

大学財務経営研究

第7号:2010年

金子 元久	高等教育財政のパラダイム転換
丸山 文裕	アメリカにおける州立大学の授業料
Kiyoshi Yamamoto	Performance-Oriented Budgeting in Public Universities: The Case of a National University in Japan
秦 由美子	イギリスの高等教育における財務と政策
古市雄一郎	国立大学法人のグルーピングと会計情報の有用性
斉藤 徹史	国立大学法人の収益事業の可能性
福井 文威	米国高等教育財政における寄付と税制度 ——1960年代～70年代の連邦税法をめぐる大学団体の動きを中心に——
川崎 成一	私立大学の資産運用とリスク管理
Tom Christensen	University Governance Reforms - Putting the Japanese Experience into Perspective

大学財務経営研究

第 7 号

2010年

国立大学財務・経営センター

目 次

●研究論文

高等教育財政のパラダイム転換	金子 元久	1
アメリカにおける州立大学の授業料	丸山 文裕	29
Performance-Oriented Budgeting in Public Universities: The Case of a National University in Japan	Kiyoshi Yamamoto	41
イギリスの高等教育における財務と政策	秦 由美子	61
国立大学法人のグルーピングと会計情報の有用性	古市雄一朗	113
国立大学法人の収益事業の可能性	斉藤 徹史	135
米国高等教育財政における寄付と税制度 ——1960年代～70年代の連邦税法をめぐる大学団体の動きに 着目して——	福井 文威	155
私立大学の資産運用とリスク管理	川崎 成一	173
University Governance Reforms – Putting the Japanese Experience into Perspective	Tom Christensen	203

「大学財務経営研究」編集規定

編集後記

高等教育財政のパラダイム転換

金子 元 久

目 次

1. 世紀の転換と高等教育
 2. 高等教育財政の変貌
 3. 課題
- 結論

高等教育財政のパラダイム転換

金子元久*

Paradigm Shift in Higher Education Finance

Motohisa Kaneko

先進諸国の高等教育の焦点は、20世紀後半の量的な拡大から、21世紀前半の質的な構造転換の時代へと移ろうとしている。それは当然にも高等教育財政のマクロ的な構造の転換を伴わざるをえない。将来の具体的な姿はまだ明確ではないが、こうした変化の予兆はすでに20世紀末から21世紀初めにかけて起こっていたとみることができる。どのような変化がすでに起こり、それは将来についてどのような示唆を与えるのか。本稿では、1980年代からの先進諸国における高等教育の変化を分析し（第1節）、それがどのような高等教育財政の変化によって支えられたかを整理したうえで（第2節）、21世紀初頭における高等教育財政の課題を論じる（第3節）。

1. 世紀の転換と高等教育

まず20世紀末から21世紀初頭の最近に至るまでの30年間に、世界の高等教育がどのように変化し、それがどのような社会・経済的な趨勢を背景としていたかを振り返ってみたい。

高等教育の第二の大衆化

周知のようにアメリカの高等教育学者である故 M. トロウ教授は、高等教育は「エリート段階」、「大衆化段階」、そして「ユニバーサル化段階」と順をおって発展すると考えた。アメリカの場合は1960年代から70年代初頭にかけて大衆化が進み、さらに就学率50パーセントを超えればユニバーサル化の段階に入る、という。こうした段階的な発展論は、日本だけでなく、ヨーロッパの高等教育専門家にも大きな影響を与えた。

そうした議論の背後にあったのは、1960年代から第2次大戦後の経済回復にともなって、先進工業国の高等教育就学率が急激に上昇したことである。まずアメリカにおいては、第2次大戦後の高等教育拡大政策と政府財政の余裕の拡大が州立大学の拡大に結びつき、おりからの経済成長が1950年代後半から進学需要の成長をもたらした。日本の経済成長は1960年代に始まったが、政府支出は経済的な投資に向けられた。しかし成長にともない家庭所得の拡大、また経済成長への期待が家計

* 国立大学財務・経営センター研究部長・教授

の高等教育支出を拡大させ、これが高等教育就学率を大きく拡大させる要因となった。ヨーロッパにおいても1960年代には進学需要は拡大したが、大学進学トラックと職業教育トラックからなる複線型教育制度のために、伝統的な大学の拡大の拡大には限界があり、政策的には職業教育トラックの上に、いわば「準大学」部門を形成することによって高等教育の拡大をはかった。

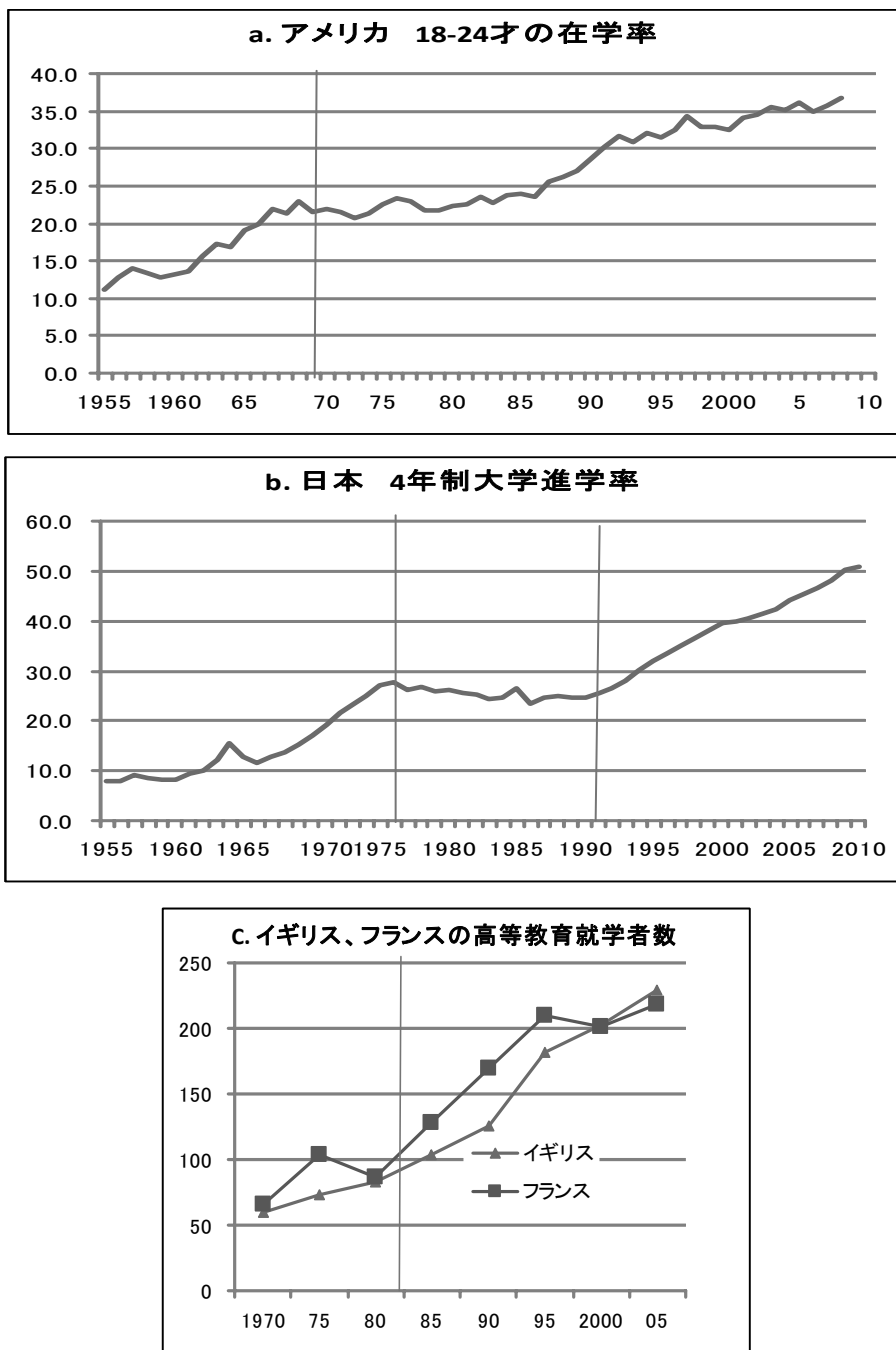
これがいわば第一の拡大期であったといえよう。しかし1970年代後半以降の展開をみると、ユニバーサル化はトロウの想定とかなり違った形で実現したといわねばならない。すなわちアメリカの高卒者の高等教育就学率は1970年代初頭にはむしろ漸減し始めたのである（金子 2000）。こうした形で大衆化段階での就学率の拡大の勢いがいったん静まるかに見えたのは、実はアメリカにおいてだけでなく、日本やヨーロッパにおいても同様だった。日本では1970年代なかばに就学率（4年制大学および短大）は停滞し始めたし、ヨーロッパにおいても就学率の拡大は限られたものに終わった。こうした意味で、大衆化に次いで量的な意味でのユニバーサル化が起こったわけではない。

ただしアメリカではこのころ成人学生 of 高等教育参加が拡大するなど、就学行動が多様化し、就学者の総数は微増した。こうした趨勢をみてトロウは、ユニバーサル化は高等教育への参加の機会が誰にも開かれることを意味するのであって、中等教育修了者の就学率の直線的な拡大に直に結びつくのではない、という形で前述のモデル修正を加えた。こうした意味でユニバーサル化はむしろ、高等教育就学の構造的な側面での変化を指すことになる。

しかし1980年代にはいって、事態はもう一度転回した（図表1）。アメリカにおいては、就学率（図では18-24才人口のうち、通学しているものの割合）は、前述のとおり1950年代後半から60年代にかけて大きく上昇したが、1960年代終わりにその勢いは衰えて、1970年代から80年代にかけて停滞した。しかし1980年代後半から就学率は再びコンスタントに上昇しはじめ、この上昇の趨勢は2000年代初めまで続いたのである。

日本の就学率（図では、18歳人口とその年の大学入学者の比率）は1960年代に急速に拡大して、1970年代半ばには3割に近づいたが、その後は停滞ないし減少した。しかし1990年代初めから再び上昇しはじめ、その勢いがそのまま続いて2010年ころには5割に達したのである。日米では就学率の指標の取り方が異なるので就学率の水準を直接に比較できないが、少なくとも経時的な趨勢をみれば、日本はほぼ5年遅れでアメリカの趨勢を追っているようにみえる。いずれにしても、1980年代後半あるいは1990年代初めに第二の拡大が始まっているのである。

図表 1 OECD 諸国の高等教育就学率の推移



出所： アメリカ Digest of Education Statistics, 各年。日本、学校基本調査各年、イギリス、フランス、Unesco Database 1999 および Unesco statistical Institute database

注： イギリス、フランスは、大学院 (ISCED7)、大学 (ISCED5a、19951年以前は6)、非大学は (ISCED5b、1995年以前は5) の就学者の計。

同様の傾向はヨーロッパにおいてもみられた。前述のようにヨーロッパにおいては1960年代の高等教育の拡大は規模の点では限られたものであった。しかし1980年代後半からは、高等教育就学者は急速に拡大した。高等教育の制度上の問題から、日本の就学率に直接に対応する比率を算出することは難しいが、準大学を含む高等教育就学者の総数を見れば(図表2)、イギリス、フランスともに1980年ころには100万人前後であったものが、2000年ころには200万人前後と、ほぼ倍となった。ドイツにおいては就学者数はこれよりも少ないものの、ほぼ同様の趨勢がみられる。この増加の趨勢は少し勢いが衰えたものの、2000年代にはいっても続いている。

以上のようにみれば、先進諸国においては、20世紀から21世紀にまたがる20年ほどに、第2の高等教育就学率の趨勢的な拡大があったといえる。これを前述のトロウのいう「ユニバーサル化」の観点からとらえるならば、むしろ中等教育からの大学進学者の拡大、という量的な変化が再び起こったといえよう。こうした意味で、構造的なユニバーサル化とともに、量的な意味での大衆化が再び起こった。いわば第二の大衆化が起こったともいえるかもしれない。

第二次拡大の要因

では、なぜこのように1980年代後半以降に第二の拡大が各国で起こったのか。

詳細にみれば、その背景には、各国・地域に特有の要因が働いている。アメリカでは人種的マイノリティーの若年人口が拡大し、その就学率が拡大したことが一つの大きな要因となった。日本においては第2次ベビーブーム以後の18歳人口の減少によって、供給側の制約が緩和され、これが就学率の趨勢的な上昇の大きな要因となった。

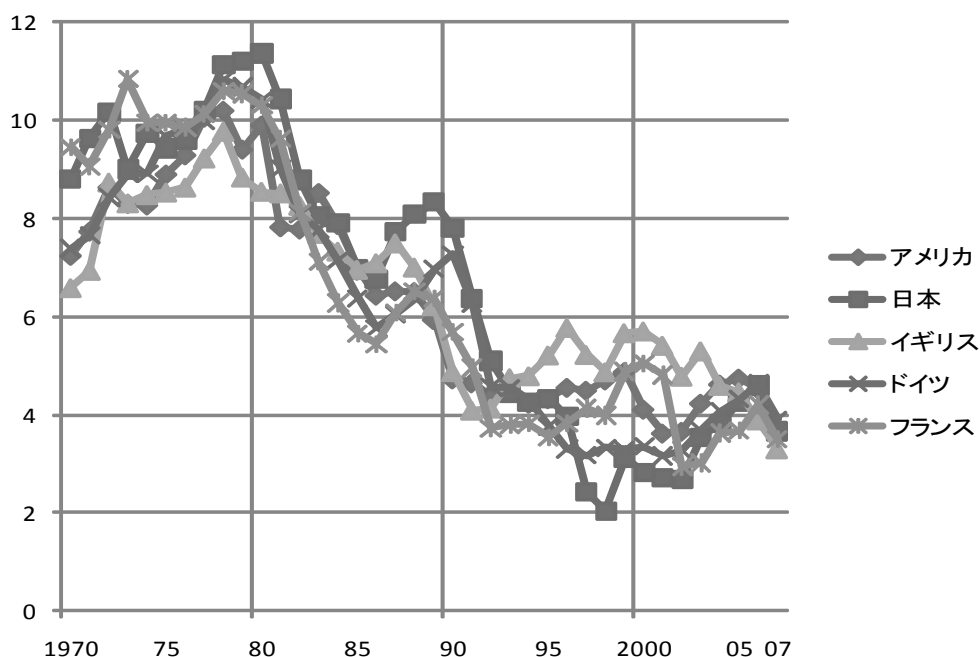
他方でヨーロッパでは高等教育政策が重要な要因となった。イギリスでは1991年にポリテクニクが「大学」としての地位を与えられ、大学の収容力が大きく拡大されたことも重要な要因であった。ドイツ、フランスにおいては、アビトゥール、バカロレアの中等教育終了資格試験合格者数の拡大が政策的に誘導された。とくにフランスにおいては1989年のジョスパン法においてバカロレア修了者の拡大が明確に規定された。

しかしこうした要因をこえて、各国に共通の趨勢があると私は考える。それは中等教育修了者の進路選択行動の変化によって、進学需要が拡大したことである。一般に進学需要の拡大は、①家庭所得の増大、あるいは費用負担の減少による、実質コストの減少、あるいは②大学進学による経済的収益、すなわち大学卒業者と中等教育卒業者との賃金の差、の二つの要因によっておこされると考えられる。日本あるいはアメリカにおける第一の大衆化、すなわち1960年代の急速な進学需要の拡大は、②の経済的利益もあったことは事実であるが、むしろ①の所得拡大によるところが大きかった。とくに日本の場合は、経済的収益は減少したものの、所得による効果が多かったために、進学需要の拡大が継続した(金子 1986)。

では第二の拡大期には何が起こったのか。まず家庭所得水準についてみれば、この時期はむしろ経済成長率が一般的に低下していた時期であった。OECD加盟主要国の一人当たりGDPの成長率の長期的な推移をみると(図表2)、1960年代に始まった高水準の経済成長率は、オイルショック後に一時回復して1970年代末に向かって再び上昇したが、1980年代にはいって、明確に下降局面に入っ

た。1980年代末には一時的な回復がみられ、これが日本のいわゆるバブル経済をもたらしたわけだが、その後は再び減少した。明らかに1980年代から90年代にかけては、経済成長率が低水準にシフトした時期にあたっている。これら各国において所得上昇が、高等教育の就学率を押し上げる原因になったとは考えられない。

図表2 一人当たり GDP 成長率（名目）の推移 1970-2007

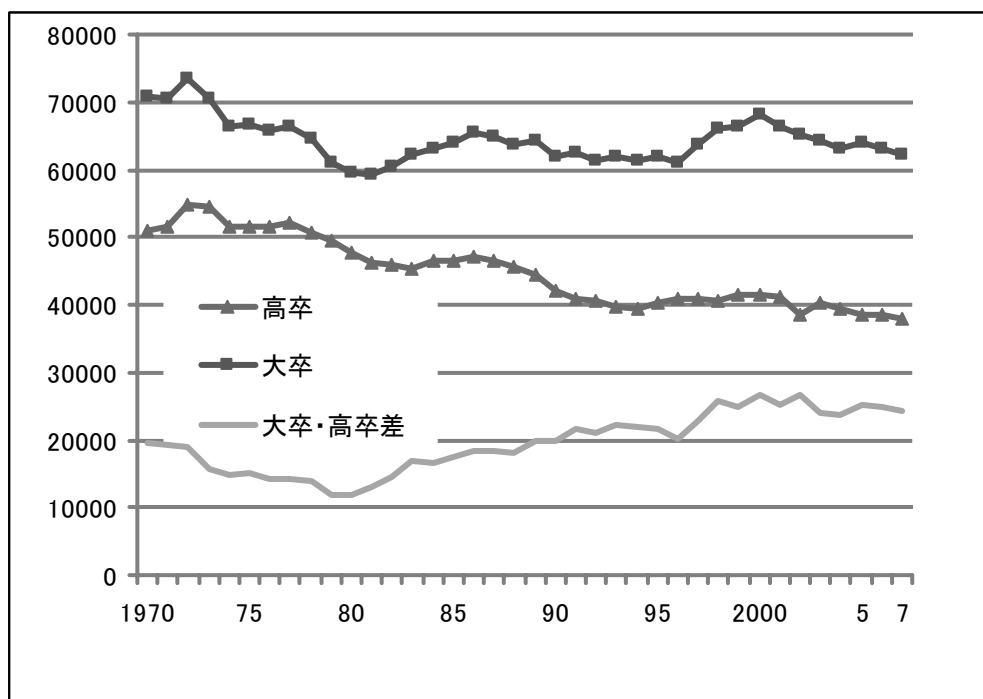


出所：OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics における一人当たり GDP（時価ドル表示）から算出した成長率を、指数平滑法によって表示。

むしろ重要であったのは、上記の②、すなわち経済的誘因の増加であった。それを明確に示すのが、アメリカにおける学歴別の賃金の変化である（図表2）。すなわち大学卒の年間賃金は第一次拡大の影響もあって1970年代には低下の傾向にあり、1980年前後に約6万ドル（2007年価格、以下同様）台まで下がったが、それ以後は、ほぼ6万ドルから7万ドル台の間にある。これに対して高卒の年間賃金は1970年代は5万ドル前後であったが、1980年ころから長期的な減少の傾向を示し、1990年代には4万ドル前後となった。その結果として、高卒と大卒との賃金差は、一時1万ドル台までにおちていたものが、2万5千ドル台へと拡大した。20世紀終わってから21世紀初めにかけて、大学進学にともなう賃金差はこうした形で大きく拡大したのである。

これは大学卒業にともなう経済的な利益が、1980年代から着実に拡大してきたことを意味する。しかもそれは、大卒の賃金の上昇によってではなく、高卒の賃金の長期的な下降という趨勢によってもたらされたのであった。

図表3 大卒と高卒の賃金(25-64歳平均) — アメリカ、2007年価格

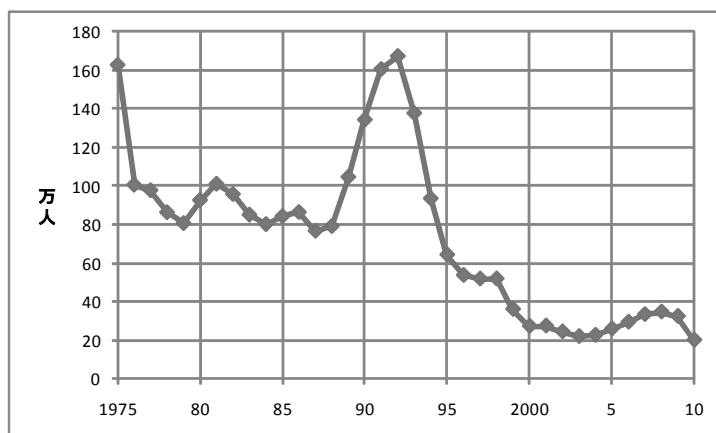


出所：U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2009. Tables 32, 384 から算出。

他方で日本においても大卒労働者の賃金は1990年代以降はほとんど変化していない。20—24歳の
大卒者の平均賃金は1990年ころに310万円（2005年価格）に達したが、その後、ほぼ同水準を保って
いる（賃金構造基本調査各年）。

他方で日本の高卒者の雇用状況は、賃金が年齢、企業規模に強く規定されているために、賃金統
計からは明確に把握することができない。そのために、新規高卒者に対する、求人数を経年的に示
した（図表4）。ここで明らかなのは、1970年代前半に160万人低に達していた求人数は80万人台で
落ち着いたが、バブル景気の1990年前後に160万人に一時的に達したものの、その後は急速に減少し、
2000年代にほぼ20万人台へと落ち込んでいることである。バブル以前の1980年代の水準と比べても
ほぼ4分の1になっていることになる（小杉編 2008）。

図表 4 日本における新規高卒者への求人数。



注：縦軸は対数変換

出所：厚生労働省『新規学卒者（高校・中学）の職業紹介状況』各年

こうした趨勢を反映して、実際の新規高卒の就職者（学校基本調査による、卒業した年の5月現在での就職者数）も、1990年に62万人であったものが2008年には21万人へと、3分の1に減少した。求人数と実際の就職者数がほとんど同じ水準にあるということは、潜在的には就職を希望していた高校生で、実際には就職できない生徒が生じていること、そしてさらに、そうした状況に接して、大学への進学を選択する高校生が増えていることを示している。いわば高等教育に進学せざるを得なくなる高校生が生じたのである。

このようにみると、アメリカにおいても日本においても、大卒者への労働需要が拡大したというよりは、むしろ高卒者に対する労働需要が減退したことによって、大学進学を経済的な収益が拡大したことが知られる。

高卒労働力への需要の趨勢的な減少の基本的な要因は、先進諸国の産業構造が大きく変化したことにあると考えられる。とくに急速なグローバル化の進展によって先進国における製造業が、急速に中国、インド、そのほかの途上国に移動したのである。これが先進国内での製造業の雇用を縮小させることは当然であろう。それにもっとも大きな影響を受けるのは、高校卒業で、鉄鋼、自動車産業、電気機器などの生産現場の経験を経ながら熟練を積み重ねてゆく労働力である。こうしたキャリアをもつ労働者は、アメリカにおいても、ヨーロッパにおいても、あるいは日本においても、戦後の経済成長の中核であったし、また社会の安定性を形成する存在でもあった。しかし初めにアメリカで、次いで日本において、こうした労働者の雇用機会が急速に縮小したのである。

同時にこの間に生じた技術変化も重要である。とくに製造業においては、産業ロボットなどによる生産工程の機械による代替が進行し、これが生産工程のモジュール化とともに、熟練労働者への需要を減らした。また一般の管理事務業務においては、パソコンなどのIT技術の発展と普及とが、業務内容のありかたを大きく変え、これが高卒労働力の需要減に結びついたという指摘もある。

(Acemoglu and Autor, 2010)。

いずれにしてもアメリカにおいても日本においても、こうした意味で、大学進学率は「押し上げ」られたのである。そしてこうした構造はヨーロッパ諸国にもほぼ共通のものであったと考えられる（潮木 2002）。

2. 高等教育財政の変貌

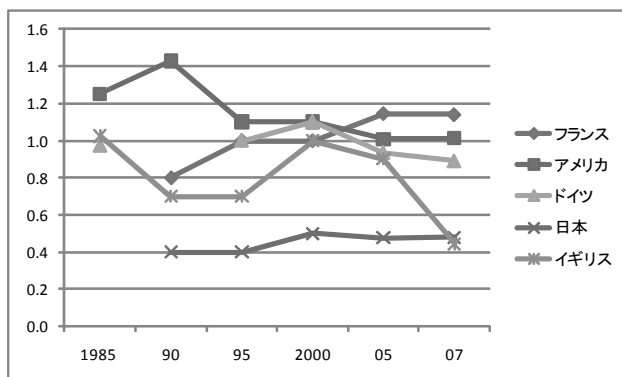
ではこうした進学需要の拡大に対して、各国はどのように対応したのか。

財政バランスの悪化

この点でまず確認しておかねばならないのは、前述のように、1980年代以降は、基本的に経済成長の減速の時代であったことである。これは当然にも財政収入の伸び率が減少することを意味する。しかも1960年代から70年代に進んだ福祉国家化、人口構成の高齢化が、福祉・医療などへの義務的支出を拡大させた。その結果として、1980年代以降は財政バランスが大きく悪化したことが各国に共通の減少であった。同様の傾向はヨーロッパ各国においても生じ、さらにもっとも遅れて、しかし非常に急速な経済成長を遂げた日本においても生じた。

こうした中で、政府の高等教育に対する支出に制約が生じざるを得ないのは当然だといえよう。OECD の収容加盟国における、GDP にしめる政府の高等教育への支出の推移をみると、1985年以降、その水準はフランスをのぞいてほぼ停滞、ないしは漸減の趨勢にあったといえよう。とくにイギリスはサッチャー政権以後は、政府投資が急速に低下し、GDP 比で0.7パーセントまで一時おちこんだ。アメリカは1980年代後半の景気回復にともなって、1.4パーセントにまで上昇したが、その後は再び減少し、1.1パーセント前後の水準で停滞している。これに比べて日本は、その絶対的な水準が他国と比べて特に低い、0.4パーセント程度の水準にあることは周知のとおりであるが、それに変化はみられない。

図表5 GDP 中にしめる政府高等教育費支出 (%、1985-2007)



出所：U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics 2009, Table 417. および OECD、Education at a Glance, 2010. Total public direct expenditures on education as a percentage of the gross domestic product, by level of education and country: Selected years, 1985 through 2006

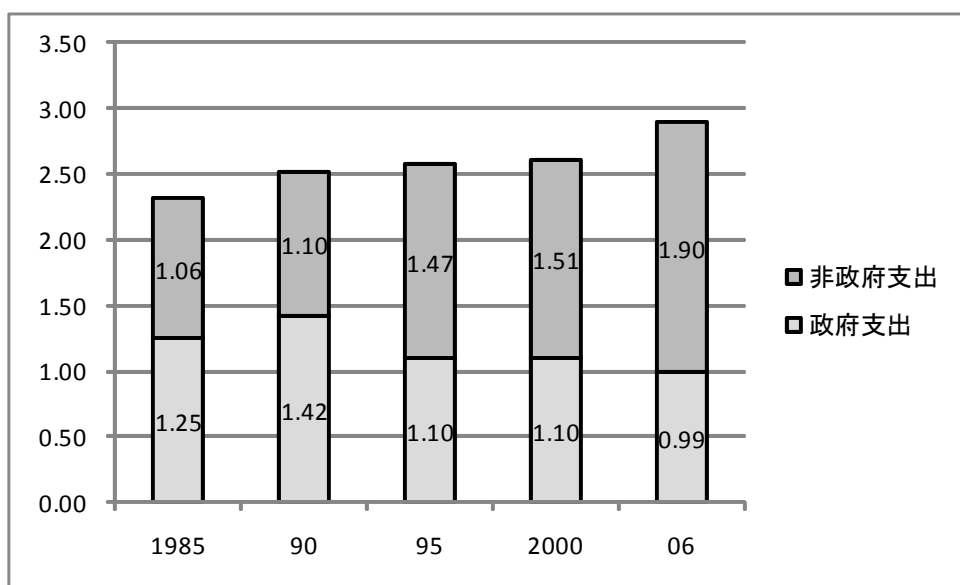
注：ドイツ 1985 年は、旧西ドイツ

このように政府支出の規模自体に大きな変化がみられないとすれば、前述の就学率の拡大はどのようにして可能となったのか。この点において実は各国のたどった軌跡は異なる。各国についてそれを整理すれば以下になるだろう。

アメリカ

そうした観点から注目されるのがアメリカの事例であろう。後述のように、アメリカは大学生一人あたりのコストは、第二次の拡大にもかかわらず、一人当たりのコストをむしろ増加させたのである。何がそれを可能としたのか。

図表 6 アメリカの負担者別高等教育費支出 — (対 GDP 比率%, 1985-2006)



出所：政府支出は図表 5 に同じ。非政府支出は、全高等教育機関の支出総額（Digest of Education Statistics 2009, Table 26, All postsecondary degree-granting institutions）と、政府支出総額との差として算定。

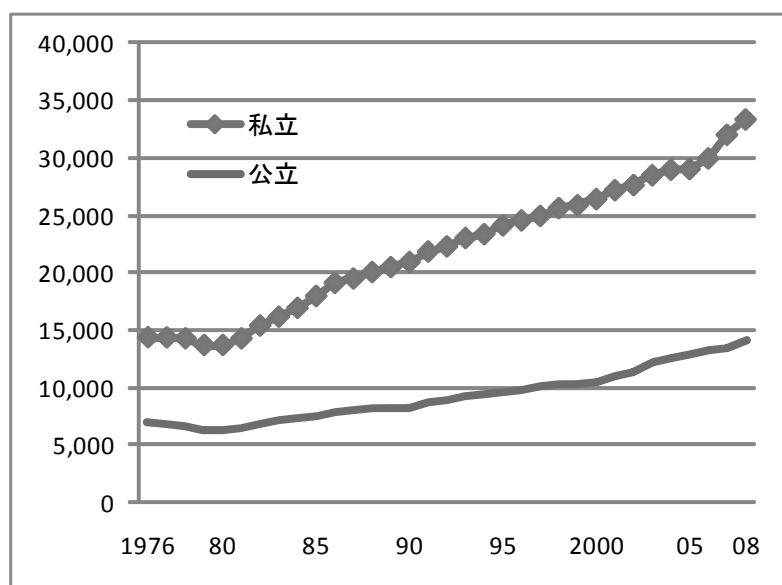
まず長期的にみれば、アメリカの高等教育支出増を支えたのは、政府支出の拡大とはいえない（図表 6）。もちろんアメリカにおける政府高等教育は前述のように、OECD 諸国の中でも高水準にあり、対 GDP に対する比率も日本の 3 倍近くにある。また 1980 年代後半には、景気の回復をうけて政府支出も拡大し、1.42 パーセントに達した。しかしそれ以降は、むしろ減少の傾向にあり、ほぼ 1% 水準にまで低下している。これに代わって、政府以外の主体による負担は、1985 年の 1.06 パーセントから 2006 年には 1.90 パーセントと大きく拡大した。このような非政府支出の拡大は二つの要因によっている。

第一は授業料の増額である。授業料水準は実質価格でみれば 1970 年代にはおおきな変化はなかつ

たが、1980年代にはいって有名私立大学を先頭として、恒常的な授業料の増大が始まり、それにほかの私立大学が追随する形で上昇が本格化し、恒常的な上昇が続いた（図表7）。1980年には約1.5万ドル（2008年価格、以下同様）であった私立大学の平均授業料は、1990年には2.0万ドル、2000年には2.5万ドル、そして2008年には3.5万ドルに近付いている。

また一方で私立大学のこうした趨勢、他方で1990年代以降の州政府の高等教育支出の停滞ないし漸減にともなって、公（州立大学）の授業料も上昇し、1980年に0.6万ドル程度であったものが2000年には1.0万ドル、そして2008年にはさらに1.5万ドルに達している。

図表7 アメリカの大学授業料 1976-2008年（2008年価格・ドル）



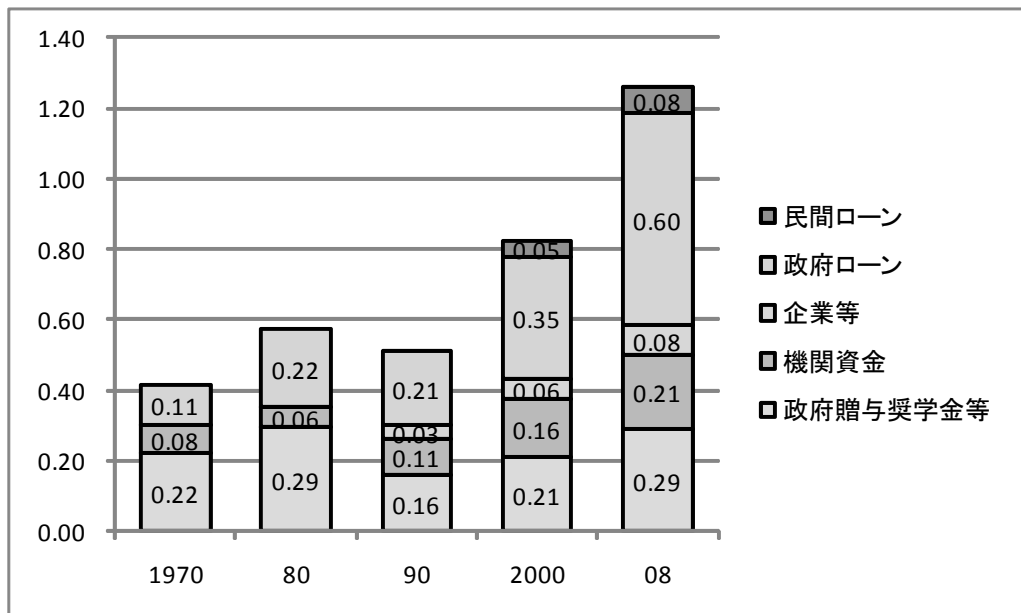
出所：Digest of Education Statistics 2009 Table 334

後述のように特に私立大学においては、授業料の公示価格（sticker price）に関わらず、一部の学生には授業料の一部あるいは全額減免が広く行われ、実質的に学生が支払う金額は平均で3割程度下回る（National Center for Education Statistics, 2010a）。しかしそれを勘案しても、なお家計負担は大きく拡大したことは疑いない。

上述のように、この間の一人あたり GDP の上昇は限られていたにもかかわらず、何かこうした負担増を可能とし、就学率の拡大を可能としたのか。学生個人に対する直接補助金の推移をみると、それが大きな要因となっていることが分かる（図表8）。周知のようにアメリカにおいては、とくに1970年代に、連邦政府の教育財政は機関補助から個人補助へとシフトされた。とくに1972年の高等教育法改正によって設置された BEOG 奨学金（ペル・グラント）は大きな役割を果たし、その総額は1980年には対 GDP 比で0.3パーセントに達している。しかし1980年代は財政緊縮政策の影響を受けて0.16パーセントにまで下がった。

代わりに1980年代ころから大きな役割を果たすようになったのが、連邦政府による直接貸与奨学金（Direct Student Loans）あるいは連邦政府の保証による金融機関のローン（PLUS 等）である。その額は1980年には対 GDP 比で0.22パーセント程度であったが、1990年代以降に大きく拡大し、2000年には0.35パーセント、2008年には0.60パーセントと、連邦贈与奨学金の2倍の規模に達している。また銀行独自の教育ローンも、2000年代以降は拡大している。また連邦政府の補助事業としてはじめられた教育ローン機関のサリー・メー（Sally Mae -SLM Corporation）は2004年に完全な民間会社となった。こうした形での「市場化」が着実に進んでいることになる。（College Board, 2010）。

図表 8 アメリカの対学生補助 1976-2008 年（対 GDP 比率・％）



出所：Digest of Education Statistics 2009 Table 2 から算出

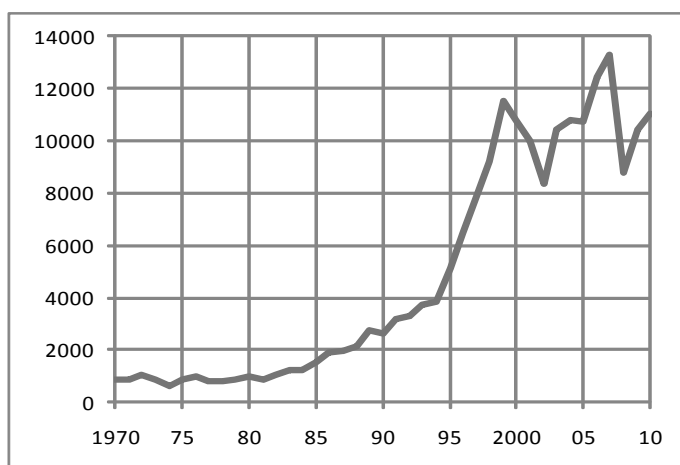
拡大を支えた第2の要因は、大学に対する寄付金の増加である。もともとアメリカにおいては、文化的なボランティアの伝統があるのに加えて、高等教育が州政府の権限におかれているために、連邦レベルでの経済活動が税制を通じて高等教育に導かれるメカニズムを欠いていた。そのため、主要な私立大学が富裕者によって創設され、また財政的に支えられてきたことは周知のとおりである。その後、1913年に連邦所得税制度が整備された際にも、キャピタル・ゲインが分離されたが、両者において教育機関を含む特定非営利団体に対する寄付控除が設けられた。戦後においても、一般には個人の意思による社会への直接貢献を重視する立場からは、こうした控除制度を強化する政治的な圧力が続いた（福井 2011）。

しかも1980年代から大学への寄付金は、それまでの水準を大きくこえて急速に拡大することになった。1970年の高等教育機関への寄付金は時価で112億ドルであったが、1980年には207億ドル、

1990年には680億ドル、そして2007年には4,097億ドルに達している（U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2010, Table 188.）。1990年代以降は、アメリカの高等教育においても未曾有の寄付金の増加の時期であったのである。

こうした変化は上記のアメリカのキャピタル・ゲイン課税制度と、おりからの株価の長期的な上昇との複合的な結果であった。アメリカのキャピタル・ゲイン課税制度においては、特定非営利団体への寄付を株式で行う場合は、それが一定範囲内でキャピタル・ゲイン課税の対象から控除されるだけでなく、所得税額の算出においても、その時価額が、所得からの寄付控除の対象となる。しかも寄付額はいうまでもなく時価額となる。こうした制度は、特に資産価格の上昇期には特に寄付への高いインセンティブを生じさせる。大学への寄付金と、株価指数の変動との間にはきわめて密接な関係がみられる（Council for Aid to Education, 2009, P.3）のはこうした事情を反映している。

図表9 アメリカの株価 1970-2010（時価・ドル）



出所：Dow Jones, Wren Research

注：各年12月のダウジョーンズ指数

おりからアメリカの株価（ダウ・ジョーンズ指数）は1980年代後半に景気回復を迎えて、それまでの1千ドルから2千ドル水準に達したが、1990年代以降はさらに加速し、1990年代末には一気に1万ドルに達し、さらに2000年代中ごろには1万3千ドル台に達した。このような長期的な株価上昇は、先端産業分野での競争力の拡大に加えて、進むグローバル化の中で、国際的な投機資金がアメリカに流入したことによって支えられたといわれる。それが単に富裕層や企業の所得が拡大するだけではなく、個人あるいは企業の特非営利団体への寄付のインセンティブを通じて、寄付金の飛躍的な拡大をもたらしたのである。

しかもこうして蓄積された大学の基本金（endowment）は株式で運用されるから、株式価格の高騰の中で、一般にきわめて高い財政的な利益を生む。こうして特に高い知名度をもつ有力私立大学を中心として、大学財政は大きく好転することになった。

上述の授業料の上昇、そしてこうした基本財産の運用益の拡大は、とくに有力私立大学が質的に飛躍する条件を形成した。こうした財政的な条件が、教育・研究環境への継続的な投資を可能としたことはいうまでもない。しかしそれだけでなく、こうした財政状況の改善は、大学の学生に対する機関奨学金の額を飛躍的に増加させることを可能とした。前掲の図表 8 にみるように、機関資金による学生への個人補助は、1980年には対 GDP 比で 0.06 パーセントにすぎなかったが、2000年には 0.16 パーセント、2008年には 0.21 パーセントに上り、政府の贈与奨学金に比肩し得る水準に達している。潤沢な奨学金の財源の存在によって、有力私立大学は学力の水準によってまず学生を選抜し、家庭所得によって奨学金を与えることによって、優秀な人材を集めることができた。

上述の授業料の水準は一般的には教育機会の不均等化を進めることを意味するように見えるが、こうしたメカニズムによって学力の優秀な学生は実質的な負担に妨げられずに、選抜性の高い大学に進学することができる。授業料の増大にもかかわらず、機会均等性は一見して損なわれず、しかも有名私立大学は、より優秀な入学者を集めることができたのである。こうした意味で高学力の学生については、いわば市場の力によって教育の均等性が保証されたかにみえる。

他方でアメリカの大学入学者の 4 分の 3 が進学する公立大学に対しては、州政府の財政配分は停滞ないし漸減した（前掲図表 7）。こうした状況の中で州立大学も授業料を増額せざるを得ない状況に陥った。私立大学の授業料が上昇し続けていたこと、貸与奨学金の供給も増えたことが授業料の増額を行いやすい環境を作ったことも事実である。しかし公立大学である限り、増額は抑制せざるを得ない。こうした意味で、私立大学と公立大学の教育条件の差は拡大したのである（Geiger 2004）。

同時に州政府は、州立大学の効率性を高める意図の改革を進めた。一部の州では、州立大学の独立性を高める改革をおこなった。またテネシー州においては、個別大学の教育研究面での州立大学への補助金を指標化し、それに応じて補助金を産出する「達成度基準補助金」（performance-based funding）を導入した。その後、こうした方式の導入が他の州にも影響を与えることになった。

ヨーロッパ

これに対してヨーロッパでは何が起こったか。

第一は、大学経営の独立化と、達成度評価による政府補助金の配分への動きである。こうした動きを明確な形でまず始めたのはイギリスであった。1980年代初頭の政府財政危機を背景としたサッチャー改革は、高等教育予算の削減を断行するための根拠として各大学の研究水準の評価を行った。それに引き続き、イギリスでは研究評価（Research Selectivity Exercise、ついで Research Assessment Exercise）を数年ごとに実施し、それをもととして大学に対する予算を配分する方法が定着した。ただしその対象については、基本的には研究面に限られており、教育面での評価を予算配分に反映させることが一時意図されたが、結局、実現しなかった。また英国の大学は法的には政府組織ではないが、政府補助金への依存性が高く、ガバナンスの面でも独自の経営判断が難しい構造をもっていた。それに対してジャラット報告（Jarratt Report 1985）によって大学の管理形態の効率化が呼びかけられ、1990年代なかごろから、各大学において、教員を中心とする従来の分散的なガバナンスの形態から、カウンスル（Council）を明確な責任主体とし、経営の自立性を確保することを目指した。

フランスでは国立大学は政府により、組織・施設の面において厳しく管理統制されていたが、1989年には政府と個別大学が4年間の包括的な協定を結ぶ、「契約化」(contractualisation)が実施された。ただしこの契約制度においては、契約の達成の評価、それによる報酬、処罰が明確化されていなかった。その後2006年になって、政府機関全般について、具体的な目標を設定し、それによって予算を増減する「予算組織法」(LOLF)が実施され、これが大学にも適用された。さらに2007年には従来の高等教育機関を改組して学術機関に対する包括的な評価をおこなう研究・高等教育評価機関(AERES)が設置された。さらに2009年には「大学・自由責任法」(LRU)が実施され、大学管理組織に大きな権限を与え、またそれまでまったく別枠であった教職員人件費も、大学独自の裁量の範囲とした。

ドイツでは法律上は大学は「法人」と規定されているが、その一方で大学の存在、予算、定員等はすべて州高等教育法で規定され、予算も州政府の一部として扱われてきた。しかし1980年代末から、その設置形態に変更を加える試みが始まり、達成度指標による政府交付金の産出(ノルトライン・ウェストファーレン州)、大学設置「財団」による大学の設置(ニーダー・ザクセン州)を始めとして、様々な形態が生じるに至っている。

第二は学生負担の増加への動きである。ヨーロッパにおいては、もともと戦後の社会契約の重要な一つの環が教育機会の政府負担による均等性であったから、個人負担の増額に対する抵抗はきわめて強かった。しかしイギリスにおいては、デアリング委員会(National Committee of Inquiry into Higher Education)は1997年の報告書において、大学教育についての受益者負担の原則を取り入れることを主張し、それまでは実質的には無償であった授業料を1998年から徴収し始めた。この際には家庭所得による減免措置があったため、実際には4割程度が支払ったにすぎなかったが、さらに2006年度からは、貸与奨学金との組み合わせで、大学生全員が支払うようになり、さらに最近の「ブラウン報告書」(Browne Report, 2010)では原則的にフルコストを学生が負担する改革を提案している。

大陸ヨーロッパでも政府の授業料負担の増加への動きがみられた。ドイツでは高等教育は各邦(州)の権限であるが、連邦政府「高等教育大綱法」によって、各邦(州)がその大学で授業料を徴収することを実質的に抑止していた。しかし、その規定が2005年に廃止され、各邦で授業料導入が進んでいるが、政治的な抵抗も根強い。

フランスの高等教育は国民教育の一部であり、原則的に授業料は徴収しないのが原則であった。ただし名目的な「登録料」を徴収することは許容され、その額も上昇している。さらに重要なのはグランゼコールの一部はかなり高額の授業料を徴収しており、こうした原則も一部では形骸化しつつあるともいえる。政府は一般の大学についても授業料の本格的な導入を時に応じて提案してきたが、今のところ抵抗を排しきれない。しかし、政府には授業料導入への強い意欲があり、引き続き先鋭な政治的な問題となる。

第三は、一方で政府予算の停滞、他方で学生数の増加、の二つの要因の帰結としての、大学における一人あたりコストの低下である。ヨーロッパ各国では高等教育の機会均等は政府の重要な施策の一環であり、そのために変化は緩慢とならざるを得なかった。その中でもっとも明確な変化を示

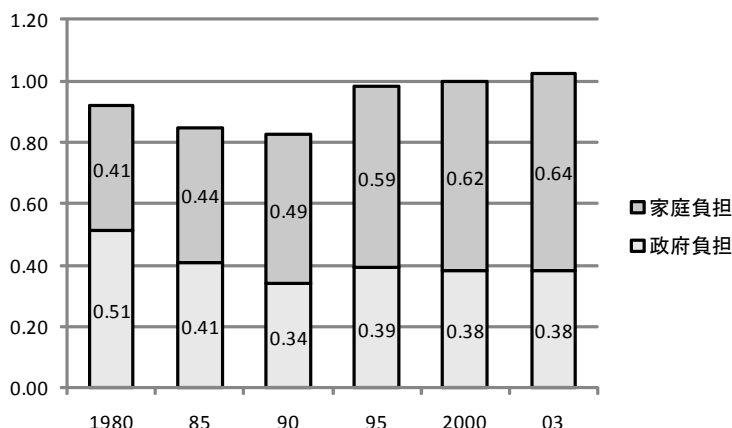
したのは英国であった。イギリスは1991年に英国は準大学としてのポリテクニク（polytechnic）を大学に統合することにした。補助金の水準は変わらなかったから、これは学生一人あたりのユニット・コストを実質的に切り下げたことを意味する。フランス、ドイツでも上述のように大学進学率は上昇した。しかも両国では、中等教育修了者には高等教育進学機会が与えられていることが、福祉国家の社会契約の重要な一部をなしている。そのために大学間の格差を生じさせることは許されない。他方で政府支出はそれに応じて増大したわけではない。結果として、学生一人あたりのユニット・コストは実質的に切り下げられるを得なかった。

ただしフランスでは、選抜性の高い高度職業専門学校「グランドゼコール」（grands ecole）部門が存在し、その多くは各省庁によって運営されるか、私立学校であったから、一部の高質の部門は温存されたことになる。

日本

これに対して東アジア、とくに日本はどうであったか。1960年代から70年代半ばにかけての日本の第一次拡大は欧米とは異なり、おもに授業料収入に依存する私学の拡大に依存していた。そうした意味で、利用者負担の要因は日本においては強かったといえよう。しかしそれは、私学部門において一人あたりコストが低く、教育の質に大きな問題をかかえていたことを意味している。1970年代から日本は経済成長の成果をもとに急速に政府支出を拡大させ、私立大学に対する政府の補助金を始めた。同時に私立大学の新設を制限し、私立大学は授業料を増加することによって、財政内容の改善、教育環境の改善にむかった。これによって日本の学生一人当たりコストはほぼヨーロッパ各国のそれと同等となった。

図表10 日本の負担者別高等教育費支出 —（対 GDP 比率%、1980-2003）



出所：『学校基本調査』および『私立大学の財務状況』各年版

注：「政府負担」は国立大学経常費補助金への政府組み入れ、および日本育英会への一般会計からの繰入、「家庭負担」は国公立大学の授業料収入として算出。

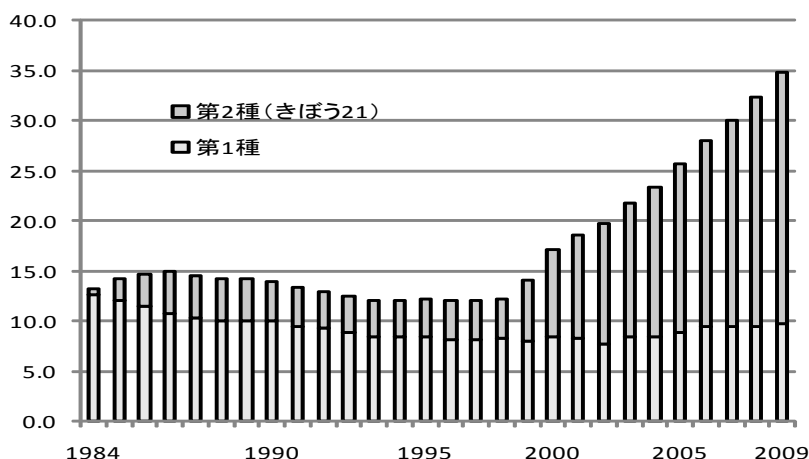
その後1990年代からの動きをみると、財政緊縮の影響をうけて、一時は対 GDP 比で0.5パーセントに達していた政府支出が0.4パーセント程度に下がり、その後、ほとんど停滞している。他方で、1980年から1990年にかけては学生数が増加した。またそれ以後は、前述のように18歳人口が減少を始めたものの、就学率が上昇したために、学生数はほぼ横ばいとなった。この間に私立大学の授業料は緩やかに上昇を続け、さらに国立大学でも授業料は上昇した。このため、家庭負担は対 GDP 比で0.4パーセント程度であったものが、1990年代なかごろまでに0.6パーセントに達している。

しかし2000年ころからは、18歳人口の減少によって、私立大学の収容力が相対的に過剰となり、学生定員を確保することができない大学が生じるようになったことは周知のとおりである。このために私立大学は授業料の増額を抑制する傾向がみえるようになった。

ここで留意しなければならないのは、長期的な経済成長の減速によって、家庭所得の伸びがきわめて限られてきただけでなく、その影響がとくに低・中所得層に顕著にあらわれていることである。他方で、大学就学率は前述のように50パーセントに近付きつつある。これは特に大都市を中心に、中所得層、さらに低所得層の家庭の出身者が大学に進学するようになってきていることを示している。

そうした行動を可能としたのは、日本においても貸与奨学金の拡大であった。日本育英会およびその後身の日本学生支援機構の奨学金(貸与)を受ける大学学部学生の割合は1990年代までは10パーセント台前半であったが、2000年代から急速に増加し、2009年には35パーセントと、ほぼ全学生の3分の1に達している(図表11)。しかも無利子の第Ⅰ種奨学金は貸与の定数が限られているため、この増加は有利子奨学金の飛躍的な増加によって支えられてきた。融資資金の大部分は財政投融资資金であって、これは高等教育機会の均等化を目的とする政府の奨学金政策というよりは、むしろ財政投融资資金自体の貸付先が相対的に減少したことを背景としてしているとみることができる。

図表11 日本の貸与奨学金受給率 1984-2009年 (%)



出所：『日本育英会年報』、『日本学生支援機構年報』

注：日本育英会ないし日本学生支援機構の貸与奨学金受給者の大学生にしめる割合。

日本や韓国では、高等教育の大衆化は、家庭が子供の教育にきわめて熱心であり、高額な負担にも躊躇しなかった。これが高等教育における東洋的な文化的特徴ともいわれたのである。しかしここにみられるように、日本の家庭の経済行動は大きく変化しつつある。

他方で国立大学については政府支出が停滞し、授業料は上昇し続けたものの、そもそも大学収入に占める授業料の割合が少ないために、一人当たりコストの上昇にはつながらなかった。2004年に国立大学は法人化されたが、政府予算の実質的な削減は続いた一方で、民間からの寄付金収入は限られている。また機会均等の観点から授業料の上昇には限界がある。しかも高等教育政策は研究機能の向上に向かったために、大学教育の質の改善の優先度は低かった。こうして日本の高等教育では、ここ20年のところ一人当たりコストは低水準のまま停滞する一方で、高質セクターの創出にも成功したとはいえない。

3. 課題

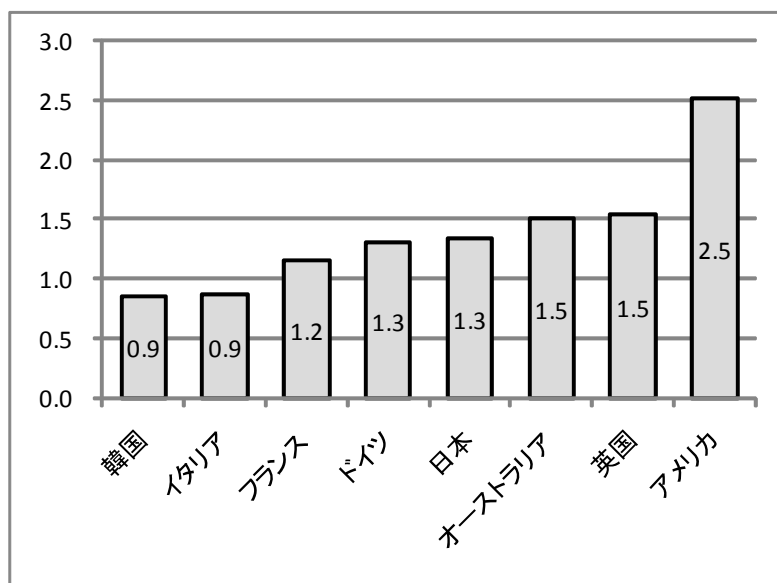
以上のような経緯を経て、各国の高等教育は20世紀から21世紀に入った。世紀の転換点における各国の高等教育財政の現状をどのように評価し、また21世紀前半にどのような課題が生じると考えるべきなのか。それを、高等教育への資源動員の水準と構造、高等教育セクターでの資源配分と政府の役割、そして大学内での資源配分、の三点について考えてみたい。

資源動員の水準と構造

まず最も基本的な問題は、国民経済の枠組みの中で、どのようにして、社会経済全体をつうじて、高等教育に資源を投入するメカニズムを形成するか、という点である。こうした点でいえば、最も成功したのはアメリカであったといえよう。

前述のように、1980年代後半からの就学者の第二の拡大にもかかわらず、高等教育に対する資源動員の水準が大きく拡大したために、一人あたりの教育コストは低下することなく、有力私立大学での教育コストは大きく拡大した。OECD による推計をみると、2007年における各国の高等教育における学生一人当たりのコストは、アメリカにおいて2.5万ドルであり、英国、オーストラリア、日本、ドイツ、フランス等の主要国が1.3万ドルから1.5万ドル程度の水準であったのとくらべて、6-7割高いことになる（図表12）。

図表12 主要 OECD 諸国の高等教育ユニットコスト (万米ドル・購買力平価)



出所：Education at a Glance 2009: OECD Indicators、Table B1.1a

政府支出の拡大に限られていたにもかかわらず、これが可能となったのは前述のように、①授業料の趨勢的な上昇、②それを支える政府保証による修学資金貸付制度、そして③寄付金による基本財産の増大による機関奨学金、という三つの要因が有機的に結合されたからであった。この組み合わせによって、家庭負担の上昇にもかかわらず、一般的には進学への経済的障壁が高くなり、さらに高質セクターは能力の高い学生を確保することが可能となったのであった。

他の OECD 諸国においても、従来の政府負担から、受益者負担と貸付金制度との組み合わせ、というパターンへの移行が目指されてきた。前述のようにイギリスは、1990年代後半から授業料の徴収を始め、さらに基本的にはコストの全額受益者負担へと政策を転換させてきた。それにとまなう高等教育機会の不均等化を防ぐために、在学中は授業料を負担せず、卒業後に相当額を支払う制度を設けた。これは政府が直接の貸し手となる学生ローン制度といえよう。また授業料についても大学の裁量性が強まっている。しかしまたアメリカにみられるような大学独自の基本財産の蓄積は限られているために、アメリカのようなメカニズムは発生しない。またドイツにおいても、授業料の徴収が州の判断によって可能となった。しかし一般的には、従来の政府負担の原則からの転換にはきわめて政治的な抵抗が大きく、授業料の増額が政治的争点となる可能性を秘めている。特にフランスにおいては、授業料の徴収はきわめて困難であるといわれる。こうした背景から、ユニットコストは停滞ないし低下の傾向をたどらざるを得なかったのである。

日本においては、もともと私立大学での教育は実質的に受益者負担の原則にたっているものであり、国立大学の授業料も上昇してきた。また就学率の拡大にともなって学生ローンへの依存度も大きく高まりつつある。しかし1990年代以降は、18歳人口が減少したために、高等教育機会の需要超過の

状況が一転し、実質的な供給過剰となってきたために、授業料を大きく増加させることができなかった。また日本の私立大学は、運用可能な実質的な基本財産がきわめて限られているために、授業料を増額する一方で、機関奨学金を設定する、という操作が可能ではない。他方で国立大学については厳しい財政事情の制約によって、経常的な経費はむしろ削減されてきた。そのため、ユニット・コストの拡大を導くメカニズムは機能しなかった。このような意味で、日本の高等教育も質的な飛躍をもたらす財政基盤を形成することができなかったのである。

ではこれまでのアメリカにおける財政メカニズムに問題がないか、あるいはそれが今後も高等教育財政の一つのモデルとなり得るか、といえ、そこには少なからぬ問題点がある。

前述のようにアメリカの財政メカニズムは、アメリカ固有の社会経済的伝統を背景とし、またここ30年ほどのアメリカ経済の構造変化と密接に関連して可能となってきたのは前述の通りである。アメリカ経済は1980年台以降、多額の貿易赤字を抱えているにもかかわらず世界から資金が流入し、消費水準は上昇した。これを背景として、長期的に株価が上昇し続けた。しかしこうした経済構造が将来もそのまま続くわけではない、という見方もある。2009年からの金融危機を契機としてアメリカの株価は不安定性をまして、大学への寄付金も大幅に下落している。

また修学資金貸付金制度は当然、学生が多額の借金を抱えて社会に出ることを意味している。しかし他方で、これまで高卒と比べれば恵まれていた大卒者の就職状況も悪化している。そのため修学貸付金の返済不能者も増大している。こうした意味でアメリカの高等教育財政はすでに大きなリスクを内包させているのである。

他方で教育機会の均等性にも実は問題が隠されている。前記のメカニズムによって、たしかに一部の選抜性の高い大学に低所得家庭の子供が進学する機会が開かれていることは事実であるとしても、それは一部の特に高い能力の学生が対象となるにすぎない。能力がさほど高くない場合にはエリート大学への進学にはきわめて高額の授業料負担が必要となる。最近の調査によれば、授業料および寮費を含む年間の負担額が5万ドルを越す大学は100校に達するという。いわば中程度の能力の学生は多額の修学貸付金に頼らざるを得ないが、将来の雇用に不安が生じれば、そうしたリスクを負担することになる。所得水準が低いほど、こうしたリスクを回避する傾向が生じるのは当然といえよう。こうした意味で、修学貸付金による教育機会の均等化には重要な制約があるのである。公立大学においても授業料水準は高くなっているから、修学貸付金への依存は避けることができない。他方で、大学進学者の多くを入学させる公立大学では、州政府の予算削減によって、教育条件の悪化が生じている事例も少なくない。こうして高質セクターとそれ以外との格差は大きく拡大しつつある (Geiger 2004)。

このように考えると、21世紀において高等教育への資源動員について各国がとり得る政策手段は限られたものとなっているといえよう。経済成長率の低下、財政緊縮、さらに大卒労働者の雇用状況の悪化、といった要因が急速に消滅する見込みは少ない。この中で、政府資金のさらなる削減への圧力は強まる。しかしそれを受益者負担の増加でおぎなうことは大きな社会的リスクを生じさせ、教育の機会均等にも大きな問題を生じさせざるをえない。その中で、高等教育への投資をどう確保するかが問われるのである。

高等教育セクターの資源配分

そうだとすれば、高等教育にどのように資源を確保するか、という問題は、それが高等教育セクターの中で、どのように配分され、社会的にどのような効果をあげていくか、という問題と不可分であるということになる。とくに経済構造が転換し、大卒者の就業が問題となる状況の中で、大学教育の質的な転換と改善が大きな課題となる。その実現に、限られた資金をどのように効率的に配分するかが問われるのである。上述のようにこうした課題に1980年代後半移行の高等教育政策は、①受益者負担による市場メカニズムの導入、②公立高等教育機関の財政的自律化と達成度による資金配分による疑似市場化、そしてその基礎となる大学の達成度評価、によって応えようとしてきた。

第一の焦点は、いわゆる市場機能が、高等教育セクターにおける効率性を高めるか否か、という点である。高等教育改革におけるひとつの論点は、大学教育の対価を学生に負担させることによって、消費者としての学生が大学のもたらす価値に鋭敏となり、それが結果として高等教育全体としての効率化をもたらす、というものであった。また特にアメリカにおいては、こうした論理をもとに、株式会社によって設置される、いわゆる営利大学が大学として認知され、その学生数も2000年代に入って拡大した。日本においても、構造改革特区制度による特例として、営利大学の設置が認められた。

しかしこれまでの経緯を振り返ると、このような単純な市場原理が高等教育において期待されたように機能してきたとは言い難い。前述のようにアメリカでは有力私立大学において特に授業料が高騰し、それに対応して高コストの教育が行われている。いわば高質の教育を、高額の対価を支払って手にいれる、という状況が生じていることは事実である。しかし学生が実質的に支払う授業料は学生の学力等によって大きく異なる。こうした状況の中で、学生の選択と大学による選抜は、ひとつの複雑なゲームとなっているのであって、これが個々の大学においてより高質の教育をより低廉なコストでおこなう、というインセンティブを生じさせているとは必ずしも言えない。他方で、営利大学については、その学生の多くが、低所得家庭の出身者を対象とする連邦政府の贈与奨学金を受けている一方で、学習課程の修了率もきわめて低いことが指摘されている（National Center for Educational Statistics, 2010b.）。こうした大学は市場メカニズムによって機能しているかに見えて、実際には政府支出に依存し、しかもその効率性も疑わしいことになる。こうした点はアメリカ議会においても繰り返し批判され、問題となってきた。

むしろ質的な水準恒常に大きな役割を果たしたのは、個人、企業などからの寄付金であった。すなわち大学への寄付は、大学のあり方についての、寄付者の意図を反映するのであって、その意味で、社会の直接の大学への意思表示とみることができる。そしてその意図は、大学の研究よりは教育機能の改善にむけて行われることが多い。有力大学が多額の寄付金を受けるのも、それがエリート教育を通じて、社会に貢献することを期待するからである。上述のように、グローバル化を支える人材を形成することは、こうした意味での期待にそっているとも解釈される。また大学の側もそうした点を寄付金勧誘の重要な論拠とする。それが大学経営者の学内における行動に強い影響を与えることは容易に想像される。

しかしこれは、株価の持続的上昇という背景でのみ可能であった。またこうしたメカニズムが機

能するのは、高質セクターの育成についてであって、高等教育全体からみればその効果は局所的なものにとどまることに留意しなければならない。

第二は、国公立大学の自律化と、達成度評価による資源配分、という疑似市場化のメカニズムである。前述のように、20世紀末からの趨勢は、国公立大学の制度的・財政的な自律性を拡大すると同時に、政府が提示する一定の目的を大学がいかに達成したかを評価して、それを基準として政府の補助金を配分する、という方法によって、各大学は、社会の望む方向に誘導され、かつその目的の実現にむけて効率性を高める努力をするという前提で進められた。アメリカの州政府における達成度基準予算配分、あるいは日本の国立大学法人の評価とそれに応ずる資源配分、というモデルは、こうした考え方に基づいているといえよう。またイギリスの研究評価による資源配分もこうした試みの一つと考えることができる。

しかしこれまでの経緯を振り返ると、こうした方式による政府資金の配分が果たした役割はきわめて限られていたといわねばならない。前述のようにアメリカにおいては州立大学に対する州政府の補助金を、一定の達成度指標を基準として算定する方式が広がった。しかしこうした方式を導入した州においても、補助金の総額に対する、達成度基準の予算配分額の割合は、多くても1割を超えていない。またその割合も大きくなる趨勢を示していない (Burke and Associates, 2002)。日本の国立大学法人についても、評価による、個別大学への予算配分に対する影響は、結局最大でもプラス・マイナス0.6パーセントにとどまらざるを得なかった。また英国においても、研究水準評価それ自体が次第に簡略化される方向にある。また研究だけでなく教育についても評価をおこない、それを政府補助金配分に反映させることが検討されたが、結局、断念されるに至った。

このように、達成度基準の政府資金配分が明確な限界を示しているのにはいくつかの理由がある。現実的な問題は、政府予算が停滞ないし実質的に削減されている中では、達成度基準の配分を強化することはきわめて大きなマイナスの効果をもたらすことである。こうした状況の中では、達成度基準による予算配分は、よい成績をあげた大学について予算配分を増加する、というよりは、評価が低い大学に対して、配分予算を削減する、という懲罰の意味を大きくすることになる。それは大学に対する威嚇によって、主観的には効率化の努力を促すことにはなるかもしれないが、創造性のある革新を生む可能性は少ない。

さらにこの問題は、第三の大学評価の信頼性の問題につながる。とくに教育の質については、これまで信頼性の高い計測手段が開発されてきたとはいえない。アメリカの州立大学において達成度基準配分が比較的に早く普及したのは、アメリカの州立大学においては学生のドロップアウト率を下げるのが政策の重要な目標となっており、したがってドロップアウト率という外形的な指標が重要な意味をもったからからである。

しかし一般に学生の学習達成度について明確な評価を行うことはきわめて困難であることはいうまでもない。イギリスにおいて教育評価が断念されたのは前述のとおりである。また日本においても、国立大学の中期目標達成度評価においては、教育面での評価結果は見かけの上での方法上の精緻さにも関わらず、その結果にはきわめて曖昧な点が多い。それを多額の補助金に連動させることは、政治的にも不可能といわねばならない。

こうした観点から、大学大学教育の学生個人についての教育効果を「教育アウトカム」と呼ぶとすると、アウトカムの測定をおこなおうとする試みはこれまでもアメリカを中心として行われてきた。また OECD においても2008年から AHELO (Assessment of Higher Learning Outcomes) プロジェクトを発足させて、その試行を目指している。しかしそれが信頼性の高い指標を形成することになるとしても、それは遠い将来になるであろう。

またこうした評価が測定されるとしても、測定されるのは学生の学力であって、それは当然にも学生の資質そのものに大きく依存することはいうまでもない。この意味で、学生が在学中に獲得した知識・技能、いいかえれば大学教育の「付加価値」を測定することが必要となる。アメリカにおける CLA テストはそうしたことを意図しているが、その信頼性は様々な理由で限られている。そうだとすれば、教育達成度による財源配分は、むしろすでに資質の高い学生を集めている大学に有利に働くことになる。それは大学が資質の高い学生を集めることに努力をすることに走らせることになっても、大学内部の教育の改善に努力することを必ずしも意味しない。他方で、資質の低い学生を集める大学にあっては、それを補う努力を可能とする財源を奪われることになる。こうした意味で達成度基準の予算配分への過度の傾斜は、政府の補助の本来の目的自体を損なう結果をもたらす可能性をもつのである。

大学内での資源配分

このように考えてみれば、高等教育機関内における、いわばミクロ的な資源配分がきわめて重要な焦点となることになる。

アメリカが高等教育における一般的に高い投資水準を確保し、それが高質セクターの形成の基盤となってきたことは前述のとおりであるが、それは大学授業料の高騰につながり、社会の強い批判を浴びてきた。高等教育に投入される資源量が果たして真に必要なものであったか否かが厳しく問われているのである。連邦議会においては、この問題について強い不満が表明され、いくつかの大学授業料の上昇の要因について、様々な議論がなされている。ブッシュ政権下で連邦教育部の下に設置された『「スペリングス・委員会報告」』(Spellings Commission 2008) は、こうした点についての社会の強い不満を象徴するものであり、議論の過程では大学全体に対する社会からの強い不信が表明されたという。このような状況は、将来さらに先鋭化する可能性をもっている。

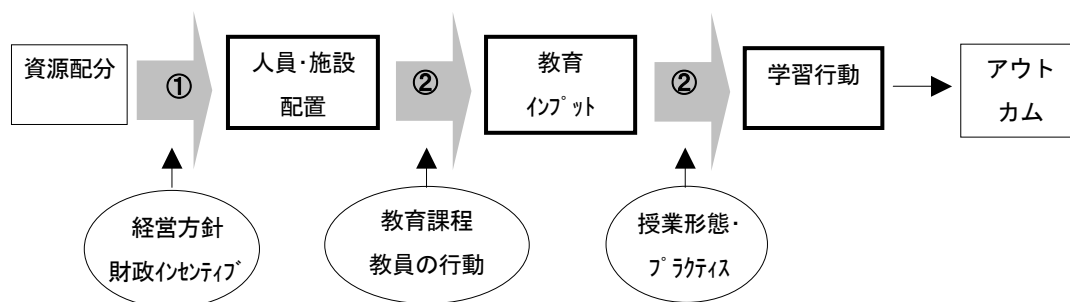
大学内部の資源配分については、実はこれまでは必ずしも十分な議論が社会に開かれた形で行われてきたとは言い難い。アメリカではこれまでも大学経営の効率化を標榜して、企業経営の手法を導入する試みが行われ来たが、それらのほとんどは一時的な経営学の流行の模倣にすぎず、大学経営のあり方に持続性のある影響を与えたものはなかったといってよい (Birnbaum 2002)。またヨーロッパではこれまで政府の強い規制の下におかれてきた大学が、新しいマーケットを対象として織形態を変化させる、いわば「企業家 (オントリブリアル) 型」の行動をとる大学も散見されるようになってきた (Clark 1999)。

また大学の財務管理について体系的な分析が提唱された (Massy 1999, 2003)。また「責任センター」(responsibility center)、「コスト・センター」(cost center) などの形で、部局別にコストと利

益とを明確にすることによって、経営行動の合理化を図ろうとする考え方も提起されてきた。

これらの議論はしかし、上にのべた状況の中での大学の資源配分をいかに行うかという問題にまだ十分にこたえるものではない。大学教育のインプット、プロセス、アウトカムを体系的に把握し、それを分析したうえで、組織的な資源配分を計画的に行うことが求められるはずである。そうした観点から資源配分とアウトカムを結ぶ過程を分析的にみれば次のようになる。

図表13. 資源配分の構造



①まず基礎となるのは大学が与えられた資源の総額と、その学内での教職員および施設などへの分配である。この過程は大学の歴史的経緯、経営方針あるいは政府の財政配分インセンティブ、大学の基本資産等に規定されている。②第二の段階は、人員・施設などの資源が、授業や演習、学習支援などの教育インプットに転換される。これには教育組織の構成、教育課程の設計、そして教員の行動が重要な要因となるものと考えられる。③第三は教育インプットが、学生の学習行動、教育成果に転換する過程である。この過程では、授業の形態、教え方（プラクティス）が重要な規定要因となることが予想される。

こうした過程の把握はこれまで必ずしも体系的に行なわれてこなかった。しかし近年の大学についてのデータベースの発展はこうした構造の把握の基礎を形成するものといえる。アメリカでは大学の財務状況のデータベース（Delaware Study）、あるいは連邦政府の個別大学機関データベース（IPEDS-Integrated Post-Secondary Education Data System）が整備され、類似教育機関とのコスト構造の比較（ベンチマーキング）などが行われるようになってきている。さらに学生の学習行動の大規模調査なども他方で行われている。こうした情報を、上記の枠組みの中で有効に組み合わせることによって、大学自身の教育組織、資源配分の方法に新しい視野が開けてくる可能性がある。

こうした分析は、これまでの学部や教員集団の専有物としての大学教育のとらえ方に変革を求め、ある意味では「大学自治」という基本的な理念自体にも大きな影響を与えるかもしれない。大学の自治という歴史的な理念は、知識の専門性から、外部から大学教育を統制することがむずかしく、したがって大学の内部において基本的な決定をさせることが、むしろ効率的である、というきわめて機能的な理由によっているともいえる。しかし大学教育の目的が変化し、その実効性が問題にされるとすれば、大学の内部での、大学教育のガバナンス自体も問題とされなければならない。

同時にこうした観点から重要なのは、大学の内部における革新を、外部から促すためのメカニズム

ムである。アメリカの場合には、歴史的に連邦政府の権限は限られていたから、各種の財団が高等教育の質的改善の促進に重要な役割を果たしてきた。最近においても、カーネギー財団が中心となつて、大学の教育改善をめざす「大学教育・学習アカデミー」(Academy of Teaching and Learning)を形成する運動を発足させ、それが大きな運動となっている。しかし同時に、政府の学生補助資格の要件となる適格認定が、教育改善の評価を重要な基準の一部としており、同様に学生補助資格の要件となっている情報公開にかかわる機関自己評価・調査(IR-Institutional Research)の普及が学生の学習行動の調査を促している。また州政府は、各種の大学教育のアウトカムの測定を大学に促している。こうした形で、間接的な形で政府の誘導は大きな力をもっている。

他方でイギリスにおいては、専門分野別に「高等教育アカデミー」(Higher Education Academy)を設置する助成金を与えている。日本における大学教育、大学院教育に対する、いわゆる「GP (Good Practice) プログラム」は、教育面での改善プログラムに対して、数千万円の比較的に小規模の資金を、数年間与えることによって、大学・大学院教育の改善の推進を狙ったものである。こうした試みは、それに直接に参加する教員や大学にとっては、高く評価されているものが多い。しかしこうした機能は他方で、その効果の範囲が限られている、という批判も少なくない。

いずれにしてもこうした機能は、その効果を定量的に把握することが困難であり政府支出を厳しく制限する政策の中では、政治的に続行が難しくなっているのも事実である。しかしこうした機能は大学の内部の核心、効率化を促すためには、財政状況が困難であるからこそ、さらにきわめて重要な意味をもつものと思われる。

結論

20世紀から21世紀にかけての世界の高等教育は、一方においてグローバル化を背景とする就学需要の拡大、他方において経済成長率の低下を背景とする政府財政能力の低下、という二つの圧力の下で呻吟してきたといえよう。こうした課題に最もよく応えたのがアメリカの高等教育財政であった。受益者負担の拡大、政府保証による貸与奨学金制度、そして税制措置と株価の長期的上昇を背景とした寄付金の増加、という三つの要因が有機的に組み合わせられた結果として、高等教育機会の不均等の表面化をさけるとともに、特に高質セクターを形成してグローバル化の中での競争力の中核となる高度人材を養成することを可能としたのである。Reich(1991)は、アメリカの国際競争力を支えるのは、国際的なIT企業や、金融機関などの企業活動の中核となる能力をもつ「シンボリック・アナリスト」(symbolic analyst)の存在だといっている。アメリカの大学教育は科学技術人材だけでなく、人文社会系の大学教育をうけた、いわゆるホワイトカラーの質の高度化を通じて、グローバル化の中でのアメリカの競争力を確保する基盤となったのである。そしてそれが、アメリカに世界各国の資金を向かわせ、それによる長期的な株価の上昇が、富裕層、有力企業の資産拡大をもたらした、またそれが大学への寄付金の増加につながった。こうした好循環によって、アメリカの高等教育はグローバル化の中でのアメリカの優位性の確保の重要な環となったのである。

しかしこうしたメカニズムは、アメリカ固有の歴史的・社会的な構造、そして世界経済の中での

地位を背景としているのであって、他国において同様のメカニズムを機能させることは不可能である。またヨーロッパあるいは日本では高等教育財政は、それぞれの固有の要因にも規定されていることも事実である。ヨーロッパにおいては強い福祉国家的政策からの離別が難しく、受益者負担への切り替えは政治的な緊張をもたらす。日本では高等教育機会の供給過剰、政府の財政緊縮によって、高質セクターを生み出す契機が生まれてこなかった。

同時に、これまでアメリカの高等教育を支えてきたメカニズムが、これからも機能するかといえば、それにも疑問が大きい。株価の停滞ないし下落は大学の基本財産の役割が後退せざるを得ないことを意味する。多額の負債を抱えているにも関わらず、大卒の需給状況が悪化し、適当な雇用機会を得られないために、返済不能となる大学卒業者が多量に発生する兆しも生じている。他方で、一般の学生を収容する公立大学では、予算削減によってさらに授業料を増額する、あるいは教育コストを引き下げることになる。それは高等教育機会の均等性の問題を再び表面化させることになる。

いずれにしても、21世紀の高等教育財政においては、マクロ的な次元での、飛躍的な資源の増加を望むことが難しくなっていることは事実であろう。他方で、経済成長率の趨勢的な低下を食い止めて新しい経済・社会発展の軌道を見つけるためには、人材の育成がきわめて重要なことはいまでもない。他方で経済活動が多様化し、流動化する中で大学入学者の学力や学習モチベーションは多様化し、低下している。こうした状況の中で、社会が必要とする人材を、より効率的に育成することが、高等教育財政の課題となるのである。

こうした課題に答えるものとして、これまでの高等教育財政をめぐる議論がめざしてきたのは「市場化」であった。しかしそれはこれまでの経緯をみるかぎり、受益者負担を正当化する論理とはなっても、高等教育セクターをより効率的にする機能を果たしてきたとはいえない。また国公立大学の自律化と、達成度評価による資源配分という「擬似市場化」も、その機能に大きな限界があることが明らかとなっている。

こうした経緯を考えると、21世紀にむけての高等教育財政の焦点は、いかに大学の中からあたらしいニーズにこたえる革新を生じさせていくのか、という点にあてられることになる。そのためには大学における教育資源の配分、それによるインプット、プロセス、アウトカムを体系的に把握し、それを基盤にするフィードバックの過程を形成することを必要となろう。しかしそうした変革は大学の中からだけでは生じない。大学の変革を促すためには、大学間の連携を側面から促進し、革新を有効に伝播させていく、支援機関の役割も重要な役割を果たすことになる。さらに政府や社会全体を含めて、有機的なフィードバックが必要となる。高等教育財政はその一つの側面として理解されねばならない。そうした位置付けのうえで高等教育財政の将来のあり方を模索することが新しい課題となるのである。

参考文献

潮木守一 2004. 『世界の大学危機』。中公新書。

小杉礼子編 2008. 『「日本的高卒就職システム」の変容と模索』、p.13。日本労働政策研究・研修機構。

- 金子元久 1986. 「高等教育進学率の時系列分析」、『大学論集』16 集 (1986 年)、 pp.41-64。
- 金子元久 2000. 「ユニバーサル化の構造—アメリカの経験と日本の展望」、『高等教育研究紀要』 (2000 年 3 月)、 pp. 166-185。
- タイヒラー、ウルリッヒ (馬越徹、吉川裕美子訳)。2006. 『ヨーロッパの高等教育改革』 玉川大学出版部。
- 福井文威 2010. 「米国高等教育財政における寄付と税制度」、『大学財務経営研究』 第 7 号、国立大学財務・経営センター、pp. 157-172。
- Acemoglu, Darong and Autor, David, 2010. “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings.” National Bureau of Economic Research, 2010.
- Baum, Sandy and Lucie Lapovsky 2006. *Tuition Discounting: Not Just a Private College Practice*, College Board
- Burke, Joseph C. and Associates. 2002. *Funding Public Colleges and Universities for Performance*. Albany: The Rockefeller Institute Press.
- Birnbaum, Robert. 2002. *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burk, Joseph C., 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance*, Popularity, Problems, and Prospects, Rockefeller Institute Press
- Clark, Burton R. 1999. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. 1998. IAU Press.
- College Board, *Trends in Student Aid 2010*, New Jersey, College Board.
- Council for Aid to Education, 2009. *Voluntary Support of Education*, New York: Council for Aid to Education.
- Geiger, Roger. L. (2004) *Knowledge and Money: American Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford University Press
- Reich, Robert, 1991. *The Work of Nations*, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1991.
- Massy, William F. 1999. *Resource Allocation in Higher Education*. Ann-Arbor: Michigan University Press.
- Massy, William F. 2003. *Honoring the Trust: Quality and Cost Containment in Higher Education*. Ma.: Aker Publishing company.
- National Center for Education Statistics. 2010a. *What Is the Price of College? Total, Net, and Out-of-Pocket Prices in 2007-08*. NCES
- National Center for Educational Statistics. 2010b. *Persistence and Attainment of 2003-04 Beginning Postsecondary Students: After 6 Years: First Look*. NCES.

アメリカにおける州立大学の授業料

丸 山 文 裕

目 次

1. 授業料の現行水準
2. 州財政と授業料
3. 授業料水準の理念と決定
4. 授業料決定プロセス
5. 進学奨励政策と多様な進学先
6. 日本の国立大学へのインプリケーション

アメリカにおける州立大学の授業料**

丸 山 文 裕*

Tuition Charges in State Universities in the US

Fumihiro Maruyama

Abstract: This study shows the current level and the longitudinal change of tuition charges in state universities in the United States. It also explains the relationship between the amount of state appropriations and the level of tuition of state universities. Then it discusses the ideals and expectations of tuition levels of American higher education institutions which various stakeholders hold: state governor, legislatures, board of trustees of universities, and so on. This study shows the process of decision making on tuition levels in the State of Tennessee and California. It points out that college going population has grown over the last four decades despite of higher tuition levels among institutions in the United States. Finally the implication to tuition level of Japan's public universities is induced from American experience.

1. 授業料の現行水準

発表されたデータによれば、アメリカの高等教育機関の年間授業料は、表1のとおりである。4年制の公立大学は、親または本人が同じ州で州税を納付した場合、6,585ドルであり、この額は日本の国立大学と私立大学の授業料のほぼ中間に位置する。他の州の州立大学に進学する場合は、3倍弱に跳ね上がり、17,452ドルとなる。私立大学になるとさらに高価になり、全米平均で25,142ドルになり、日本円で200万円を超えてしまう。4年制大学はこのような高価であるが、2年生の公立大学、地域に密着した高等教育機会廉価提供型のコミュニティカレッジでは、2,402ドルと安価となる。

大学生活には、この他教科書代、交通費もかかり、また住居食費も入れれば、4年制私立大学で寮生活を行えば、37,390ドル必要となる。コミュニティカレッジの授業料は安価に設定されているが、その他費用を含めれば、学外生活で14,054ドルと4年制大学の寮生活の場合と、費用の差は縮まる。また放棄所得などの機会費用を含めれば、費用の差はさらに小さくなる。

* 国立大学財務・経営センター研究部教授

** 本研究は平成22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)。

表1 大学教育費用の平均額

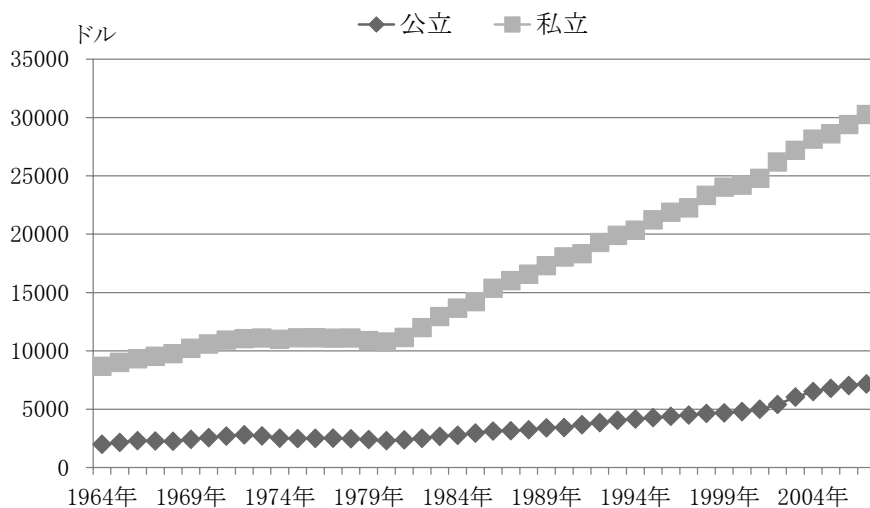
	4年制公立大学			4年制私立大学		2年制公立大学	
	寮生活	学外生活	州外学生	寮生活	学外生活	寮生活	学外生活
授業料	\$6,585	\$6,585	\$17,452	\$25,143	\$25,143	\$2,402	\$2,402
住居食費	7,748	7,814	7,748	8,989	7,696	---	7,341
教科書	1,077	1,077	1,077	1,054	1,054	1,036	1,036
交通費	1,010	1,401	1,010	807	1,241	---	1,380
その他	1,906	2,197	1,906	1,397	1,784	---	1,895
合計	\$18,326	\$19,074	\$29,193	\$37,390	\$36,918	---	\$14,054

出所：The Chronicle of Higher Education, Almanac Issue 2008-9, August 28, 2009.

以上は平均値であるが、個別の有名私立および州立大学の授業料は、より高額である。私立大学のハーバード大学は、2007-08年度、授業料だけで34,998ドル、寮費10,622ドルである（College Board）。コロンビア大学は、授業料37,223ドル、寮費9,937ドル、教科書1,000ドル、その他1,060ドルである。有名州立大学のミシガン大学は、州内学生の授業料10,447ドル、州外学生31,301ドルと州外学生にとって私立大学の授業料と変わらなくなる。カリフォルニア大学ロサンゼルス校は、州内学生7,038ドル、州外学生26,658ドルである。

図1は4年制公立私立大学の授業料の推移を、1964年から見たものである。消費者物価指数によって2007年価格で示した。この図からアメリカの大学の授業料は過去40年以上一貫して上昇していることが分かる。私立大学の授業料の上昇は急激であるが、公立大学もそれも上がっている。公立私立大学とも1980年ごろと2000年ごろに特に大きな時系列的変化があり、その後の上昇が著しい。

図1 4年制大学の授業料:2007年価格



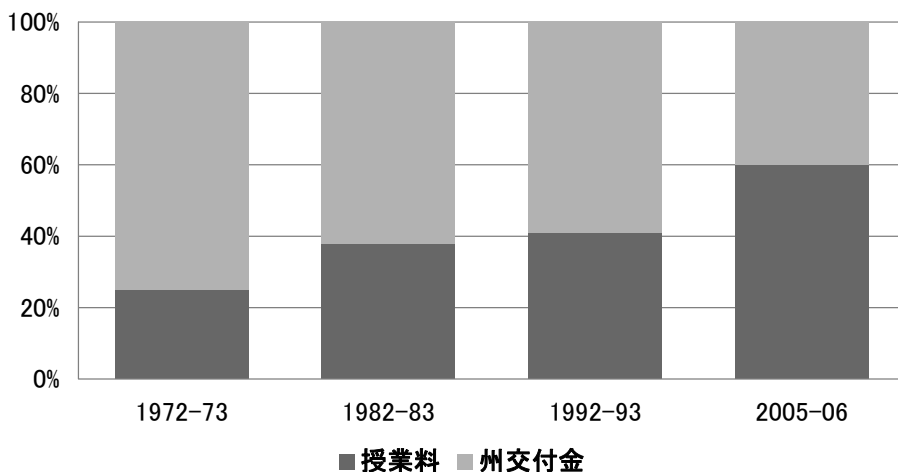
データ出所：Digest of Education Statistics 2008, U.S. Department of Education

2. 州財政と授業料

多くの州の憲法は、州政府に財政の収支バランスをとることを求めており、財政赤字の繰越は認められない。経済不況により州政府税収が減少すると、ただちに歳出削減がなされる。当然高等教育機関へもその影響は及ぶ。初等中等教育機関と異なり、州立大学は授業料収入という独自収入があるので、州政府は高等教育機関への州交付金を削減しやすい。そしてこれまでは州政府が交付金を削減すると、州立大学はその埋め合わせに、授業料を値上げしてきた。好不況に限らず、過去20年以上、多くの州政府の高等教育予算が削減され、州立大学の授業料が値上げされる事態が繰り返されてきた。

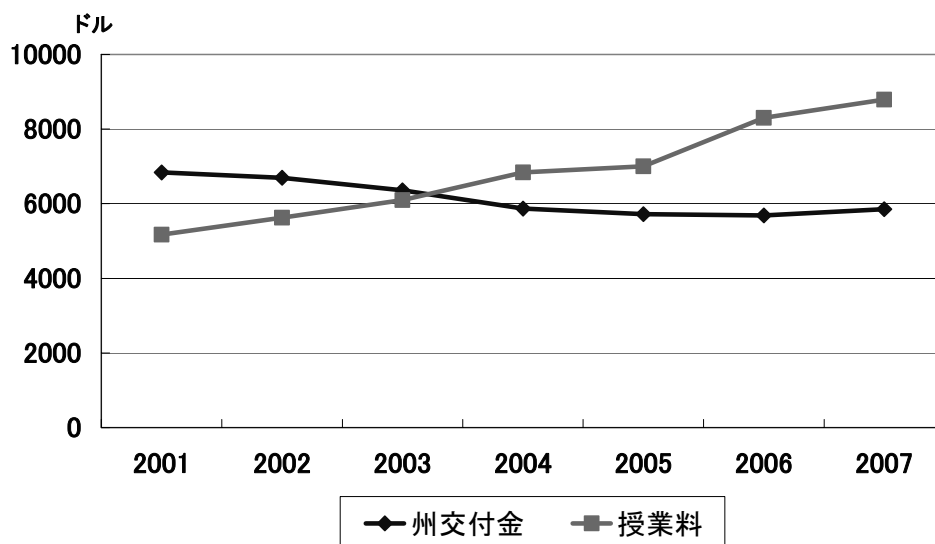
たとえばミシガン州では、図2のように1972-73年度、州立大学の収入は、州交付金75%、授業料25%であったが、その後州交付金の占める比率が低下した。2005-06年度には、州交付金40%、授業料60%と授業料の占める比率が大幅に高まった。もちろんこの間に授業料は大幅に値上げされている。図3は2001年から2007年までの学生1人当たり州交付金と授業料の推移を見たものである。2001年には学生1人当たり州交付金は、7,000ドルであり、授業料は5,000ドルで州交付金のほうが多かった。しかし2003年あたりで逆転し、2007年には、州交付金は6,000ドルに対して、授業料は9,000ドルにまで上昇し、学生や親の負担が高まっている。2008年の世界金融危機による不況によって州立大学は、さらに授業料を値上げするということが予測されている。

図2 経常費収入の構成比率
:ミシガン州の州立大学全体



データ出所：Presidents Council, State Universities of Michigan HP より

図3 州交付金と授業料
：ミシガン州 学生1人当たり



データ出所：図2に同じ

3. 授業料水準の理念と決定

州立大学の授業料水準には、機会均等、州財政健全化、高等教育の質の維持、州民へのサービス、経済成長などの高等教育と州民の福利厚生についての理念が交錯する。そしてその決定には、知事、議会、大学理事会、州民、地元企業などの意向が反映される。多くの場合、州立大学の授業料は、大学理事会、複数の大学を管理する大学システム理事会が決定する。しかし、それらの理事会のメンバーは、州知事が任命するので、理事会の決定には、州知事の意向が盛り込まれることになる。さらに州知事が財政事情により、大学理事会の要求通り授業料値上げを認めても、議会が賛成するとは限らない。とくに知事と対立する党の議員からは、機会均等、州民へのサービスなどの阻害を理由に反対される可能性もある。

大学内でも意見の統一は簡単ではない。大学システム理事会が授業料値上げを表明しても、キャンパスの高等教育の質を維持したいキャンパス長が賛成しない場合もある。また教員組合は、優秀な学生確保のため、州民への高等教育機会提供のために授業料値上げには反対する場合もみられる。

カリフォルニア州では、カリフォルニア大学群およびカリフォルニア州立大学群の授業料の決定は、大学群（セグメントと呼ばれる）理事会でなされる。しかし実際には、議会は大きな力を持つ。もし大学セグメントが、議会の意向よりも高い授業料を設定しようとする、議会は、授業料値上げによる収入増加分の歳出削減を行う。よって大学セグメント理事会は、議会の意向以上の授業料値上げはできない(Richardson, p91)。

全米高等教育政策センター(National Center for Higher Education and Public Policy)は、かつて全米

の各州の高等教育の目標達成度を採点したことがある(OECD)。そこで用いられた5つの基準は、①大学進学準備状況(Preparation)、これは州内に大学進学するだけの高校卒業生が十分存在するか、高校生の学力は大学進学後の学習に対して十分準備されているか、などで測られる。②大学進学状況(Participation)、これは大学進学率、在学率などで測定される。③学費の安価度(Affordability)、この指標は、州民所得に比較して学費の水準と奨学金の用意、などによって測定される。④大学卒業状況(Completion)、これは大学卒業率、などで測られる。⑤大卒の利益(Benefits)、大学卒業したことで、どのような経済的利益が得られるかを示し、大学教育の効果を検証しようとするものである。具体的には大卒就職状況、大卒賃金などで測定される。

これらの指標のうち、大学進学状況、学費の安価度、大学卒業状況、大卒の利益は、授業料が低廉であると達成度がより上昇すると思われる。これらの達成度の測定は、全州で行われランキングも出される。授業料水準の上昇を抑えたい議員や組織は、これらのランキングを用いて、自らの主張を補強することもある。

4. 授業料決定プロセス

テネシー州の州立大学の授業料の決定は、以下のプロセスを経て行われる。各大学の授業料は、システム理事会事務局の勧告を受け、大学システムの実質的管理者であるシステム理事会が最終決定する。ただし決定までに制約がある。システム理事会事務局は、キャンパス長である学長やキャンパス事務局からキャンパスの授業料に関連する入学者数や在学者数についての情報や、キャンパスの財務状況についての情報を得る。

一方議会によって承認された州予算は、授業料水準に大きな影響を及ぼす。州予算が増額されれば、授業料上昇は抑えられる。反対に増額されなければ、授業料を増額しなければならない状況となる。州政府と大学システムとの調整機関であるテネシー高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission)は、州予算額を考慮して授業料モデルを作成するが、システム理事会事務局はその勧告も考慮する。またシステム理事会事務局は、システム理事会に諮る前に、議会関係者と授業料についての事前打ち合わせを行う。

テネシー高等教育委員会は授業料モデルのフォーミュラを作成し、それによって当年度の授業料を算出するが、州予算の増減によって調整される。授業料モデルには、教育コストが考慮され、学部大学院別、専門分野別(法学、医学、薬学は高い)、州内州外学生別、に設定される。現行の教育の質の水準を保つため、インフレ率と進学者予測を考慮する。寄付または基本財産からの収入は、授業料水準とは無関係である。また授業料水準の設定には、ほかの州や州内の州立大学との比較を行い決定される。

カリフォルニア州では、カリフォルニア大学総長室(University of California Office of the President)が、カリフォルニア大学セグメント全体の予算を調整し、理事会予算案を作成する。理事会予算の優先順位は、各キャンパス長の会議の結果である。理事会予算案は、そのまま州政府への要求案となる。カリフォルニア大学と州政府の交渉結果は、知事の作成する年度予算案に影響する。そして

議会は、この知事案を学生数、授業料、奨学金、生活費などのコスト要因を考慮し、審議をおこなう。カリフォルニア州において、高等教育の州交付金は業績評価とは連動していない。議会は教員養成機能、研究技術など優先項目を考慮して、特別な配分を決定する。議会のセグメントへの予算配分の承認後は、カリフォルニア大学セグメントは各キャンパスに配分する。配分は基本的には学生数であるが、特殊要因もある。総長室が各キャンパスのニーズをくみ取って、その再配分に関与することになる。各キャンパス内の配分は、それぞれのキャンパス長の裁量に任される。大体において、キャンパス長の推薦を反映する形で優先順位を考慮して、最終予算が作成される(Richardson, p99)。

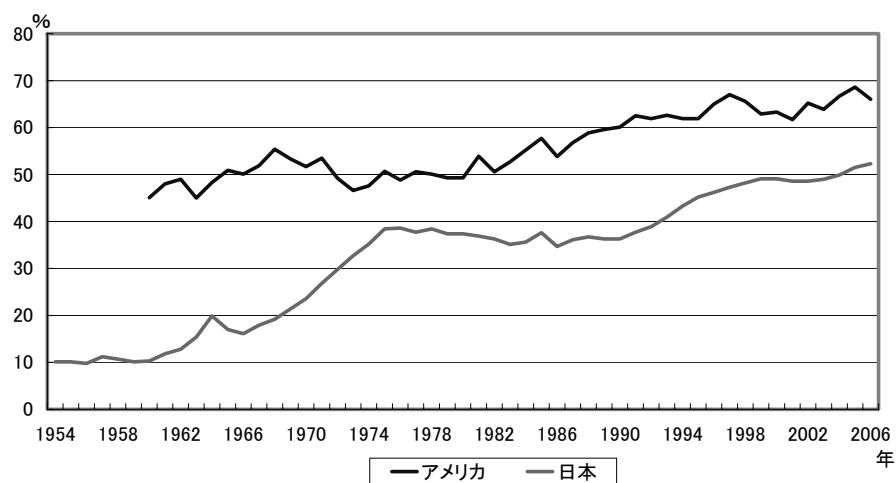
5. 進学奨励政策と多様な進学先

図4は日本とアメリカの大学進学率の時系列的推移をみたものである。また図5は縦軸に進学率、横軸に授業料をとり、時系列的に変化を追ったものである。これらによってアメリカの高等教育の授業料は上昇しているにも関わらず、進学率はここ30年ほど上昇していることが分かる。その背後には機会均等と高等教育による経済成長を、州の高等教育の目標に掲げる州政府の努力があろう。その具体策が、連邦政府と州政府の双方による奨学金の用意である。また州によっては進学貯蓄プログラムを持っているところもある。例えば、ニューヨーク州では、大学進学用貯蓄プログラム(College Choice Tuition Savings Program)があり、大学進学のため貯蓄を行う保護者に元本と利子に税控除を行うものである。奨学金と税控除を組み合わせることにより、名目の授業料は、値引きされることになる。

表2は、ミシガン州の事例である(Prince)。これによると、1998年から2003年まで、名目授業料は、4,152ドルから5,570ドルと1,200ドル以上の上昇をみた。しかしニードベースの奨学金、メリットベースの奨学金、仕事学習奨学金プログラム、連邦政府税控除を組み合わせると、計算上、実質授業料はわずかな上昇にしかない。

本論の最初に示したように、授業料は大学によって異なり、分散も大きい。経済の好不況、家計所得の変動によって、進学の実選択肢も変わる。学力も家計所得も高いものは、有名私立大学への進学が考えられる。次には有名州立大学という選択がある。州立といえども、授業料は特に州外では高額となる。つぎに地元の有名州立大学であり、さらに州立大学という選択もある。もっとも安く4年制大学を修了しようとするなら、まずコミュニティカレッジに進学し、つぎに4年制州立大学に編入するルートである。このようにアメリカでは、多様な進学ルートが選択肢としてあり、家計の経済状況によって、選択肢を決定できる。安価な選択肢を残すことで、その他の高等教育機関の授業料高騰が機会均等を阻害するという批判をかわすことになり、それが授業料高騰の遠因であるとも考えられる。

図4 大学進学率(含2年制)

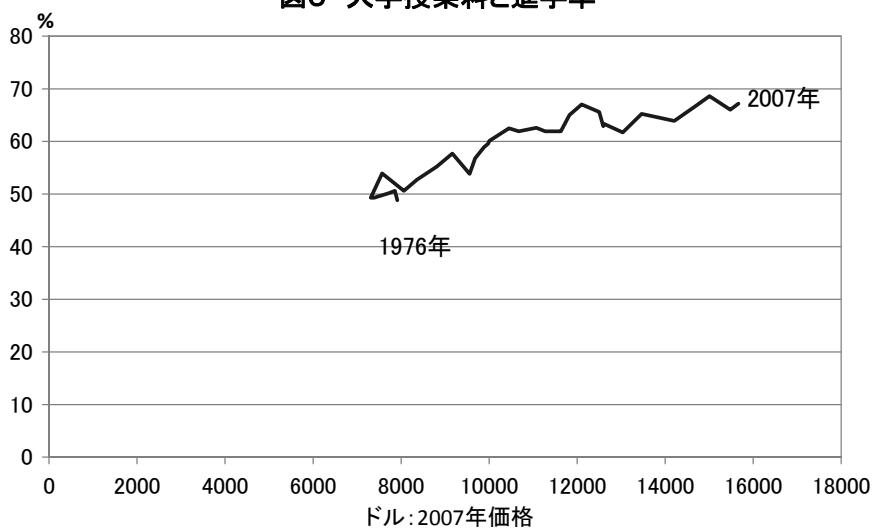


データ出所：Digest of Education Statistics 2008 及び文部統計要覧 2009 年

表2 実質授業料

	1998	2000	2002	2003
名目授業料	\$4,152	\$4,476	\$5,116	\$5,570
ニードベースの奨学金	775	786	937	1,013
メリットベースの奨学金	803	978	1,373	1,494
仕事学習奨学金	105	96	100	96
連邦税控除	0	436	456	471
実質授業料	\$2,468	\$2,159	\$2,197	\$2,495

図5 大学授業料と進学率



データ出所：Digest of Education Statistics 2008.

6. 日本の国立大学へのインプリケーション

以上見てきたように、アメリカでは州の歳出削減が実行されると、州立大学は授業料を上昇させ、収入確保を行う。日本の国立大学も1970年代以降の国立学校特別会計への歳入構成比の推移をみると、一般会計からの受け入れが漸次的に減少し、代わりに授業料等の割合が増えている。よって日本でもマクロに見れば、公財政支出の減少を家計負担で補うということがいえる。しかし国立大学授業料値上げの理由が、私立大学との格差是正であり、また一般会計からの受け入れも、授業料等の収入も絶対額としては増加していたので、政府支出の減少を授業料で補うということが表面化しなかった。さらに国立学校特別会計時代は、個々の大学にとって授業料収入を自ら留保できず、支出と収入とが連動していなかったため、国立大学にとって歳出の伸びを授業料で賄うということは発想としてはなかった。

しかし法人化後の事情はいささか異なる。政府財政の逼迫は、国立大学運営費交付金の毎年の1%の減額を強い、さらに大幅カットも予想される。2010年6月22日閣議決定された「中期財政フレーム」では、2011年度からの3年間は、「基礎的財政収支対象経費」について前年度を上回らないこととされ、1.3兆円の社会保障関係経費の伸びを勘案すれば、その他の一般歳出は8%の減額となる。これを国立大学法人運営費交付金に適用した場合、その削減額は約927億円となる。

仮に交付金削減率8%が、各国立大学法人に課せられたとすると、表3のようなになる。ここで取り上げた7大学では、小樽商科大学の約1億円から東京大学の約77億円まで分布する。そして個々の大学の削減額が仮に学生に転嫁されたとすると、学生一人当たり授業料上昇額は、小樽商科大学の4.2万円から旭川医科大学の45.8万円までになり、これは率にして7.9%の上昇から74.3%の上昇幅となる。4.2万円の上昇ならまだ対応が可能とは言えるが、45.8万円の上昇は現実的に可能な数字ではない。これまで日本では幸いなことに、公的支出の削減を授業料で補完することは、少なくとも単年度、短期間ではなかった。しかし政府財政の逼迫が続けば、この危険はないわけではない。交付金の削減が授業料に転嫁された場合、各大学で個別になされるのか、国立大学の授業料一律になされるのか検討課題は多い。

表3 交付金8%減の影響

	交付金 百万円	交付金8%減 百万円	学生数 人	学生負担率	学生1人当負担 千円
小樽商科大学	1,304	104	2,449	0.079	42,632
旭川医科大学	5,629	450	983	0.743	458,108
東京外国語大学	3,375	270	4,305	0.129	62,718
東京大学	96,174	7,694	27,821	0.506	276,551
お茶の水女子大学	5,292	423	3,239	0.227	130,707
名古屋工業大学	4,887	391	6,186	0.112	63,201
奈良教育大学	2,632	211	1,367	0.256	154,031

参考文献

College Board, *College Handbook*, 2009.

OECD/IMHE-HEFECE 『大学経営危機への対処—高等教育が存続可能な未来の確保』 高等教育機関の財政経営と管理プロジェクト報告書 国立大学財務センター訳 2005年6月.

Prince, Hank, “Best Approximation of Resident Undergraduate “Net Tuition Costs” for the period of FY 1998 through FY 2003,” A Report prepared for the Presidents Council, State Universities of Michigan, November 2004.

Richardson, Jr. Richard., *Policy and Performance in American Higher Education*, The Johns Hopkins University Press, 2009.

Performance-Oriented Budgeting in Public Universities:

The Case of a National University in Japan

Kiyoshi Yamamoto

CONTENTS

Introduction

Funding and Budgeting in Corporatized National Universities

Model and Theoretical Hypotheses

Performance-Oriented Budgeting: The Case of a National University

Analysis and Discussion

Conclusion

Performance-Oriented Budgeting in Public Universities:

The Case of a National University in Japan

Kiyoshi Yamamoto *

Abstract

Public higher education systems have experienced major changes through globalization, marketization and demographic movements. In response to the system change, several reforms have been adopted into higher education institutions (HEIs). Especially in governance and management, the ideas and tools of new public management (NPM) have diffused in many developed countries like in public sector reforms. The corporatization of national universities in Japan is a typical example. However, the autonomous character of HEIs may conflict with performance evaluation by the government and incentive system through performance oriented financial management. Accordingly in the case of a national university in Japan, this paper investigates the responses and impacts of HEIs, then unveils whether the intended and unintended outcomes is caused or not.

Keywords: performance budgeting, incentive system, public universities, corporatization, NPM

* Ph.D., Professor of Financial Management,
Graduate School of Education, The University of Tokyo
&Visiting Professor at the Center for National University Finance and Management.

Introduction

Use of the performance-based budgeting system at public universities is growing across the globe. Public universities have two sides to their character, that of a public sector organization and the other of a higher education institution (HEI). The public sector has a long history—since the 1920s—of adopting the concept of performance management and budgeting (Redburn et al., 2008), while the HEIs initiated performance budgeting as incentive-based budgeting or responsibility center budgeting (RCB) in the 1980s in American public universities (Priest et al., 2002). The concept of performance management and budgeting for public universities requires consideration of the specific factors of government control, public accountability, and funding through taxes. The concept of incentive-based budgeting or RCB asks HEIs to take on the character of multi-production of teaching, research and public services, co-production between staff and students, and limited administrative control over academic staff owing to academic autonomy. There are diverse interpretations of the term ‘performance budgeting’, so in this paper we use ‘performance-oriented budgeting’ as the term which seeks to shift budgeting from inputs towards results (OECD, 2005:58). The definition leads to the necessary conditions to be effective: measurability, appropriate linkage, and sufficient funds. First, performance must be measured objectively in terms of outputs or outcomes. Second, the measurement shall be linked to budgeting or resource allocation. Third, the part which is performance based might be sufficient to incentivise.

However, these conditions are sometimes in conflict with the nature of higher education. As Wilson (1989) indicates, education services provided by public entities are classified as coping type where neither outputs nor outcomes are observable. Besides, it is significantly difficult to identify the causal relationships between inputs and outcomes. Accordingly, this type of education services does not fit with performance management. In the multi-product features of HEIs, institutional economists (e.g. Holmstrom and Milgrom, 1991) suggest that higher linkage relations or strong incentive systems would not always produce successful results, because there are differences in measurement errors among multi-products, and HEIs might achieve certain goals at the expense of other goals. Further, public universities have constraints on funding which serve to incentivise performance, owing to the basic characteristic of a public institution being a resource consuming entity, which is in contrast to enterprises that can potentially increase income through better performance. The measures public universities can employ are quite limited, although they have some opportunities to raise revenue through contracts with the private sector. Practices in US state universities show that the performance-related portion of funding to universities is just 5% (Burke et al., 2002).

Despite these constraints, since the 1990s, performance-oriented budgeting has been introduced to many public universities in European countries (Paradeise et al., 2009) and the US (Priest et al.,

2002). Recently, some national universities in Japan have adopted the concept in their institutional budgeting. This change in budgeting is caused by a combination of public management reform referred to as new public management (NPM) (Pollitt and Bouckaert, 2004) and higher education reform. Public management reform has appeared at three levels: in the government sector, the higher education sector and individual institutions. In other words, from line-item budgeting to lump-sum budgeting at the first level, corresponding to accountability for inputs to accountability for outputs or outcomes; from incremental funding to greater focus on performance or competitive funding at the second level; and from cost center to profit or responsibility center at the third level. The higher education reform has been driven by social demographic change, government de-regulation in education policy and internationalization. The above factors serve to make the HEIs improve their performance and efficiency in accordance with the higher education environment and policy change.

Compared to earlier reforms in higher education, since the 1990s there has been a consistent progression towards performance-oriented budgeting for public universities coupled with NPM reform and the policy environment (Shattock, 2008). NPM relies on the markets, strong performance measures, and empowered and entrepreneurial management rather than on collegial public sector professionals and administrators (Andresani and Ferlie, 2006). In other words, budgeting at public universities cannot be isolated from the campus in which it operates or from the economic and public policy environment. The dual character described earlier surely produces the complex and conflicting issues that arise in the implementation of performance-oriented budgeting. Priest et al. (2002: 2) also note an ambiguity in that “public university administrators have toyed with incentive-based budgeting but yet have not universally accepted it”. Especially, it is acknowledged that there might be trade-offs between autonomy and control, relevance and objective measurement for academic performance. However, a sectoral approach, which places attention on specific features of higher education, would not enable us to analyze total figures in the budgeting process at public universities. The process is a part of public policy and political process in the public sector.

From this perspective, the next section outlines the background and changing nature of budgeting in Japanese national universities brought about by corporatization. The third section explores the mechanism of performance-oriented budgeting in terms of external funding and internal allocation by using a model, and several hypotheses are indicated. The fourth section investigates the practices of performance-oriented budgeting in the case of a national university. In the fifth section, the hypotheses are tested and interpreted, and some side effects are described. Finally, conclusions and future issues are presented.

Funding and Budgeting in Corporatized National Universities

The NUCs, created by incorporation of all Japanese national universities in 2004, are individual juridical public bodies separated from the central government. The transition was implemented through the National University Corporation Act of 2003 which was the enactment of the report entitled "New Vision for National University Corporations". The report in 2002 showed three reforming ideas: identifying the missions and goals of each university, defining the responsibility and granting considerable autonomy in management through adopting business management tools, and introducing a competitive mechanism among universities in addition to respecting more the needs of students and the business world. These principles have broadly appeared as NPM in higher education reform in developed nations (Teixeira et al., 2004; OECD, 2004a).

The incorporation has dramatically changed the governance and management system of national universities (Yamamoto, 2008). First, NUCs are at present find themselves in a multiple-principal and agent relationship (Bernheim and Whinston, 1986), by contrast to the previous hierarchical or simple principal-agent model (Holmstrom, 1979) within the MOE. Before incorporation, national universities are an internal organization of MOE. The principal was the Education Minister and the agent was each national university. Second, much flexibility in management is given to the NUCs in exchange for increased accountability for their own results through the medium-term plan, which is approved by the Education Minister. The targets must be set to enhance the quality of teaching and research, and improve operations and efficiency. The performance is evaluated annually by the Evaluation Committee for NUCs. NUCs have full discretionary power in management and operations laid out in the medium-term plan.

Each NUC receives two types of funding: operating grants for current expenditures and subsidy for capital expenditures. The operating grant for the first year (FY 2004) was calculated by operating expenses minus revenues such as tuition fees, although competitive funds such as research contracts are excluded from the revenues. The operating grants since FY 2005 have been reduced by a fixed percentage (now 1%) year on year. As opposed to line-item budgeting which was adopted in the previous system, NUCs are given full discretion in their use of the operating grant; this global or block grant and greater flexibility in management has innovated university budgeting to adopt an incentive mechanism for performance. The subsidy fully compensates for the capital expenditures (subsidiary rate is 100%), while the use of the subsidy is more constrained.

In exchange for greater flexibility and autonomy in operational management, accountability for results and linkage between funding and performance are strengthened. It is presumed that the performance of each national university in the mid-term (a 6-year period) will be considered in the resource allocation of operating grants for the next mid-term plan. This is partly explained by the identical nature of HEIs where performance for teaching and research can be considered as

comparable among national universities.

Model and Theoretical Hypotheses

Model

Operating income budget (OI) of a national university is expressed as

$$OI = OG + TF + OR + EI \quad (1)$$

where OG stands for operating grants from the government, TF for tuition fees, OR for other operating income, and EI for external income through research grants and contracts, etc.

The budget for operating expenditures of the university (OE), on the other hand, is expressed as

$$OE = PC + EC + XC = OI \quad (2)$$

where PC stands for personnel costs, EC for teaching and research costs other than personnel costs, and XC for expenses of external funds.

Corporatised national universities have greater discretion in management, and as a consequence, there is no line-item regulation in resource allocation or budgeting to faculties and departments. This means that each national university is able to develop its own budgeting system including incentive-based or RCB. However, due to the government regulations on funding, the current situation is somewhat in the middle of traditional budgeting and RCB: in the former system all revenues are collected centrally and allocated in the form of expenditures budget to departments with no relation to sources of revenue, while in the latter system all revenues and all costs are attributed to each faculty or department.

Although research grants from the government are a major part of external income, they constitute competitive funds for specific research projects. In addition, it is unknown whether the project will be selected for funding until the start of the fiscal year. In particular, the largest competitive research fund – the grant-in-aid for scientific research (GSR) – is funded to the leader of the project by the government, not directly delivered to the university to which he or she belongs. Consequently, this part of revenue works like an RCB. At the same time, as part of public sector reform, the government has asked public institutions including NUCs to reduce personnel costs by 1% every year, such as in decreasing operating grants. This downsizing policy has led to a centralized system in which the head office controls total human resources or personnel costs, while in cost accounting system the accrued personnel costs could be attributed to the faculty or department at the university.

Consequently in budgeting, the head office of a national university centrally controls the personnel costs as a whole. Also the earmarked income for specific project like GSR is delivered to the accrued faculties without the discretion. Therefore, the target for resource allocation into faculties and departments is EC: It is distributed to faculties after reserving some part of EC as a

top-slicing budget. Of course, the reserving part composes of a source of strategic fund and operating budget for overhead departments including head office. If β is the rate of top-slicing, $(1-\beta)EC$ is firstly allocated to faculties. Then a part of top-sliced (γ) is re-distributed to faculties as a strategic or discretionary budget of the university. Accordingly, the allocated budget to faculty i (R_i ; $i=1, \dots, m$; m =number of faculties) is as follows.

$$R_i = [\alpha_i(1-\beta) + \beta\gamma_i]EC + XC_i \quad (3)$$

where α_i denotes the share of faculty i in basic operating expenditures budget, γ_i for redistribution ratio of faculty i , and XC_i for expenditures of the faculty i financed by external fund.

$$\text{Here, } \sum \alpha_i = 1 \quad (0 < \alpha_i < 1) \quad (4)$$

$$\sum \gamma_i = \gamma \quad (0 < \gamma < 1) \quad (5)$$

On the other hand, the head office and other overhead departments have the budget (B) of the residual part.

$$\text{That is } B = \beta(1-\gamma)EC \quad (6)$$

Equation (3) shows that the budget for a faculty is determined by top-slicing policy(β), allocation standards(α), the amount of operating expenditures budget other than personnel costs(EC), and external funding accrued($EI=XC$). Here, α_i is efficient of allocation for basic teaching and research activities of faculty i , while γ_i is the coefficient for strategic budget like president discretionary expenditures budget.

Therefore we can express α_i and γ_i as

$$\alpha_i = f(t_i, a_i, h_i) \quad (7)$$

$$\gamma_i = g(p_i, s_i, o_i, e_i) \quad (8)$$

where t is the number of students, a is the number of staff, h is the character for faculty, p is the performance, s is the cost savings, o is the earned income, e is the external income and i means the faculty i . Here $\frac{\partial g}{\partial p} > 0, \frac{\partial g}{\partial s} > 0, \frac{\partial g}{\partial o} > 0, \frac{\partial g}{\partial e} > 0$.

Each faculty seeks to increase R which will be used for teaching and research, because higher academic activities and outcomes shall be accompanied by larger resources.

When we look at equation (3), for faculty i , β , α_i and EC are predetermined by the head office given the enrolled students, staff and character. The faculty will make an effort to increase γ_i and XC_i . However, to what extent the faculty staff responds to the budget policy will depend on not only the relative strength of $\beta\gamma_i$ to $\alpha_i(1-\beta)$ but also the relative weight of the first term ($=[\alpha_i(1-\beta) + \beta\gamma_i]EC$) to the second term ($=XC_i$). Hence we have the following two hypotheses.

H1a: The impact of incentive-based or performance-oriented budgeting will be determined by not only the relative strength of the new system to the traditional or basic part of the budget, but also to what extent each faculty can respond it.

H1b: The responsive behavior to the new scheme will vary from faculty to faculty: faculty having more earned income will be less affected, while faculty with little earned income will significantly adjust to the scheme.

When we compare equations (3) and (6), we can understand the budgets for faculties and overhead departments are determined by the university budget policy (α , β , γ), personnel costs and external income. The latter two elements are significantly affected by the government policy, because national universities are required to reduce the personnel costs in compliance with the public management reform in addition to cutting the operating grants, while the budgets for competitive research have increased recently.

As mentioned before, the operating grants are basically calculated by reducing the total amount of EC and PC from the sum of earned income other than external income. Also the law stipulates that evaluation results shall be reflected on the operating grants in the next mid-term. Further the tuition and medical treatment fees which composes of the major part of earned income are regulated by the government as a public utility. This means that the government policy will influence EC inevitably. Therefore we hypothesize:

H2: Government policy will influence the budgeting system of NUCs through governmental funding and evaluation.

The performance oriented or incentive based budgeting uses performance indicators to specify the coefficient(γ) so that better performance will be transformed into larger number (measure). However, many scholars (Smith, 1996; Dixit, 2000; Fronlich and Strom, 2008) indicated, performance measures and indicators are not only biased by technical problem but also might cause unintended outcomes. For example, in case of research, the performance measurement in publishing articles blocks innovations which will search for new research themes, because of taking time "to start a steady flow of publications" (Bruijn, 2002:23) . Accordingly we hypothesize:

H3: There might be trade-offs between improving performance and higher or better performance indicators, when the PIs are inappropriate.

The downsizing policy on finance and human resources for NUCs, as mentioned earlier, has decreased the operating grants in revenue side, while in expenditure side it has so far contributed to maintain or increase the budgets for teaching and research due to larger decrease in personnel costs than operating grants¹. In other words, this situation has moved the top management toward enhancing strategic resource allocation like president's discretionary budgets. Besides the

government policy has promoted to adopt the performance and incentive oriented management into NUCs through a soft instrument (OECD, 2004b). In practice, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)² indicates the guidelines for performance reporting in which the NUCs shall mention about the practices of strategic management such as competitive funding within the university, setting up a discretionary budget for the president, and incentive-based or performance-oriented budgeting. Also the Evaluation Committee for NUCs at MEXT examines the performance reporting in compliance with the guidelines every year, and as a consequence, budget policy of the national universities is greatly influenced by the ministry.

On the other hand, equation (6) indicates that the operating costs for overhead departments are financed by $\beta(1-\gamma)$ EC. Here EC is significantly affected by the government policy as discussed, the discretionary factors for the university are β and γ . Comparing equations (3) and (6), there can be two combinations of β and γ : the one is large β and large γ , the other is small β and small γ . At a glance, the first option looks good since the weight of strategic allocation will increase in accordance with the government policy. However, it results in decrease of the weight for basic allocation which might conflict with the traditional collegial culture (Millett, 1962) in the Japanese higher education institutions (Yamamoto, 1999). On the contrary, if the second option will be adopted, the weight of basic allocation will increase while the strategic allocation will decrease. In this case, the power of top management will be limited in resource allocation, in addition, will contradict the government promotion policy. Hence the president's decision will be sandwiched between developing strategic management and consideration of collegial culture. Therefore we hypothesize:

H4: The discretionary expenditures budget by top management might be weakened by a president's policy respecting harmonization rather than leadership.

NUCs are a hybrid model of higher education institutions and government agencies (Christensen, 2009). It means that NUCs are prohibited to do the business for profit like private universities, just allowed to implement the activities related to teaching and research. Consequently NUCs more and more seek to external funding and to cut administrative costs other than teaching and research. However, external income is excluded in the target of resource allocation due to its earmarked money for specific activities. The president can merely encourage faculties to get external funds through an incentive system in which the more a faculty receives external income, the more the basic budget will be allocated. The resource of this incentive system is a part of strategic budget, that is, each faculty competes to obtain the fixed money by increasing external money. This means that the more a faculty receives external fund, the faculty has larger money for its activities from the basic budget, i.e. resources will be concentrated into the faculties collecting

more money. As a result, faculties having less competence in collecting external money might run short of money for activities. Also increasing external money will not always result in better outcomes, if human resources are fixed or decreased. Hence, we hypothesize:

H5: Incentive-based or performance-oriented budgeting might have an adverse effect on faculties through a zero-sum game in which faculties compete for the fixed funds.

Performance-Oriented Budgeting: The Case of a National University

Although there are a lot research on funding to HEIs, the study of institutional budgeting is quite limited due to obstacles in accessing the relevant information. However, the real impact of performance-oriented budgeting must be investigated in terms of faculty behavior, because faculties or departments of the university have greater autonomy in making efforts to acquire external money and in conducting high-quality teaching and research, even though top management has become more power to faculties and departments. As a consequence, we adopt a case study approach to the standard scaled national university³, which is composed of five faculties, four attached schools, one university hospital, 13 overhead departments including university library, and head office in terms of budget unit. The staff excluding part-time job is approximately 1650 consisting of 600 academic staff, 350 administrative staff, 600 medical and nursing staff and other staff. The enrolled full-time students amount to 6000. Before examining the implementation and outcome process, let us review the background to introducing a performance-oriented budgeting system.

Development

In budgeting for FY 2005 that is the next year after incorporation in 2004, the university introduced a performance-oriented approach. By using a top-slicing model (CIPFA, 1997), the fixed amounts were secured to incentivise cost savings for administrative expenditures and improve performance. It was a rational response to the changing environment. Government operating grants decreased year on year, and enrollment for doctoral programs at the university did not reach the capacity. On the other hand, competitive funds from the government to the national university system were increased. In this regard, following budgeting for FY 2006, the university transformed its budget policy into a more income-oriented system aiming at increasing external revenue such as GSR and research contracts. Indeed, it was expected that generating more income would complement the decrease in government basic funds (operating grants). The president's discretionary expenditures budget was expanded to assist the internal projects which might be accepted as a large research project. In addition, the performance measures of research activities which link to budgeting were changed from the number of accepted projects to the total amount of

projects accepted. The budget policy for FY 2007 clearly declared that earning more external money was positioned as the most important and urgent financial management issue for the institution.

Budgeting for FY 2007

In response to the new budgeting policy, three schemes were implemented. First, the president's discretionary expenditures budget increased from ¥100 million in FY 2006 to ¥150 million. The allocation was basically determined by internal competition through examining the proposals from faculties and departments, and final decisions were made by the president.

Second, performance-oriented budgeting was adopted as the dean's discretionary expenditures budget (total amounts are ¥35 million). The allocation has two steps. The first is allocated at a starting point based on the entrance and examination fees of each faculty. Each faculty is given a fixed amount of money (that amounts to ¥17.5 million), which is adjusted according to the shortage of entrants or enrollments and the difference of applicants compared to the previous four-year average. This means that the allocated money in advance will be reduced when entrants fall short of the admission capacity, and might increase or decrease depending on the increase or decrease of new applicants. The second (¥17.5 million) is an additional allocation in the interim period based on performance. The first element is the budget for cost savings amounts to ¥12.5 million. The effort for savings is measured by the difference between the maximum or target, and the actual level achieved. The faculty that saved larger expenditures against the target in comparison with other faculties could be allocated more money. The second element (¥5 million) is performance related part which is measured by the number of students enrolled against enrollment capacity, completion of a master's degree, number of education programs which were successfully selected, and the amount of GSR and external funding granted. Each faculty is given a standardised point by item, then the score is adjusted by actual performance (see the Appendix for details). For example, in terms of student number, one point is added when the enrollment rate exceeds 100%, there is no adjustment when the rate is between 90 to 100%, and one point is deducted when the rate is below 90%.

Third, an incentive system was introduced to the basic teaching and research expenditures budget for each faculty. The objective is to increase external funding from the government and is related to performance-oriented budgeting. Fulltime academic staff is eligible to receive fixed amounts of money for academic activities from the head office. However, in order to promote external funding, those who do not apply for GSR, receive the core or basic budget for teaching and research reduced by 10%.

Outcomes

The president's discretionary expenditures budget is basically an internal competitive funding for each faculty, although some part of it is directly allocated at the president's discretion. In the budget of FY 2007, applications for 72 projects were received and 48 proposals were selected

(success rate is 66.6%), while direct allocation amounted to ¥23.985 million (23.985/150=16%). Table 1 shows the budget structure by faculty.

The first group consisting basic teaching and research is a formula based budgeting item which corresponds to the first term of equation (3). The second group composed of president's and dean's discretion is a performance and program oriented budgeting item, which corresponds to the second term of equation (3). The third group consisting of special grant, GSR and external fund is a competitive funding accrued to the faculty: the special fund composing a small part of operating grants is a segmented competitive project scheme in which proposals of national universities are selected. This group corresponds to the third term of equation (3). From the table, we can see that the actual distribution among large faculties is essentially identical to that of the basic research expenditures budget: the share of faculties C and D in basic research is respectively 43.4% and 25.2%, while in case of president's discretion the respective shares are 39.2% and 25.2%. This means that allocations made at the president's discretion were generally based on organizational balance or equity rather than strategic decision making.

Table 1. Budget Income by Faculty (FY 2007, thousand yen)

Faculty	Basic teaching	Basic research	President's discretion*	Dean's discretion**	Special grant	GSR	External fund	Total
A	38,807	47,714	9,062	48,987	9,958	19,600	20,795	194,923
B	41,850	23,909	15,780	9,391	2,137	12,400	302,946	408,413
C	44,491	100,772	30,550	106,271	59,000	92,150	887,893	1,321,127
D	85,698	58,593	19,640	46,914	2,265	86,100	320,082	19,292
E	2,714	1,026	2,850	3,616	3,558	1,200	650	15,641
Total	252,753	232,014	77,882	215,179	76,918	211,450	1,532,366	2,559,396

A: Humanities, B: Social Sciences, C: Medicine, D: Engineering, E: Interdisciplinary.

*Total president's discretion budget amounts to ¥150 million. The other part allocated to faculties was distributed to head office and other overhead departments.

**The dean's discretion includes the directly distributed money to faculties by the head office other than ¥35 million.

On the other hand, as mentioned before, half of the ¥35 million was appropriated for increasing earned income in order to ensure satisfactory entrance and examination fees in the FY 2007 budget. In this case, only Faculty C fell short of the enrollment capacity, whereas examination fees fell below the average level in the four faculties other than the Faculty C. Accordingly, actual distribution to facilities was as shown in Table 2. Here the adjustment for entrance fees is calculated by shortage of enrollment fees multiplied by the coefficient (0.05~0.20) depending on the shortage rate. Likewise when the application rate is lower (larger) than four year average, the decreased (increased) examination fees multiplied by the coefficient (0.1) are negatively (positively) adjusted

(D in the Table 2). However, since the large part of the dean's discretionary expenditures budget is not strongly related to the level of fees, the impact is marginal. The impact of adjustment on budgeting is quite small (max=1.86%) other than Faculty B (10.55%).

Table 2. Budget Reflection of Ensuring Fees in Dean's Discretion (FY 2007)

Faculty	Appropriation for ensuring fees(A)	Others (B)	Adjustment for entrance fees(C)	Adjustment for examination fees(D)	Budget amount (A+B+C+D=E)	(C+D)/(E) %
A	3,900,000	41,292,000	0	-3,000	45,189,000	0.006
B	3,900,000	784,000	0	- 447,000	4,237,000	10.55
C	3,900,000	100,710,000	-1,917,000	0	102,693,000	1.86
D	3,900,000	39,626,000	0	-77,000	43,449,000	0.17
E	1,900,000	216,000	0	-5,000	2,111,000	0.23
Total	17,500,000	182,628,000	-1,917,000	-532,000	197,679,000	1.23

The second part of dean's discretionary budget which encourages actual administrative expenditures to be below the targeted level was appropriated. Total amount of ¥12.5 million was distributed to faculties in accordance with the effort level for savings except in the case of Faculty E where ¥0.9 million was directly allocated. The distribution rate of each faculty is based on the savings effort which composes of the standardized point ($25=100/4$) and reducing point. The reducing point is calculated by dividing the difference between targeted and actual usage by the target. Therefore latter point might be negative when actual expenditures exceeded the target, although the total is zero. Table 3 shows the reflecting result of the cost savings in FY 2007 budget.

Table 3. Budget Reflection of Cost Savings (FY 2007)

Faculty	Appropriated fund	Distribution (%)	Allocated money	Impact*
A	11,600,000	24.9	2,888,000	-12,000
B		34.0	3,944,000	1,044,000
C		23.0	2,668,000	- 232,000
D		18.1	2,100,000	-800,000
E	900,000	-	900,000	-
Total	12,500,000	100.0	12,500,000	0

*The impact is the difference between the allocated money and equal distribution.

The third part of dean's discretionary expenditures budget which amounts to ¥5 million is related to performance. Each faculty, as discussed earlier, is awarded some points when it has shown a good performance, such as obtaining a large amount of external money (see Appendix). The appropriation was distributed to faculties in accordance with the points awarded. For example,

Faculty A has six points which consists of 1 point on enrollment of undergraduate students, 1 point on enrollment of graduate students, 2 points on completion of master program, 1 point on external funding other than GSR, and 1 point on GSR. The points on competitive fund for education program and international students are zero. As a result, the distribution rate to Faculty A is 6/33 (=18.2%) and ¥910,000 ($=5,000,000 \times 0.182$) is allocated.

Table 4. Budget Reflection of Performance in Dean's Discretion (FY 2007)

Faculty	Appropriated fund	Points	Distribution (%)	Allocated money	Impact*
A	5,000,000	6	18.2	910,000	-90,000
B		8	24.2	1,210,000	210,000
C		6	18.2	910,000	-90,000
D		9	27.3	1,365,000	365,000
E		4	12.1	605,000	-395,000
Total		33	100.0	5,000,000	0

*The impact is the difference between the allocated money and equal distribution.

Finally, the basic research expenditures budget has a sort of deduction system where academic staff of each faculty does not apply to GSR. Firstly, ninety percentage of the standard appropriation for basic research which multiplies the number of academic staff and unit cost is allocated to each faculty. Then ten percent of the standard appropriation for research is distributed to faculties according to the ratio of applicants in the faculty to the total applicants. In other words, it is a negative economic incentive system in allocating core academic expenditures budget to each faculty and department, neither strategic allocation such as president's discretionary budget nor ex post performance related system. AS shown in Table 5, among five faculties, due to relatively lower application rate than those of faculties D and E, faculties A and B are negatively adjusted, while the other departments are positively adjusted.

Table 5. Budget Adjustment of Applications for GSR in Basic Research (FY 2007)

Faculty	Appropriation(F)	Adjustment for application(G)	F+G	G/F
A	48,811,000	- 1,097,000	47,714,000	- 2.24 %
B	24,159,000	- 250,000	23,909,000	- 1.03
C	100,183,000	589,000	100,772,000	0.58
D	57,553,000	1,040,000	58,593,000	1.80
E	996,000	30,000	1,026,000	3.01
Total	231,702,000	312,000*	232,014,000**	0.13

*Due to adjustment for other departments such as the information center, the sum of adjustments for the five faculties is not zero like in Tables 3 and 4.

**The amount equals to the total of the second column in Table 1.

Analysis and Discussion

The gross amount of current budgeting excluding external funds was ¥24.0 billion (including personnel costs and other operating costs like hospital expenditures) in FY 2007, while the performance or incentive oriented budgeting amounts to at the most ¥200 million. Therefore, the relative weight of incentive and performance mechanism to the total funding is quite small ($200/24000=0.833\%$). The impact, however, differs by faculty: the ratio of gross difference of the four schemes (ensuring fees, saving costs, reflecting performance and incentive allocation) to basic teaching and research expenditures ranges from $-9.82\% (= -370/[2741+1026]$:Faculty E) to $0.847\% (= 9571/(41850+23909)$:Faculty B). If we will exclude Faculty E having just two permanent academic staff due to considering the scale effect, the ratio ranges from -1.389% to 0.847% . This indicates the impact is so far marginal, and H1a is generally supported.

As shown in Table 1, however, the weight of competitive funds to total funds varies from faculty to faculty. In the case of Faculty C, external funding constitutes 74% of the total revenue, and the incentive- and performance-related factors in allocating revenues budget, therefore, have little influence on the total revenue ($-0.085\%^4$). Although Faculty A depends on external funds amounting to 20% of the total revenue, the impact is slightly negative to the total revenue ($-0.712\%^5$). Consequently, H1b is rejected.

The university has changed the performance-oriented budgeting in several ways every year since incorporation. One example is the change in the performance indicators used for external funds. From FY2004 to FY2006, the performance indicator for external funds was the number of external funds. However, as the Evaluation Committee for NUCs in the MEXT has used the amount of external funds in its annual evaluation, the measure was transformed into the earned income through external funds in the FY2007 budget. Therefore, H2 is confirmed.

Performance indicators must be developed and used so that they may motivate faculties to improve performance, while performance indicators need to encourage staff to move efforts on funding. From this perspective, the incentive-based performance indicator, that is cost savings in administrative expenditures over the target, looks suitable. However, the administrative expenditures for each faculty are lighting and heating expenses incurred through teaching and research activities. Academic activities are characteristic of a resource consuming in which higher activity leads to higher expenses. This means that the actual administrative expenditures might exceed the target when the academic activities are beyond the expected or planned level. In fact, Faculty D of the faculties failed to achieve the target of cost savings owing to its active research which took actual expenditures above the target. In practice, although Faculty D has the highest number of the total points (9/33) in performance evaluation, the effort level in cost savings of administrative expenditures is the lowest of the total (23.1/127.9). The vectors of evaluation are

opposite to each other, and thus, H3 is supported.

The genuine discretionary part which the president could directly decide and allocate was just 16% of the president's discretionary expenditures budget. Consequently the larger part is devoted to the internal competitive fund of research and education projects within the predetermined framework, although the final decision is made by the president. In practice, the share and ranking of each faculty in the president's discretionary expenditures budget is similar to those in basic research, while the ranking and order of Faculty A is contrary to Faculty B. Consequently, H4 is generally confirmed.

Performance-oriented budgeting is, in theory, related to performance level or performance improvement. This means that every budget unit could be allocated more resources if all units accomplish the targets or meet standards. However, NUCs are unable to allocate more funds to all faculties even if all units show maximum or targeted performance, because good performance by itself does not necessarily produce more income like companies. The budget as a partial reflection of the performance evaluation is ensured beforehand as indicated in Tables 3 and 4. Accordingly, the performance oriented budgeting is considered an allocation of a fixed amount of money to faculties.

The data from performance indicators show that the university's performance and activities have been improved or at least maintained by the adoption of incentive-based and performance-oriented budgeting, which started in the new scheme of FY 2006. The completion rate increased from 89.1% in 2005 to 94.4% in 2006⁴. The total amount of external funding other than GSR doubled in 2007 (¥1,531 million from ¥774 million in 2006). The GSR also increased in 2007 to ¥211.45 million, from ¥170.5 million. The number of competitive funds for good practices in education⁶ has remained at one since FY 2006 and is therefore stable. The number of international students is also little changed. In addition, the number of applications for GSR also increased to 138 in FY 2007 from 120 in FY 2006 after the introduction of the negative incentive system in which the basic research fund shall be cut unless the faculty members apply for it. As a consequence, it seems that the incentive system works well.

When we turn to the performance in terms of outcomes in Faculty C, however, the numbers of articles and books published has decreased somewhat since FY 2004 (658 in FY2004 to 532 in FY 2007) by contrast to an increase in external funds. This means that H5 is partly supported. The fact gives us lessons that the impact through a new scheme like performance oriented or incentive budgeting has to be evaluated in multiple and long term perspectives.

Conclusion

This paper has explored the development and implementation of performance-oriented

budgeting in the case of a Japanese national university. With the corporatisation of national universities, the funding and budgeting system has changed significantly; from line-item to global funding, and from incremental to performance-oriented budgeting as internal resource allocation. The transformation was caused by NPM and higher education reform across the nation. Considering the dual nature of the national university as a public entity and a higher education institution, we can predict that the transformation will entail difficulties. The element of it being a public entity narrows the resources available for rewarding good performers due to the consuming economy in the public sector. On the other hand, higher education is not simply a joint product of teaching and research but a co-production between staff and students. Therefore, performance measurement by activity or function is not an easy task, especially since it is difficult to separate the activities into programs.

Despite the associated constraints, the NUCs introduced performance-oriented budgeting with the encouragement of the government. The reasons behind the adoption can also be explained by the dual character of the NUCs. The fiscal stress of the government has reduced public funding to the NUCs as public entities, as well as required them to cut personnel costs. The spending cuts in public finance drove the NUCs to seek funding from the private sector and competitive funds from the government. In the funding formula, the operating grants are calculated by deducting earned income excluding external funding from the operating expenditures. Accordingly, each national university strives to acquire more competitive funds such as GSR and to save administrative expenditures. However, as indicated in the case study, the linkage between resource allocation and performance measurement within the university is limited in amount and strength, because the president's power in resource allocation has not been directly extended over the external money delivered to faculties, even though he or she has greater discretion in management after incorporation.

Besides, since personnel costs account for the larger part of expenditures in HEIs, the resources the president uses for the incentive system are relatively small. If the president intends to adopt a strategic allocation policy for all resources, the faculties or departments might not work fully in teaching and research due to the inevitable shortage in resources in some faculties. Evidently the incentive-based or performance-oriented system in which faculties showing better performance receive more money has, as expected, promoted greater earning from external funding as a whole. However, the dependency on external money differs from faculty to faculty. The weight and amount of incentive- or performance-based allocation are so far small against core- or eligible-based allocation. Consequently, the new scheme thus far has little affected the results of budget resource allocation in monetary terms, although it might have influenced the behavior and attitudes of faculty staff.

This article contributes to the study on public financial management by examining the entire

process of performance-oriented budgeting at institutional level where few such empirical studies exist. Generalization of the results has to, of course, be cautious even though a typical national university was selected as the subject of this case study. Also the impact of university reform takes a long time, while this study has focused on 4 years after corporatization. So, we must further investigate the following issues. First, we should examine how performance-oriented budgeting impacts on teaching and research other than funding behavior at faculty level. Second, since the supporting departments and head office play a major role in higher education services, the relationships between the indirect or supporting and academic departments should be explored. Third, national universities have two sides to their character composed of a public entity and a HEI, therefore whether the findings are specific to either should be examined. Fourth, as mentioned in the previous section, there might be conflict between the interests of head office and faculties. It will be therefore useful to interview the presidents, deans and academic staff on attitudes and behaviors. Fifth, we have to investigate the impact in a longitudinal way, whether expected and unexpected outcomes. Finally, other types of HEI (private universities) in Japan and other nations should be examined in relation to institutional budget reform and its impacts determined from an international comparative perspective.

Notes

1. From the incorporation in 2004 to 2008, for the national university system, the personnel costs (excluding part-time workers) decreased from ¥1113 billion to ¥1062 billion while the operating grants from ¥1087 billion to ¥1055 billion. By contrast the teaching and research costs increased from ¥283 billion to ¥359 billion.
2. MOE and the Science and Technology Agency were merged into MEXT in 2001.
3. The study was done under the condition of anonymous treatment for budgeting of FY 2005 to FY2007. Hence, the university and faculty names are not indicated.
4. $(-1,097 - 3 - 12 - 90) / 194,923 = -0.712\%$
5. $(589 - 1,917 - 232 - 90) / 1,321,127 = -0.085\%$
6. The latest figures in 2007 are the actual result in 2007. So, the data in 2005 and 2006 are compared.
7. This is highly competitive, and the successful rate is 10 to 15 %.

Appendix Points based on Performance Measurement

Item	Measurement and Point
Enrollment of undergraduate students/Capacity =EU	EU>100%=1, 90<EU<100=0, EU<90= -1
Enrollment of graduate students/Capacity =EG	EG>100%=1, 90<EG<100=0, EG<90= -1
Completion rate of master degree program =CR	CR>Average CR=1, 0.9 Average CR<CR<Average CR=0, CR<0.9 Average CR= -1, CR>1.1 Average CR=2
External funding other than GSR =EF	EF>Average EF=1, 0.9 Average EF<EF<Average EF=0, EF<Average EF= -1, EF>1.1 Average EF=2
GSR	GSR>Average GSR=1, 0.9 Average GSR<GSR<Average GSR=0, GSR>1.1 Average GSR=2, GSR<0.9 Average GSR= -1
Competitive fund for education program =GP	Selected=3, Non-selection=0
Number of International Students =IS	IS>Average IS=1, IS<Average IS=0

References

- Andresami, G. and E. Ferlie (2006). "Studying Governance within the British Public Sector and Without: Theoretical and Methodological Issues", *Public Management Review*, Vol.8, No.3, pp.415-432.
- Bernheim, B.D. and M.D. Whinston (1986). "Common Agency", *Econometrica*, Vol.54, No.4, pp.923-942.
- Bruijn, H.D. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, London: Taylor & Francis.
- Burke, J.C. (2002). *Funding Public Colleges and Universities for Performance*, New York: The Rockefeller Institute Press.
- Christensen, T. (2009). "University Governance Structure – An International Comparative Perspective on the Japanese National Universities". Working Paper, The Center for National University Finance and Management.
- CIPFA (1997). *Resource Allocation Models in Further and Higher Education: A Compendium*, London: CIPFA.
- Dixit, A. (2002). "Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review", *Journal of Human Resources*, Vol.37, No.4, pp.696-727.
- Fronlich, N. and B. Strom (2008). "Higher Education Funding and Incentives: Evidence from the Norwegian Funding Reform", *European Journal of Education*, Vol.43, No.4, pp.563-576.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom (1991). "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.7, Sup. pp.524-552.
- Itoh, A. (2002). "Higher Education Reform in Perspective: The Japanese Experience", *Higher Education*, Vol.43, pp.7-25.
- Millett, J.D. (1962). *The Academic Community*. New York: McGraw-Hill.
- OECD (2004a). *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, Paris: OECD.
- (2004b). *Communicating Environmentally Sustainable Transport: The Role of Soft Measures*, Paris: OECD.
- (2005). *Modernizing Government: The Way Forward*, Paris: OECD.
- Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie and E. Ferlie (2009). *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Milton Keynes: Springer.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Priest, M.D., W. E. Becker, D. Hassler, and E.P. St. John (2002). *Incentive-Based Budgeting in Public Universities*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Redburn, F.S., R. J. Shea and T.F. Buss (2008). *Performance Management and Budgeting: How Government Can Learn from Experience*, New York: M. E. Sharpe.
- Shattock, M. (2008). "The Change from Private to Public Governance of British Higher Education: Its Consequences for Higher Education Policy Making 1980-2006", *Higher Education Quarterly*, Vol.62, No.3, pp.181-203.
- Smith, P. (1996). "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector", *International Journal of Public Administration*, Vol.18, Nos.2/3, pp.277-305.
- Teixeira, P., B. Jognbloed, D. Dill and A. Amaral (2004). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Yamamoto, K. (1999). Japan: Collegiality in a Paternalist System" in D. Farnham (ed.). *Managing Academic Staff in Changing University Systems*, Buckingham: Open University Press.
- (2008). "Governance and Management of National University Corporations in Japan" in T. Aarrevaara and F. Maruyama (eds.). *University Reform in Finland and Japan*, Tampere: Tampere University Press.

イギリスの高等教育における財務と政策

秦 由美子

目 次

1. はじめに
2. 高等教育拡大による一元化と公的財源の在り方
3. 学部学生の収入及び支出
4. 大学の財務
5. 結語

イギリスの高等教育における財務と政策

秦 由美子*

Budget, Funds and Financial Policy in the UK Higher Education

Yumiko Hada

1. はじめに

政府は、1991年5月に白書『高等教育—新たな枠組み (*Higher Education: A New Framework*)』を、続く1992年には継続・高等教育法 (Further and Higher Education Act 1992) を発表し、約30年間続いたポリテクニク政策が変更される運びとなった。この変更には以下のことが大きく関わっている。パブリック及びプライベート両セクターの高等教育機関の間で教授する専攻や課程の違いがなくなるにつれて、ポリテクニクは大学に近い存在に変わっていったこと (Pratt 1997)、また、ポリテクニクに在籍する第一学位専攻及び準学位レベルを受講する学生数が、大学の学部学生数と同数あるいはその数を凌ぐようになったこと、これら2点である。

1992年まで政府は、あくまでもパブリック・セクターとプライベート・セクターの各高等教育機関のミッションは異なるとする見解を固持していた。それぞれのセクターも二元構造がイギリスの高等教育政策の基本構造であるとして互いに干渉することがなかった。しかし、白書では機関の一元化が提案され、その結果、二元構造の一端を担ってきたパブリック・セクターの准大学高等教育機関は「大学」¹という名称を付けることが可能になり、連合王国の大学数は1960年代の39機関から2002年には約120機関にまで増加することになった。パブリック及びプライベート両セクターの統一により大学という名称を得た准大学高等教育機関は、他大学との競争の下、遂に教育面のみならず研究面においても公衆の期待を担い得る可能性を獲得したといえる (秦 2001)。ただし、制度上の昇格を果たしたその裏で、パブリック・セクターとプライベート・セクターの統一が一大学当たり

の公的補助金の配分額の減額と学部学生からの授業料の徴収が必要となる事態を招くことになった。一元化は高等教育機関に多くの変化をもたらした。その中でも大学の財務に関しては、新大学の出現に対応してパブリック及びプライベート両セクターのために統一された補助金配分機関が創設されたことに大きな意味がある。一元化以前は、大学と准大学高等教育機関の社会での役割、目的、規模やレベルの違い等によって、両高等教育機関の補助金配分額の格差は当然のこととして学内外で受け止められていた。しかし、一元化後の補助金配分機関の統一は、この補助金配分額の格差が

* 広島大学・高等教育研究開発センター 准教授

撤廃されたことを意味する。そのため、一元化以前に存在していた配分額の格差を是正し、公正かつ適切な配分を実施すること、また、補助金配分に関する透明性と説明責任が配分機関に求められることになった。

そこで本論稿では、第一に新大学の出現に対応してパブリック及びプライベート両セクターのために統一された補助金配分機関が行った補助金配分が、両大学に与えた影響を論ずる。これには、研究費補助金と教育費補助金が新・旧両大学の財務上に果たす役割も含まれる。というのも、両補助金の在り様为新・旧両大学の役割分担にも影響を与えているからである。

第二の検討課題は、授業料徴収の開始という事態がもたらした変化である。高等教育人口の量的拡大による公費負担の増加に対し、政府は授業料を徴収することで対応しようとした。この授業料徴収が学生に与えた影響を明らかにすると共に、さらなる高等教育人口拡大のための政府による学生支援策を紹介する。以上を受けて、学生から徴収する経費との関連で予測される将来起こりうる問題について言及する。

2. 高等教育拡大による一元化と公的財源の在り方

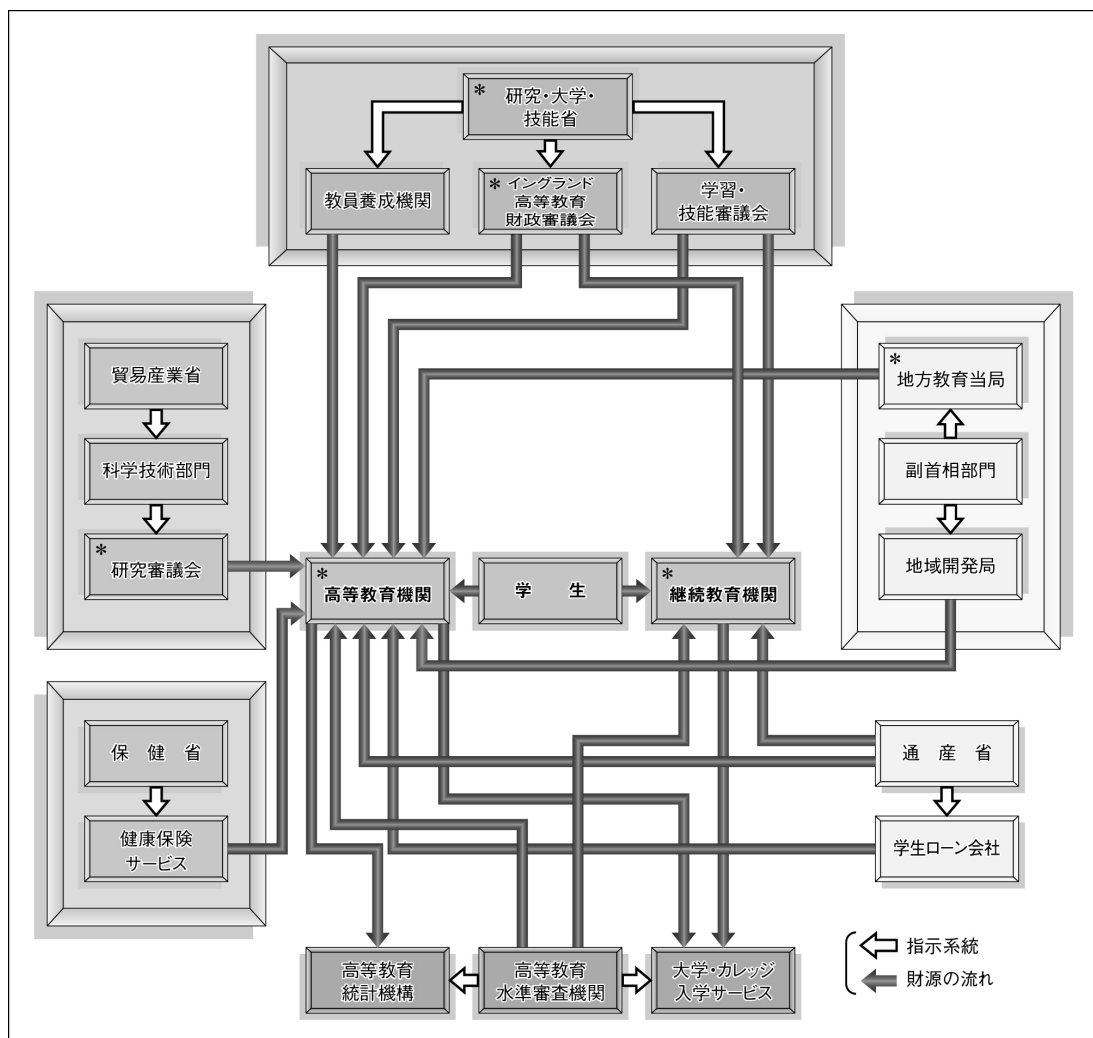
2. 1 高等教育機関の補助金配分機関

まず高等教育機関の財源問題及び高等教育機関の管理運営を分析する際に必要となる、高等教育機関と他の機関との相関関係図を示す(図1)。高等教育機関はこれら全てのステークホルダーと関係し、相互に影響を与えあっている。

本節では、図中の機関の中でも星印をつけた機関、研究・大学・技能省 (Dept for Innovation, Universities and Skills: DIUS)、高等教育機関 (Higher Education Institutions: HEIs)、継続教育機関 (Further Education Institutions: FEIs)、イングランド高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Council for England: HEFCE)、研究審議会 (Research Councils: RCs)、地方教育当局 (Local Education Authorities: LEAs) を中心に論ずる。なお、黒の太字の矢印は財源の流れと方向性を示し、白抜きの矢印は指示系統を示している。同系色の枠で囲った部分は、同系列の関連部署を意味する。例えば、一番上の枠の機関は教育・大学・技能省 (DIUS、現ビジネス・改革・技術省: BIS) の管轄下にある機関である。

パブリック及びプライベートの両セクターは、一元化以前はそれぞれ独自の補助金配分システムで動いてきた。研究費補助金に関しては、大学への補助金額がポリテクニクのそれに比べて多額であり、学科間での配分比率も両セクターでは著しく異なっており、一元化後の配分比率も含めた補助金額の統一に際しては容易に妥協点が見出されなかった。そのため、政府による統一されたセクター用の補助金機関を組織化する際には困難を伴った (Williams 1992)。しかしながら、1992年の継続・高等教育法後には4つの高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Councils: HEFCs)²が新・旧両大学の補助金配分を実施する任を負うことになり、パブリック・セクターにあった高等教育課程を提供する継続教育カレッジ (Further Education Colleges: FECs)³も、直接HEFCsから補助金配分されるか、あるいは高等教育機関が継続教育カレッジと契約し、期間限定のフランチャイズという

図1 高等教育機関と他機関との組織相関図と財源の流れ



註：副首相部門（Office of the Deputy Prime Minister）は、住宅、地方行政、地方自治体、地域振興を実施する責任部署である。

形で政府からの補助金が配分されることになった。

本稿では、4つのHEFCsの中でも特にイングランド高等教育財政審議会（Higher Education Funding Council for England: HEFCE）を中心に論ずる。

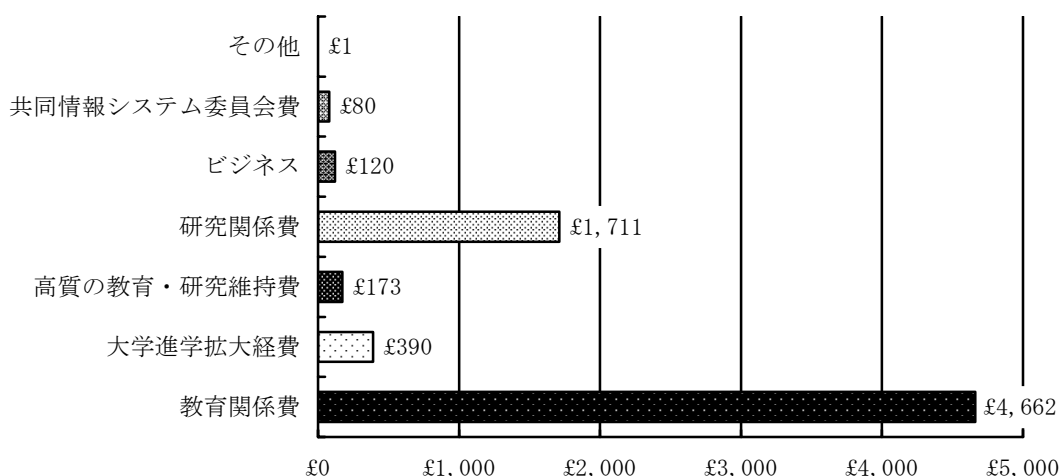
HEFCEの主要な活動は各高等教育機関に対する国庫補助金である教育及び研究活動資金（経常経費）の配分である。配分は3分野、すなわち研究、教育、特別領域に対して行われ、教育に対する支出が総費用の約7割、研究が約2割、特別領域が約1割という割合で毎年配分されている。各機関への配分は高等教育機関側代表との協議を経て決定されることになっており、配分の方針と方式は公開が原則である。補助金は一括して配分され、使途は各高等教育機関の自由裁量となっている。

補助金は115の大学と17の高等教育機関、そして高等教育レベルのプログラムを提供している221の継続教育機関に配分されることになっている。HEFCE が政府や議会に説明責任を有するように、各高等教育機関も HEFCE と議会に説明責任を負っている (HEFCE 1996)。

1996年当時は高等教育を受ける人口の拡大、高等教育の機会均等や多様性、各高等教育機関の経営戦略の向上等が主眼点であり活動内容に具体性が欠けていた (HFECE 1996)。しかし、次第に教育よりも研究に焦点が当てられるに従って、HEFCE の活動範囲も拡大され、研究評価 (Research Assessment Exercise: RAE) 結果に結びついた補助金の研究大学への集中化が政策的に図られるようになった。更に、科学技術の補強、国際競争力の強化等が盛り込まれた結果、科学技術関連への配分も増額された。また、1992年以降の新大学に多く見られる応用分野への補助金配分も明示された。他に、1996年当時と比較して、政府や社会への説明責任と地域社会への貢献や財源の有効利用にも重点が置かれ始めた (HEFCE 1999)。

高等教育機関に配分された総額160億9,500万ポンドの内、2007/08年度の HEFCE からの交付金は総額71億ポンドで全体の約44%となっている。その内訳を示すと下記のグラフ1 になる。

グラフ1 イングランド HEFCE 交付金 (2007/08年) (単位: 100万ポンド)



出典: HEFCE. *Who we are and what we do*. Bristol: HEFCE, 2007: 6. を基に作成

2001年の RAE 後には、教育技能省 (Department for Education and Skills: DfES) が高等教育白書である『高等教育の将来 (*The future of higher education*)』(DfES 2003) を発表した。ウェールズとスコットランドでは補助金を全ての高等教育機関に均等に配分するという平等主義を維持する政策が採られているが (マクネイ 2005)、白書の中では、「高度の研究を実施していると評価された高等教育機関に研究費補助金を集中させ、それらの機関を国際的に極めて高いレベルの機関になるよう支援する」ことが建議された (DfES 2003: 23-24)。HEFCE は政府からの通達を受けてこの提案に即した高等教育機関への配分方法の開発に着手した。効率性や対価価値を求めた結果が、上位研究大

学への研究費補助金の集中化であったとするならば、研究分野では後れを取っていた新大学にとって、研究費補助金の獲得は厳しく、新大学にとって中央政府のこの決定は負の要素であったと考えられる。

2. 2 高等教育財政審議会からの研究費補助金

表1は、上位10大学の最新（2008年度）の評価結果である。2008年度は2001年度と比べ、どの大学も実働研究者数の増加が目立つ。例年通りヨーク（York）大学とエセックス（Essex）大学⁴を除き、ラッセル・グループ⁵の大学が上位を占める結果となった（表1）。新大学の名前がリストに現れるのは45位である。

新大学であるポーツマス大学の副学長（Vice-chancellor）⁶のクレイブン（John Craven）は、新大学の研究費補助金の獲得状況がよくないこと、また、研究施設、設備や研究資金の不足がその状況を招いていることを例証しながら、次のような意見を述べた。

表1 2008年度のイギリスの大学研究評価結果（1位から10位まで）

大 学 名	評価の 平均	5, 5*取得 割合 (%)	3 以上取得 割合 (%)	2, 008 年度 実施研究者 数 (FTE)	2, 001 年度 実施研究者 数 (FTE)	RAE を受 けた UoA の総数
ケンブリッジ (The University of Cambridge)	2. 975	32. 0	71. 2	2040. 39	1826. 1	48
オックスフォード (The University of Oxford)	2. 959	31. 8	70. 3	2245. 83	2023. 83	48
LSE (London School of Economics & Political Science)	2. 957	34. 9	68. 4	490. 36	431. 57	14
インペリアル・カレッジ・ロンドン (Imperial College London)	2. 943	25. 8	72. 9	1224. 57	1171. 28	21
ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドン (University College London)	2. 844	26. 6	65. 8	1792. 68	1745. 7	47
マンチェスター (The University of Manchester)	2. 823	23. 1	65. 4	1824. 34	1204. 14	53
ウォリック (The University of Warwick)	2. 799	21. 3	64. 9	966. 35	714. 33	28
ヨーク (The University of York)	2. 780	22. 6	62. 0	653. 87	554. 06	25
エセックス (The University of Essex)	2. 772	22. 1	62. 9	322. 02	313. 87	14
エディンバラ (The University of Edinburgh)	2. 747	22. 5	62. 8	1639. 81	1365. 29	39

出典: Guardian. *RAE 2008: results for UK universities: Rankings for UK universities in the Research Assessment Exercise 2008*. 18 December 2008, London: guardian. Available from <http://www.guardian.co.uk/education/table/2008/dec/18/rae-2008-results-uk-universities>; Internet; accessed on 10 April 2009.

註: UoA は、Unit of Assessment（研究評価の単位）の略。実施研究者とは、積極的研究従事者（Research Active Staff）のことを指す。また、研究評価結果は最低1から最高5*までの7段階である。

「・・・(高等教育) 機関の教育・研究の質が良いと判定された場合に、その機関は (さらなる) 補助金が必要なのでしょうか。・・・(中略)・・・(それよりは) あまり質が良くない機関に教育・研究の質を向上させるための補助金を与えて支援することの方が重要なのではないのでしょうか」(秦 2001: 158)

研究評価単位 (Unit of Assessment) である専門分野の伝統的学問分野、理論科学や古典、人文社会科学系では旧大学が強い。応用系に分類される分野、例えば会計学や財政学、あるいはコミュニケーションなどに代表される新分野ではラッセル・グループ以外の大学も上位を占めるが、上位を占める分野の数は少ない。また、新分野でも資本金のある研究大学でなければ実施できない分野も多数あり、その場合は旧大学が上位を占有することになる。発展途上国に関する学際的な研究分野である、開発研究 (Development studies) はその一例として挙げられる。

1992年には初めて新大学において研究評価が実施されたが、研究基盤がまだ確立されておらず、

表2 1997/98年度の研究評価による研究費補助金総額のトップ20高等教育機関

高 等 教 育 機 関	研究費補助金総額 (100 万ポンド)
オックスフォード	172.3
インペリアル・カレッジ・ロンドン	164.7
ケンブリッジ	153.9
ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドン	153.5
エディンバラ	90.1
マンチェスター	83.5
キングズ・カレッジ・ロンドン	81.3
リーズ	78.1
バーミンガム	78.0
グラスゴー	68.3
サザンプトン	68.2
シェフィールド	68.2
ノッティンガム	63.8
ブリストル	63.3
ニューカッスル	57.5
リヴァプール	53.5
クイーン・メリー (ロンドン大学)	40.3
ウォリック	39.7
クランフィールド (ウェールズ大学カレッジ連合)	38.3
カーディフ	37.5

出典: HEFCE. HEFCE Circular 6/97, Table 1 Recurrent Grant for Academic Year 1997-98. Available from http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/1997/c6_97/t1.htm; Internet: accessed 10 June 2009.

旧大学とは別の基準で評価が行われた。新大学が旧大学と同じ基準で初めて研究評価を受けた年は1997/98年度で、その研究評価結果に基づく研究補助金の配分は表2で示す通りである。上位20位までの高等教育機関は、クイーン・メアリー・カレッジとクランフィールド・カレッジ（どちらも旧大学相当）を除き、全てラッセル・グループ所属の機関であった（表2）。

表2の上位4つの高等教育機関が HEFCE からの研究費補助金総額の91.5%を占めた。研究費補助金の集中化を進める政策により、新・旧合わせて約200の大学の内、4の旧大学の獲得額が補助金総額の91.5%を占めており、新大学が多額の補助金を獲得する可能性は少ない。旧大学が RAE に参加しない特殊な分野で新大学が補助金を獲得することは可能であるが、研究参加人員の総数が少ないために多額になるとも考えられない。しかし、ここで喚起すべき点は、1997/98年度の HEFCE からの補助金総額が34億500万ポンドで、その内訳は教育費補助金が23億8000万ポンド、研究費補助金は7億400万ポンド（他、3億600万ポンドが算定外補助金で1,500万ポンドは補助費）と、総額の20.7%に過ぎない額であったことである。政府は、研究偏重の弊害が進むことを危惧し、教育費補助金に関しても補助額を増加し、補助金の適用範囲を広げた。例えば、優れた教育を支援する目的として導入された新大学を中心としたアクセス・ファンド（Access fund）や職員の資質向上を目指す訓練も含めた人的管理への補助金等である⁷。この種の非競争的教育費補助金が、少なくとも新大学にとっては必要となってくるはずである。

2. 3 高等教育財政審議会からの教育費補助金

18年間続いた保守党政権からブレア労働党政権に交代する直前に公開された『デアリング報告書』⁸は、英国政府の諮問機関として発足した高等教育制度検討委員会（National Committee of Inquiry into Higher Education）が、1997年の時点で、今後20年間におけるイギリスの国家的必要性に適う高等教育のあり方を調査・検討した結果をまとめたものである。この報告書はイギリスの高等教育に大きな転換をもたらし、『ロビンズ報告書』以降に提出された報告書の中でも最重要のものと考えられている（Watson and Taylor 1998、Watson 2007）⁹。

『デアリング報告書』の結論を要約するならば、「国際的な経済競争の時代において、継続的な高等教育の拡充こそがイギリスの繁栄と国際的地位を確固たるものとなす」ということになる。本報告書が提出された背景には、高等教育への公的財源が今後も不足するであろうという共通認識がある。そのため、高等教育を受ける学生数の増加の結果、高等教育を維持する財政面での余裕がなくなり、学生一人当たりの教育予算が大幅に減額されるであろうという認識も生じる。

しかし、政府からの補助金額の抑制が迫られながらも、政府からの予算が配分される限りにおいては、大学は世界最高水準の研究を行うことで、国民に恩恵をもたらすと同時に国に貢献する責任があるという発想が、本報告書の基調となっている。

高等教育機関におけるフルタイム学生の増加率を考えると、一元化直前の1990/91年度から一元化後の1994/95年度の増加率は1.54倍（海外留学生も含む）となり、1994/95年度から1997/98年度の増加率は1.46倍になった（Office for National Statistics 1997: 64）。表6.3では物価指数の調整済みの学生一人当たりのユニット・コストが一元化直後から1997/98年度まで示されているが、学生数の増

表3 学生一人当たり支出する政府予算 (単位: ポンド)

	1993/94 年度	1994/95 年度	1995/96 年度	1996/97 年度	1997/98 年度
ユニット・コスト	5,545	5,390	5,145	4,815	4,720
変化率	100	97	93	87	85

出典: DfEE. *Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 1996-97 to 1998-99*. London: DfEE, 1999: 114.

註: 変化率は1993/94年度を100として換算する。

加に伴う財源が不足し、フルタイム学生一人当たり支出する政府予算が年を追って減少している(表3)。2000年度にはユニット・コストが30%も減少することになった(Jackson 2001)。

『デアリング報告書』では高等教育の発展のために93の勧告事項が挙げられている。その中で主な勧告は以下の9点とされている(Watson 2007: 5)。

1. 高等教育人口拡大の促進
2. イギリスの学位水準の質と保証
3. 情報工学の活用
4. 短期的観点からの公的予算配分への警告
5. 教授法の高度化
6. 研究のための新たな資金源の獲得
7. フルタイム学部生からの授業料1,000ポンドの徴収
8. 地域と政府との高等教育の役割分担
9. 高等教育機関の産業界での役割強化

『デアリング報告書』の勧告を受けて、政府は評価に基づいた補助金配分制度の強化による補助金の集中化、無償から有償への大学教育の転換、学生ローン制度の導入、産学共同研究を実施すると共に、学生の就職に有利な技能証明となることを目的として「応用準学位 (Foundation degree)」を導入した(DfEE 1998)。

イギリス国内の全高等教育機関の財務収入の内訳を詳細に比べると表4となる。

表4 高等教育機関の収入 (単位: 千ポンド)

	2003/04年度	全体の中での割合 (%)
①HEFCsからの補助金	6,427,994	39.0
②授業料及び教育費補助金、コントラクト	3,772,166	22.9
③研究審議会(RCs)からの補助金	2,714,591	16.5
④その他収入	3,320,439	20.2
⑤寄附及び投資による収入	236,438	1.4
合 計	16,471,628	100.0

出典: HESA. *Resources of Higher Education Institutions 2003/04*. Cheltenham: HESA, 2005: 10.

HEFCs からの補助金の内訳は下記表 5 となる。

表 5 ①HEFCs からの補助金の内訳 (単位: 千ポンド)

	2003/04 年度	全体の中での割合 (%)
教育費補助金	4, 393, 791	68. 4
研究費補助金	1, 300, 488	20. 2
その他	575, 226	9. 0
建造物補助金	85, 962	1. 3
設備補助金	72, 527	1. 1
合計	6, 427, 994	100. 0

出典: HESA. *Resources of Higher Education Institutions 2003/04*. Cheltenham: HESA, 2005: 11.

2003/04年度において HEFCs からの総額の68.4%に相当する43億9,379万ポンドが教育費補助金額で、それぞれの高等教育機関はこの HEFCs からの補助金に加えて授業料37億7,216万ポンドを教育費として受け取ることになる。つまり、教育のための公的資金の総額は、研究費補助金の総額の3.4倍で、RAE が導入されたといってもその RAE に連動した競争的資金の総額は2004年度では全体額の約2割(18%)に留まる。

そして、教育費補助金の約55%は学生数を基に配分されるが、各大学への配分は各高等教育機関の在 student 数、就学形態、専攻分野、機関の性質等を総合して決定された配分算定式に従うことになる。残りの約18%は算定外補助金で、特別補助金 (special funding) や特別資本経費補助金 (earmarked capital funding) がそれに相当する。全大学は学生数に応じて予算を得ることで大学教育は機能していくことになるため、この教育費補助金の果たす役割は大きい。

その一例として、学生総数約4,000名の小規模大学であるハーパー・アダムズ・ユニヴァーシティ・カレッジ (Harper Adams University College) 大学を挙げることができよう。当該大学は55%を HEFCE から教育費補助金として、18%を授業料から得ており (Harper Adams University College 2008: 4)、政府からの財源が占める割合は大きい。2007/08年度の教育評価ではケンブリッジ大学を抜いて第一位の評価を獲得している。機関が小規模である場合、規模の経済が働かないというデメリットが容易に予測される。しかしながら、教育学部長補佐のタッピン (Emma Tappin) は、「中・小規模大学において政府からの予算は充分であるのか、また、他大学と統合は考える必要がないのか」という問いに対しては、大学収入内訳の約50%が HEFCE からの補助金であり、教育のための資金は潤沢にあること、また統合や学部縮小も考える必要がない、と答えている¹⁰。

教育費補助金予算への配慮は政府の関心事の一つでもある。『デアリング報告書』では、少なくとも補助金の60%は「機関への一括補助金配分システムから学生を中心に配分されるシステムに移行する (We recommend to the Government that it shifts the balance of funding, ...from block grant towards a system in which funding follows the student, ... (NCIHE 1997, Recommendation 72)」ことが勧告された。勧告を受けた政府も学生数を基本とした財源配分の重要性を認めており、その結果、高等教

育予算の約6割が学生数を基に教育費補助金として各高等教育機関に均等に配分されることになった。『デアリング報告書』に集約された高等教育機関の総意が、政府の政策の方向性を決定づけたことになる。

他に教育特別補助金として、学生数が増加している特定学科には、その学生数に応じて補助金がさらに加算されることになり、高額な運営資金が必要な研究大学以外の高等教育機関にも補助金が重点配分されることになった（表6）。『デアリング報告書』の勧告に従い、教育費補助金の重点化が進んでいる。

表6 HEFCE による国庫補助金の内訳（1997年及び2004年）（単位：100万ポンド）

	1997 年	2004 年
教育費補助金	£ 2,380 (69.9%)	£ 3,286 (54.8%)
研究費補助金	£ 704 (20.7%)	£ 1,081 (18.0%)
教育特別補助金 (special funding)	£ 321 (9.4%)	£ 486 (8.1%)
特別資本経費補助金 (earmarked capital funding)		£ 584 (9.7%)
予備費		£ 16 (0.3%)
合 計	£ 3,405	£ 5,453

出典：HEFCE. *Funding higher education in England in 1997-98, 1999 & Funding higher education in England in 2004-05, 2006.*

教育費補助金の中の算定外補助金として配分される教育促進特別経費の0.9%、研究促進特別経費の0.4%、大学進学促進特別経費の0.4%が、教育評価結果を基に配分額が決定されていることも看過することはできない。1993年に HEFCE において初めて教育評価が導入された時点では、教育を評価することの困難さ故に教育評価と教育費補助金配分は連動しないとされており、政府も教育評価に教育費補助金を直結させないと明言していた (Clark 1997¹⁾)。それにもかかわらず、総額中1.7%と僅かではあるが、教育費補助金においても競争的資金が導入されたのである。この比率は年を追って上昇しており、それに伴って額も増加し、遂に2004年には教育費補助金の中の特別算定補助金や特別資本補助金が、研究費補助金（10億8,100万ポンド）を上回る10億8,600万ポンドが競争的資金として配分された。1997年の3.4倍の額（10億8,600万/3億2,100万）である。

2. 4 高等教育機関における公的補助金

労働党が政権を取った後である2000年以降の政府予算を支出分野別に調べると、政府予算がもっとも配分されている分野は社会保障で、次いで医療、その次に教育であった。2000年はこの3分野で総予算の54.9%、2006年は62.7%を占めている（表7）。また、教育に支出された経費を取り上げると、2000年は12.4%、2006年は13.2%と増加している（表7）。

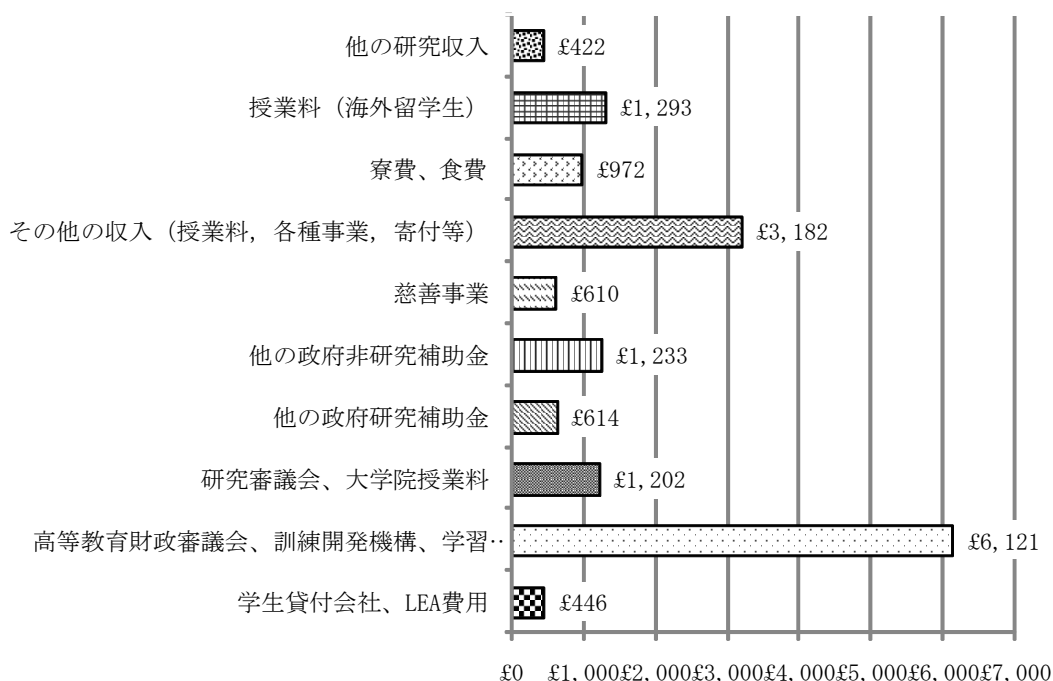
表7 支出分野別政府予算（国と地方の合計）（単位：10 億ポンド）

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
教育 ¹²	46	50	54	59	63	68	73
社会保障 ¹³	103	122	130	150	160	169	177
医療	54	59	65	72	81	90	96
国防	23	24	24	26	27	28	29
産業・農業等	15	16	17	16	20	20	21
住宅・環境	14	18	20	20	17	16	19
運輸	9	10	14	15	16	20	21
法令・保護関連	20	23	24	27	29	31	32
債務利払い	28	23	21	22	25	26	27
その他	59	49	49	47	49	49	57
合計	370	394	418	456	488	519	552

出典：HM Treasury. *Budget summary leaflet* (2000 年～2006 年). London: HMSO.

グラフ 2 は、2005/06 年度に高等教育機関に配分された総額 160 億 9,500 万ポンドの内訳である。

グラフ 2 高等教育機関の財源（2005/06 年）（単位：100 万ポンド）



出典：HEFCE. *Who we are and what we do*. Bristol: HEFCE, 2007: 7. を基に作成

その内訳は74%が教育・学習活動費用と研究のための整備や施設維持費用であり、10%が研究審議会（RCs）を通して配分される研究費用、16%がフルタイム学部生の授業料支援費用であった。高等教育機関の収益部分としては総額46.4億ポンドの授業料が挙げられる。そのうち15億ポンドは海外留学生の授業料である。この海外留学生が支払った授業料の総額は機関の全収入の23.7%に相当する。他に、高等教育機関は継続的専門資質向上開発（Continuing Professional Development: CPD）や継続教育（Continuing Education: CE）の教授のために機関外部から4億ポンドの補助金を得ている。そのうち2億8,500万ポンドは雇用者である企業から、そして残りの1億1,500万ポンドは個人からの寄付によって得ている。しかし、この4億ポンドは2005/06年度の全収入の6%にも満たない（HEFCE 2007）。雇用者側からの資金援助は、今後も余り期待できず、海外留学生からの授業料の重要性が高まるものと考えられる。一方で、HEFCE からの研究費補助金（前年比の3.7%増）や、科学技術部（Office of Science and Technology: OST）からの研究費補助金の大幅な増加（前年比8.8%増で、HEFCE からの補助金9億9,000万ポンドに対し、OST からの補助金は6億6,400万ポンドにまで増加）、知識移転のための補助金の拡大、そして政策的に計画された教授・学習に対する補助金額の増加が見られる。

新・旧両大学や高等教育カレッジ・研究所が収入総額の中で公的補助金に何パーセント依存しているか、あるいは何パーセント外部資金を獲得できているかを調べることは、大学と政府との関係性や大学の自治を考える上で不可欠である。そこで、2000/01年度のイングランドに限った旧大学66校と新大学41校及び高等教育カレッジ・研究所（Institute）の財源の内訳を比較する。

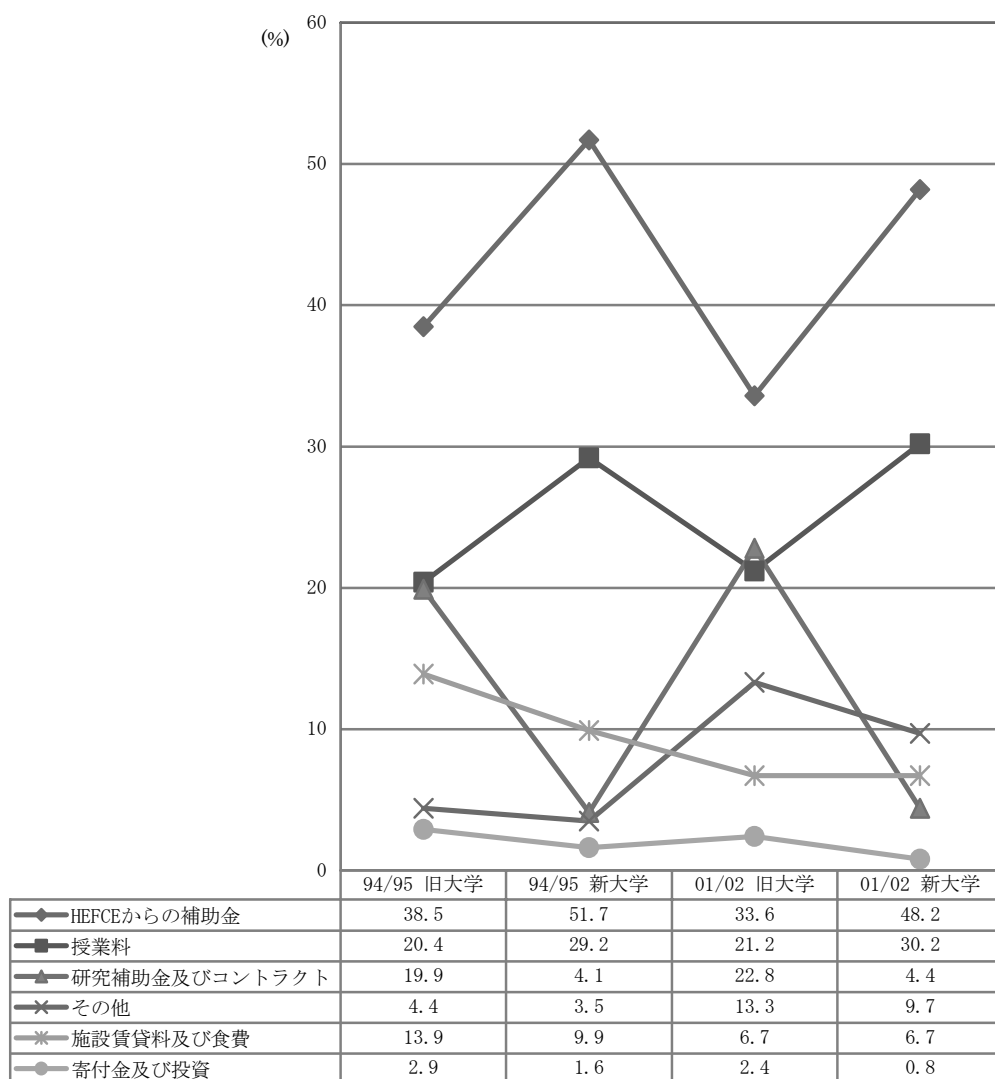
新大学はどの収入源からの収入も旧大学より少ない。そのうえ、約50%を HEFCE からの補助金に頼っており（表8）、公的補助金への依存度は高い。高等教育カレッジや高等教育研究所は HEFCE からの補助金が収入総額の54.1%を占め、新大学以上に公的補助金に依存している。それに比べて旧大学では公的補助金の占める割合が2001/02年度には33.6%に減少しており、64%であった1980年代と比べて依存度が低くなっている。このことは大学の自律性を考える上で大きな意味を持つ。

表8 各高等教育機関の合計収入内訳合計 （単位： 千ポンド）

	HEFCEからの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
2001/02 年度							
旧大学	2,707,272	1,707,976	1,833,284	1,073,698	540,517	192,233	8,054,980
割合	33.6%	21.2%	22.8%	13.3%	6.7%	2.4%	100.0%
新大学	1,631,637	1,022,188	146,657	328,369	227,321	25,474	3,381,646
割合	48.2%	30.2%	4.4%	9.7%	6.7%	0.8%	100.0%
1994/95 年度							
旧大学	1,880,032	993,639	973,620	213,968	678,240	140,129	4,879,628
割合	38.5%	20.4%	19.9%	4.4%	13.9%	2.9%	100.0%
新大学	1,234,178	695,438	97,270	82,873	237,322	38,163	2,385,243
割合	51.7%	29.2%	4.1%	3.5%	9.9%	1.6%	100.0%

出典：HESA. Resources of Higher Educational Institutions 1994/95. Cheltenham: HESA, 1996.及びHESA. Resources of Higher Educational Institutions 2000/01. Cheltenham: HESA, 2002.を旧大学と新大学に分類し、集計した表。

グラフ3 一元化前・後の大学財政の変化



HEFCE と TTA からの補助金は政府の政策に従って今後も変動するであろう。そのため、HEFCE と TTA 以外からの大学運営資金を獲得する方策を各大学が模索している。公的補助金以外からの資金源の獲得が、各大学の将来的な発展に繋がると考えているからである。その中でも特に大学に直接関わってくる収入源としての学生からの授業料が重要な意味合いを持ってくるのである。

3. 学部学生の収入及び支出

3. 1 1970年代末までの学生への公的財政支援

1938/39年度当時学生総数は5万人程度であったが、大戦中の1944/45年度には37,839名にまで減

少した。その中でも政府からの奨学金を受けているのは年間360名程度のフルタイム学生に過ぎず、寄宿生に対する地方教育局（Local Education Authorities: LEAs）の奨学金も少額であった。寄宿生のためのLEAの奨学金は、中等教育修了成績が優秀かつ大学入学が決まっている学生に対して主に配分された。しかし、政府からの奨学金も授業料（fee）は支払えるものの日常経費（maintenance costs）までは賄えず、学生は主に卒業後就職した後に返還するローンで学生生活を送っていた。1946年からは優秀な成績で大学入学資格を得た学生の大部分に授業料と日常経費双方に相当する政府の奨学金が配分されるようになった（Gordon, Aldrich, and Dean 1991）。この時に至って、教育省（Ministry of Education）の助言のもと、LEAが適正かつ公正な審査により奨学生を選抜するシステムが整うことになった。フルタイム（サンドイッチ学生¹⁴を含む）学生でかつ第一学位専攻の学部学生を対象に授業料と生活費の両面が支援され、1951年までには奨学金が支給された学生の約80%に対して日常経費全額の給付も実施された。学生の財政支援制度を長期的観点から考える委員会であるアンダーソン委員会（Anderson Committee）¹⁵が1960年5月に設置された。アンダーソン委員会が勧告したことは、大学入学を許可されたフルタイムの第一学位課程の学生に対して、授業料だけではなく日常経費も全額保障するということであった。その提案を受けて、1962年の教育法では国家政策の一環として第一学位課程のフルタイム学生で大学入学資格である2科目以上のGCE・Aレベルの取得者に対する奨学金制度が導入された。この奨学金制度は、授業料及び日常経費のための無償奨学金（mandatory awards）制度で、保護者の収入を基に実施された家計資産評価による年収総額の査定結果により補助額が決められ、従前通りLEAを通して配分された（1962 Education Act）。一方で、奨学金の受給対象学生を除く大部分の学生は、その大半はパートタイム学生であったが、依然としてローンで授業料や日常経費を賄っていた。公的補助金と授業料に関する政府と大学の関心は、「大学で学ぶ」学生で、「フルタイム」、かつ、「第一学位専攻」の学生に限られていたわけである。

費用の掛かる寄宿生の奨学金制度は学生が少数であった時代の産物で、1970年代初頭までは機能していた。しかし、その後の学生数の増加に伴い、無償奨学金制度も実施が困難になっていった。

3. 2 1980年代以降の公的学生補助金制度

3. 2. 1 教育費用有償制度の導入

高等教育を受ける学生数の増加につれ、高等教育予算が国家財政を圧迫するようになり、1994年には各学生の教育費用として少なくとも平均2,877ポンドの国庫負担が必要となった（表9）。2,877ポンドはあくまでも全学部に掛かる費用の平均で、例えば、医学部学生が増加することになれば政府予算は大きなマイナスを生じることにもなる。

1997年当時で大学進学人口の約37%に相当する学生が高等教育機関に在籍していたが、大学進学者数はその後も拡大していくと予想されていた（NCIHE 1997）。政府の目標であった高等教育への進学率を50%にまで高めるためには、学生から授業料を徴収すると共に、貧困層への授業料支援や、成人の技能水準向上のための施策を促進することも視野に入れる必要が生じた。そのため、政府はデアリング委員会の勧告に従って1998年の教員・高等教育法（Teacher and Higher Education Act 1998）後、授業料や日常経費の公的援助を完全に廃止し、全高等教育機関で統一された授業料徴収制度を

表9 第三次教育を受ける学部学生一人当たりの教育費用と教育費用の総額

	学部ごとの学生一人当たりの 教育費用 (単位:ポンド) 1994	教育費用の総額 (単位:百万ポンド) 1994
高等教育機関 フルタイム		
医学部	10, 151	257
工学部	4, 912	462
その他の自然科学系学部	4, 623	1, 063
教育	2, 900	157
その他の人文社会学系学部	2, 600	1, 167
パートタイム		
医学部	4, 337	0*
工学部	2, 904	46
その他の自然科学系学部	2, 751	132
教育	1, 513	23
その他の人文社会学系学部	1, 400	255
継続教育カレッジ		
フルタイム	3, 050	869
パートタイム	1, 600	0*
合計	2, 877	4, 432

出典: Williams, G. *Paying for Education beyond Eighteen: An examination of issues and options*, London: Council for Industry and Higher Education, 1996, 38-39.

註: 0と書いているが、1未満の意味である。

導入した。1960年代以来40年近く、国が奨学金を保障する形で学生の授業料を負担してきたが、1998/99年度からは連合王国国内（2007年からはスコットランドとウェールズは除く）及びEU 諸国からの第一学位専攻のフルタイム学部生から授業料を徴収することになった。

授業料徴収制度の導入の理由は、第一に、高等教育を受ける人口の拡大が公的財源を圧迫し、高等教育費用の負担額が増加したことが挙げられる。学生一人当たりの公的資金 (unit cost) の減少は、大学へと進学する学生が増大した結果である。この学生数の増加には理由があった。この学生数の増加について、教育雇用省のクラーク (Tony Clark) は次のように述べている。

「・・・供給側の大学がビジネスを始め、教育提供の場を増大したことが、大学に行くべきかどうか迷っていた人々の認識にインパクトを与え、高等教育の需要が拡大したのでした」(秦 2001: 215)

クラークのこの言葉には、補助金獲得を目当てに学生数を増やした大学が多数現れたという事態も含められている。

第二に、高等教育を受けることのしない納税者側からの批判である。その結果、受益者（大学生・保護者）負担が求められた。その背景には、利益を得ていない納税者からの大学生の一方的利益に対する反感が起こったことによる。

政府が2003年1月に公刊した白書『高等教育の将来 (The future of higher education)』では、1989年から1997年の間に学生への補助金が政府により36%も減額されたことを認める一方で、学位保持者が非保持者よりも生活レベルが高いことに言及することで、受益者負担を正当化した。しかし、高等教育を受けた人材から便益を得るのは大学生や保護者に限らない。広い意味で社会や政府も恩恵を受けるはずであるが、そのことは議論上には上がってこなかった。

第三に、経済的観点から授業料が教育市場を活性化させるという議論である。各高等教育機関は数多くの学生を集めるために、教育・研究の向上を目指して高等教育機関同士で競争を行う。その結果、教育面においても研究面においても高等教育機関のみならず広く社会に良い影響をもたらすというのである。

第四に、保護者が大学に掛かる費用への支払いを意識することで、大学改善に積極的に参加するようになること、あるいは大学自らも授業料の拠出者に対して対応が機敏になるということが考えられる。

第五に、かつてならば国の行政範囲内で集金が可能であった税金も、民営化やグローバリゼーションにより、国家という枠を超えた企業の成立により簡単に税金を徴収できなくなったことが考えられる。

次に、授業料徴収と密接な関係をもつ高等教育人口の拡大と大学自治について論じる。通産省 (Commerce, Industry and Public Sector: CIPS) の管轄下にある学生への補助金枠が決まっているために学籍数の上限は補助金額を基に必然的に決定される (表10)。そのため、学生数を増やすことで授業料の増額を図ることもできず、政府による学籍数の縛りは高等教育人口の拡大や大学自治を抑える働きをしている。

表10 高等教育機関 (類別) が募集できる最大学生数 (maximum student number: MaSN)¹⁶の
上限の経年変化 (1994/95年度から2000/01年度)

	1994/95 年度	1995/96 年度	1996/97 年度	1997/98 年度	1998/99 年度	1999/00 年度	2000/01 年度	1994/95～ 2000/01年度の 変化率
旧大学	274,060	278,851	278,130	278,751	281,256	320,246	329,402	20%
新大学	333,223	339,925	335,083	332,925	335,120	385,007	386,707	16%
高等教育カレッジ	61,980	63,047	63,508	63,961	64,980	73,751	75,753	22%
専門家養成高等教育 カレッジ	26,171	26,632	27,923	28,072	29,053	32,228	33,479	28%
合計	695,434	708,455	704,644	703,709	710,409	811,232	825,341	19%

出典: HEFCE. *Supply and demand in higher education*. Bristol: HEFCE, 2002: 67. を基に作成

そこでロンドン大学のバー (Nicholas Barr) は緩和策として、第一に公的補助金は現状のまま配分しながら大学受け入れ学生数を拡大すること、第二に私的補助金を拡大するためのメカニズムを構築することの2点を提言した (Barr 1989, 1991)。しかし、中央政府により授業料徴収と共に公的補助金の配分に関してはバーの提言に一部修正が加えられることになった。政府からの学生支援策に関しては、1990年の教育法 (Education Act 1990) により国の出資により設立された学生ローン会社による所得連動型返還ローン (Income Contingent Loans) と呼ばれる学生ローン (貸与制奨学金)

の導入が認可され、1991年から開始された。家庭所得基準が17,500ポンド以下であれば給付制奨学金が全額給付となっている。

授業料徴収に関しては、1998年にはイングランドの高等教育機関では、学生一人に対して要する授業料の約25%に相当する1千ポンドの授業料が学生ローン会社（Student Loan Company: SLC）を通じて徴収されることになった。その後、1999年にはインフレ率が反映されて1,025ポンド、2001年は1,075ポンド、2003年は1,125ポンドの授業料が各学生に課せられた（HEFCE 2003）。

授業料徴収により政府の決める学籍数の上限も上がり、高等教育人口は量的に拡大し、その意味では社会的公正は進んだといえる。しかし、一方で、授業料の徴収は、その費用を支払えない学生の学修期間の短縮を引き起こし、大学進学者数も減少させた。そのため、優秀な学生の進学機会を阻むことも予想された。このことは、また新たな不平等をもたらすことを意味する。そこで、学生への支援策として、低所得者層への支援のために LEA による保護者の収入審査が行われることになり（表11）、社会福祉的側面からの進学へのアクセスが考慮され、受給学生数も増加することになった。また、大学進学人口の拡大のために加えて政府は、フルタイム学生を対象とするアクセス・ファンドを高等教育機関に導入した。その結果、2004/05年度で学生ローンの総額は約30億ポンド、2005/06年度には総額32億ポンドがフルタイム学部生に充てられることになった¹⁷。

表 11 フルタイム学生の授業料の減免基準とそれを受ける学生数及びその割合

保護者の年収	減免措置	学生数（単位：千人）	割合（単位：%）
20,480 ポンド未満	全額授業料免除	323	43
20,480 ～ 30,501 ポンド	一部授業料免除	109	14
30,502 ポンド以上	全額授業料負担	321	43
合計		753	100

出典：篠原康正「イギリス」『諸外国の教育の動き 2004』文部科学省 2005：58.

2003年に公表された政府の高等教育白書である「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」の提言に基づき、2006/07年度の入学者からは減免措置が無くなると共に、授業料のローンの返済は原則的には卒業後の4月から始まるが、卒業生の年間所得が1万5,000ポンドに達しない間は返済が猶予されることになった。そして、この額に達した時点から超過分の9%を雇用主が税金と共に源泉徴収し、歳入・関税庁に納付する方法が採られることになった¹⁸。実質利率は0%で、卒業後25年間で残債務が消滅する計算である（芝田 2008：91）。

1980年当時は大学とポリテクニクそれぞれの授業料収入による追加財源は総額の18%と12%であったが、2000/01年度の学部生と大学院生の授業料の合計が大学収入に占める割合は、旧大学で59%、新大学で33%となり（註を参照のこと）、高等教育機関の授業料への依存度は急増した。その一方で、新・旧両大学の政府の公的補助金に依存する割合が、80%から47%に減少した。授業料は公的補助金の減額を補填し、その占める割合は高等教育機関の収入の中で政府の公的補助金に次ぐものとなった。そのため、授業料に関わる諸事がイギリス高等教育の将来を検討する上での問題点として1980年代より政府¹⁹や研究者²⁰により頻繁に取り上げられることになった。

3. 2. 2 パートタイム学生への経費支援

授業料問題には、パートタイム学生への資金援助という別の争点も潜んでいる。無償奨学金 (mandatory awards) は、教員養成を含めた高等教育のフルタイム及びサンドイッチ・コースに在籍する学生 (サンドイッチ・コースの受講学生はフルタイム学生と看做される) に給付される。問題は、年々その数が増加するパートタイム学生への支援対策を構築することであった。パブリック・セクターの高等教育機関に占めるパートタイム学部生の割合の高さにもかかわらず、1980年代まではパートタイム学生への公的補助金が考慮されてこなかったことが問題として顕在化してきたのである。サンドイッチ・コースを受講するパートタイム学生には、職場から授業料の支援がなされている例もあるが、一般にパートタイム学生への公的資金援助は非常に限られていた。パートタイム学生の所属する高等教育機関は大半がパブリック・セクターに属しており、HEFCE から一括補助金という形で定額補助を受けているものの、パートタイム学生は授業料も自ら支払い、フルタイム学生ならば公的補助金を受け取ることができる日常経費も、失業中でない限り捻出する必要があった (NCIHE 1997)。

また、1980年代はプライベート・セクターの大学への公的補助金は増加傾向であったが、パブリック・セクターの高等教育機関への補助金額は減額が続いていた (Watson and Taylor 1998)。その結果、パブリック・セクターはプライベート・セクターの大学が受け入れられない学生を引き受ける役割を担いながらも、教育の質を維持するために学生数を抑えることで、学生に掛かる諸経費を一定枠に収めなければならない状況に陥った。

『デアリング報告書』によれば、パートタイム学生の授業料をフルタイム学生と同程度のレベルで政府が負担することを避け、たとえ融資という形ででも雇用主に補助金の分担を望みたいということがデアリング委員会の意向であった。全学生の中でパートタイム学生数が占める割合は31%と高く、パートタイム学生も含めた学生全員に補助金を配分することは政府としては不可能だと考えたからである。プライベート・セクターの高等教育機関や CVCP も、パートタイム学生への公的補助金に関しては非協力的であった。

しかし一元化後、フルタイム学生に加えて成人学生やパートタイム学生が増加し、またモデュラー制度が大学において広く取り入れられたためにフルタイムとパートタイム学生の境界線が不明明になってきた結果、1996年に政府は HEFCE を通してフルタイム、パートタイムに関わり無く教育費補助金を配分することを決定した。その後、1998/99年度から各高等教育機関ではフルタイム及びパートタイム両学生に教育費補助金が配分されることになった。これにより、1992年の一元化によるパブリック及びプライベート・セクターにおける高等教育機関の名称による社会的格差の解消に続き、フルタイムとパートタイムの学生間の公的補助金の格差も消失することになった。

3. 3 学生からの学費徴収とその影響

1998年の入学者から年額1,000ポンド (約18万円1998年当時) の授業料の徴収が実施された。1988/89年度、1992/93年度、そして1995/96年度における26歳以下の学生一人当たりの年間の収入は、下記表12が示す額となっていた。公的補助金が増額されない中、保護者からの援助は減少している

が、学生融資金、アルバイト収入、銀行からの借入、そして貯蓄の引出が軒並み増加している。政府からの学生支援となる公的補助金が占める割合が23%で、1988/89年度及び1992/93年度と比較すると15%減少した。授業料の支払いのために勉学よりアルバイトを優先せざるを得ない学生が増え、1995/96年度にはアルバイトからの収入は1988/89年度の3.3倍となっている。

表12 26歳以下の学生一人당に年間入る財源

収入源	1988/89年度		1992/93年度		1995/96年度	
	ポンド	%	ポンド	%	ポンド	%
公的補助金	1159	38	1300	38	1063	23
保護者からの援助	955	32	902	26	1002	22
学生融資金	0	0	291	8	628	14
アルバイト収入	187	6	237	7	621	14
贈与	268	9	235	7	494	11
銀行からの借入	108	4	146	4	278	6
貯蓄からの引き出し	124	4	80	2	284	6
その他	230	8	269	8	205	4
合計	3031	100	3464	100	4575	100

出典：Watson, D. & Taylor, R. *Lifelong Learning and the University*, London: The Falmer Press, 1998: 88.

それに伴い、学生融資の利用率も1994/95年度は1990/91年度の約2倍にまで上昇した（表13）。イギリス大学自治の数少ない枷の一つである授業料問題に関してはロンドン経済・政治学研究所（London School of Economics and Political Science: LSE）と政府を中心に1980年代後半より議論され続けてきたが（Barr 1991）、解決策は未だ見出されていない。

表13 連合王国における学生融資利用率とその総額

	1990/91年度	1991/92年度	1992/93年度	1993/94年度	1994/95年度
利用率 (%)	28	36	41	47	55
総額 (単位: 100万ポンド)	83.5	157.3	246.2	333.2	555.5

出典：Office for National Statistics. *Social Trends*. London: The Stationery Office, 1997: 69.

1990年代後半には、有力な研究大学の集まりであるラッセル・グループは年5,000ポンドの授業料の値上げを要求した。そのため、政府や教育雇用省は討議を重ね、2000年2月にはブランクett教育雇用担当大臣は各大学が国の規定する額以上の授業料をトップ・アップ・フィー (top-up fee)²¹として課すことの有効性を示唆した。その後、ラッセル・グループは、高等教育法案 (Higher Education Bill) の修正を実施するためにさらに政府に圧力をかけたが、後任の教育雇用担当大臣のジョンソン (Alan Johnson) は、各大学での1,000ポンドから3,000ポンドの間での自由な授業料設定を容認する立場を表明した (2003年9月11日付 *The Daily Mail*, p.15)。そして、2003年に公表された政府の高等教育白書である「高等教育の将来 (*The Future of Higher Education*)」の提言に基づき、最終的には2004年の高等教育法 (Higher Education Act 2004) により、国が授業料の上限を設定するものの、定額方式から各高等教育機関が独自に授業料を定める個別対応方式に変更された。これ以降、2006年9

月から各高等教育機関が学科毎、あるいは専攻別に0ポンドから最高額3,000ポンドの幅で随意に授業料を設定する事が可能になった (DfES *Higher Education Gateway*)。本白書では、授業料引き上げにより各大学が追加財源を増加することで、大学が将来の戦略や財政について自ら責任を負えるような自由度を増すべきであるという論点を強調している。

日本の新聞報道 (『読売新聞』2004年1月28日付け朝刊) の中には、『英大学授業料値上げ』採決へ」といった誤解を招く記述もあったが、この表現はあくまでも政府見解の一部分に過ぎない。0ポンドから上限3,000ポンド内での授業料設定とは、大学毎に設定するという意味ではなく学科やコース毎であるため、他大学との差別化を図ることが可能となる。しかし、逆に、各大学ではRAEで好成績を得たコースに高い授業料を、成績が悪かったコースには低い授業料を設定するといった大学内部での差別化が生じることも十分に予測できる。

フルタイム学部生の授業料は増額すべき (例えば、5,000ポンド) とする意見もあるが (Bennett, Glennerster and Nevinson 1992)、高等教育修了生が社会に還元している多大な利益を考慮するならば、卒業生からの寄附や雇用者側からの研究助成金支援も十分に考えられることである。しかし、過去の例を考えると、雇用者側からの多額の寄附は望めない。

1989年の授業料導入に対する学生への授業料支援策としては学生融資制度の拡大政策が採られたが、授業料の導入及び日常経費の完全廃止は貧困層からの学生の進学を阻害するという議論があり (Bennett, Glennerster and Nevinson 1992)、再度日常経費のための補助金の導入が試みられている。しかし、少なくとも給付制及び貸与制奨学金、あるいは授業料の所得連動型返還方式の実施は、高等教育機関進学機会均等 (widening participation) 政策と同じく、過去においては大学進学を視野に入れてこなかった階級や層の高等教育進学を促すための特別な配慮が政府によりなされていると判断しうるものである。

4. 大学の財務

大学の観点から考えると、政府からの補助金なくして大学は存在し得るのであろうか。例えば、旧研究大学は資産運用や学外資産の増加に努めており、研究大学ほど HEFCE よりも研究審議会 (RCs) 交付金の割合が高く、授業料収入が低いといわれている (吉田 2003)。

吉田の説を検証するために伝統的大学2校とウォリック大学 (第二次世界大戦後の新構想大学) やバーミンガム大学 (旧市民大学) を比較する。吉田の説を裏付けるように、ウォリック大学やバーミンガム大学は授業料収入への依存度がそれぞれ、27.1%と20.4%で、オックスフォード大学が12.2%、ケンブリッジ大学が12.4%となり、ウォリック大学やバーミンガム大学は伝統的大学よりも授業料収入への依存度が約2倍高くなっている (表14)。特に、ウォリック大学は HEFCE からの補助金額が少ないことに反比例して授業料収入が総収入に占める割合が高くなっている。また、研究審議会の補助金への依存度に関しては、ウォリック大学やバーミンガム大学の依存度は、5.4%と8.6%で伝統的大学 (11.4%と13.3%) の約半分となっている (表14)。他方、4大学の HEFCE からの補助金収入が総収入に占める割合はそれぞれ、29.1%、31.3%、26.1%、32.8%とウォリック

表 14 イギリスの4研究大学の学生数と収入・支出 (2002/03 年度)

	オックスフォード	ケンブリッジ	ウォリック	バーミンガム
学部生	11,563	12,375	10,346	16,469
大学院生	6,598	6,361	3,962	7,064
単位	千ポンド (%)	千ポンド (%)	千ポンド (%)	千ポンド (%)
収入				
HEFCE からの補助金	133,415 (29.1)	145,400 (31.3)	55,545 (26.1)	95,867 (32.8)
授業料	55,653 (12.2)	57,700 (12.4)	57,706 (27.1)	59,557 (20.4)
FT (国内学生)	17,591 (3.8)	19,800 (4.3)	33,793 (15.9)	22,720 (7.8)
FT (海外留学生)	21,050 (4.6)	22,600 (4.9)	17,768 (8.4)	16,179 (5.5)
PT	14,038 (3.1)	13,600 (2.9)	4,468 (2.1)	18,906 (6.5)
補助金	2,974 (0.6)	1,700 (0.4)	1,677 (0.8)	1,752 (0.6)
研究補助金及び研究契約	162,894 (35.6)	162,200 (34.9)	30,357 (14.3)	70,673 (24.2)
研究審議会	52,134 (11.4)	62,000 (13.3)	11,555 (5.4)	25,147 (8.6)
慈善団体からの補助金	61,118 (13.3)	49,000 (10.5)	4,271 (2.0)	17,225 (5.9)
その他	49,642 (10.8)	51,200 (11.0)	14,531 (6.8)	28,301 (9.7)
その他の運営収入	68,925 (15.1)	73,200 (15.7)	67,531 (31.7)	62,047 (21.3)
寄附収入及び受取利息	37,045 (8.1)	26,300 (5.7)	1,643 (0.8)	3,709 (1.3)
収入合計	457,932 (100.0)	464,800 (100.0)	212,782 (100.0)	291,853 (100.0)
支出				
職員給与	233,991 (52.6)	250,800 (53.7)	109,463 (52.6)	163,067 (58.4)
減価償却費	21,534 (4.8)	26,500 (5.7)	8,973 (4.3)	24,669 (8.8)
その他の運営費用	189,479 (42.6)	189,700 (40.6)	87,887 (42.2)	89,050 (31.9)
支出合計	445,030 (100.0)	467,000 (100.0)	208,051 (100.0)	279,227 (100.0)

出典: *Financial Statement 2002/03 at Oxford University, Cambridge University, Warrick University, Birmingham University.*²²

大学は少し額が少ないが、他の3大学はほぼ30%と同じ割合を占め、その割合も、伝統的大学で約3倍、ウォリックやバーミンガムで約5倍となっており、研究審議会からの補助金率よりもかなり高い。以上のことから、研究大学ほど授業料収入が低いとは言えても、HEFCE よりも研究審議会(RCs) 交付金の割合が高いとはいえないことがわかった。

4大学に特化せず、広く、新大学(1992年以降に大学に昇格した大学)、旧大学(1992年以前からの大学)、高等教育カレッジ・研究所の財務状況の中でも収入を比較する(2001/02年度)。

表15 新大学、旧大学及び校と高等教育カレッジ・研究所の財務状況(収入)(2001/02年度)

	HEFCE からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
新大学	1,631,637	1,022,188	146,657	328,369	227,321	25,474	3,381,646
割合	48.2%	30.2%	4.4%	9.7%	6.7%	0.8%	100.0%
旧大学	2,707,272	1,707,976	1,833,284	1,073,698	540,517	192,233	8,054,980
割合	33.6%	21.2%	22.8%	13.3%	6.7%	2.4%	100.0%
新大学/旧大学	60.0%	60.0%	8.0%	30.6%	42.1%	13.3%	42.0%
高等教育カレッジ・研究所	153,458	68,280	1,522	26,689	31,793	1,917	283,659
割合	54.1%	24.1%	0.5%	9.4%	11.2%	0.7%	100.0%

出典: HESA. *Financial Statistics Return 2001/02*. Cheltenham: HESA, 2003. の資料を基に作成

新大学は、HEFCE からの補助金は研究審議会（RCs）交付金よりも約12倍も割合が高く、授業料収入は全収入の30%を占めている。旧大学は、HEFCE からの補助金、授業料、そして研究審議会からの補助金の比率は、約3：2：2となっている。

また、これら4大学の中で伝統的大学は外部資金の獲得額が高いというのが一般的なイメージである。しかし、例としてオックスフォード大学単独での財務状況をいま一度検討してみると、以下のことがわかった。

2006年度のオックスフォード大学を例とすると、総収入額は50億3,940万ポンドで、収入の大枠は、1) HEFCE からの補助金が16億5900万ポンド、2) 学校教育養成・開発機構 (Training and Development Agency for Schools) からの補助金が90万ポンド、3) 授業料徴収等からは8730万ポンド、4) 研究補助金や研究契約からの資金が21億3,400万ポンド、5) その他の運営収入が11億3,000万ポンド、6) 寄付収入及び利息からは2820万ポンドとなっており、1) から5) のそれぞれが全体に占める割合は、33.0%、0.001%、1.7%、42.3%、22.4%、0.6%となる（表16）。確かに伝統的大学であるオックスフォード大学においては、研究補助金が HEFCE 補助金を上回っている。

表16 オックスフォード大学の財務状況・収入内訳（2006年）

	単位：ポンド	単位：%
1) HEFCE	16 億 5900 万	33.0
2) 学校教育養成・開発機構 (Training and Development Agency for Schools)	90 万	0.001
3) 授業料徴収等	8730 万	1.7
4) 研究補助金や研究契約	21 億 3400 万	42.3
5) その他の運営収入	11 億 3000 万	22.4
6) 寄付収入及び利息	2820 万	0.6
合 計	50 億 3940 万	100.0

出典：University of Oxford. *Financial Statements 2005/06*, Oxford: Oxford University, 2007: 14, 17.

更に、オックスフォード大学の財務3) から6) の内訳を詳細に分類していくと、下記表17となる。研究審議会からの交付金は HEFCE からの公的資金の総額のうち4.3%に過ぎず、授業料収入の方が研究審議会からの交付金を上回っている。このことは吉田の説を覆すものである。また、HEFCE や公的資金以外の民間資金の合計は、13億8,920万ポンドとなり、全体の27.6%にしか相当しない。学外資産が集まりやすい研究大学と呼ばれるオックスフォード大学において学外資金の依存度が27.6%に過ぎない状況では、他の大学においては更に学外資金は少なくなるものと考えられる。つまり、伝統的大学においてさえ自らの資産で大学運営を実施することが厳しい状態の中で、他の大学が自立的運営を行うことはまず不可能であろうと考えられるのである。大学が自立した運営を実施できないとするならば国に依存するしかなく、その結果は、社会からの要請を受け、政府からの公的予算に見合った、また、効率性の高い政策や管理も一部受け入れることも必要となる。

更に、オックスフォード大学の2000年度から2006年度にかけての経年変化を辿ると、授業料及び教育・研究支援補助金やその他の運営からの収入が HEFCE からの財源に比較して伸び率が高い（表18）。

表17 3) から6) までの収入の内訳 (単位: ポンド)

3)	自国学生の授業料 1930 万	海外留学生の 授業料 3680 万	パートタイム学生か らの授業料 140 万	その他課程の 授業料 1890 万	試験費 用 30 万	研究訓練支援 補助金 1060 万
4)	研究審議会 7060 万	慈善団体 7600 万	団体からの補助金 6680 万			
5)	学寮費、食事、会議賃 貸料 580 万	サービス経費 2280 万	健康保険サービス 570 万	寄附金 1020 万	OUP 3520 万	その他 3330 万
6)	寄附金 1800 万	スピノフ 170 万	投資や利息 850 万			

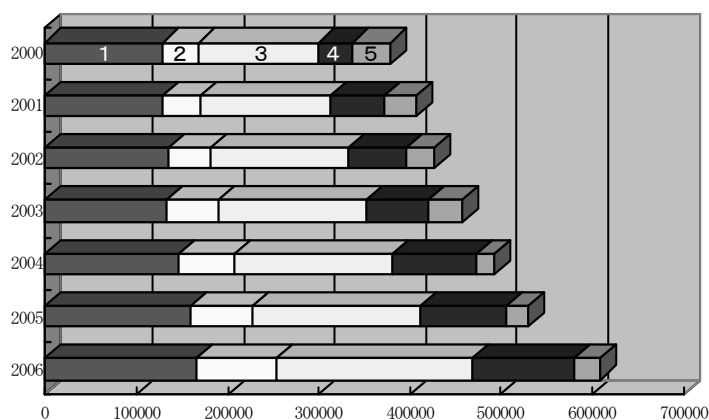
出典: University of Oxford. *Financial Statements 2005/06*, Oxford: Oxford University, 2007: 14, 17.

表 18 オックスフォード大学の損益計算書 (収入)

	2006 年	2005 年	2004 年	2003 年	2002 年	2001 年	2000 年
収入 (単位: m ポンド)							
HEFCE からの補助金	166800 27.4	159500 30.1	146630 29.7	133415 29.1	134739 31.6	128461 31.5	127857 33.8
授業料及び教育・ 研究支援補助金	87300 14.3	67800 12.8	60339 12.2	55653 12.2	47574 11.2	42478 10.4	41163 10.9
研究補助金及びコントラ クト	213400 35.1	183600 34.6	173496 35.2	162894 35.6	149744 35.1	142430 34.9	129562 34.3
その他の運営による収入	113000 18.6	95400 18.0	92702 18.8	68925 15.1	64839 15.2	58094 14.2	39156 10.4
寄附金及び利子による収入	28200 4.6	23900 4.5	19880 4.0	37045 8.1	29653 7.0	36260 8.9	40527 10.7
総収入	608700	530200	493047	457932	426549	407723	378265

出典: University of Oxford. *Financial Statements 2005/06*, Oxford: Oxford University, 2007: 14, 17.

グラフ 3 表18 オックスフォード大学の損益計算書 (収入) のグラフ



1: HEFCE からの補助金、2: 授業料及び教育・研究支援補助金、3: 研究補助金及びコントラクト、
4: その他の運営による収入、5: 寄附金及び利子による収入

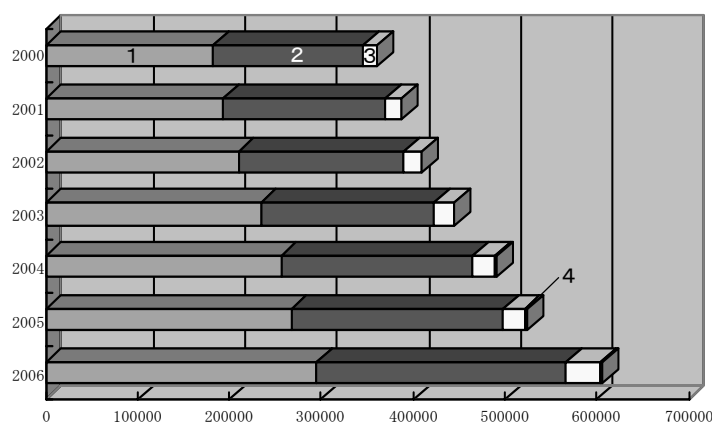
支出に関しては、4つの項目の総支出に占める割合には、ほとんど変化が見受けられない(表19)。

表 19 オックスフォード大学の損益計算書(支出)

支出(単位:mポンド)	2006年	2005年	2004年	2003年	2002年	2001年	2000年
教職員への給与等	295600 48.7	267100 51.0	255953 52.1	233991 52.6	209869 51.2	193349 49.9	182010 50.4
その他の運営費	270500 44.6	230800 44.0	208983 42.6	189479 42.6	179696 43.8	177227 45.8	163739 45.3
固定資産 ²³ の減価償却費	37300 6.2	23200 4.4	24902 5.1	21534 4.8	20287 4.9	16472 4.3	15317 4.2
支払い利息	2800 0.5	2900 0.6	984 0.2	26 0.0	168 0.1	92 0.0	152 0.1
総支出	606200	524000	490822	445030	409988	387140	361218

出典: University of Oxford. *Financial Statements 2005/06*, Oxford: Oxford University, 2007: 14, 17.

グラフ 4 表19 オックスフォード大学の損益計算書(支出)のグラフ



1: 教職員への給与等、2: その他の運営費、3: 固定資産²⁴の減価償却費、4: 支払い利息

オックスフォード大学もケンブリッジ大学も、その収入合計は他の2大学の約2倍であり、また、他の2大学とほぼ同数の学生数であるにもかかわらず(表14) HEFCE や TTA からの補助金も約2倍となっている。これは、オックス・ブリッジがカレッジ制度とチュートリアル制度を採用しているための補助金が加算されているからである。両大学には、両制度用の多額の補助金が従来から政府より支給されてきた経緯がある。

オックスフォード大学の教育費用を例にとると、チュートリアル制度を支援する費用をも含む教育費用の総額は1年に2,500万ポンドを要し(2005年)、たとえ各学生から3,000ポンドの授業料を徴収したとしても1,200万ポンドにしか達しないとされている(Lambert 2005)。単純計算でも、毎年1,300万ポンドの不足が出ることになる。また、教育の質を落とさないために SS 比を現状と同様、低い状態で維持しようとするれば、そのために掛かる教職員雇用のための費用には、毎年1億ポンドから2.3億ポンドが必要となる。

研究大学における研究審議会からの交付金の割合の高さは研究大学としての使命を果たした結果

であり、研究大学は自らが生み出した研究成果を社会に還元することでも研究大学としての社会に対する説明責任を果たしているものと考えられる。しかし、伝統的大学で実施しているテュートリアル制度といった特質ある教育を実施しつづけるためには、授業料収入で補充できず、教育費用をその他の収入から補填するしか方法がない。そこで、卒業生等からの寄附金や利息収入が重要な意味を持つことになる。伝統的大学では（オックスフォード大学13.3%と8.1%、ケンブリッジ大学10.5%と5.7%）、慈善団体や寄附金による補助金が他大学よりも多く（ウォリック大学2.0%と0.8%、バーミンガム大学5.9%と1.3%）、その額が研究審議会からの補助金よりも高額である点が、特徴的だと言える。

支出に関しては、各大学で教職員の給与が占める割合はそれぞれ、52.6%、53.7%、52.6%、58.4%と6割弱で、減価償却費が占める割合はそれぞれ、4.8%、5.7%、4.3%、8.8%となっている。ケンブリッジ大学とバーミンガム大学は共に理工系の大学であるので、減価償却費が占める割合が高くなると考えられる。その他運営費用が占める割合はそれぞれ、42.6%、40.6%、42.2%、31.9%となっている（表14）。

オックスフォード大学とケンブリッジ大学はきわめて似た財務構造になっており、収入については HEFCE からの補助金が30%、授業料収入が12%、研究補助金及び研究契約収入が15%で、支出については職員給与が60%弱、減価償却費が5%、その他の運営費用が35%となっている。

なお、高等教育の一元化を挟む時期はサッチャー及びメイジャー政権期であり、一般には大幅な教育予算の削減がなされたと認識されている。この点について少し補足しておきたい。1980年代、大学への補助金額は大きく削減された。しかし、若干注意が必要なのは、サッチャーが政権を取った直後の1980/81年度から政権終局時1990/91年度までの10年毎の経年変化を辿ると、GDP と教育経費総額とを対比させた割合はほぼ増減がない（総額に占める割合が25%から27%）点である（表20）。

では、教育経費は充分であったのかといえ、そうともいえない。高等教育を受けている人間の数は1960年代後半から1990年代後半の間に約3倍になった。それにもかかわらず、高等教育予算のGDP 比に大きな変化がないということは、学生一人に対して掛ける費用の割合が低下していることに他ならない。また、割合だけでなく実際の学生一人当たりの経費も1976年当時と1995年当時を

表20 教育経費の内訳 （単位：百万ポンド）

	1970/71年度	1980/81年度	1990/91年度	1994/95年度
初等学校経費	5,169	6,495	7,908	9,611
中等学校経費	5,983	8,394	8,838	9,439
高等教育経費	5,642	6,729	7,934	9,314
その他教育経費	766	1,112	1,584	1,026
合計	18,038	23,724	27,607	30,877
関連経費	2,951	3,243	2,854	3,627
税金	729	400	572	639
総額	21,718	27,366	31,033	35,144
GDP における教育総額の割合(%)	5.2	5.5	4.8	5.2

出典：HESA. *Resources of Higher Education Institutions 1971/72, 1980/81, 1990/91, 1994/95*. Bristol: HESA. を基に作成

比較すると約42%減少していた（NCIHE 1997: Table 3.15, Table 3.16）。補助金の削減と、学生一人に掛ける費用の低下、この二点から考える限り、一元化前後の時期における新・旧大学の財政的環境は厳しかったと言わざるをえない。

研究とは国からの社会的・経済的要請に合致する目的のみにおいてなされるものではない。大学とは政治的に、また経済的に利点がない研究を行うに最も相応しい場所ともいえるのである。ここでは、オックスフォード大学の副学長であったノース（Peter North）の言葉を引用することで、国庫補助金の使途に関する中央政府の政策への警鐘とする。

「政府は政治的な利点がないことには反対し、政治的に人気があることには賛同して資金を回すという傾向があります。しかし、大学とは政治的な利点がないことを行うに最も相応しい場所でもあるのです。・・・人類の一般的な利益になるかどうかかわからないことに時間とお金を費やすことも必要なことであるといえるのです。科学者の続けてきた小さな歩みの繰り返しによって人類の技術の進歩も始まるのです。政治家はこの重要性を理解できていないのではないのでしょうか（ノース副学長）」（秦 2001: 138-139）

5. 結語

高等教育予算に関しては、自国学生数の増加が政府の高等教育予算を逼迫させつつあるという問題を本章において明示した。その一方で、有名な高等教育機関ではなく、リーグ・テーブルの中段に位置する機関では学生は減少し、地方の高等教育機関や、労働者層から学生を集めている機関も規模的に縮小傾向にある。現行の研究評価制度では結果を出すために十分な研究者が揃っている学部が評価され易く、小規模の大学で高い評価を出すことは困難となる。そのため、現行の研究評価体制は政府の補助金が有名機関に集中するという事態を招いている。それ故、例えばマンチェスター大学²⁵のように統合により規模を拡大し、補助金の獲得を目指す大学も出てくる。アスピノール（Robert Aspinall）も、小規模大学が教育大学ではなく研究大学として残るためには、2004年のマンチェスター大学が他大学に先駆けて実施した大学の合併が一つの戦略とならざるを得ないと論じている（アスピノール 2005）。

本章では、新大学の出現に対応してパブリック及びプライベート両セクターのために統一された補助金配分機関を第一の検討課題とし、まず、この新たな補助金配分機関の機能及び設立目的を紹介し、次いで、その新機関が行った実際の補助金配分が両大学に与えた影響を論じた。第二の検討課題は、授業料徴収が高等教育機関にもたらした変化であり、学生から徴収する経費との関連で予測される将来起こりうる問題について論考した。

第一の検討課題について考察結果を述べる。本章で取り上げてきたように、HEFCE 及び研究審議会の補助金やその他官庁からの融資や学生への奨学金を通じて予算を配分している政府が、過去においても、また現時点においても高等教育部門の最大の財源であることは明らかである。しかし本稿で述べたように、将来的にその役割を担い続けられるかどうかは予測がつかない。

そこで、高等教育機関への公的財源の将来的展望を考えるために、以下の4つの観点からの考察が重要となる。

- ① 卒業生からのローンの返済は可能か
- ② 公的補助金と学生からの授業料の額の変動はあるのか
- ③ 雇用者側からの補助金額の増額は期待できるのか
- ④ 政府は公的財政支援を拡大する方向に、あるいは縮小する方向にあるのか

上記それぞれの設問に対する2009年時点での解答を以下に述べる。

①に関しては、バー（Barr 2001）によれば所得連動型返還方式では、所得の一定割合が源泉徴収の形で回収されるため卒業生の支払能力に応じた返済額になり、生涯所得が低い卒業生も25年間で債務が消滅する。そのため、高等教育への投資効果の不確実性から生じるリスクが抑えられるとしている。

②に関しては、既に1998年から1,000ポンドを徴収していたが、2006年には0ポンドから3,000ポンドの範囲で授業料を徴収する制度に変更された。しかし、政府は授業料の自由化までは視野に入れておらず、授業料の自由化を実施するのであれば、まず高等教育機関における学籍数の自由化が図られねばならない。しかし、学籍数の自由化を実施するということは、政府から学籍数に応じて配分されてきた補助金の廃止にも繋がり、中小規模の教育に専心する高等教育機関にとっては学籍数に応じた補助金を廃止すること自体がその機関の存廃を左右する。また、現状において大学グループ毎の棲み分けが国際競争においても十分に機能していると考えられるため、今後の授業料の額の変動はほぼないと予測する。

③に関しては、過去の例から鑑みても雇用者側からの支援は期待できない。しかし、雇用者側からの支援の増大こそが、イギリスの高等教育機関の次段階の発展のためには不可欠なものと考えられる。

④に関しては、高等教育統計機構（HESA）の公的記録によると、毎年大学の収入は増大している。その内訳は全高等教育機関の平均で、HEFCEからの補助金が占める割合は全体の35%、そして他の公的機関からの補助金が占める割合は全体の25%となり、合計60%が公的補助金となる（Clark 2009: 14-15）。また、これら補助金は政府からの直接配分ではないため、各大学への政治的介入の危険性が最小限に抑えられているとしている（Clark 2009）。また、法的にも授業科目の選択や教職員や学生の選考を含む大学への内政干渉が禁じられている。

表6.8は、大学の基本財源における公的補助金への依存度を新・級両大学に分類し、集計した数値を比較したものである。HEFCEの補助金配分額に関して、新大学では総収入の中に占める割合が51.7%であった一元化直後の1994/95年度に比べ、2001/02年度には48.2%に減少している。減少してはいるものの、新大学は平均約50%をHEFCEからの公的補助金に依存しており、公的補助金依存度は高いと考えられる。それに比べて旧大学では38.5%から33.6%に減少しており、依存度が低くなっている。つまり、旧大学の方が、学外からの私的な追加財源により、教育研究のための財政的制約が緩和できる条件が整ってきているといえる。

授業料徴収に関しては、新大学では総収入の中に占める割合が29.2%であった一元化直後の

1994/95年度と比較し、2001/02年度には30.2%と微増ではあるが、総収入の3割を占めるものとなっている。旧大学においても20.4%から21.2%と微増である（表6.8及び図6.4）。

①から④の回答を総合的に判断すると、③において問題は残るものの、政府からの補助金額及び学外資金共に増大しており、各大学への配分額には問題があるが、イギリスの高等教育予算の総額に関してはまだ余裕があると考えられる。

第二の検討課題である授業料徴収に関しては、以下のことが提言できよう。学生数の増減に関しては、学生数確保のためにも公的補助金の削減や授業料徴収による学生への直接的影響（フルタイム学生とパートタイム学生の割合の変化）を考慮しなければならない。上限額の決められていない授業料徴収の自由化は起こり得るのか、起こるとすればどのような制度になるのか、自由化は各機関にどのような影響を与えるのか、補助金配分方法が今後どのように変化するか等、予測困難な問題ばかりである。しかし、これらの問題に対する解決策を模索することなくしてイギリスの高等教育の進展はない。

政府は授業料徴収の自由化に対して反対しているが、オックス・ブリッジやラッセル・グループが押し切る形で進めている。改善の余地はあるものの、狭義には教育評価（Teaching Quality Assessment: TQA）や学科目基準（Subject guideline）、学外試験委員（External Examiner）制度、広義には高等教育水準審査機関（Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA）によって維持されてきた大学間の均質性を破壊することに繋がるであろう。また、豊かな大学は益々豊かになるが、リーグ・テーブルの下位に位置する新大学は計り知れないほどのダメージを受ける可能性が強い。大学の多様性をもとめるならば、授業料徴収の自由化は有効である。しかし、それにより必ず新大学間での統廃合が生じ、最終的には多様化が抑制されることになるであろう。そのことを認識した上でなおかつ政府が授業料徴収の自由化に踏み切るとするならば、二元構造の一翼であった新大学に公的資金を導入することが不可欠となろう。

脚注

- 1 呼称としては1992年以前からの大学は旧大学（old universities）あるいは1992年以前の大学（Pre-1992 universities）と呼ばれ、1992年以降に大学という名称を受けた大学は新大学（new universities）あるいは1992年以降の大学（Post-1992 universities）と呼ばれている。
- 2 イングランド高等教育財政審議会（Higher Education Funding Council for England: HEFCE）、ウェールズ高等教育財政審議会（Higher Education Funding Council for Wales: HEFCW）、北アイルランド教育省（Department of Education, Northern Ireland: DENI）、スコットランド高等教育財政審議会（Scottish Higher Education Funding Council: SHEFC）である。
- 3 高等教育機関ではなく、継続教育機関に分類される。
- 4 ヨークとエセックス両大学は第二次世界大戦後に新設された大学で、共に13学部以上を持つ総合大学であるが、総学生数が他の大学と比べて9,000名、7,000名と少ない。
- 5 ラッセル・グループ（Russell Group）はイギリスの20の主要な研究大学（Research intensive universities）連合である。1994年に初めてロンドンのラッセルホテルで会合を開き、その際に創設された。2004/5年度の研究評価結果では、ラッセル・グループに属する大学がイギリスの大学の研究補助金および契約の収入の65%（約1.8billion ポンド）を占めた。ラッセル・グループが組織されてから、大学のグループ化が目立った。

1) 旧大学 (1992年以前の大学) による大学グループ

①研究大学グループ：バーミンガム (Birmingham)、ブリストル (Bristol)、ケンブリッジ (Cambridge)、カーディフ (Cardiff)、エディンバラ (Edinburgh)、グラスゴー (Glasgow)、インペリアル・カレッジ・ロンドン (Imperial College of Science, Technology & Medicine)、ロンドン大学・キングズ・カレッジ (Kings College London)、リーズ (Leeds)、リヴァプール (Liverpool)、ロンドン大学・LSE (London School of Economics, Science and Policy)、マンチェスター (Manchester)、ニューカッスル (Newcastle)、ノッティンガム (Nottingham)、クイーンズ・ベルファスト (Queen's University Belfast)、オックスフォード (Oxford)、シェフィールド (Sheffield)、サザンプトン (Southampton)、ユヴァーシティ・カレッジ・ロンドン (University College London)、ウォリック (Warwick) の20大学から成る。

②94グループ：ロンドン大学・ロイヤル・ホロウェイ (Royal Holloway)、ダーラム (Durham)、ヨーク (York)、エセックス (Essex)、サリー (Surrey)、ウォリック (Warwick College)、LSE、エグゼター (Exeter)、ロンドン大学・バークベック (Birkbeck College)、ロンドン大学・ゴールドスミス (Goldsmiths College)、ランカスター (Lancaster)、サセックス (Sussex)、バース (Bath)、イースト・アングリア (East Anglia)、レディング (Reading) の15大学及びウェールズ財政審議会 (HEFC for Wales)

③その他の旧大学

2) 新大学 (1992年以降の大学)

①College & Modern Universities (CMU) : Institute of Learning and Teaching (ILT) を含む36の新大学、例えば、テムズ・ヴァレー (Thames Valley)、ウルヴァーハンプトン (Wolverhampton)、からなる。

②その他の新大学：ブライトン (Brighton)

- 6 副学長 (Vice-chancellor: VC) が、行政権を有する実質上の大学の長である。大学の理事会、教授会等主だった委員会全ての会議の長であり、企画運営、行政管理、対外交渉等全権利を持ち、大学運営の責任主体である。通常、この職は、退職まで務められるが、オックスフォード大学、ケンブリッジ大学、ロンドン大学では在職年限の上限が決められている。学長 (Chancellor) は、大学の長という名目ではあるが、式典、学位授与式、入学・卒業式といった行事を執り行う名誉職といえる。
- 7 その他、高等教育コースを提供する継続教育カレッジには、総額として教育費補助金1億4,143万9千ポンドが支給されたが、総額31億6,200万ポンドは教育費補助金額の0.4%となっている。高等教育レベルのプログラムを提供している継続教育機関は221存在しているが、高等教育拡大政策として継続教育カレッジと高等教育機関との共同プログラムにも補助金援助がなされることになった (HEFCE(b) 2004)。
- 8 『学習社会に於ける高等教育 (Higher Education in the Learning Society: Report of the National Committee)』 (1997年)
- 9 『デアリング報告書』 公刊後10年目の年に当たる2007年7月25日にはロンドン大学・教育研究所 (Institute of Education) において、『デアリング報告書 - 10年が経過して (The Dearing Report: ten years on)』が開催された。そのシンポジウムにおいて、デアリング委員会のメンバーであったワトソン (David Watson) が、『デアリング報告書』の中で実施された事柄 (Whatever happened to the Dearing Report?)」を講演した。
- 10 2009年1月29日にロンドンのアメリカン・スクエア・コンフェレンス・センターにて開催された、第7回大学院コンフェレンス (7th Annual Postgraduate Conference) の席上での筆者の質問に対して。
- 11 1997年のロンドン、DfES のオフィスでの面談調査による。

- 12 教育費用は、雇用訓練関連予算を含む。
- 13 社会保障は、2003年から項目名が社会保障 (Social Security) から社会保護 (Social Protection) と変更された。
- 14 サンドイッチ・コースは、1956年に大学に昇格した高等工科カレッジ (College of Advanced Technology: CAT) において発展したコースで、元来工学系の科目が中心であった。その後科学系、そして1964年頃までにはサンドイッチ・コースのための学位をビジネス系科目にまで拡大することが『クリック (Crick) 報告書』で提案されたが、このビジネス系科目でのサンドイッチ・コースの学位は、イギリス高等教育界においても非常に新しい試みで、特異なものであった。ポリテクニクでは開校当初からこのコースを設置し、また非常に有効に活用したために、このコースを取る学生が急速に増加した。1973年当時には、パブリック・セクターの約半数の学生がサンドイッチ・コースに属していた。一方、公的部門であった大学にこのコースが導入されたのは、1966年と言われている。サンドイッチ・コースとは、ある一定期間、学生が企業に研修に行くコースで、高等教育機関に4年以上在学する学生が6ヶ月間研修に行くコースを 'thin sandwich' ('薄いサンドイッチ')・コースと呼び、1年間みっちり研修に参加するコースを 'thick sandwich' ('分厚いサンドイッチ')・コースと呼んでいるのも興味深い (秦 2001)。サンドイッチ・コースには、当時の教育科学省 (DES) より公的な補助金も当てられていたが、主として雇用者側が被雇用者の通常の給料の約80%に相当する額を学生に与えることになっていったため、経済の沈滞期にはコースを提供できる企業が数少なくなった。通常、雇用者側はポリテクニクよりも大学卒業生を雇用する傾向があったが、ビジネス系科目でのサンドイッチ・コースを取っている学生に関しては雇用者側も喜んで雇った。また、ポリテクニクは設立の由来から、通常工学系の学生のための高等教育機関とみなされ、工学系以外の学部卒業生に対しては社会的偏見があったが、それもこのビジネス系科目でのサンドイッチ・コースの創設の結果、ある程度払拭されることになる。大学のシステムをまねるだけではなく、ポリテクニク独自のコースを開拓し、開発していったところに大きな意味があり、成功したと考えられる。また、このコースを取る学生の大半が、専攻科目とそれに関連した職場での研修に意義を見だし、自己啓発にもなり、また新たな自己の能力の発見に満足しているという結果が出ており、雇用者側も学生からの新しいアイデアや熱意に満足しているという (Pratt 1997)。
- 15 Available from <http://www.insolvencyhelpline.co.uk/students/student-financial-support.htm>; Internet; accessed
- 16 最大学生数 (maximum student number: MaSN) は、法令により政府からの補助金援助を受けることのできるフルタイムの学部生、大学院教育証書 (Postgraduate Certificate of Education: PGCE) コースの学生、そしてパートタイムの教員養成 (Initial Teacher Training) コースの学生数総数の最大人数を制御することを意味しており、1993年に初めて導入され、1994/95年から適用された。イギリスではそれぞれの大学のフルタイム (イギリスの大学では、フルタイム学生数の中にサンドイッチ・コースを取る学生数が含まれる) の最低・最高入学者数を予め HEFCE が決定する。最大学生数の目的は、高等教育への公的資金を制御する方法として考えられた。当時、全フルタイム学部生と PGCE コース、パートタイムの教員養成コースの学生の95%が授業料を公的資金でまかなわれており、日常経費も公的補助金から出されていたからである。そこで、政府は審議会に学生最大数を一定数内に抑えることを指示してきた。仮に大学が HEFCE の決定に反して、決められた入学者数を上回る学生を入学させた場合には、1から4%の猶予はあるものの、超えた人数分の授業料を審議会に支払わなければならない。政府は LEAs を通じて当該大学への政府支給の授業料を最高45%まで削減可能であるため、大学の不足分は HEFCE が補填しなければならない。その結果、翌年当該大学は HEFCE からの厳しい人数削減が要請される仕組みになっている。例えば授業料は学期毎に各大学へ学生の所属する地域の LEAs を通し、コースの種類等

を考慮に入れてまとめて支払われるのであるが、新入学生数を HEFCE が決定している人数に抑えるために、1994/95年度には授業料補助金を45%削減するという方法が政府によりとられた。学生定員に足りない場合には金銭的制裁はないが、2%以上学生定員に不足した場合には、翌年の募集学生人員が減らされることになる。1999/2000年には、この最大学生数は、法的に収入査定で公費援助を受けるフルタイム、パートタイムの学部生及び大学院生を指すことになった。しかしこの入学者数の規制は、授業料を自己負担している学生には関係がない。

- 17 SLC. Student Loans Company Limited. Facts & Figures, Bristol:SLC., n.d. Available from <http://www.slc.co.uk/statistics.>; Internet; accessed 6 September 2008.
 - 18 卒業後1万5千ポンド（現在は年1万ポンド）以上の収入を得られるようになるまでは授業料返済の必要はなく、このシステムによると、例えば大学既卒生が1万8千ポンドの収入があった場合、週に5.19ポンド（約1,000円）を支払えばよいことになる。また、貧困層の学生は、年2,125ポンド以上が政府により支給される、といった内容であり、貧困層からの大学進学者に対する政府の手厚い保護も用意されている。また、1,125ポンドから3,000ポンドの間での授業料設定とは、大学毎に設定するという意味ではなく学科コース毎であり、各大学ではRAEで好成績を得たコースに高い授業料を、成績が悪かったコースには低い授業料を設定することが充分予測できる。
- 社会的統合性という側面から眺めると、旧大学における法学、神学といった伝統的諸学科は旧支配層に独占されていたが、新大学における非伝統的諸学科は新たな階層に開放され、教育の機会は拡充された。階層間の融合は促進されたといえるのかもしれない。しかしその変革に対して、学位の価値の相対的低下及び社会における大学の価値の相対的低下を恐れた旧大学は、教育評価やRAEの評価結果に相応した授業料の値上げを要求することにより、現存する新大学と旧大学の格差を顕在化させたとも理解される。確かに授業料の格差は、一方では今後学部間の格差を広げることにともつながるものの、しかしながら、結果的には新・旧大学間の格差を縮める新たな可能性も孕むものと考えられるのである。
- 19 DES 1988, DES 1989, DES 1991、
 - 20 Barr 1991, Cave, Dodsworth, and Thompson 1992, Morris 1989, Psacharopoulos and Woodhall 1985, Robbins 1980.
 - 21 ロンドン大学・経済政治学研究所（London School of Economics and Political Science: LSE）のバー（Nicholas Barr）が中心となり、トップ・アップ・フィーの導入を唱導し始めた。授業の上乗せ分を個々の大学が決定し、その金額を学生に提示し、請求する制度である。しかし、反対意見が多かったため、その代替案として全学生同額の1,000ポンドの授業料を徴収する形が採られるようになった。学生の授業料や授業料問題、その他高等教育における経済に関する問題は、バー（Nicholas Barr）が詳しい。
 - 22 大阪大学大学院経済学研究科の竹内恵行准教授及び大阪大学大学院理学研究科の伊達悦朗教授と共に実施したイギリスの大学の財政に関する研究会でのオックスフォード大学、ケンブリッジ大学、ウォリック大学、バーミンガム大学の財務報告書を基に作成。
 - 23 これにはサイド・ビジネス・スクール（Said Business School）やラドクリフ附属病院（Radcliffe Infirmary）等の建物を指す。
 - 24
 - 25 2004年にマンチェスター・ビクトリア大学とマンチェスター工科大学が統合された。

引用文献

- Barr, N. *Student Loans: The Next Steps*. Aberdeen: Aberdeen University Press, 1989.
- Barr, N. "Income-contingent Student Loans: An Idea Whose Time Has Come." In *Economics, Culture and*

- Education: Essays in Honour of Mark Blaug*, Shaw, G. K., ed., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1991: 155-70.
- Barr, N. *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Bennett, R., Glennerster, H. and Nevinson, D. "Investing in Skill: To Stay on or Not to Stay on?" In *Oxford Review of Economic Policy* vol.8, 1992: 1-28.
- Clark, T. "The Impact of Reforms on the Quality and Responsiveness of Universities in the United Kingdom." In *Higher Education Management and Policy*, 21(2). OECD, 2009: 116-54.
- Department for Education and Employment (DfEE). *The Learning Age and Higher Education in the 21st Century: Response to the Dearing Report*. London: DfEE, 1998.
- DfEE. *Departmental Report The Government's Expenditure Plans 1996-97 to 1998-99*. Cm. 3210, London: HMSO, 1999.
- Department for Education and Skills (DfES). *The Future of Higher Education: Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills by Command of Her Majesty January 2003*. Cm. 5735. Chapter 7, London: DfES, 2003.
- Harper Adams University College. *Annual Report and Financial Statements 2007/2008*. Newport: Harper Adams University College, 2008.
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE). *Challenge and Achievement: Annual Report 1995-96*. Bristol: HEFCE, 1996.
- HEFCE. *HEFCE Current Funding Principles*. Bristol: HEFCE, 1999.
- HEFCE. *Realising a Vision for Higher Education: Annual Review 2002-03*, Bristol: HEFCE, 2003.
- HEFCE. *Funding Higher Education in England in 2004-05*, Bristol: HEFCE, 2006.
- HEFCE. *Who We Are and What We Do*, July 2007/16. Bristol: HEFCE, 2007.
- Higher Education Statistics Agency (HESA). *Financial Statistics Return 2001/02*. Cheltenham: HESA, 2003.
- Higher Education Statistics Agency(HESA). *Financial Statistics Return 2001/02*. Cheltenham: HESA, 2003.
- HESA. *Resources of Higher Education Institutions 2003/04*. Cheltenham: HESA, 2005.
- Jackson, N. "Benchmarking in UK HE: an overview." In *Quality Assurance in Education* vol.9, Issue. 4, 2001: 218-235.
- Lambert, R. *Lambert Review of Business - University Collaboration: Final Report*. London: H.M. Treasury, 2003.
- National Committee of Inquiry into Higher Education (NCIHE). *Higher Education in the Learning Society: Report of the National Committee*. London: HMSO, 1997.
- Office for National Statistics. *Social Trends*. London: The Stationery Office, 1997.
- University of Oxford. *Financial Statements 2005/06*. Oxford: OUP, 2007.
- Watson, D. *Whatever happened to the Dearing Report? UK higher education 1997-2007*. London: Institute of Education, University of London, 2007.
- Watson, D. and Taylor, R. *Lifelong Learning and the University: A Post-Dearing Agenda*. London: The Falmer Press, 1998.
- Williams, G. *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, Buckingham: SRHE/OUP, 1992.
- アスピノール, ロバート. 「イギリスにおける研究評価と SD の課題」 秦由美子編著『新時代を切り拓く大学評価—日本とイギリス』東京: 東信堂 2005: 191-212.
- 篠原康正. 「イギリス」『諸外国の教育の動き2004』文部科学省(編), 東京 文部科学省 2005: 25-64.
- 芝田政之. 「英国の大学における施設設備整備資金交付の仕組みと我が国の課題 — イングランド高等教育財政協議会 (HEFCE) を中心に」『大学財務経営研究』国立大学財務・経営セ

ンター 第5号 2008: 91-116.

秦由美子. 『変わりゆくイギリスの大学』 東京: 学文社 2001.

マクネイ, イアン. 「イギリスの大学における研究評価—政策、過程、成果、そして課題」 秦由美子 (編著). 『新時代を切り拓く大学評価—日本とイギリス』 東京: 東信堂 2005: 41-62.

吉田香奈「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」『国立学校財務センター研究報告』第8号、東京: 国立学校財務センター研究部、2003: 239-259.

註

表 1. イギリスの高等教育機関の収入内訳 (2001/02 年度) (単位: 千ポンド)

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
England							
Anglia Polytechnic University	40,804	27,671	3,578	11,533	5,155	755	89,496
Aston University	21,292	12,951	4,762	6,878	6,778	731	53,392
University of Bath	36,114	21,600	19,789	11,284	8,453	4,014	101,254
Bath Spa University College	13,127	4,602	161	1,749	1,417	161	21,217
Birkbeck College	23,923	11,752	7,444	2,269	165	802	46,355
University of Birmingham	90,622	53,294	68,048	44,537	19,869	3,151	279,521
Bishop Grosseteste College, Lincoln	3,261	1,142	0	308	554	130	5,395
Bolton Institute of Higher Education	17,015	6,645	608	1,342	1,225	149	26,984
Arts Institute at Bournemouth	5,877	1,743	0	326	160	67	8,173
Bournemouth University	23,764	23,154	1,666	4,822	3,630	407	57,443
University of Bradford	29,999	22,918	7,149	6,285	4,891	969	72,211
University of Brighton	37,401	26,878	4,029	5,388	6,235	711	80,642
University of Bristol	77,948	31,649	56,923	29,904	10,804	2,037	209,265
Brunel University	39,362	22,192	9,523	5,567	11,228	849	88,721
Buckinghamshire Chilterns University Col	18,126	12,222	1,341	5,825	4,138	140	41,792
University of Cambridge	138,821	54,586	148,978	53,068	2,608	48,694	446,755
Institute of Cancer Research	10,829	1,319	25,910	5,071	31	3,496	46,656
Canterbury Christ Church University Col	19,202	17,609	659	8,342	4,967	37	50,816
University of Central England	43,175	37,036	2,107	5,435	6,639	166	94,558
University of Central Lancashire	51,032	30,295	2,077	8,387	6,100	109	98,000
Central School of Speech and Drama	4,291	1,353	0	265	74	113	6,096
Chester College of Higher Education	10,199	11,273	228	1,120	1,812	128	24,760
University College Chichester	10,440	3,846	339	926	2,012	131	17,694
City University, London	21,688	55,035	6,590	8,685	5,833	2,910	100,741

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
Coventry University	41,269	29,380	2,032	10,654	8,011	838	92,184
Cranfield University	20,312	50,871	37,699	4,234	8,374	549	122,039
Cumbria Institute of the Arts	4,293	940	5	360	270	26	5,894
Conservatoire for Dance and Drama	3,016	557	0	0	0	5	3,578
Dartington College of Arts	2,574	545	0	121	21	95	3,356
De Montfort University	62,913	30,094	9,103	5,819	5,254	531	113,714
University of Derby	32,728	16,698	1,001	5,108	6,490	96	62,121
University of Durham	49,719	23,551	25,437	11,446	18,309	757	129,219
University of East Anglia	31,578	25,459	21,641	9,633	8,522	1,579	98,412
University of East London	34,083	19,973	1,377	6,299	4,479	314	66,525
Edge Hill College of Higher Education	16,347	4,950	74	7,664	1,789	201	31,025
Institute of Education	13,342	8,442	8,181	4,628	2,553	415	37,561
University of Essex	23,078	19,213	10,376	5,055	9,594	1,135	68,451
University of Exeter	36,799	20,053	12,311	7,965	17,852	1,222	96,202
Falmouth College of Arts	5,844	2,289	21	1,164	565	54	9,937
University of Gloucestershire	21,271	9,195	1,100	3,094	2,415	355	37,430
Goldsmiths College	22,661	13,758	2,030	1,613	3,877	401	44,340
University of Greenwich	46,540	30,845	9,118	11,022	8,155	575	106,255
Harper Adams University College	8,677	1,985	407	2,439	1,767	118	15,393
University of Hertfordshire	45,684	35,568	3,271	10,974	8,999	1,164	105,660
Homerton College, Cambridge	0	0	0	5,295	0	74	5,369
University of Huddersfield	37,463	15,554	2,062	15,730	4,600	722	76,131
University of Hull	37,593	26,397	9,639	11,729	8,295	828	94,481
Imperial College	112,966	44,185	152,984	52,181	15,474	3,440	381,230
Keele University	21,046	14,462	8,752	11,454	7,170	1,731	64,615
University of Kent at Canterbury	30,612	19,167	8,473	7,279	11,216	1,117	77,864
Kent Institute of Art & Design	7,970	3,814	51	938	2,031	30	14,834
King Alfred's College, Winchester	8,950	4,880	155	704	3,398	85	18,172
King's College London	103,361	48,404	91,426	54,245	12,203	9,176	318,815

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
Kingston University	42,379	30,650	1,444	6,570	8,630	1,043	90,716
Lancaster University	33,992	18,269	14,353	16,560	10,869	1,394	95,437
University of Leeds	105,665	62,146	71,058	37,549	21,837	4,352	302,607
Leeds Metropolitan University	56,754	28,507	1,762	8,138	5,599	458	101,218
University of Leicester	43,482	31,816	36,044	20,676	12,478	1,346	145,842
University of Lincoln	33,811	10,182	508	9,165	5,440	124	59,230
University of Liverpool	74,612	33,535	53,271	28,254	11,124	4,854	205,650
Liverpool Hope University College	14,935	6,234	144	6,202	3,690	20	31,225
Liverpool John Moores University	55,675	26,253	3,779	15,018	2,314	579	103,618
University of London	13,657	3,590	2,771	60,454	12,029	5,133	97,634
London Business School	3,055	43,605	4,876	4,115	5,483	784	61,918
London Sch of Economics & Political Sci	18,748	48,007	12,205	10,842	12,966	1,576	104,344
London Sch. of Hygiene & Tropical Med.	9,593	5,837	30,247	3,642	334	557	50,210
The London Institute	48,545	34,177	1,189	3,134	4,002	645	91,692
London Metropolitan University	70,167	38,402	3,814	7,929	3,406	490	124,208
London South Bank University	39,476	39,015	4,828	4,228	5,686	1,527	94,760
Loughborough University	44,875	22,279	24,911	8,894	19,508	1,402	121,869
University of Luton	20,865	21,107	1,354	3,058	4,559	132	51,075
University of Manchester	100,378	72,227	77,059	46,686	26,171	6,053	328,574
UMIST	38,927	22,878	26,916	15,490	10,932	1,924	117,067
Manchester Metropolitan University	79,909	33,348	5,746	7,863	11,151	1,627	139,644
Middlesex University	53,012	43,283	1,475	13,828	6,665	217	118,480
University of Newcastle	76,385	30,579	50,747	40,607	12,070	2,541	212,929
Newman College of Higher Education	4,553	1,336	0	410	808	22	7,129
University College Northampton	21,077	14,178	1,025	2,350	3,622	372	42,624
Northern School of Contemporary Dance	1,372	218	0	108	0	11	1,709

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
Northumbria University	44,753	41,671	6,068	8,485	7,843	214	109,034
Norwich School of Art & Design	3,178	923	0	460	101	72	4,734
University of Nottingham	76,990	65,580	64,659	28,041	29,233	799	265,302
Nottingham Trent University	56,628	33,537	3,798	13,022	6,416	972	114,373
Open University	158,313	105,596	13,776	19,339	0	5,244	302,268
School of Oriental and African Studies	10,967	15,577	2,445	3,270	972	714	33,945
University of Oxford	134,739	47,574	149,744	60,037	4,801	29,654	426,549
Oxford Brookes University	32,068	33,282	4,351	9,021	11,513	469	90,704
School of Pharmacy	5,049	2,109	3,039	293	182	59	10,731
University of Plymouth	59,853	28,209	7,453	12,250	4,539	638	112,942
University of Portsmouth	46,090	29,185	4,645	5,534	6,487	682	92,623
Queen Mary, University of London	53,861	22,217	34,021	21,145	7,603	757	139,604
Ravensbourne College	4,634	1,675	0	564	244	71	7,188
RCN Institute	1,422	601	665	6,848	0	89	9,625
University of Reading	42,102	26,105	21,805	13,615	16,537	3,641	123,805
Rose Bruford College	2,854	1,156	0	120	70	27	4,227
Royal Academy of Music	4,053	3,602	0	1,039	339	2,687	11,720
Royal Agricultural College	2,458	944	74	1,671	2,521	4	7,672
Royal College of Art	11,070	3,915	1,222	1,752	560	820	19,339
Royal College of Music	4,399	2,762	0	1,544	729	2,103	11,537
Royal Holloway, University of London	22,753	15,675	8,830	2,894	11,722	1,315	63,189
Royal Northern College of Music	4,901	1,792	0	1,973	555	73	9,294
Royal Veterinary College	12,166	3,168	4,272	6,778	877	693	27,954
St George's Hospital Medical School	14,770	6,791	16,573	15,780	560	-286	54,188
College of St Mark & St John	7,736	3,925	13	1,381	1,543	100	14,698
St Martin's College	17,812	12,597	30	2,020	2,897	13	35,369
St Mary's College	8,125	3,224	97	266	3,028	52	14,792
University of Salford	45,976	38,131	6,031	16,123	8,454	439	115,154

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
University of Sheffield	79,284	54,326	64,108	22,871	15,270	2,129	237,988
Sheffield Hallam University	62,408	33,967	7,367	10,255	5,200	613	119,810
University of Southampton	75,114	44,874	70,397	24,023	17,849	1,539	233,796
Southampton Institute	28,772	16,650	327	2,032	8,092	428	56,301
Staffordshire University	41,998	19,190	3,468	4,840	4,993	269	74,758
University of Sunderland	37,752	16,573	3,171	10,289	5,463	77	73,325
The Surrey Inst of Art & Design Univ Col	10,921	4,427	0	1,581	1,194	0	18,123
University of Surrey	31,159	34,649	22,511	23,671	10,200	9,263	131,453
University of Surrey Roehampton	20,200	9,694	1,321	1,833	6,779	373	40,200
University of Sussex	36,714	18,235	20,988	10,351	7,791	547	94,626
University of Teesside	30,453	21,905	1,194	6,780	2,592	427	63,351
Thames Valley University	27,955	27,599	339	4,083	606	409	60,991
Trinity & All Saints	6,700	2,815	0	267	1,876	252	11,910
Trinity College of Music	3,024	1,921	74	1,449	0	93	6,561
University College London	127,862	59,538	148,034	76,858	13,252	5,966	431,510
University of Warwick	50,591	48,631	28,057	42,406	20,653	1,141	191,479
University of West of England, Bristol	51,419	23,622	4,420	23,586	8,803	2,578	114,428
University of Westminster	48,964	35,372	4,021	6,738	6,583	1,147	102,825
Wimbledon School of Art	4,065	1,130	51	206	74	14	5,540
University of Wolverhampton	47,772	26,281	2,284	13,360	5,240	1,721	96,658
University College Worcester	9,734	7,423	771	870	1,204	57	20,059
Writtle College	8,697	2,323	18	2,427	2,091	13	15,569
University of York	32,809	22,309	27,811	15,597	13,696	1,097	113,319
York St John College	9,867	7,085	14	1,130	3,292	395	21,783
Scotland							
University of Aberdeen	51,680	20,020	33,554	10,286	7,762	1,659	124,961
University of Abertay Dundee	15,721	7,187	1,224	3,563	1,382	353	29,430

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
Bell College of Technology	7,718	6,219	0	1,594	586	86	16,203
University of Dundee	47,438	23,443	38,493	16,095	4,654	653	130,776
University of Edinburgh	113,600	43,101	87,833	43,894	17,639	8,001	314,068
Edinburgh College of Art	7,494	3,316	854	1,028	195	244	13,131
University of Glasgow	106,484	35,178	76,379	29,005	10,770	7,029	264,845
Glasgow Caledonian University	39,031	12,971	3,294	18,469	2,407	258	76,430
Glasgow School of Art	8,177	2,981	558	265	347	114	12,442
Heriot-Watt University	30,401	17,617	12,451	11,715	9,605	280	82,069
University of the Highlands and Islands	14,744	3,207	4,413	10,116	0	156	32,636
Napier University	34,143	20,683	1,868	4,671	3,605	445	65,415
Northern College of Education	2,891	1,029	5	438	299	76	4,738
University of Paisley	28,321	13,478	1,903	3,245	1,557	591	49,095
Queen Margaret University Col Edinburgh	11,540	5,569	1,834	996	2,166	136	22,241
Robert Gordon University	27,925	16,088	1,625	24,406	2,554	804	73,402
Royal Scottish Academy of Music & Drama	5,197	1,473	91	1,022	183	184	8,150
Scottish Agricultural College	19,131	2,300	7,147	15,993	1,253	7	45,831
University of St Andrews	25,949	14,855	17,287	4,693	9,126	1,314	73,224
University of Stirling	25,697	16,813	7,036	7,491	7,738	834	65,609
University of Strathclyde	70,171	41,671	22,672	13,356	8,836	2,059	158,765
Wales							
University of Glamorgan	37,108	17,548	2,247	8,370	4,764	422	70,459
University of Wales, Aberystwyth	29,269	10,828	9,980	7,708	8,852	2,289	68,926
University of Wales, Bangor	31,364	16,358	9,777	10,895	6,307	534	75,235
Cardiff University	65,862	35,841	39,548	9,958	13,566	3,131	167,906
University of Wales, Lampeter	5,652	1,787	265	595	1,296	247	9,842
University of Wales, Swansea	36,877	19,116	10,295	16,172	8,314	806	91,580

高等教育機関名	HEFCs からの補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
University of Wales College of Medicine	17,974	15,256	14,218	27,921	386	1,613	77,368
University of Wales Institute, Cardiff	22,145	10,034	721	8,726	3,881	122	45,629
University of Wales College, Newport	17,513	4,936	121	2,719	2,262	234	27,785
North East Wales Institute	13,250	4,630	531	933	1,165	219	20,728
Swansea Institute of Higher Education	11,885	3,939	37	785	1,020	227	17,893
Trinity College	5,295	1,475	0	968	1,741	47	9,526
Royal Welsh College of Music and Drama	4,826	1,199	0	380	203	24	6,632
Uni of Wales Centre for Adv. Welsh & Cel	562	120	244	4,474	787	782	6,969
Northern Ireland							
Queen's University Belfast	67,555	32,521	27,086	25,574	4,828	1,297	158,861
St Mary's University College	4,251	1,001	66	120	0	1	5,439
Stranmillis University College	4,416	1,165	112	168	903	38	6,802
University of Ulster	71,979	23,527	11,131	9,737	3,910	474	120,758
総計	5,692,090	3,338,194	2,433,418	1,801,245	967,802	258,126	14,490,875

出典: HESA, *Finance Statistics Return 2001-02*. Cheltenham: HESA, 2003. を基に作成

表 2. 上記表中の高等教育機関の中から、旧大学と新大学及び高等教育カレッジや研究所 (Institute) を選択した後、分類し、各グループで集計した収入内訳が下記表である。

旧大学							
Aston University	21,292	12,951	4,762	6,878	6,778	731	53,392
University of Bath	36,114	21,600	19,789	11,284	8,453	4,014	101,254
Birkbeck College	23,923	11,752	7,444	2,269	165	802	46,355
University of Birmingham	90,622	53,294	68,048	44,537	19,869	3,151	279,521
University of Bradford	29,999	22,918	7,149	6,285	4,891	969	72,211
University of Bristol	77,948	31,649	56,923	29,904	10,804	2,037	209,265
Brunel University	39,362	22,192	9,523	5,567	11,228	849	88,721
University of Cambridge	138,821	54,586	148,978	53,068	2,608	48,694	446,755
Institute of Cancer Research	10,829	1,319	25,910	5,071	31	3,496	46,656
Central School of Speech and Drama	4,291	1,353	0	265	74	113	6,096
Chester College of Higher Education	10,199	11,273	228	1,120	1,812	128	24,760

City University, London	21,688	55,035	6,590	8,685	5,833	2,910	100,741
Cranfield University	20,312	50,871	37,699	4,234	8,374	549	122,039
Cumbria Institute of the Arts	4,293	940	5	360	270	26	5,894
Conservatoire for Dance and Drama	3,016	557	0	0	0	5	3,578
University of Durham	49,719	23,551	25,437	11,446	18,309	757	129,219
University of East Anglia	31,578	25,459	21,641	9,633	8,522	1,579	98,412
Institute of Education	13,342	8,442	8,181	4,628	2,553	415	37,561
University of Essex	23,078	19,213	10,376	5,055	9,594	1,135	68,451
University of Exeter	36,799	20,053	12,311	7,965	17,852	1,222	96,202
Goldsmiths College	22,661	13,758	2,030	1,613	3,877	401	44,340
Harper Adams University College	8,677	1,985	407	2,439	1,767	118	15,393
Homerton College, Cambridge	0	0	0	5,295	0	74	5,369
University of Hull	37,593	26,397	9,639	11,729	8,295	828	94,481
Imperial College	112,966	44,185	152,984	52,181	15,474	3,440	381,230
Keele University	21,046	14,462	8,752	11,454	7,170	1,731	64,615
University of Kent at Canterbury	30,612	19,167	8,473	7,279	11,216	1,117	77,864
King's College London	103,361	48,404	91,426	54,245	12,203	9,176	318,815
Lancaster University	33,992	18,269	14,353	16,560	10,869	1,394	95,437
University of Leeds	105,665	62,146	71,058	37,549	21,837	4,352	302,607
University of Leicester	43,482	31,816	36,044	20,676	12,478	1,346	145,842
University of Liverpool	74,612	33,535	53,271	28,254	11,124	4,854	205,650
University of London	13,657	3,590	2,771	60,454	12,029	5,133	97,634
London Business School	3,055	43,605	4,876	4,115	5,483	784	61,918
London Sch of Economics & Political Sci	18,748	48,007	12,205	10,842	12,966	1,576	104,344
London Sch. of Hygiene & Tropical Med.	9,593	5,837	30,247	3,642	334	557	50,210
The London Institute	48,545	34,177	1,189	3,134	4,002	645	91,692
Loughborough University	44,875	22,279	24,911	8,894	19,508	1,402	121,869
University of Manchester	100,378	72,227	77,059	46,686	26,171	6,053	328,574
University of Newcastle	76,385	30,579	50,747	40,607	12,070	2,541	212,929
University of Nottingham	76,990	65,580	64,659	28,041	29,233	799	265,302
Open University	158,313	105,596	13,776	19,339	0	5,244	302,268
School of Oriental and African Studies	10,967	15,577	2,445	3,270	972	714	33,945
University of Oxford	134,739	47,574	149,744	60,037	4,801	29,654	426,549
Queen Mary, University of London	53,861	22,217	34,021	21,145	7,603	757	139,604
University of Reading	42,102	26,105	21,805	13,615	16,537	3,641	123,805

Royal Academy of Music	4,053	3,602	0	1,039	339	2,687	11,720
Royal Agricultural College	2,458	944	74	1,671	2,521	4	7,672
Royal College of Art	11,070	3,915	1,222	1,752	560	820	19,339
Royal College of Music	4,399	2,762	0	1,544	729	2,103	11,537
Royal Holloway, University of London	22,753	15,675	8,830	2,894	11,722	1,315	63,189
Royal Veterinary College	12,166	3,168	4,272	6,778	877	693	27,954
St George's Hospital Medical School	14,770	6,791	16,573	15,780	560	-286	54,188
University of Salford	45,976	38,131	6,031	16,123	8,454	439	115,154
University of Sheffield	79,284	54,326	64,108	22,871	15,270	2,129	237,988
University of Southampton	75,114	44,874	70,397	24,023	17,849	1,539	233,796
University of Sunderland	37,752	16,573	3,171	10,289	5,463	77	73,325
University of Surrey	31,159	34,649	22,511	23,671	10,200	9,263	131,453
University of Sussex	36,714	18,235	20,988	10,351	7,791	547	94,626
University of Teesside	30,453	21,905	1,194	6,780	2,592	427	63,351
Trinity & All Saints	6,700	2,815	0	267	1,876	252	11,910
Trinity College of Music	3,024	1,921	74	1,449	0	93	6,561
University College London	127,862	59,538	148,034	76,858	13,252	5,966	431,510
University of Warwick	50,591	48,631	28,057	42,406	20,653	1,141	191,479
Wimbledon School of Art	4,065	1,130	51	206	74	14	5,540
University of York	32,809	22,309	27,811	15,597	13,696	1,097	113,319
合計	2,707,272	1,707,976	1,833,284	1,073,698	540,517	192,233	8,054,980
新大学							
Anglia Polytechnic University	40,804	27,671	3,578	11,533	5,155	755	89,496
Bath Spa University College	13,127	4,602	161	1,749	1,417	161	21,217
Bournemouth University	23,764	23,154	1,666	4,822	3,630	407	57,443
University of Brighton	37,401	26,878	4,029	5,388	6,235	711	80,642
Buckinghamshire Chilterns University Col	18,126	12,222	1,341	5,825	4,138	140	41,792
Canterbury Christ Church University Col	19,202	17,609	659	8,342	4,967	37	50,816
University of Central England	43,175	37,036	2,107	5,435	6,639	166	94,558
University of Central Lancashire	51,032	30,295	2,077	8,387	6,100	109	98,000
University College Chichester	10,440	3,846	339	926	2,012	131	17,694
Coventry University	41,269	29,380	2,032	10,654	8,011	838	92,184
De Montfort University	62,913	30,094	9,103	5,819	5,254	531	113,714
University of Derby	32,728	16,698	1,001	5,108	6,490	96	62,121

University of East London	34,083	19,973	1,377	6,299	4,479	314	66,525
University of Gloucestershire	21,271	9,195	1,100	3,094	2,415	355	37,430
University of Greenwich	46,540	30,845	9,118	11,022	8,155	575	106,255
University of Hertfordshire	45,684	35,568	3,271	10,974	8,999	1,164	105,660
University of Huddersfield	37,463	15,554	2,062	15,730	4,600	722	76,131
Kingston University	42,379	30,650	1,444	6,570	8,630	1,043	90,716
Leeds Metropolitan University	56,754	28,507	1,762	8,138	5,599	458	101,218
University of Lincoln	33,811	10,182	508	9,165	5,440	124	59,230
Liverpool John Moores University	55,675	26,253	3,779	15,018	2,314	579	103,618
London Metropolitan University	70,167	38,402	3,814	7,929	3,406	490	124,208
London South Bank University	39,476	39,015	4,828	4,228	5,686	1,527	94,760
University of Luton	20,865	21,107	1,354	3,058	4,559	132	51,075
UMIST	38,927	22,878	26,916	15,490	10,932	1,924	117,067
Manchester Metropolitan University	79,909	33,348	5,746	7,863	11,151	1,627	139,644
Middlesex University	53,012	43,283	1,475	13,828	6,665	217	118,480
University College Northampton	21,077	14,178	1,025	2,350	3,622	372	42,624
Northumbria University	44,753	41,671	6,068	8,485	7,843	214	109,034
Nottingham Trent University	56,628	33,537	3,798	13,022	6,416	972	114,373
Oxford Brookes University	32,068	33,282	4,351	9,021	11,513	469	90,704
University of Plymouth	59,853	28,209	7,453	12,250	4,539	638	112,942
University of Portsmouth	46,090	29,185	4,645	5,534	6,487	682	92,623
Sheffield Hallam University	62,408	33,967	7,367	10,255	5,200	613	119,810
Staffordshire University	41,998	19,190	3,468	4,840	4,993	269	74,758
The Surrey Inst of Art & Design Univ Col	10,921	4,427	0	1,581	1,194	0	18,123
Thames Valley University	27,955	27,599	339	4,083	606	409	60,991
University of West of England, Bristol	51,419	23,622	4,420	23,586	8,803	2,578	114,428
University of Westminster	48,964	35,372	4,021	6,738	6,583	1,147	102,825
University of Wolverhampton	47,772	26,281	2,284	13,360	5,240	1,721	96,658
University College Worcester	9,734	7,423	771	870	1,204	57	20,059
合計	1,631,637	1,022,188	146,657	328,369	227,321	25,474	3,381,646
高等教育カレッジ・研究所							
Bolton Institute of Higher Education	17,015	6,645	608	1,342	1,225	149	26,984

Arts Institute at Bournemouth	5,877	1,743	0	326	160	67	8,173
Dartington College of Arts	2,574	545	0	121	21	95	3,356
Edge Hill College of Higher Education	16,347	4,950	74	7,664	1,789	201	31,025
Falmouth College of Arts	5,844	2,289	21	1,164	565	54	9,937
Kent Institute of Art & Design	7,970	3,814	51	938	2,031	30	14,834
King Alfred's College, Winchester	8,950	4,880	155	704	3,398	85	18,172
Liverpool Hope University College	14,935	6,234	144	6,202	3,690	20	31,225
Ravensbourne College	4,634	1,675	0	564	244	71	7,188
Rose Bruford College	2,854	1,156	0	120	70	27	4,227
College of St Mark & St John	7,736	3,925	13	1,381	1,543	100	14,698
St Mary's College	8,125	3,224	97	266	3,028	52	14,792
Southampton Institute	28,772	16,650	327	2,032	8,092	428	56,301
Writtle College (継続・高等教育カレッジ)	8,697	2,323	18	2,427	2,091	13	15,569
York St John College (高等教育カレッジ)	9,867	7,085	14	1,130	3,292	395	21,783
合計	150,197	67,138	1,522	26,381	31,239	1,787	278,264

表 3. 各高等教育機関の内訳合計

	HEFCE から の補助金	授業料	研究補助金及び コントラクト	その他	施設賃貸料 及び食費	寄付金 及び投資	合計
新大学	1,631,637	1,022,188	146,657	328,369	227,321	25,474	3,381,646
割合	48.2%	30.2%	4.4%	9.7%	6.7%	0.8%	100.0%
旧大学	2,707,272	1,707,976	1,833,284	1,073,698	540,517	192,233	8,054,980
割合	33.6%	21.2%	22.8%	13.3%	6.7%	2.4%	100.0%
高等教育カレッジ・研究所	153,458	68,280	1,522	26,689	31,793	1,917	283,659
割合	54.1%	24.1%	0.5%	9.4%	11.2%	0.7%	100.0%

1994/95 年度の大学収入内訳

表 4. 旧大学 (Old Universities)

	Funding Council Grants	Academic Fees & Support Grants	Research Grants & Contracts	Other Services Rendered	Other General Operating Income	Endowment Income & Interest Receivable	Total Income
O4	18,898	7,272	3,401	1,251	6,999	1,360	39,181
O6	26,909	11,572	12,701	3,775	7,757	931	63,645
O7	18,481	6,313	4,268	577	1,174	1,204	32,017
O8	70,349	38,688	38,465	10,388	28,642	5,968	192,500
O12	25,245	17,233	6,555	1,990	6,428	710	58,161
O15	56,156	26,233	34,654	6,833	20,705	4,370	148,951
O17	31,888	16,586	8,121	2,081	10,921	858	70,455
O19	85,667	35,799	83,159	7,122	12,869	27,478	252,094
O23	2,497	1,554	4	0	93	92	4,240
O26	6,842	7,153	19	152	2,929	107	17,202
O28	19,480	17,579	5,389	1,544	7,495	1,505	52,992
O31	16,771	36,427	30,380	0	11,109	1,024	95,711
O35	34,001	16,357	11,768	2,928	16,031	2,211	83,296
O36	25,750	14,576	11,540	935	8,288	1,233	62,322
O39	17,397	11,458	7,052	1,299	7,714	1,695	46,615
O40	32,043	15,561	8,554	606	15,354	539	72,657
O42	16,688	8,852	998	306	2,661	261	29,766
O44	5,187	2,443	346	2,478	1,214	25	11,693
O48	28,062	16,177	6,616	1,827	11,542	1,304	65,528
O50	62,581	25,534	62,447	3,295	26,843	2,728	183,428
O52	9,556	5,712	3,567	1,574	2,158	487	23,054
O53	4,634	1,300	10,778	506	3,831	211	21,260
O54	17,415	9,757	7,478	1,253	12,521	838	49,262
O55	21,409	13,711	9,722	3,620	13,278	1,027	62,767
O58	47,185	30,357	30,397	2,757	22,344	1,601	134,641
O61	29,672	12,730	9,376	8,194	14,285	1,029	75,286
O63	75,321	38,099	38,270	14,628	30,446	4,805	201,569
O64	36,213	20,363	22,617	2,897	18,673	1,887	102,650
O67	63,368	25,802	28,985	6,601	17,817	4,674	147,247
O68	2,839	15,376	3,416	1,377	3,043	340	26,391
O69	29,539	10,967	155	467	1,487	353	42,968
O70	10,947	2,614	7,013	929	7,352	426	29,281
O71	38,020	13,924	38	2,745	2,822	179	57,728
O72	16,951	23,789	9,003	668	6,655	4,224	61,290
O73	7,261	3,385	12,948	1,334	1,112	521	26,561
O74	22,532	13,566	3,063	4,877	22,066	3,399	69,503
O80	86,133	45,527	43,600	7,902	46,153	5,558	234,873
O83	57,888	24,033	30,812	7,975	17,923	2,365	140,996
O89	59,682	27,552	32,610	8,630	20,899	4,271	153,644
O90	117,272	62,978	3,320	1,912	7,737	3,268	196,487
O92	83,065	31,624	93,796	11,114	26,890	14,226	260,715
O105	18,428	8,551	4,808	631	9,199	1,371	42,988
O107	11,957	2,040	18,731	8,097	9,724	909	51,458
O108	6,919	1,963	3,203	0	3,332	607	16,024
O110	11,942	2,849	10,237	7,392	2,237	916	35,573
O115	24,060	12,817	5,718	4,926	16,292	927	64,740
O116	9,929	8,976	2,449	0	547	796	22,697
O117	4,334	1,206	1,887	56	291	102	7,876
O119	59,849	37,872	30,796	6,123	21,184	3,743	159,567
O122	51,165	22,273	33,614	8,562	17,041	1,787	134,442
O124	29,206	15,524	849	4,702	6,066	393	56,740
O126	24,672	17,446	14,389	3,516	11,846	8,018	79,887
O127	31,243	15,299	14,512	829	7,702	1,194	70,779
O128	22,365	12,785	615	2,136	3,638	550	42,089
O133	70,144	30,462	60,544	18,193	19,186	4,127	202,656
O134	42,049	25,895	17,522	5,523	32,125	1,698	124,812
O146	23,976	11,148	16,345	1,935	11,570	1,699	66,673
total	1,880,032	993,639	973,620	213,968	678,240	140,129	4,879,628

表5. 高等教育カレッジ (Higher education colleges)

	Funding Council Grants	Academic Fees & Support Grants	Research Grants & Contracts	Other Services Rendered	Other General Operating Income	Endowment Income & Interest Receivable	Total Income
HEC9	3,115	1,099	0	461	643	82	5,400
HEC10	13,608	7,289	681	891	2,673	184	25,326
HEC13	5,162	3,275	0	50	1,373	85	9,945
HEC18	15,089	6,543	70	2,512	6,232	353	30,799
HEC25	16,428	10,347	501	416	3,685	358	31,735
HEC29	348	343	0	114	55	8	868
HEC32	1,526	723	6	0	63	105	2,423
HEC38	9,638	5,016	30	2,425	1,733	134	18,976
HEC41	3,596	1,728	0	305	196	70	5,895
HEC46	4,173	1,541	414	2,076	1,313	242	9,759
HEC51	1,773	1,136	0	116	805	21	3,851
HEC56	6,378	3,601	0	0	1,643	123	11,745
HEC57	6,942	3,507	40	154	6,290	43	16,976
HEC60	4,830	2,179	68	0	1,227	23	8,327
HEC65	9,184	5,105	0	0	1,947	357	16,593
HEC75	0	0	0	0	0	0	0
HEC76	33,077	18,560	15,485	4,621	12,903	3,345	87,991
HEC82	18,118	12,567	139	726	3,094	296	34,940
HEC84	2,692	1,417	96	0	791	32	5,028
HEC86	3,234	1,233	0	0	840	42	5,349
HEC95	29,295	11,764	11,155	1,618	4,859	1,217	59,908
HEC96	2,612	1,064	0	0	469	5	4,150
HEC97	37,366	22,368	14,509	3,862	15,884	3,076	97,065
HEC98	7,704	4,752	0	0	3,842	111	16,409
HEC99	17,997	6,922	622	774	4,333	155	30,803
HEC100	1,517	606	0	0	15	63	2,201
HEC101	2,756	1,995	0	0	1,439	119	6,309
HEC102	8,296	2,755	779	509	1,865	111	14,315
HEC103	2,669	1,596	0	115	1,020	3	5,403
HEC104	8,167	1,774	11,963	685	3,052	421	26,062
HEC106	3,262	1,327	0	0	2,008	46	6,643
HEC109	6,522	1,597	12,502	0	6,146	562	27,329
HEC111	5,427	4,436	0	946	1,916	142	12,867
HEC112	7,213	6,183	157	117	2,074	53	15,797
HEC113	6,157	2,831	21	231	1,975	87	11,302
HEC114	15,120	7,626	87	5,184	1,976	146	30,139
HEC121	21,520	15,661	289	301	3,190	745	41,706
HEC130	5,289	2,496	0	76	1,813	114	9,788
HEC131	1,736	984	0	0	510	29	3,259
HEC135	0	0	0	0	0	0	0
HEC137	2,973	1,469	83	0	930	92	5,547
HEC140	2,251	876	21	0	105	31	3,283
HEC141	2,223	1,479	0	0	464	1	4,167
HEC143	6,855	3,361	84	53	1,562	332	12,247
HEC144	3,936	2,268	42	0	2,493	27	8,766
HEC145	3,725	2,639	2,068	1,222	2,207	168	12,029
total	371,499	198,038	71,912	30,560	113,653	13,759	799,420

表 6. 新大学 (New Universities)

	Funding Council Grants	Academic Fees & Support Grants	Research Grants & Contracts	Other Services Rendered	Other General Operating Income	Endowment Income & Interest Receivable	Total Income
N3	28,447	24,172	781	2,015	5,253	868	61,535
N5	7,983	2,830	21	0	2,413	291	13,538
N11	16,666	15,087	787	905	2,661	100	36,206
N14	31,499	18,856	1,440	2,751	5,035	696	60,277
N20	9,782	15,959	307	623	2,360	499	29,530
N21	34,885	17,648	435	2,029	6,294	577	61,868
N22	36,028	13,672	632	215	7,966	397	58,910
N27	6,933	3,996	117	158	1,224	278	12,706
N30	36,617	21,569	1,535	2,586	6,311	1,170	69,788
N33	53,906	27,881	4,509	4,328	7,539	1,053	99,216
N34	18,927	12,307	843	696	4,974	1,187	38,934
N37	29,961	16,585	406	1,351	4,651	550	53,504
N43	40,077	23,875	2,498	2,642	6,624	2,505	78,221
N45	44,124	27,652	3,067	613	11,716	1,510	88,682
N47	26,954	13,350	728	3,430	3,058	582	48,102
N49	25,248	12,894	232	645	3,871	1,026	43,916
N59	35,045	18,178	552	2,681	5,144	1,706	63,306
N62	37,821	16,254	1,153	5,396	5,191	1,749	67,564
N66	43,317	24,440	2,109	2,139	7,286	821	80,112
N77	17,186	14,260	263	468	5,604	38	37,819
N78	27,925	18,615	14,989	5,396	10,199	2,870	79,994
N79	63,468	29,619	2,896	3,617	9,354	1,210	110,164
N81	40,570	20,699	8,950	0	9,946	368	80,533
N85	31,350	13,468	500	762	3,978	332	50,390
N87	39,850	19,959	1,770	2,370	15,446	463	79,858
N88	47,017	27,242	1,605	6,240	6,379	1,181	89,664
N91	24,251	17,049	1,589	1,820	13,601	2,125	60,435
N93	40,420	20,314	2,834	2,267	6,789	381	73,005
N94	34,979	25,465	3,178	4,588	5,484	938	74,632
N118	51,357	24,493	3,499	3,326	8,204	2,632	93,511
N120	40,564	29,540	1,882	251	4,706	342	77,285
N123	30,021	15,975	1,666	744	6,471	349	55,226
N125	7,204	3,583	0	7	1,100	213	12,107
N129	24,951	20,645	66	931	1,041	93	47,727
N132	24,131	5,658	23,925	3,404	10,181	2,857	70,156
N136	42,243	21,820	2,800	1,950	8,701	1,258	78,772
N138	3,831	1,795	0	266	2,269	127	8,288
N139	40,988	21,209	2,143	2,804	1,698	1,089	69,931
N142	37,652	16,825	563	6,459	6,600	1,732	69,831
total	1,234,178	695,438	97,270	82,873	237,322	38,163	2,385,243

出典：HESA. *Resources of Higher Education Institutions*1994/95. Cheltenham: HESA, 1996.

2000/01 年度の大学収入内訳

表 7. 旧大学 (Old Universities)

	Funding council grants	Tuition fees & education grants & contracts	Research grants & contracts	Other income- other services rendered	Other income- other	Endowment & investment income	Total income
O4	19,849	11,025	5,101	2,487	10,273	897	49,632
O6	32,858	19,365	17,208	5,699	11,208	2,507	88,845
O7	21,928	9,424	4,873	495	2,331	1,123	40,174
O8	84,018	47,302	62,916	12,165	44,985	4,054	255,440
O12	28,273	20,303	6,644	2,020	8,845	660	66,745
O Univ. of Bristol15	70,576	28,448	51,284	10,303	28,595	2,564	191,770
O16	37,681	20,733	7,645	1,008	15,346	1,237	83,650
O18Cambridge	127,326	49,780	126,425	10,364	33,840	48,784	396,519
O19	9,436	1,164	23,366	0	4,423	3,565	41,954
O23	4,012	1,301	0	0	329	117	5,759
O24	8,757	10,836	174	118	2,638	117	22,640
O26	20,054	42,670	4,851	1,646	9,539	3,311	82,071
O28	19,321	50,797	34,322	0	12,272	759	117,471
O29	3,754	860	4	182	641	48	5,489
O33	45,361	22,558	21,228	7,567	20,818	1,057	118,589
O34	29,363	23,022	19,568	1,780	14,542	1,879	90,154
O37	20,916	17,201	11,050	715	12,706	1,356	63,944
O38	33,645	18,618	11,696	1,608	21,896	1,414	88,877
O41	23,442	12,957	1,577	763	4,777	341	43,857
O43	7,439	1,966	356	1,406	2,412	168	13,747
O47	34,943	23,952	9,063	2,820	19,187	1,302	91,267
O48	111,754	40,290	146,428	8,880	69,738	3,671	380,761
O50	12,714	7,043	7,582	2,653	3,481	561	34,034
O51	20,112	13,819	7,886	1,132	16,515	2,188	61,652
O52	25,800	16,993	8,489	2,765	15,684	1,126	70,857
O55	97,907	43,716	87,205	25,712	42,168	4,836	301,544
O57	32,417	15,377	13,089	12,309	15,328	1,362	89,882
O59	92,332	54,562	61,932	11,800	48,416	4,585	273,627
O60	40,366	27,584	33,123	2,771	25,637	1,384	130,865
O64	69,852	31,488	46,336	12,298	26,802	5,862	192,638
O65	3,452	36,961	4,461	2,135	7,903	762	55,674
O66	13,137	3,295	2,300	12,439	56,017	4,940	92,128
O67	31,372	16,394	145	284	3,946	300	52,441
O69	18,312	41,150	11,494	3,533	20,623	3,107	98,219
O70	8,739	5,464	22,583	2,462	1,239	555	41,042
O71	42,846	19,869	24,590	6,644	19,241	1,657	114,847
O73	94,927	69,491	69,453	9,187	62,990	9,556	315,604
O77	67,924	27,174	45,080	11,129	34,224	3,816	189,347
O85	68,264	59,364	58,304	11,919	42,122	1,520	241,493
O86	142,677	101,860	18,855	1,139	18,114	7,332	289,977
O88	128,461	42,478	142,430	10,110	47,984	36,260	407,723
O91	48,433	18,128	30,330	17,009	8,909	1,509	124,318
O93	39,957	24,828	20,832	4,043	24,228	4,097	117,985
O94	19,022	9,486	1,203	1,879	6,058	465	38,113
O96	3,938	3,387	0	0	804	2,614	10,743
O97	10,405	3,579	1,276	771	1,448	779	18,258
O98	4,130	2,844	0	376	2,131	872	10,353
O101	10,886	2,926	3,993	0	7,138	903	25,846
O102	15,971	2,998	16,259	859	13,981	283	50,351
O106	43,854	33,443	6,363	11,758	15,322	411	111,151
O107	10,957	15,206	2,131	0	3,642	972	32,908
O108	4,783	1,859	2,244	142	308	142	9,478
O110	73,596	49,543	58,268	9,860	30,003	3,329	224,599
O113	71,252	40,512	59,341	13,311	27,641	2,294	214,351
O115	37,008	14,365	2,572	5,504	11,840	16	71,305
O117	29,478	31,218	19,845	14,352	12,819	8,812	116,524
O118	35,103	17,003	16,308	1,443	15,108	819	85,784
O119	27,811	20,075	1,087	1,859	7,159	323	58,314
O123	125,250	55,740	141,000	29,946	54,746	5,601	412,283
O124	46,513	42,262	26,316	6,927	51,203	1,230	174,451
O127	3,696	1,075	51	0	331	35	5,188
O132 Univ. of York	30,153	21,376	25,635	1,753	23,713	909	103,539
total	2,498,513	1,520,507	1,666,170	336,239	1,178,307	209,055	7,408,791

表 8. 高等教育カレッジ (Higher Education Colleges)

	Funding council grants	Tuition fees & education grants & contracts	Research grants & contracts	Other income- other services rendered	Other income- other	Endowment & investment income	Total income
Hecollege Hull9	2,955	1,007	0	121	684	159	4,926
Hecollege Own degree10	17,144	6,225	623	1,584	2,118	102	27,796
HEC13	10,242	2,544	77	278	2,582	9	15,732
HEC30	2,368	491	0	0	127	125	3,111
HEC36	14,897	9,901	258	185	3,349	250	28,840
HEC39	5,093	2,232	32	314	1,034	90	8,795
HEC45	5,209	1,519	419	0	8,490	556	16,193
HEC49	1,468	397	444	476	5,458	148	8,391
HEC53	7,648	3,891	32	0	2,861	62	14,494
HEC54	8,453	4,693	99	95	4,534	107	17,981
HEC62	14,442	5,181	144	5,388	4,233	21	29,409
HEC68	45,593	30,010	979	385	5,265	1,242	83,474
HEC78	3,966	1,224	17	0	1,139	42	6,388
HEC81	1,081	154	0	0	137	15	1,387
HEC83	3,111	858	0	140	336	100	4,545
HEC92	3,777	1,723	0	10	813	63	6,386
HEC95	2,716	1,215	0	182	0	57	4,170
HEC100	4,398	1,571	0	0	2,788	127	8,884
HEC103	7,571	3,844	33	1,376	1,634	239	14,697
HEC104	15,686	13,053	33	0	5,060	31	33,863
HEC105	7,790	3,408	57	36	3,090	39	14,420
HEC112	28,510	15,275	404	670	9,042	669	54,570
HEC121	6,240	2,774	0	19	2,097	299	11,429
HEC122	2,945	1,400	0	0	1,115	46	5,506
HEC130	7,632	2,231	22	0	3,793	23	13,701
HEC131	9,562	6,515	84	261	4,216	313	20,951
total	240,497	123,336	3,757	11,520	75,995	4,934	460,039

表9. 新大学 (New Universities)

	Funding council grants	Tuition fees & education grants & contracts	Research grants & contracts	Other income—other services rendered	Other income—other	Endowment & investment income	Total income
N3	36,585	26,222	2,838	6,875	7,799	1,095	81,414
N5	12,622	4,314	223	0	3,077	95	20,331
N11	21,939	20,872	870	2,054	5,638	488	51,861
N14	35,193	26,820	4,211	3,695	6,932	933	77,784
N17	17,213	11,888	1,100	2,390	8,559	444	41,594
N20	16,380	16,372	575	4,714	7,050	102	45,193
N21	41,455	31,031	2,879	5,891	7,664	338	89,258
N22	46,804	27,855	1,739	3,453	12,225	490	92,566
University College Chichester	10,019	4,038	151	0	2,770	158	17,136
N27	40,371	27,193	2,504	3,084	10,531	637	84,320
N31	63,791	31,494	8,818	6,439	7,307	537	118,386
N32	31,029	16,472	839	4,271	2,780	77	55,468
N35	34,861	18,687	1,357	2,617	8,014	358	65,894
N40	20,393	8,767	804	1,221	5,801	483	37,469
N42	44,537	27,520	7,560	9,094	8,217	1,082	98,010
N44	44,519	33,191	3,373	7,064	11,504	1,194	100,845
N46	35,122	14,608	2,191	2,929	17,874	947	73,671
N56	38,555	27,196	1,672	6,442	7,864	1,404	83,133
N58	52,346	25,539	1,376	5,079	7,916	535	92,791
N61	32,126	12,695	728	1,685	5,464	237	52,935
N63	53,785	25,537	3,466	5,624	10,202	659	99,273
N72	22,875	18,211	752	2,347	4,785	63	49,033
N74	34,634	21,517	23,722	8,290	13,776	2,150	104,089
N75	78,382	30,584	4,979	4,333	12,887	1,704	132,869
N76	49,011	41,390	2,468	5,154	15,355	290	113,668
N79	36,418	17,150	3,109	2,231	5,354	93	64,355
N80	20,770	12,539	1,106	1,445	4,754	443	41,057
N82	45,675	39,803	3,774	3,941	6,334	142	99,669
N84	60,320	29,029	3,143	9,816	10,761	1,095	114,164
N87	32,208	30,761	4,172	2,129	17,851	387	87,508
N89	54,110	26,237	7,088	3,372	11,079	862	102,748
N90	43,974	25,400	4,244	3,072	7,726	762	85,178
O99	21,600	13,099	7,748	1,006	14,052	1,859	59,364
N109	60,278	30,720	6,790	6,440	9,289	686	114,203
N111	45,301	35,639	6,039	773	9,058	1,686	98,496
N114	39,770	19,019	3,396	2,069	6,443	346	71,043
N116	10,098	4,145	0	148	2,054	69	16,514
N120	24,651	25,214	280	2,597	1,561	424	54,727
N125	49,468	23,130	3,559	2,622	25,819	2,833	107,431
N126	46,904	32,030	4,036	5,195	5,650	1,240	95,055
N128	45,382	24,395	2,318	7,324	8,363	2,470	90,252
N129	9,401	7,199	460	119	1,818	63	19,060
total	1,560,875	945,522	142,457	159,044	359,957	31,960	3,199,815

出典：HESA. *Resources of Higher Education Institutions 2000/01*. Cheltenham: HESA, 2002.

国立大学法人のグルーピングと会計情報の有用性

古 市 雄一朗

目 次

- 1 はじめに
- 2 レーダーチャートによるグループ間比較
- 3 ボックスプロットによるグループ間比較
- 4 グループ分けにおける発生主義情報の有用性
- 5 おわりに

国立大学法人のグルーピングと会計情報の有用性

古 市 雄一朗*

Typology of National University Corporations and Usefulness
of Their Accounting Information

Yuichiro Furuichi

1 はじめに

国立大学法人会計基準においては、財務諸表の作成および公表の目的として①国民に対する説明責任の達成、②業績評価に資する情報の提供を挙げている。会計情報は、組織の活動の実体を貨幣の変動の側面から写像することになるため活動の成果を会計情報を用いて評価することが可能になると考えられる。しかしながら、会計情報に基づく業績評価を行う場合に注意すべきなのは、各国立大学が置かれている環境制約や果たすべきミッションは必ずしも同一ではない点である。例えば、附属病院が設置されている大学の場合には通常、大学が負っている研究・教育というミッションに加えて病院の運営による研究教育および地域医療への貢献というミッションが課せられる。教員養成系学部を持つ大学においては、附属学校等を設置する必要がある、他の大学と異なった環境制約下で運営を行う必要が生じる。そこで、多くの場合財務指標による成果の測定に当たっては、大学をその特性や規模に応じてグループ分けし、種々の特殊要因が勘案される形で分析が行われる。特性や規模により組織の活動は異なり、その結果会計情報に影響を及ぼすと考えられるためである。

グループ分けは多くの場合、学生数を用いる規模別の分類や旧帝大や医学部の有無といった外形的な基準で行われている。活動の分析において重要な事は、特性や規模により生じる財務指標への影響が本当に存在するののかという点やそれぞれのグループ内の財務指標を見たときにグループ全体に特定の傾向が指標の分布として見られるかという点になる。大学の活動の写像である会計情報から作成される評価指標において、グループ間の傾向の違いやグループ内で特定の傾向がある場合には、特性ごとに考慮すべき要因が活動に影響を与えていることを読み取る。

本稿においては、レーダーチャートを用いて特性や規模で分類されたグループ全体でどのような特徴が存在し、グループ間でどのような差異が見られるかについて検討を行う。また、ボックスプロットにより、外形的な区分によりグループ分けされた各グループ内のデータが特定の傾向を示しているかについて検討を行う。さらに、国立大学法人会計基準の特徴である、発生主義会計により

* 福山大学経済学部専任講師

作成される情報が従来の官庁会計において中心的な役割を示していた現金主義（収支ベース）による会計情報と比べてグループ内の傾向を示す上でどのような情報を提供するかについて検討を行う。

2 レーダーチャートによるグループ間比較

レーダーチャートを用いて会計情報から作成される財務情報のいくつかを一覧的に示す事で、規模あるいは特性により区分されたグループが全体としてどのような傾向を示しているかを把握できる。また、レーダーチャートが示す形や大きさにより外形的に区分したグループが他のグループと異なる傾向を実際に示しているかについても検討を行うことができる。本稿においては、国立大学財務・経営センター主催の国立大学法人財務分析研究会編による『平成21年度版国立大学の財務』において示されている以下の特性、規模区分を用いて全国の国立大学をグループ分けした。¹

特性区分：

①旧帝国大（旧帝大7校）、②附属病院を有する総合大学（医総大31校）、③附属病院を有しない総合大学（医無総大10校）、④理工系大学（理工大13校）、⑤文科系大学（文科大5校）、⑥医科系大学（医科大4校）、⑦教育系大学（教育大12校）、⑧大学院大学（大学院大4校）

規模区分：

学生収容定員別

①1000人未満（6校）、②1000～2000人未満（13校）、③2000～3000人未満（8校）、④3,000～5000人未満（14校）、⑤5000～8000人未満（20校）、⑥8000人～10000人未満（11校）、⑦10000～15000人未満（8校）、⑧15000人以上（6校）

上記の区分に従いグループ分けを行い、下記の5つの指標の絶対値を用いてレーダーチャートを作成した。

・研究経費率：

$(PL) (研究経費 + 受託研究費 + 科研費等の直接経費) \div (経常費用 + 科研費等の直接経費) \times 100$

大学の活動性を示す指標のうち研究活動で消費される経費が大学の総経費に占める割合を示す指標であり、この数値が高いほど研究活動に使用される資源の割合が高い事を示す。

・教育経費率：

$(PL) 教育経費 \div 経常費用 \times 100$

大学の活動性を示す指標のひとつで、発生主義ベースで人件費を除いた活動状況を示している。この数値が高いほど費用全体の中で教育に対する資源の割合が高いといえる。

・外部資金依存率：

$(CF) (受託研究等収入 + 受託事業等収入 + 寄付金収入 + 科研費等の直接経費) \div (決算報告書) 収入計 \times 100$

大学の発展性を示す指標で決算書上の現金収入における外部資金の比率を示す。この数値が高いほど外部資金への依存度が高いと判断される。付属病院を有している場合には、収入全体がボリュームアップするために数値が低く算出される。

・一般管理費率

$$(\text{PL}) \text{ 一般管理費} \div \text{経常費用} \times 100$$

大学運営の効率性を示す指標のひとつで経常費用に占める一般管理費の割合を示し、この数値が高いほど管理的経費が高いと判断される。

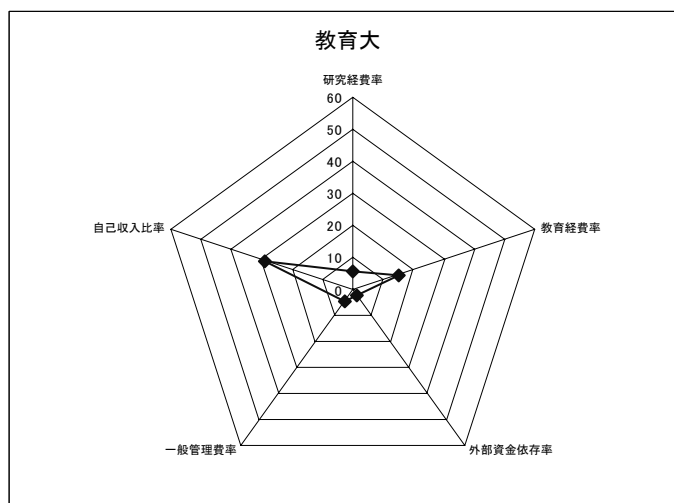
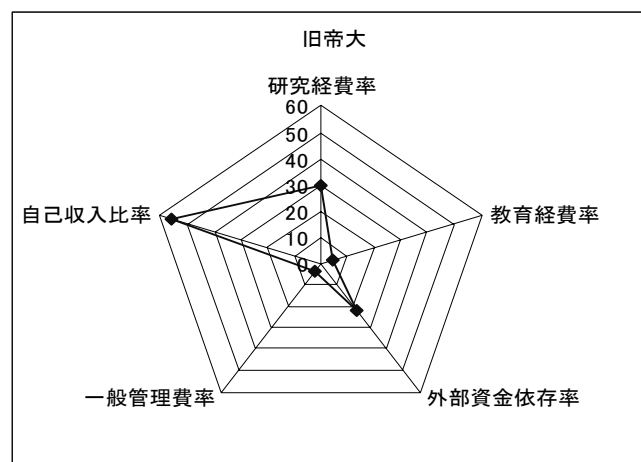
・自己収入比率

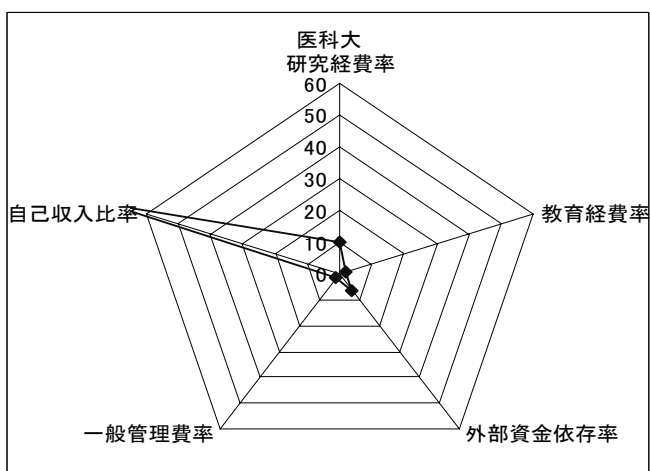
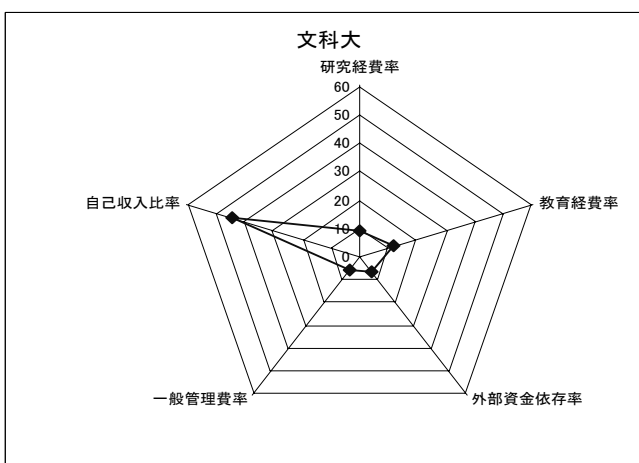
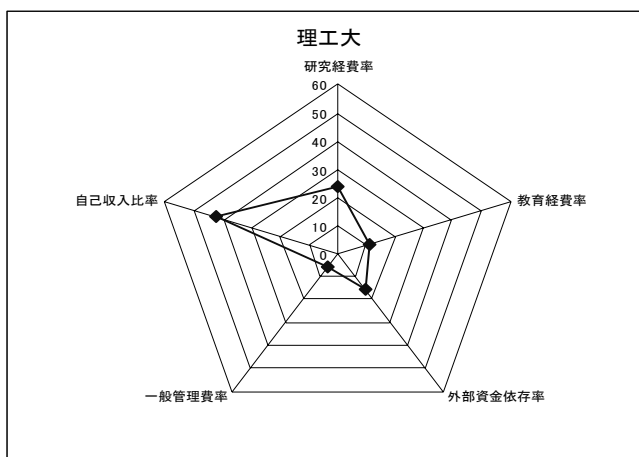
$$(\text{OC}) (\text{自己収入等} + \text{科研費等の直接経費} + \text{間接経費}) \div (\text{PL}) (\text{経常収益} + \text{科研費等の直接経費} + \text{間接経費}) \times 100$$

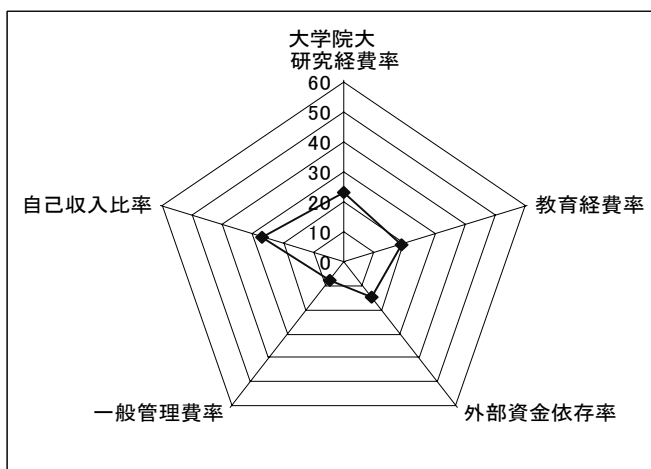
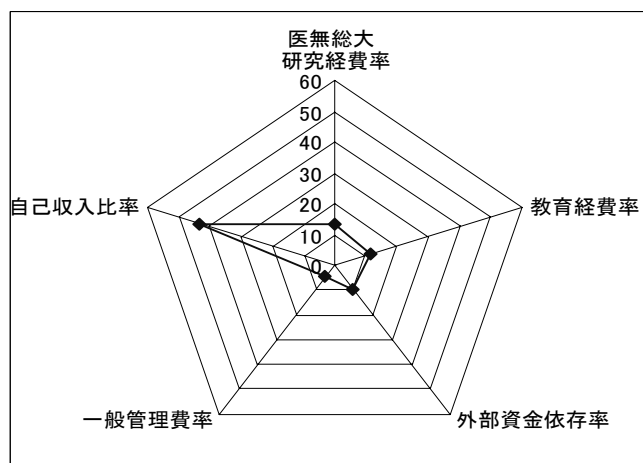
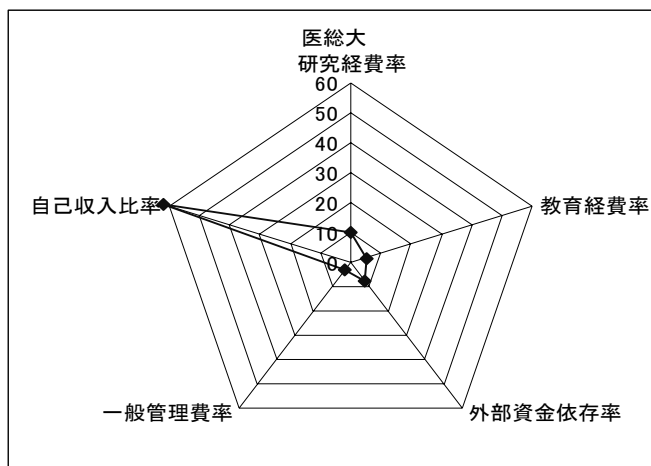
大学の収益性を示す指標で科研費等を含む法人の経常的な収益のうちどれだけ自己収入等が占めているかを示す指標である。この数値が高いほど財政の自立性が高いことになる。

特性区分によりグループ分けされたそれぞれのグループ全体のレーダーチャートを示すと以下の図表1のようになる。

図表1 特性区分ごとのレーダーチャート





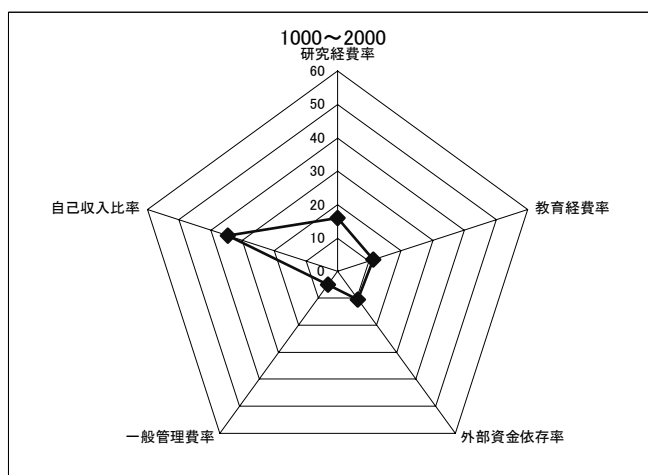
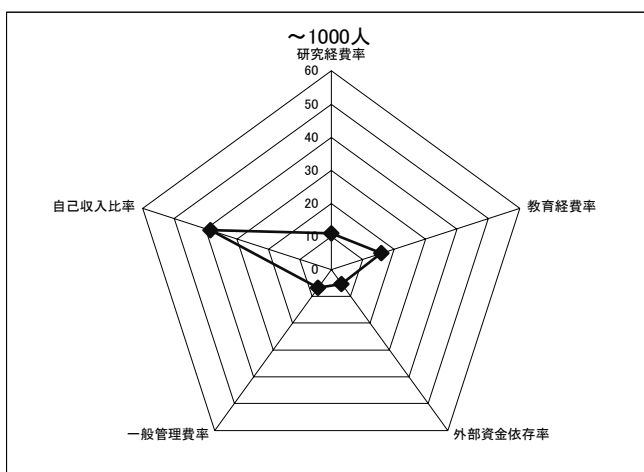


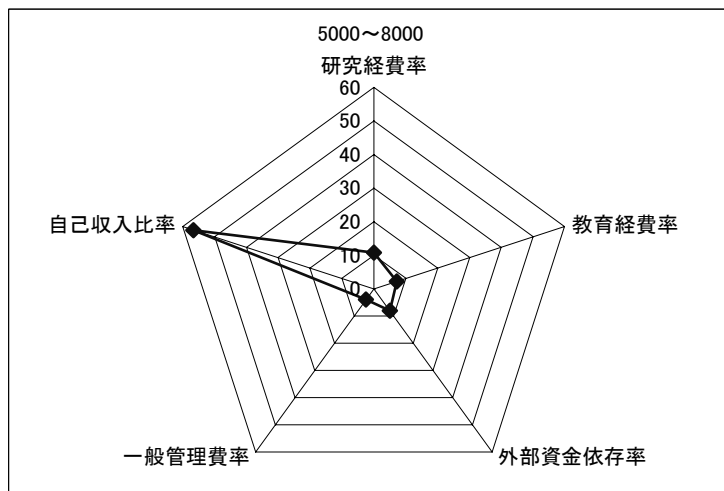
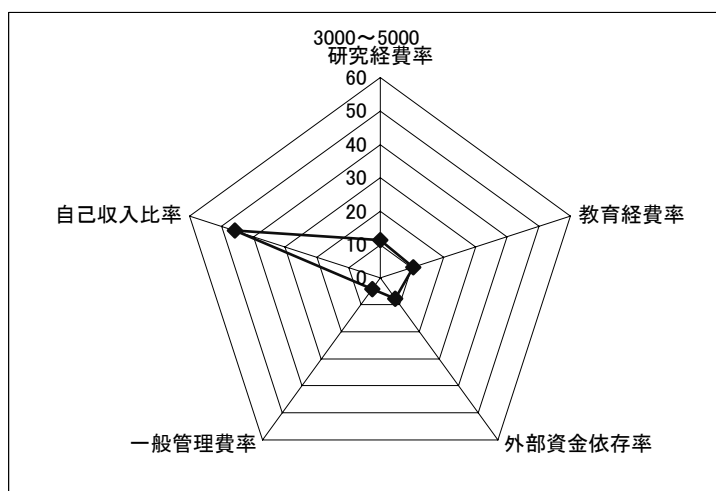
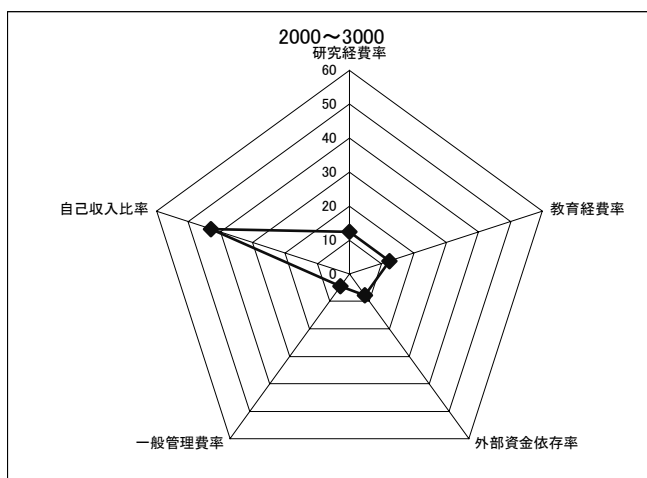
図表 1 中のレーダーチャートが示しているように旧帝大、教育大、理工大、医科大、大学院大の各グループは、特徴的なグラフの広がりを見せているといえる。一方で文科大、医総大、医無総大

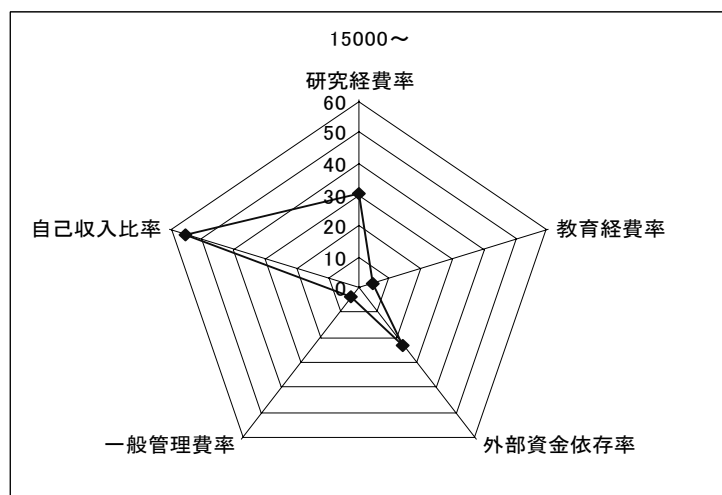
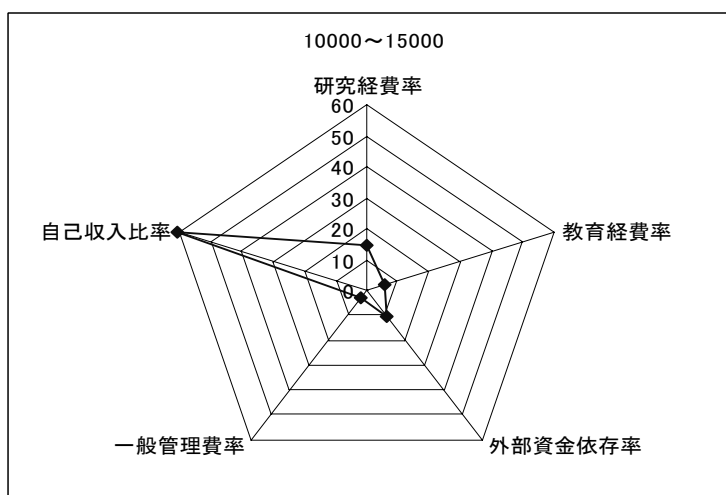
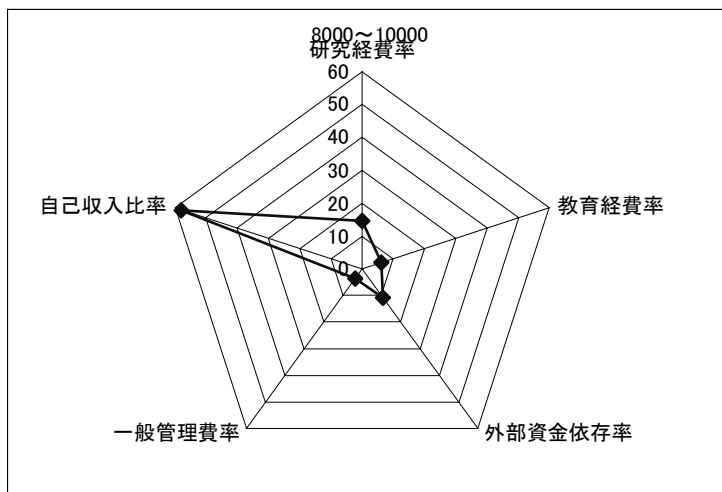
が比較的似た形のチャートを示している。それでも教育経費部分の広がりや自己収入比率の広がり
は異なっており特徴的な資源の集中のされ方をしていると言える。一般に医学部・付属病院の有無
が財務指標に影響を与える事が指摘されるが医科大の場合には、その特殊性が財務指標に強く反映
されるが医総大の場合には、医学部の影響が大学全体の活動の特性によって薄められ医学部の固有
要因が全体の指標に影響を与えにくくなっているとグループ全体では言える。医学部・付属病院を
特殊要因として考える場合には、この点で注意が必要であるといえる。

特性別のグループ分けによるレーダーチャートを見るならば、全体としてグループごとに特徴的
な広がりを見せており、各グループに影響を与える固有の要因が財務指標に反映されていると考える
事ができる。一方で規模の区分によりグループ分けしたレーダーチャートの一覧を示すと図表2
のようになる。

図表2 規模区分ごとのレーダーチャート







規模区分ごとのレーダーチャートの広がり「15000～」の区分を除けば面積の大きさの違いこそあれ、その広がり方の違いに大きな特徴は無いと言える。この事は、国立大学の規模の違いにより生じる活動の特徴は財務指標に現れにくいという事を示している。すなわち財務指標による業績評価を行う上で規模の区分による特徴的な制約は弱いと言える。「15000～」のグループは特徴的なチャートの広がりを見せているがこのグループに分類される大学は、すべて特性別の旧帝大に区分されており大学の規模の影響よりも特性の相違に起因していると考えられる。

本稿における分析に用いた財務指標の各グループ全体の数値を用いて作成したレーダーチャートを見る限り特性別に区分されたグループごとに特徴的なチャートの広がり示すグループが複数ある。このことは、各グループが直面している環境制約の影響が財務指標に現れており、グループの区分の意義を見出す事ができる。一方で、規模別に区分したグループ分けにおいては、チャートの広がり全体としては、近い形に広がっており必ずしもグループごとに業績評価の際に勘案すべき環境制約が国立大学の活動に与えている影響を見出しにくいと言える。

3 ボックスプロットによるグループ間比較

本節においては、特性や規模という外形的な基準でグループ分けされた各グループ内でそれぞれの大学の指標がどの程度分布するかについてボックスプロットを用いて検討を行う。グループ分けが適正に行われており、勘案すべき特徴がグループ分けに反映されているならば、各財務指標はグループ内で指標は、ばらつかず一定の水準に集中すると考えられる。逆にグループ分けの基準が大学の運営に影響を与えていないならグループ内での比較において指標に大きなばらつきが生じると考えられる。本節においては、以下の3つの指標について特性グループ、規模グループ内で指標がどの程度、分布するかを検討しグループ分けの意義や業績指標の比較をどのように行うかについて検討を行う。

・教育研究経費率：

$$\text{教育研究経費} \div \text{支出合計} \times 100$$

活動性を示す指標で決算報告書の情報を基に現金の収支ベースで指標を算出している。一般にはこの数値が高いほど直接教育研究経費に充てられる財源が多いと判断される。

・公財政依存度：

$$(\text{運営費交付金収入} + \text{施設整備費補助金} + \text{船舶建造費補助金} + \text{長期借入金収入} + \text{施設整備資金貸付金償還時補助金}) \div \text{収入合計} \times 100$$

各国立大学法人の財政構造を示す指標であり決算報告書に基づく現金主義ベースで公財政によって決定される財源が収入合計に占める割合を示している。この数値が高いほど公財政への依存度が高いとされる。

・外部資金の伸び率：

$$\text{当年度外部資金収入} \div \text{外部資金収入} \times 100$$

国立大学法人の発展性を示す指標で、現金主義ベースの情報を基に科研費や受託研究収入等の外

部資金が前年度と比較してどれだけ増加しているかを示す指標でありこの数値が高いほど外部資金の伸び率が高い事を示す。

以下の図表3において特性格別および規模別の各グループにおいて各指標がどのように分布しているかをボックスプロットを用いて示している。各指標について平成16年度～20年度の5年分（一部指標については4年分）の指標をそれぞれ独立した標本として捉えグラフ化している。なお、図表中のグループ分けは以下の通り。

特性区分：

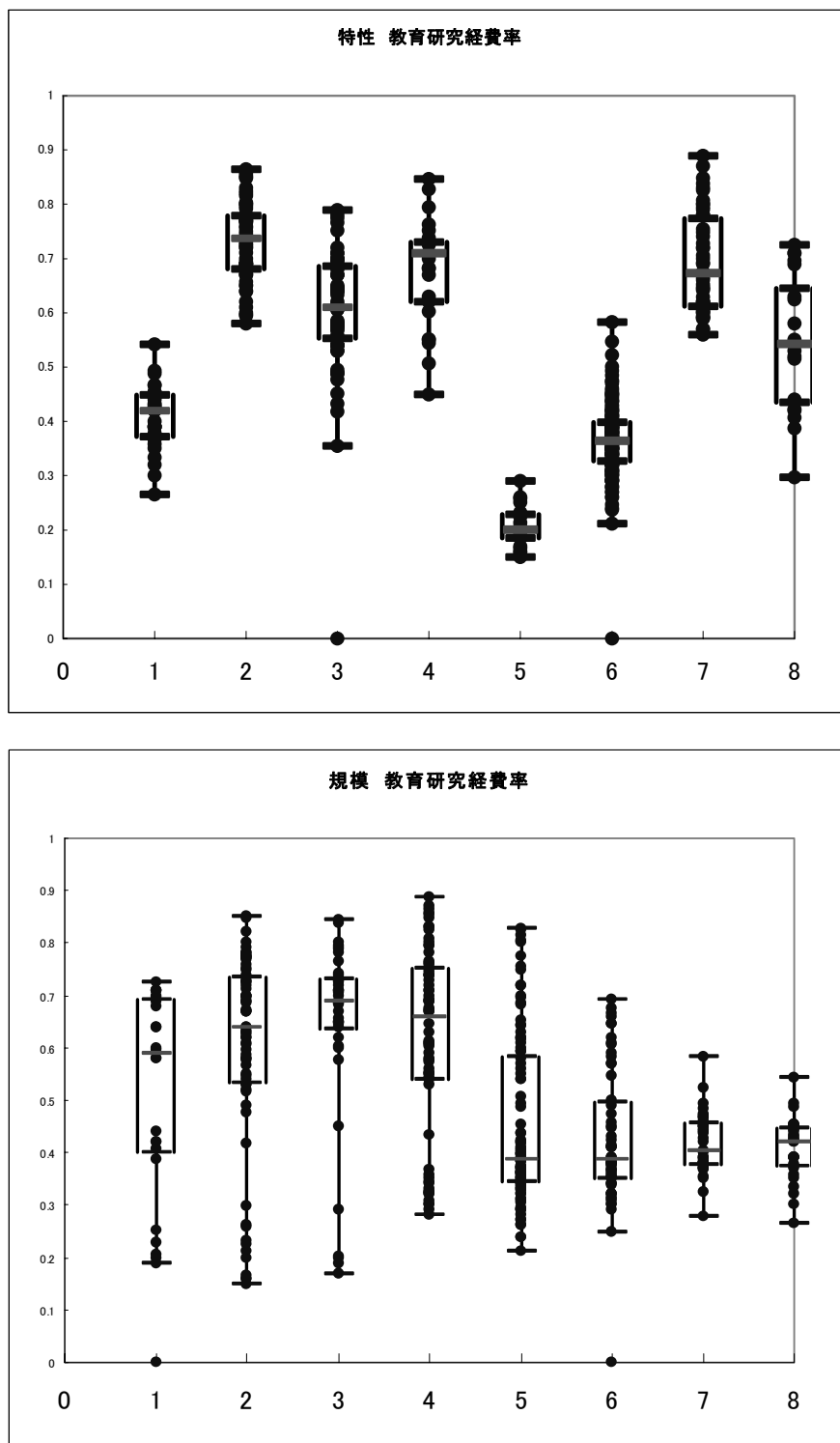
- ① 旧帝国大（旧帝大7校）、
- ② 付属病院を有する総合大学（医総大31校）、
- ③ 付属病院を有しない総合大学（医無総大10校）、
- ④ 理工系大学（理工大13校）、
- ⑤ 文科系大学（文科大5校）、
- ⑥ 医科系大学（医科大4校）、
- ⑦ 教育系大学（教育大12校）、
- ⑧ 大学院大学（大学院大4校）

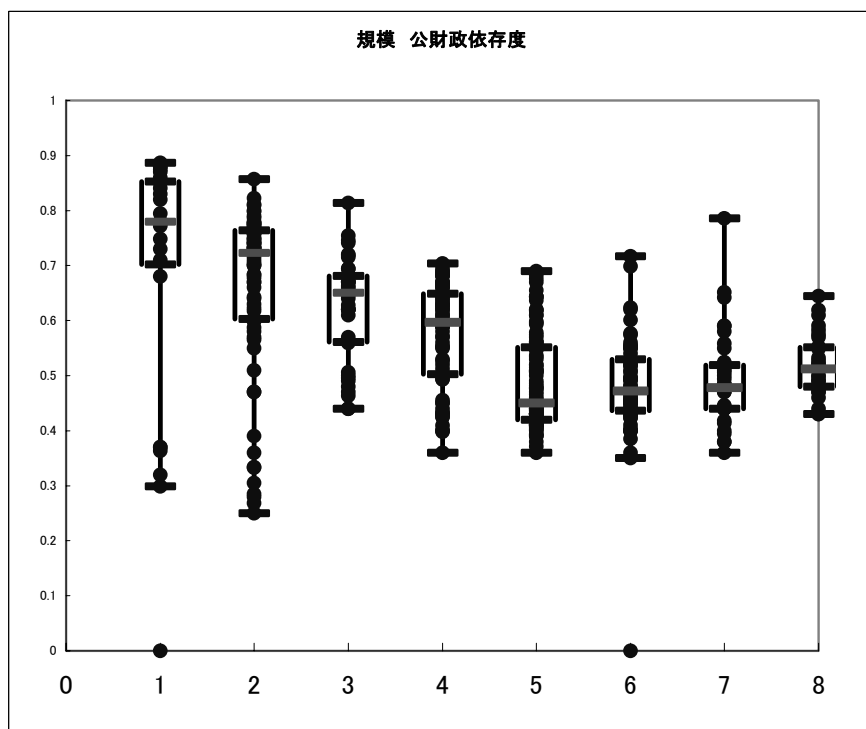
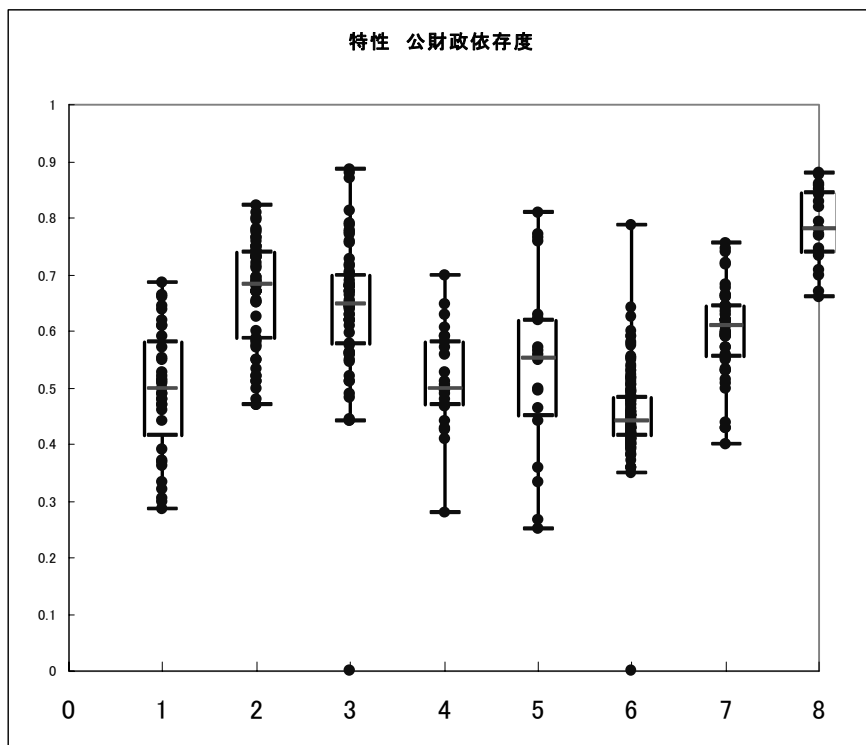
規模区分：

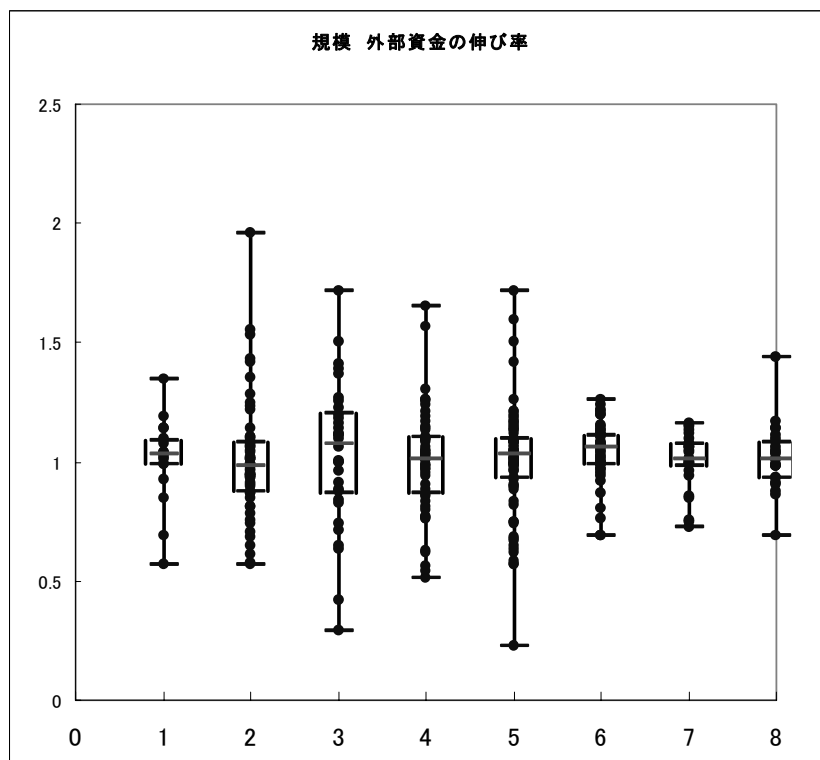
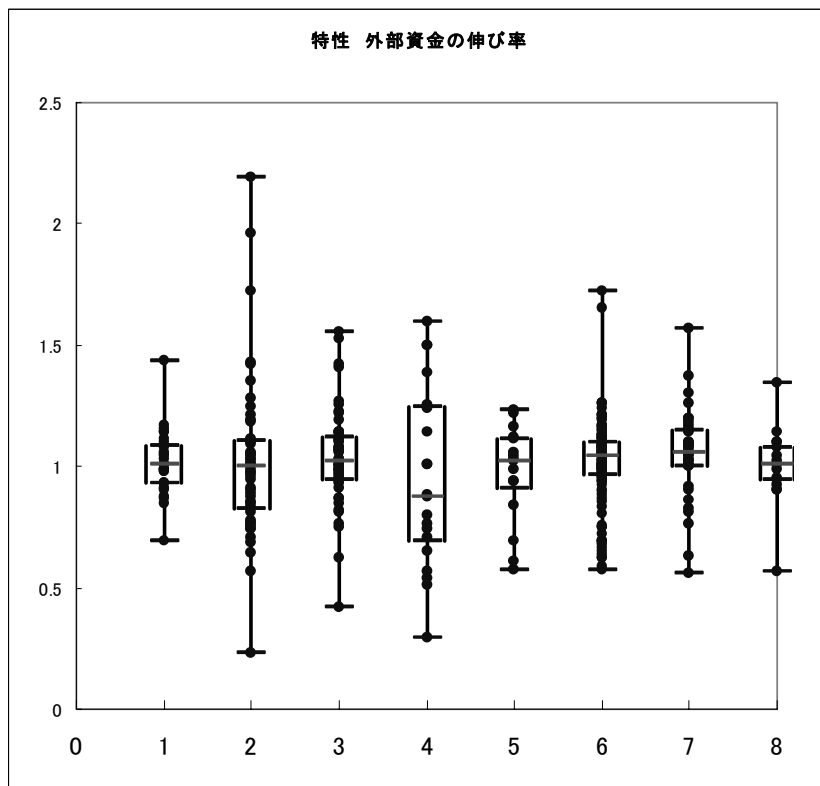
学生収容定員別

- ① 1000人未満（6校）、
- ② 1000～2000人未満（13校）、
- ③ 2000～3000人未満（8校）、
- ④ 3,000～5000人未満（14校）、
- ⑤ 5000～8000人未満（20校）、
- ⑥ 8000人～10000人未満（11校）、
- ⑦ 10000～15000人未満（8校）、
- ⑧ 15000人以上（6校）

図表3 特性および規模のグループごとの財務指標のボックスプロット







図表3で示した3つの指標についてその分布の全体を見るならば教育研究経費率については、特性による区分の方が規模による区分に比べてばらつきが少なく中央値から上下25%の水準が示す範囲も狭くなっている。一方で公財政依存度と外部資金の伸び率については、規模による区分が特性による区分に比べて、ばらつきの少ないデータを示している。このことは、特性によるグループ分けに比べてグループ全体の特徴を個々の大学の多くが示していると考えられる。そのため、グループ内における、比較やベンチマークが業績評価において有用になり得ると考えられる。他方、特性別区分についてはグループ内でのばらつきが大きい場合があり区分に用いている特性から生じる特殊要因が一律ではなく、各大学によって特殊要因の影響が一律ではないと考えられる。そのため、前節のレーダーチャートによる分析で示したようにグループ全体としては、特殊要因の影響を反映するがグループ内の個々の大学の業績指標については必ずしも全体の傾向とは異なる数値が示されていると言える。

特性による特殊要因を考慮した分析においては、しばしば医学部・付属病院の有無が財務指標に大きな影響を与える点が指摘されてきた。医科系大学のグループ内のばらつきは、他のグループよりも小さく中央値から上下25%の範囲内に収まる標本の数も多いためグループ内の各国立大学が共通の特徴を有しているおり業績評価に有用なグループ分けが行われていると言える。一方で医学部のある総合大学（医総大）の場合にはグループ内でかなりばらつきが見られる。このことは、医学部・付属病院を設置していることにより生じる影響が他の要因により薄められてるためにグループ内で必ずしも一定の傾向が財政指標に現れにくくなっている可能性があることを示している。医科系大学のグループにおいて特定の傾向が強く見られることやレーダーチャートによる分析から医学部・付属病院の運営が業績評価の指標に影響を与えている事は確認できている。そのため医学部を設置している大学の業績評価においてはセグメント情報を拡充させて医学部・付属病院の運営による特集要因を考慮する必要がある。また、医学部がある大学どうしの比較においては、医学部の有無の他に債務償還の経過年数や建物設備の更新の状況など考慮すべき特殊要因が含まれていないかを勘案する必要がある。

4 グループ分けにおける発生主義情報の有用性

国立大学が法人化された際に、会計システムも従来の現金主義による官庁会計方式から、発生主義による企業会計方式を特徴とする国立大学法人会計基準が導入された。国立大学法人会計基準は企業会計をベースとしながらも国立大学の運営の実態を考慮して一定の修正が加えられているがこの事が会計情報の理解可能性を低めているという指摘や、作成された情報の用途が理解されていないという点が指摘されてきた。会計情報を基に作成される業績評価情報について言えば、下記の設例からも分かるように発生主義による情報は、現金主義による情報よりも平準化されたコスト情報が示される。

設例

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設備費等の収入を計上する。資産は 5 年間にわたり使用されるが資産取得に伴う財源措置は、1 期に行われ同時に現金により資産の購入を行う。

現金主義処理

	1 期	2 期	3 期	4 期	5 期
設備費収入	100	0	0	0	0
取得支出（－）	100	0	0	0	0
当期損益	0	0	0	0	0

発生主義的処理

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

期間全体の活動の実体は、購入した資産を用いて教育・研究を進めており大きな変化は無いと言える。発生主義による情報は同じ活動をしていれば同じだけのコストが発生しているという活動の実体を示す事になる。活動の実体が同じであるならば平準化された情報の方が業績評価や将来の資源配分意思決定に影響を与える予測価値が高いと考えられる。

本節においてはボックスプロットを用いて活動性、財政構造、発展性について財務指標について現金主義ベースの情報と発生主義ベースの情報を比較し、どちらが特性により区分されたグループの特徴を示すかについて検討を行う。以下の指標について検討を行う。

活動性：

（現金主義ベース）教育研究経費率

（発生主義ベース）教育経費率 $\text{教育経費} \div \text{経常費用} \times 100$

財政構造：

（現金主義ベース）公財政依存度

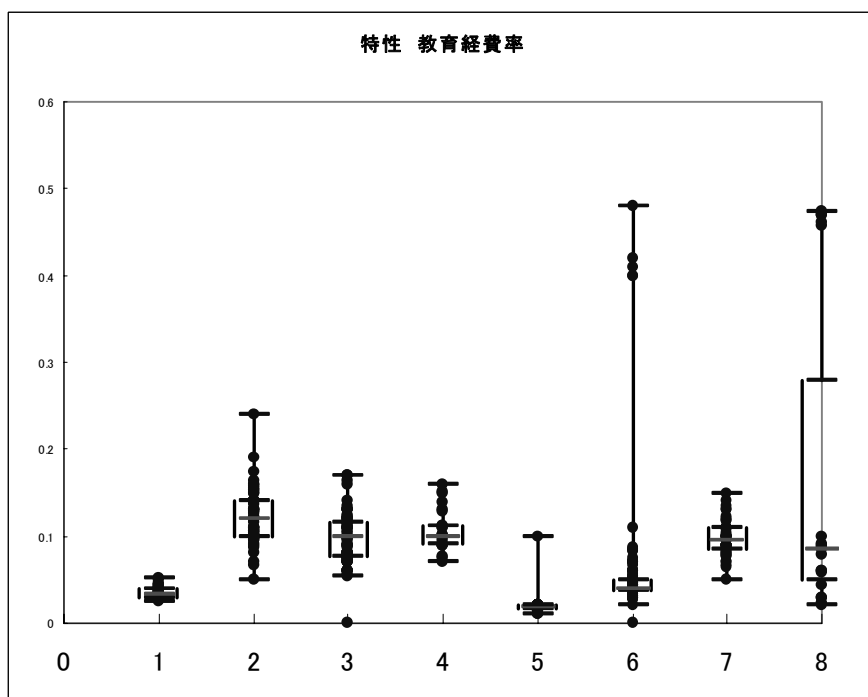
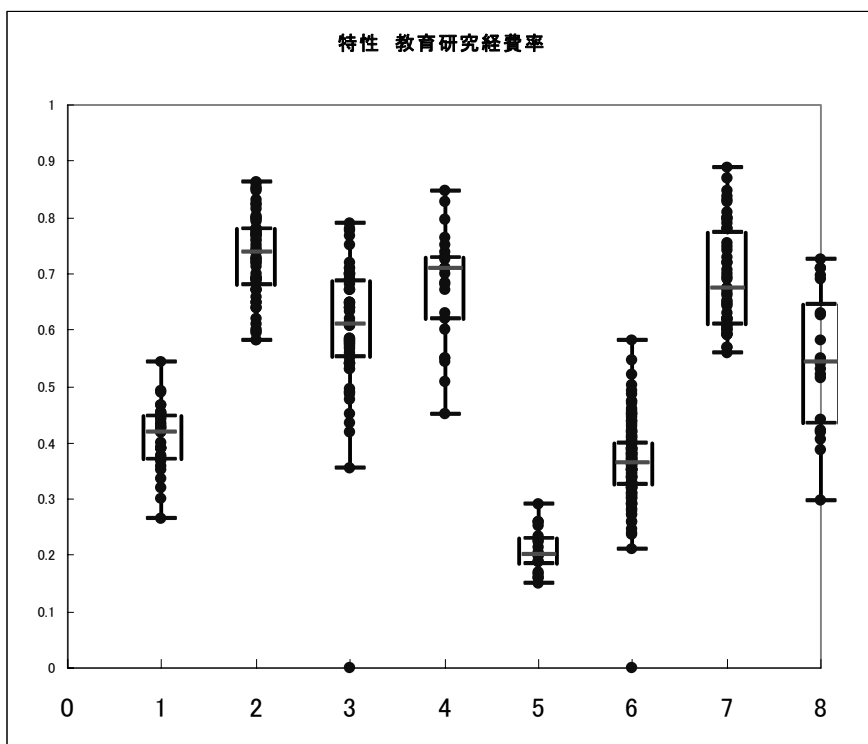
（発生主義ベース）交付金依存度 $\text{運営費交付金収益} \div \text{経常収益} \times 100$

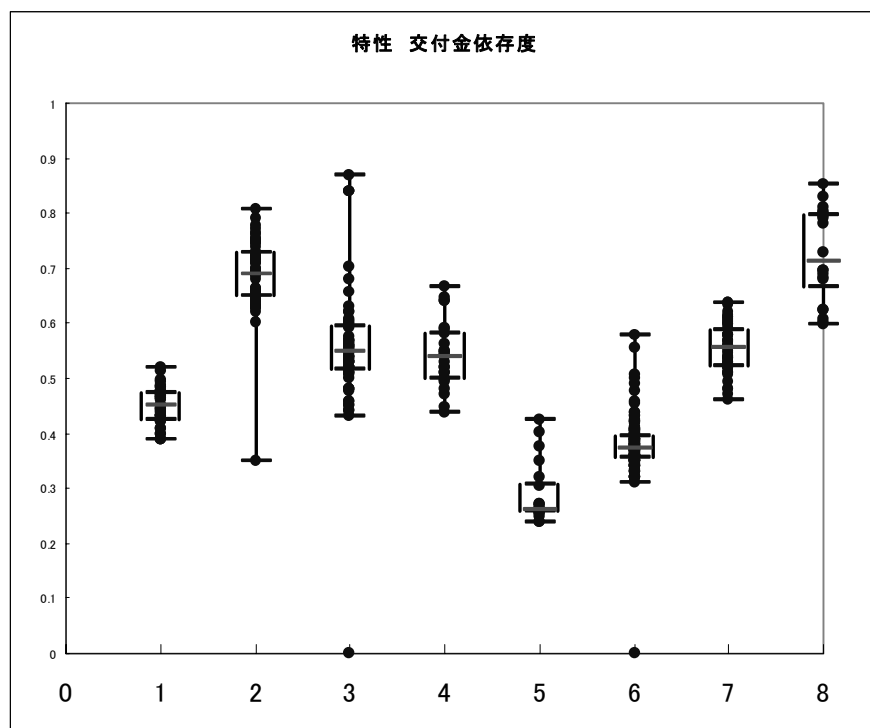
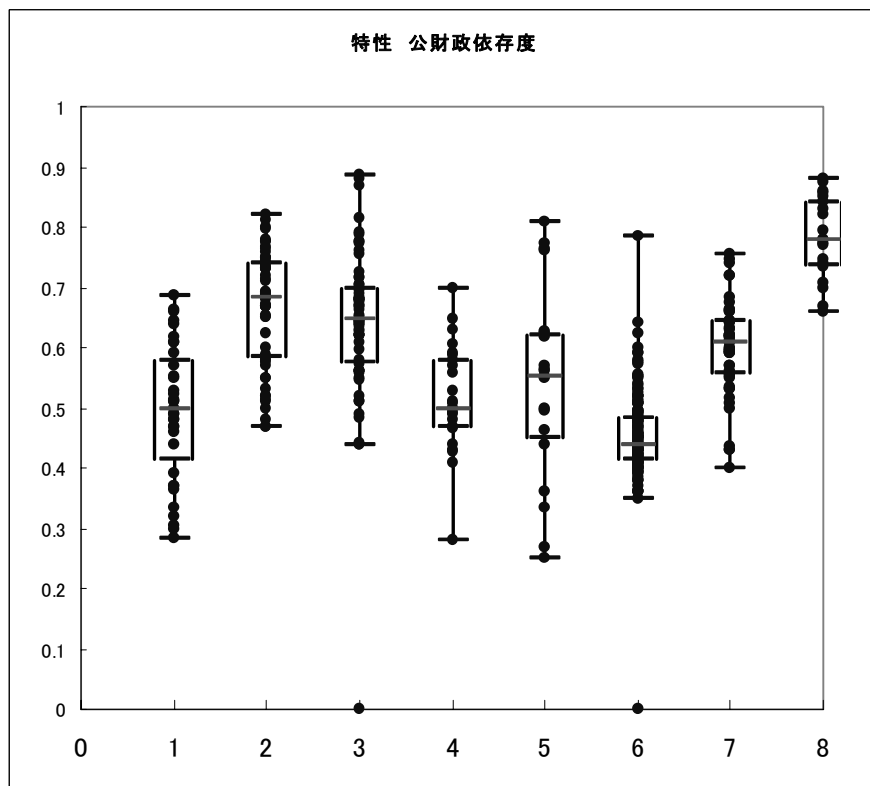
発展性：

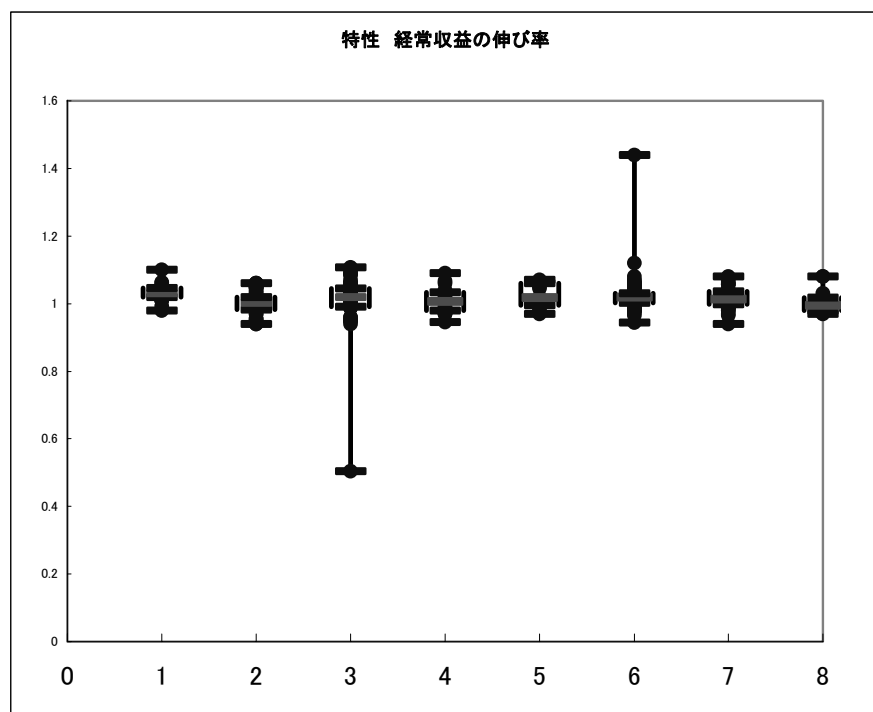
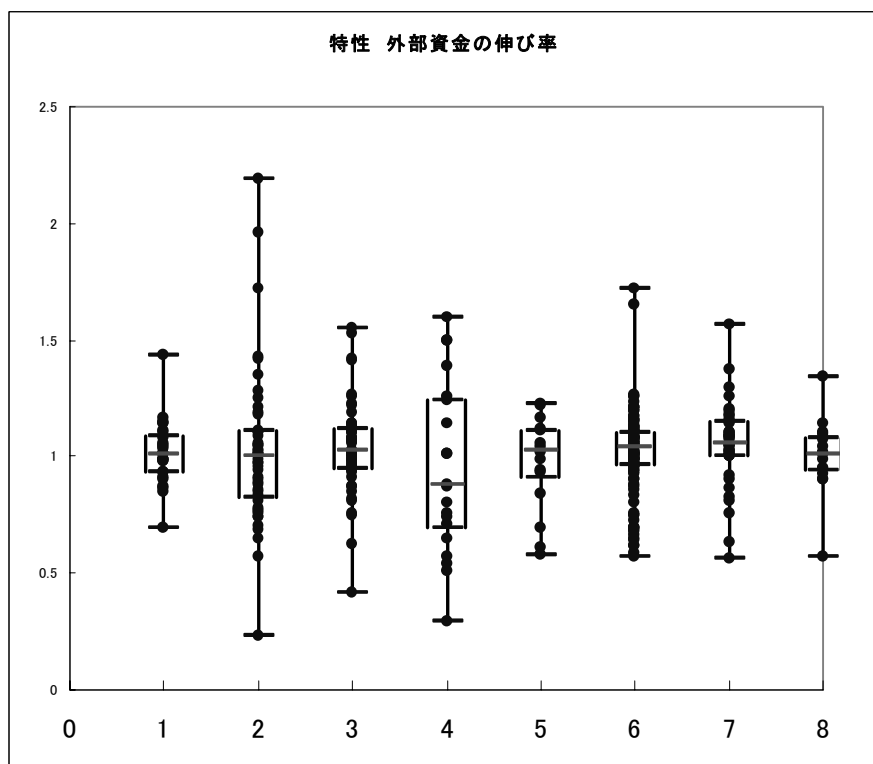
（現金主義ベース）外部資金の伸び率

（発生主義ベース）経常収益の伸び率 $\text{当年度経常収益} \div \text{前年度経常収益} \times 100$

図表4 現金主義情報と発生主義情報の比較







図表 4 が示すように活動性、財源構造、発展性の業績評価の指標についていずれも現金主義ベースの情報にくらべて発生主義ベースの情報のグラフにおける各グループの中央値から上下25%部分のボックスは小さくなっており全体のばらつきが小さい事を示している。このことは、各大学の財務指標に影響を与える要因がグループ全体の要因と同じように反映されており、要因を反映させる形で適正なグループ分けが可能になっていることを示している。すなわち、発生主義ベースの財務指標については、グループ内の比較を行うことで業績評価やベンチマークに際して有用な情報が示される事を意味している。

会計情報を作成し、そのデータを基に作成した財務指標を基に業績評価を行う際の特殊要因の考慮の仕方について発生主義ベースの情報の方が現金主義ベースの情報に比べて比較可能な情報を提供していると考えられる。

5 おわりに

本稿においては、国立大学法人の業績評価の際に必要なグルーピングについて組織の活動の成果を示す会計情報およびそれを基に作成される財務指標が示す数値から検討を行った。

第2節においては、複数の指標からグループ全体の傾向を示すレーダーチャートからは、特性別の区分はグループごとに異なる傾向を示すためにグループ分けの意義が見出される点を確認できた、一方で、規模別のグループについてはグループごとの傾向に必ずしも大きな差が現れない点を指摘した。このことは、特性別に区分されたグループ間の業績評価を行う場合には考慮すべき特殊要因が存在するが規模別に区分した場合には、必ずしも同様のことが言えないという点を示している。

第3節においては、特性および規模別に分類されたグループの中で実際の財務指標からどのような傾向が読み取れるかを検討した。ボックスプロットにおける標本の散布の状態から指標によっては、規模別の分類の方が特性別の分類よりもグループとして強い傾向を示している点に注目した。このことは、グループ内での業績評価、ベンチマークにおいては、規模別に分類したグループ内での比較の方が有用な業績評価が行えることを示していると言える。

第4節においては、活動性、財政構造、発展性の各視点において発生主義ベースの財務指標と現金主義ベースの指標を比較した場合にどちらの方がグループとしての傾向を強く示すかを検討した。ボックスプロットにおける標本の散布の状態から発生主義ベースの指標の方がグループとしての傾向を強く示している。外形的に区分された特性ごとの特殊要因がはっきりと読み取れるため他のグループに属する大学との比較を行う際に考慮すべき要因を把握しやすくなると考えられる。

国立大学法人が会計情報を提供する意義について、業績評価に資する情報が意識されているならば、内部管理および外部からの業績評価とそれに伴う資源の配分において発生主義情報を積極的に活用する方策が検討される必要がある。とりわけ、特性グループごとに考慮すべき特殊要因の把握については、発生主義ベースの情報の有用性が期待できる。

脚注

- 1 本稿において検討の対象としたデータの出典は、国立大学財務・経営センター（2010）『平成21年度版国立大学の財務』に依っている。また図表で示しているグラフについても同資料を基に筆者が作成した。

参考文献

- A S B J（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
- 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（2010）『平成21年度版 国立大学の財務』
- 水田健輔（2008）「高等教育財政統計の比較可能性について」『大学財務経営研究第5号』
- 山本清（2004）「国立大学法人の財務と評価」『大学財務経営研究第1号』

国立大学法人の収益事業の可能性

斉 藤 徹 史

目 次

国立大学法人の性格
独立行政法人との関係
国立大学法人法22条1項の検討
収益事業と文部科学大臣の関係
国立大学法人でのPFI事業
国立大学法人法とPFI法の関係
PFI運営業務の可否
おわりに

国立大学法人の収益事業の可能性

斉 藤 徹 史*

Legal Feasibility Study on Japanese National Universities' Auxiliary
Enterprises

Tetsushi Saitoh

平成16年の国立大学の法人化は、わが国の高等教育制度に大きな変革をもたらすものであった。すなわち、明治10年の東京大学設立以来、国家により直接的に設立・運営された国立大学が、国立大学法人法のもとで設立・運営される体制へと移行したのである。

法人化により、学長の選考方法や教員の身分関係など制度的な見直しは多々行われたものの、とりわけ大きな制度変更を伴ったものの一つに、ファンディング・システムがある。かつての国立大学は、国の予算制度のもとでの硬直的な運用は否めなかったが、法人化後には運営費交付金が「渡し切り」で交付され、各大学の裁量の幅が広がることとなった。

とはいえ、ファンディング・システムは柔軟になったものの、国立大学法人の財政事情そのものは一段と厳しさを増している。例えば、運営費交付金を充当して行う業務について1%の業務の効率化を図ることが求められ、これに伴い、運営費交付金は1%相当額が減額されている¹。その結果、平成16年度から20年度までの4年間に約600億円が削減された（丸本 2009, 35）。また、「運営費交付金対象事業費から運営費交付金対象事業収入（自己収入に相当）を控除した額が運営費交付金として国立大学に配分されるという建前にも関わらず、法人化後の運営費交付金の減少を自己収入の増加でカバーできない大学が半数以上に上っている。競争的資金の増加分を加えても、（（調査対象の））4割弱の大学が、運営費交付金の減少をカバーすることができていない」（二重括弧内引用者補足）との調査結果もあり（浦田 2010, 155）、法人化に伴うファンディング・システムは、国立大学法人に必ずしも良好な結果をもたらしたとはいえないようである。そこで、各大学は、財源のいっそうの確保が必要となり、授業料収入・入学金収入・検定料収入・附属病院収入のほかに、自己収入に資する何らかの収益事業で財源不足を補おうと考えるのは至って自然ともいえる。

しかし、国立大学法人は、いうまでもなく教育研究機関であり、その機能や役割に照らせば、収益事業には限界があるはずである。そして、その限界は、国立大学法人法22条1項の「業務の範囲」を検討することで明らかになるものと思われる。

そこで、本稿は、同法22条1項が定める「業務の範囲」の解釈を通じて、国立大学法人の収益事

* 財団法人総合研究開発機構研究員、国立大学財務・経営センター客員研究員

業が許容されるための条件を検討する。また、その解釈の妥当性を検証するために、国立大学法人の施設整備を民間事業者の資金や技術によって行う P F I（Private Finance Initiative）を例にとり、国立大学法人での P F I 事業の運営業務について、その業務内容の適否を考える。

国立大学法人の性格

（１）国立大学法人の法的性格

国立大学法人に可能とされる業務の範囲を検討する前に、国立大学法人法の全体像を踏まえる必要がある。

国立大学とは、国立大学法人法によって設立される国立大学法人が設置、運営するもので（同法 2 条 1 項、22 条 1 項 1 号）、同法別表第一の第二欄に掲げられている大学をいう（4 条 2 項）。一方、学校教育法が定める国立大学とは、国立大学法人を含む国が設置、管理し、国立大学法人を含む国がその経費を負担する大学をいう（学校教育法 2 条 1 項、2 項、5 条）。このことから、国立大学法人法上の国立大学とは、国が法律で掲げた大学を、国立大学法人が設置したものと観念して、国立大学としたものであり（国立大学法人法 2 条 2 項）、学校教育法上も、国立大学法人を国に含めることによって、国立大学は、引き続き法人化後も国が設置し、管理し、経費負担する大学という特徴を維持した（市橋 2006, 168）ということになる。

国立大学法人の「国が設置し、管理し、経費負担する」との特徴は、国立大学法人に行政主体性を認める根拠となる。行政主体とは、「行政上の権利義務の主体」あるいは「行政を行う権能を与えられた法主体」をいうが、これは、①法人格を有する点において、行政主体の構成部分を成すにすぎない「行政機関」と区別され、②何らかの「国家的事務」を行う点において、私企業等一般の私的法主体と区別される（藤田 2005a, 21）。また、国立大学法人法は、国立大学法人に法人格を付与することで、民商法上の権利能力主体として行動する権能を包括的に与えることになるが、その活動範囲は、あくまでも法の定める「業務の範囲」に限定されることになる。

（２）大学の自治との関係

国立大学は、その法人化後も大学の自治が保障されることに変わりはない。大学の自治とは、憲法 23 条の学問の自由の保障のなかに当然のコロラリーとして含まれ、それは、「大学における研究教育の自由を十分に保障するために、大学の内部行政に関しては大学の自主的な決定に任せ、大学内の問題に外部勢力が干渉することを排除しようとするもの」をいう（芦部 2007, 162）。その法的性質について、通説は「制度的保障」であるとする。すなわち、権利・自由の保障と密接に結び合って一定の「制度」を保障し、「立法によってもその核心ないし本質的内容を侵害することができない特別の保護を与え、当該制度それ自体を客観的に保障」するものである（芦部 2007, 84）。言い換えれば、制度的保障としての性格をもつ大学の自治につき、その「具体的内容は法律によって規律されることを妨げるものではないが、単なる法律により当該制度を廃止したり、その本質的内容に及ぶ制約を加えることはできない」のである（樋口ほか 1984, 554）。

大学の自治の内容は、管理運営に関して大学構成者が自主的決定権をもち、もって大学における学問研究の自由を確保するものである。この自主的決定権の対象として、具体的には、教員人事、研究・教育の内容・方法・対象、予算管理がある（伊藤 1985, 289）。

さて、国立大学法人法には、大学の自治への配慮が制度的に設けられている。すなわち、教育研究の特性への配慮（3条）、国立大学法人評価委員会の設置（9条）、学長の任命手続（12条1～7項）、中期目標策定手続（30条）などの各条項がそれである。これに関連して、中期計画は大学が独自に作成することでは足りず、文部科学大臣の認可を求める必要がある（31条1項）ことにつき、大学の自治に反し、違憲ではないかとの主張がある²。しかし、中期計画は、運営費交付金などの予算措置の資料となるもので、国は、財政事情と大学の意向とをすり合わせる必要がある。このような制度設計は、財政民主主義に由来し、学問の自由や大学の自治に反する運用を行えば違憲のおそれが生じるものの、認可制そのものが違憲とまではいえないと解される（中村 2004, 6）。

独立行政法人との関係

国立大学法人は、国立大学法人法35条が独立行政法人通則法の規定を準用することからも明らかに、独立行政法人と密接な関係にある。

独立行政法人とは、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であつて、国が自ら主体となつて直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人」（通則法2条1項）をいう。この制度は、国が自ら行う必要がないであろう、行政の「企画立案機能（業務）」と区別された意味での「実施機能（業務）」に、独立した法人格をもたせ、内閣府設置法および国家行政組織法がカバーする領域の外に出すこと（垂直的減量）を目的とする。しかし、「実施機能（業務）」にあたる業務のなかにも、「業務自体が確実に行われることが絶対に必要であるもの」、「民営化したのでは確実な実施が保障されないもの」があり、これらは、民営化になじまないものとして独立行政法人としたのである（藤田 2005a, 147）。そして、この名称をみれば、立法者は、「国からは『独立』に、しかし、『（国の）行政』を行う『法人』として性格付ける」ことを明らかにしたといえ、行政主体と認めうる（藤田 2005b, 95）。

独立行政法人通則法と国立大学法人法は、通則法と個別法の関係にあるかとの議論がある。両者が一般法と特別法の関係にあることを否定し³、かつ、「国立大学法人は、独立行政法人通則法に定める『独立行政法人』ではなく、専ら国立大学法人法に根拠を有する固有の法人」であり、「このようなシステムがとられたのは、主として、国立大学における『教育研究の特性』に配慮し（参照、同法3条）、国立大学の自主性・自律性・専門性等を尊重する趣旨」と解するのが一般的である（藤田 2005a, 153）。

独立行政法人は、国からの運営費交付金などを受給するだけでなく、自らの努力によって独自の自己収入⁴を得ることができる。ただし、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27

日、中央省庁等改革推進本部決定)は、「独立行政法人の業務等が国民のニーズとは無関係に自己増殖的に膨張することを防止するため」、「独立行政法人が行う業務は、個別法令により定められる本来業務及びそれに附帯する業務に限られるものとする」としたことから(Ⅲ3(2))、自己収入の獲得方法は限定的である。

そして、従来の特種法人等の根拠法では、法人が「目的」を達成するために必要な業務(目的達成業務)であれば、これを認める条項を設けていた。しかし、その曖昧な規定ぶりから業務の具体性に欠け、ともすれば自己増殖的に業務の膨張を招いてきたことから、独立行政法人ではこのような規定は設けず、個々の業務を明確化するように求めている(独立行政法人制度研究会 2002, 76)。

国立大学法人法 22 条 1 項の検討

国立大学法人における収益事業の許容性は、国立大学法人法22条1項の「業務の範囲」の解釈に左右される。22条1項とは、以下の規定である。

(業務の範囲等)

第二十二条 国立大学法人は、次の業務を行う。

- 一 国立大学を設置し、これを運営すること。
- 二 学生に対し、修学、進路選択及び心身の健康等に関する相談その他の援助を行うこと。
- 三 当該国立大学法人以外の者から委託を受け、又はこれと共同して行う研究の実施その他の当該国立大学法人以外の者との連携による教育研究活動を行うこと。
- 四 公開講座の開設その他の学生以外の者に対する学習の機会を提供すること。
- 五 当該国立大学における研究の成果を普及し、及びその活用を促進すること。
- 六 当該国立大学における技術に関する研究の成果の活用を促進する事業であつて政令で定めるものを実施する者に出資すること。
- 七 前各号の業務に附帯する業務を行うこと。

同法をみると、条文の構造は、1項1号から6号で各種業務(本来業務)を掲げ、それぞれに関連する「附帯業務」(7号)を認める形となっている。「附帯業務」とは、「主たる業務」に伴ってなされる業務をいい、「主たる業務」と切り離されてそれ自体が完結した業務として行われるものは、附帯業務に含まれない(国立大学法人法制研究会 2009, 220-16)。この条項については、「外部人材(事務スタッフを除く)」全員を対象としたアンケートで、「遊休施設や土地などの不動産活用による新規事業を始めるには、国立大学法人法22条による『業務の範囲等』の制約があることから、思い切った手が打てない」との意見がだされるなど(本間 2009, 171)、各大学の自由で進取に富んだ取り組みを萎縮させる原因となっているおそれがある。

国立大学法人において、収益事業を行うことはそもそも認められるのだろうか。収益事業を否定した規定はなく、かつ、否定する積極的な根拠も見当たらない状況のもとでは、特段否定する必要はないと考える⁵(国立大学法人法制研究会 2009, 220-16)。

では、22条1項の「業務の範囲」を超える収益事業は可能であるか。「業務の範囲」として法が与

えた能力を超えて法人が行為を行うことはそもそも不可能であり、そのような収益事業は行い得ないと考える。また、各個別独立行政法人法によっては、必要があれば、本来目的に即して行われる本来業務の他に、別に項を立て、本来業務の遂行に支障のない範囲内で行うことができる業務として、法人の目的の範囲を超える業務（目的外業務）を認める場合があるが⁶（独立行政法人制度研究会 2002, 171）、国立大学法人法では当該規定がなく、国立大学法人には目的外業務は認められないと解する。国立大学法人法制研究会（2009, 219-13）も、「たとえ本来業務の遂行に支障がない範囲内であっても、本条に定める国立大学法人の本来目的以外の業務を行うことはできない」として、この目的外業務を否定する。なお、22条1項に規定された業務以外の業務を行った場合は、その違反行為をした国立大学法人の役員は20万円以下の過料に処されることが規定されている（40条4号）。

さて、国立大学法人法制研究会（2009, 220-16）は、収益事業の具体的な例示として、大学の研究成果の普及・活用としての出版事業、特許権による収入、農産物の売却収入、大学の設置運営の一環としての食堂・売店・駐車場等の収入、教育研究活動の一環としてのコンサルティングや教材開発に係る収入等を挙げる。そこで、これらを例に、22条1項に基づく収益事業の構造を考えてみよう。

大学の研究成果の普及・活用としての出版事業、特許権による収入、農産物の売却収入は、22条1項5号の適用が考えられるケースであるが、大学の設置運営の一環としての食堂・売店・駐車場等の収入や、教育研究活動の一環としてのコンサルティングや教材開発に係る収入は、食堂等収入は1号（国立大学の設置運営）の附帯業務（7号）であり、コンサルティング等収入は3号（受託等による教育研究活動）の附帯業務（7号）と解される。ここから、収益事業には、1号から5号の本来業務そのものにあたるケースと、7号の附帯業務にあたるケースの2種類のあることがわかる。そして、前者のケースは、特定の収益業務が本来業務に含まれるかどうかであるから、各号の文理に照らした解釈によって判断することになる。しかし、後者のケースは、本来業務とは別の範疇にある附帯業務の該当性の問題である。特定の収益事業が「主たる業務」である本来業務に「伴ってなされる業務」といえるか、その判断は容易ではない。そこで、「伴ってなされる」といえるかについて、その判断基準を定立する必要がある。

思うに、ある収益事業が附帯業務に当たるかは、国立大学の法人化の趣旨である、「国の権限を明確化し限定することにより各国立大学法人等の自主性、自律性を高める」（国立大学法人法制研究会 2008, 208-13）ことに照らし、本来業務の健全な運営に資するため、本来業務の運営に相当因果関係があり、かつ、本来業務の「従たる業務」として行われているといえるかで決めるべきである。すなわち、①収益事業と本来業務に相当因果関係があり、かつ、②本来業務に附帯するものであるか、によって判断する必要がある⁷。

①の相当因果関係の判断方法について検討すると、「本来業務がなければ、収益事業もなかった」であろう関係（事実的因果関係）があれば、因果関係は原則として存在することになる。しかし、これでは収益事業の範囲があまりに広がり、妥当性を欠く場合が生じる。そこで、一般的に妥当な結果を導くために、「相当性」との基準を用い、因果関係の及ぶ範囲を限定する必要がある。そして、その相当性判断には、国立大学法人法そのものに加え、関係法令の趣旨や規定、判例、関係省庁の

出した告示⁸や通知⁹、関係省庁に設置された審議会などの答申や報告など、多様な資料を判断材料として検討すべきである。

一方、②の本来業務に附帯するものであるか、との判断は、本来業務に対して「従たる業務」といえるかを検討するものである。つまり、双方の「程度」の問題として、「主たる業務」である本来業務と「従たる業務」である収益事業とが、まさしく主従関係にあることが必要である。この場合、収益事業によって得る収入が、国からの運営費交付金に依存しなくても賄えるほどに達していれば、「国立大学法人」である必要性が乏しいと判断される可能性が高くなり¹⁰、民営化や廃止を検討することになる。したがって、国立大学法人の収益事業とは、運営費交付金を通じて税が投入されている国立大学法人として、儲けすぎでも採算割れでもない、「納税者に説明して納得される程度」ということになる。なお、国立大学法人法制研究会（2009, 220-16）は、国立大学法人の収益事業では、「収益をあげることを直接の目的とするものではないことから、国立大学法人が公的法人であることに照らして、（対価は）適当な水準であることが求められる」（括弧内引用者補足）としている。

収益事業と文部科学大臣の関係

さて、国立大学法人が行う具体的な収益事業に問題があるなどとして、文部科学大臣は国立大学法人に関与できるか。このことは、国立大学法人の経営の自主性との関係が問題となる。

かつての国立大学は、専門的な学術の研究・教育を行う使命に鑑み、旧文部省設置法によって、大学の運営に関しては、文部大臣は指導と助言を行うに止まり、法令に別段の定めがある場合を除いては、「行政上及び運営上の監督を行わないものとする」とされた（同法6条1項および2項参照）。これらの規定自体は、平成13年1月6日の省庁再編、そして各省設置法からのいわゆる「権限規定」の削除という方針により削除されたが、この法理そのものが否定されたわけではない（藤田 2005a, 81）。したがって、この法理に反する文部科学大臣の関与は、現在もなお原則として違法となる。

では、文部科学大臣による違法な関与があった場合、国立大学法人は訴訟を提起することができるか。行政主体性のある独立の法人と国との関係は、原則として法律関係と捉えるべきで、国立大学法人に憲法上大学の自治が保障されていることからすれば、その侵害には、法律上の争訟性を認めて、訴えを提起できるとされる（塩野 2006a, 112）¹¹。

国立大学法人でのPFI事業

ここまでで、国立大学法人において収益事業が許容される条件について論じ、その判断基準の提示を試みた。そこで、この基準の具体的適用について、PFI事業の運営業務を例に考える。

PFI（Private Finance Initiative）とは、「従来、政府や自治体等の公共部門が対応してきた公共施設等の整備を、適切な官民役割分担の下に民間の資金や能力・ノウハウを活用することによってより効率的に行おうとする考え方」である（富澤・藤森 2003, 1）。そのスキームは、従来の公共事

業は、政府が設計・建設・管理運営会社などと個別に契約を結び、その対価を税や公債発行などによって支払うものであったが、PFIは、政府が設計・建設・運営・資金調達を民間部門に契約によって委ね、事業のためだけに設立された特別目的会社（SPC：Special Purpose Company）が事業全体を取りしきることになる。そして、民間部門の財源は、SPCが金融機関から融資を受け、その後のサービス提供段階で、施設の利用者からサービス料を徴収するなどして返済し、10年～30年の事業期間中に、サービス料を計画どおりに徴収できれば、民間部門としては採算が取れることになる。また、SPCの資金回収方法には、利用者からサービス料金を徴収する独立採算型や、政府がサービス購入者となって料金を支払うサービス購入型などがある（富澤・藤森 2003, 29）。

国立大学法人でも、すでにPFIの実績が積み重ねられている。その背景には、大学施設の深刻な老朽化や狭隘化の改善への切実な要請とともに、財源不足の解消の要請がある。平成13年に閣議決定された「第2期科学技術基本計画」は、科学技術振興のための基盤の整備として、大学等施設の老朽化・狭隘化の改善を国の最重要課題と位置づけ、施設整備に関し、5年間で緊急に整備すべき施設を盛り込んだ施設整備計画を策定し、実施することを求めた。これを受けて、文部科学省は、「国立大学等施設緊急整備5か年計画」（平成13年度から5か年）を策定し、国立大学等施設の重点的・計画的整備を図ることとした。その後、平成18年に閣議決定された「第3期科学技術基本計画」も、大学の施設・設備の整備促進は「公共的施設の中でも高い優先順位により実施される必要がある」、「国は、老朽施設の再生を最重要課題として位置付け、長期的な視点に立ち計画的な整備に向けて特段の予算措置を講じる」などとし、「第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画」（平成18年度から5か年）は老朽施設の再生を最重要課題として取り上げた。

文部科学省は、良質で低廉な施設整備手法であるPFIに注目し、平成12年度から検討を開始して、平成14年の「熊本大学（本庄）発生医学研究センター施設整備事業」がその先駆けとなった。平成21年度末までに、改修等業務を含む事業を除くと¹²、実施方針は全国の各国立大学で21件が公表されている（表1参照）。そして、これまでの事業内容をみると、その特徴として、次の2点を指摘できる。

まず、事業方式のほとんど全てがBTO（Build-Transfer-Operation）方式を採用している点である。BTO方式とは、民間事業者が施設を設計・建設後に行政に譲渡し、その後、民間事業者は施設を運営して公共サービスを提供するものである。一方、これと対比されるBOT（Build-Operation-Transfer）方式では、民間事業者が施設を設計・建設し、所有したまま公共サービスを提供してから、事業終了後に施設を行政に譲渡することになる。

次に、運営業務がそもそも存在しない事業が多数であり、存在してもその内容が至って単純な点である。これにつき、水田（2006, 41）は、国立大学法人での当初のPFI案件は、ごく一部を除いて、「設計と建設が終わるとすぐに所有権は公共部門（国）に移管され、その後12～13年間は施設の保守点検や警備、清掃など、ごく小規模のサービスが続くBTO方式の案件ばかり」で、このような事業方式に対し、「ハコモノお掃除PFI」との揶揄があると指摘する。そして、「これでは、民間事業者の創意工夫を発揮できるところは乏しく、PFI事業として実施したメリットはほとんど見当たらない。建設投資にともなう一時多額の支出が延べ払いになるというキャッシュフローの期

間平準化だけが目的だったと推測することもできる」と評する。

表1 国立大学法人におけるPFIの実施状況

事業名	方式	VFM	日付	整備・維持管理以外の業務
熊本大学（本庄）発生医学研究センター施設整備事業	BTO	約8%	14.9.27	既存施設の解体撤去業務
京都大学（桂）総合研究棟Ⅴ、（桂）福利・保健管理棟施設整備事業	BTO	21.8%	14.9.30	—
京都大学（南部）総合研究棟の施設整備事業	BTO	約5.3%	14.9.30	—
大阪大学（石橋）学生交流棟整備等事業	BTO	約9.7%	14.10.2	学生交流棟内の食堂・喫茶・売店などの運営等業務
九州大学（元岡）研究教育棟Ⅰ施設整備事業	BTO	約14.2%	14.10.8	—
金沢大学（角間Ⅱ）附属図書館等棟施設整備事業	BTO	約6.3%	14.10.10	図書館等棟内の特別食堂の運営業務
政策研究大学院大学施設整備等事業	BTO	約9.2%	14.10.18	—
東京大学（地震）総合研究棟施設整備事業	BTO	約9.2%	14.10.18	—
東京大学（柏）総合研究棟（環境学研究系）施設整備事業	BTO	約8.4%	14.10.18	—
東京大学（駒場Ⅱ）駒場オープンラボラトリー施設整備事業	BTO	約4.3%	14.10.18	運営補助業務（来訪者受付、ヘルプサービスなど）
岐阜大学総合研究棟施設整備事業	BTO	約15%	14.10.30	—
筑波大学生命科学動物資源センター施設整備等事業	BTO	10.1% 程度	14.11.29	—
神戸大学医学部附属病院立体駐車場施設整備等事業	BOT	約1億円	14.12.2	運営業務（自動車整理、駐車整理料徴収、安全管理）
九州大学（元岡）生活支援施設ウエストⅡ、学生宿舍Ⅰ施設整備等事業	BTO	約2.8%	16.4.30	生活支援施設ウエストⅡでは運営業務（暫定的な食事提供、学生食堂・喫茶・店舗等の運営）、学生宿舍Ⅰでは運営業務（受付支援、コインランドリー設置）、各事業者提案業務
東北大学（三条）学生寄宿舍整備事業	BTO	約6.5%	16.5.17	運営業務（管理、ヘルプデスク、傷病人への対応、寄宿舍費等徴収代行、生活品レンタル、朝食提供、インターネット接続、自販機設置、付帯事業）
東京大学（駒場Ⅰ）駒場コミュニケーション・プラザ施設整備等事業	BTO BOT	約5.5%	16.5.28	①北館（教育研究施設部分）は学校事務、教育研究補助業務、②北館（福利厚生施設部分）は購買、書籍業務、③南館（食堂A B C D部分）の食堂運営業務
九州大学（伊都）実験施設整備事業	BTO	約1.3%	17.11.18	—

事業名	方式	VFM	日付	整備・維持管理以外の業務
東京大学（海洋研）総合研究棟施設整備等事業	BTO	約7.6%	19.4.9	—
東京工業大学すずかけ台J3棟整備等事業	BTO BOT	約2.0%	21.2.27	—
京都大学（桂）総合研究棟Ⅲ（物理系）等施設整備事業	BTO BOT	約7.2%	21.3.24	①レンタルラボ部分の運営、②事業対象施設（カフェテリア部分）で行う附帯事業（必須）の運営（福利厚生等のサービス提供）、③附帯事業施設で行う附帯事業（事業者提案）の運営
東京大学（本郷）総合研究棟（工学部新3号館）施設整備事業	BTO BOT	約8.3%	21.4.6	①レンタルラボ部分の運営、②福利厚生部分で行う附帯事業の運営（物販・軽食等のサービス提供）

※事業名に「改修」「再開発」とあるものを除く。

※内閣府PFI推進室ホームページに平成21年度末までに掲載されているものを対象とする。

※表中の「VFM」の数値は、「特定事業の選定」掲載のものであり、「日付」は実施方針公表日、「整備・維持管理以外の業務」は、「入札説明書」掲載のものである。

※「整備・維持管理以外の業務」の項の下線部分は独立採算によることを示す。

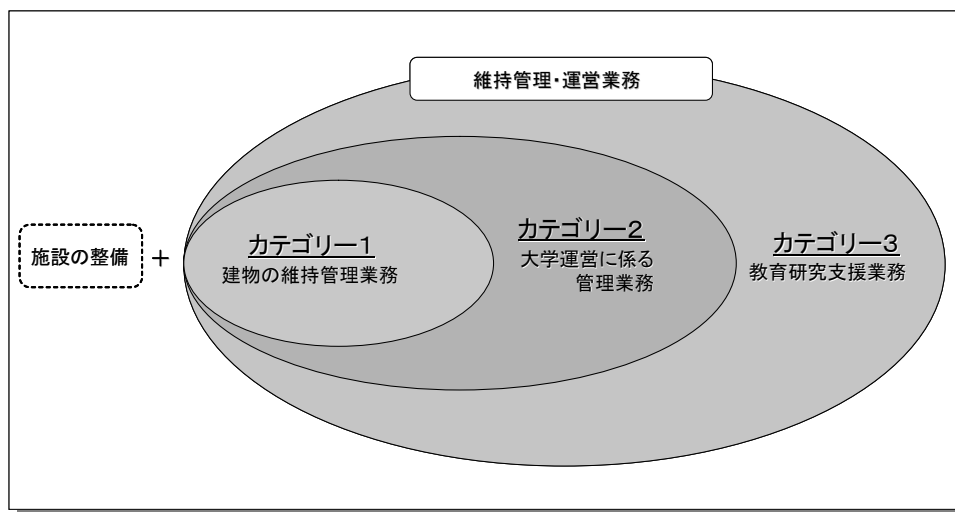
しかし、表1をみると、例えば「京都大学（桂）総合研究棟Ⅲ（物理系）等施設整備事業」など、最近の運営業務は、かつてのものと同線を画する。これは、文部科学省が、PFI事業においても全面的な国費での施設整備には限界が生じ、事業のあり方そのものを見直したためと考えられ、実際、山崎（2008, 17）は、「今後の国立大学法人におけるPFI事業の考え方」の項目で、①「独立採算制の高いPFI事業の推進」として、「学生宿舍（留学生含む）、駐車場、福利厚生施設、産学連携施設等、一定の事業収入が得られ、独立採算性の高い事業については、導入効果が見込まれることから引き続き推進する。その際は、BOT方式の活用についても検討する」、事業スキームは「原則、事業収入（寄宿料、施設使用料）等を財源とする事業」、②「新たな事業スキームによるPFI事業の推進」として、「大学法人の自助努力を主体とする事業の導入を図る」、事業スキームは、「原則、大学法人の資金（寄附金、補助制度の活用、事業収入）等を財源とする事業」などとしている¹³。また、「プロジェクト研究推進型PFI事業の目的と考え方」の項目（ただし、当該資料の作成当時は概算要求中であった）では、「外部資金や競争的研究資金等による施設利用料を基に整備するプロジェクト研究スペース等と、国費を基に整備する教育研究基盤施設を一体的にPFI方式で整備し、良好な教育・研究環境を早期に研究者へ提供する」とする。

国立大学法人法とPFI法の関係

国立大学法人のPFI事業において、運営業務の内容の可否を考えるにあたっては、国立大学法人法の趣旨と、民間部門のノウハウの活用によってサービスの質の向上とコストの削減を図るといいう、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）の趣旨を合わせて判断する必要がある。民間事業者としては、PFI法の趣旨に沿い、自らのノウハウを活用する

ためには、業務内容に制約のないことを求めるのが通常である。しかし、国立大学法人のPFI事業は、運営業務のサービス提供の主体がどうであれ、キャンパス内で、しかも国立大学法人が発注

図1 国立大学法人等における維持管理・運営業務の 카테고리分類



出所：「国立大学法人等施設整備PFI事業について」（文部科学省大臣官房文教施設企画部計画課整備計画室）

者たる地位にあるPFI事業の一環として行われるものであるから、国立大学法人法22条1項の「業務の範囲」の制約を完全に免れることはできないものと解される。そこで、国立大学法人法とPFI法の調整が必要となる。

ところで、この問題に関しては、すでに文部科学省による一定の検討が行われている。文部科学省（2007, 77）によると、同省は、「基本方針」のなかで、「事業の範囲」を、「民間事業者の自主性を尊重し、法律による規制や施設整備・運営上の効率性等から、大学が自ら実施しなければならないものを除き、基本的には民間事業者に委ねることを前提とする」、「国立大学等を想定した場合の、具体的な事業範囲の検討に際しては、①民間事業者の創意工夫ができるだけ発揮できるような事業範囲とすること、②現在行われている国立大学等の業務内容を踏まえ事業の範囲を設定することが肝要である」としている。また、同じく、文部科学省（2007, 78）によれば、同省大臣官房文教施設企画部計画課整備計画室の作成した「国立大学法人等施設整備PFI事業について」は、「大学等PFI事業の対象となりうる維持管理・運営業務」を3つのカテゴリーに分類し、具体的にどのような運営業務が許されるか、その大まかなイメージを示している（図1参照）。これによると、「カテゴリー1：建物の維持管理業務」は、施設の一般的な維持管理業務で、具体的には清掃や保守点検などが含まれ、「カテゴリー2：大学運営に係る管理業務」は、大学の施設ごとに内容が異なる管理業務で、主な業務として、図書館・運動場・食堂・駐車場など関連施設の管理運営や情報システムの導入・管理などがあり、「カテゴリー3：教育研究支援業務」は、教員や学生の実験補助などの業務で、情報処理教育用端末の管理、学生実験や動物飼育等の準備後片づけ等があるとする。そして、各カテゴリー内の具体的業務は、PFI事業の対象となるか、財政面、事業性、技術面、物理面、

制度面、実態面、実現面の視点から検討を行うとしている（文部科学省 2007, 2-1-7）。これに対し、文部科学省（2008）は、「民間収益施設において実施される業務及び用途については、PFI法で具体的に制限しているものでないことから、それらが国立大学法人法第22条第1項各号……に規定する業務に必ずしも該当するものでなくても差し支えないが、国立大学法人等の公共性に鑑み、その土地等の用途又は目的を妨げない限度において、合築又は併設として事業を実施することにより生ずる効果や影響等を総合的に考慮した上で国立大学法人等において必要性・妥当性の判断がなされることとなる」とする。

思うに、両者のバランスを図るなか、国立大学法人法の解釈を重視するあまり、民間事業者のノウハウを活用しようとしないのであれば、あえてPFI事業を導入する必要はない。文部科学省（2007）では、「基本方針」における判断枠組みが基本的に妥当であるにもかかわらず、「国立大学法人等施設整備PFI事業について」では、「基本的には民間事業者に委ねる」としつつ、3つのカテゴリーで表わされる「業務の範囲」をかなり限定的に捉えることとしている。したがって、PFI法の趣旨を十分に活かしているとはいえず、文部科学省（2007）は疑問であり、文部科学省（2008）に沿って運營業務を考えるべきである。とはいえ、この通知は、「国立大学法人法第22条1項各号……に規定する業務に必ずしも該当するものでなくても差し支えないが」としつつ、「総合的に考慮した上で国立大学法人等において必要性・妥当性の判断がなされることとなる」というに止まり、国立大学法人の判断に資する基準が格別示されているわけではない。さらに、同通知の「貸付等が可能な事例」においても、既存の事例と思われる内容が掲げられ、ここから具体的な示唆を得ることは容易ではない。したがって、各国立大学法人が行う判断では、結局のところ、本来業務（22条1項1号～5号）にあたるものを選ばざるをえない可能性がある。

PFI運營業務の可否

PFIでの運營業務は、民間事業者によって行われるものの、それに国立大学法人法の規制が及ぶことはすでに述べた。そこで、運營業務の内容を考えるにあたっては、先の収益事業の判断基準を用いることが一案である。

（1）判断資料の整理

因果関係の相当性の有無を考えるには、関連法に加えて、判例や各種答申なども参考にして多面的に検討する必要がある。そして、PFI事業は公共施設の整備に関するものであることから、発注者である国立大学法人の役割や、その施設の意義や機能などについても併せて検討する必要がある。

まず、国立大学法人は、国や地域、国民などから果たしてどのような役割を期待されているのだろうか。学校教育法83条は、大学の目的に関し、「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させる」と定める。また、例えば、文部科学省（2005）は、「大学は教育と研究を本来的な使命としているが、同時に、大学に期待

される役割も変化しつつあり、現在においては、大学の社会貢献(地域社会・経済社会・国際社会等、広い意味での社会全体の発展への寄与)の重要性が強調されるようになってきている」とし、加えて、「このような新しい時代にふさわしい大学の位置付け・役割を踏まえれば、各大学が教育や研究等のどのような使命・役割に重点を置く場合であっても、教育・研究機能の拡張(extension)としての大学開放の一層の推進等の生涯学習機能や地域社会・経済社会との連携も常に視野に入れていくことが重要である」という。さらに、文部科学省(2009, 3)は、国立大学法人に「創造性豊かな人材養成に寄与するとともに、独創的・先端的な学術研究を推進するなど、我が国の高等教育と学術研究の中核を担ってきた。また、全国的に均衡のとれた配置により、地域の教育、文化、産業の基盤を支え、学生の経済状況に左右されない進学機会を提供するとともに、生涯学習の実現や地域社会の活性化に貢献するなど、重要な役割を果たしてきた」としている。このように、国立大学法人は、教育研究を行ってきただけでなく、全国の地域社会の活性化や地域住民の豊かな生活づくりに貢献する、重要な役割を担ってきたといえることができる。

次に、国立大学法人の施設は、どのような意義や機能を期待されているのだろうか。

文部科学省(2009, 3)は、国立大学法人の施設について、「我が国の未来を担い『知』の創造・継承・発展に貢献できる人材を育む場、イノベーションの創造へと導く独創的・先端的な学術研究を推進する場として、知的創造活動や知的資産を継承し活性化させるための適切な環境を整える必要がある。また、国立大学法人等のキャンパスは、多様な人々が集い、交流を育む場でもあることから、人間性、文化性に配慮したゆとりと潤いのあるキャンパス環境の形成は欠かせないもの」であり、また、「国立大学法人等の施設は、高度化・多様化している教育研究活動の展開を図っていく上で極めて重要な役割を担っているだけでなく、産学官連携や研究交流の促進、国際化の推進、生涯学習社会の実現、社会貢献等を果たしていく上での礎として、これらにふさわしい機能や質的水準を備えた施設の整備充実を図っていくことは、我が国を成長・発展へと導くものである」としている。ここから、国立大学法人の施設は、もはや、教職員や学生が使用するためだけの「内部」用ではなく、地域住民や地方公共団体などの「外部」にも開かれた、国民全体の共有財産としての意義や機能のあることがわかる。

なお、国立大学法人の施設に関する法令の適用であるが、国立大学法人は国とは独立した存在であるから、たとえ公用に供していても国有財産法の適用がない。しかし、行政主体の管理する施設が公用に供されている限りは公物法の一般理論が及ぶので、行政主体たる国立大学法人は公物管理権を行使することになる。とはいっても、管理権を行使する根拠法が特段存在しないため、公用物としての制約を受けつつ、基本的には民事法により規律されることになる(塩野 2006a, 353)。

(2) 検討

では、先の基準に沿って、PFI事業での運営業務の適否について具体的に考える。学内で飲食業と保育業を営む運営業務を例とする。

飲食業について、例えば、学内での食堂経営は、1号の大学設置・運営に伴う教職員や学生に対する福利厚生の一環として、本来業務との間に因果関係がある(大学を設置・運営しても、食事が

できなければ円滑な教育活動は困難である。)。そして、教職員や学生に対するサービスは、文部科学省（2009, 3）のいう「ゆとりと潤いのあるキャンパス環境の形成」に資するもので、社会通念上も不合理とはいえず、相当性が認められる。よって、両者の間には相当因果関係があると解する。

続けて、学内で、いわゆる居酒屋を営むことはどうか。この場合も、食堂と同じく、教職員や学生の福利厚生の一環という点では本来業務と因果関係はある。しかし、相当性があるといえるかについては、慎重な検討が必要である。すなわち、居酒屋を開設すれば、飲酒酩酊の者や高吟放歌する者などが現れ、大学施設の「知的創造活動や知的資産を継承し活性化させるための適切な環境」（文部科学省 2009, 3）に資するものといえるか、疑問である。とすれば、居酒屋経営は、本来業務と因果関係はあるものの相当性を欠き、相当因果関係が認められないとの結論になる。

保育業はどのように考えられるか。この場合、学内の教職員や学生・院生の抱える乳幼児を、キャンパス内で民間事業者が預かることは、1号の大学設置に伴う教職員や学生・院生に対する福利厚生の一環として、その因果関係を認めることができる。このことは、「ゆとりと潤いのあるキャンパス環境の形成」（文部科学省 2009, 3）や、女性の研究活動の環境整備に資するもので、相当性もある。したがって、本来業務と保育業の間に相当因果関係があるものと解される。一方、広く全国をみれば、待機児童の発生は深刻な状況にあり、地域の地方自治体はその解消に努めている。このような地域のニーズに応え、学外の住民に対し、民間事業者と大学が協働して、大学の保育に関する研究成果を保育業に活用することは、本来業務（5号）との間に因果関係があるといつてよい。そして、学外への開放は、国立大学法人が「地域の教育、文化、産業の基盤を支え」ており、その施設が「社会貢献等を果たしていく上での礎」である（文部科学省 2009, 3）ことに鑑みれば、相当性がある。したがって、国立大学法人内外を対象とした保育業には、1項1号や5号との間に相当因果関係があるものとする。そして、学外の地域住民にとって、国立大学法人の特徴である公共性の高さに鑑みれば、当該保育業に対する一定のニーズが見込まれ、採算性も確保できると思われる。

しかし、先の図1に照らすと、学内の教職員や学生・院生の支援を目的とするならば、保育業は「カテゴリー2：大学運営に係る管理業務」に含まれることとなるが、学外との地域連携としての意義を踏まえると、これに相応しいカテゴリーはない。そこで、新たに「カテゴリー4」として、例えば、「大学が地域や住民から期待される業務」を加える必要がある。

また、本来業務に附帯するものであるかについては、食堂営業と保育業の運営では、あくまでも本来業務に対して「従たる業務」に止めるよう、利用価格や収益性、事業規模などを適正な水準に抑える必要がある。

以上の検討を経ることで、これらは22条1項7号の附帯業務にあたり、PFI事業の運営業務として可能なものと判断されることになる。

なお、同じく教育施設である公立の初等・中等教育施設においても、PFI事業は実施されている。この分野では、施設の複合化などが行われているほか、運営業務についても、多目的スペース、特別教室等を活用した社会教育事業（カルチャースクール、図書館等）や文化事業（美術展、コンサート等）、体育館、プール等を活用した社会体育事業（スポーツクラブ、水泳教室等）などが想定されるとしている（村瀬 2005, 27）。

おわりに

国立大学法人に収益事業を認めることの裏返しとして、各大学は事業性リスクを負うとともに、結果責任もまた問われることになる。したがって、国立大学法人のもつ高い公共性に照らすと、甘い需要予測や利用者数予測などは、厳に慎む必要がある。

そして、国立大学法人が収益事業に対して慎重な態度を示すことを否定するものではないが、現状は、国立大学法人が国立大学法人法の文理に忠実であろうとするあまり、事業活動に萎縮しているかのような印象を受ける。

各国立大学法人は、高い教育研究成果を生み出すことに加え、地域とともに歩み、地域の期待に応えるために、国立大学法人がもつ多様な機能や役割を改めて認識し、自主性・自律性が発揮された活動を行う必要がある。

注.

- 1 効率化係数の理解について、通念に疑問を呈するものに、(永山, 2009, 47)。なお、同稿によると、より詳細には、日常的教育研究活動を支える「教育研究経費」などに関し、設置基準上必要とされる専任教員の給与費相当額を除き、前年度の1% (効率化係数) に相当する額を減額することになる。
- 2 例えば、立山 (1999, 72) は、「主務大臣による業務計画の設定と指示。これが教育研究に関する自主決定権に反することはいうまでもない」という。
- 3 塩野 (2006a, 92) 参照。
- 4 自己収入とは、「独立行政法人が実施する業務の対価のことを指しており、受託収入、手数料収入、入場料収入等を総称する概念」をいう (岡本, 2008, 447)。
- 5 かつて、文部科学省 (2001, 13) は、「業務の範囲については、公私立大学との使命や機能の分担にも十分留意しつつ、国立大学としての目的を達成するために必要な業務は、各大学の自主的な判断により、できる限り広範に展開できるよう配慮する」とし、続けて業務の具体例を挙げたうえで、「教育研究に密接に関わるものの、種々の制約から現行では大学自ら実施しがたい業務についても、法人化に伴い大学の業務として実施できるようにする」とした。そして、収益事業については、「国立大学法人 (仮称) が、①独立採算制を前提とせず、国の予算による所要の財源措置が行われること、②その事務・事業も公共上の見地から実施されるものであること、などを考慮し、本来の教育研究等の業務に密接に関わる事業に限定して行う」としていた。
- 6 各個別独立行政法人における目的外業務としては、例えば、研究機関がその研究施設を自らの研究目的のためだけでなく、他者の求めに応じて利用に供することなどが想定される (独立行政法人制度研究会, 2002, 170)。
- 7 国立大学法人の附帯業務の該当性判断は、従来、事例の蓄積のなかで検討していたが、基準の定立に際しては、「地方公営企業法及び同法施行に関する命令の実施についての依命通達」(昭和27年9月29日、自乙発第245号) が参考となる。同通達は、「附帯する事業とは、地方公営企業の経営に相当因果関係をもちつつ地方公営企業に附帯して経営される事業をいうものであること」とし、これを基に、山野ほか (2005, 165) は、附帯事業の該当性判断は、「①地方公営企業の経営に相当因果関係があり、②かつ、地方公営企業に附帯して経営される事業であるかどうか」をメルクマールとして掲げる。

また、「地方公営企業の附帯事業について」(平成元年6月26日、自治企一第71号) は、相当因

- 果関係が認められる場合として、附帯事業が、①本来の事業と事業の性格上密接な関係にある場合、②本来の事業に係る、土地、施設等の資産や知識、技能を有効活用する関係にある場合、③本来の事業の実施により生じる開発利益に着目し、これを本来の事業の健全な運営に資するため吸収する関係にある場合を挙げる。そして、附帯事業につき、「本来の事業の健全な運営に資するために行われるものであるから、本来の事業に支障を生ずるものであってはならないことはもとより、十分な採算性を有することが必要であること」などを求めている。
- 8 例えば、「文部科学大臣の所轄に属する学校法人の行うことのできる収益事業の種類を定める件」(平成20年8月20日、文部科学省告示第141号)は、私立学校法に基づく学校法人が可能な収益事業の種類について定める。そこでは、「経営が投機的に行われるもの」、「規模が当該学校法人の設置する学校の状態に照らして不適当なもの」など6項目を掲げ、これらに該当しないことを求めている。
- 9 例えば、法人化前の国有財産法適用下のものであるが、「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱いの基準について」(昭和33年1月7日、蔵管第1号)は、施設の使用収益の許可基準として、「国の事務、事業の遂行に支障が生じるおそれがあること」、「行政財産の公共性、公益性に反する以下の事項」として「公序良俗に反し、社会通念上不適当であること」などの項目に該当しないことを挙げる。
- 10 藤田(2005b, 300)は、2001年に刊行された講演録のなかで、「例えば経営赤字をおそれるあまりに、ともかくも多数の学生を入学させることを第一義とする。学生の人気を取るために、徹底的にレジャーランド化した大学経営が行われるようになる。仮にこれが事業としては如何に大当りをしたといたしましても、そういうものを民営化せず、依然として独立行政法人として国の財政支出を続けるという意味が果してあるか。これは甚だ疑わしいという評価がなされることになるであろう、ということであります」と述べている。
- 11 市橋(2006, 168)も同様に、法律上の争訟性を充たすとする。
- 12 本稿は、PFI事業の新規の施設整備を念頭に、運営業務に民間部門の自由なアイデアをどこまで活かせるかを検討する意図があるため、あえて改修等を含む事業は除いた。
- 13 文部科学省(2010)も、新たにPFI事業を検討する際には、「大学法人の自助努力を主体とする新たな事業スキームによる事業」や「一定の事業収入が得られる独立採算性の高い事業」を基本とするとしており、山崎(2008)の方針に大きな変更はみられない。

引用・参考文献

- 芦部信喜 2007, 『憲法(第4版)』岩波書店。
- 市橋克哉 2006, 「国立大学の法人化」『公法研究』68号。
- 伊藤正己 1995, 『憲法(第3版)』弘文堂。
- 浦田広朗 2010, 「国立大学法人の財源移行」国立大学財務・経営センター研究部編『国立大学法人の経営・財務の実態に関する研究報告書』。
- 岡本義朗 2008, 『独立行政法人の制度設計と理論』中央大学出版部。
- 木内徳治 2008, 「国立大学法人制度の特徴」『季刊行政管理研究』121号。
- 君塚正臣 2009, 「国立大学法人と『大学の自治』」『横浜国際経済法学』17巻3号。
- 国立大学法人法制研究会 2008～2010, 「国立大学法人法コンメンタール」『文部科学教育通信』201号～(連載中)。
- 桜井徹 2004, 「ニュー・パブリック・マネジメントと民営化」『商学集志』日本大学商学部創設100周年記念号。
- 塩野宏 2006a, 『行政法Ⅲ(第3版)』有斐閣。

- 塩野宏 2006b, 「国立大学法人について」『日本学士院紀要』60巻2号。
- 塩野宏 2007, 「国立大学法人について」『日本学士院紀要』61巻3号。
- 立山紘毅 1999, 「国立大学の独立行政法人化」『法学セミナー』540号。
- 独立行政法人制度研究会 2002, 『独立行政法人制度の解説（改訂版）』第一法規。
- 富澤幸弘・藤森克彦 2003, 『知っておきたいPFI法（改訂版）』財務省印刷局。
- 中川義朗 2005, 「国立大学法人に関する若干の考察」日本財政法学会編『財政法講座2・財政の適正管理と政策実現』勁草書房。
- 中村睦男 2003, 「学問の自由と大学の自治の新たな課題」憲法理論研究会編『憲法と自治』敬文堂。
- 中村睦男 2004, 「国立大学法人化と大学教育の新たな展開」『大学教育学会誌』26巻2号。
- 中村睦男 2008, 「国立大学の法人化と大学の自治」北海学園大学法学研究43巻3・4号。
- 永山賀久 2009, 「法人化とファンディング」『IDE』2009年6月号。
- 野田崇 2004, 「自治体と収益事業」芝池義一ほか『行政法の争点（第3版）』。
- 樋口陽一ほか 1984, 『注釈日本国憲法（上巻）』青林書院。
- 藤田宙靖 2002, 『行政法学の思考形式（増補版）』木鐸社。
- 藤田宙靖 2005a, 『行政組織法』有斐閣。
- 藤田宙靖 2005b, 『行政法の基礎理論（下巻）』有斐閣。
- 本間政雄 2009, 「国立大学法人化」『名古屋高等教育研究』9号。
- 水田健輔 2006, 「国立大学におけるPFIの活用とその課題」『大学財務経営研究』3号。
- 宮脇淳・梶川幹夫 2001, 『「独立行政法人」とは何か』PHP研究所。
- 村瀬剛太 2005, 「公立学校施設整備PFI事業について」『公共建築』47巻2号。
- 文部科学省 2001, 「新しい『国立大学法人』像について（中間報告）」。
- 文部科学省・国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 2002a, 「新しい『国立大学法人』像について」。
- 文部科学省・今後の国立大学等の施設管理に関する調査研究協力者会議 2002b, 「『知の拠点』を目指した大学の施設マネジメント」。
- 文部科学省・今後の国立大学等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議 2002c, 「国立大学等施設に関する点検・評価について」。
- 文部科学省・中央教育審議会 2005, 「我が国の高等教育の将来像（答申）」。
- 文部科学省 2007, 「国立大学法人等施設のPFI手法による事業実施効果の評価及び法人制度を踏まえた今後の推進方策の調査研究報告書」（みずほ総合研究所への委託調査）。
- 文部科学省 2008, 「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の土地等の貸付等について」（大臣官房文教施設企画部計画課ほか発、平成20年9月24日、事務連絡）。
- 文部科学省・今後の国立大学法人等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議 2009, 「知の拠点ー我が国の未来を拓く国立大学法人等施設の整備充実について（中間まとめ）」。
- 文部科学省 2010, 「国立大学法人等PFI事業の考え方（平成22年度概算要求に向けて）」文部科学省ホームページ掲載。
- 丸本卓哉 2009, 「地方国立大学の立場から」『IDE』2009年6月号。
- 山崎雅男 2008, 「文部科学省におけるPFI事業の現状と今後の進め方について」文部科学省ホームページ掲載。
- 山野岳義ほか 2005, 『地方自治行政の実務と理論』ぎょうせい。
- 山本清 2004, 「国立大学の財務と法人化の課題」『大学研究』30号。
- 山本隆司 1999, 「独立行政法人」『ジュリスト』1161号。
- 山本隆司 2001, 「行政組織における法人」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革（上巻）』

有斐閣。

山本隆司 2008, 「民営化または法人化の功罪（上・下）」ジュリスト1356・1358号。

吉田善明 2009, 「大学法人（国立大学、私立大学）の展開と大学の自治」『法律論叢』81巻2・3合併号。

—2002, 「特集・国立大学等施設整備の新たな展開」『文部科学時報』1516号。

—2003, 「特集・国立大学におけるキャンパス整備」『大学と学生』461号。

脱稿後、文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」（2010年7月15日）に接した。

米国高等教育財政における寄付と税制度

——1960年代～70年代の連邦税法をめぐる大学団体の動きに着目して——

福 井 文 威

目 次

1. はじめに
2. 高等教育における寄付と税制度
3. 1960年代～70年代の寄付と税制度をめぐる大学団体の動き
4. 1980年代の税制改革
5. 結語

米国高等教育財政における寄付と税制度

—1960年代～70年代の連邦税法をめぐる大学団体の動きに着目して—

福井 文 威*

Voluntary Support and Tax Policies in U.S Higher Education Finance
—Focus on the Actions of University Associations Revolving
around Federal Tax Policies in the 1960s–70s—

Fumitake Fukui

1. はじめに

我が国の高等教育政策は、90年代以降、大学設置基準の大綱化、私立大学の設置認可制度の緩和、認証評価制度の創設、国立大学の法人化をはじめとして数多くの改革が実行に移されてきた。その基本的な方向性は、政府の高等教育に対する規制や役割を軽減させるという意味で、高等教育の「市場化」を進展させるというところにあり、この流れは様々な問題を抱えながらも不可避的なもので、市場化の方向を維持しつつ現行制度を改善していくしかないとも指摘されるところである（大場、2009）。こうした動きの中で、市場化した高等教育が有効に機能していくためには、「パブリックな目的に対する私人の無償の寄与という思想（金子，1999，p.96）」が重要な要素となることも指摘されており、2008年の政府政策文書である中央教育審議会答申『学士課程教育の構築に向けて』においても「我が国の大学は、多くの場合、授業料に依存し、外部からの寄附の比重が少ない（中央教育審議会，2008，p.56）。」とされ、高等教育財政において寄付を拡大させていくことが政策課題として提示されている。

このように一連の大学改革を経て、現在高等教育における寄付の役割が注目される中、高等教育に対する寄付が如何なる役割を果たし、如何なる形で拡大していくことが可能かといった点に関する十分な検討が大学財務経営研究において期待されるところといえる。そうした状況において、近年では寄付の役割が他の先進諸国と比較して突出して大きい米国高等教育の事例がしばしば報告され、特に、米国の大学の寄付募集のケースが頻繁にとりあげられている。しかしながら、新日本監査法人（2008，p.38）が「連邦政府等による寄付の誘導政策の存在は明らかではない」とするよう
に、米国高等教育機関に対する寄付を支える制度的背景及びその社会的コンテキストに関しては、

* 東京大学大学院博士課程

未だ十分に解明されているとは言い難く、我が国において研究蓄積が少ない状況にあるし、連邦税法の慈善寄付控除（Charitable Contribution Deduction、以下、寄付控除）に関する研究の多くは高等教育財政との関係の中で論じられたものとはなっていない。

そこで本稿では、1960年代から70年代の連邦税法における寄付控除をめぐる議論に着目し、米国州立大学・国有地付与大学協会、アメリカ州立大学協議会、アメリカ大学協議会、教育財政カウンシルをはじめとする大学団体の報告書並びに高等教育関係者の講演録等の文献資料に基づき、連邦税法における寄付控除の変遷とその背景にあった議論を跡付けることによって、米国高等教育において寄付が如何なるものとして位置づけられ、税制度と如何なる関係性を持つものとされてきたか示すことを目的とするものである。

ここで、米国の1960年代から70年代の時期に着目する理由は、第1に、当時米国において寄付控除をめぐる論争が生じ、その論争過程で高等教育関係者から寄付控除に対する意見が多く表明されており、その中には米国高等教育における寄付の位置づけ、また、その前提となる税制度との関係性を見出すことができるからである。この寄付控除をめぐる論争については、増井（2003）が1970年代初頭の米国における学説上の論争に焦点をあて、その内容を整理しているが、本稿の特徴は寄付控除をめぐる論争における大学団体の動きに着目し、高等教育財政との関係から寄付控除の位置づけを検討することにある。

また、1960年代から70年代の米国高等教育は、1960年代にその規模を拡大させた後、政府高等教育予算の停滞、将来の18歳人口の伸び悩みという問題が危惧されはじめ、高等教育を取り巻く環境が著しく変化した時期でもある。この時期の米国高等教育が抱えていた問題は、近年の日本の状況と類似する点も少なくなく、その一般的動向については、江原（1994）、喜多村（1994）等において取り上げられてきた。しかし、それらは取り立てて寄付問題に言及したものとはなっていない。よって、米国高等教育の構造的変化の時期に改めて着目し、そこで展開された寄付と税制度に関する議論を取り上げることは、90年代以降の大学改革を経て、寄付に対する関心が高まりつつある我が国の高等教育の今後の展開にも多くの示唆を与え得るものであるといえよう。これがこの時期に着目すべきと考える第2の理由である。

以上の理由から、本稿では、米国の1960年代から70年代の時期に着目し、当時の寄付控除の論争における高等教育関係者の動きを把握するため、大学団体が発行した報告書並びに高等教育関係者の講演録等をその分析対象の中心におくこととした。

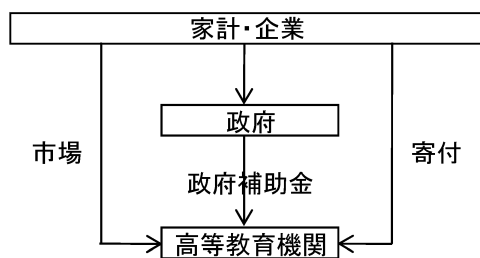
まずはじめに、高等教育財政における寄付と税制度について概念的に整理した上で、本稿の議論を進める上で前提となる米国連邦税法における寄付控除の構造について概説することとしたい（第2節）。それを踏まえ、大学団体の報告書をはじめとする文献資料を基に、1960年代から70年代の米国において見られた寄付と税制度をめぐる大学団体の動きについて示した後（第3節）、1980年代に行われた税制改革の内容について示す（第4節）。最後に、本稿で示した高等教育における寄付と税制度の変遷を整理し、米国高等教育における寄付の位置づけとその制度的背景について考察を加え、今後の課題について言及する（第5節）。

2. 高等教育における寄付と税制度

米国において高等教育機関の収入項目は、「学生納付金・授業料 (Student tuition and fees)」、「連邦政府補助金 (Federal government)」、「州政府補助金 (State government)」、「地方政府補助金 (Local government)」、「基金運用益 (Endowment earnings)」、「寄付・贈与 (Private gifts and grants)」、「教育サービス関連収入 (Sales and Services of educational activities)」、「関連事業収入 (Auxiliary enterprises)」、「病院収入 (Hospitals)」、「その他 (Other current income)」に区分される¹。

経済主体である家計・企業から高等教育機関に対して流れる資金及び資産を概念的に整理すると、上記の収入項目は、次の3つのルートに整理することができる(図1)。1つめは、貨幣と財・サービスを交換する場である財市場、或いは貨幣と貨幣以外の資産を交換する場である資本市場を介して、家計・企業から高等教育機関へと流れるルートである。これは即ち、高等教育機関が提供するサービスや取引する資産に対して支払われるものであり、「学生納付金・授業料」、「教育サービス関連収入」、「関連事業収入」、「病院収入」、「基金運用益」が相当する。2つめは、家計・企業から政府が税金を徴収し、大学に補助金として配分するルートである。これには米国の場合、「連邦政府補助金」、「州政府補助金」、「地方政府補助金」が相当する。3つめは、家計・企業が大学に贈与という形で資金や資産を提供するルートであり、これには「寄付・贈与」が相当する。よって、「寄付・贈与」は、政府を介さない、またサービスや資産と貨幣の交換を前提としないという点に置いて、他の収入項目と違う性質をもつものといえる。

図1. 高等教育機関に対する資金及び資産の流れ



出所：筆者作成

この3つめのルートである寄付は、連邦税法において寄付控除が1917年に制度化されて以来、税制度が介在することで、寄付者の税負担を軽減する措置が取られている。以下に、個人が高等教育機関に対して寄付した場合に適用される連邦税法の寄付控除の構造を2008年に内国歳入庁 (Internal Revenue Service) より発行された税務申告に関する資料 “Publication 526 Charitable Contributions” 及び “Publication 557 Tax-Exempt Status for Your Organization” より示すこととする。

米国において、ある団体への資金提供が「慈善寄付 (Charitable Contributions)」にあたるかどうかは、内国歳入法 170 (c) によって定義されており、寄付控除が認められるかどうかは、寄付先の団体が適格団体 (Qualified Organizations) として認定されているか否かによって異なる (IRS, 2008a,

pp.2-3)。高等教育機関については、寄付控除が適用される団体の中でも税法上最も優遇された「パブリック・チャリティ (Public Charities)」に原則分類されている (IRS, 2008b, p.28)。よって、高等教育機関にする寄付は、原則パブリック・チャリティに寄付した場合の寄付控除が適用されるといえる。

表1が現金 (Cash)、通常所得資産 (Ordinary Income Property)、評価性資産 (Capital Gain Property) で、それぞれ寄付した場合に所得税額計算過程において適用される寄付控除の内容を「控除対象となる額」、「控除限度額」、「繰り越し可能年数」の観点から整理したものである²。

表1. 「パブリック・チャリティ」への個人寄付に対する寄付控除

	現金 (Cash)	現物 (Property)	
		通常所得資産 (Ordinary Income Property)	評価性資産 (Capital Gain Property)
控除対象となる額	寄付金額	取得価格と公正市場価格の いずれか低い額	公正市場価格
控除限度額	調整総所得の50%	調整総所得の50%	調整総所得の30%
繰り越し可能年数	5年間	5年間	5年間

出所：IRS (2008a) を基に作成

これより特徴的な点を列挙すると、第1に、現金、現物のいずれの寄付形態においても所得税額計算過程において調整総所得 (Adjusted Gross Income) から控除する方法をとっており、算定された税額から一定の寄付金額を控除する税額控除ではなく、原則、所得控除の方式をとっているという点である。

第2に、評価性資産の控除限度額が調整総所得の30%とされ、現金、通常所得資産の控除限度額 (調整総所得の50%) よりも厳しく設定されているが、当該年度に控除限度額を超えた額を寄付した場合は、原則5年間の繰り越しが可能であるという点である。

第3に、評価性資産を寄付した場合、取得価格ではなく、公正市場価格で調整総所得から控除することが可能であるという点である。これは、例えば1年以上保有し、取得価格100ドル、公正市場価格500ドルの評価性資産を寄付した場合、寄付控除は100ドルではなく、500ドルを調整総所得から控除することが可能となることを意味する。これにより、寄付者は、仮に資産を売却した場合に発生するキャピタルゲインにかかる課税を回避することが可能であり (White, 2001, p.357)、極めて優遇された制度となっている。このように評価性資産の寄付をした場合、公正市場価格での寄付控除を認める制度は1923年よりみられる (Association of American Universities, 1973, p.28)。

3. 1960年代～70年代の寄付と税制度をめぐる大学団体の動き

米国において大学に対する寄付は、ルドルフ (2002) が指摘するように、歴史的に見ればイギリスのキリスト教的な慈善行為の伝統がアメリカの植民地時代のカレッジに引き継がれ、産業革命によって産み出された莫大な富と相俟って、大学の創設や経営に寄与することになったとされる。よ

って、上述のように大学に対する寄付が税制度と関係をもちはじめるのは、20世紀初頭であり、寄付控除は、その後、幾度もの税制改正を経て今日に至っている。本節では、米国高等教育の変革期にもあたり、寄付控除をめぐる議論が展開された1960年代から70年代に刊行された大学団体の報告書や高等教育関係者の講演録の要旨を紹介することを通じて、当時の米国高等教育における寄付と税制度の論点について示すこととする。

3. 1 寄付に対する期待の高まり

米国高等教育において1960年代後半から70年代前半は、政府高等教育予算の停滞、将来の18歳人口の伸び悩みが危惧されはじめ、「高等教育の規模が拡大しながら、それと同時に、高等教育のあり方をめぐって、深刻な対立や葛藤がみられた時期（江原，1994，p.42）」と特徴づけられる。はじめに、この時期において、寄付が如何なる財源として高等教育関係者の間で捉えられていたか、当時の大学団体の報告書内容より確認することとしたい。

第1は、米国州立大学・国有地付与大学協会(National Association of State Universities and Land Grant Colleges、以下NASULGC)が設けた寄付委員会(Voluntary Support Committee)が1966年と1969年にそれぞれ発行した『卓越性への道のり—州立大学における寄付の役割—』(Margin for Excellence. The Role of Voluntary Support in Public Higher Education.)と『卓越性と機会への道のり：民間投資が州立カレッジ及び州立大学に与える影響』(Margin for Excellence and Opportunity : The Impact of Private Investment on Public Colleges and Universities.)という2つの報告書である。この2つの報告書は、NASULGCがアメリカ州立大学協議会(American Association of State Colleges and Universities、以下AASCU)との協力の下、作成し、配布したものである。当時、NASULGCとAASCUは、合わせて350の州立大学を包含していたとされ、学生数からみるとそれは全米の約半分の学生にあたる。よって、この2つの報告書は、全米の多くの高等教育関係者に配布されたものと想定される。

この2つの報告書に共通して見られるのは、州立大学の規模が拡大し、州立大学が果たすべき社会的役割が大きくなるに伴い、高等教育の質的転換を図っていく必要があり、それを実現していく上で寄付が不可欠となることを指摘したものであるという点である。それは、1966年の報告書に示された次の文書に顕著に表れているといえるであろう。

「税金からの収入は、多くの教室、図書館、実験室を建設し、維持することに用いられている。また、教職員の平均的な給与を賄っている。しかし、充実させていくことが要される健全な教育プログラムは、まだ多く存在する。それは、良い大学(good universities)と卓越した大学(great universities)の間にある違いを意味するもので、新しくチャレンジングな授業のコース、文化的プログラム、美術館や図書館の所蔵品、継続的な研究、特別な備品、学生援助、競争的な教員の給与、特別な建造物がそれにあたる。これらは、卓越した大学とそうでない大学の間にある差を示すものであり、主として私的な支援(private support)によって左右されるものである(National Association of State Universities and Land Grant Colleges, 1966, p.2)。」

このように寄付を高等教育の質的改善をもたらすものとして位置づけているが、ここで寄付という資金ルートに着目する理由に関連して報告書では、第1に米国の大学全体に対する寄付のうち、州立大学に対する寄付の占める割合は15.7%に過ぎず、残りの寄付が私立大学に集中していること、第2に1960年代の州立大学の寄付の上昇率は全米の大学に対する寄付の上昇率よりも低いこと、第3に多くの州立大学は寄付募集プログラムを開始しはじめた段階にすぎないこと、第4に全米の多くの大企業と中小企業はカレッジや大学を支援する取り組みをおこなっていないこと、第5に連邦税法において定められた寄付控除の限度額と比較して州立大学に対して行われた寄付による控除額は著しく低い状態にあることを挙げ、「寄付はまだまだ伸びる余地がある（National Association of State Universities and Land Grant Colleges, 1966, p.11）」としている。即ち、1960年代の規模の拡大に伴い、教育、研究、社会サービスに対する役割が増した州立大学は、質的向上の必要性を認識し、政府、市場を介する資金では賄いきれない費用を拡大の余地が残っている寄付に求めたものといえる。

第2は、アメリカ高等教育協会（American Association for Higher Education）主催で1970年3月に開催された第25回全米大学会議（National Conference on Higher Education）におけるアールラムカレッジ（Earlham College）のBolling学長の講演録である。その講演題目は、『私学高等教育セクターの財政危機に対する可能な解決策』（Possible Solutions for Financial Crises of the Private Sector of Higher Education）であり、ここから当時のリベラルアーツカレッジの学長が私立大学の財政危機に対し、どのような解決策を想定していたか伺うことができる。

講演の中で、Bolling学長は、私立大学はインフレ経済、連邦政府予算における高等教育予算の優先度の低下、急激に拡大した州立コミュニティ・カレッジとの競争という厳しい環境変化の中にあるという認識の下、それらに対処していくために①教育プログラムの改善（Educational program improvement）、②経営の改善（Managerial improvement）、③政府政策の改善（Public policy improvement）の必要性を説いている。この中の②と③に関して語られた事柄の多くが寄付に関する取り組みであったことは注目に値する。

②の経営の改善において提言された内容の殆どは、基金と寄付の取り扱いに関するものである。ここでは、多くの大学の基金の運用利回りが低く、うまく活用ができていないことを指摘すると同時に、寄付に関しては「質の高い寄付募集スタッフを構成し、維持し、刺激していくことは避けることができない（Bolling, 1970, p.4）」と語り、優秀な寄付募集スタッフを多く採用し、その仕事を学長や理事会が定期的に評価していくこと、寄付募集のために積極的にボランティアを採用していく必要があること、寄付募集の主旨を理解し、その責任を引き受ける核となるグループを拡大させ、教員、学生等に対しても大学の厳しい財政状況について理解を求めていく必要性を指摘している。

また、政府政策に関しては、寄付に関する政府の関与として、インディアナ州やミシガン州で高等教育機関に対する寄付を税額控除の対象とする制度が法制化されたことを取り上げ、連邦政府レベルにおいても高等教育機関に対する寄付の税額控除を導入すべきであることを提言している。

第3は、1971年7月にノースカロライナ大学と州教育委員会が主催で行ったコンファレンスにおいて、サンタフェカレッジ Development Office のディレクターであった Harvey 氏がノースカロライ

ナコミュニティ・カレッジの学長に対して『外部資金：連邦と民間』(External Funding: Federal and Private) という演題で行ったスピーチの記録である。このスピーチでは、州政府からの資金が抑制的になる状況下において、コミュニティ・カレッジや職業訓練機関(Vocational-Technical Institutions)が連邦政府からの資金と民間からの寄付を十分獲得できていないということを指摘している。

「連邦政府と民間セクターには、コミュニティ・カレッジや職業訓練機関が利用することのできる財源が多く残っている。問題は、どのようにコミュニティ・カレッジや職業訓練機関がこの資源とかかわりをもつかということよりも、いつそれらの資源に注目するかという点である。高等教育に対する進学需要が高まる一方で、州政府の抑制的な資金配分の雰囲気は漂っている。こうした状況の今こそ、これらの機関は、そのような潜在的な財政資源に最大の関心を払っていくべきである(Harvey, 1971, p.21)。」

これは即ち、これまで外部資金に対してコミュニティ・カレッジが十分に注目すらしてこなかったことを説いたものであり、スピーチでは財団からの寄付を獲得していくためのメソッドをコミュニティ・カレッジの学長に提示している。

これらの資料より示唆されることは、第1に、1960年代後半より州立大学、私立大学、コミュニティ・カレッジにおいて、寄付収入の重要性が強調されていたことである。第2に、それは、1960年代の高等教育の規模拡大を背景とする高等教育の質的向上の必要性、高等教育機関数の増加による競争の激化、政府高等教育予算の伸び率の停滞といった当時の高等教育の構造的変化との関係の中でその重要性が語られているという点である。即ち、当時、高等教育関係者は、高等教育の規模拡大による社会からの「高等教育の質的改善」と「将来予測される高等教育財政の危機への対応」という2つの相反する課題を解決する方策として、他の政府補助金、授業料と比較して拡大の余地があった寄付に着目し、そこに解決策を見出そうとしていたことが指摘できる。

3. 2 Tax Reform Act of 1969 と寄付控除に対する批判

一方、当時の税制度に目を転じると、高等教育関係者の期待とは反する方向での税制改正の動きが確認される。

その1つがニクソン政権において行われたTax Reform Act of 1969の内容である。Tax Reform Act of 1969では、これまで税法上、1つの枠組みの中にあった非営利団体を「民間財団(Private Foundations)」と「パブリック・チャリティ(Public Charities)」のふたつに分類した。そして、「民間財団」、「パブリック・チャリティ」に対する個人の寄付金の控除限度額を30%から50%へと引き上げ、大口の寄付に対してプラスのインセンティブをもたらす制度改正を行った。しかしその一方で、Tax Reform Act of 1969では、評価性資産の寄付控除の在り方について、「民間財団」と「パブリック・チャリティ」の間で差をつけ、「民間財団」に対する評価性資産の寄付の税法上の取り扱いに制限をかけた。即ち、評価性資産を寄付した場合、調整総所得から公正市場価格で控除することが可能であったものを発生したキャピタルゲインの半分としたのである(Steinbach, 1975, p.3)。こ

れは、「民間財団」に対する評価性資産の寄付の実質的コストを押し上げ、寄付行動にマイナスの影響を与える制度改正であったといえる。

この税制改正において高等教育機関は、「民間財団」ではなく、「パブリック・チャリティ」に分類されたため、Tax Reform Act of 1969 における評価性資産に関する寄付控除額の制限には該当しなかった。しかしながら、Tax Reform Act of 1969 の審議過程においては、高等教育機関に対する寄付の控除幅も「民間財団」と同様に制限する方向性の制度改正案が議題としてあがっていたとされる (Association of American Universities, 1973, pp. 30-31)。よって、1960 年代後半から 70 年代にかけて評価性資産の寄付控除を見直す機運があったことが確認される。

教育財政支援カウンスル (Council for Financial Aid to Education、以下 CF AE) が 1973 年に発行した『ボランタリズム、税制改革、そして高等教育』(Voluntarism, Tax Reform, and Higher Education) という報告書は、当時の寄付控除の動きについて報告したものである。ここでは、この報告書を基に、当時の寄付控除に対する批判の背景とその内容について示すこととしたい。

まず、寄付控除が社会的批判の対象となっている背景として、この報告書では「政治思想との対立」と「税の公平性」という 2 つの事柄を挙げ、次のように指摘している。

「(寄付控除の) 改正を主張する者は、政治思想 (political philosophy) と公平性 (equity) という観点から改正を求めている。ある者は、寄付控除は、本来ならば財務省に流れる税金を納税者が他に費やすことを促進していると主張し、他の者は、寄付控除による利益は他の納税者に比べ、高所得者層にとって好ましいものとなっていると主張する (Council for Financial Aid to Education, 1973, p.5)。」

この文書から明らかなように、ここで指摘される政治思想とは「大きな政府」を志向する福祉国家的政策と考えられる。これは、CF AE の報告書の言葉を借りれば、「公共財 (public goods) に対するボランタリーな活動システムの基本的信条と対峙するもの (Council for Financial Aid to Education, 1973, p.5)」であり、寄付控除批判の思想的根拠となったといえる。

一方、税の公平性という観点からは、寄付控除が高所得者の「税逃れ (Tax loopholes)」になっているという批判が展開されており、それは 1972 年に下院に提案された連邦税法において税逃れをもたらしている可能性のある 54 項目の中に寄付控除が含まれていることから確認できる (Milius, 1972)。

こうした批判を背景に当時、高等教育機関の寄付収入にマイナスの影響を与える可能性があると懸念された具体的な寄付控除の修正案の 1 つが個人の評価性資産の寄付の控除可能額の見直しである³。

具体的に示された修正案の 1 つを見ると個人の評価性資産に関する寄付控除は、高所得者層に極めて優遇された制度であるという認識の下、Tax Reform Act of 1969 で「民間財団」がその控除幅を制限されたのと同様に、「パブリック・チャリティ」も控除対象となる額を公正市場価格ではなく、寄付した評価性資産に関わるキャピタルゲインの 50% までとするものであった (Council for Financial

Aid to Education, 1973, p.16)。

3. 3 高等教育関係者の反応

上記のような寄付控除に対する批判に対して高等教育関係者は、如何なる反応を示したのであるうか。

当時 46 の大学が加盟していたアメリカ大学協議会 (Association of American Universities、以下 AAU) が設けた税制改正委員会より 1973 年に発行された『税制改正と高等教育財政の危機』(Tax Reform and the Crisis of Financing Higher Education) という報告書、1974 年に全米大学協議会 (Association of American Colleges、以下 AAC) より発行された『私立高等教育機関に対する政府政策』(A National Policy for Private Colleges and Universities) という報告書、1975 年 8 月に Los Angeles Times に掲載された「税制改革—フィランソロピーを脅かす カリフォルニア工科大学学長の主張『教育の多様性のために寄付は必要』—」(Tax Reform: a Danger to Philanthropy Caltech President Calls Charitable Giving Key to Educational Diversity) という見出しの新聞記事より、当時の高等教育関係者の寄付控除改正案に対する明確な反対姿勢を読み取ることができる。AAU の報告書の冒頭に記載されている文書に当時の高等教育関係者の基本的な反論内容が示されていると思われるので以下に引用する。

「(大学の財政状況が危機に瀕している状況において、) 現在、高等教育に対してなされている寄付の水準が維持されることは、絶対的に必要であり、それは、現行の税制度によって方向づけられるものである。—中略—『税の公平性 (tax equity)』という名の下に、改革派は、我が国の高等教育システムの機能を失わせようとしている。—中略—現在のシステムが修正されるのは、十分に検討されたより良い代替え案、即ち、現在の大学に対する寄付の水準を下回らせることなく、学問の自由 (academic freedom) を脅かすことなく、我々の社会の特徴である多元性 (pluralistic character of our society) を害さない代替え案が示されたときのみになされるべきである (Association of American Universities, 1973, pp.1-2)。」

この文書においてみられるように、反論の第 1 点目は、財政的に厳しい環境下にある高等教育機関が現在の質を維持し、管理運営していくためには、少なくとも現行制度を前提とした寄付の水準が必要であるという視点からのものである。AAU の報告書では、歴史的に米国高等教育は、国家の安全、社会福祉、経済に寄与する重要な資源であるということが連邦議会においても認められてきたことを指摘した上で、寄付控除批判者らによる現在の政策案は、高等教育に対する寄付が減少することによってもたらされる影響を考慮しておらず、実行に移されるべきではないとしている。特に、「(米国の) 高等教育機関は、(評価性資産による) 多額の寄付と遺贈寄付に大きく依存しており、この税制を変えることは、重大な結果をもたらすことになる (Association of American Universities, 1973, p.7)。」とし、公正市場価格での評価性資産の寄付控除は、維持されるべきであるということ、また遺贈寄付の寄付控除に上限額を設けるべきではないと結論づけている。

当時の教育財政カウンスルの推計によれば、1971 年から 72 年にかけておこなわれた高等教育に

対する寄付の4分の1は評価性資産 (appreciated property) による寄付であり、個人寄付にかぎってみれば、資産形態 (form of property) での寄付が全体の45%、5,000ドル以上の個人寄付の60%以上を占めるとされ (Council for Financial Aid to Education, 1973, p.17)、当時から米国高等教育機関において資産形態での寄付が大きな額を占めていることが確認できる。

反論の第2点目としては、学問の自由 (academic freedom) や社会の多元性 (pluralistic character of our society) といった言葉にみられるように寄付が「大学の自律性」と「社会の多元性」を確保する上で大きな役割を果たしているという視点からの反論である。これは、1974年のAACの報告書並びに1975年のLos Angeles Timesに掲載されたカリフォルニア工科大学学長の論稿においても強調されており、そこでは以下のように主張されている。

「私立高等教育の健全性、脆弱性は、特にフィランソロピーによって左右される。恒常的な寄付がなければ、私立セクターの独立、即ち、政府 (government) からの独立、市場 (market) からの独立は、維持することが出来ない (Association of American Colleges, 1974, p.35)。」

「私 (Brown カリフォルニア工科大学学長) の考えでは、アメリカ国民が個人として米国の教育に様々な経路で財政的に支援する機会があることは望ましいことである。なぜならこの多様性は、ヨーロッパやラテンアメリカのように政府が財政支援し、それに付随して規制をかける (高等教育) モデルと比較して、米国の誇りとするものだからである (Brown, 1975)。」

これは、寄付の性質に着目したものであり、政府、市場に過度に依存した状態は、米国高等教育を画一化させていく可能性があるという問題意識の下に指摘されているといえよう。

これらの反論に加え、以下のような議論も見ることができる。即ち、寄付控除が高所得者層の「税逃れ」になっているという批判に対して、①寄付控除を税逃れとしてみなすべきではなく、それよりもむしろ寄付の額を個人が公共の目的のために支払った追加的な税 (additional tax) として捉えるべきである。また、②高等教育における寄付の場合、それは、公共目的のために使用されるという側面のみならず、高所得者層を中心とした寄付者から寄付によって教育サービスを受けることが可能となる学生への所得移転という側面がある (Association of American Universities, 1973, pp.24-25)。③寄付控除が制限され、高所得者層からの高等教育に対する寄付が減少した場合、その減少分をどこかで賄う必要があるが、高等教育の場合、それは州政府の税金によって賄われる可能性が高い。しかし、州税は連邦税に比べ、逆累進的な側面がある。よって、寄付控除に制限がかけられ、高所得者層からの寄付が減少すると、その分の負担が州税を支払っている低所得者層、中所得者層のグループに移ることになる可能性があり、寄付控除の制限は、逆に「税の公平性」を悪化させる可能性をもっている (Brown, 1975) という反論の展開である。

こうした高等教育関係者の寄付控除の見直しに反対する動きは、ジョン・ロックフェラー3世が今後の米国のボランティアセクターの在り方について検討することを目的とし設立し、その後の「寄付税制論議」に大きな影響を持った (跡田・前川・末村・大野, 2002, p.85)」とされる私的委員会「民

間公益活動と社会的要請に関する調査委員会」(The Commission on Public Philanthropy and Public Needs、以下、ファイラー委員会)の動きと合流することになる。この委員会は、財界、大学、宗教団体、非営利団体、財団などからの代表者 28 人より構成され、この中に高等教育関係者は 7 人が参加している(Commission on Private Philanthropy and Public Needs, 1975, pp.231-234)。その中には、先に取り上げた AAU の委員も含まれており、ファイラー委員会は、大学団体の寄付控除見直しに反論する姿勢と同じ立場に重点を置くものであったと理解できる。

1973 年に設置されたこの委員会は、1975 年に 240 ページからなる最終報告書『アメリカにおける寄付 ―強いボランタリーセクターに向けて―』(Giving in America Toward a Stronger Voluntary Sector)を発行し、寄付控除に関して以下の 6 つの事柄を提言している。

その 6 つとは、①全ての納税者が寄付控除を利用できるようにするため、項目別控除 (Itemized deduction) 利用者と同様に、これまで寄付控除を利用することができなかった定額控除 (Standard deduction) 利用者も、寄付控除を利用できるように制度を改めること、②低所得者及び中所得者の納税者からの慈善寄付を誘引することが必要であり、年収 15,000 ドル以下の家庭については、“double deduction”として、課税所得から寄付額の 2 倍の額を控除出来る制度の創設を、年収 15,000 ドル以上 30,000 ドル以下の家庭については、寄付額の 150%を控除可能とする制度を創設すること、③慈善寄付をミニマム税の課税対象とする議論があるが、それはなされるべきでないということ、④評価性資産の寄付を寄付控除として認めることは、原則、継続されるべきであるということ、ただし、それが寄付者にとって利益を生む仕組みとなっている場合は是正されるべきであるということ、⑤遺贈寄付に関する控除は、現行制度のまま維持されるべきであるということ、⑥企業は、少なくとも 1980 年までに、最低限の目標として、税引前純利益の 2%を慈善目的で寄付することを設定するべきであり、また、連邦政府委員会は、企業寄付を刺激するための指標について検討するべきであるということの 6 つである (Commission on Private Philanthropy and Public Needs, 1975)。

特に④の評価性資産の寄付に関しては、カレッジや大学、病院、文化団体にとって重要な資源であるとしており、仮に評価性資産の寄付控除が廃止された場合、米国の寄付全体が 3%減少するのに対し、教育機関に対する寄付は約 8%減少すると推計している。よって、他の非営利団体と比較して、教育機関に最も大きな影響が出るという試算がなされている (Commission on Private Philanthropy and Public Needs, 1975, p.145)。このように、ファイラー委員会では、包括的な調査に基づき、当時の寄付控除に対する批判に反論するだけでなく、寄付を拡大させていくための政策案を積極的に提示したことに大きな意味があったといえ、ここで示されたプランは AAC の報告書において「ファイラー報告書において提言されているように低所得納税者層に対する寄付控除を広げていく必要がある (American Association of College, 1974, p.39)。」とされたように、高等教育関係者からもその実現に期待が寄せられたものであった。

4. 1980 年代の税制改革

1970 年代の寄付控除をめぐる議論を経て、1980 年代に高等教育に対する寄付に関連する税制がど

のように改正されたのか、当時の税制委員会（Joint Committee on Taxation）より発行された税制改正に関する政府文書より確認する。

寄付控除について主な改正がなされた 1980 年代の税制改革として、1981 年の Economic Recovery Tax Act of 1981 がまずもって挙げられる。ここで高等教育に対する寄付に影響を与える可能性のあった改正内容を列挙すると次の 5 つである。

第 1 に、連邦所得税率及びキャピタルゲイン課税率の変更である⁴。連邦所得税率は、これまで高所得者層の限界税率が 70%であったのが 50%へと引き下げられ、キャピタルゲイン課税率は、28%であったものが 20%に下げられた。

第 2 に、ファイラー委員会の最終報告書の中で記載されていたとおり、全ての納税者が寄付控除を利用できるようにするため、これまで寄付をしたとしても税金から控除することが出来なかった定額控除（Standard deduction）選択者も、項目別控除（Itemized deduction）選択者と同様に、寄付控除を利用可能とする制度が 5 年間の時限立法として改められた。これは、寄付控除を適用できる対象者を広げることを意味し、個人寄付を増加させることを意図するものであった（Joint Committee of Taxation, 1981, p.49）。

第 3 に、企業が慈善団体に寄付した場合に法人税から控除できる限度額を課税所得の 5%から 10%に引き上げた。これは、企業の大口寄付に対してプラスのインセンティブを与えることを意図するものであった（Joint Committee of Taxation, 1981, p.177）。

第 4 に、企業が大学の理系分野に対して器具や装置などの通常所得資産（Ordinary Income Property）を寄付した場合、一定条件⁵を満たせば控除額を増額する特別な措置がなされた。これは、企業が大学に対して器具装置を寄付することを促進する意図があったと理解できる。

第 5 に、企業の試験研究費の一部に対する税額控除の適用措置がある。これは、企業がある特定の研究⁶に対して資金を支払った場合、それに関連する支出の一部を税額控除の対象とする措置である。

上記の第 3、第 4、第 5 の改正内容にみられるように、1981 年の税制改正においては、企業寄付を促進する意図が明確に表れたものであったといえる。この背景には、1981 年の税制改正の目的の 1 つに国の研究開発を促進させるという目的があったことが挙げられる（Joint Committee of Taxation, 1981, p.19）。特に、1974 年以来、国全体の研究開発支出が増額し続ける一方で、物理学、化学、電気工学のような実験器具を集中して利用する分野において、高等教育機関の支出額の上昇率が理科系の器具のコスト上昇率に追いつていないことが問題視されていた（Joint Committee of Taxation, 1981, p.139）。そのため大学の理系分野において不足している研究器具を補う必要があり、企業が大学に対してそれらを寄付することにインセンティブを与える意図の税改正がなされたと理解できる。よって、レーガン政権の 1981 年の税制改正においては、1970 年代に議論がみられた評価性資産の寄付控除は改正対象とされていない。

1981 年の税制改正の次に寄付控除に関して大幅な改正がなされたのが 1986 年の Tax Reform Act of 1986 である。この税制改正においては、第 1 に、連邦所得税の限界税率が変更され、更に税率が引き下げられた。

第2に、Economic Recovery Tax Act of 1981において定額控除（Standard deduction）選択者も寄付控除を利用可能とすることを定めた制度が5年間の時限立法の期限を迎え、1986年の税制改正では、これを継続しなかった。その結果、1987年以降、定額控除（Standard deduction）選択者は、寄付控除を利用することが出来なくなった。

第3は、評価性資産の寄付控除額の取り扱いについてであり、一部の納税者において、含み益が発生している評価性資産の寄付控除額をその公正市場価格からその取得価格とした（Joint Committee on Taxation, 1987, p.444）。

第4に、Economic Recovery Tax Act of 1981で創設された試験研究費の税額控除における控除幅を縮減する一方、理科系の基礎研究のみならず、社会科学、人文科学の基礎研究に対する寄付も適用することを認めた。

この4つの改正の中で、特に第3の評価性資産の寄付控除の見直しは、1970年代に社会的批判の対象とされながらも長らく米国で維持されてきた公正市場価格での寄付控除を一部の納税者に限って見直したものであり、高等教育機関にとって重要な意味をもつものであったといえる。

米国議会調査局（Congressional Research Service）が1986年9月にまとめた『慈善寄付と1986年の税制改革』（Charitable Contributions and the Tax Reform Act of 1986）というレポートにおいては、この税制改正による寄付への影響を次のように総括して、寄付が停滞することを予想している。

「多くの予想がこの税制改正によって寄付が減少するとしているが、予想される寄付のインセンティブの低下を補うことのできる他の要素は、今のところ全くもって見つけられていない（Zimmerman 1986, p.5）。」

また、このレポートでは、宗教団体への寄付が低所得者層からの寄付が中心であるのに対し、高等教育機関への寄付は主に高所得者層からのものであるということ、評価性資産を寄付することのできる層は高所得者層に集中しているため、高所得者層の方が税制改正に対する反応が大きいことを指摘した後、「それ故、（税制改正は、）文化的事業や高等教育機関に対する寄付の配分を歪ませる（Zimmerman, 1986, p.4）」のものであると分析しており、高等教育機関に大きな影響がでることを示唆している。

この1986年の税制改革で行われた評価性資産の寄付控除に関する改正はその後、クリントン政権時代のOmnibus Reconciliation Act of 1993において見直され、個人・法人とも1年以上保有した評価性資産を寄付した場合、公正市場価格で寄付控除することが再度、認められている（Joint Committee on Taxation, 1993, p.9）。よって、1970年代より「税の公平性」という観点から社会的批判の対象となってきた公正市場価格で評価性資産の寄付控除を認める制度は、1980年代後半から1990年代前半の時期に一部制限されるが、長らく米国において維持されてきたと結論付けられる⁷。

5. 結語

本稿では、米国の大学団体の報告書をはじめとする文献資料より、1960年代～70年代の米国高等教育における寄付と税制度の議論を跡付け、その変遷を示してきた。これまでの内容を整理すると、①米国高等教育では1960年代後半に高等教育の規模拡大を背景として「高等教育の質的向上」が要請されると同時に、「将来予測される高等教育財政の危機への対処」という課題が存在し、それらを調整する方策として高等教育関係者の間で寄付に対する関心が高まったこと、②その一方で、寄付控除は1960年代後半から70年代にかけて「大きな政府」を基礎とする福祉国家的政策の「政治思想」からの批判と同時に、「税の公平性」という観点から高所得者を優遇する制度とみなされ、社会的批判の対象となり、評価性資産の寄付控除の在り方について見直しが迫られたこと、③それに対し高等教育関係者及び非営利団体関係者が反論を繰り返すという構図があり、その中で高等教育関係者は米国の高等教育は評価性資産の寄付と遺贈寄付が重要な役割を果たしており、それは税制度を前提とした上に成立していること、また米国高等教育の自律性及び多元性を実現するために「市場」及び「政府」を介した資金ではなく、「寄付」を維持する必要があると反論を展開したこと、④評価性資産の寄付に関しては、公正市場価格で寄付控除を認める制度が1980年代後半から1990年代前半の時期に制限されるが、長らく米国において維持されてきたことを資料より確認した。

以上の議論を踏まえて注目されることは、第1に、米国高等教育において寄付は、政府や市場を介して大学に流れる資金とは異なった性質を持ち、代替え不可能な資金として位置づけられ、米国高等教育の多元性、自律性を特徴づけるものとして捉えられてきたことである。第2に、1970年代の高等教育関係者の反応にみられたように、米国高等教育にあっては、株・土地・建物等の評価性資産の寄付が重要な位置を占めており、それは、その寄付控除を公正市場価格で認めるという税制度を前提とした上に成立していると認識されてきた点である。これは、高等教育機関に対する資産寄付がそれほど一般化されていない我が国において1つの有益な視点を提供してくれるものといえる。

本稿は、大学団体の報告書を主な分析対象として扱っているため、ここで示した内容は、米国高等教育関係者の認識に偏っている可能性があるという点、また、高等教育関係者の利害の多様性を考慮していないという点には十分留意しなければならない。したがって、連邦議会議事録等の政府内の政治力学を把握することのできる資料を通じた寄付控除の変遷過程のより詳細な把握、当時の個別大学の寄付収入の実態の把握、寄付控除の変遷が米国高等教育機関の寄付収入に与えた影響に関する実証分析が必要であり、それらは今後の課題としたい。

注

1. この収入項目は、Digest of Education Statistics の Table 351. Current-fund revenue of degree-granting institutions, by source of funds: Selected years, 1919-20 through 1995-96 の項目に基づくものである。
2. 通常所得資産 (Ordinary Income Property) とは、動産及び保有期間1年未満の資産、評価性資産 (Capital Gain Property) とは、保有期間1年以上の資産とされている (IRS, 2008a, p.11)。
3. 評価性資産の寄付控除の見直しのほかに、個人の遺贈寄付の寄付控除限度額の見直し、高所得者

の寄付控除の幅を制限するミニマム税 (Minimum Income Tax) の創設も、当時、高等教育関係者から懸念されている (Council for Financial Aid to Education, 1973, p.5)。

4. 所得控除の場合、限界税率が低くなるほど寄付の税負担まで含めた実質的な価格が上昇し、寄付行動に影響を与える。詳しくは、山内 (2002) を参照されたい。
5. その条件とは、大学に対して企業が寄付した通常所得資産 (ordinary income property) が (1) 寄付者によって製造されたものであること、(2) 完成して2年以内のものであること、(3) それを使用する主体が大学であること、(4) 物理学や生物化学の分野の研究教育の目的で使用される器具や装置であること、(5) 寄付された後に、その資産を大学が他のものと交換或いは換金しないこと、(6) 寄付者が大学より (4) 及び (5) の条件が満たされていることを示す文書を受け取っていることの6つである (Joint Committee on Taxation, 1981, pp.139-140)。
6. ここで対象となっている大学の基礎研究は、商業目的ではない理科系の基礎研究に対する資金であり、社会科学系、人文科学系の基礎研究に対する資金は、この対象からはずされている。
7. 1980年代から90年代の高等教育に対する寄付控除の特例措置以外の一般的な寄付控除の税制改正については、跡田・前川・末村・大野 (2002)、Lindsey (2003) 等がまとめており、寄付控除の動向を確認するにあたり、それらを参照した。

参考文献

- Association of American Colleges. (1974). *A National Policy for Private Higher Education : The Report of a Task Force of the National Council of Independent Colleges and Universities*.
- Association of American Universities. (1973). *Tax Reform and the Crisis of Financing Higher Education*.
- Bolling, Landrum R. (1970). "Possible Solutions for Financial Crises of The Private Sector of Higher Education". *25th National Conference on Higher Education, Discussion Group 2, Chicago*. American Association for Higher Education.
- Brown, Harold. (1975). "Tax Reform : a Danger to Philanthropy Caltech President Calls Charitable Giving Key to Educational Diversity." *Los Angeles Times, 25 August*.
- Commission on Private Philanthropy and Public Needs. (1975). *Giving in America*.
- Council for Financial Aid to Education. (1973). *Voluntarism, Tax Reform, and Higher Education*.
- Harvey, Sharron W. (1971). "External Funding: Federal and Private." *The Presidents of North Carolina Community Junior Colleges, Sixth Annual Conference*.
- Internal Revenue Service. (2008a). *Publication 526 Charitable Contributions*.
- . (2008b). *Publication 557 Tax-Exempt Status for Your Organization*.
- Joint Committee on Taxation. (1981). *General Explanation of the Economic Recovery Tax Act of 1981*.
- . (1987). *General Explanation of The Tax Reform Act of 1986*.
- . (1993). *Summary of the Revenue Provisions of The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*.
- Lindsey, Vada Waters. (2003). "The Charitable Contribution Deduction: A Historical Review and a Look to the Future." *Nebraska Law Review*, vol.81, pp.1056-1096.
- Milius, Peter. (1972). "Democrats Act on Tax Loopholes." *The Washington Post, Times Herald, 1 June*.
- National Association of State Universities and Land Grant Colleges. (1966). *Margin for Excellence : The Role of Voluntary Support in Public Higher Education*.
- . (1969). *Margin for Excellence and Opportunity : The Impact of Private Investment on Public Colleges and Universities*.
- Steinbach, Sheldon. (1975). *Tax Reform 1975: Issues Facing Higher Education*.
- White, Douglas E. (2001). "Why Do People Donate to Charity?" in J.M Greenfield (ed.), *The Nonprofit*

- Handbook : Fund Raising, pp. 347-360, John Wiley & Sons Inc.*
- Zimmerman, Dennis. (1986). *Charitable Contributions and the Tax Reform Act of 1986*. Congressional Research Service the Library of Congress.
- 跡田直澄, 前川聡子, 末村祐子, 大野謙一 (2002). 「非営利セクターと寄付税制」『ファイナンシャル・レビュー』財務省財務総合研究所, vol. 65, pp.74-92.
- 江原武一 (1994). 『現代アメリカの大学 ポスト大衆化をめざして』玉川大学出版.
- 大場淳 (2009). 「日本における高等教育の市場化」『教育学研究』第 76 巻第 2 号, pp.185-196.
- 金子元久 (1999). 「学歴主義社会と市場志向の教育改革」『市場重視の教育改革』(八代尚宏編) 日本経済新聞社, pp.73-96.
- 喜多村和之 (1994). 『現代アメリカ高等教育論—1960 年代から 1990 年代へ—』東信堂.
- 新日本監査法人 (2008). 『諸外国の税制等に関する調査研究事業報告書』平成 19 年度文部科学省諸外国の税制等に関する調査研究事業.
- 中央教育審議会 (2008). 『学士課程教育の構築に向けて (答申)』.
- 増井良啓 (2003). 「寄付控除 —米国における 1970 年代初頭の論争を中心として—」『日税研論集』vol.52, pp.161-181.
- 山内直人 (2002). 『ノンプロフィットエコノミー』日本評論社.
- ルドルフ, F. (2002). 『アメリカ大学史』阿部美哉, 阿部温子訳 玉川大学出版.

私立大学の資産運用とリスク管理

川 崎 成 一

目 次

1. 問題設定
2. 私立大学の組織特性・財務特性—資産運用の観点から
3. 大学における資産運用の目標とリスク
4. 私立大学のリスク許容度と最適ポートフォリオ
5. 私立大学におけるALM手法の適用
6. ペイアウトルールに準じた運用は可能か
7. 結論と今後の課題

私立大学の資産運用とリスク管理

川 崎 成 一*

Investment and Risk Management of Private University in Japan

Shigekazu kawasaki

1. 問題設定

私立大学を取り巻く経営環境は厳しさを増している。少子化による18歳人口の減少を背景に競争が激化し、収入の柱である学生生徒等納付金は伸び悩み、国庫補助金も抑制傾向にある。一方で人件費はなかなか圧縮できず、教育研究経費は増加傾向にある。このような中、収入を確保する新たな手段として積極的に資産運用を図る大学が増加しても不思議ではない。2008年3月末現在の日本における私立大学（大学法人527法人）の運用資産は8兆8千億円弱に達し¹、その規模は米国の上位5大学（ハーバード・イエール・スタンフォード・プリンストン・テキサス）の資産額（合計）には及ばないものの、一部の私立大学においてはストック（運用資産）を活かすことにより、フローに転化（収入の確保やキャッシュフローの創出）させる新しい大学経営のビジネスモデルを実践しつつある。

このような矢先に起こったのが、サブプライムローン問題に端を発した米国大手証券会社リーマンブラザーズ（Lehman Brothers）の経営破綻（2008年9月15日に連邦倒産法第11章（Chapter11）の適用を申請）と、それに続く金融危機である。日本でもその影響から保有有価証券の含み損を抱える私立大学が増加し、首都圏にある中堅私立大学ではデリバティブ取引に絡む多額の損失問題が明るみに出た。そして、2009年1月6日には、文部科学省より学校法人運営調査委員会の取りまとめによる「学校法人の資産運用について（意見）」が発出された。この通知によれば、一般に学校法人がどのような方法で資産運用を行うかについては、各学校法人の寄附行為や関連諸規程等に従い、自らの責任において決定するものである、と前置きをしながらも、各学校法人における資産運用に関する注意を喚起し、資産運用に係る意思決定と執行管理の一層の適正化を図るよう求めるに至った。

このように、大学における資産運用は自己責任の範囲内で行われるべきものとしながらも、留意すべきことは、日本の私立大学はリターンの確保を急ぐあまり、リスク管理には改善の余地を残しているケースが少なくないのではないかということである。資産運用の世界でリスクとリターンが

* 東京大学大学院

トレードオフの関係にあることはよく知られているものの、多くの日本の私立大学の場合には、自らの資産規模やリスク許容度（負担能力）等を鑑みずに、リターンの目標設定も曖昧なまま、運用商品の選定・導入を行うケースが多いのではないかと推察される。自らのリスク負担能力に照らし合わせながら、運用商品の内容やリスクの所在を十分に把握し、さらには市場から得られるリターンと想定されるリスクをあらかじめシミュレーションすることにより、今後の教育研究活動に支障をきたす最悪の事態を想定し、その対策を事前に講じることが必要なのではないかと考えられる。

そこで、本稿では、日本の私立大学の教育研究活動を支える資産運用のあり方をリスク管理という観点から再考を試み、ひとつの実践的な大学の資産運用に関する指針を示すことにしたい。具体的には、まず最初に、資産運用という観点から日本の私立大学の組織特性および財務特性について概観する。次に、大学の資産運用の目標とリスクとは何かを整理し、ある一定の条件から日本の私立大学の資産運用に係るリスク許容度を推定し、最適ポートフォリオを導出する。そして、そのポートフォリオが金利や株式市場の変動により、どのような変化を見せるのか、簡単なストレステストを通して明らかにする。さらに、本稿では、このような資産サイドの分析のみならず、私立大学の負債サイドも考慮に入れたリスク管理手法としてALM分析の導入を試み、最後に、米国の大学基金に広くみられる、ペイアウトルール（支出政策）に準じた運用手法の適用可能性について論じる。なお、以下で用いる資産とは、土地・建物・機械設備といった実物資産を指すのではなく、現金、預金、債券、株式等の金融資産を意味することを予め断っておく。

2. 私立大学の組織特性・財務特性—資産運用の観点から

私立大学の資産運用を考える場合、日本の私立学校の特性を視野に入れておく必要がある。私立学校法によれば、「この法律は、私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする」（同法1条）とあり、このことから私学の特性はまずもって「自主性」と「公共性」にあるといえる。しかし、金子は私学の特性を「自主性」と「公共性」に求めながらも、政府が成し得ない高等教育機会を供給するという意味での公共性と、私学の財政およびガバナンス構造に、ある程度の私的「所有」の側面が認められるという点から、職能上の公共性と、組織上の私的所有性との乖離が日本型私学の基本的性格であると論じている²。そして、まさにこの公共性と私的所有性、言い換えれば自主性の存在が、以下の点から日本の私学の資産運用のあり方に少なからず影響を与えているものと考えられる。

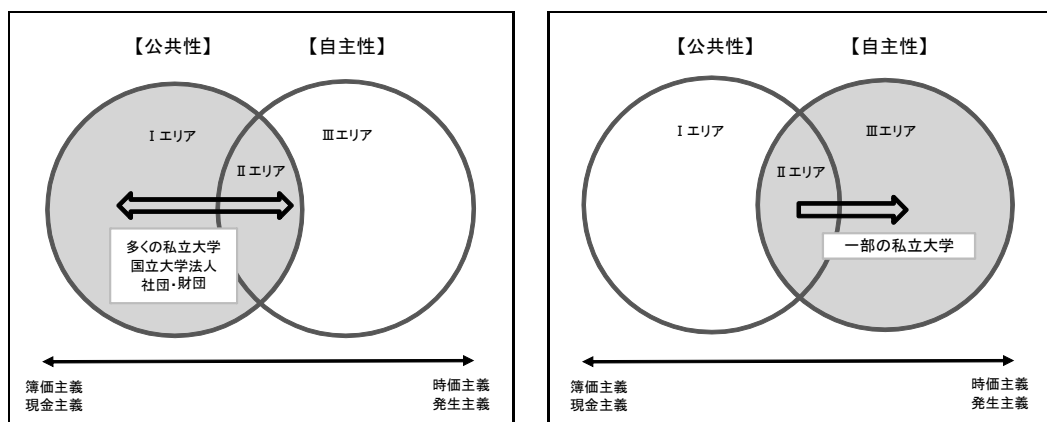
まず、歴史的にみれば私立学校法が施行されるまでの私立大学は民法の規定による財団法人によって設置された。財団法人は、寄附行為によっても明らかなように、一定の非個人的な目的に拠出された財産の集合に法人格が与えられ、制約された目的と組織のもとに、財産の独自性と管理の永続性を有している³。そして、1918年に公布された大学令では、大学昇格にあたり、このような財団法人に対して供託金を求め、供託金の利子が大学経営の重要な財源として期待された⁴。ここに日本の私学の出捐者・寄附者の意思を反映した拠出元本の永続性と、それがどのように使われるのかという年度毎の収支を重視する私学財務の原点の一つが見出されるものと考えられる。資産運

用に即していえば、元本を永続的に確保しながら、予算に準拠した単年度の実現益志向を生み出す要因の一つが、この点にあるのではないかと推察される。

さらに、戦後は1971年に定められた学校法人会計基準において、予算主義、現金主義による収支計算に主眼が置かれ、原則として簿価主義（取得原価会計）が採用されることになった。中でも簿価主義は、資産の取得価額をもって資産評価をし、その初期支出の大小のみで測定され、時価会計のように予想外の資産価格の振れが起こらない堅固な会計制度である⁵。この点からも、永続性を重んじる日本の私学が、運用対象資産として、価格の安定性が高く、満期時には原則額面金額で償還される国債や地方債等を中心とする債券を選好する大きな理由の一つがあるものと考えられる。また、その理念や性格をめぐってはいくつかの議論が残されているが、私立大学等経常費補助金の交付（1970年）が実現した後では、個々の私大にとって補助金額は僅かな金額であっても、「国の助成を受けているではないか」という世論によって自己財源の使途にも節度が生じ、「私大経営の良心」⁶から、資産運用リスクを無理にとらずに、元本毀損を極力回避する運用スタンスが生じたのではないかと考えられる。

一方、私立大学が財団法人的性格を有しながら経常収入をもって経常支出を賄うという、一見、公法人的な経営でありながら、その永続性を自らの経営能力でもたすことが必要であるとすれば、そこには卓越した経営能力が必要とされる⁷。すなわち、日本の私学はそもそも基本財産が少なく、経常費補助金が低下傾向を示す中で、いかにして大学経営や施設設備等の拡充に、自主性を発揮して外部から財源を得るのか、また、将来に向けて、限られた財源をどのように蓄積していくのかが重要な課題となる。その意味で、どのようなリスクをとって自己資金の増殖を図っていくのかは、まさに私学の自主性に基づいた経営戦略の一つであり、私学の資産運用スタンスそのものが問われる問題なのである。

図 1 非営利法人の組織・財務特性と資産運用（概念図）



そこで、私立大学の組織・財務特性と資産運用の関係を、その他の非営利法人組織と比較しながら考えてみよう（図1）。図1によれば、公共性・公益性に根差した予算主義、現金主義、簿価主義

的な財務特性を有する法人、具体的には、社団・財団法人や国立大学法人⁸といった法人は、種々の運用規制があるにしても⁹、預金や国債等を中心とした元本を強く意識した、安定的なインカム収益を期待する運用が中心となっている¹⁰（Ⅰエリア）。そして、私立大学は、法令上運用上の制約がある訳ではないものの、その歴史的な成り立ちから財団法人的性格を有する場合があり、また、学校法人会計基準の影響や公共性に根差した意識から、Ⅰエリアを中心とした簿価主義・現金主義的な、ややもすると保守的な運用に偏重する傾向がある（図1-左図の網掛け部分）。

しかし、この傾向は、高等教育を取り巻く市場環境や経済環境等が厳しさを増していく中で、徐々に変容しつつある。18歳人口の減少や長引く低金利等を背景に、新たな財源確保の要請と年度予算の必要な収入の確保等のため、より一層自主性を発揮して、資産運用の領域はⅠエリアからⅡエリア、さらにはⅢエリアへとシフトしつつある（図1-右図の網掛け部分）。とりわけⅡエリアは公共性と自主性の狭間にある領域であり、典型的には社債や仕組債がその投資対象となる。ここで社債や仕組債は一般的に元本回収の確実性が高いものの（満期元本保証）、国債より価格変動性が高く、相対的に高い利回りが期待できる商品である。その意味で、Ⅱエリアは公共性を重視しながらも、Ⅰエリアから運用の自主性を一步前進させた領域であり、まさに仕組債等は公共性からくる運用規制との整合性と自主的な経営の存続をバランスさせる、言わば折衷的な投資商品といえる。そして、Ⅲエリアは外貨建資産や株式等を中心とした、さらに価格変動性の高い、時価主義的な運用が求められるエリアであり、足元一部の私立大学ではこの領域まで運用を拡大しつつある¹¹。以上を踏まえ、以下ではⅠエリアからⅡエリア、そしてⅢエリアに運用領域を拡大する中で、どのように資産運用リスクを管理していくのか、具体的なリスク管理手法を示しながら、今後の私立大学の資産運用のあり方を論じていくこととする。

3. 大学における資産運用の目標とリスク

（1）資産運用の目標とリスクとは何か

それでは、大学における資産運用の目標とは何であろうか。教育研究機関としての大学が永続的に存続し、その活動を安定的かつ継続的に支えるためには、一定水準の資力を維持し、財政的なサポートを毎年確実に行うことが要求される。言い換えれば、大学における資産運用は、資産の購買力を維持しつつ、事業予算のために十分な資源を用意する、という二つの目標を達成する必要がある。しかしながら、長期的に資産の購買力を維持するためには、高いリターンを獲得する必要がある。そして、高いリターンを享受するためには、それに伴うリスクを必然的に許容しなければならない。一方、事業予算上の財政支援は予算編成が基本的に単年度ベースで行われることを考えれば、十分に予測可能な、安定的な運用収入を確保することが期待される。すなわち、その意思決定には、時間とリスク（不確実性）の二つの重大な問題を伴うが、かつてイエール大学基金の運営管理にも携わったトービン名誉教授（1981年ノーベル経済学賞受賞）は、大学基金の理事会の仕事とは、世代を越えて公平性を維持することであり、時間的な選好については主観的な判断を持つてはいけな

いと論じている¹²。つまり、大学における資産運用は、資産の購買力維持という長期的な視点と年

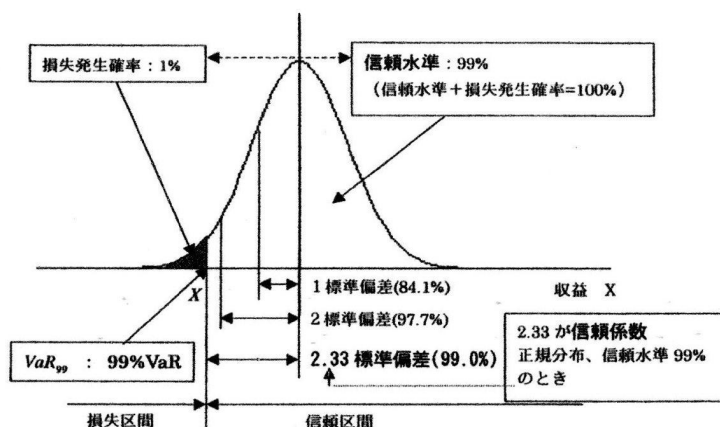
度予算への安定した資金供給という短期的な視点が求められる性質を有しており、本質的には現在と将来の受益者（学生・教職員）の世代間ニーズをどのように調整するのか、という極めて難しい問題に帰着することになる。

一方、ここまでリスクという言葉を漠然と使用してきたが、資産運用におけるリスクについてはどのように考えたらよいであろうか。資産運用におけるリスク管理の第一歩は、まずリスクの定義を明確にすることから始まる。何をリスクと捉えるのかは、おそらく置かれた個々の大学の財政状況や利害関係者の立場等によって大きく異なるものと考えられる。しかし、一般に資産運用に係るリスクとは、想定されていた運用収益が得られないこと、運用の失敗により時価が投資元本（取得簿価）を下回り目減りすること、または、運用収益がマイナスになること等、がイメージされているものと考えられる。但し、資産運用におけるリスク管理を行うためには、明確なターゲットリターンのもと、どれだけのリスクを許容できるのか、中でも計量化できるリスクは計量化することにより、運用上の明確な指針とすることが大切である。マーコビッツ（Markowitz）が、数学的に定式化し基礎付けを与えた、現代ポートフォリオ理論によれば、リスクの指標を分散や標準偏差として計量化し、いわゆる平均-分散アプローチによって資産選択理論を考えた。この中で、Markowitz は最適ポートフォリオを決定するためには、（１）投資家がリスク回避的であり、それが２次効用関数で表現されること、そして、（２）リターンの分布が正規分布に従うこと、を前提とした¹³。すなわち、分散や標準偏差は平均値を挟んで上下に確率分布し、平均値からの乖離がプラスのリターンであろうとマイナスのリターンであろうと、乖離幅が同じであれば同一の値を示すことになる。また、ばらつきの範囲が大きければ大きいほど、リスクも高くなると解釈される。よって、現代ポートフォリオ理論の枠組みに沿って言えば、リスクとは標準偏差のことを指し、リターンの平均値に対する下方乖離だけではなく、上方乖離もリスクと考えるのである。

（２）リスクの計量化—VaR（バリュー・アット・リスク）

この標準偏差を利用してリスク量を把握するものが Value at Risk（VaR）である。VaRという言葉が初めて使われたのは、1993年7月に発表された G30（Group of Thirty）レポートであり、翌1994年10月に JP モルガンが RiskMetrics システムの開発を発表して以来、銀行や事業法人の財務担当者間で標準的なリスク指標として広く利用されることとなった。VaRは、「今後、将来の特定の期間内に、ある一定の確率の範囲内（信頼水準）で、ポートフォリオの現在価値がどの程度まで損失を被るか（損失値の最大値）を、過去のある一定期間のデータをもとに、理論的に算出された値」¹⁴と定義され、通常は収益率や価格変化の確率分布（VaR確率分布）を作成し、ポートフォリオの VaRは確率分布の左端によって定義される（図2）。ある期間における、あらかじめ定めた確率水準（5%またはそれ以下が多い）に発生すると予想されるマイナスリターンまたは金額ベースの損失幅のことを意味する。例えば、「今後1年間で10億円以上の損失が発生する確率は5%である」などと表現され、VaRで算出される推定最大損失額を利用して、私立大学の資産運用に係る許容限度額の設定が可能となる。すなわち、リスク量を明示的に定め、それを積極的に管理していく、動的なリスク管理手法の一つといえる。

図2 VaRの概念図（信頼水準とVaRの関係）



(出典) 山下 (2000, p. 25)

しかし、VaRだけに依存するのではなく、考えられるリスクシナリオを設定し、そのもとで生じる可能性のある最大損失についても考慮する必要がある。すなわち、自らのポートフォリオが金利や株価が変化した場合に、最悪どの程度の損失額を計上する可能性があるのかを事前に分析しておくことである。これがストレステストによるリスク分析であり、後ほど具体的なシミュレーションを行うことにより示すこととする。このように、資産運用とは、リスクのある資本市場へ投資している以上、常に損失の発生する可能性があり、経済や市場環境の変化による損失をコントロールするため、適切なリスク管理プロセスを構築することが非常に重要なこととなる。

以上を踏まえ、本稿ではリスクを標準偏差と認識し、私立大学が許容できる資産運用に係る最大のリスク量をVaRとして把握する¹⁵。但し、VaRのリスク指標としての限界点については十分留意する必要がある。VaRの理論的な問題点については、損益額分布の形状（損益額が正規分布に従うか否か）によってはVaRが信頼区間外のリスク（テイル・リスク）を捉えられないこと、また、VaRが一定値以下になるようなリスク管理を行ったとしても、信頼区間外の損失が大きくなる場合があるという意味で、VaRがリスクに関するミスリーディングな情報を投資家に与える可能性がある等との指摘がなされている¹⁶。まさに、100年に一度と言われたリーマンショック（2008年9月）以降の世界的な株価暴落とそれによる金融資産の毀損はその典型的な例であると考えられる。したがって、VaRをリスク指標として用いる場合には、その限界点を踏まえて使用することが必要である。そして、その与えられたリスク量の範囲内でどの程度のリターンが期待できるのか、以下の最適ポートフォリオの検証を通して明らかにする。

4. 私立大学のリスク許容度と最適ポートフォリオ

(1) 分析の枠組み（データと方法）

それでは、資産運用に係る日本の私立大学のリスク許容度とそこから導出される最適ポートフォリオについて分析を行ってみよう。まずは、本分析における前提条件とその枠組みについて整理を行う。

① 運用可能資産額の推定

まず始めに、日本私立学校振興・共済事業団の『今日の私学財政 大学・短期大学編』各年度版を使うことにより、大学法人¹⁷（私立大学）の運用可能資産額の推定を行ってみよう。有価証券運用を含めた長期投資が可能となる資産額を推定することから、現金預金に各種引当資産並びに長短有価証券を加えた額から、流動負債並びに恒常的に維持すべき支払資金に相当する第4号基本金相当額を控除したものを運用可能資産額とする。ここで、各種引当資産とは、退職給与引当特定預金（資産）、施設設備引当特定預金（資産）、減価償却引当特定預金（資産）、その他引当特定預金（資産）、第3号基本金引当資産のことを指し、流動負債は、短期借入金・学校債・手形債務・未払金を指すこととする。

また、仮説として資産運用に係るリスク許容度は、大学の規模により異なるのではないかと考えられることから¹⁸、本稿では学生生徒数等の規模別に私立大学を区分することにより、それぞれの運用可能資産額を推定する。なお、規模別分類に当たっては、前記の『今日の私学財政 大学・短期大学編』各年度版で分類されている8区分を、本稿においては3区分（Aグループ：学生生徒数規模10千人～、Bグループ：規模3～10千人以下、Cグループ：規模～3千人）に再分類することにより行う。

② リスク許容度をどのように考えるか

それでは、私立大学のリスク許容度を考えるに当たって、まずは私立大学が運用に失敗した場合、どのような状況が想定されるのかを考えてみよう。最初に考えられることは、時価が簿価を下回り、損を実現させずに含み損を抱えたまま当該運用を継続する場合である。これは当該運用資産がいわゆる塩漬け状態となり固定化されてしまうケースである。そして、時価が簿価の50%以下に下落し回復の目途が立たない場合には減損処理の対象となり、評価損（評価差額）を消費収支計算書上で計上せざるを得ない状況となる。もう一つは、実現損を覚悟の上キャッシュ化しようとしても流動性に問題があることから、即座に資金化ができず資金繰りに窮する場合、さらには、損を実現させ、運用資産をキャッシュ化しても当初予定の資産額を確保できず、教育研究活動に支障をきたす場合等である。

本稿では、これらの事態を想定の上、私立大学のリスク許容度を考える場合、主に次の2点に着目して分析を行う。一つは帰属収支差額である。これは短期的な視点からみた場合のリスク許容度の一つの指標として考える。帰属収支差額は、帰属収入から消費支出を差し引いたものであり、単

年度ベースでみた収支状況の余裕度を示す¹⁹。ここで、万が一運用悪化による減損処理が生じた場合であっても帰属収支差額がマイナスとならない、すなわち、帰属収支差額がプラスであるということは、私立大学にとって重要な意味をなす。帰属収支差額が赤字となれば、教育研究活動のキャッシュフローが黒字であっても、自己資本を取り崩すことになり、資本を毀損することになる。その意味で帰属収支差額が均衡水準にあるという状態は、私立大学にとって単年度でみたリスク許容度の一つの限界点と考えられる。また、仮に減損処理をする事態に至らなくても、帰属収支差額を超える含み損を抱える場合には、満期保有を前提とすれば差し当たり大きな問題を生じることはないものと考えられるが、含み損を抱えた状況というのは、何らかの事由によりキャッシュ化する必要性に迫られた場合には、消費収支計算書上に売却損（資産処分差額）が計上され、必ずしも大学の財務会計上健全な状態とは言えないものと考えられる。したがって、含み損が帰属収支差額を超える事態というのも、本稿においては資産運用における潜在的なリスク・ファクターとして捉え、それを織り込んで分析を行う。

また、もう一つは、リスク許容度を中長期的な視点で捉える場合である。単年度ベースの帰属収支差額が厳しい状態にあったとしても、過去蓄積したストックをリスクのクッション（緩衝材）として捉えることにより、短期的な運用収益のブレを許容し、中長期的な視点でリターンを狙う場合である²⁰。すなわち、運用における予想外の事態が生じた場合に、教育研究活動を継続的かつ安定的に遂行できるだけのストックが十分に備わっているのか、言い換えれば、非常事態における資金調達を大学が即座に実行できるのか、ということである。危機的な状態に陥っても、例えば換金容易な資産で約定通り流動負債を返済できるのか、または、大学運営に必要な運転資金が当面確保されているのか、それとも確保できるのか、ということである。ジョリオン（Jorion）によれば、事前損失ファイナンスか、事後損失ファイナンスの選択か、という問題であるが、ここで事前損失ファイナンスとは、損失のリスクの予想に基づき準備金を引き当てること、事後損失ファイナンスとは、損失が発生した後で損失を吸収するための利用可能な資本を使うことを意味している²¹。しかし、私立大学が現実に取りうる方法は、損失を予測してあらかじめ準備金を積み立てるということではなく、むしろ事後損失ファイナンスに立脚した方法を考えることである。つまり、資産運用における損失発生時の最悪な財務状況を推定し、その損失を吸収するための利用可能なストックが現時点でどの程度あるのか、逆に言えば、利用可能なリスクバッファとなるストックを資産運用に係るリスクの総量とみなし、そのリスク量を資産運用の制約条件として予算化（リスク・バジェットイング）することにより、具体的な資産運用を考えるということである。そこで、本稿では、リスク許容度を考える第二の視点として、私立大学のストックにも着目し分析を行う。具体的には、リスクのクッションとなる資産額を次のように求める。すなわち、換金容易な流動性のある金融資産（ここでは長短有価証券と現金預金）から流動負債を控除し、さらに、教育研究活動にかかる当面の運転資金を確保するという前提から、第4号基本金を控除した金融資産を当該資産額とする。なお、長短有価証券は時価変動を考慮した金額とし²²、第4号基本金は運用商品の解約に伴う流動性リスクをも勘案し、保守的に6ヶ月分の金額を控除した額とする。

③ 効率的フロンティア

次に、前記のリスク許容度を前提に、どの程度まで私立大学はリスクをとった資産運用が可能となるのであろうか。ここでは、現代ポートフォリオ理論のフレームワークに基づき、効率的フロンティアに沿って考える²³。効率的フロンティアとは、選択可能な期待リターンと標準偏差（リスク）の組み合わせとなる投資可能な集合のうち、同じ期待リターンのポートフォリオの中でもっとも標準偏差の小さいポートフォリオを取り出し、その期待リターンを変化させた場合に得られる、複数の期待リターンとリスクのすべての組み合わせのことをいう²⁴。効率的フロンティアは、縦軸に期待リターン、横軸にリスク指標としての標準偏差をとる。通常右に行くほどリスクが高まり、リターンも高くなるが、どこが投資家にとって最適なポートフォリオとなるのかはこの曲線のみからでは特定ができない。最適なポートフォリオを特定するには、前記の通り投資家である私立大学の効用を表す下に凸の二次の効用関数を仮定して、効率的フロンティアとの接点を求めることになる。しかしながら、現実には私立大学の効用を計量的に示すことは不可能である。そこで、本稿では、各大学の選好や効用の特性を明らかにすることは困難であるという前提から、別のアプローチを採用する。すなわち、効用の決定に大きな影響を与えると考えられるリスクは、前記の2つの指標を制約条件としたVaRから規定することが可能であり、その許容できる最大のリスク量から、一義的に導出される期待リターンとリスクの組合せを当該私立大学の最適ポートフォリオと見做して分析を行うこととする。

（2）分析結果

以上を踏まえ、規模別分類による私立大学のリスク許容度を推計し、その中で採りうる最適ポートフォリオを導出した結果が表1である。

① Aグループ（該当法人数：65）

それでは、表1に基づき、Aグループから詳細に分析結果をみてみよう。Aグループの平均的な運用可能資産額は、49,258百万円であり、他のグループに比し最も大きな額となっている。そして、帰属収支差額は2,830百万円となることから、この金額が短期的な視点からみたリスク許容度の限界点となる。すなわち、発生確率5%でみた1年後の資産の最大損失額（95%VaR）が、帰属収支差額以内に収まるようなリターン・リスク水準がAグループの採り得るポートフォリオである。ここで、A1の95%VaRは2,639百万円となることから、万が一当該金額を減損処理したとしても帰属収支差額はプラス（2,830百万円－2,639百万円＝191百万円）を確保できる。よって、短期的な収益のブレを単年度ベースで吸収できる限界点は、リターン3.4%・リスク5.3%のA1のポートフォリオであり、国内債券が中心とは言え、内外株式をそれぞれ10%、9%を組み入れたポートフォリオの運用が可能となる。

また、中長期的な視点からリスク許容度を考えた場合、すなわちストックをリスクのクッションと考えた場合の最適ポートフォリオを考えてみよう。運用環境が悪かった場合の保有有価証券の価格下落を考慮しても、A2のストックバッファは4,729百万円であり、他のグループに比し余裕の

ある水準となる。その結果、Aグループでは、A1の2,830百万円からA2の4,729百万円へ大幅にリスク許容度を増加させることが可能となり、効率的フロンティアに沿ってA1からA2へ運用可能領域を拡大させることができる(図3の太い点線領域が拡大)。ちなみに、A2はリターン4.0%・リスク7.8%であり、内外株式の投資比率を40%まで高めることが可能となるポートフォリオである。

このように、Aグループは、相対的な財務の安定性から単年度ベースでも相応にリスクを取った運用が可能であり、大学の経営戦略として、内外株式を含めた多様な資産運用戦略が採用可能なグループといえる。

表1 規模別分類(学生生徒数)による私立大学のリスク許容度と最適ポートフォリオ

(金額 百万円)							
	Aグループ		Bグループ		Cグループ		
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	
国内債券	60.0%	36.0%	72.0%	10.0%	72.0%	35.0%	
国内株式	10.0%	23.0%	5.0%	43.0%	5.0%	24.0%	
外国債券	16.0%	19.0%	18.0%	7.0%	18.0%	16.0%	
外国株式	9.0%	17.0%	0.0%	35.0%	0.0%	20.0%	
短期資産	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
リターン	3.4%	4.0%	3.0%	5.0%	3.0%	4.1%	
リスク	5.3%	7.8%	4.7%	13.3%	4.7%	8.3%	
運用可能額	49,258		14,921		6,157		
帰属収支差額(単年度)	2,830		631		39		
ストックバッファ	4,942	4,729	3,021	2,687	704	627	
95%VaR	金額ベース	-2,639	-4,381	-694	-2,527	-286	-587
	収益率ベース	-5.4%	-8.9%	-4.7%	-16.9%	-4.7%	-9.5%
ショートフォール確率	26.2%	30.5%	26.0%	35.4%	26.0%	31.0%	
運用可否判定	単年度ベース	○	×	×	×	×	×
	ストックベース	○	○	○	○	○	○

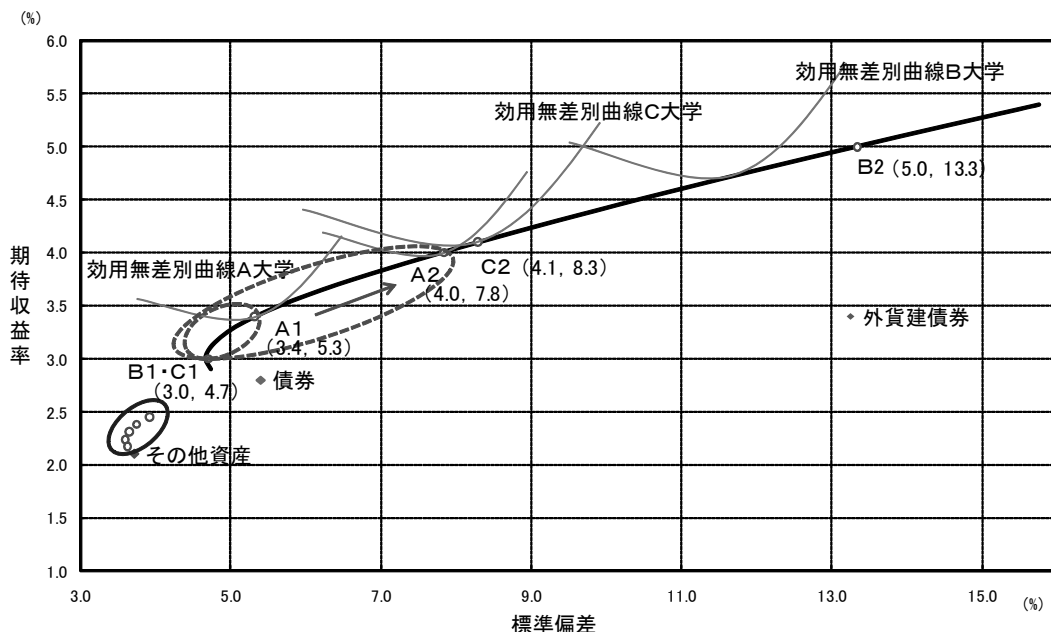
(注) 運用可能額、帰属収支差額(単年度)、ストックバッファの諸数値は、いずれも各グループに属する1法人当りの平均額を表し、本文中でも当該数値を各グループの代表値として記述する。

② Bグループ(該当法人数: 215)

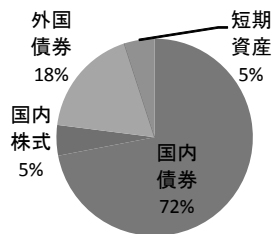
一方、Bグループは、帰属収支差額の平均値が631百万円であることから、単年度ベースでの収支に余裕がなく、リターン3.0%のB1のポートフォリオも許容できないことが分かる。B1は、内外債券が9割を占める安定的な資産配分であり、効率的フロンティア上の左端に位置する、最もリスクが小さいポートフォリオ(最小分散ポートフォリオ)である。しかしながら、B1のポートフォリオの95%VaRはΔ694百万円であり、当該金額を減損処理する事態に陥った場合には、他の条件が同一であれば、帰属収支差額はマイナス(631百万円-694百万円=Δ63百万円)に転落することになる。

それでは、Bグループの私立大学はリスクをとった資産運用をすることは不可能なのであろうか。

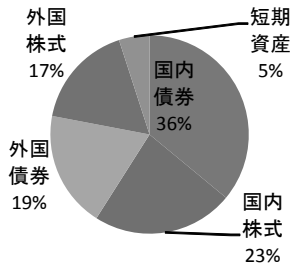
図3 私立大学の規模別分類による最適ポートフォリオと効率的フロンティア



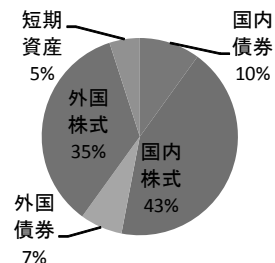
B1・C1



A2



B2



もう少し詳細に分析をしてみると次のことが言える。すなわち、現代ポートフォリオ理論による伝統的4資産を主体とした効率的な運用（最小のリスクで最大のリターンを享受できるポートフォリオ運用）の選択は難しいが、国内債券と現預金のみを主体とした運用ならば可能となる。図3の効率的フロンティアの分析から言えば、フロンティア曲線から外れた左下に位置する太い実線内の領域に位置する、国内債券50%と現預金50%のポートフォリオ（リターン2.5%・リスク3.9%）であれば、95%VaRは△597百万円となり、単年度収支でみても許容範囲内（加えて、国内債券50%以下、現預金50%以上の組み合わせとなるポートフォリオであれば許容範囲内）に収まる。したがって、中規模大学が集まるBグループの大学は、満期保有を前提とした債券投資と預金中心の運用を行うことが現実的であり、この結果は私立大学における資産運用の実態と比較しても大きな違和感のないものである。

しかし、中長期的視点から過去蓄積したストックをクッションと考えれば、どのようにポートフォリオ選択は変わるのであろうか。帰属収支差額に余裕はないが、ストックをリスクバッファとすれば、Bグループのリスク許容度は2,687百万円まで上昇し、ポートフォリオもリターンが5.0%となるB2までリスクを上げることができる。Bグループは単年度収支に厳しさが認められるが、これまでの蓄積が支えとなり、資産運用に係るリスク許容度を一気に高めることができる。図3の効率的フロンティア上をB1からB2へシフトしながら運用可能領域を大きく拡大することができ、Aグループよりもリスク許容度が高まる結果となる²⁵。しかしながら、B2は運用収益率が0%を下回るショートフォール確率が、向こう1年間で35.4%にも上り、投資元本を毀損する可能性が高まるポートフォリオである。よって、運用可能領域が拡大し選択肢が増えた分、個々の大学のポートフォリオ選択はますます困難となり、まさに当該大学の経営環境や資産運用に対する嗜好（リスク回避度）、運用資金の性格等を総合的に勘案し、自らの効用関数を決めていかななくてはならないといえる。但し、リスクコントロールを適切に行うことにより、資産運用収入が教育研究活動を支える新たな収入源と成り得るグループであり、大学経営の中で資産運用戦略をどのように位置付けるのか、まさにこれからの資産運用のあり方が、中規模大学の生き残りの一つの重要なカギを握るものと考えられる。

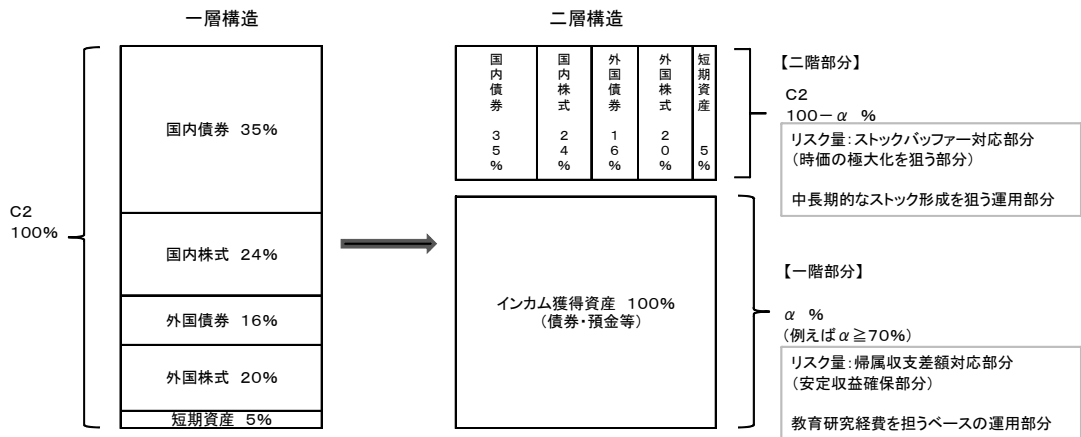
③ Cグループ（該当法人数：247）

最後にCグループをみてみよう。該当法人数は247法人であり、帰属収支差額の平均値は39百万円である。単年度ベースでの収支はBグループ以上に厳しい状況にあり、これまでのVaRの議論で言えば、資産運用リスクがほとんど取れない状況にある。すなわち、ボラティリティのある株式や債券の運用が難しく、基本は現預金を中心と成らざるを得ないグループである。もちろん、Cグループでも満期保有を前提とした債券運用が可能であると推測されるが、金利動向如何によっては、含み損が帰属収支差額を上回る可能性があり、この状況は、まさにグループ間の単年度収支の差が、資産運用に係るリスク許容度の差異となって表れた結果と言えるであろう。

しかしながら、Cグループでも過去のストックを活かせば、理屈上はC2までのポートフォリオ運用が可能となる。C2のリターンとリスクの水準は、リターン4.1%・リスク8.3%であり、95% VaRは△587百万円である。C2のポートフォリオは内外株式の投資比率が44%にも達し、その意味では運用可能領域が大きく拡大することになる。しかし、留意すべきことは、最終的なポートフォリオ選択は個々の大学の効用や嗜好に大きく依存するとは言え、C2のショートフォールリスク確率は31.0%に達し、帰属収支差額の水準を考えれば、リスク水準を引き上げることは現実的には難しいのではないかと考えられる。そして、この状況はCグループの資産運用収入獲得の蓋然性を著しく低下させ、大学間における「持てる者」と「持たざる者」との差がより一層拡大していく可能性がある。これは、単に運用資産というストック量の格差が広がるという問題だけではなく、リスクのバッファとしてのストック量の差が、その大学のリスク許容度の差となって表れ、運用収入の獲得機会そのものが奪われる可能性を意味している。

そこで、ここではCグループでも適用可能な、一つの運用の考え方を提示してみよう。すなわち、

図4 私立大学におけるリスク量に応じた運用ストラクチャーの考え方



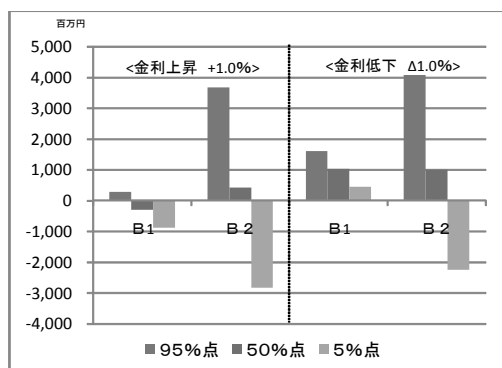
バッファとなるリスク量に応じて、運用ストラクチャーを一層構造から二層構造に分けて管理し運用する手法である(図4)。一階部分はリスク量が僅少である帰属収支差額に対応する運用部分であり、主に教育研究経費を安定的に担う大学経営にとってベースとなる部分である。よって、大学全体のポートフォリオの中で一階部分の占めるウェイトは相対的に大きく、対応するリスク量にもよるが、例えば全体の70%程度の資産額を配分することが考えられる。運用対象資産はインカムゲインの獲得を狙う債券や預金等が中心になるものと考えられる。一方、二階部分は相対的にリスク量が大きく、ストックバッファ対応部分である。大学全体のポートフォリオの中では一階部分に比して資産額の配分は少なくなるが、その分リスクをとった運用を行うことができる。よって下振れリスクの大きい内外株式の組入れも可能となる。短期的な運用収益を狙うというよりも、むしろ中長期的に大学の資産を殖やすという役割を担う部分である。このように、これはひとつのアイデアにしか過ぎないが、リスク量に対応した運用資産の切り分けと、その当該運用資産の目的と役割を明確にすることにより、VaRの適正な管理と、場合によっては事後的にリスク総量の抑制効果も期待できるのではないかと考えられる。

(3) ストレステスト

最後に、前記で分析したポートフォリオについてストレステストを行ってみよう²⁶。ストレステストとは、将来予想される株価や金利、為替等の価格変動、すなわち、金融市場での不測の事態が生じた場合に備えて、現状のポートフォリオ(ポジション)の損失の程度や損失の回避策を事前に分析しておくリスク管理手法のことをいう。ここでは、Bグループの中で最大のリスクを持つB2のポートフォリオと、同じグループのB1のポートフォリオで、①金利変動による影響、及び②株価変動による影響、をみてみよう(図5)。

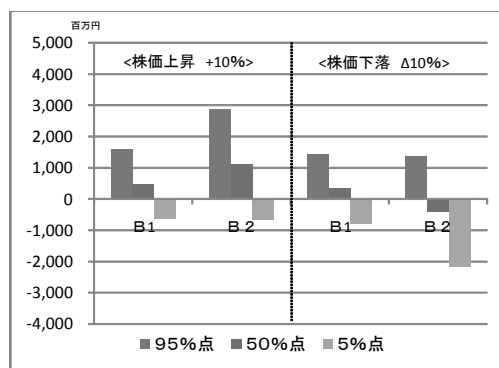
まず、金利変動が生じた場合、ポートフォリオのリスク特性にどのような影響が生じるのであろうか。ここでは、金利上昇シナリオ(1.0%)と金利低下シナリオ($\Delta 1.0\%$)の2パターンで検証

図5 最適ポートフォリオとストレステスト



(単位: 百万円)

	金利上昇シナリオ +1.0%		金利低下シナリオ Δ1.0%	
	B1	B2	B1	B2
95%点	283	3,667	1,611	4,247
50%点	-297	421	1,032	1,002
5%点	-876	-2,824	453	-2,244



(単位: 百万円)

	株価上昇シナリオ +10.0%		株価下落シナリオ Δ10.0%	
	B1	B2	B1	B2
95%点	1,590	2,868	1,437	1,355
50%点	483	1,102	330	-411
5%点	-624	-664	-777	-2,177

(注1) 上記数値は、Bグループの運用可能資産額14,921百万円を前提とした場合の運用収益(損失)額を表す。

(注2) 95%点は上位5%点収益率の時の運用収益(損失)額、50%点はB1、B2の期待リターンが実現した時(運用成果が平均的な場合)の運用収益(損失)額、5%点は下位5%点収益率の時の運用収益(損失)額を表す。

してみる。金利が上昇する場合、(固定利付)債券にとって運用環境は厳しい状況になる。金利が上昇すれば、債券価格は下落するという特性から、債券ウェイトの大きいB1は、金利上昇のインパクトを大きく受けることになる。すなわち、運用成果が平均的な50%点においても収益額はΔ297百万円となり、5%点においてはΔ876百万円となる。この5%点の水準は先に分析を行った95%VaRのΔ694百万円を上回る水準となり、リスクを抑制した国内債券を中心としたポートフォリオでは金利上昇には勝てず、マイナスの収益となる可能性が大きくなる。したがって、国内債券一辺倒の運用ではなく、株式を含めた金利上昇リスクをカバーしてくれる分散投資を行うことが肝要である。その点、B2は株式のウェイトが大きく、下振れリスクも大きい、50%点でもプラスの収益を確保することができる。一方、金利が下落した場合には、債券価格が上昇することから、債券にとっては望ましい環境となり、B1は5%点であっても収益額は453百万円となる(この時の収益率は3.0%)。また、B2は内外株式のウェイト(78%)が大きく、金利低下が見込まれる国内債券との相乗効果から、95%点においては4,247百万円の収益額が見込まれ、B1の1,611百万円に比べて2,636百万円もの収益格差が生じる。

一方、株価変動の影響はどのようになるであろうか。B1は国内株式のウェイト(5%)が低いことから、株価の変動によるポートフォリオへの影響は相対的に小さいものと考えられる。しかしながら、株価下落シナリオでB1は5%点でΔ777百万円となり、先に分析を行った95%VaR Δ694百万円をやや上回る結果となってしまう。また、B2は国内株式のウェイトが43%にも上ることから、株価の変動がポートフォリオに与える影響は相対的に大きくなる。特に株価下落Δ10%の

場合にはインパクトが大きく、95%VaRの水準 $\Delta 2,527$ 百万円に迫る水準まで損失額が発生する可能性がある。

このように、ストレステストを行うことにより、運用成果が平均的な場合(50%点)であっても、B1は金利上昇時に、そしてB2は株価下落時に、運用損失が生じることが分かる。特に国内債券については、これまでボラティリティが低く安全資産と考えられてきたこともあり、多くの大学では主に債券投資を中心に行い、その生み出された利子・配当のみを支出にあててきた現状がある。しかしながら、債券はインフレによる購買力の実質価値を維持することが難しく、金利が上昇すれば、必ずしも安全な資産とは言えないのである。一方で、株式等は長期的な運用を考えた場合、概して債券等に比し、高い収益率を生むため、購買力の実質価値を維持できる可能性が高い。すなわち、国内債券に偏った運用ではなく、株式を含めた適度な分散投資を図った場合の方がより高い運用成果が得られることが、ストレステストを通じて改めて確認できたものといえる。さらに、投資家である大学にとって重要なことは、ストレステストを通じて、最悪の事態に陥った場合に、現在のポートフォリオがどの程度の影響を被るのかを計量的に把握が可能となることである²⁷。したがって、前記のVaRによる資産選択と併せて、ストレステストを並行的に行うことが必要になるものと考えられる。

(4) 最近の私立大学の資産運用の実態

世界的な金融市場の混乱は、日本の私立大学の資産運用にも少なからず影響を与えることとなった。とりわけ資産運用に積極的であったAグループやBグループに属する一部の私立大学では、有価証券やデリバティブに係る多額の評価差額や処分差額、含み損の計上を余儀なくされ、その痛手はマスコミにおいても大きく取り上げられた。以下ではこのような私立大学の資産運用に係る実態を本稿の分析の枠組みに沿って考えてみよう。

これまでの分析結果を踏まえ、短期的な視点からリスク許容度を考えれば、Aグループは国内債券を中心とした内外株式の運用が2割程度まで可能であり、Bグループでは満期保有を前提とした債券投資と預金中心のポートフォリオが可能となった。しかし、まさに各大学のリスク許容度に応じた運用方針の違いが、言い換えれば、各大学の資産運用リスクのとり方の相違が、サブプライム問題に端を発した金融市場の混乱によって、明確に運用成果の差となって顕在化することになった。特に、株式や為替でリスクをとったAグループの大学で評価差額や含み損等が大きくなっており、また、債券運用を主体とした大学でも、いわゆる仕組債の保有が多い大学ほど、運用のダメージを大きく受けている可能性がある²⁸。

ここで仕組債とは、一般的には為替レートや株価指数、内外金利等の参照資産の動向によって、利率や償還金額・時期が変動する債券のことをいい、通常の固定利付債や変動利付債への投資では実現できないキャッシュフローを持つ債券のことをいう。満期期間は20年や30年といった長期のものが多く、購入当初は高い固定利率が設定されている場合が多い。実際、この運用商品は債券という括りの中で、長引く低金利の時代に、高い固定利率を享受したいとする私立大学にかなり浸透している。日本私立学校振興・共済事業団が実施した「資産運用に関するアンケート調査結果につい

表2 私立大学における資産運用状況

運用金融商品種別	運用法人数		(内訳)運用目的別法人数		
		割合	主たる目的	法人数	割合
預貯金	406	92.1%			
債券	353	80.0%	満期保有	326	73.9%
(内訳)					
国債	237	53.7%	満期保有	225	51.0%
地方債	154	34.9%	満期保有	147	33.3%
政府保証債	101	22.9%	満期保有	95	21.5%
財投機関債	74	16.8%	満期保有	71	16.1%
金融債	70	15.9%	満期保有	67	15.2%
社債	190	43.1%	満期保有	175	39.7%
外債(円貨建)	113	25.6%	満期保有	105	23.8%
外債(外貨建)	63	14.3%	満期保有	54	12.2%
仕組債(元本保証あり)	188	42.6%	満期保有	165	37.4%
仕組債(元本保証なし)	104	23.6%	満期保有	81	18.4%
その他	6	1.4%	満期保有	6	1.4%
金銭信託(元本保証あり)	40	9.1%			
金銭信託(元本保証なし)	22	5.0%			
投資信託	145	32.9%			
株式	131	29.7%	一時保有	38	8.6%
デリバティブ	65	14.7%	リスクヘッジ	36	8.2%
(内訳)					
金利スワップ	41	9.3%	リスクヘッジ	26	5.9%
通貨スワップ	31	7.0%	リスクヘッジ	14	3.2%
オプション	9	2.0%	リスクヘッジ	2	0.5%
先物	2	0.5%	リスクヘッジ	1	0.2%
その他	4	0.9%	リスクヘッジ	1	0.2%
その他	14	3.2%			
合 計	441	100.0%			

(注) 日本私立学校振興・共済事業団「資産運用に関するアンケート調査結果について」

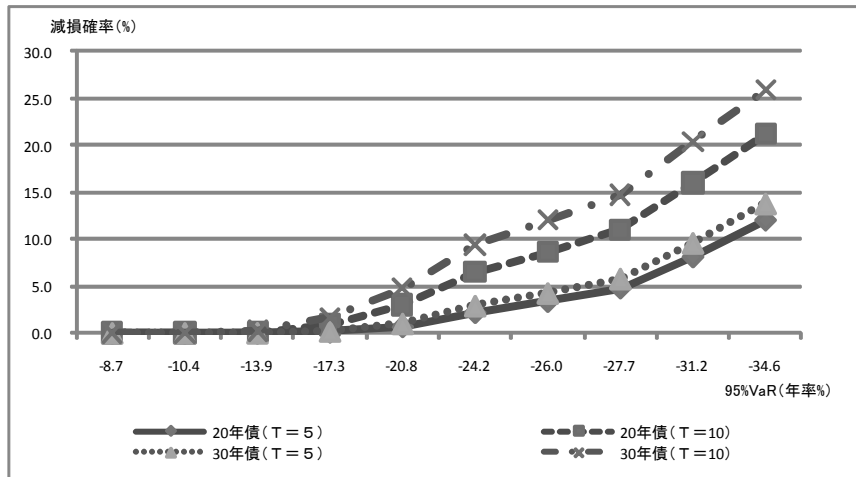
(平成21年3月17日)をもとに、筆者一部修正のうえ作成。

詳細は、www.shigaku.go.jp/shisanunyouchousa.pdfを参照。

て」(表2)によれば、元本保証ありの仕組債を運用している法人数は188法人(42.6%)、元本保証なしの仕組債を運用している法人数は104法人(23.6%)にも上り、リーマンショック以降の世界的な金融危機の中で、一部の仕組債では時価が簿価の50%を下回る事態になった。ところが、多くの大学では、仕組債を満期保有目的で運用を行ってきたため、時価評価損のリスクを認識していなかった可能性があり、折しも日本公認会計士協会は、平成21年3月2日付で「学校法人監査における監査人の対応について」を公表し、有価証券の評価や時価情報の注記について慎重かつ適切な監査対応をするよう、監査人に対して監査上の留意事項を示すこととなった²⁹。その意味で、仕組債の運用を行っている私立大学にとっては、いかにして想定外の仕組債の減損リスクを低減させるのか、ということに留意する必要が出てきたのである。

このような中、安岡は一定期間のうちに債券の時価が簿価(購入価格)の50%割れとなる確率を減損確率と定義し、これを求めるために簡易な価格過程で、市場リスクをとる仕組債の価格変動を

図6 仕組債の減損確率—VaRと満期期間・経過年数との関係



(注1) 安岡 (2009a, 2009b) をもとに筆者作成。本件に係る解釈等の誤りは全て筆者個人の責任に帰する。

(注2) 例えば、20年債 (T=5) とは、満期期間が20年となる仕組債の95%VaR (年率%) と今後5年以内における減損確率との関係を示す。

具体的には、95%VaR (年率%) が $\Delta 34.6\%$ (右端) となる20年債は、今後5年間の減損確率が12.0%になることを示す。

(注3) 95%VaR (年率%) は、安岡による95%VaR (保有期間1カ月) をもとにした、ルートT倍法による筆者の換算値。

モデル化し、投資家がVaRと満期期間、減損確率の関係を見て投資判断を行うリスク管理のフレームワークを提示した³⁰。安岡によれば、参照資産が日経平均株価指数となる株価系仕組債では、元本保証があるか否かによってVaRが2倍以上の差になること、そして、元本保証のない仕組債の場合、標準偏差とVaRは日経平均株価の8割以上に相当し、国内株式とほぼ同水準の価格変動リスクをもつという。また、95%VaRが $\Delta 13.9\%$ (月次ベース $\Delta 4.0\%$) となる仕組債の場合、20年債、30年債とも今後10年 (T=10) 以内の減損確率はほぼゼロであるが、95%VaRで $\Delta 34.6\%$ (月次ベース $\Delta 10.0\%$) を超えるような20年債の場合には、10年以内に減損処理となる確率が21.2%にも達するという (図6)。すなわち、これは同じリスクの債券が5本あればそのうちの1本は減損処理となる可能性を示しており、事実この水準の年率ボラティリティ (リスク) は22.2%にも達する。これは、算出の前提条件が異なることから、同一尺度での比較は誤解を与える可能性があるが、前記の効率的フロンティア導出の前提とした、年金積立金管理運用独立行政法人 (GPIF) の推計による国内株式のリスクと同水準であり、債券運用の一つのカテゴリーとして行った仕組債が、実は商品内容如何によっては株式と同程度のリスク、もしくはさらに高いリスクを負っている可能性を示唆するものである。また、仮に仕組債の元本が保証されていたとしても、満期期間が20年や30年といった非常に長期間に亘る場合には、果たしてインフレによる資産の購買力維持、もしくは実質的な資産価値の保全が図られるのか、大いに懸念されるところである。

以上を踏まえると、BグループやCグループ等の満期保有を前提とした債券運用も、仕組債等の

ようなオーダーメイドで個別性の強い債券の場合には、本稿におけるリスク特性分析が困難であり、流動性等の制約も大きいことから、十分に商品内容の精査をした上で運用を行うべきであるものと考えられる。

5. 私立大学におけるALM手法の適用

ALM (Asset Liability Management) とは、1970年代後半から米国の商業銀行で採用されるようになった経営管理手法の一つである。一般に「資産・負債の総合的管理」と訳され、最近では銀行だけではなく、保険会社や年金基金における財務リスク管理にも応用されている。

私立大学の財務会計におけるリスク管理手法の一つとしてALM的手法を用いた具体的な事例の有無を確認することは困難であるが、大学の財務リスク管理におけるALMの適用可能性は相応に高いのではないかと考えられる。なぜならば、大学における資産運用が資産の購買力維持という長期的な視点と、年度予算への安定した資金供給という短期的な視点を併せ持ち、本質的に現在と将来に亘る世代間の資源配分という目的を有するのであれば、必然的に資産運用にある種の負債と時間の概念を導入する必要性が生じるからである。すなわち、時間の経過とともに、現在の保有資産額と将来の受益者（学生・教職員）に対する負担額（大学の将来債務）が、どのように変化していくのかを多期間で把握する必要性が生じるからである。

そこで、本稿では運用という資産サイドのみならず、教育研究費の支出という大学にとっての債務・負債サイドにも目を向けた総合的財務管理の観点から、一つの具体例として学生支援として重要な位置を占める奨学金給付と、その基金の資産運用の問題をALMという枠組みを通して分析を試みる。

（1）奨学金給付債務と奨学基金引当特定資産

まずは大学における奨学金給付を財務的にはどのように捉えたらよいであろうか。奨学金給付は、財務的には大学が経営としてコミットした、学生に対するある種の確定給付債務であり（以下本稿では「奨学金給付債務」と呼ぶ）、この債務は超長期を満期とする負債、すなわち、負の債券とみなすことが可能である。したがって、大学にとって奨学基金の一つの運用目標は、学生に対して安定的（購買力の安定化という視点も含む）かつ継続的に給付が行えるように、資産が負債を上回る、つまり、サンプラス（資産－負債）を積み上げ、それが減少するリスクを抑制することである。

そこで、ここではその具体的事例としてX大学を取り上げて分析を行う。X大学は関西圏に所在する学生数1万人を超える総合大学であり、前記のグループ区分によればAグループに属する大学である。従来から奨学金給付の充実に力を入れており、キャンパスの施設設備の拡充と並んで経営の大きな目標となっている。同大学のホームページによれば平成21年度予算における奨学金給付は741百万円であり、平成25年度までに奨学基金引当特定資産を17,267百万円まで積み上げることを目標に掲げている。この金額の算出根拠は定かではないが、筆者が推定したところ、平成21年度に予定されている奨学金給付額を今後40年間に亘って物価の変動に応じて改定し（物価変動率は年金積

立金管理運用独立行政法人（G P I F）の推定値であるインフレ率 1 %を使用）、その給付額を割引率 2.5 %で割り引いたトータルの現在価値とほぼ同額の数値（17,833 百万円）となる。ここで割引率 2.5 %は、直近 5 年間（2004-2008 年）の 30 年もの国債利回りの平均値（2.436 %）とほぼ同一水準となる利率である。

しかしながら、本稿においては奨学金給付債務を時価ベースで評価することによって分析を行う。時価評価するためには、今後 40 年間のスワップレート³¹をもとに債務評価を行うこととする。すなわち、前記の通り奨学金給付水準（平成 21 年度予算ベース）を将来に亘って実質価値を維持する観点より、インフレ率を 1 %と見なして将来の奨学金給付額を推定し、その額を各年限のスワップレートで割り引くことにより債務額を計算する。以上を踏まえると、奨学金給付債務額は現時点（t 年度）で 19,875 百万円と推定されることになる。また、当該債務の経過利息（債務の増加率）は前記の 30 年物国債の金利を参考に 2.5 %と仮定する。本来は将来のある時点における各年限のスワップレートを予測し、そのスワップレートをもとに割引計算を行い債務額の算出をするものと考えられる。しかしながら、本稿では議論の厳密さを重視するよりも、手法の考え方を示すことに重点を置くことから、暫定的に今後毎年 2.5 %で債務額が増加していくものとする。

次に、X 大学の奨学基金引当特定資産、すなわち資産サイドの問題を考えてみよう。前記と同じく X 大学のホームページによれば、平成 21 年 3 月末の奨学基金引当特定資産は 16,462 百万円であり、これは X 大学の運用可能資産額 84,848 百万円のうちの 20 %弱に相当する。しかしながら、当該特定資産に係る運用のリスク許容度は不明である。したがって、以下の A L M 分析では、これまでと同じ分析手法を用いることにより、X 大学全体の資産運用に係るリスク許容度を推定し、その結果を援用することにする。すなわち、X 大学のリスク許容度は、単年度収支ベースでリターン 3.6 %・リスク 6.0 %、ストックベースでリターン 3.9 %・リスク 7.3 %となり、以下ではこの結果を参考に、期待リターン 3.9 %と 2.9 %で運用を行った資産サイドと負債サイドとの推移を、将来シミュレーションを行うことにより比較分析する。すなわち、資産サイドのリターンの差（ここでは、3.9 % - 2.9 % = 1.0 %の差）が、どの程度負債に対する積立状況に違いをもたらすのかを分析する。なお、当該基金への組入れ額については、平成 21 年度予算に計上されている 1,000 百万円と同額を毎年行うものとし、資産サイドの運用コストを 0.5 %と仮定して将来シミュレーションを行う。

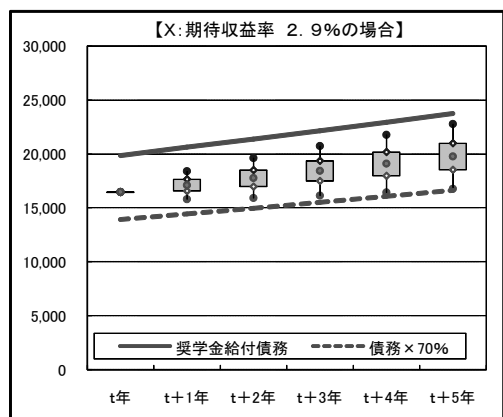
（2）分析結果

現在（t 年度）の奨学金給付債務額は 19,875 百万円、奨学基金引当特定資産額は 16,462 百万円であることから積立比率は 82.8 %である。期待リターン 2.9 %のポートフォリオ（以下「X」、図 7-左図）は運用コスト 0.5 %を控除するとネットの収益率は 2.4 %であり、債務の増加率 2.5 %とほぼ同じ水準となる。したがって、運用成果が平均的な場合（50 %点）では、5 年後もほとんど積立比率は改善せず（83.3 %）、横ばいの状況が続くことになる。同様に期待リターン 3.9 %のポートフォリオ（以下「Y」、図 7-右図）は、ネットの収益率 3.4 %で債務の増加率を 1 %弱上回ることになる。したがって、Y の 50 %点の積立比率は逡増することになり、t + 5 年度には 87.4 %になる。

一方で、運用成果がかなり悪い場合（5 %点）、Y は t + 3 年度以降積立比率は 70 %を下回り、逆

に、Xは期待リターンが低い分、リスクも抑えられることから、運用の下振れを抑制することができる。すなわち、積立比率は70%以上を維持し、図7の点線「債務×70%」のライン上に沿って推移することになる。

図7 私立大学におけるALM手法の適用—奨学金引当特定資産と奨学金給付債務の推移



奨学金引当特定資産(Asset) 単位: 百万円

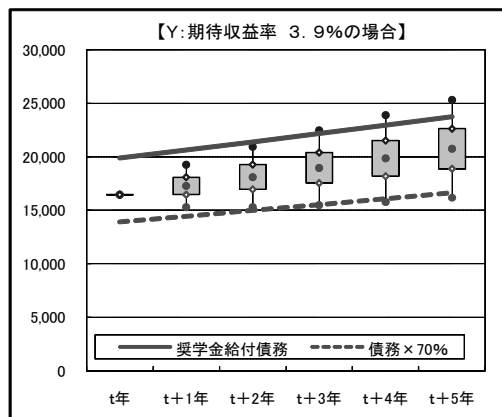
	t年	t+1年	t+2年	t+3年	t+4年	t+5年
95%点	16,462	18,413	19,620	20,717	21,759	22,771
75%点	16,462	17,644	18,526	19,367	20,190	21,006
50%点	16,462	17,110	17,765	18,428	19,099	19,778
25%点	16,462	16,575	17,003	17,489	18,008	18,550
5%点	16,462	15,806	15,908	16,137	16,436	16,781

奨学金給付債務(Liability) 単位: 百万円

奨学金給付債務	19,875	20,627	21,390	22,164	22,950	23,748
債務×70%	13,913	14,439	14,973	15,515	16,065	16,624

積立比率

95%点	82.8%	89.3%	91.7%	93.5%	94.8%	95.9%
75%点	82.8%	85.5%	86.6%	87.4%	88.0%	88.5%
50%点	82.8%	82.9%	83.1%	83.1%	83.2%	83.3%
25%点	82.8%	80.4%	79.5%	78.9%	78.5%	78.1%
5%点	82.8%	76.6%	74.4%	72.8%	71.6%	70.7%



奨学金引当特定資産(Asset) 単位: 百万円

	t年	t+1年	t+2年	t+3年	t+4年	t+5年
95%点	16,462	19,265	20,943	22,459	23,902	25,306
75%点	16,462	18,093	19,274	20,401	21,510	22,617
50%点	16,462	17,278	18,113	18,969	19,847	20,746
25%点	16,462	16,462	16,952	17,537	18,182	18,873
5%点	16,462	15,289	15,280	15,475	15,784	16,174

奨学金給付債務(Liability) 単位: 百万円

奨学金給付債務	19,875	20,627	21,390	22,164	22,950	23,748
債務×70%	13,913	14,439	14,973	15,515	16,065	16,624

積立比率

95%点	82.8%	93.4%	97.9%	101.3%	104.1%	106.6%
75%点	82.8%	87.7%	90.1%	92.0%	93.7%	95.2%
50%点	82.8%	83.8%	84.7%	85.6%	86.5%	87.4%
25%点	82.8%	79.8%	79.3%	79.1%	79.2%	79.5%
5%点	82.8%	74.1%	71.4%	69.8%	68.8%	68.1%

(注1) %点の見方については、図4の注を参照。

(注2) 積立比率=奨学金引当特定資産/奨学金給付債務 のこと。

しかしながら、運用成果がかなり悪い場合(5%点)、XとYの積立比率の差は概ね3%程度であることから、むしろ、XよりもYへリスクレベル(期待収益率)を引き上げ、50%点や95%点での積立比率の改善を図ろうとする考え方も十分想定できる。なぜならば、運用成果が平均的な場合(50%点)、XとYの積立比率の差は、t+5年度で4.1%であるが、運用成果がかなり良い場合(95%点)では、Yのリスク資産のウェイトが高い分、資産が積み上がり、その差は10.7%(106.6%(X)-95.9%(Y))にも拡大するからである。すなわち、中長期的な観点から、運用成果がかなり悪い場合よりも、運用成果がかなり良い場合の積立比率の改善度合いに着目し、それが大きいほど効用が高いと感じられる場合には、このようなケースが想定されるものと考えられる。

このように、ALM手法の導入により、短期から長期という時間軸の中で、これまで見えなかった（意識されなかった）負債サイドの動きを把握することが可能となり、資産サイドの目標リターン設定やリスクの取り方等に対して、より具体的な運用指針を示すことが可能となる。特に私立大学の財務においては、この奨学金給付以外にも、教職員に対する退職金・年金給付や建物設備の減価償却引当等の問題等について、同様のフレームワークを提供できる可能性があり、大学におけるALM手法の適用範囲は想像以上に広いのではないかと考えられる。

6. ペイアウトルールに準じた運用は可能か

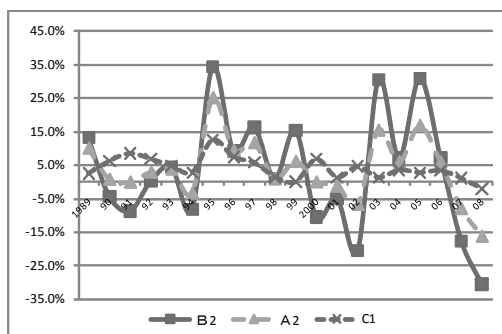
それでは、最後にこれまで分析を行ってきたリスク許容度を勘案した最適ポートフォリオは実際の日本の私立大学に導入は可能なのであろうか。すなわち、これまでの国内債券と現預金中心の運用から伝統的4資産（内外債券・内外株式）を中心とした分散投資への転換が可能なのか、ということである。別の見方をすれば、実現益志向の運用から時価ベース運用（トータルリターン）への転換の可能性である。リード（Reed）によれば、米国でも1970年代までは債券中心の運用であり、1969年にフォード財団から出版された『寄付基金の法と知識』（The Law and Lore of Endowment Funds）が、大学基金の投資方針を根本的に変えることになったという³²。すなわち、この報告書でキャピタルゲインが分配可能な期間収益とみなされたことにより、株式の組入れがより自由になり、トータルリターンを重視する運用方針に転換されたのである。しかし一方で、トータルリターンのアプローチはキャピタルゲイン・ロスの影響を含むことになったことから、適切なペイアウトルール（支出政策）が必要となり、いかにして安定した支出を可能にするかが重要となったのである。実現可能なペイアウトルールが決まれば、運用目標とペイアウトルールの間には密接な関係があることから、自ずとターゲットリターンが決まってくる。そして、教育研究機関として大学が永続的に存続し、その活動を安定的に支えるためには、長期的な購買力の維持を図ることが重要であり、「目標収益率＝支出率＋インフレ率＋ α 」に設定されるのが基本的なフォーミュラになるものと考えられる。

そこで、以下では、これまで行ってきた分析を総括する意味で、日本の私立大学が前記のリスクの異なるポートフォリオを現実に採用した場合、どのような収益率の推移を辿ってきたのか、果たして本当に設定した目標収益率を達成できたのか、過去20年間の実際の市場収益率に基づいてバックシミュレーションを行ってみよう。ここでは、リスク水準の異なる（リターン水準の異なる）3つのポートフォリオでシミュレーションを行う。具体的には、期待リターン5.0%、4.0%、3.0%のポートフォリオであり、それぞれ前記のB2、A2、C1（B1）に該当する。

まずは、B2、A2、C1の1989年からの収益率の推移をみてみよう（表3）。この20年の間には金融市場を揺るがせた数多くのイベントが起こった。1990年から始まるバブル崩壊や1997年のアジア通貨危機、1998年のロシア通貨危機、2000年のITバブル崩壊、2007年以降のサブプライム問題とそれを契機とした金融危機等である。それ故金融市場のボラティリティは大きく増大し、この20年間のうちで、B2がマイナスの収益率を計上したのは計8回にも上る。同様にA2で7回、C1で

表3 リスクの異なるポートフォリオのバックシミュレーション結果 (1989-2008 年度)

	B2	A2	C1
リターン	5.0%	4.0%	3.0%
リスク	13.3%	7.8%	4.7%
単年度 (N=20)	8回	7回	1回
3年移動平均 (N=17)	5回	2回	0回
5年移動平均 (N=15)	3回	1回	0回
単純平均(5年移動平均)	5.4%	5.1%	4.4%



(注1) 左表における回数は各ポートフォリオにおいてマイナスの収益率を計上した回数を表す。また、単純平均(5年移動平均)はバックシミュレーションによって得られた収益率の平均値を表す。

(注2) 右グラフは、過去20年間ににおける各ポートフォリオの単年度ベースの収益率の推移を示したものの。

(注3) 今回のバックシミュレーションでは下記の市場の収益率を使用するとともに、各ポートフォリオは毎月末にリバランスを行ったものとして分析。

国内債券：NOMURA-BPI(総合)、国内株式：TOPIX(配当込)、外国債券：シティグループ世界国債インデックス(除く日本、円ベース)、外国株式：MSCI KOKUSAI(円ベース、税引前・配当込)、短期資産：コールローン(月中平均・有担保・翌日物)。

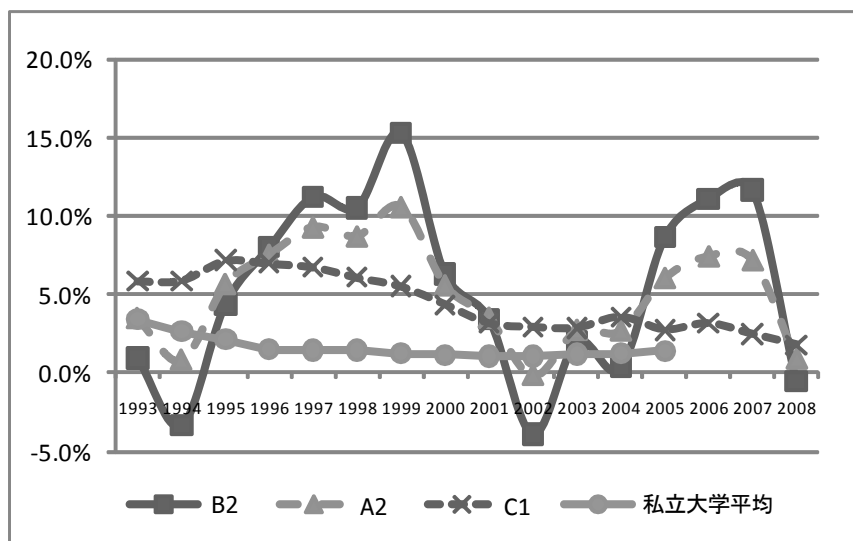
1回のマイナスの収益率を計上したことになる。すなわち、ポートフォリオのリスクが高くなるほど、マイナスの収益率を計上する回数が増え、その意味では現代ポートフォリオ理論による理屈通りの結果となっている。しかし、私立大学という現実の投資家からみれば、単年度の時価ベース収益率はリターンが安定せず、マイナスになるケースも生じることから、教育研究経費を安定的に運用収入に依存することは困難であるものと推察される。

それでは、単年度の時価変動を極力平準化する観点より、米国の大学基金で広く採用されている時価資産額の移動平均ベースで収益率を考えてみよう。まずは3年移動平均で考えてみる。表3によれば、3年移動平均でマイナスの収益率はB2が5回、A2が2回計上することになるが、C1ではマイナスの収益率を回避することができる。さらに5年移動平均でみると、運用の時価ブレを長めに平準化することができることから、運用収益率を相応に安定化させることができる。A2は期待リターン4.0%・リスク7.8%のポートフォリオであるが、5年移動平均でみるとマイナスリターンの計上を1回にまで抑制することができる。この1回は百年に一度と言われる金融危機の影響を受けた2008年度の実績値であり、パフォーマンスはゼロを若干下回る $\Delta 0.27\%$ となった。

また、20年間の5年移動平均の時価ベース収益率をそれぞれ単純平均すると、B2 5.4%、A2 5.1%、C1 4.4%となり、各々想定されていた期待リターンよりも高めのシミュレーション結果が出ている。特にローリスクポートフォリオであるC1は、期待リターン3.0%に対して、5年移動平均収益率は4.4%となっており、1.4%もオーバーパフォーマンスとなっている。つまり、日本の私立大学においても、リスク許容度を踏まえた伝統的4資産の分散投資を図ることにより、米国のようなペイアウトルール(支出政策)に準じた運用が可能になるのではないかと考えられる。しかし、

ペイアウト率の算出には多くの方法があり、数多くの変数を加味し、複雑なフォーミュラを採用している大学もあるが、単純なフォーミュラを採用した方が学内の理解を得られやすいのではないかと考えられる。このことから時価資産額を平準化するのであれば、近年の金融市場のボラティリティの高さから、前記の通り移動平均の算出期間を長めにとり、5年程度の期間でスムージングすることが望ましいと考えられる。まさに、この手法は足元の時価評価額を含めて考えることにより、支出額が市場環境を反映し、時価資産額と乖離した水準の支出による元本の毀損を回避できることになる。

図8 リスクの異なるポートフォリオ収益率（5年移動平均）と私立大学の平均利回り



(注1) 私立大学の平均利回りは、データの制約上1993-2005年度までの数値。

(注2) 使用データ及びシミュレーション方法については、表3の(注3)を参照。

また、リターンと矛盾する支出率の決定は、将来の資産額を減少させるか、増加させることになる。現在の支出額が大きければ将来の資産が減少し、現在の支出額が小さければ、現在の学生が犠牲になる。その意味で大学にとって支出率の決定は現在の安定的な事業予算への支出と、将来の大学を支える資産保全（購買力の維持）という相対立する目的・便益を配分する重要な意思決定事項と言える。したがって、支出率は、これからの経済・金融環境見通しと各大学のリスク許容度に応じた適切なアセットミックスの選択、さらには、安定的な事業予算への支出と資産保全との間のトレードオフ関係に十分留意した、各大学の支出構造に基づいて決定されるべきものである。前記までのバックシミュレーション結果を踏まえ、日本の私立大学において支出率を設定するとすれば、保守的に見積って3-4%程度の支出率設定が可能になるのではないかと考えられる。2008年度の米国の大学基金全体の支出率平均が4.6%であることを踏まえれば³³、やや低い水準であるもののそれほど遜色のない水準である。しかも、1993年度から2005年度までの日本における私立大学の平均的

な運用利回りは、筆者が推計したところ1.62%であり（図8）、インカムゲインをもとに支出を決めていた大学からみれば、3-4%程度の支出率であっても、これまでのおよそ2倍（ $1.62\% \times 2 = 3.24\%$ ）の支出が期待できる水準である。したがって、前記のフォーミュラを踏襲すれば、目標収益率はインフレ率1%（年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の推定値）を見込んだ4-5%程度が一つの目安になるものと考えられる。

しかし、この目標レンジは、本稿におけるこれまでのリスク許容度分析から言えば、やや高めの水準である。だが、表3の実際のシミュレーション結果でいえば、事後的とは言え、ローリスクポートフォリオであるC1（B1）でも、5年移動平均でみた収益率の平均値は4.4%に達している。したがって、日本の私立大学においても米国大学基金のペイアウトルールに準じた運用が十分可能であり、今後はリスク管理能力とストックの活用の違いにより、大学間で資産運用収入の格差がますます拡大していくものと考えられる。

7. 結論と今後の課題

以上のように、本稿では私立大学の資産運用について、リスク管理という観点から再考を試み、可能な限り実践的な大学の資産運用のあり方を示してきた。そもそも、資産運用に対する個々の大学のリスク許容度を計量的に把握することは困難なことであるが、本稿ではVaRを一つのリスク指標として使用し、それに基づいて最適ポートフォリオの導出を行った。また、その補足的なリスク管理手法としてストレステストの実例を示し、併せて、私学財務に対する新しい試みとして、資産と負債サイド両面を考慮に入れたALM手法を紹介し、奨学金給付を具体的事例として分析を試みた。さらに、最後には、前記のリスク許容度を前提に、日本の私立大学でもペイアウトルールを採用することにより、伝統的4資産を中心とした米国流の時価ベース運用に方針転換できることを実証した。そして、本分析を通してより明確になったことは、大学における資産運用の本質的な目的が現在と将来の受益者の、時間を越えた世代間の財源の分配であるとするれば、日本の私立大学でも、単年度の財源獲得を目的とするだけではなく、資産の購買力維持という観点から長期的にインフレ率を上回るリターンを獲得することが求められているということである。そのためには、債券一辺倒の運用から伝統的4資産（内外債券・内外株式）を中心とした分散投資へのシフトが有効であり、それを実現するためには必然的にリスク管理が必要とされるということである。つまり、リターンの享受とリスク管理は表裏一体でなければならないということである。

しかし、本稿で論じてきた資産運用におけるリスク管理にとって、最も重要なことは、VaRやストレステスト、ALMといった手法の問題ではなく、実は資産運用に係る内部管理体制、すなわち資産運用ガバナンスの問題なのである。リスクを統制する手法や技術がどれだけ高度化しても、最終的な判断を行うのは人間であり、想定外のイベントが発生した場合に、大学全体としての統一的な意思決定プロセスをいかに迅速に、かつ的確に機能させるか、ということが重要なのである。往々にして起こり得ることは、相場急変時に何ら対処もできず、結局問題が先送りとなり、運用損失を拡大させてしまうというケースである。いくらリスク管理手法が優れ、推定最大損失額が正確な数

値であっても、それが次のアクションに結び付かなければ、リスク管理としては完全な失敗といえるであろう。その意味では、資産運用委員会等の組織横断的な委員会を学内に設置し、場合によっては、学内のみならず、学外の専門家や監事等の第三者によるチェック機能を働かせるスキーム作りも検討が必要であろう。それがあって始めて、本稿で紹介したリスク管理手法が生きてくるのである。

追 記

本稿で示した見解は、あくまでも作成時点（2009年9月）におけるものであり、分析結果は多くの仮定に基づいたものである。したがって、その前提となる仮定が崩れた場合には、本稿で示した内容と大きく異なる可能性がある。また、本稿で用いた分析手法、モデルおよびシミュレーション手法は完全なものではなく、記載の数値は過去のデータや一定の前提数値等に基づく分析およびシミュレーション結果である。したがって、実際の運用成果等を約束するものではないことにご留意をいただきたい。

注

- 1 本稿では運用資産を次のように定義する。すなわち、運用資産＝現金預金＋長短有価証券＋各種引当資産。当該数値は、日本私立学校振興・共済事業団 2008、『平成20年度版 今日の私学 財政 大学・短期大学編』より算出。
- 2 金子 2006 52-53頁。
- 3 社団法人日本私立大学連盟 1999 83頁。
- 4 しかしながら、「大学ヲ維持スルニ足ルヘキ収入ヲ生スル」ものとされた基本財産の供託は、理念上想定された財務構造とは異なり、その本来の機能を果たすにはほど遠い状態であった。当時の私学の供託金準備の努力と苦悩の様子は、例えば、伊藤（1999, p. 85-90）に詳しい。
- 5 山本（昌） 2006 120-121頁。
- 6 黒羽 2001 176-177頁。
- 7 社団法人日本私立大学連盟 1999 85-86頁。
- 8 山本（清）は、国立大学の財務と予算・会計について、「国会や政府の事前統制として現金主義を維持しつつ、事後統制は企業会計と同じ発生主義を採用する制度のため、損益計算書に現金主義による予算執行管理機能を担わせている。つまり、形式は発生主義であるが実質は現金主義統制」であると指摘している。詳細は、山本（清）（2006, p. 235）を参照。
- 9 例えば国立大学法人の余裕金の運用については、国立大学法人法第35条において準用する独立行政法人通則法第47条により規制がなされている。
- 10 公益法人の資産運用の実態については、財団法人公益法人協会 2008、『公益法人資産運用アンケート』に詳しい。詳細は下記をご参照。
http://www.kohokyo.or.jp/shisan0711/investment_hokoku.pdf#search
- 11 同上アンケートによれば、預金と公債でほぼ100%（預金・国債等以外の金融商品の比率が10%未満）の法人を資産管理型法人（未多様化法人）、預金・国債等以外の金融商品の比率が10～70%未満の法人を準資産運用型法人（多様化過渡期法人）、預金・国債等以外の金融商品（外貨・ポートフォリオ株式・投資信託）の比率が70%以上の法人を資産運用型法人（多様化成熟法人）と

グループ分けをしており、これは、本稿におけるエリア区分、すなわち、Ⅰエリア＝資産管理型法人、Ⅱエリア＝準資産運用型法人、Ⅲエリア＝資産運用型法人のイメージとほぼ重なるものである。

- 12 Tobin 1974 427頁。
- 13 詳細は、Markowitz (1952)、Markowitz (鈴木監訳) (1969) を参照。
- 14 山下 2000 23頁。
- 15 本稿では分散共分散法 (デルタ法) に基づいて VaR の算出を行う (山下 2000 46-55頁)。
- 16 詳細は、山井・吉羽 (2001) を参照。
- 17 大学法人とは、大学を設置している学校法人のことを意味し、短期大学等大学以外の学校を設置している場合を含む (日本私立学校振興・共済事業団 『今日の私学財政 大学・短期大学編』 各年度版)。以下、本稿では便宜的に大学法人を私立大学と読み替えて記述する。
- 18 大学経営と規模の優位性については、小藤 (2008) を参照。小藤によれば、医学部を持たない私立大学は、総資産と収支率 (帰属収入－消費支出) / 帰属収入、総資産と自己資本比率 (基本金＋累積消費収支差額) / 総資産) の相関係数はいずれもプラスを示すという。この分析結果は、本稿で着目する大学の規模とリスク許容度の関係に、ある一定の示唆を与えるものと考えられる。
- 19 本稿では、単年度ベース (ある一時点) での帰属収支差額をリスク許容度の一つの指標と考えるが、単年度の帰属収支差額はブレが生じることから、実際の適用に当たっては、各私立大学の帰属収支差額の過去のトレンド (例えば過去3～5年間程度の平均値) を指標とすることも可能であろう。
- 20 川原 (2003) は、バランスシート上にある余裕資金を用いて、国内大学の平均的なリスク許容資産額を計測し、そのリスク量を運用ポートフォリオの持つ VaR と比較して、リスク許容度を計測している。
- 21 Jorion (杉本訳) 2001 547頁。
- 22 リスクのクッションとなる長短有価証券の時価変動については、以下で分析の運用資産の下位5%点 (95%VaR) 収益率と同一の時価下落があったものとしてシミュレーションを行っている。
- 23 効率的フロンティア導出の前提条件となるリターン・リスク・相関係数は、年金積立金管理運用独立行政法人 (GPIF) の推計によるデータ (1973年～2007年) を使用する (詳細は、<http://www.gpif.go.jp/kanri/pdf/kanri02iinkai212.pdf>)。また、その導出にあたっては、外貨建株式 (債券) と現預金の投資比率に一定の制約条件を付して最適化を実施した。
- 24 仁科・倉澤 2009 85-86頁。
- 25 近年、流動資産から各種引当資産をはじめとした、その他の固定資産に資金を振り替えている場合があることから、本分析におけるストックバッファは過少に評価されている可能性がある。
- 26 本稿におけるストレステストでは、市場リスク (いわゆるβリスク) のみを考慮した、単純化したシミュレーションを行う。例えば、実際の国内債券では、種別やデュレーション、格付け等の異なる多様な銘柄群を組入れた運用を行っているものと考えられるが、本稿では国内債券の市場ベンチマーク (NOMURA-BPI (総合)) におけるリスクのみを考慮したテストを実施している。
- 27 本文中の表2にみられるように、多くの私立大学では、債券の満期保有を前提とした運用を行っていることから、ある一時点 (例えば決算期末) の時価変動は大きな問題とはならないものと考えられる。しかしながら、満期保有債券であるからといって、評価損が発生している状態というのは、たとえ減損処理に至るような場合でなくても、概して望ましい状態ではなく、一つ

のリスクシナリオとして、最悪の状態に陥った場合のリスクを計量的に把握しておく必要性があるものと考えられる。

28 例えば、『週刊東洋経済』10/24 2009 40-44頁。

29 詳細については、日本公認会計士協会ホームページ掲載の「学校法人監査における監査人の対応について」（業務本部審理情報 [NO.26]）をご参照。

(http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/pdf/0-99-26-2-2009030.pdf)

30 詳細は、安岡（2009a）を参照。

31 スワップレートとは、金融市場において、変動金利での支払いと固定金利での支払いを交換する際の交換レートのこと。一般的には、LIBOR（London Inter Bank Offered Rate）等の変動金利と交換対象になる固定金利のことを指す。なお、本稿では、Bloomberg より採取（2009年7月21日, 17:50）したスワップレートを使用した。

32 Reed（福原監訳） 2003 95頁。

33 NACUBO（2008）には、1999年度から2008年度までの支出率（平均）の推移表の記載がみられる。

参考文献

Markowitz, Harry M., "Portfolio Selection", *Journal of Finance*, 7, 1952, 77-91.

NACUBO 2008, *2008 NACUBO Endowment Study Results*

(<http://www.nacubo.org/documents/research/NES2008PublicTable-SpendingRates.pdf>)

Tobin, James, 1974, "What Is Permanent Endowment Income?", *The American Economic Review* 64, no. 2, 427-432.

伊藤彰浩 1999, 『戦間期日本の高等教育』 玉川大学出版部

金子元久 2006, 「日本型私立大学の転換点」『IDE-現代の高等教育』 民主教育協会 No.481, 48-54頁

川原淳次 2003, 「大学法人経営と資産運用」『証券アナリストジャーナル』 社団法人日本証券アナリスト協会 第41巻第10号, 43-54頁

黒羽亮一 2001, 『新版 戦後大学政策の展開』 玉川大学出版部

小藤康夫 2008, 「大学経営と規模の優位性」『商学研究報』 専修大学商学研究所 第40巻第1号, 1-41頁

社団法人日本私立大学連盟 1999, 『私立大学の経営と財政』 開成出版

ジョリオン・フィリップ（杉本正隆訳）2003, 『バリュー・アット・リスクのすべて』 シグマベイス
キャピタル, Jorion, Philippe, 2001. *Value at risk: The New Benchmark for Managing Financial Risk*, McGraw-Hill

スウェンセン・デイビッド（大輪秋彦監訳）2003, 『勝者のポートフォリオ運用』 金融財政事情研究会,
Swensen, David F., 2000. *Pioneering Portfolio Management*, The Free Press

仁科一彦・倉澤資成 2009, 『ポートフォリオ理論—基礎と応用』 中央経済社

日本私立学校振興・共済事業団, 『今日の私学財政 大学・短期大学編』 各年度版

マーコビッツ・ハリー（鈴木雪夫監訳）1969, 『ポートフォリオ選択論—効率的な分散投資法』 東洋
経済新報社, Markowitz, Harry M., *Portfolio Selection; Efficient Diversification of Investment*, John Wiley
山井康浩・吉羽要直 2001, 「バリュー・アット・リスクのリスク指標としての妥当性について—理
論的サーベイによる期待ショートフォールとの比較分析—」 日本銀行金融研究所『金融研究』 第
20巻第2号, 33-68頁

安岡孝司 2009a, 「仕組債投資における減損リスクとその簡易評価法—市場リスク系仕組債につい
て—」 日本金融・証券計量・工学学会 (JAFEE) 2009 年夏季大会予稿集, 331-350頁

安岡孝司 2009b, 「仕組債の減損確率の計算例」(2009年6月27日)

(<http://www.sic.shibaura-it.ac.jp/~yasuoka/strnotinv.html>)

山下智志 2000, 『市場リスクの計量化とVaR』 朝倉書店

山本清 2006, 「大学の財務分析の機能と限界—国立大学を中心として—」 広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第37集, 231-245頁

山本昌弘 2006, 『会計制度の経済学』 日本評論社

リード・ウィリアム (福原賢一監訳) 2003, 『財務からみた大学経営入門』 東洋経済新報社,

Reed, William S., 2001, *Financial responsibilities of governing boards*, Association of Governing Boards of Universities and Colleges and the National Association of College and University Business Officers

University Governance Reforms — Putting the Japanese Experience into Perspective

Tom Christensen

CONTENTS

Foreword.
Introduction.
Perspectives on university reform.
Comparative development features in university governance and reforms.
The Japanese university reform in a comparative perspective.
Analyzing university reform.
Future challenges and questions.

University Governance Reforms – Putting the Japanese Experience into Perspective

Tom Christensen*

Foreword.

This report was basically written when I was a Visiting Professor at the Center for National University Finance and Management in August 2009. I thank my hosts – professors Yamamoto, Mizuta and Maruyama - for their hospitality and support. Without their firm academic guiding and our fruitful discussions I would never have been able to get so much knowledge about the Japanese university system and reforms. I hope the report will provide a basis for further collaboration on comparative university governance and reform and also participate in reaching out to the wider scholarly community in this field of research.

Tom Christensen

Oslo, October 2009

* Professor Tom Christensen, Department of Political Science, University of Oslo

Introduction.

Public-sector reforms have been dominated over the last 20-30 years by two rather different trends. First, New Public Management (NPM) reforms were introduced in Australia and New Zealand in the early 1980s, subsequently spreading to other Anglo-American countries and then more widely around the world. NPM was built on the notion that there were three major problems in the public sector – efficiency, participation and legitimacy (Boston et. al. 1996). The recipe for dealing with these questions was a mixed bag of reform elements based on a combination of new institutional economic theory and management theory and encompassing a structural reorganization of the public sector vertically (devolution) and horizontally (role purification), a greater focus on markets, competitive tendering and privatization and more emphasis on service provision and consumer-orientation (Christensen and Lægreid 2001a). NPM was pushed through by governments in many countries, but the depth of the reforms – and hence the extent of change in practice – has varied quite a lot in line with differences in structural constraints, cultural traditions and environmental pressure (Christensen and Lægreid 2001b, Pollitt and Bouckaert 2004, Wright 1994).

The effects of NPM are disputed among academics, depending on their analytical perspective and the discipline from which they come and also on which elements of NPM they focus on, which differs from one study to another. A main trend among PA researchers is to stress the effects of NPM on the relationship between executive leaders and subordinate levels and leaders, i.e. the influence pattern. The conclusion is often that NPM has contributed to an undermining of the political control and capacity of the executive political leadership and has increased the influence of administrative and corporate public leaders (Christensen and Lægreid 2001b, Gregory 2001 and 2003, Pollitt and Bockaert 2004). Another, often more economically oriented camp of researchers stresses that NPM has made public services more efficient and role relationships clearer, and has enhanced transparency and accountability, etc. (Boston et al. 1996).

The second main reform trend emerging in the late 1990s, which also originated in Australia and New Zealand and spread around the world, could be labeled post-NPM (Christensen, Lie and Lægreid 2007). The background to these reforms was mixed, partly reflecting political executives' fear of losing capacity and influence and their dissatisfaction with the efficiency outcomes of NPM, but later also the general feeling of insecurity prompted by terrorist attacks, tsunamis, and pandemics, and most recently by the financial crisis as well (Christensen and Lægreid 2007). The post-NPM recipe for treating the ailments of NPM and other challenges has been to increase central control and capacity, partly through vertical integration, as well as to intensify cross-sectoral collaboration and coordination, or a combination of the two. The slogan has been to bring the system that NPM fragmented back together again, finding a Third Way, as in the UK, or furthering

a whole-of-government approach, as it is called in Australia (Gregory 2003, Halligan 2006 and 2007, Richards and Smith 2006). NPM did not disappear when post-NPM came along, but is still relatively strong. It has, however, been somewhat modified and been combined with post-NPM in a multi-layered system (Christensen, Lie and Læg Reid 2007).

Reforms of university governance are in some ways likely to reflect the more general reform trends in the political-administrative system and society. However, since the higher education sector has its own very particular organizational and cultural traditions, shaped by the requirements of very specialized professional knowledge and academic freedom, there are also reasons to believe that general reforms are not very compatible with these and therefore difficult to implement in this sector. University reforms around the world have often therefore been characterized by a tension between two rather different and generalized views on universities. One of these says that higher education institutions, including universities, must be judged and measured according to the same standards as other public organizations, and that universities not only have a role in a knowledge economy but also in the economic development and growth of a country (Godin 2003, Paradeise et al. 2009a, Ramirez 2006). A rather different view, often voiced by leading scholars, is that universities are so traditional and special that they should be left largely untouched by modern reform inventions like strategies, performance-management, incentives, bench-marking, etc. The latter view also stresses that good research is not easily organized and that academic freedom is a basic value that should not be tampered with.

This report comes at a time when public reforms in general and university reforms in particular are causing a certain amount of turbulence. The first research question posed is how can we understand university governance and reforms? In other words, what kind of explanatory approach or analytical perspectives might be fruitful for understanding the dynamics, content and effects of university reform processes? Our approach is a transformational one, stressing that the leeway of political and administrative leaders in reform processes is defined by a combination of structural-instrumental, cultural-institutional and environmental factors (Christensen and Læg Reid 2001a). Second, what are some of the main trends in university governance around the world? And what main ideas and principles underly them and what are some of the more specific reform measures used? Third, we look at the university reform Japan implemented in 2004 and ask what characterizes its background, content and potential effects compared with university reforms in other countries? Fourth, using a transformative approach, how can we analyze and understand the university reform trends as a whole and the case of Japan in particular? Fifth, what are some of the future challenges and questions for university governance?

Perspectives on university reform.

The first perspective in a transformative approach to the study of public-sector organizations and reform is a structural-instrumental one (Egeberg 2003, March and Olsen 1983). According to such a perspective, the structural design of public organizations is important for fulfilling collective public goals, and reorganizations will reflect changing goals. Hence, formal structures are considered to be instrumental in channeling the thoughts and actions of decision-makers in certain directions (Gulick 1937, Simon 1957). There are two crucial preconditions for using organizational design as an instrument in public organizations. One is that the actors must score relatively high on rational calculation, another that they may be able to control the reform processes (Dahl and Lindblom 1953). Rational calculation refers to the quality of organizational thinking. Do the decision-makers have good insight into how different ways of organizing can further certain goals, or is their thinking ambiguous, inconsistent or wishful? The question of control addresses whether the leaders are able to control the making and implementation of reform decisions or not. Clear thinking and strong control is the ideal, while other combinations like clear thinking and lack of control, or sloppy thinking and strong control are certainly possible and indeed common.

Such a perspective on university reforms will focus primarily on formal organizational factors, like how the relationship between superior ministries and universities is organized (affiliation form) and what the proposals are for changing it, including different ways of steering various functions or tasks, but also how the universities are organized internally concerning their decision-making bodies and administrative-economic structure, including financial/incentive and scrutiny systems.

A cultural-institutional perspective on public organizations and reforms stresses that administrative-cultural traditions are important (Selznick 1957). Most public organizations develop institutional features (consisting of informal norms and values) over time through a process of institutionalization, which is characterized by adaptation to internal and external pressure (Christensen and Boin 2008). This process produces specific institutional features or what might be called a cultural profile and soul, which is important for understanding the thoughts and decisions of actors. Path-dependency means that the cultural roots that a public organization develops in its early years will heavily influence it during its later trajectory and development (Krasner 1988). The notion of cultural compatibility is important for understanding how reforms are handled in public organizations. A reform that is rather compatible with the basic cultural norms and values in an organization would be implemented rather easily, while a reform that is confrontational would be more likely to be bounced back, modified or only partly implemented.

Using such a perspective to study university governance and reforms means to focus on culture instead of formal structure. This may involve looking at the main ideas and principles of university reform to see what kind of underlying norms and values they represent, and how compatible these

are with cultural traditions. It may also involve examining whether university reforms are aimed at changing a university's culture. A third approach is to focus on particular reform elements to see whether they might have a differentiating effect on the major cultural norms and values in the universities. This may also imply that university culture is not one homogeneous set of norms and values, but reflects a variety of tasks and subcultures, since universities traditionally have been characterized by structural fragmentation or loose coupling (Cohen and March 1986, March and Olsen 1976).

According to an environmental perspective, public organizations respond to two types of environment: the technical and the institutional environment (Christensen and Lægreid 2001a, Meyer and Rowan 1977). The technical environment concerns the dealing with the internal technical part of an organization. In other words, it is about productivity, efficiency, services, etc. For example when a ministry gives a university money and makes a plan for how that money should be spent, it expects the university to report the outcome and whether the money has been spent according to plan. If there is a tension in this technical relationship or increasing turbulence or crisis in the environment, this may further internal technical and structural changes.

The institutional environment is characterized by being non-instrumental. In this environment myths and symbols are developed and transferred to public organizations. For example, it comes to be taken for granted that certain ways of organizing public organizations are superior and good (Meyer and Rowan 1977). The process of spreading such ideas, often in the form of models, prescriptions or standards, is often influenced by international or national 'certifying' organizations acting as reform entrepreneurs. Myths and symbols may be broad and encompassing, or else they may be much narrower and limited to certain reform elements or institutional standards (Røvik 1996 and 2002).

In the literature there are different views on how deterministic the environment is for the internal life and decision-making processes of public organizations. Those who are strong believers in determinism may argue that organizations are 'prisoners' of their environment, whether technical or institutional (Olsen 1992). Others may be of the opinion that organizations are in a dynamic exchange and relationship with their environment, and will therefore have a certain amount of influence over the technical and environmental conditions with which they interact.

An environmental perspective on university reform will first of all focus on whether actors in the environment, like the superior ministry, are exerting pressure on the universities to reform, or whether reform is partly self-initiated. Such a perspective will also ask whether there is more general economic, social or political pressure or crises triggering university reforms, or influencing certain parts of the reforms. A focus on the institutional environment would involve discussing whether myths, symbols and ideas from the environment play a vital part in reforms.

Comparative development features in university governance and reforms.

Some main features of the process dynamics.

The reform processes related to modern NPM-inspired university reform have often been rather top-down, with the political-administrative leadership controlling the processes, in some cases supported by parliaments, the business community or regional/local government (Christensen and Læg Reid 2001b, Christensen, Lie and Læg Reid 2007, Gregory 2001, Pollitt and Bouckaert 2004). The universities and their organizations have not always been very enthusiastic about reforms, and the academic faculty and their unions even less so, while administrative staff have been more supportive (Paradeise et al. 2009a, Yamamoto 2004). The reform processes can thus be seen as products of coalition and negotiation processes. Internally the reforms have created some tension between the administrative and academic staff, and the academic staff have tended to carry the torch for academic freedom, reflecting path-dependent resistance towards the reforms (Paradeise et al. 2009b). A general argument often heard from the professors about university reforms is that they are not sensitive to the traditions and special characteristics of the universities.

Changing principles and ideas.

The last few decades have seen a transformation of the notion of universities – from a perception of them as a deeply specialized type of professional organization, built on specialized knowledge, academic freedom and collegiality, with an elitist character – to a perception of universities as being almost like any other type of formal organization (Ramirez 2006). This generic argument, indicating that universities should not be treated in any special way, reflects the global standardization or rationalization process going on and the imitation by the public sphere of private organizational models. Those processes are both broader and more specifically related to universities at the same time.

Allison (1983) argued strongly that ‘public and private organizations are similar in all unimportant respects’, and that was for a long time the dominant view of public decision-makers and scholars. This view has changed considerably, and the perceived opinion in public discourse is now that the similarities between the two types of organizations are more dominant. One central implication of such a redefinition of universities is that they should be treated in a similar way to other organizations, regardless of their different cultural traditions and formal structures and tasks. A crucial question is, of course, whether the changing notion of public organizations in general, and universities more specifically, will also lead to formal and cultural changes, not to mention changing practices. For there is no guarantee that ideas and reality will be closely connected (Christensen et al. 2008).

Ramirez (2006) sees the rationalization of the university as an organization as related to more

efficiency and profit orientation, and to an increasing focus on new managerial logic, but also to three long-term broad developmental processes. First, the universities are becoming broader and more socially inclusive, reflecting the substantially increasing number of students (mass universities), but also through admitting an increasing number of women, making the elitist profile difficult to maintain in countries with a history of gender unbalance (Maasen 2008, Paradeise et al. 2009a). Secondly, the universities are becoming more socially oriented, with a shift in emphasis in the notion of knowledge to more practical and professionally useful knowledge, including an expansion of social science. Thirdly, universities are becoming more organizationally flexible. In a bid to project a 'modern' image, universities are offering students more choice and more flexibility to develop their talents, thus seeking to make themselves attractive to a broader body of students. They have also evolved a more flexible relationship with society, by diversifying their contacts and activities with the public and private actors, for example, with respect to research, and are therefore drawing their resources from a greater range of sources (Paradeise et al. 2009b). There is an underlying argument of isomorphism here (see DiMaggio and Powell 1983), i.e. universities are becoming gradually more similar in many ways. This can either be seen as an argument based in institutional theory, namely, that there are global and national culturally oriented processes working to this end, or as a more instrumental argument, as exemplified by the Bologna process as a more specific standardization process (Meyer, Ramirez, Frank and Schofer 2007).

Coming back to the connection between reform trends and redefining universities, New Public Management builds very strongly on this new notion of public organizations, and modern university reforms have therefore reflected the more general reform trend. For some time a major argument was that certain policy areas, like education, health and social services, were less suitable for NPM reforms but this argument has not prevailed, so NPM has also been implemented in these areas, albeit somewhat later in many countries (Gregory 2003 and 2006). In accordance with NPM, university reforms have been strongly oriented towards efficiency (Ferlie and Musselin (2008), although it has never been quite clear what is really meant by efficiency in an institution like a university, for example, with respect to research activities. The overall argument of efficiency is coupled with an argument of responsibility or accountability (Amaral 2008). Universities are obliged not only to be more accountable to the superior funding unit, the ministry, but also to various stake-holders in society, including private actors. Accountability is also related to increased service-orientation towards students as customers.

As is generally the case with NPM, the efficiency argument with respect to the universities has political-ideological overtones and implies criticism of the public sector's approach to efficiency, participation and legitimacy. Concerning universities this argument is certainly related to the increasing demands being made on resources as the profile of universities changes from that of elite institutions to mass ones as well as to reduced spending per student, economic stagnation and less

political willingness to give priority to education over other policy areas (Paradeise et al. 2009b). Another important factor is the changing notion of the societal function of higher education, related to the knowledge-based economy, economic growth and increased attention to the needs of the labour market (Goodin 2003). Taken together, these factors seem to further university reforms in general and to encourage new ways of organizing higher education institutions.

The combined efficiency and accountability argument is also of a symbolic kind. After all, one can scarcely argue against the view that universities, like any other public organization, must use scarce money in an efficient and responsible way. It has not been easy to argue that university activities are primarily about teaching and research, and that by their nature neither of these activities lends itself well to a primary focus on efficiency. The big question is, of course, how this general goal of efficiency may be achieved. The answer from the NPM camp to the universities, as indeed to other types of public organizations, is that they should become more professional in their management orientation, i.e. they should make greater use of modern management principles (Paradeise et al. 2009a). This naturally has several other implications for specific reform elements, as will be shown below.

University reform is rarely about directly changing the culture, but rather more about indirectly changing the mentality. Instead of the dominance of internal norms and values related to specialized knowledge and academic freedom, so the argument goes, universities and their academic staff should reorient themselves towards the environment and become part of a knowledge economy (Godin 2003). It is not always clear what the implications of this are, but there is pressure to move in that direction – pressure that is often accompanied by a lot of myths and symbols.

As mentioned, when NPM was first introduced it was held not to be applicable to certain policy areas, because NPM was seen as culturally incompatible with their complex task structure and diverse values (Gregory 2001). This obstacle was swept away, however, and those arguing for NPM-like reforms in universities won the day, at least when it came to using myths and symbols. It was taken for granted that universities also needed to adapt to the efficiency requirement. When it all started NPM was certainly a mix of technical demands and needs on the one hand, but also a lot of ideologies and myths on the other, and this has been reflected in university reforms.

Specific structural reform measures.

There are some very typical NPM-inspired university reform measures that have been introduced in many countries around the world. They might be seen as a repertoire of reform measures that has been used to different degrees in different countries, i.e. combining convergence and divergence (Paradeise et al. 2009b: 219-220). First and very important, in many cases universities' formal structural affiliation with the central public authorities has been changed.

Before modern university reforms started during the last decades, universities were often administrative bodies, either with a special status or seen as an extension of the ministries, i.e. they have formally had a rather close and integrated connection with the ministries of education and research.¹ Analytically this can be characterized as scoring low on vertical inter-organizational specialization (Christensen et al. 2007). The modern university reforms have changed their formal affiliation in a much more specialized direction, increasing the formal distance between the ministries and the universities. This increased distance has taken different forms, making the universities like either agencies, public enterprises/corporate organizations (SOE) or foundations, but the basic point is that the formal autonomy of the universities has increased in one way or another (Paradeise et al. 2009a). The universities with an agency form have less formal autonomy than the ones with a corporate or foundation form, but more autonomy than they had with an integrated solution. Quite often we find hybrid forms in university reforms, where elements are taken from different affiliation types – as in Japan, where the reform combines an agency and a more corporate type of affiliation, or Norway, where a more traditional bureaucratic form of affiliation is combined with elements from the agency and corporate forms when it comes to appointing external representatives and using modern budgeting, performance-management and accounting.

In the rhetoric around university reforms their increased autonomy is stressed, while the control side is played down (Amaral 2008). The reality in most countries is that the reforms have tilted the balance on the central control-autonomy dimension, somewhat in the autonomy direction. However, what the government concedes in autonomy with one hand, it has to some extent taken back via control measures with the other. So there is definitely a dynamic and potentially tension-filled relationship between control and autonomy, making it rather difficult to judge the actual autonomy of universities following modern reforms.

Overall, modern university reforms seem to give universities more formal freedom with regard to some major functions, even though actual freedom, as mentioned, will vary (Paradeise et al. 2009b). Universities have considerably more formal say in deciding on their budgets, and they normally now get their money in a lump sum. This generally gives them more discretion than before, when money from the government was allocated on a line-item basis and much more ear-marked. Second, universities have also increased their control over their real estate and over the property they own and administrate. In connection with this many universities have had to start charging internally for use of offices and other space. Third, they have acquired greater freedom to decide on their own internal decision-making structures and management. At the same time, following the reforms the universities are now much more under scrutiny than before. They are held more accountable, which involves reporting more to the central authorities, often the ministries. Strategic steering has in many cases been introduced, which involves formal goals, plans,

letters of intent from the ministries, performance management, more reporting from the universities of results, etc. As a result the so-called steering-dialogue between ministries and universities has become much more formalized and intense than before the reforms. In addition, the basic dependence of the universities on the overall laws/rules regulating them, and the power of the central purse has not diminished after the reform. There is also a stronger emphasis on auditing and evaluation, making new external actors significant for university steering.

The balance and tension between increasing autonomy on the one hand, and continued control of the universities and external dependence on the other, is rather evident in the simple fact that in most countries the university reforms have made universities more dependent on sources other than the basic public funding. In other words, a process of diversification has taken place regarding funding (Paradeise et al. 2009b). One logic behind this is a changing notion of the universities as totally reliant on public funding, reflecting increasing scarcity of public money for higher education, or less political willingness to allocate such funding, but also the attitude that universities should be more independent in this regard. Another line of reasoning is that universities should be able to be more efficient after the reforms and should therefore need less money from the government. In some countries, like Japan, the government has put additional pressure on universities to be efficient by cutting their basic funding (Yamamoto 2008).

In many countries, such as in Europe, university funding is often public. Even in countries with a large share of private universities, the government is an important source of funding. The funding of public universities has not changed dramatically as a result of the reforms, and probably less so in Europe than in other parts of the world. There is, however, now more pressure (and incentives) to obtain funding from sources other than the public purse. This generally makes universities more vulnerable and more dependent on the environment. Universities have always managed to obtain research money from sectoral ministries and agencies, but there now seems to be much more competition for these resources. The same goes for resources channeled through research councils, which probably favours universities that are strong on research (Mizuta and Yanaguira 2008). Competition for private research money has also increased. Not all public universities have tuition fees, but the reforms have put pressure on the ones that do to raise their fees, albeit within government constraints. In countries without tuition fees there has been more public debate since the reforms about introducing fees.

Another important factor in balancing central control and autonomy is that the reforms have introduced or strengthened the tendency to have external representatives on the boards and councils of the universities, which overall diminishes the representation and influence of internal representatives (Enders et al. 2008). There have been few comparative systematic studies of this representation, but the majority of the representatives seem to come from the business community, although there are some from other higher education institutions, from cultural institutions, from

the media, etc. A few countries also have representatives from the central government on these boards, a feature that is, however, regarded as inappropriate in most countries.

It is not obvious how to interpret this tendency. One interpretation is that these external representatives are meant to be representatives of central government, which would provide a counterweight to the increased formal autonomy of the universities. Another, more governance-related way to look at it is to say that the representatives should enact control more generally on behalf of the public, and in this respect be independent of the central authorities. A third definition, and probably the prevailing one in countries with a more corporate university form, is that the representatives, often business people, should participate in helping the universities to be run in an efficient way (Bleiklie and Michelsen 2008). All the definitions break with the traditional notion of independent universities run by professors and based on collegiality, but the last one will certainly be the least consistent with the traditional university culture in many countries,

Many universities around the world have undergone changes in their internal steering and management systems. Traditionally universities have often been seen as loosely coupled entities, with a small administration, dual hierarchy structure, strong professors in collegial collaboration, little emphasis on strong formal leadership, a lack of plans and strategies, etc. (March and Cohen 1986, Paradeise et al. 2009b). Overall the university administration, now often relabeled management, has become larger and more professional on all levels. The reform arguments for this have been two-fold. One is that a more professional administration with greater capacity is needed because of more scrutiny from and the obligation to report to the superior ministries, more contacts with other external stake-holders, but also because of the greater demands being made on the internal administrative system. The latter is related to the greater emphasis being placed on internal strategic steering, performance management, incentive systems, reporting systems, etc. Particularly over the last decade there has been an overall increase in the managerial orientation, as evidenced by the development of strategic plans, performance management and incentive systems, a more conscious HRM focus, more focus on internal resource allocation systems, the issuing of reports on teaching and research activities, new accounting and audit systems, etc. Although it is often said that universities have gained much more autonomy in defining their own internal management structure, there is a clear tendency towards isomorphism across countries in how this new governance structure is organized.

Traditionally, the university organization was characterized by a dual hierarchy, one for the academic faculty with its elected bodies and positions, and one for the administrative-economic staff. The university reforms have generally changed this system into a so-called united leadership system with appointed leaders, which very much caters to the general NPM-orientation and new internal management focus (Maasen 2008). In reality, however, universities in many countries now have hybrid systems, enabling them to combine the new and the old system in certain respects.

Norway is one example of this, where it is up to the individual university to choose whether to have an elected or appointed leadership at various levels.

The internal system of elected bodies in universities has also changed, or at least the pace of such ongoing changes has increased as a result of the reforms. Traditionally universities had representative bodies on each level and there were close links between the levels, i.e. the chairs constituted the boards on the faculty level and the deans the boards on the central level. But this arrangement is now long gone from most universities. Elected bodies at the various levels are now more disconnected and have a more varied set of representatives, particularly weakening the traditionally strong representation of professors. As a substitute for lack of connection between levels, there is often some kind of informal or 'shadow' body of chairs or deans. These are often both criticized for having too much influence and simultaneously seen as making the system run more smoothly. They also represent hybrid elements of university steering.

Studies of university reforms often conclude that they produce more powerful presidents or rectors and that their roles have changed to that of intermediaries in the complex set of relationships with senior university management, deans/chairs and superior public authorities, and sometimes various societal actors as well (Paradeise et al. 2009b). Whether this conclusion is correct, however, is a moot point. While it is obvious that presidents/rectors have become stronger relative to the ordinary academic staff as a result of changing representative structures, increased management orientation and a more demanding environment, it is less obvious that this is the case relative to the new and powerful university management. This relationship could in some ways be characterized as dual, i.e. the academic and administrative leadership have both increased their relative influence. However, there is also a good case for arguing that the leadership as such on all levels is much stronger, and the question is therefore more about the relative power of the two groups of actors. A more professional university management with greater resources at its disposal might be an indication that management has gained the upper hand, but one could also regard the two groups as increasingly cooperating.

The dual reforms of changing the form of affiliation between ministries and universities and making internal changes in governance systems at the universities, whether in the management system or in decision-making bodies, are closely related (Paradeise et al. 2009b). Changes in the form of affiliation could be seen as a precondition for increased internal autonomy, professionalism and managerialism, but also as increasing the potential for superior authorities to control the universities in new ways, or at least to put different types of pressure on them (Paradeise et al. 2009c: 228-230). The new structure could, however, also be seen as ambiguous concerning its effects.

The Japanese university reform in a comparative perspective.

Until World War II, Japan followed the nineteenth-century German university model, characterized by strong faculty autonomy over the curriculum, degrees and the appointment and promotion of academic staff (Goodman 2005, Hirose 2004, Okada 2005). This was a stratified and differentiated system headed by the imperial universities, but from the 1920s private and other public higher education institutions gradually attained university status (Itoh 2002). Many of the imperial universities tried to defend their privileged status and opposed major change after the 1947 Educational Reform, which conferred university status on a wider range of institutions and basically standardized the higher education track and made it more egalitarian, although the system was still rather stratified. In the post-war period Japan adopted the American university model, but retained some features of the German model as well.²

The power of the minister of education was reestablished during the latter part of the 1950s parallel to emerging reforms of accreditation, differentiation of the system, changes in the curriculum, etc. In the 1960s and 1970s higher education was made available to the broad masses. This was reflected in the changes made at that time as was the role of higher education in economic growth, which led to greater differentiation and flexibility, more planning, the establishment of some 'experimental universities', a strengthening of the graduate school orientation (quality focus), etc. (Itoh 2002).

Historically, the Japanese university system is even more diverse than the American, and certainly has a much stronger tradition of centralized oversight (Hirose 2004, OECD 2006). The traditional strong control of the Ministry of Education over the establishment, structuring and operation of the national universities is a reflection of their formal status as branches of the ministry until 2004. Oversight has definitely taken the form of bureaucratic steering, and the legal basis for the different types of universities has been diverse. Reforms of the university system in Japan from the late 1980s, which were often characterized by the introduction of more competition and evaluation, but also by cut-backs and a focus on efficiency and administration, are seen as a way of coping with the problems of the basic model (Itoh 2002). A gradual, but not very strong decrease in ex ante oversight emerged during the 1990s, when universities gained more internal control over organizing teaching and research, combined with having to compete more for research money. But this also resulted in compulsory third-party ex post evaluation emerging during the last decade (Goodman 2005). The period leading up to the reform in 2004 was characterized by tensions between deregulation, autonomy and choice seen from the institutions' perspective, and (re)regulation, scrutiny and evaluation from the Ministry of Education.

The background to the recent reforms in higher education institutions is a sense of crisis, a feeling that these institutions are partly responsible for the trend towards stagnation in Japan,

combined with a decrease in the number of students seeking higher education. This has made it easier for the Ministry of Education and the leaders of higher education institutions to push for change and efficiency increases (Itoh 2002, OECD 2006, Yamamoto 2004). The introduction of Independent Administrative Institutions (IAIs) in 2001 also opened the way for increased autonomy for universities.³

Japan joined the countries implementing an NPM-like university reform rather late, which reflects its status as a 'reluctant reformer'. This happened in 2004 when the national public universities became so-called National University Corporations (NUCs).⁴ The overall assessment of this reform is that it very much reflects international trends. The main idea behind the reform was a generic notion of the universities, with more emphasis on efficiency and international competitiveness (Hatakenaka 2005). It is also important to stress that the university reform is somewhat limited. Although it has affected some of the best and most famous universities in Japan, it does not include the private universities, which account for around 70-75% of students, or the local public universities.⁵

Yamamoto (2004) has analyzed the coalitions of actors supporting and opposing the reform on the basis of different interests. The supporters were primarily politicians from the ruling Liberal Democratic Party, from the Management and Coordination Agency, and neoclassical economists educated in the US. They were motivated by a combination of wishes for government reform and an espousal of a universal and differentiated system of economic support for the universities. A second group of actors were from the Ministry of International Trade and Industry (MITI, later METI) and the business community, who advocated public funding of the R&D activities of universities as a way of increasing the country's international competitiveness. The Ministry of Finance also belongs to this group, although it focused more on private business funding for university research. The third group consists of two councils belonging to the Cabinet Office, supported by PM Koizumi, which have focused on corporatization as a first step towards privatization. The opponents are primarily the Japanese Association of National Universities and the National Union of Higher Education Staff. One of their main reasons for resisting the reform is that they fear that it will undermine their autonomy.⁶ They fear that if the Ministry of Education, Culture, Sports and Technology (MEXT) sets the universities' goals, this will effectively remove the planning and policy functions from them. They also see the ministry's evaluation committee examining the universities as potentially undermining their autonomy. In addition they fear that the reforms will lead to down-sizing through corporatization, increased tuition fees and increased social inequality in student admissions. MEXT initially took a consultative approach, but was pressured by the political environment to move faster and to adopt a more top-down approach in implementing university reform. In its attempts to balance autonomy and control, rhetoric became a prominent feature (Yamamoto 2004).

The change in form of affiliation introduced by the 2004 reform sounds like corporatization, but in reality the new NUCs are a kind of hybrid between the agency form (IAIs) and the corporate form, because they were designed within the framework of IAIs (Yamamoto 2004). The NUCs definitely have more autonomy than before the reform, since they are now legally separated from the government, particularly concerning management, but they are also subject to substantial ministerial control and scrutiny, reflecting the tension between autonomy on the one hand and downsizing, efficiency and competition on the other (Yamamoto 2003). The incorporation of the national universities implies increased diversity and differentiation, because their corporate status involves developing a distinctive profile, mission and strategy to attract resources and students nationally and to increase their international competitiveness (Yamamoto 2004). However, this could potentially also be seen as having major rhetorical elements catering to the universities, while the controlling reregulative forces could have a standardizing effect. One major lever of control is that each NUC must report annually to MEXT about progress in achieving the goals in their medium-term (6-year) plan.

Concerning the new financial system for the NUCs, Japan follows the international pattern of more differentiation of financial sources, lump-sum funding, less basic public funding and more emphasis on audit and evaluation (Yamamoto 2004). Japan is, however, already something of an exception because even before the reform it had a more differentiated financial structure and a lower level of basic funding than many other countries. It has a dual system combining cash-based budget and accrual auditing, and starting in 2004 has implemented a yearly 1% cut in basic funding.⁷ The NUCs get two types of grants from the government, one for operating costs, over which they have full discretion, and one to subsidize capital expenditure.

Concerning other reform-related changes, Japan's university reform is more closely in accordance with the main trends. The NUC has more control over its own property than before the reform. University employees are no longer civil servants. There is a united leadership and more power for the top leadership – the President. There are more external experts and representatives on university bodies like boards and councils. And on paper at least there is more use of short-term contracts and differentiated performance-related pay, but this has not been easy to implement.

A survey was conducted in 2006 to analyze some of the consequences of the NUC Act, particularly concerning financial management (Mizuta and Yanaguira 2008). It showed that the reform and establishment of NUCs falls somewhere between an agency and a corporate model, with other features from models labeled state-controlled and state-aided, which altogether adds up to a hybrid. Operational grants to NUCs have decreased following the reform as a result of the 1% annual cut, while competitive money to the NUCs provided through the Special Education and Research Fund is a new and increasing source of funding. Few NUCs have raised tuition fees, because they fear losing students in a declining market. The number of full-time staff has decreased

in NUCs, as a result of a more general governmental cut-back plan, but also related to the new financial system for the NUCs. The NUC Act and its financial implications have had a differentiating effect on the NUCs, i.e. differences in financial capability have increased. The former imperial universities, medical colleges and post-graduate schools, often in the Tokyo metropolitan area, are doing best, because they are able to counteract the financial pressure by successfully competing for research resources,⁸ while the other NUCs often try to survive by focusing more on teaching, though not always successively. Overall, the NUCs have more discretion over internal financial allocation than before, through lump-sum instead of line-item budgets. This increased discretion is easier to handle in the best research-oriented NUCs, both for the presidents and for the lower-level leaders, because they have more money to allocate and can also act strategically by setting aside central resources for innovative efforts (Woods and Mizuta 2008). In other words, they have the greatest slack and are able to use extra resources on innovation, something that make them better to resist pressure and crises (March 1981).

Summing up, the 2004 reform of the Japanese universities is in accordance with international NPM-style university reform trends. In terms of rhetoric it has been sold as a balanced reform, catering to different interests. Its hybrid and ambiguous character – balancing central control and autonomy – is probably deliberate, but seen in comparative terms it seems to involve the ministry – MEXT – having many strings attached, i.e. leaning towards continued control. And with regard to university financing it seems to have created a kind of ‘survival-of-the-fittest’ system.

Analyzing university reform.

The different reform measures.

How can the transformative approach be used to analyze the specific reform measures in university reforms? The structural-instrumental perspective can provide insight into the reorganization reform measures and their effects. A basic feature is changing the form of affiliation between the superior ministerial authorities and the universities, i.e. their organizational form. Here the tendency has been towards more structural devolution or vertical inter-organizational specialization (Egeberg 2003), although there is some variation among countries and between universities in this respect, with the corporate form and the foundation form at one end of the spectrum. Studies of structural changes of this kind in public organizations show quite clearly that they produce less central control and more institutional and professional autonomy (Christensen and Lægreid 2001b, Pollitt and Bockaert 2004). If we transfer these more general findings to the university sector, this conclusion may, however, be modified depending on what the superior ministries formally demand from the universities and how many hierarchical strings are attached. The university reforms definitely put pressure on the university, an aspect of the reform that we can

understand from the environmental perspective, since this involves the technical environment. Fundamentally the ministries have increased their use of economic incentives to control the universities: The universities are obliged to draw up spending plans and to provide reports about results, audits and evaluations, etc. In addition, there is a constant threat that resources will be cut. This financial pressure has the effect of counteracting the increased structural autonomy. External board members are also a potential modifying factor, as are uniform standards stipulated by higher education laws, for example concerning teaching, and the competitive search for external research money.

The formal increase in structural autonomy and the modifications brought by financial constraints could also be influenced by cultural factors. One of these is that the formal reform measures may have trouble being implemented as intended, either because the ministry is reluctant to 'relinquish authority' or because path-dependence and traditions in the universities counteract or slow down the reforms, i.e. they are skeptical about the alleged effects of increased formal autonomy. Another factor is whether the 'steering dialogue' between the ministries and universities will be strictly formal or whether there will be informal continuous dialogue, where the ministries give informal signals and universities both adapt and provide input of their own. This is rather common in new formal performance-management systems that seem to be too rigid. For some, structural devolution means 'steering once a year', while in practice it takes the form of a continuous and dynamic process of dialogue and exchange.

Another major aspect of university reforms is the internal changes in the steering systems, including representative and management systems. In some countries this has been closely connected with the university reforms, while in others the reforms have speeded up a process of long-term change that was happening anyway. The traditional structural separation in universities between a representative academic structure, with elected bodies, and an administrative-economic structure, very much signaled that these two types of activities should be kept apart. Academic staff attached little importance to the administration, except as a provider of certain services. This also signifies a deep-rooted cultural feature of the universities in which the emphasis was on academic freedom.

The reforms definitely signal a break with this, in both a structural and a cultural sense. The unified leadership system merged the hierarchies and often put a leader from the academic staff at the top of the new hierarchy who are expected to have administrative as well as academic skills (Amaral 2008, Paradeise et. al. 2009b). The effects of this are first, that academic activities are more affected by the management system, e. g., academic staff are often expected to participate in an incentive and reporting system, which represents an important cultural change for them. Second, the management staff have become increasingly influential. Even though the leaders of the management units on each level are formally subordinate to an academically oriented leader, who

is often perceived as a kind of manager, they gain influence by being allocated more resources, having a higher status conferred on them by the ministries and playing a central role in the incentive and reporting systems, etc. They have basically been transformed from non-influential service-providers into important decision-makers.

In addition, there has been clear change in the system of representation in the universities. Whereas before there were professorial and broad collegial bodies at various levels, these bodies are now fewer and there are fewer academic staff involved; instead, representatives are often elected on a more independent basis and are more often external. The groups most negatively affected by this are the professorial grass-roots, who are clearly losing influence. The actors gaining influence are professors in leadership positions, or as it is called in the US, in 'administrative positions'. This means that leadership positions often signify a merging of the academic and administrative hierarchies, which the academic grass-roots view with considerable scepticism. Hence patterns of influence have changed not only between academic and administrative groups, but also within academic groups as a result of the reforms.

We have used most of the transformative approach to try to explain the modern university reforms and their effects. One element that has not been mentioned much is the significance of the myths and symbols generated in the institutional environment of the universities. As a set of ideas NPM has been more popular among the political-administrative leadership in the ministries and at the universities than among the academic staff, but even here opinions vary, with professors in the natural sciences taking a more positive attitude than those in the humanities and social sciences (Paradeise 2009b). Of the different NPM reform elements reflected in the university reforms there are some that seem to have been particularly unpopular among the academic staff, and resulted in counter-myths – namely, incentive systems and extensive reporting and evaluation of teaching and research activities. Critics inside universities have also questioned the coupling of increased management formalization and efforts and the quality of teaching and research. This challenges the very core of the reforms, and reformers have in some cases found it difficult to say why and how reforms should influence teaching and research, thus weakening their legitimacy.

The broad picture.

When NPM was introduced it resulted in major reorganizations in the central civil service, including increased agencification and the establishment of more corporate forms. Reform entrepreneurs argued that political control would not be weakened but simply take new forms (Christensen and Lægreid 2001b), like strategic or frame-steering that would allow subordinate levels and institutions to choose the means to meet public goals, with a greater emphasis on reporting the results. The idea was to combine increased devolution, delegation and decentralization with re-regulation.

Many studies of the effects of NPM have shown that the reform entrepreneurs were fundamentally wrong. Political executive leadership and control were weakened by NPM, while administrative and public corporate leaders, as well as their subordinate organizations, increased their influence over decision-making processes (Christensen, Lie and Læg Reid 2007, Pollitt and Bouckaert 2004). The effects of weakening the formal levers of control seem to have been stronger than thought. This shows that the effects of reorganizing organizational structures and boundaries are rather strong, as predicted by the structural-instrumental perspective. Increased vertical inter-organizational specialization means in reality that political executive leaders can interfere less than before in the agencies, regulatory agencies and SOEs (Christensen and Læg Reid 2001b). They have 'given away' formal decision-making authority and have less information about what is going on in these bodies, but still often get the blame when things go wrong (see Brunsson 1989). To the structural argument can be added the cultural and environmental ones, which say that the pressure for political executives not to interfere after devolutionary change has been strong. This reflects the rather anti-political flavour of NPM, which says something like 'it is better for politicians to stay away from many decisions in public organizations, especially the more complicated ones involving professional expertise' (Christensen and Læg Reid 2001a).

The crucial question then is whether one can argue that the effects of the university reforms will be different from the main effects of NPM-type reforms. As indicated above, a case can be made for this, even though the picture we have painted of university reforms is a differentiated one, because we think they affect different groups of actors in different ways. As indicated, public universities have traditionally had rather a lot of actual autonomy even though their formal autonomy has been more limited, and few actors have wanted to change this. One historical reason for this, of course, is that universities have been different from ordinary public organizations, like ministries and agencies, in several ways. They have had a rather limited internal administration, a looser coupling between the administration and the core specialized academic activities, a university's core activities (particularly research) are more deeply specialized, and the academic staff have much more professional autonomy than ordinary civil servants. In other words, both their formal organization and their culture are different.

The core university staff – the ordinary academic staff or grass-roots – have often been critical towards the university reforms outlined (Amaral 2008). From their point of view, the university reforms will modify many of the traditional and typical university features. As the generic definition of universities comes to prevail, they will see themselves as under double attack from increased formalization and management-orientation, with respect to both the ministry and to the growing internal management component. They will feel that their teaching and research is more subject to management in the form of incentive and reporting systems. As such they will feel that their professional autonomy is decreasing.

The reactions from other groups may be more varied. Academics in leadership positions may potentially be critical about too much reporting to and interference from the superior authorities, but they may also enjoy the increased influence their new leadership position brings, concerning allocation of resources, academic profile, special research programs, hiring, etc. The administrative or management staff will probably also have mixed, but more positive reactions. On the one hand, they embody the new idea of universities as generic organizations, and will have increased their overall influence through the introduction of professional management. On the other hand, however, they will often be critical of too much control from and reporting to superior authorities, they may have doubts about their role in a unified leadership, and they will often have to deal with dissatisfied academic staff.

Although there are clearly variations, overall the main balance of central control and autonomy seems to be tilted more in the direction of control than is generally the case for government bureaucracies, particularly if we take into account that prior to the reforms, the universities had a good deal of autonomy (see Wright 1994).

The case of Japan.

The historical background of the higher education system in Japan shows a fascinating pattern of imitating and learning from other countries, i.e. the significance of environmental influences and pressure, from both the technical and the institutional environment. In the Meiji period, when Japan adopted the German higher education model and adapted it to Japanese culture, the imitation was voluntary (Clark 1983, Westney 1987). Japan imitated a general model but modified it to suit Japanese culture and conditions. After World War II the Allies forced Japan to imitate or import the American system. Since, however, the Allies had to rely on the Japanese bureaucracy to implement the reform and the Japanese bureaucracy did not have any deep understanding of the American model, the result was rather mixed, with elements from the German model being retained alongside the new American model (Itoh 2002). This hybrid was later reflected in the reform process.

Japan's university structure is also rather diverse compared with many other countries, with private universities dominating enrollment, but local public universities also having a lot of students. The most famous and research-oriented universities, the national universities, are the ones that were reformed in 2004. Hence the Japanese reform has been a very partial one that was late in coming, signaling reluctance to adapt to NPM-like ideas. The Japanese university reform is also typically hybrid, combining NPM reform measures with attempts to retain substantial control from the MEXT. Its hybrid nature is shown in the way IAs and corporate features have been combined in the new affiliation form, and also in the combination of deregulation and re-regulation features. While the powers of discretion of the internal management have increased, so has pressure from

the ministry in the vertical inter-organizational performance system. Even though the NUCs have full discretionary power over the lump-sum grant from the government and internal performance-oriented budgeting, they have also experienced cuts in basic funding, cuts in internal personnel costs, increases in tuition fees, and pressure to compete more for research funding. The presidents of the NUCs have not found this easy to control and coordinate (Yamamoto 2009).

How can we explain Japan's reluctance to reform despite the implementation of corporate-oriented reform? MEXT seems structurally and culturally to have problems letting go of its authority over the universities. It pays lip service to NPM ideas and has implemented some of them, but at the same time has tried to retain control by different means, for example by demanding reports on mid-term plans, evaluation, auditing and exerting influence via external board members. This reluctance by the MEXT and the NUCs to implement reform would seem to illustrate a strong degree of path-dependency. It also reflects the fact that Japanese universities have traditionally had less autonomy in administrative matters than their Western counterparts.

Future challenges and questions.

A first question is how easy is it to get university reforms accepted internally? If we look at the general experience with implementing NPM-like reforms in public organizations, we notice that they are most often supported by various types of leaders but seldom whole-heartedly by the grass roots. There may also be variations in levels of acceptance connected with tasks and/or educational background. This seems to be rather easily transferable to university reforms. Academic leaders at different levels, like presidents, deans and chairs, often support the modern reforms, which is natural since they are the ones responsible for them. Managers also view them positively since they often build their careers on the reforms, but there may also be path-dependent resistance here, particularly among administrative personnel at lower levels. The academic grass roots tend to be sceptical. The pattern of support or resistance also depends on how systematically and how hard the leaders push for reform. The reaction to hastily and forcibly introduced reforms that insist on a strict use of incentive systems is likely to be very different to that to shallower and more flexible measures, where systems of planning, incentives and reporting have a more ritual function.

A second issue is whether university reforms involve too many unrealistic symbols, i.e. are they oversold? This is probably the case, given that NPM has tended to make extravagant promises that it has problems delivering on. An additional problem in university reform is that efforts to adapt the reforms on the grounds that a university is a special type of organization have not been strong enough. This has resulted in a lot of legitimacy problems. Academic faculty have often questioned the reforms and failed to get satisfactory answers, but then this is not a group that is easily satisfied or will easily accept change.

A third issue relates to the post-NPM reforms that emerged in the late 1990s, often in trail-blazing NPM countries, as a reaction to the effects of the NPM reforms, but for other reasons as well. Post-NPM reforms have focused much more on central control and coordination and have both a vertical and a horizontal dimension. Will these types of reform elements have any implications for the university reforms? One obvious possibility is that the control and scrutiny measures already installed through NPM will be used more extensively, with a greater emphasis on the vertical integrative aspect. This can probably be furthered by the financial recession also, where the universities are given more money to absorb some of the consequences of increased unemployment, and there will be an increased need to control these resources. Since universities are by nature so fragmented and seen as a collection of semi-autonomous units, and NPM tends to further this, it is less likely that horizontal coordination will be increased.

One of the great challenges of university reform around the world is to show that the core activities of universities have been affected and indeed improved by reform measures. This is rather crucial, since there wouldn't be any point in making major changes in forms of affiliation and management systems if this had no effect on teaching and research. There seem to be different views on this. One is that the reforms are designed to facilitate rather than actually change the core activities – the argument is that increasing efficiency will free up more resources for the core activities. A second and related view is that an important aim of the reforms is to strengthen the organization and prioritization of teaching and research. For example, instead of the academic staff only initiating research, the new university organization should focus more on research policy, organization and priorities, benefiting both the university as a whole and the individual researchers. A third view, and often a more cynical one, is that the coupling between the new reforms and management measures and the core activities is rather loose. Aware of this loose coupling some think it is acceptable to have the reforms, since they know that the new systems will be difficult to implement because of resistance. Others are more critical of the reforms, but console themselves with the knowledge that they will probably have little relevance for their teaching and research.

Notes

- 1 Taking a longer historical perspective, universities around the world have been established by a wide variety of institutions, like public organizations, church societies and non-profit interest groups, and have also had very different forms of affiliation to public authorities.
- 2 The Allied Forces tried to pressurize Japan to adopt more elements from the American model, like giving local government a stronger role in the supervision of the national universities and colleges, and introducing an administrative system with boards of regent and top-down decision-making mechanisms, but these proposals were not implemented because of opposition from Japanese bureaucrats and academics (Itoh 2002).
- 3 IAs are often associated with NPM, as are the Next Steps agencies introduced in the UK in 1988. This is

debatable, however. Many countries, like the Scandinavian ones, have had this agency form for several hundred years – Sweden even since the 16th century. But for countries with a traditionally integrated structure, IAls of course represent increased autonomy, and the modern IAls may have more built-in autonomy than the traditional ones, thus resembling the corporate form more closely.

- 4 The first initiatives to transform Japanese national universities into corporations were launched back in the 1960s and 70s, before the general emergence of NPM reforms (Yamamoto 2004).
- 5 But the public universities have 2/3 of the graduate students, dominated by the natural sciences (Yamamoto 2004).
- 6 So these actors were very sceptical about whether more formal autonomy in reality meant more autonomy and not more control.
- 7 An interesting exception is that this does not include or apply to the salary of faculty members. But since there is a law-based standard for student/teacher ratio, this had led to more frequent hiring of part-time academic personnel to save money. Universities have also been hit by a more general decision to save 5% of personnel costs in government administration organizations during the period 2006-2010.
- 8 There are also increased differentiation inside this group, with some of the best universities, like Tokyo University, doing it comparatively financially better than others.

References.

- Allison, G. (1983). Public and Private Mangers: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public Management. Public and Private Perspectives*. Palo Alto, Ca.: Mayfield Publishing.
- Amaral, A. (2008). Transforming Higher Education. In A. Amaral, I. Bleiklie and C. Musselin (eds.), *From Governance to Identity. A Festschrift for Mary Henkel*. Springer.
- Bleiklie, I. and S. Michelsen (2008). The University as Enterprise and Co-determination. In A. Amral, I. Bleiklie and C. Musselin (eds.), *From Governance to Identity. A Festschrift for Mary Henkel*. Springer.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Christensen, T. and A. Boin (2008). The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, Volume 40 Number 3, May 2008: 271-297.
- Christensen, T., A. Lie and P. Læg Reid (2007). Still Fragmented or Reassertion of the Centre? In T. Christensen and P. Læg Reid (eds.), *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001). A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In T. Christensen and P. Læg Reid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001). New Public Management – Undermining Political Control? In T. Christensen and P. Læg Reid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *PAR. Public Administration Review*, Volume 67:1059-1066.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness and K. A. Røvik (2008). *Organization Theory and the Public Sector*. London and New York: Routledge.
- Cohen, M.D. and J.G. March (1986). *Leadership and Ambiguity. The American College President*. 2. edition. Boston: Harvard University Press.
- Dahl, R. A. and C. E. Lindblom (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- DiMaggio, P. and W. W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective

- Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 4: 147-160.
- Egeberg, M. (2003). "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective." In B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Enders, J., H. De Boer and L. Leisyte (2008). On Striking the Right Note: Shifts in Governance and the Organizational Transformation of Universities. In A. Amral, I. Bleiklie and C. Musselin (eds.), *From Governance to Identity. A Festschrift for Mary Henkel*. Springer.
- Ferlie, E., C. Musselin and G. Andresani (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56: 325-348.
- Godin, B. (2003). The Knowledge-based Economy: conceptual framework or buzzword? Project on the History and Sociology of S&T statistics. Working paper no.23.
- Goodman, R. (2005). W(h)ither the Japanese University? An Introduction to the 2004 Higher Education Reforms in Japan. In J. S. Eades, R. Goodman and Y. Hada (eds.), *The 'Big Bang' in Japanese Higher Education. The 2004 Reforms and the Dynamics of Change*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- Gregory, R. (2001). Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Gregory, R. (2003). "All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again." *International Public Management Review*, 4 (2): 41-58.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory on Organizations. With Special Reference to Government. In L. Gulick and L. Urwin (eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York: A. M. Kelley.
- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System. In T. Christensen and P. Lægreid (eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar. 2006.
- Halligan, J. (2007). Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In T. Christensen and P. Lægreid (eds.), *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Hatakenaka, S. (2005). The Incorporation of National Universities: The Role of Missing Hybrids. In J. S. Eades, R. Goodman and Y. Hada (eds.), *The 'Big Bang' in Japanese Higher Education. The 2004 Reforms and the Dynamics of Change*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- Hirose, K. (2004). Japan: adapting the American model to centralized oversight. In C. Hood, O. James, B. G. Peters and C. Scott (eds.), *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Itoh, A. (2002). Higher education reform in perspective: The Japanese experience. *Higher Education*, 43: 7-25.
- Maasen, P. (2008). The Modernization of European Higher Education: National Policy Dynamics. In A. Amral, I. Bleiklie and C. Musselin (eds.), *From Governance to Identity. A Festschrift for Mary Henkel*. Springer.
- March, J. G. (1981). Decisions in Organizations and Theories of Choice. In A. H. Van de Ven and W. F. Joyce (eds.), *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: John Wiley & Sons.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1983). Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77: 281-297.
- Meyer, J.W., F. O. Ramirez, D. J. Frank and E. Schofer (2007). Higher Education as An Institution. In P. Gumpert (ed.), *Sociology of Higher Education*. Baltimore: The John Hopkins University Press. pp.187-221.
- Mizuta, K. and T. Yanaguira (2008). Policy Analysis on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004? Scholarly Paper for Session-F. ASHE Annual Conference at Jacksonville in Florida. 11.7.2008.

- Okada, A. (2005). A History of the Japanese University. In J. S.Eades, R. Goodman and Y. Hada (eds.), *The 'Big Bang' in Japanese Higher Education. The 2004 Reforms and the Dynamics of Change*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- OECD (2006). OECD Thematic Review of Tertiary Education. Country Background Reform of Japan. Higher Education Bureau, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.
- Paradeise, C., I. Bleiklie, J. Enders, G. Goastellec, S. Michelsen, E. Reale and D. F. Westerheijden (2009a). Reform Policies and Change Processes in Europe. In J.Huisman (ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*. New York and London: Routledge.
- Paradeise, C., E. Reale, G. Goastellec (2009b). A Comparative Approach to Higher Education Reforms in Western Europe Countries. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie and E. Ferlie (eds.), *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Springer.
- Paradeise, C., E. Reale, G. Goastellec and I. Bleiklie (2009c). Universities Steering between Stories and History. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie and E. Ferlie (eds.), *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Springer.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd edition.
- Richards, D. and M. Smith (2006). The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model. In T. Christensen and P. Lægreid (eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar.
- Ramirez, F.O. (2006). The rationalization of universities. In M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.
- Wright, V. (1994). 'Reshaping the state. The implications for public administration'. *West European Politics*, 17, 102-137.
- Woods, M. and K. Mizuta (2008). University Budgeting and the Use of Resource Allocation Models for Decision-Making: A Comparison of Practice in English and Japanese Universities. Paper to the 5th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, Amsterdam, Sep.3-5.
- Yamamoto, K. (2003). Agencification in Japan: Renaming or Revolution? In C. Pollitt and C. Talbot (eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*. London: Taylor & Francis.
- Yamamoto, K. (2004). Corporatization of National Universities in Japan: Revolution for Governance or Rhetoric for Downsizing? *Financial Accountability & Management*, 20 (2, May): 153-181.
- Yamamoto, K. (2009). Programme-Oriented Budgeting in Public Universities: The case of a national university in Japan. Paper for the EGPA Conference, Sep.2-5, Malta.
- Yamamoto, S. (2005). Government and the National Universities: Ministerial Bureaucrats and Dependent Universities. In J. S. Eades, R. Goodman and Y. Hada (eds.), *The 'Big Bang' in Japanese Higher Education. The 2004 Reforms and the Dynamics of Change*. Melbourne: Trans Pacific Press.

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7号が完成しました。

今回は、当センター教員の研究論文のほか、外部から寄稿・投稿されました論文のうち7本を、審査の上、研究論文として掲載致しました。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ますが、従来から対象となっていた政府財政措置以外のファイナンス面に焦点を当てた論文が複数採録されている点で特徴のある内容となっております。

また、ノルウェイ・オスロ大学のTom Christensen氏は、平成21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、日本の国立大学法人化の特色をNPMやPost-NPMといった海外の行政改革のフォーマットとの異同から説明を試みた意欲的なアプローチを披露しています。

国立大学法人も第二期中期目標期間が始まり、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る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7号／2010年

2010年12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

The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities

Number 7 2010

Paradigm Shift in Higher Education Finance	Motohisa Kaneko
Tuition Charges in State Universities in the US	Fumihiro Maruyama
Performance-Oriented Budgeting in Public Universities: The Case of a National University in Japan	Kiyoshi Yamamoto
Budget, Funds and Financial Policy in the UK Higher Education	Yumiko Hada
Typology of National University Corporations and Usefulness of Their Accounting Information	Yuichiro Furuichi
Legal Feasibility Study on Japanese National Universities' Auxiliary Enterprises	Tetsushi Saitoh
Voluntary Support and Tax Policies in U.S Higher Education Finance —Focus on the Actions of University Associations Revolving around Federal Tax Policies in the 1960s-70s—	Fumitake Fukui
Investment and Risk Management of Private University in Japan	Shigekazu Kawasaki
University Governance Reforms - Putting the Japanese Experience into Perspective	Tom Christensen

Center for National University Finance and Management

2-1-2 Hitotsubashi Chiyoda-ku Tokyo, 101-0003 Japan