australia (2008). Australia's exports of education services. *Reserve Bank Bulletin*, June.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, A. (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* 82 (4), 169–221.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shanghai Jiao Tong University Institute of Higher Education (2008). *Academic Ranking of World Universities*. Accessed 28 August 2008 at: <http://www.arwu.org/>
- Stiglitz, J. (1999). Knowledge as a global public good, in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds.), *Global Public Goods: International cooperation in the 21st century*, pp. 308–325. Oxford University Press: New York.
- Verbik, L. & Lasanowski, V. (2007). *International Student Mobility: Patterns and trends*. London: Observatory on Borderless Higher Education (OBHE).
- World Bank (2008) *World Bank Data and Statistics*. Accessed 28 November 2008 at: <http://www.worldbank.org/data>

Nordic Higher Education Systems in a Comparative Perspective - recent reforms and impacts

Evanthia Kalpazidou Schmidt

CONTENTS

1. Introduction
2. Higher education policy in the Nordic countries - recent developments
3. Nordic higher education systems in a European perspective
4. Conclusions

Nordic Higher Education Systems in a Comparative Perspective - recent reforms and impacts

Evanthia Kalpazidou Schmidt*

1. Introduction

Higher education in the Nordic countries is in a state of transition. The changes are taking place as part of broader national reforms of the public sector but also as an effect of increased European and international influence. National attempts to modernize higher education reflect a growing European pressure on countries to undertake substantial reforms. Key driver in this process is the Bologna Process¹, together with the Lisbon Strategy² and attempts to address macro-economic challenges stemming from globalisation and demographic changes, which put new demands on higher education and research systems.

The transformation of higher education in the Nordic countries shows many similarities, partly because of their commitment to European objectives, partly as a result of close cooperation between the countries in the framework of the Nordic Council. The Nordic countries joined the Bologna Process from the beginning in 1999 and have been committed to the Lisbon Strategy. Norway is not a European Union (EU) member state but a European Economic Area Agreement country, implying that it closely follows the European agenda and implements similar reforms as the EU member states.

In efforts to modernize the higher education systems, governments committed to the European agenda but also driven by the ideology of New Public Management have implemented - in some cases even far-reaching reforms. The reforms are largely following the same pattern as in other European countries: changes in governance of institutions, increasing autonomy and strengthening of the management, growing involvement of external stakeholders, diversifying funding resources, increasing competitive funding, and introduction of new accountability and evaluation procedures.

Higher education in the Nordic countries is perceived as an instrument to achieve national

* Dr. Evanthia Kalpazidou Schmidt
University of Aarhus, The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy

objectives and is therefore subject to intense policy making. Economic growth and competitiveness, effectiveness and accountability are the buzzwords. New funding mechanisms have been introduced and there is a tendency to shift from centralised to decentralised systems, from direct government control to increased institutional autonomy.

Nordic higher education is mainly publicly funded and seen as a means for the state to address socio-economic challenges, globalization and the emerging knowledge-based society. These concepts are seen as a driving force for higher education policy and have in fact had a major impact as such. Despite similarities in history, cultural and political conditions, and common features, the Nordic higher education and research systems are not homogeneous, however.

In the following, the impacts of the restructuring having taken place are analysed. Here again the emphasis is placed on governance, organisation and funding of higher education. The article consists of four parts. Firstly, having as a point of departure the latest reforms and impacts on higher education systems, a discussion in a comparative perspective is offered. Secondly, an outline of changes in policy, governance, management and funding of higher education is presented. The third section elaborates the Nordic systems in the European framework. Finally, concluding remarks are offered in section 4.

2. Higher education policy in the Nordic countries - recent developments

2. 1. Changes in governance and management

Governance involves both the institutional and the system level structures and procedures of higher education institutions. Institutional governance refers to arrangements within the institutions such as decision making processes, lines of authority, financing, staffing etc. System governance refers to arrangements on the macro-level such as funding, laws and university acts, evaluations etc. The coordination of the institutional level and system level arrangements constitutes the governance of higher education (De Boer et al. 2009). The coordination has both formal and informal elements: "governance refers to the formal and informal exercise of authority under laws, policies and rules that articulate the rights and responsibilities of various actors, including the rules by which they interact"³.

Governance, defined as the structure and processes through which coordination in higher education is made, is one of the key characteristics of contemporary systems and thus in particular affected by changes in the complex environment surrounding higher education. In these processes, there are different components interacting; the policy makers, the leadership responsible for the

management, the faculty carrying out teaching and research, and the administration responsible for implementing policy and managerial decisions. As the core funding at the universities provided by the state is decreasing, while market pressures are increasing, the need for governance and management of institutions to ensure an effective and sustainable financial basis becomes of vital importance. New governance and management challenges are a result of both internal and external pressures. Internal pressure, following a rapid growth in the volume of higher education activity and research amount, is greater than ever. External pressure consists of decreasing state funding and a highly competitive environment with demands for rapid response to a broad range of stakeholders.

In many countries a development towards a greater autonomy of institutions in terms of governance and management has been observed, driven by reduced core funding, increasing market pressures and the new, broader role of institutions in the knowledge society. While in the past institutional relationships were directed toward the central government, it is obvious that nowadays multiple stakeholders articulate their interests and demands, which result in a complex decision-making and management process (De Boer 2000, OECD 2007). There is thus a change in the role of the state from “government to governance” and a delegation of responsibilities to other stakeholders due to financial constraints, ideological shift towards “more market” in higher education, implementation of New Public Management and influences from globalisation, internationalisation and Europeanisation that challenge the national boundaries of higher education. These are key drivers behind more effective governance and less government.

These trends, noticed in many European countries, are characteristics of higher education in the Nordic countries as well, though in varied degree. Below, the most recent reforms within governance and management are highlighted by country.

Denmark

In the new millennium, higher education and research policy in Denmark has developed into a top-down process. The objective has been to strengthen Denmark’s competitiveness worldwide. In comparison to European but also other Nordic countries, Denmark has implemented one of the most far-reaching reforms, surpassing that of Finland, which was one of the main inspiration sources for Danish higher education policy.

In 1999, the Danish Ministry of Science, Technology, and Innovation introduced development contracts⁴ as the institutional guidance of relations with the universities. University development contracts became the planning tools for the institutions, and the management and control tools for

the ministry in question. The first-generation university development contracts (2000 - 2004) focused on quality assurance, internationalization, IT-based learning and innovation. The second-generation contracts focused on the strengthening of links with society, national and international cooperation, quality assurance and benchmarking with universities abroad (Ministry of Science, Technology, and Innovation, Denmark 2000).

In 2003, the Danish Parliament approved a new university act that changed the legislation and funding conditions for universities⁵. The aim was to strengthen management and smoothen decision making and implementation of strategic targets by establishing self-governing institutions. Universities gained hence a greater degree of self-governance and institutional autonomy. Board members became appointed (instead of elected) with a majority representing external interests. Another important change was the appointment (rather than election, as previously) of institutional leaders (rectors, deans of faculties, and heads of departments) and the abolition of collegial bodies, which dramatically weakened the power of the faculty. Moreover, the act extended the role of universities, incorporating exchange of knowledge and competencies with society, including the private sector. As stated in the university act, strategic selection of research and education activities was another innovative element⁶.

In 2004, a reorganisation of the research councils was carried out with the aim to restructuring the councils into bodies corresponding to the inter-, multi-, and transdisciplinary nature of research⁷.

The new reforms must be seen in relation to an attempt to formulate an overall strategy for Denmark in the global economy. In 2006, the Government launched a globalisation strategy (chaired by the prime minister) in order to prepare Denmark for the future⁸. The strategy introduced extensive reforms of education and research and substantial changes in the framework conditions for growth and innovation in all areas of society. A large part of the proposals aimed at improving the quality of higher education and research through competition, improved governance and strengthening of the competitive edge of institutions. Benchmarking of institutions and evaluations of research have been introduced⁹. The strategy focuses on the efficiency of public spending on education and research, in particular by allocating more public funds in competition.

According to the strategy, new education programmes should increase enrolment within engineering, science, ICT and health. Institutions engaged in providing medium-cycle higher education were merged in few multi-disciplinary university colleges. At the same time, new profession-oriented and practice-oriented education programmes were developed. Finally, a key

target was set to make Denmark more attractive for highly qualified foreign students and researchers. The main characteristics of the most recent Danish higher education and research policy have thus been coordination, concentration and integration.

These processes were followed in 2008/9 by a comprehensive merging reform of higher education institutions and governmental institutions.

Evaluations of the implementation and impacts of the 2003 university act and 2008/9 mergers are currently carried out, based on a decision of the Danish Parliament and undertaken by an independent panel of international experts appointed by the Minister of Science, Technology and Innovation. The evaluation will provide information on whether the university act has led to better governance of universities, assess the degree of research freedom, the extend of free academic debate as well as employee and student influence, and consider the fulfilling of the purposes of the mergers.

Finland

Finland is the country in the Nordic region that has made the biggest leap the last decade, in socio-economic and technological terms. Finland has made large investments in research and development (the share of R&D is 3.5% of GDP, the second highest in Europe after Sweden) as a response to the economic crisis in the 1990s.

Key issues in Finnish higher education policy are quality, efficiency, equity and internationalization, which are seen as instruments to respond to challenges stemming from globalisation. Higher education is thus perceived as a means to enhance Finnish competitiveness. The Finnish government, in a memo from 2007¹⁰, presented a new policy for higher education with the overall ambition to develop the best innovation system in the world. In this effort and according to the memo, universities are seen as the most important element in public innovation systems. Current priorities comprise raising of the level of education and upgrading of the competencies among the work force, improving the efficiency of the education system, preventing exclusion among young people, and developing adult learning opportunities.

Education policy has been used to promote regional, social, and innovation and technology policies. The overall lines of Finnish education and science policy are in line with the Lisbon Strategy and the Development Plan for Education and Research 2003-2008 explicitly states that "Finland must be an active player in the European higher education and research area, and the opportunities available in the EU for developing the quality of higher education must be used to the

full”¹¹.

Finnish higher education policy emphasizes the increased need to further develop the higher education administration, especially evaluation and performance management in support of objective setting and the monitoring of objective achievement. The evaluation of universities and polytechnics is undertaken by a Higher Education Evaluation Council, attached to the Ministry of Education while the Academy of Finland is responsible for research evaluation.

Finland was the first Nordic country to introduce management by results in mid 1990s, in a binary higher education system comprised by universities and polytechnics. At the moment, the Finnish Universities Act is under revision and a new Act will be implemented in 2010. The aim is to extend the autonomy of universities by making them independent legal entities, as public corporations or as foundations under private law. At the same time, the universities' management and decision making system will be reformed. The composition of the university boards will change in line with the strategic management responsibility. The composition of the boards will include the representation of the university community (professors, other personnel and students). In addition to these, half of the members will be persons external to the university community but appointed by the university collegiate. The board will appoint the Rector of the university.

Norway

The Norwegian Government in 2001 submitted a report to the Parliament on a reform of the quality of higher education¹². The report emphasized the fostering and further developing of the institutions in order to build the knowledge-based society. Universities and colleges were perceived as spearheading this process. They were expected to be in the forefront internationally as regards quality and participation in higher education.

According to the report, new challenges and expectations on the potential of educational institutions called for a critical approach to the content and structure of courses, and of competence policy. A range of structural measures was considered aimed at enhancing the ability and providing incentives to restructure studies, and more effectively transfer knowledge from universities and colleges to society. The report also emphasized the need for increased international institutional cooperation and student mobility.

In 2003 a reform was carried out that impacted on the direction of higher education in Norway. The Quality Reform¹³, inspired by the Bologna Process encompassed the following elements: Changes in governance structure at the institutional level, granting institutions more autonomy

concerning organisation and management issues; Increased institutional autonomy in deciding courses and study programmes; A new funding formula for the institutions based on accomplishment of results and institutional output in teaching and research; A new degree structure according to the Bologna Process, a new grading system and quality assurance system; New forms of student guidance, evaluation and assessment. The reform also involved the establishment of a quality assurance agency (NOKUT) and a centre for internationalisation (SIU). Finally, the reform for the first time put the issue of internationalisation to the forefront of the Norwegian higher education policy agenda (Gornitzka & Stensaker 2004).

The Quality Reform granted higher education institutions greater autonomy in managing and organising their activities. Another innovation was the proposal to continue to elect the Rectors among the faculty but increase the number of external members of the university boards and at the same time strengthen academic management at the levels of basic units and departments by appointing the heads of the institutes.

The reform was evaluated in 2006¹⁴. Some of the key dimensions and trends revealed through the evaluation are summarised below:

- Operational efficiency is on the rise as a result of an increase in the professional and strategic management of higher education institutions.
- Management is increasingly appointed and collegial bodies are replaced by appointed leaders as institutions decide themselves how to select their leaders
- Competition between higher education institutions has increased
- Development and implementation of internal systems of quality assurance have not revealed any substantial qualitative improvements at the institutional level
- No substantial changes have been noticed as regards internationalisation aspects
- The number of new study programmes and courses has increased substantially and universities have had a considerable growth in the number of applicants
- There seems to be positive developments regarding student performance as focus is on studies. However, giving priority to teaching and supervising students may result in less time devoted to research activities.

Recent years, Norwegian policy has focused more and more on globalization and the contribution of higher education and research to innovation and competitiveness.

Sweden

Higher education policy focuses on decentralisation of decision making, equity, serving the local

community, institutional efficiency and assessments of performance. In 2006, a Globalisation Council was established (chaired by the Minister for Higher Education and Research) with the aim to boost Sweden's competitiveness and attractiveness in the globalised world. Sweden allocates a relatively high proportion of its resources to research and development (the proportion of GDP spending on R&D is 3.8 percent, the highest in Europe).

Sweden was one of the first countries to introduce a unified national higher education system already in the 1970s by integrating all post-secondary education to a single system. With the expansion of the number of institutions in the 1990s, the diversity among the institutions increased dramatically, despite the fact that they were managed within a uniform framework. There is still an ongoing conflict between uniformity and diversity in some aspects of recent higher education policy (cf. Kim 2007, Kalpazidou Schmidt 2006, Fägerlind et al 2004).

In 1993, a reform of higher education was carried out with the aim to grant institutions greater autonomy in decision making over courses and admission of students. In accordance with the 1993 act, the responsibility for planning and decisions on content of educational study programmes was transferred to the institutions, while the responsibility for degrees including their scope and goals remained with the Government and the Parliament.

Recently, a new higher education structure came into effect as an adaptation to the Bologna Process with the aim, among others, to increase student mobility (one of four enrolled in Sweden is an international student), introduce three level programmes and a new credit system. Inspired by European and international developments, the Swedish National Agency for Higher Education in 2007 implemented a new quality assurance system. The most important change involves a shift of focus that places greater responsibility for quality assurance on the higher education institutions.

Further changes on higher education are expected. A Resource for Quality Inquiry Committee (2007) reported its conclusions in December 2008 and the Government is preparing a bill to be presented very soon. The report proposes changes on the state control of universities and a re-structuring of higher education institutions. The overall aim of these proposals is to increase the autonomy of institutions.

Each institution of higher education in Sweden is run by a governing board, which is composed by the chair, the vice-chancellor and a maximum of thirteen other members, three members representing the teachers and three representing the students. The university board has a majority of seven external members, appointed by the minister, who also appoints the chairman and the

vice-chancellor.

Part conclusions

From one perspective, it looks like the Nordic systems are converging. There are differences though as regards the autonomy of institutions in terms of governance, organization and management. In Norway, the Quality Reform has been implemented with the goal of improving quality, increasing institutional autonomy, and developing a more result-oriented higher education system. In Sweden, the focus has been on increased decentralization and institutional autonomy, continued quality improvement, interdisciplinarity, and cooperation with other societal actors. In Finland, where the higher education system is competitive and focused on outcome and innovation, a “management by results” principle was early adopted. Denmark has implemented the most radical reforms of the region in terms of governance and management of institutions as well as strategic selection of activities both in education and research. The impact of recent reforms has been increased institutional autonomy with a transfer of power from the faculty to other stakeholders and concentration of power at the top. With the introduction of strategic selection of research and education activities, the faculty lost control over the research agenda. At the same time as institutional autonomy was increased, academic autonomy was decreased as the decision making was concentrated in the hands of the appointed board members and the appointed leaders of institutions at all levels.

2. 2. Changes of higher education funding

Funding for research and higher education has undergone sweeping changes in some European countries. First of all, public research funding is increasingly allocated through competitive schemes. Secondly, funding is to a greater extent being allocated on the basis of performance-based indicators rather than on historical criteria. The main objective of implementing performance based funding is to improve quality, efficiency and accountability. This goal is high on the higher education agenda of the Nordic countries as well.

These changes are attempts of national governments to use financial incentives to more systematically control higher education institutions and improve efficiency and quality by creating direct links between the level of funding and the level of performance (Jongbloed & Vossensteyn 2001; Geuna & Martin 2003). A number of other trends have also been noticed with regards to financing, such as a shift from incremental to formula-based funding, from detailed grants to block grants and from direct (government) to indirect (agencies) financing. Other important issues are the increasing use of competitive funding, contract management, the introduction of budgeting systems, and regular reporting and evaluation (OECD 2007).

In the Nordic countries, there are similarities but also differences between the systems as regards allocation of public funds to higher education. In the following the funding systems are presented and discussed by country.

Denmark

Higher education is mainly publicly funded and divided into funding of education and funding of research. Denmark allocates funding on the basis of negotiations and output-based formulas. The public budgets education activities are exclusively based on output measures e.g. based on the number of credits obtained by students each year. This mechanism is known as the “taximeter” model. Research is funded through basic and external funds. Basic funding, based mainly on historical reasons and some competitive parameters, is distributed to universities as a lump sum. External funding is provided by the private sector and other sources.

According to a recent study (Kalpazidou Schmidt et al 2007), the strengths of the funding system are that the basic funding secures a stable budget and enables long-term strategic planning for the institutions. It also allows structural changes and flexibility in relation to changing socio-economic conditions as well as adaptability to new and emerging research areas. The weakness, on the other side, is that the rationale in the allocation of basic grants in relation to quality, production and achievement of university development contractual objectives is not straightforward. In addition, allocation of resources based on historical reasons makes it difficult for more recently established universities to build strong research environments and improve their competitiveness.

The intention of the Danish government is however to allocate basic grants to the universities on the basis of their ability to achieve stated objectives in development contracts signed between the institutions and the Ministry of Science, Technology and Innovation. Denmark is working on a scheme to introduce research funding based on the number and quality of research publications.

According to the earlier described Globalisation Strategy, the basic funding resources for universities should be allocated following an overall assessment of the actual results and objectives relating to the quality of research, teaching and knowledge dissemination. An independent accreditation body will be set up to evaluate higher education programmes according to international standards. Accreditation should be a precondition for public funding. A number of recommendations in the strategy focus on the university system. Those notably include:

- Basic funding of universities will be based on evaluations of the institutions' ability to reach objectives defined in a development contract. The quality of university research will be evaluated by international independent expert panels and a "quality barometer" for research based on internationally acknowledged indicators will be established.
- Universities are requested to develop concrete goals as regards the use of research and development in society.
- More funding will be allotted to strategic research of importance for the development of society.
- 50 percent of public R&D funding will be competitive by 2010 (as opposed to the current 33 percent).
- Public R&D investments will reach 1 percent of GDP by 2010, so as to achieve the 3 percent objective of the Lisbon strategy³ (2 percent is already provided by industry).

The strategy focuses in particular on strengthening research and development in accordance with the Lisbon Strategy. A reform of the public research system in order to improve the quality and efficiency of research spending is intended. The strategy states that to ensure that public funds are allocated to the best researchers and the best research environments greater competition in funding is necessary. A larger share of the funds should be targeted at large, long-term research projects and at strategic research projects. Close relations between companies and universities should contribute to a more rapid dissemination of public sector research results to the business sector.

The Danish Globalisation Strategy for higher education and research, is in line with the recommendation of the European Commission (2006) on the modernisation of the European universities: "Universities should be funded more for what they do than for what they are, by focusing funding on relevant outputs rather than on inputs, and by adapting funding to the diversity of institutional profiles. Universities should take greater responsibility for their own long-term financial sustainability, particularly for research: this implies pro-active diversification of their research funding portfolios through collaboration with enterprises (including in the form of cross-border consortia), foundations and other private sources. Each country should therefore strike the right balance between core, competitive and outcome-based funding (underpinned by robust quality assurance) for higher education and university-based research. Competitive funding should be based on institutional evaluation systems and on diversified performance indicators with clearly defined targets and indicators supported by international benchmarking for both inputs and economic and societal outputs."

A recent study on the effects of higher education funding systems among stakeholders (Kalpazidou Schmidt et al. 2007) reveals the advantages and disadvantages of increased use of competitive funding. Such funding might have *positive effects*: (i) raise quality when grants are long-term and are given to broad areas; (ii) strengthen collaboration with the aim to achieve additional funding; (iii) offer an alternative funding possibility for some research areas (inter-disciplinary research); and (iv) pay attention to relevance and applicability of results.

The *negative effects*, on the other side, are that competition grants (i) often are narrow in scope; (ii) do not promote originality, innovation and risk-taking, (iii) universities focus on areas where the funding is available rather than where they have high competence; (iv) increasing proportion of competitive funds limits long-term planning; and (v) not all scientific areas have the possibilities to attract such funds (notably the humanities).

The *risks* are that institutions focus on prioritised research areas, which could involve moving of strategic management of activities from higher education institutions to funding agencies both public and private. Faculty may focus on research outputs and production instead of originality and innovation.

The *opportunities*, on the other side, increased competition involves enhanced productivity, probable improvement of quality, attention to societal relevance of research and wider dissemination of results.

Finland

The Ministry of Education introduced already in 1994 the management-by-results system, according to which a proportion of the funding is based on performance assessments¹⁵. Finland combines three-year plan negotiations with formula funding, based on the number of Master and Doctoral degrees awarded. The higher education system consists of universities and polytechnics. The block grant funding formula for polytechnics includes the number of students enrolled and the number of graduates. The grant for universities includes the number of degrees (including post-graduate programmes).

The aim of Finnish higher education policy is to keep core funding of higher education stable at a high level. The recommendations of a high level advisory board, the Science and Technology Policy Council, are increasingly building the basis for basic funding of higher education, with emphasis on quality and societal impacts. In 2010, a new university act will introduce boards similar to the other Nordic countries.

As in the Danish system, focus in the Finnish system of higher education is on “value for money” and societal impact of activities. Improved quality and accountability are the objectives of the two performance based systems. Expectations are that accountability and quality will improve when linking funding to performance becomes a way of linking performance to policy, which can shift resources from less well-performing areas to areas where they can be used to greater effect (Geuna & Martin 2003). It is clear that the Finnish system was the first, already in the 1990s, to link funding to performance (cf. Kuoppala 2005). Another expectation of the reform of the Finnish system is that performance funding will create a competitive environment in higher education, both in terms of students and research outcome, with the effect to increase efficiency and quality.

Norway

A new funding model for higher education was introduced in 2002 in response to concerns about the cost effectiveness of higher education, and with the aim to increase research production, enhance the autonomy of institutions, stimulate student progression and develop new, attractive study programmes. As earlier described, Norway introduced a performance based funding system as part of the comprehensive reform of higher education, the Quality Reform. The model allocates funds for education based on credits and graduates, funds for research based on ranking of publications and basic funding.

The reform, inspired by the Bologna Process has clearly put pressure on the higher education institutions as to performance (cf. Frølich 2006a). It points out that a formula-based funding system increases the possibilities for rational planning for the institutions¹⁶. With this proposal, formal, explicit links are drawn between the funding system and research and higher education policies, as the funding model is seen as a means of enhancing the quality of research and education. Several other changes have been implemented as part of the reform such as a new degree system and new commitments to quality assurance in line with the Bologna Declaration (Frølich 2006b).

Sweden

Higher education is financed through state grants to the individual institutions based on the number of students and their achievements with varying amounts of remuneration for the various educational areas. However, the system is in a state of transition. The Resource for Quality Inquiry Committee proposed a model for the allocation of funding according to which direct appropriations will be distributed based on the academic community's criteria of what is good education and research. The aim is to enhance quality of education by including a resource for a research link in the revenue for full-time equivalent students. The quality related funding will be

awarded based on the result of the evaluations of higher education institutions that is being undertaken every fourth year. This implies that over time, students' choices of higher education institution will impact on the distribution of resources between the institutions.

At the same time quality and activity in Swedish university research is proposed to be rewarded by subjecting half of the funding to competition and distributing it on the basis of quality and activity-based criteria. A model that contains evaluations and indicators (so-called metrics) will be introduced.

Part conclusions

In all Nordic countries, there are trends towards funding based on outputs, performance indicators, contracts and agreements, and competition. However, the trend is not characteristic only of the Nordic countries. An OECD (2007) study of funding systems in 10 countries reveals that the tendency is similar in almost all the countries included in the study.

Despite this development, there is limited empirical evidence on which funding model is the most productive and effective. A recent Expert Group Report¹⁷ from the European Commission reveals that many OECD countries have extended their competitive research funding with the aim of improving the effectiveness and efficiency of scientific research through increased focus on performance and competition. Nonetheless, the report concludes that there appears to be no fundamental superiority of any specific type of funding over another.

Furthermore, there is no empirical evidence on what the right mix or balance is between core funding allocated at institutional level - which allows the university to set its own priorities - versus risk-based competitive funding. While it is obvious that there are benefits to be derived from the move towards competitive funding, university research cannot be fully dependent on such funding. Development of institutions strategic activities regarding their profile and objectives can be restricted by an over-reliance on competitive funding. In order for institutions to maintain a degree of flexibility that enables them to make long-term strategic planning and successfully target competitive research funding, it is important that they retain a noteworthy part of core funding from the state (Kalpazidou Schmidt et al. 2007).

2. 3. Towards mergers, consortia and federations

The EU agenda but also the Bologna Process refer explicitly to the need to increase international competitiveness of European higher education, making competitiveness a driving force for the internationalization of higher education in the globalised world (cf. De Wit 2006; Van der Wende

1997). In the Nordic countries as well as in other European countries, a shift in paradigms - from political to economic - has been noticed, which is a shift from cooperation to competition, driven from the national governments (Van der Wende 2001). Governments have found a justification in the appeal from the Bologna Process to make higher education more competitive (Knight 2002). The debate on the globalization of in particular higher education, also in relation to internationalization, is therefore prolific and important in this context (Altbach 2006; Enders and Fulton 2002; Knight 2004; Scott 2000).

Discussing the European response, in particular the Bologna Process, to the challenges of globalization compared to internationalization, Van Vught et al. (2002, p. 117) observe that "in terms of both practice and perceptions, internationalization is closer to the well-established tradition of international cooperation and mobility and to the core academic values of quality and excellence, whereas globalization refers more to competition, pushing the concept of higher education as a tradable commodity and challenging the concept of higher education as a public good." However, according to de Wit (2006), it would be a simplification to perceive the Bologna Process only as a response to globalization. It is more accurate to see the process as a form of internationalization and Europanisation at a new level; a move from disconnected and specific actions to systematic efforts in order to achieve an integrated internationalization of higher education (cf. Teichler 1999).

Nordic governments move towards intensification of implementation of policies in order to improve the international standing of higher education, promote their role in the innovation system and thus boost the competitiveness of the state (Tirronen et al. 2007). Nordic higher education policies aim at consolidating established institutions by making them stronger, using different types of alliances and concentration of resources and capacities in order to enable them to compete in the international and globalised scene. In this process, there are different types of institutional associations used, from weak forms such as creating consortia, to stronger such as federations, affiliations and mergers¹⁸.

The recently merged higher education system in Denmark is a characteristic example of a top-down implemented merger process. The main aim was to strengthen education and research, sharpen the profile, and improve the competitive edge of Danish universities¹⁹. The mergers of the universities and between universities and government research institutes started in spring 2007 and were concluded almost within a year. University boards were asked to present suggestions on potential merging partners. This started a dynamic and hectic merging process, which resulted in a reduction of the number of universities from 12 to 8, incorporating the large majority of

governmental research institutes into the higher education system. Institutions with different tasks, objectives, activities and cultures were merged without any investigation or study. 22 Centres for Further Education were also merged into 8 Regional University Colleges (cf. Langberg et al 2009).

Finland is moving in the same direction, namely towards the establishment of consortia, federations and mergers. The intention is to improve efficiency, effectiveness and “the competitiveness, status, quality and research capacity of Finnish universities by various forms of structural development” (Tirronen et al. 2007). In this effort, the Helsinki University of Technology, the Helsinki School of Economics and the University of Art and Design have founded the Aalto University. Moreover, the University of Turku and the Turku School of Economics and Business Administration will create a consortium, aiming at full merger in the future. The University of Kuopio and the University of Joensuu will establish a federation, the University of Eastern Finland.

In Norway, the University of Tromsø is merging with Tromsø College.

More recently, the concept of elite institutions, similar to the newly established European Institute of Innovation and Technology²⁰, has been put on the higher education policy agenda of the Nordic countries.

2. 4. A Nordic model for higher education?

One could ask whether there is a Nordic model for higher education. There is no simple answer to this question as it depends on the point of view (national or international) and the specific topic or area in focus. Seen from an international perspective one can identify however a significant degree of common features, largely due to a close cooperation among the Nordic countries. The basis for this cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, comprising the Nordic countries²¹, is the Helsinki Agreement signed in 1962. This agreement includes cooperation on cultural, educational and research issues. The Nordic Ministers of education meet in the framework of the Nordic Council of Ministers three times a year to discuss, among other issues, education and research, which is considered a main priority of Nordic cooperation. Also the contribution to EU policy making is being discussed within this forum.

The main characteristic of the Nordic models is that they are welfare states where higher education has been strongly influenced by the national agenda and national competences. Another key feature is participation rates in higher education, which are high in all Nordic countries. A third feature is that higher education is perceived as a public good and as such it is in principle tuition free with some exceptions. Education has traditionally been government controlled and funded by

the state or other public authorities. A fourth feature is the high level of spending on higher education and research compared to other European countries. A fifth characteristic - and important success factor in the implementation of recent reforms - is the political consensus on goals for education and science policy. These features imply that the impact of governmental policies and reforms are high seen in a comparative perspective.

Other common features gaining ground in all Nordic countries are decentralization efforts and increased institutional autonomy. Increased autonomy goes along with new modes of institutional governance. Stronger institutional governance has been implemented, with enlarged responsibility for leadership and new managerial models. What is more, Sweden and Finland have early taken steps to involving external stakeholders in higher education governance. Denmark and Norway have moved in the same direction. The introduction of external members on university governing boards has increased the number of stakeholders and, as a rule, weakened the authority of professors.

In addition, universities have been given a third responsibility besides education and research - namely that of contributing to regional and national socio-economic development. Universities have been criticised for remaining largely isolated from other sectors such as the industry, with limited knowledge-sharing and mobility. As a result many researchers but also graduates are short of the kind of entrepreneurship and skills that are required by the labour market. Again Sweden and Finland were first to implement policies that helped improving the relationship between higher education and other sectors. The third role - the societal role of higher education and research was early acknowledged by the Swedish and Finnish higher education policy makers, while Denmark followed in 2003 with the implementation of the new university act. Norway has joined this development at a later stage.

Meanwhile and as a rule, the governments have made universities more accountable for education and research outcomes and responsible for identifying more diversified funding sources. Demands on legitimating activities have increased as a consequence, meaning that issues such as strategic planning of research, efficiency and control at institutional level have been given more attention. Concepts such as accountability, evaluation and competitiveness have increasingly dominated the agenda. National agencies have been established to perform systematic evaluations in order to receive better counselling and enhance institutional development. In some cases, evaluations have been used for control and resource allocation (cf. Kalpazidou Schmidt 2006; Kalpazidou Schmidt et al. 2003).

International trends such as the transition of higher education to a mass system (widening access and expanding higher education, often without additional funding), and European trends, such as increased mobility, education and research cooperation across borders have significantly influenced higher education systems throughout the Nordic countries. The market for higher education has been opened up with new institutions (as a result of mergers, federations or consortia building), programmes (offered mainly in English) and competition (for resources, students etc.), as well as with new modes of cooperation (networking, strong participation in the European Framework Programmes for Research and Technological Development etc.).

Again, the implementation of the new structures has varied between the Nordic countries. Differences existed within a range of issues. There have been differences in pace, strength and time in the introduction of reforms. Governments have been setting the aims and formulating the strategies for higher education and research, but the intensity and pace of change has varied.

3. Nordic higher education systems in a European perspective

The two key drivers of the developments on higher education in Europe, the Bologna Process and the Lisbon Strategy have reshaped the landscape. The Bologna Process is a bottom-up initiative towards higher education system convergence in the European Higher Education Area. The Lisbon Strategy, on the other hand, is a top-down initiative aimed at transforming the European Union to the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world. The link between the Bologna Process and the Lisbon Agenda was established in Berlin in 2003, where the close relationship between European education and research was confirmed.

The European Commission (EC), the EU executive body is not a direct player in the Bologna Process but joined it later with a view to strengthen the competitiveness of European higher education in the European Research Area²². The EC is a player in the European policy on reforming the universities (mainly through EU programmes promoting mobility such as Erasmus, Tempus and Erasmus Mundus), but its competencies in the field of higher education policies are in fact limited.

One of the key initiatives of the EC is the proposal on the modernisation agenda for universities, a part of the Lisbon Strategy for Growth and Jobs. In its Communication from 2005 (SEC/2005/518), the European Commission emphasises the role of the universities in achieving the objectives of the re-launched Lisbon Strategy by modernizing universities to strengthen education, research and innovation. In a Communication to the Council and the European Parliament (2006) on the

modernisation of universities, the EC states: "In short, European universities are not currently in a position to achieve their potential in a number of important ways. As a result, they are behind in the increased international competition for talented academics and students, and miss out on fast changing research agendas and on generating the critical mass, excellence and flexibility necessary to succeed. These failures are compounded by a combination of excessive public control coupled with insufficient funding".

The reforms of the European universities are part not only of the Bologna Process and the Lisbon Strategy but also of the wider European agenda to address global challenges. Although the Bologna Process and the Lisbon Strategy were established in different ways (the first as an intergovernmental process, the second as a supranational initiative coming from the EU member states) they seem to converge in one integrated approach in an effort to meet the new challenges (cf. Marginson et al. 2008).

The European Council²³ states that "the challenges posed by globalisation require that the European Higher Education Area and the European Research Area be fully open to the world and that Europe's universities aim to become worldwide competitive players". Furthermore, the Council underlines "the need for consistency in the work towards the European Higher Education Area on the one hand, and the European Research Area on the other". Emphasis is given to "the need to accelerate reform of universities in order not only to stimulate progress across the whole higher education system but also to foster the emergence and strengthening of European higher education institutions which can demonstrate their excellence at international level". In its latest Communication to the European Council, the Commission²⁴ emphasizes the importance of investing in R&D, innovation and education to overcome the current economic crisis.

As a consequence of the above mentioned, comprehensive reforms are carried out in many European countries, driven by criticism that higher education and research policies have been too fragmented, and characterised by national over-regulation, limited autonomy and tendency to uniformity, lack of competition for students, researchers and resources, insufficient funding, low access rates and mobility, and underexploited research results.

A question now is how and to which degree the Bologna Process and the Lisbon Agenda have influenced the Nordic higher education policies. Developments within higher education and research policy in the Nordic countries have no doubt been strongly influenced by the European agenda and efforts to mobilise the universities to make their contribution to the European Higher Education Area and to the European Research Area. Nordic countries may even state that they are

in the forefront in relation to EU research policy making.

The achievements of the Bologna Process among the Nordic countries, although of a non-binding character, are considerable, and particularly as regards the convergence of degree structures and introduction of common frameworks for quality assurance and qualifications. In particular, the harmonisation of the structure of the degree pathways in some Nordic universities such as Norway and Denmark, that have had an initial five to six year programme leading to a candidates degree (Masters level), has been harmonised to a basic three year undergraduate degree plus a two year Masters level degree. Among the EU member states most committed to the Lisbon Strategy are the Nordic countries. Finland and Sweden spend already more than 3 percent of GDP on R&D, which is the target of the Lisbon Strategy, while Denmark is aiming to achieve the target in 2010. Norway participates fully in EU programmes in education, training and research.

It has to be pointed out that there are changes leading to convergence of the Nordic systems that occurred within the framework of the Bologna Process and the Lisbon Agenda but which are not necessarily caused by these processes. The Bologna and Lisbon have rather enabled, sustained and amplified developments already driven by strong forces and particular interests at the national level. Examples of such initiatives are the Finnish reforms implemented after the economic crisis in 1990s or the Danish reforms in the beginning of the century by the newly elected liberal-conservative government with the support of the Danish industry.

These examples show that policy makers and other stakeholders often support European and international policies and actions when they are consistent with national preferences and interests. International, European and regional perceptions have high legitimating weight and are rarely questioned when used to support national preferences. In this case both Bologna and Lisbon have provided support to developments already on the way. The reform process of the Danish higher education and research system was initiated as a response to pressures from national stakeholders and was legitimated through the Lisbon Agenda and Bologna Process. Similar processes were early initiated in Finland and Sweden as a response to economic crisis and in order to address internationalization and globalization challenges.

4. Conclusions

Organisation and governance of higher education institutions has changed in almost all the Nordic countries. A new distribution of power and responsibility has been set up. Although the trend is the same, namely stronger institutional governance and management by result, the pace of

the changes and the very intensity of the implementation differ between the countries. The common trend and reform patterns described in this article are not only characteristics of the Nordic countries but are part of the reform agenda for higher education in many EU member states (cf. Maaseen 2008).

The key objectives of reforms have been (i) enhancing institutional governance and management; (ii) increasing the institutional autonomy by decreasing the direct state control and government intervention and focusing on the strategic orientation of the systems of higher education; (iii) diversifying the funding basis of higher education institutions and systematically increasing the competitive funding (iv) strengthening the quality and attractiveness of higher education and developing appropriate quality assessment mechanisms.

Higher education systems in Denmark, Finland, Norway and Sweden are increasingly governed by results. The tendency clearly points to higher degree of institutional autonomy and self-regulation. As a consequence, the traditional notions of collegiality and consensus-based decision making has come under pressure, which has given way to a more professional leadership (managerialism), institutional governance and management with clear responsibilities and top-down steering.

Although the Nordic, like several other countries, consider higher education as an area of national competence (rather than a matter of supranational EU competence), they are aware of the need to adjust policies in order to strengthen institutions and secure continued competitiveness in the global economy. Nordic countries therefore actively take part in the decision making at European level and incorporate European recommendations, guidelines and discourses in order to address globalization. The countries traditionally show a great commitment to implementing EU decisions, legislations and agreements at national level, not only such as the binding Lisbon Strategy but also the non-binding Bologna Process recommendations. While the countries in many ways differ from each other, their higher education systems are obviously becoming less national and more European (cf. Fägerlind et al. 2004).

One of the strengths of the European agenda can prove to be the concern of governments, in times of economic recession, not to be left out of socio-economic developments in a globalized world. It could be argued that governments implement European higher education policies not only because they are committed to European goals but because these are considered by the governments as effective ways to respond to the challenges stemming from the pace of globalization (cf. Litjens 2005).

All Nordic countries have been affected by the processes of Europeanisation. The commitment and willingness to cooperate and implement European recommendations and policies however, does not mean that the aim is to achieve a complete homogenization of the higher education systems. The pace, the timing and the intensity of reforms have been decided in accordance to national needs and demands. This factor is one of the explanations for the observed differences in the systems, despite the well-established European and Nordic cooperation.

The importance of higher education and research to the state and society through its contribution to the economy put pressures on the institutions: The new modes of operation - with the market forces playing a key role, the increasing expectations on accountability (both in terms of efficient use of public funds and quality of outcomes), and the introduction of performance-based funding and evaluation procedures have become key elements in the rapidly changing higher education landscape. The institutions need to find a balance between their traditional role as providers of research and education, the market imposed pressures, and their societal role.

Changes in the environment of higher education institutions have affected the relationship between the institutions, the government and society at large. Those are in-depth changes and have had some major, even dramatic, effects on institutions, their activities and staff. With increased significance of higher education and research for the state, a decrease in the value of the faculty and a "proletarianisation" of the academic profession has likewise been noticed (Halsey 1992). Professors have partly lost the trust, which is characteristic of their profession and have to gain it again. Use of competition mechanisms have forced institutions and staff to engage "in competitive behaviour similar to the one prevailing in the marketplace for grants, contracts, and student selection and funding" (Torres et al. 2002). Professors have lost the agenda for research to appointed leaders and a growing number of other stakeholders.

It should be acknowledged that academic freedom has always been challenged for various reasons. The policies of strengthening accountability and competitiveness have somewhat weakened however the authority of academia and undermined the traditional elite. In this environment, trust in the self-steering capacities of professors to manage research and education has diminished trust in the era of competitiveness and accountability has to be earned, over and over again (cf. de Boer 2002, Enders 2006, Trow 1996).

On the other hand, the autonomy of institutions is growing. Higher education governance continues, and will continue to be influenced and controlled by the state, as it evidently does not appear to relieve its control over institutions (the basic funding still comes from the national

budgets), but transforms the way it executes its influence. There is hence a tension between increased autonomy and the determination of the national state to maintain control. Governments are not interested in withdrawing from their responsibility on higher education but try instead other means to control and steer the institutions. As the decentralisation reforms intensify, central government control is not longer implemented through normative legislation but through governance i.e. by appointed external representatives of university boards, funding mechanisms and evaluation systems.

Most universities in Europe are subject to influences similar to those that characterise Nordic higher education systems. It is therefore significant to continue to explore the drivers of higher education reforms, discuss the policies and instruments that are used and identify the intended as well as unintended effects that reform efforts may result in.

Notes

- 1 The Bologna Process was initiated in 1999, when twenty-nine European ministers in charge of higher education met in Bologna to lay the basis for establishing a European Higher Education Area by 2010 and promoting the European system of higher education worldwide. 10 years later, the total number of signatory countries in the Bologna Process is forty-five. In the Bologna Declaration, the ministers affirmed their intention to: (a) adopt comparable degrees; (b) implement a system with two main cycles (undergraduate/graduate); (c) establish a common system of credits, encourage mobility, and promote European cooperation in quality assurance; (f) promote European dimensions in higher education.
- 2 At the Lisbon and Barcelona European Councils in the beginning of the new century, the European Union committed its member states to become the most competitive and dynamic knowledge-based society and economy in the world by 2010, and to increase investment in research on average to 3 percent of GDP. The European Council, in March 2005 based on an evaluation of the progress made, re-launched the Lisbon Strategy and refocused priorities on growth and employment, placing the main emphasis on knowledge, innovation, and optimization of human capital.
- 3 Eurydice 2008:12
- 4 A university development contract is a letter of intent stating strategic areas in which the university intends to focus on.
- 5 Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark 2003.
- 6 In accordance with a decision of the Danish Parliament, there is at the moment an ongoing evaluation of the university act, which is expected to be finalised at the end of 2009.
- 7 The new research council structure is currently also under evaluation.
- 8 Danish Prime Minister's Office 2006
- 9 Evaluation of education is performed by the Evaluation Institute, which is an independent institution established in 1999 by an act of Parliament, formed under the auspices of the Ministry of Education.
- 10 Ministry of Education, Finland 2007
- 11 Ministry of Education, Finland 2004
- 12 Norwegian Government 2001

- 13 Ministry of Education and Research, Norway 2005
- 14 Michelsen et al 2006. See also Frølich et al. 2010.
- 15 Ministry of Education 2001
- 16 Ministry of Education and Research 2000
- 17 European Commission, Expert Group Report 2008
- 18 For a discussion of the different types see Harman 1986, Lang 2002
- 19 Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark 2006
- 20 The European Institute of Innovation and Technology was established with the aim to integrate the three sides of the "knowledge triangle" (higher education, research, business-innovation).
- 21 Iceland has a very small higher education system and is not discussed in this article
- 22 In 2000, the European Union decided to create the European Research Area (ERA), a unified area all across Europe, which should (i) Enable researchers to move and interact, benefit from world-class infrastructures and work with networks of research institutions; (ii) Share and use knowledge effectively for social, business and policy purposes; (iii) Optimise and open European, national and regional research programmes in order to support the best research throughout Europe and coordinate these programmes to address major challenges; (iv) Develop strong links with partners around the world so that Europe benefits from the worldwide progress of knowledge, contributes to global development and takes a leading role in international initiatives to solve global issues.
- 23 European Council, 23 November 2007, proceedings.
- 24 A European Economic Recovery plan, Lisbon strategy for growth and jobs 2009

References

- Aarveaara, T. & Maruyama, F. (eds)(2008): *University Reform in Finland and Japan*. Higher Education Finance and Management Series. Tampere University Press. Tampere, Finland.
- Altbach, P.G (2006): Globalization and the University: Realities in an Unequal World. In J.F. Forest and F.G. Altbach, ed., *International Handbook of Higher Education*, vol. 18, pp. 121–39.
- Danish Prime Minister's Office [Statsministeriet] (2006). *Progress, Innovation and Cohesion Strategy for Denmark in the Global Economy – Summary*. Copenhagen, 2006.
- De Boer, H. (2000): "Institutional Governance: Consequences of Changed Relationships between Government and University." Paper presented at the OECD-IMHE Seminar, Tokyo, 2000.
- De Boer (2002). Trust, the Essence of Governance? In A. Amaral; G.A. Johns, and B. Karseth, ed., *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrech: Kluwer.
- De Boer, H. and File, J. (2009): Higher Education Governance Reforms Across Europe. Center for Higher Education Policy Studies. University of Twente and European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU).
- De Wit, H. (2006): European Integration in Higher Education: The Bologna Process. Toward a European Higher Education Area. In Forest and Altbach, ed., *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer Verlag, vol. 18, pp. 461–482.
- Enders, J. (2006). The Academic Profession. In Forest J. F. & F. G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, vol. 18. Dordrecht, the Netherlands.
- Enders, J. & Fulton, O. (eds) (2002): *Higher Education in a Globalised World, International Trends and Mutual observations*. Dordrecht: Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Eurydice (2008): Higher Education Governance in Europe. Policies, Structures, Funding and Academic Staff.

- Brussels: <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice>. Last accessed 21 May 2009.
- European Commission (2009): Communication to the European Council: A European Economic Recovery Plan, Lisbon strategy for Growth and Jobs, 2009.
- European Commission (2008): Report from the Commission to the Council on the Council Resolution of 23 November 2007 on Modernising Universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy, [SEC (2008 2719), COM (2008) 680 final, Brussels, 30.10.2008.
- European Commission, Expert Group Report (2008): Diversified Funding streams for University-based research: Impact of external project-based research funding on financial management in Universities. DG RTD.
- European Commission (Proceedings) 2007: Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy – adoption of Council Resolution. 15007/07 RECH 358 EDUC 212 COMPET 378. Brussels, 6 December 2007.
- European Commission Communication (2006): Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation. European Commission. COM (2006) 208 final, Brussels, 10.5.2006.
- European Commission (2006): Communication of the European Commission to the European Council. The European Institute of Technology: Further Steps towards its Creation, COM(2006)276 final.
- European Commission (2005): Communication from the Commission. Mobilising the Brainpower of Europe: Enabling Universities to Make their Full Contribution to the Lisbon Strategy, COM(2005)152 final.
- European Research Advisory Board (EURAB 07.007): Research Management in the European Research Area: Education, Communication and Exploitation, May 2007.
- European Research Advisory Board (2006), *International Research Cooperation*, Final Report EURAB.
- Frølich, N. (2006a): Funding systems and their effects on higher education systems. National study, Norway. In *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems*, eds. Strehl, F.; Reisinger, S. & Kalatschan, M. IMHE OECD report.
- Frølich, N. (2006b): Offentlig politikk for høyere utdanning: Endringer i finansiering – endringer i faglige prioriteringer? In *Kvalitetsreformen møter virkeligheten. Delrapport 1*, ed. Per Olaf Aamodt. Oslo: NIFU STEP/The Rokkan Centre, University of Bergen.
- Frølich, N.; Kalpazidou Schmidt, E. & Rosa M. J. (2010): Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia. A comparative perspective. Forthcoming in *International Journal of Education Management*.
- Fägerlind, I. & Strömqvist, G. (Eds.) (2004): Reforming higher education in the Nordic countries – studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris. <http://www.unesco.org/iiep> (last accessed 25 March 2009).
- Geuna, A. & Martin, B. R.. (2003). University research evaluation and funding: An international comparison. *Minerva* XLI, 277-304.
- Gornitzka, Å. & Stensaker, B. (2004): Norway. In *On Cooperation and Competition: National and European Policies for the Internationalisation of Higher Education*, eds. Jeroen Huisman J. & Van der Wende, M., Bonn, Germany: Lemmens.
- Halsey, A. H. (1992): *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. (1986): Restructuring Higher Education Systems through Institutional Mergers: the Australian Experience 1981-83, *Higher Education*, 15, pp 576-586.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. V. (2001). Keeping up performances: an international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23,

127-145.

- Kalpazidou Schmidt, E. (2008): Higher Education Culture and Changing Framework Conditions. *International Journal of Knowledge, Culture & Change Management*, vol 8. ISSN:1447-9524.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2007): The case of Denmark (chapter 5). In Mora J.-G., Vila L., Psacharopoulos G., Kalpazidou Schmidt E., Vossensteyn H. & Villarreal E., *Rates of return and funding models in Europe, Final report prepared for the European Commission, Directorate-General Education and Culture, January 2007*.
- Kalpazidou Schmidt (2006) "Higher Education in Scandinavia." In Forest and Altbach, ed., *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht: Springer Verlag 2006, vol. 18, pp. 517-37.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2006a): Management of Knowledge and Organizational Changes in Higher Education: The New Danish University Act. *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, 2006b, vol. 5, pp. 147-56.
- Kalpazidou Schmidt (2004): *Higher Education and Research in the Nordic Countries – A Comparison of the Nordic Systems*. Report no. 3, The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, 2004.
- Kalpazidou Schmidt, E. (1996): *Research Environments in a Nordic Perspective. A Comparative study in Ecology and Scientific Productivity*. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education 67. Uppsala.
- Kalpazidou Schmidt, E., Graversen, E.K. and Langberg, K. (2003): Innovation and dynamics in public research environments in Denmark: a research policy perspective, *Science and Public Policy*, vol. 30, no 2, pp 107-16.
- Kalpazidou Schmidt, E.; Langberg, K.; and Aagaard, K. (2007): Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study Denmark. In *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. International Report, OECD-IMHE Study, 2007.
- Kalpazidou Schmidt, E. & Langberg, K. (2007-8): Academic autonomy in a rapidly changing higher education framework - Academia on the Procrustean bed? *European Education: Issues and Studies*, vol. 39 no. 4.
- Kim, L. 2002. *Lika olika. En jämförande studie av högre utbildning och forskning i de nordiska länderna*. Stockholm: Högskoleverket.
- Kirsebom, B. (2008): Main features of an international strategy on Swedish research policy, The Ministry of Education and Research, XBS Grafisk Service, no: U08.005
- Knight, J. (2004): Internationalization remodelled: Definitions, rationales and approaches. *Journal for Studies in International Education* 8 (1), pp 5-31.
- Knight, J. (2002): Trade talk: An Analysis of the impact of trade liberalisation and the General Agreement on Trade in Services on higher education. *Journal of Studies in International Education* 6 (3), pp 209-299.
- Kuoppala, K. (2005): Management by Results at Finnish Universities. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 1469-9508, Volume 27, Issue 3, pp 345 - 355.
- Lang, D. W. (2002): There are Mergers and there are Mergers: the Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44 (1), pp 153-183.
- Langberg, K. & Kalpazidou Schmidt, E. (forthcoming): Local Diversity and Identity versus Global Interactions - Changes in the Danish Higher Education system. Accepted for publication in *European Education*.
- Litjens, J. (2005): The Europeanisation of Higher Education in the Netherlands, *European Educational Research Journal*, Volume 4, Number 3.
- Maaseen, P. (2008): The Modernisation of European Higher Education - National policy dynamics. In Amaral A. et al. (eds). *From Governance to Identity*, pp 95-112. Springer Science and Business Media B.V.
- Marginson, S. & van der Welde, M. (2007): Globalisation and Higher Education, OECD, Directorate for Education, Education Working Paper No. 8, EDU/WKP(2007)3.
- Michelsen, S. and Aamodt, P. O. (2006): Evaluering av Kvalitetsreformen, Sluttrapport, Norges forskningsråd,

- Oslo, Norway.
- Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark (2006): *Research to be Strengthened with Fewer Danish Universities*. Press release, 4 October 2006.
- Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark (2003): Act on Universities of May 28, 2003 (Translation) Explanatory notes. Copenhagen.
- Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark (2000). *University Performance Contracts – The Danish Model*.
- Ministry of Education, Finland (2007). Reformerings av universitetens ekonomiska och administrativa ställning och inrättande av innovationsuniversitetet. Regeringens Aftonskola 21. 2007. Helsinki, Ministry of Education.
- Ministry of Education, Finland (2004): The Development Plan for Education and Research 2003-2008, Ministry of Education 2004:8, www.minedu.fi/minedu/publications/index.html, last accessed 18 March 2009.
- Ministry of Education, Finland (2001): Management by Results in Higher Education. Helsinki.
- Ministry of Education and Research, Norway (2005): The Quality Reform (Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15 Kunnskapsdepartementet).
- Ministry of Education and Research, Norway (2000) Official Norwegian Report 2000: 14, *Frihet med ansvar (Mjøs-utvalgets innstilling)*. Oslo.
- Norwegian Government 2001: Do your duty - Demand your rights, Report No. 27 to the Storting 2000-2001.
- OECD (2004): *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Report of the OECD/IMHE-HEFCE Project on Financial Management and Governance of Higher Education Institutions.
- OECD (2007): Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. International Report. OECD-IMHE Study.
- Resource for Quality Inquiry Committee, Sweden (2007): Resurser för Kvalitet - SOU 2007:81.
- Scott, P. (2000): Globalisation and higher education: Challenges for the 21st century. *Journal of Studies in International Education* 4(1), pp1-10.
- Sporn, B. (2006). Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. In Forest and Altbach (eds), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer Verlag 2006, vol. 18, pp. 141-57.
- Teichler, U. (1999): Internationalization as a challenge of higher education in Europe. *Tertiary Education and Management* 5, pp 5-23.
- Tirronen, J.; Nokkala, T. & Hölttä, S. (2007): Consortium, federation and merger - strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities. Paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August - 1 September, Dublin.
- Torres, C. A. & Schugurensky, D. (2002): The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education* 43, pp 429-455.
- Trow, M. (1996). On the accountability of higher education in the United States. In Maassen, P. M. & F. A. van Vught (eds.), *Inside academia: New challenges for the academic profession*. Utrecht, the Netherlands: De Tijdstroom.
- Van Vught, F.; Van der Wende, M.C.; and Westerheijden, D.F. (2002). "Globalisation and Internationalisation: Policy Agendas Compared." In J. Enders and O. Fulton, ed., *Higher Education in a Globalising World*, pp. 103-21. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Van der Wende, M. C. (1997): Missing Links., in T. Kälvermark & M. van der Wende (eds.), *National Policies for Internationalisation of Higher Education in Europe*, National Agency for Higher Education, Stockholm.
- Van der Wende, M. C. (2001): The International Dimension in National Higher Education Policies: What has

Changed in Europe in the Last Five Years?, *European Journal of Education*, Vol. 36(4), pp. 431-441.

私立大学と私立高等学校の系列化推進のための 政策検討

——仲介システムの提言——

岩 崎 保 道

目 次

はじめに

1. 私立大学及び私立高等学校を取巻く厳しい経営環境と所轄庁等の対応策
2. ケース・スタディー—私学系列化の実態と形態—
3. 政策提言「私学系列化推進のための仲介システム」

小 括

私立大学と私立高等学校の系列化推進のための 政策検討

—仲介システムの提言—

岩 崎 保 道*

Policy examination for promoting the grouping of private universities and high schools
— Proposal of a mediation system—

Yasumichi Iwasaki

はじめに

本稿は、私立大学と私立高等学校の系列化の実態を分析すると共に、私学経営の改善を主な目的とした系列化を推進する方策を考察するものである。

ここ数年来、私学系列化が顕著である。この動向は、学校関係者にとって注視すべき出来事である。いわゆるブランド校の系列化に属した私立高等学校の生徒募集は、受験生にとって、インパクトを与える。ブランド校が別法人の私立高等学校を系列校として迎え入れることにより、より安定した学生獲得が図れ、さらに、一貫した建学の精神に基づいた教育を実現できる。一方、私学系列化は、系列校を持たない私立大学にとって、学生募集力の側面において、ブランド校との間に格差を生じさせる脅威を抱かせることがある。

つまり、私学系列化は、学生・生徒の募集動向に大きな影響を及ぼす可能性を持つ。

そのような状況下において、大学業界は、学校間連携や系列化の事例が相次いでいる。

特に、大学間連携が盛んである。金子は、これらを「協力型」…大学同士が学生の履修した単位互換の協定などを結ぶタイプ、「コンソーシアム型」…複数の大学が何らかの枠組みで単位互換などの教育面での教育、あるいは、さらに多様な協力を行うタイプ、「統合志向型」の三タイプに分類した（金子，2003，pp.5－6）。

大学間連携では、互いにないものを充足する「相互補完型」の事例が顕著である。近年の事例では、早稲田大学と東京女子医科大学、関西大学と関西医科大学及び大阪薬科大学などが挙げられる。清成は、これらを「積極的大学間連携」と捉え、一方、「最近、破綻回避のための消極的な大学間連

* 同志社大学大学院生

携の必要性が議論の対象になっている」と述べた（清成，2008，p. 7）。

一方、学校種別の垣根を越えた学校間の連携としては、高大連携が挙げられる。高大連携とは、狭義には、「大学における学修を高校の単位として認定する制度」を指し、広義には、「高校と大学の連携のもとに行なわれる教育活動」を意味する（文部科学省a，2008）。

このように、複数の学校が連携や系列化する事例が様々な形態で実施されている。ただし、学校間の連携や系列化は、手法だけでなく、それぞれの目的や趣旨が異なる。大学間連携だけみても、教育面又は経営面に関わる志向性を持つ。高大連携は、教育面を中心とした連携活動が中心となる。本稿は、私立大学と私立高等学校の系列化に焦点を当てたものだが、私学経営の改善策を主な趣旨とするものである。

冒頭で挙げた目的達成のため、以下の展開により検討を行う。

第一に、私立大学及び私立高等学校を取巻く厳しい経営環境及び所轄庁による対処策を紹介する（本稿の1.）。日本私立学校振興・共済事業団の調査報告（2008年）によると、私立大学における志願者数の格差が顕在化している。特に、都市圏に立地する大学への志願者が集中し、地方に立地する大学は減少傾向にある点が特徴である。一方、私立高等学校の場合、入学定員充足率を地域別にみると、60%を割る地域が複数の県で発生している。

第二に、近年、発生した私立大学と私立高等学校における系列化のケース・スタディを行う（本稿の2.）。その内容は、合併三件、設置者変更一件、提携・協定等四件の事例を紹介する。

以上を踏まえ、私学系列化の形態を分類し、さらに、課題点を提示する。課題点とは、「公的に私立大学と私立高等学校を結び付る方策がない」ことである。そのため、系列化のインセンティブが潜在的にあったとしても、その実現は容易ではない。

特に、大学と高等学校が地理的に離れている場合は、情報の伝達手段が問題になる。

第三に、本稿の研究成果として、「私学系列化推進のための仲介システム」を提言する（本稿の3.）。

同提言は、私立大学と私立高等学校をマッチングさせる役割を果たすものである。その特徴は、「中央」と「地方」に分類し、並行した機能を持たせることにある。分類する意図は、前者は、学校間が地理的に離れていても、必要な情報を容易に収集できるようにするためであり、後者は、各地域ごとに学校が交渉を行うことを想定したためである。

ところで、私学系列化を「積極型」（経営基盤を強化することを主な目的とするもの）と「消極（救済）型」（経営危機法人を救済することを目的とするもの）に分類するならば、当該提言は、前者の型を助長する結果になることが予想される。ただし、後者を趣旨とするならば、高等学校にとって、大学がどの程度の魅力を持つ学校であるのかが問題となる。

そのため、系列化を考える私立大学は、私立高等学校や志願者に対し、教育改革などを通じ、「学園の教育理念や教育サービスに魅力を感じてもらえる学校」である必要がある。

筆者は、私立学校（大阪市）に身を置く立場にある。

ここ近年、関西における私学系列化の事例が顕著であるが、関西の私学業界にとって、この現象は、大きな関心を持って受けとめられている。今後、「系列化に入る私立学校」がどのような結果をもたらすのか、また、その「近隣の学校」がどのような影響を受けるのか、注目すべきである。一

方、私学の特色を活かし、学園の歴史と伝統を守りつつ、教育改革又は経営改善策を図り、自立して事業運営を展開することも運営方策の一つである。

そのため、私学系列化の現象は、学校法人が私学経営の在り方を再考させられる出来事と捉えることができよう。以上より、本稿の検討結果は、系列化を考える私立学校だけでなく、私学業界において参考になる分野の研究であると考ええる。

1. 私立大学及び私立高等学校を取巻く厳しい経営環境と所轄庁等の対応策

1.1 私立大学の厳しい経営環境と所轄庁等の対応策

1.1.1 私立大学の経営環境

近年、教育・研究の充実や地域貢献への期待など、大学の社会的機能に対する期待が高まった。また、少子化、国立大学の法人化（2004年）、認証評価制度の導入（2004年）など、大学を取巻く経営環境は、目まぐるしく変化している。

2008年度における大学（学部）への進学率は、49.1%であり、1998年度より12.7ポイント上昇した（文部科学省b, 2008, p.104）。2008年度の大学の設置者における私立の割合は、77.0%であり、1998年度より3.5ポイント上昇した（文部科学省b, 2008, p.2）。高等教育業界において、私立大学は大きな役割を担っている。そのような状況下において、私立大学の市場は、次のように拡大傾向にある（文部科学省b, 2008, p.2）。私立大学は、1998年度は444校であったが、2008年度は589校まで増加した（32.7%増）。学生数は、1998年度は195万5千人であったが、2008年度は207万9千人まで増加した（6.3%増）。

私立大学の経営環境について、日本私立学校振興・共済事業団は、以下のように述べている（日本私立学校振興・共済事業団a, 2008, pp.2-9）。

私立大学の2008年度の入学定員は、前年度より0.8%増の448,580名に対し、入学者は前年度より1.4%減の477,918名となった。また、2008年度の合格率は、前年度より1.14ポイント減の35.92%、入学定員充足率は前年度より2.42ポイント減の106.54%であった。

地域別にみると、入学定員充足率が100%を超過しているのは、東北、南関東、東京、東海、大阪、近畿であった。一方、90%を割っている地域は、中国、四国であった。この結果より、志願者が大都市の大規模校に集中していることが分かる。

なお、入学定員充足率が100%を割る私立大学の割合は、1998年度では8.0%（35校）であったが、2008年度は47.1%（266校）まで増加した（39.1ポイント増）。

以上より、供給（教育サービス）の拡大と需要（入学者）の乖離が進行していることがわかる。従って、供給側は新しい市場を開拓しない限り、淘汰現象は必然的に発生する。

それでは、今後の私立大学の動向は、どう予測できるだろうか。

中央政府による高等教育政策の規制緩和は、今後も継続されることが濃厚である。さらに、18歳人口や社会人及び留学生などの市場開拓の拡大が不透明であるため、学生獲得競争はさらに激化するとみられる。従って、私立大学は、積極的な事業展開や教育サービスの質的向上に努め、事業価

値や評価を高めることに邁進する政策方針が要求される。

1.1.2 所轄庁等の対応策

私立大学の設置廃止等の認可は、文部科学大臣が行う（学校教育法第4条1）。私立大学は、学校法人によって設置される教育機関であり、文部科学省が所轄庁となる。

私立大学に対する所轄庁の対応は、自己責任を前提とした自由競争型の観点に立つものである。特に、私立大学の危機回避策や破綻処理策に焦点を当てたものが多い。その中で、日本私立学校振興・共済事業団は、「経営革新に向けた戦略の1つとして、学校法人間の合併、設置者変更、分離等を行う事例も見られる。近年では相乗効果を期待した教育研究分野の総合化による水平的統合や、大学のみを設置している法人が高等学校や中学校等を有する法人を吸収合併し、一貫教育を目的として附属校とする等の垂直的統合を目指す事例も現れている」と述べている（日本私立学校振興・共済事業団，2007，p.6）。

また、文部科学省は、『経営困難な学校法人への対応方針について』の中で、「私学事業団において、支援者を求める学校法人とこれに応じることのできる可能性のある者とのマッチング（紹介等）や、学校法人の合併等の支援を積極的に行うこととする」と述べており、合併等を学校法人を救済する手法のひとつとして捉えている（文部科学省，2005，p.9）。

日本私立学校振興・共済事業団は、「M&Aは再生を図るうえで最も優れた方法であるが、事業の拡大の手段としても活用されている」とし、「効果を発揮するためには、意図と合併後の戦略を十分に検討、明確化する必要がある」としている（日本私立学校振興・共済事業団，2006，pp.37-38）。

日本私立大学連盟経営委員会は、「学校法人の設置者変更や合併は今後不可避であろうが、（中略）より魅力ある学校法人への展開、及び学校法人の財政基盤強化を目指す形で行われるべきであろう」と述べている。また、同委員会は、危機対処法の手段として合併を挙げており、「同一法人又は関連法人による合併、強い活力ある他の学校法人系列への参入による生残りや、いわゆる吸収合併などによる危機回避が考えられる」としている（日本私立大学連盟経営委員会，2002，pp.19-24）。

同問題に対する機関の観点や見解は異なるが、合併等が経営困難に陥った学校法人の支援策に有益であるとの考えが内包されている。つまり、第三者機関による経営統合が教育事業の継続を実現させる手法であることを示している。

以上の対応方針は、私立大学の危機回避策の手法であり、「消極（救済）型の吸収・合併策」といえる。一方、ブランドを持つ私立大学を主体とする吸収・合併は、教育・研究又は経営基盤強化のための「積極型」とであるといえる。手法は同じであっても、趣旨は大きく異なる。

1.2 私立高等学校の厳しい経営環境と所轄庁等の対応策

1.2.1 私立高等学校の経営環境

戦後の新制高等学校は、第二次ベビーブーム世代の高校卒業後に起きた一時的生徒減少期を除けば、進学率の上昇に伴い、一貫して増加した。しかし、1989年度に高等学校の生徒数は、ピークの564万人であったが、その後、急減期に入った。このような状況を受け、公立高等学校の統廃合は、

都道府県にとって最大の課題になっている。

一方、私立高等学校の市場は、以下のように縮小傾向にある（文部科学省b, 2008, p. 88）。

私立高等学校は、1998年度は1,316校であったが、2008年度は1,321校に増加している（0.4%増）。私立高等学校の生徒数は、1998年度は127万2千人であったが、2008年度は100万4千人に減少している（21.1%減）。

私立高等学校の経営環境について、日本私立学校振興・共済事業団は、以下のように述べている（日本私立学校振興・共済事業団b, 2008, pp. 5-57）。

私立高等学校の2007年度の入学定員は、前年度より1.3%減の421,615名に対し、入学者は前年度より0.6%減の333,589名となった。また、2007年度の合格率は、前年度より0.41ポイント減の89.74%、入学定員充足率は前年度より0.57ポイント増の79.12%である。入学定員充足率を地域別にみると、90%を超える地域は、群馬県、埼玉県、長崎県であった。一方、60%を割る地域は、秋田県、岐阜県、徳島県・香川県、愛媛県、高知県、沖縄県であった。地域格差が生じているが、大都市圏に集中していない。

ただし、15歳人口の趨勢をみると、大都市圏では2007年以降、約10年間は大きな変動はないが、地方では、減少傾向にある。

入学定員充足率が100%を割る私立高等学校の割合は、1997年度では64.1%（824校）であったが、2007年度は74.9%（945校）まで増加した（10.8ポイント増）。

私立高等学校に求められることは、特色ある教育の推進と魅力ある学校づくりや各学校が、社会経済状況の変化や生徒のニーズに合わせて学校を変革し、他校にない特色・魅力を築く姿勢である。例えば、全人教育や国際教育、多彩な専門コースの創設など、教育の特色を全面に出したカリキュラムを実践する学校像が考えられる。また、教育の価値観やニーズが多様化する中、顧客満足の教育サービスを提供する学校作りを目指す例もある。

大学では、全入時代を迎えようとしているが、高校業界では、既に生き残りのための「競争時代」に突入している。このような状況にもかかわらず、私立高等学校は微増している。

1.2.2 所轄庁等の対応策

私立高等学校の認可は、都道府県知事となる（学校教育法第4条3）。

都道府県が私立高等学校の経営改善のため、特別な支援を行う例はあるのか。筆者の知る限り、この分野における公的な調査報告はない。そのため、筆者が都道府県に対して実施した調査結果を報告する。

調査主体は、筆者である。調査は、2007年の10月～12月にかけて実施した。調査対象は、47都道府県の私学担当課に依頼した。その結果、27団体から回答を得た（回答率57.4%）。

調査結果は、以下の通りである。（カッコ内は、各回答の百分率）

表1 質問1 私立高校の経営に関し、指導・助言は行っているか。都道府県（％）

はい	いいえ	検討中	答えられない
13 (48.1)	11 (40.7)	3 (11.1)	0 (0.0)

「はい」が最も多く、48.1%であった。「いいえ」は、それに次ぐ40.7%であった。この結果より、私立高校の経営に関し、指導・助言は行う割合は、約半数であることがわかった。

表2 質問2 所轄内において私立高校が経営破綻した際の対応策はあるか。都道府県（％）

はい	いいえ	検討中	私立大学の対応策を参考にする	答えられない
0 (0.0)	13 (48.1)	3 (11.1)	10 (37.1)	0 (0.0)

表2は、自治体独自で私立高等学校の経営破綻策を講じているかを把握するために行った。「いいえ」が最も多く、48.1%であった。「私立大学の対応策を参考にする」は、37.1%であり、調査時点において、私立高等学校の破綻処理策がないことを示している。

日本私立学校振興・共済事業団は、「都道府県に期待される役割」として、「高校学校は少子化の影響を早期に受け、自己努力による改善が難しい。学校法人の経営困難を克服し経営破綻を回避するために、都道府県においても適切な指導助言と必要な対応策を準備しておくことが望ましい」とし、「都道府県が私立学校に対して有する設置認可・行政指導・補助金交付等の権限を有効に活用して、それぞれの地域の諸学校に応じた有効な支援策を実施することが期待される」と述べている（日本私立学校振興・共済事業団，2007，p. 51）。

私立中学校・高等学校を支援する団体として、日本私立中学高等学校連合会が挙げられる。同会は、「私立学校教育の振興充実に関すること、学校法人の運営と発展に関する研究と推進、加盟団体ならびに所属各学校との連絡提携、関係団体との連絡提携」などを事業内容とする団体である（日本私立中学高等学校連合会，2008）。

2. ケース・スタディー私学系列化の実態と形態—

2.1 私立大学と私立高等学校の合併予定、合併

2.1.1 学校法人中央大学と学校法人横浜山手女子学園との合併予定

2008年に学校法人中央大学（東京都八王子市）は、学校法人横浜山手女子学園（神奈川県横浜市）の合併を目指して取組むための協議を開始した。

その内容は、次の通りである（中央大学，2008）。「1. 学校法人中央大学と学校法人横浜山手女子学園は、今般、両法人の将来的な系属・合併及び学校法人横浜山手女子学園に附置する横浜山手女子中学校・高等学校の中央大学附属学校化を目指して取組むための協議を開始することに合意し、双方の代表からなる「協議会」を発足させた。2. 学校法人中央大学はかねてより、首都圏において中高一貫教育を充実すべく附属学校の拡充を検討しており、学校法人横浜山手女子学園は、私学

の厳しい経営環境の中で、横浜山手女子中学校・高等学校の100年の伝統を守り教育事業を継続し、発展させていくためには、大手大学との提携が有効と判断したことにより、双方が協議を開始することに合意した」。

2. 1. 2 学校法人関西大学と学校法人福武学園の合併（2008 年）

2008年4月に学校法人関西大学（大阪府吹田市）は、北陽高等学校を設置する学校法人福武学園（大阪府大阪市）を吸収合併した。

その理由について、学校法人関西大学は、以下のように述べている（関西大学、2008）。

「合併の主旨」は、「今日、学齢人口の減少により、大学も高等学校も厳しい競争にさらされている。そのため、大学と高等学校が緊密なネットワークを構築し、シナジー効果を発揮することにより、お互いの発展につなげようとする取組が各地で進められている。こういった情勢を受け、この度、関西大学と北陽高等学校は、統合により双方の教育活動がより充実・発展するものと判断し、合意に達した」としている。「北陽高等学校側の事情」として、「受験生に対してインパクトのある戦略を加えることが不可欠との判断から、今回、関西大学との統合を発案するに至った」としている。「関西大学側の事情」として、「既存の併設校の活性化のため、かねてから併設校を増設したいと考えていた。今回、福武学園から統合の申入れがあり、検討を重ねた結果、これを受諾することになった」としている。

2. 1. 3 学校法人名古屋女子大学と学校法人越原学園の合併（2007 年）

2007年4月に学校法人名古屋女子大学（愛知県名古屋市）と学校法人越原学園（愛知県）は合併した。

合併にあたり、学校法人越原学園は、以下のように述べている（越原学園、2008）。

「合併理由」は、「今日、少子化による厳しい経営環境の下で使命を達成していくためには、法人の経営基盤をより強固なものにしなければならない。合併によって女子総合学園としての特色をより鮮明に社会に発信していくことが可能になる」としている。「合併の主な目的」として、「（1）中高大一貫教育の女子総合学園としての経営基盤を強化する。（2）経営資源の有効活用を図る。重複する事務の集約により、経費削減を図る。人事交流が容易になり、教職員の活躍の場を広げる。施設・設備の将来計画や共有計画を立案しやすくする。（3）総合学園としての広報の一体化を図る」としている。

2. 2 京都成安中学校・高等学校の京都産業大学への設置者変更（2007 年）

2007年に京都成安中学校・高等学校を設置する学校法人京都成安学園（京都府京都市）は、学校法人京都産業大学（京都府京都市）への設置者変更を行った（京都産業大学、2008）。

「設置者変更の目的」として、「創立50周年を迎える2015年に向けて、本学のあるべき姿を描いた中長期ビジョン「グランドデザイン」で標榜する「建学の精神に立ち返る」に則り、本法人として学校教育の根幹である初等中等教育に着手することとし、まず中学校及び高等学校の設置につい

て検討した。附属中学校・高等学校の設置により、カリキュラム上の融合はもとより、文化・スポーツ面をはじめ、様々な連携・教育が一貫して行えることから、中学・高等学校から「建学の精神」の理念を実践する優秀な学生の確保ができるという点においても望ましい体制が整う」としている。

2.3 私立大学と私立高等学校の提携・協定

2.3.1 学校法人早稲田大学と私立中学校・高等学校との提携（2009年予定）

2008年に学校法人早稲田大学（東京都）は、摂陵中学校・高等学校（大阪府茨木市）を系属校（2009年4月予定）とし、学校法人大隈記念早稲田佐賀学園（仮称）より設置予定（2010年4月）の早稲田佐賀中学校・高等学校（仮称）を系属校とする方針を発表した。

その内容は、以下の通りである（早稲田大学、2008）。

「本学の教育に共鳴し、教育の質を高めるための中高大連携が可能な中等教育機関との提携関係を強化し、優秀な学生の確保につなげたいと考え、2つの中高一貫校を系属校とすることを決定した」としている。「系属校計画に期待できること」として、「①多種多様な背景と能力を持った学生が早稲田大学に集まることとなり、相互に切磋琢磨できる。②地方に系属校を設けることにより、入学者が首都圏に集中する近年の傾向を緩和し、全国から学生が集う本学の伝統にかなう。③人材育成プログラムを中高大共同で開発し、中学・高校に導入することが可能になる。④本学の教育理念に中学段階から触れることで、本学が目指す人材育成の理想により近づくことができる」。「系属校の形態」として、「①2校とも経営母体は別法人となり、学校名称には「早稲田」の名を冠する。②理事などを本学より派遣する」としている。

2.3.2 学校法人立命館と学校法人初芝学園の提携・協定（2008年）

2008年7月に学校法人立命館（京都府京都市）は、以下の発表を行った（学校法人立命館、2008）。学校法人立命館は、学校法人大阪初芝学園（大阪府堺市）と提携協定し、初芝高等学校並びに初芝橋本高等学校に「立命館コース」の開設を行う。

「提携協定締結の目的」は、「両学園が共同で21世紀を担う世界に通用する「創造的人材」の育成すること及びそれらの教育を通じた地域貢献を推進することにある。今後、両学園は、両者の協力により、一貫教育による人材育成を図るため、高大連携、中学・高校での学校間交流、教員交流・研修等の実施により、教育活動の活性化と高度化を目指す」としている。「提携の内容」は、「（1）両学園の教学提携のもと、大阪初芝学園の設置する三高等学校に、立命館大学及び立命館アジア太平洋大学への進学制度を設ける。（2）初芝高等学校と初芝堺中学校を「初芝立命館中学校」「初芝立命館高等学校」とする。（3）両法人の教学提携を円滑に推進するため、学校法人大阪初芝学園の理事となる者を学校法人立命館より迎える。（4）今回の提携に関わって、学校法人大阪初芝学園は、債務保証を含め、学校法人立命館より財政支援を受けない」としている。

2.3.3 学校法人立命館と学校法人奈良育英学園との協定（2008年）

2007年に学校法人立命館は、「育英西中学校・高等学校（奈良県奈良市）への立命館コースの開設」

について」を発表した（学校法人立命館，2008）。

「交流協定締結の目的」は、「両学園が相互の教育環境と教育資源を活用することにより、幅広い教育をそれぞれが展開し教育効果を飛躍的に高めることにある。今後、両学園は、高大連携、中学・高校での学校間交流、教員交流・研修等の実施により、教育・研究活動の活性化と高度化を目指す」としている。「立命館コース」の設置と特別推薦入学制度について」として、「両学園の交流・協力の具体的なプロジェクトとして、2008年4月から育英西中学校・高等学校に立命館の理工系学部への進学を中心とする「立命館コース」を開設します」としている。

2.3.4 平安中学校・高等学校の龍谷大学附属平安中学校・高等学校への校名変更（2008年）

学校法人龍谷大学（京都府京都市）は、平安中学校・平安高等学校（京都府京都市）の校名変更について、次のように述べた（龍谷大学，2008）。

「龍谷大学は、平安中学校・平安高等学校と付属化に関する協定を締結し、2008年4月から平安中学校・平安高等学校は「龍谷大学付属平安中学校」「龍谷大学付属平安高等学校」となった。この付属校化は、建学の理念を共にしている両校のこれまでの教育連携の成果を踏まえ、より一層の関係強化を図るものである。龍谷大学の中核となる学生を育成し、建学の理念を体現した人間性豊かな人物を社会に輩出するために、両校が有する教育資源を活かした一貫連携教育プログラムを構築して、両校の教育の改善・充実に資する双方向型の教育連携を推進する」。

2.4 私学系列化の形態

2.4.1 合併

2.1の「合併の目的」をみると、「経営基盤の強化のため」、「大学併設校の活性化のため」、「教育活動の充実・発展のため」などの趣旨に整理できる。合併することで、より強固な事業展開を図ろうとする意図が読み取れる。次に、合併を法規定の側面よりみてみよう。

私立学校法は、合併手続を認めている（私立学校法52条～57条）。学校法人の合併は、複数の法人が一つに統合される事をいい、新設合併と吸収合併に分類される。

合併は、私立大学系列化の中で最も結束が強い。合併法人は、労力負担や簿外債務のリスクが伴うケースがあるが、合併法人にメリットが見込まれることがある。例えば、総合学園としての教育・研究の充実と経営基盤の確立が期待できる。また、被合併法人にとって、ブランドを持つ大学との合併は、将来的な学園存続を見据えた戦略的な判断である。

2.4.2 設置者変更

設置者変更は、2.2で紹介した一事例が該当する。同手続は、私立学校を設置している学校法人が変更になる手続であり、「設置学校の全部（完全移管）又は一部（部分移管）を他法人に委譲する処理」である。同手続は、合併手続に比べ、負債を抱え込むリスクが少ない。

同手法は、合併同様、外部法人の事業参画により、実現する手続である。

設置者変更は、「系列化を実現し、連携した教育を実施することにより、建学の精神を理解した優

秀な学生を獲得することができる」可能性を持つ手法である。

2.4.3 アライアンス（提携・協定）

私立学校のアライアンスは、複数の私立学校が提携・協定を結び、共同で教育サービスの向上を図るものである。提携・協定の締結にあたり、期間が設定される場合もある。

提携・協定は、2.3の事例より、以下の二つの趣旨を持つものと思われる。

第一に、立命館大学の事例のように、別法人の私立高等学校の進学コースにおいて、当該私立大学の進学を前提としたコースを設けるケースがある。これは、私立大学と高等学校で結ぶ指定校推薦入試制度より、さらに結束力の強い手法である。関西学院大学や同志社大学がミッション系の私立高等学校にコースを設ける事例があるが、提携・協定の場合、両法人の教育理念の相違は、大きな障害とはならない。

第二に、早稲田大学の事例のように、別法人の中学校・高等学校において、大学の教育理念を理解させ、人間形成を図ろうとするケースがある。この事例で注目すべきは、大学が地方に系列校を設けることにより、「全国より多様な学生を獲得できること」及び「大学の教育理念を、より広く伝えることが実現できる」などの効果が大学に期待できる。

なお、以上の提携・協定は、両学校法人の間で財政的な依存や負担は生じず、一般的に独立採算制を前提にしている。従って、役員派遣や職員出向など、人的交流の側面は考えられるが、合併や設置者変更に比べ、経営上の結び付きは薄いといえる。ただし、将来的には、両法人の相談の結果、合併又は設置者変更に発展する可能性がある。この場合、アライアンスは、合併又は設置者変更に向けた予備的段階と位置付けることができよう。

2.5 私学系列化のインセンティブと問題点

2.5.1 私学系列化のインセンティブ

本章で紹介した事例を通じ、系列化のインセンティブは、次の点が推察できる。

第一に、大学、高等学校共に経営戦略上の必要性があったことが推察される。1. で述べた私学を取巻く環境変化を背景に、将来的なビジョンを考えた場合、系列化が望ましい手段であると判断された結果である。系列化の母体となる私立大学は、大規模校が多く、いわゆる「ブランド」を有している学校が多かった。一方、高等学校は、財政的な問題を抱える学園ではなく、双方にとって、経営基盤強化を意図する手続であるものと推察する。

なお、越原学園の合併事例では、「事務集約化による経費削減」や「広報の一体化」により、管理経費の圧縮による合併の効果を期待している。

第二に、合併及び設置者変更の事例は、大学が主体的となる形態により行われている。

そのことにより、大学の教育理念や教育計画を中学校又は高等学校の段階から教育することが容易になり、学園の建学の精神を実現させる契機とすることができる。大学の教育理念を広く展開させ、優れた学生を獲得する手法は、大学にとって有益な政策である。

越原学園の合併は、当該地域で、女子総合学園としての特色を図る意図が読み取れる。

なお、立命館大学は、岩田中学校・高等学校（大分県大分市）のコース設置や1995年の学校法人慶祥学園（北海道江別市）との合併（立命館慶祥高等学校）などの展開を図っている。

2. 5. 2 問題点

前項は、私学系列化のインセンティブを検討したが、以下の問題点があると考ええる。

現状は、公的に私立大学と私立高等学校を結び付る方策がない。両者は、異なる教育行政区分にある。そのため、系列化のインセンティブが潜在的にあったとしても、両者を結ぶ契機がなければ系列化の実現は容易ではない。そのため、学校を結ぶ方策が重要となる。

現状では、「①高等学校から大学へ直接申入れる」、「②私学団体を介しての紹介」、「③金融機関や経営コンサルタントなどの仲介業を通じての紹介」、「④役員などの人脈によるもの」等の契機が考えられる。しかし、①～④は、次の問題点がある。①は、近隣の学校に限定されてしまう。②は、私学団体の加盟校は、初等・中等学校や高等教育機関など、学校種ごとの加盟であるため、混合することは考えにくい。③は、金融機関や専門業者が専門部署を設置するなどして、仲介業を営む例もあるが、情報網が限定されると思われる。④は、私的な人脈になるため、信頼性の問題が生じる可能性がある。

一方、一部の私立高等学校にとって、系列校がないことは、入学者減少の要因の一つとして捉えられている。日本私立学校振興・共済事業団が私立高等学校を対象にした調査報告によると、「入学者が減少した理由」として、「15歳人口の減少」444校（71.7%）、「近隣の高等学校の影響を受けた」211校（34.1%）、「系列大学、附属中学がない」33校（5.3%）であった（日本私立学校振興・共済事業団，2005，p. 25）。「系列大学、附属中学がない」は、比較的、低い割合だが、この中には、系列化を望む私立学校が含まれている可能性がある。

3. 政策提言「私学系列化推進のための仲介システム」

3. 1 私学系列化推進のための検討

前節では、私学系列化のインセンティブがあるにもかかわらず、「公的に私立大学と私立高等学校を結び付る方策がない」との問題点を指摘した。つまり、情報を獲得し、伝達する手段が限られている。その手段は、「①高等学校から大学へ直接申入れる」、「②私学団体を介しての紹介」、「③金融機関や経営コンサルタントなどの仲介業を通じての紹介」などが考えられるが、信頼性の問題や情報網に限界があることを前述した。

それでは、私学系列化を推進するためには、どのようなシステム形成が望ましいのか。

その参考になると思われる資料を紹介する。

図1は、経営困難に至った私立学校を救済する手段として提言されたスキームである。

簡単に説明すると、当該スキームは、私学事業団等が中心となり、学校法人の売り・買いの希望を集約・管理し、マッチング（合併の合意）に向けた助言を行うシステムである。

当該スキームの利点は、私学事業団等が行うため、「手続の信頼性の高さ」、「情報網の広さ」の期

待が持てる点にある。例えば、図1の「不適切な者を排除したマッチング」は、悪質業者の介入を防止する意図がある。その意味において、合併実務における秘密保持は、必須事項である。また、複数の関係機関が関わることで、より広い情報網の確保ができる。

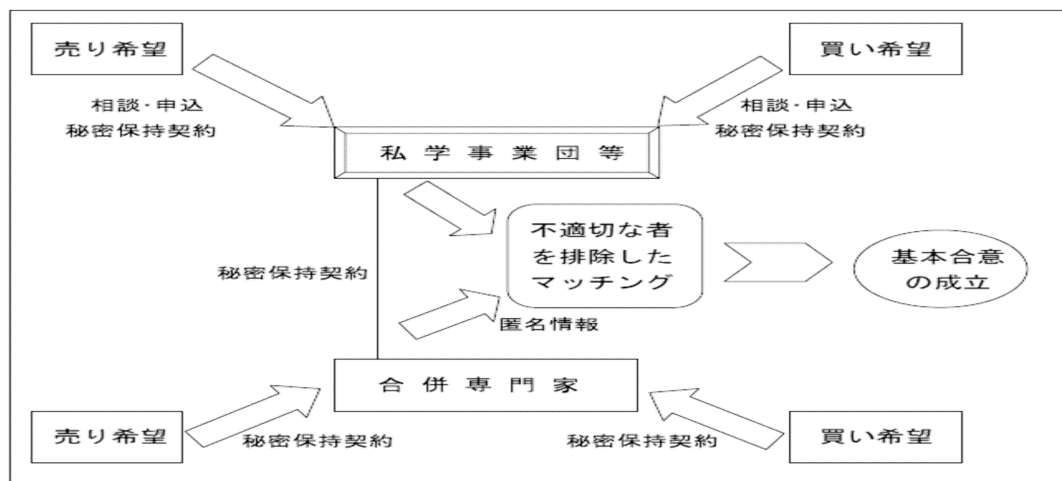


図1 合併に至るマッチングのスキーム（日本私立学校振興・共済事業団，2007，p. 63）

当該スキームは、経営困難校の救済手段を前提にしているが、本稿の検討課題「私学経営の改善を主な目的とした系列化を推進する方策」に応用できる可能性があると考えられる。

3.2 政策提言「私学系列化推進のための仲介システム」

1.、2. 及び3.1を受けて、考えうる私学系列化推進に関する提言を、図2にまとめた。

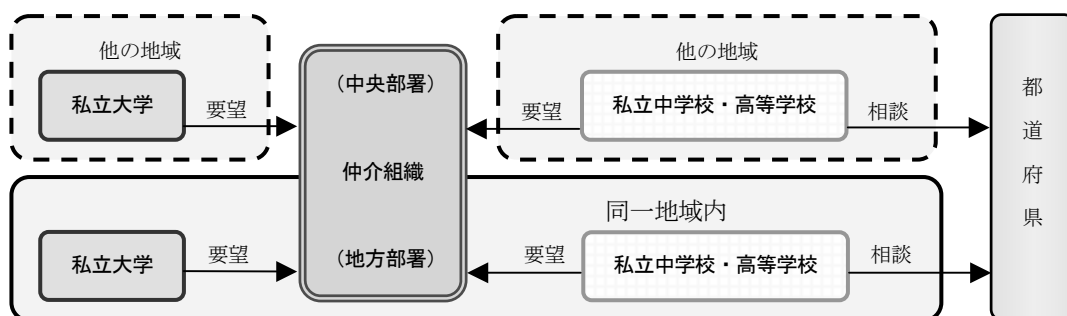


図2 政策提言「私学系列化推進のための仲介システム」のイメージ

図2の「仲介組織」とは、私学系列化を推進する中枢機能を持つ組織である。同組織の機能は、系列化を望む私立大学や私立中学校・高等学校の要望を収集し、その情報を分析・管理したうえで、マッチング（ここでは系列化）の橋渡しを行う仲介業の役割を果たす。

系列化の形態は、2.4で分類した合併、設置者変更、アライアンスが考えられる。

合併は、教育理念の相互理解の困難性及び経営上のリスクに加え、監督庁の認可事項であるため、相当な時間を要する。そのことを考慮すると、仲介組織は、合併に備えた指導・助言体制を整備しておかねばならない（少なくとも、非常勤相談員の配置は必要である）。一方、提携・協定は、学校間で交わされる私的手続であるため、特別な手続は不要である。

同組織は、日本私立学校振興・共済事業団や日本私立中学高等学校連合会、私学団体など、複数機関の運営を想定する。その理由は、当該システムが、教育行政区分を超える仲介であること、情報網を広く持つ必要があること、などの特質を持つためである。

当該提言の特徴は、仲介業務を①「中央部署」及び②「地方部署」に分類した点にある。

即ち、①は、学校が地理的に離れていても、情報を組織が分析・管理し、最も望ましい相手校を紹介する。ただし、両校相互の理解や信頼関係がないため、仲介組織は、両校に対し、十分な説明を行う必要がある。②は、同一地域内に立地する学校を想定した。この場合、都道府県に設置されている私立中学校高等学校連合会の協力を得ることが望ましい。

なお、都道府県は、中学校・高等学校の監督庁として、当該案件に係る助言体制を整備しておくべきである。表1の通り、私立学校の指導・助言を行う自治体は、48.1%に止まっていた。

当該提言の実現により、期待できる効果は、以下の二点が考えられる。

第一に、信頼できる機関の仲介により、マッチングの成功率が高くなる。系列化を望む学園にとって、将来的なビジョンを見据えた学園の展開が図りやすくなる。なお、日本私立学校振興・共済事業団には、経営相談の専門部署があり、その活用も有効である。

第二に、私学系列化の促進により、大学は、学園の教育理念を理解した優秀な学生を安定的に獲得できる機会が増える。また、合併又は設置者変更の場合、総体的な管理経費の削減を図ることができる。

3.3 政策提言実現のための課題

政策提言「私学系列化推進のための仲介システム」は、以下の課題がある。

第一に、将来的に、学校法人の事業規模に格差が生じる可能性がある。つまり、私学系列化を「積極型」と「消極（救済）型」に分類するならば、前者のタイプをより助長させる結果になることが予想される。2. のケース・スタディは、「私立高等学校がブランド性を持つ大学の系列校となる」形態が多かったが、それと同様の事例が増加する可能性が高い。

そうすると、現実的に、「消極（救済）型」の系列化は容易ではないことがわかる。篤志だけで他法人を救済する学校法人が現れるとは考えにくい。相手校にとって、系列化のメリットが少なく、そのインセンティブが生じないからである。学校法人が複数の私立学校を設置していても、その在校生が必ずしも上級学校への進学を希望するとは限らない例がある状況からすると、「選ばれない」学校には、根本的な要因があるように思える。

大学の立場にしても、系列対象校として、難しい学校があることも考えられる。

いずれにしても、当該システムを活用できる可能性のある学校は、生徒又は他の私立学校にとって、「魅力があり、選ばれる」学校であることが条件の一つとなろう。

ただし、「消極（救済）型」系列化（特に合併）を推進させるために、安易に補助金交付を導入すべきでない。その理由は、私立学校自らが「魅力があり、選ばれる」ための努力を怠るモラルハザードを起こす可能性があること、また、「魅力がなく、選ばれない」私立学校を救済するため、公金を支出することに疑問があるからである。

第二に、当該システムの利用は、管理・運営費が発生すると予想されるため、その経費は、受益者負担となる。仲介組織を構成する複数機関は、当該システムに関わる新たな業務が増えるため、当該システムの利用者が、その必要経費を負担することになる。

また、図2は、常勤の専門相談員を想定していないが、仮に、専門相談員のニーズが高いと判断されるならば、その人材育成や運営経費が別途必要になる。

小 括

本稿は、「私立大学と私立高等学校の系列化の実態を分析すると共に、私学経営の改善を主な目的とした系列化を推進する方策を考察する」ことを目的とする検討を行った。その結果、「私学系列化推進のための仲介システム」の提言を行った。ただし、その実現は、「学校法人の事業規模に格差が生じる可能性がある」懸念があるため、具現化には、慎重な検討が求められる。また、システム構築にあたり、「仲介組織の組織作り」、「連絡網、情報網の統制・整備」、「系列化希望校の秘密保持に関する規定」など、管理・運営に関わる実務的な取決めが必要になる。特に、「仲介組織」は、複数機関の構成を想定しているため、主務機関を設定しなければならない（例えば、日本私立学校振興・共済事業団が考えられる）。

前述の未消化の課題が残されているため、本稿は、中間報告とし、継続して当該課題の考察を行う予定である。3.3で述べた「「消極（救済）型」系列化」の必要性や意義については再考を要する。むしろ、私学系列化以前の問題であって、先に、自立のための再建策を講じる必要性が高いと考える。この点については、別に検討を要する。

特に、「消極（救済）型」系列化」は、1.1.1や1.2.1でみたように、地方の私立学校が深刻な定員割れを起こしているため、地方の私学振興についても対策を講じる必要がある。

なお、本稿を取りまとめるにあたり、以下の所感を持った。

公立学校では、既に「学校の適正規模」の基に、学校統廃合が進行しているが、私立学校も整理・統合など再編化の渦中にある。境野は、「地方財政が破綻し、公的な施設の大胆な廃止を余儀なくされている自治体で、地域に根をはり歴史的にも意味がある学校さえもリストラの対象として、かつ大規模な統廃合政策を採用せざるを得ない」動きがあると指摘した（境野，2008，p.9）。このように、初等・中等教育機関において、整理・統合の現象が全国的にみられる中、私立学校も例外ではなく学校再編の潮流に置かれているのである。

そうすると、本稿で提示した政策的な方策を講じる必要性が生じると考える。

以上の動向は別にして、私立学校は、教育理念を守り、常に教育・経営の改善策を図る姿勢が求められる。理事機能の強化や自己点検・自己評価の活用、教育内容の充実などの取組を実践する姿

勢が不可欠である。特に、教育内容の充実については、教育目標の実現、学習指導の徹底、教員の活性化、教育力の向上を検討すべきである。いうまでもなく、必要な対策を講じない学校は、市場原理の下、淘汰の波に流されることになるだろう。

本稿の研究成果は以上である。今後、私学系列化の事例は、「積極型」を中心に発生する可能性がある。その動向を注視しつつ、新たな私学振興の在り方を検討する必要がある。

参考文献

学校法人中央大学ウェブサイト 2008,

「http://www.chuo-u.ac.jp/chuo-u/news/contents_j.html?suffix=k&mode=top&topics=5579」 2008年9月7日確認。

学校法人関西大学ウェブサイト 2008,

「http://www.kansai-u.ac.jp/mt/archives/2007/03/post_194.html」 2008年9月5日確認。

学校法人京都産業大学ウェブサイト 2008,

「http://www.kyoto-su.ac.jp/more/2005/305/20051227_happyou.html」 2008年9月5日確認。

学校法人越原学園ウェブサイト 2008,

「<http://www.koshihara.nagoya-wu.ac.jp/merge/index.html>」 2008年9月5日確認。

学校法人立命館ウェブサイト 2008,

「http://www.ritsumeiji.jp/press/detail_j/topics/1725」 2008年9月5日確認。

学校法人龍谷大学ウェブサイト 2008,

「<http://www.ryukoku.ac.jp/heian/index.html>」 2008年9月5日確認。

学校法人早稲田大学ウェブサイト 2008,

「http://www.waseda.jp/jp/pr08/080607_p.html」 2008年9月9日確認。

清成忠男 2008, 「大学連携と大学のあり方」『リクルート カレッジマネジメント』149、リクルート, pp. 7.

金子元久 2003, 「大学間連携—市場化と競争のなかで—」 高等教育研究所『IDE現代の高等教育』No.455, pp. 5-6.

境野健児 2008, 「学校統廃合の動きと「地域社会と学校」—小さな学校の教育の可能性を求めて—」 教育科学研究会編『教育』No.752, 国土社, pp.9.

文部科学省高等教育局私立大学経営支援プロジェクトチーム 2005, 「経営困難な学校法人への対応方針について—経営分析の実施と学生に対するセーフティネットの考え方—」, p.9.

文部科学省ウェブサイト (文部科学省a) 2008,

「http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/main8_a2.htm」 2008年9月5日確認。

文部科学省生涯学習政策局調査企画課 (文部科学省b) 2008, 『平成20年度学校基本調査速報』, pp. 2-104.

日本私立中学高等学校連合会ウェブサイト 2008,

「<http://www.shigaku.or.jp/chukoren/index.htm>」 2008年9月12日確認。

日本私立大学連盟経営委員会 2002, 『学校法人の経営困難回避策とクライシス・マネジメント (最終報告)』, pp. 19-24.

日本私立学校振興・共済事業団 私学経営相談センター 2006, 『私学経営情報 第22号 これからのマネジメントを考える』, pp. 37-38.

日本私立学校振興・共済事業団学校法人活性化・再生研究会 2007, 『私立学校の経営革新と経営困難への対応—最終報告—』, pp. 6-51.

日本私立学校振興・共済事業団私学経営相談センター（日本私立学校振興・共済事業団a）2008, 『平成20（2008）年度私立大学・短期大学等入学志願動向』, pp. 2-9.

日本私立学校振興・共済事業団私学経営相談センター（日本私立学校振興・共済事業団b）2008, 『私立高等学校のこれからを考える』, pp. 5-57.

国立大学財務・経営センター研究紀要
「大学財務経営研究」編集規定

The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities

- (1) 本誌は財務、経営、管理運営を中心とした高等教育に関する研究論文を編集刊行するものであり、大学の発展に資する理論的・実証的研究の推進を目的とする。
- (2) 本誌は国立大学財務・経営センターの研究紀要として毎年一回発行する。
- (3) 本誌は国立大学財務・経営センター研究部教員（客員教員、外国人客員教員を含む）の研究論文を掲載する。
- (4) 本誌には「大学財務経営研究」編集委員会が認めた者の研究論文を掲載することができる。研究論文の掲載を希望するものは、原稿を「研究論文募集要項」に従い、毎年定められた期日までに国立大学財務・経営センター研究部宛に送付するものとする。
- (5) 「大学財務経営研究」編集委員会は、研究部長を委員長とし、研究部教員および研究部長が必要に応じて依頼する専門研究者若干名から構成する。
- (6) 投稿論文の審査は、「大学財務経営研究」編集委員会が行う。編集委員会は、原稿の修正を求めることができる。
- (7) 編集委員会は、投稿論文の審査を編集委員以外の専門研究者に依頼することができる。

研究論文募集要項

- (1) 論文は未発表未刊行のものに限る。
- (2) 論文原稿は、400字詰め原稿用紙換算で50枚以内（図表および注記を含む）、ワープロによってA4版横書き、40字×30行で完成させることとする。
- (3) 参考文献表記は原則として以下に従うこと。
本文中では、例：「鈴木（2002, p. 55）は、次のように述べている。」
「以下が明らかにされている（鈴木, 2002, p. 55）。」
参考文献は、邦文・欧文とも本文末尾に著者のアルファベット順、発行年度順に記す。
例： 鈴木一郎 2003, 『高等教育概論』〇〇大学出版会。
鈴木一郎 1999, 「大学法人化論」『現代大学財務経営研究』14号1999年6月号,
〇〇財務経営学会, 70～77頁。
- (4) 原稿締め切りは、毎年9月30日とする。
- (5) 原稿提出先：〒101-0003

東京都千代田区一ツ橋2丁目1番2
国立大学財務・経営センター研究部
TEL: 03-4212-6200 FAX: 03-4212-6250
E-mail maruyama@zam.go.jp

編 集 後 記

大学財務経営研究第6号が完成しました。

今回は、外部から10本の論文が寄稿されました。いずれも高等教育に関わる重要課題が取り上げられており、誠に示唆に富んだ内容となっております。

特に海外からは、5編の研究成果をお寄せ頂きました。鮑威氏は、平成20年度に当センターの外国人客員研究員として赴任された方であり、中国の大学の銀行融資利用の実態を政策的背景はもとより、機関特性との相関の実証分析を含めてまとめて頂いています。また、アルベルト・アマラル、サイモン・マージンソン、エバンシア・シュミットの3氏は、平成21年1月26日に当センターが開催しました国際シンポジウム「高等教育システムの改革とその結果」において、欧州、オーストラリア・大洋州諸国、北欧諸国の大学改革についてそれぞれご発表頂いた内容をもとにご寄稿を頂きました。新公共経営（New Public Management）的なガバナンス構造の導入と課題、イノベーション拠点としての高等教育機関の再編、高等教育における国際戦略、国家戦略および機関戦略の差異と補完など、日本の高等教育セクターの今後を考える上でも重要な論考が示されています。さらに、テネシー州高等教育委員会の柳浦猛氏からは、IR（Institutional Research）分野での豊富なご経験を生かして、マクロデータを駆使した米国の高等教育における家計負担の実態分析をご報告頂きました。

国立大学法人も第一期中期目標期間の最終年度を迎え、今後のマクロ的な制度の方向性および個別大学のミクロの戦略方針を検討する際に、ご参考になる情報をご提供できたのではないかと存じております。

今後とも、当センター研究部の研究成果はもとより、国内外の質の高い研究成果の発信源として、「大学財務経営研究」を刊行して参りたいと存じます。変わらぬご支援のほど、何卒よろしくお願いを申し上げます。

なお、本紀要中に掲載されている論文に存する意見等は、当センターおよび執筆者の所属・関係する組織の公式見解ではないことを、申し添えさせていただきます。

「大学財務経営研究」編集委員会

大学財務経営研究 第6号／2009年

2009年8月発行

編集・発行

独立行政法人 国立大学財務・経営センター研究部

〒101-0003 東京都千代田区一ツ橋2-1-2

TEL:03-4212-6200 FAX:03-4212-6250

株式会社ナカヤマ印刷

ISSN 1349-3477
