

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

Originally published by the OECD in English under the title:
“On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education”

© OECD 2004 All rights reserved

序 言

大学は、もはや過ぎ去った数世紀のように、ゆったりと規則正しいペースで教育や学問にいそしみ、万物を考察する静かな場所ではない。それは、大規模な継続的投資を要求する大きく複雑で骨の折れる競争的事業である。⁽¹⁾

高等教育が成長し、もろもろの圧力が国の資金交付を制約するにつれて、大学・高等教育機関の財政維持の可能性が、政策立案者と大学等の管理・経営に当たる人々の課題になってきた。

8カ国がこのプロジェクトに参加した⁽²⁾。これら諸国の高等教育システムは、例えば、国の資金の割合、機関の自治、高等教育における市場の位置が、非常に異なっている。しかしこれら諸国は、ある程度共通の政策や経営課題を経験し、国の政策目的を効率的に実現する手段として大学等機関の財政的存続可能性を確保することに、共通の関心を抱いている。

各国政府の課題は、次第に自律性を増し市場に動かされつつある機関が、自らの財政的存続可能性により大きい責任を負う一方で、国家レベルでも、地域レベルでも、公共の利益のための計画に確実に対応するようにすることである。機関の課題は、目標と資金のより複雑なポートフォリオを管理し、競争性が增大する環境下で自らを特化し、長期にわたって学術の質とその伝達能力を守り支えることである。

この報告は、国（の政策）と大学（の経営）の観点から、このような財政的持続可能性を保障するため必要な諸条件を検討して、大部分の国と大学の状況に適した「大きなメッセージ」を発することに焦点を合わせた。報告は、大学の役割をより戦略的に見て、自治性を強める大学を支援する国家と、大学の間、新たな形態のパートナーシップが必要であることを示唆する。大学側としては、管理とリーダーシップの質を確保し、企業部門に見られる戦略的財務経営技術の一部を採用する必要がある。

この報告には、政策立案者と機関がこれらの問題への対応をチェックするために利用できる、一連の自己評価用質問群が含まれている。

注

- 1 The University Challenged A Review of International Trends and Issues with particular reference to Ireland by Malcolm Skilbeck

- 2 オーストラリア、イングランド、ドイツ、アイルランド、日本、オランダ、スウェーデン、米国、8カ国の報告と全体報告はIMHEのウェブ・サイトで見ることができる。

www.oecd.org/edu/higher

目 次

第1章 プロジェクトと成果	6
第1節 プロジェクト	
第2節 各国システムの違い	
第3節 報告の焦点	
第2章 政府の目標と機関の役割	9
第1節 概観と政策の背景	
第2節 高等教育機関の増大する役割	
第3節 新たな財政環境	
第4節 市場の役割	
第5節 機関の自治と説明責任	
第6節 要約 - 政府の課題	
第3章 財政的存続可能性を求めて	28
第1節 概観	
第2節 財政的存続可能性の条件	
第3節 統合的機関戦略の構築	
第4節 存続可能な事業運営：価格設定、費用回収、収入創出	
第5節 存続可能な基盤投資	
第6節 リスク管理と財政危機処理	
第7節 管理，リーダーシップ、経営	
第8節 要約 機関の課題	
付属資料	60

第1章 プロジェクトと成果

第1節 プロジェクト

OECDのIMHE⁽³⁾とイングランドのHigher Education Funding Council for England (HEFCE)は、2002年、03年の両年にわたって、高等教育機関の財政経営・管理プロジェクトを実施した。このプロジェクトは、高等教育の政策と資金環境の変化に応じる戦略的財政経営の必要性を、特に高等教育機関の財政的存続可能性との関連から調査することにあつた。

この報告は、存続可能な方法で教育目標を達成する高等教育機関の能力に関心を持つ、高等教育の政策形成者と上級経営者・管理者に向けたものである。

8か国が、このプロジェクトに参加した。オーストラリア、イングランド、ドイツ、アイルランド、日本、オランダ、スウェーデン、アメリカである。それぞれの国において、担当著者が、その国の高等教育政策の状況と高等教育の管理経営について、高等教育機関の財政的存続可能性に及ぼす影響に特に言及して、報告書を作成した。この各国の報告書は、各国における高等教育機関の政策目的、管理、資金状況、経営に関する知識の価値ある基盤を提供している。

このプロジェクトは、参加8か国とIMHE・HEFCEの代表からなる作業グループにより運営された。作業グループは、2003年、04年の両年にわたり、数回の会合を持った。

プロジェクトは、2004年1月の会議とこの報告書の刊行で終了した。

注

- 3 Organisation for Economic Co-operation and Development Programme on Institutional Management in Higher Education.

第2節 各国システムの違い

OECD各国を通じて、国の高等教育システムの類型には広範な多様性があるが、それを詳細に叙述するのはこの報告書の目的ではない。- それは、OECDの他の出版物でなされている⁽⁴⁾。そうは言っても、システムの違いはプロジェクト参加8か国によって十分説明されている。例えば次のとおりである。

規模 高等教育機関の数は、オーストラリア、アイルランドとオランダ、スウェーデンの40-65から、イングランドの130、ドイツの350、日本の1290、アメリカの4000強までと違いがある。⁽⁵⁾

構造	参加国中ドイツ、オーストラリア、アメリカの3か国は連邦制である。それぞれ高等教育の経営における国の役割には違いがある。2か国、イギリスとアイルランドは、政府と機関の間に仲介的資金交付機関を置いている。
機関類型	ほとんどの国で、非常に多様な種類の機関があるが、それには少なくとも二つの要素がある。研究大学は、その役割と関係が職業・技術教育機関と異なる(アイルランド、オランダ、ドイツで顕著である)。専門学校もときには異なっている。また公立・私立の要素がほとんどの国にあるが、特に日本とアメリカでは重要な意味を持つ。
機関自治	すべての機関は、教学に関する決定と運営に関してある程度の自治権を持っているが、財政・経営においては、独立性の範囲は大きく異なっている。それには後で論ずるよういくつかの局面があるが、その範囲は、国と接触するだけの私立大学から、国により所有されコントロールされる事実上政府の組織である機関にまで及んでいる。

相違の局面は、付属資料2と3で説明されている。それらは、高等教育機関が、政府の目的に係わるとともに財政的に持続可能な経営を求める方法と、重要な関係がある。

注

- 4 例えば、“Changing patterns of Governance” in Education Policy Analysis OECD 2003。
- 5 機関の数は異なるタイプの機関を含んでいるので厳密には比較できない。しかし、それは国家間の大きな違いを示している。

第3節 報告の焦点

この報告は、作業グループを助けた J.M.コンサルティングの Jim Port 博士により用意された。報告は、二つの主要な課題に焦点を当てている。二つの課題は相関連しており、それぞれに、国(政策)の局面と機関の(経営)の局面がある。

政策の課題は、国家資金が減少し機関自治が増大している時に、機関を指揮する権限もなく、機関の財政的持続性を脅かすこともなしに、政府は、どのようにして高等教育システムを通じて政策目的を達成できるかである。これが第2章の主な焦点である。

高等教育機関を率い、管理し、経営に当たる人の主要な課題は、資金と政策の状況がますます競争的になり困難さを増している時に、財政的、教学的持続性を確保するため、どのように機関を経営するかである。これが第3章の焦点である。

前述の多様性を考慮すると、財政的持続性を確保するために、「一つのサイズを皆に合わせる」方法を求めることは不適當であろう。この報告の焦点は、細部よりは原則にある。報告は、作業グループが、国家、機関の広汎に異なる状況を通じて適切であると信じる、「大きなメッセージ」に取り組むものである。

第2章 政府の目標と機関の役割

国は、高等教育機関への中核的資金供与を減少させつつあり、機関の自治と市場の圧力は増大しつつある。政府は、機関の存続性を脅かすような緊張を生むことなしに、如何にして高等教育政策の目的達成を確保できるのか。

第1節 概観と政策の背景

この章は、参加国の政策と資金状況、及び高等教育システム運営において、それがどういう意味を持つかを概観する。また、効果的で財政的に持続可能な国の高等教育システムを確保する方策を考える政策立案者に、一連の質問を提起する。

この章は、相互に関連する次の四つの政策と資金の領域に焦点を絞る。

- ・ 高等教育機関の役割
- ・ 財政状況
- ・ 市場の役割
- ・ 機関の自治と説明責任

中心的問題

高等教育政策は変化の過程にある。この調査の間に、ほとんどの参加国で基本的見直しが行われた。改革の要因はいくつかあるが、多くの国で高等教育機関は、その財政的持続性に強い影響を及ぼす複合的な状況を経験してきた。

- ・ 高等教育活動の量（学生数と研究）と複雑さ（新しい学生のタイプなど）が、急激に増大している。
- ・ 国からの中核的資金供与が、この増加に追いついていない。
- ・ 機関のインフラストラクチャーへの投資が、機関の存続性保持に必要な水準以下に落ち込んでいる。
- ・ 政府の計画がより複雑で厳しい要求をするようになり、機関はより広い範囲の利害関係者とその利害に対応しなければならない。
- ・ 機関は増大する市場圧力にさらされ、増大する競争的状況下で成功するために、自ら特化することを要求されている。

これらのプレッシャーが、高等教育機関の資金基盤を広げる政策へと導いた。すなわち、協働と効率化による利益の追求、さらなる企業的市場対応の奨励、学生のより大きな財政的貢献の追求である。

同時に政府は、多くの社会的、経済的目標を達成するため、高等教育機関の助けを益々必

要としている。しかし政府がその助けを確保するための直接的な政策の仕組みは、少なくなっている（国の資金交付が減少し、高等教育機関がより大きな自治性を得るため）。

これらのプレッシャーの結果、高等教育機関はいくつかの新たな政策と経営の課題に直面している。ある機関は過剰取引の危険に陥り、その財政的持続性が課題となる。別の機関は過去の投資に頼っていて、財政的ゆとりをもっと創り出せなければ、機関の質、名声、将来の能力が脅かされるかもしれない。

第2節 高等教育機関の増大する役割

各国の報告は、高等教育機関が政府の教育政策だけでなく、社会・経済目的の政策の中心になっていることを示している。高等教育機関の役割の増大には、二つの主要な要素がある。高等教育機関の活動量の増大と、高等教育機関が引き受ける役割および社会への貢献の増大である。これが、高等教育機関のかなりの分化を生み出してきた。

1 学生数と研究活動の増大

高等教育セクターは、1980年代、90年代に、学生の進学率の増大とともに、急速に拡大した。これは、また、非常に分化した学生集団を生み出した。そのため、教育に要する費用の構造は変化しつつある。現在、多くの国でこの学生数の増大は頭打ちになった。ある国では学生数は実際に減少すると予測されている。

アイルランドとスウェーデンでは、学生数は、1990年から2000年の間にほぼ倍増した。

日本、オランダ、ドイツを含む他の国では、この10年間の増加は比較的少なかった。

ドイツにおいては主な増加は早くおきた。1980年から1990年の間で、第一学年の学生は46%増えたが、それに比べて1990年から1999年の間には、5%の増加でしかない。

日本では、学生の在籍数は1990年代の初期にピークに達した。しかし、高等学校卒業生数が、1992年から2010年の間に40%減少すると予測されており、それがいくつかの私学の閉校につながる可能性がある。

この期間にはまた、大学の研究活動の非常な増加が見られたが、それは研究の深さと焦点の大きな分化を伴った。

イングランドの大学では、1990年-2000年の10年の間に、研究補助金と研究契約収入が約60%増加した。

オーストラリアでは、「オーストラリア才能支援」革新5カ年計画が2001年に開始され、15億オーストラリアドルが高等教育セクターでの研究と研究基盤の整備に提供された。

2 高等教育機関の役割と貢献の拡大

各国の報告は、国の政策における高等教育の重要性の増大を強調している。政府は、高等教育システムが、国の多くの政策目的達成を助けることを期待している。政策目的には次のものが含まれる。

- ・ 国民の技術向上と生涯学習
- ・ 社会統合、参加拡大、市民的技術
- ・ 経済発展
- ・ 地域政策
- ・ 文化の発展と再生
- ・ 知識を基盤とする開発
- ・ 研究・開発 特に科学、技術、医学分野

これらの発展の背後にある政策思考のいくつかを、次に説明する。

高等教育機関は、現代知識社会の中で、政治的、社会的、経済的、環境的、文化的必要性を確認しこれに対応する問題を解決する上で、中心的役割を果たす。また、新しい知識を創り、伝える。高等教育機関は、こうして社会の福祉を保全、増進し、生活基盤を安全にする。(ドイツ)

変化に負けずそれを確実にコントロールする上で、我々社会の主要な武器は、教育システム、それも主として大学である。このますます競争性を増す経済の世界において、...大学と公、私の諸部門の間の効果的、実際的關係は、重要性を増している。(英国政府白書、2003年1月)

教育と研究は、社会の現代化とリニューアルの推進力である。教育は、繁栄、成長、発展のためますます中心的な役割を強めている。すべての段階での教育への投資は、情報社会への道を整備する。教育は、我々の視野を広げ、個人の発展を助け、現代の主要課題と現に目にしている生活環境の急速な変化条件に、我々が対応する準備をよりよく整えてくれる。(政府法案「オープン・ユニヴァーシティー」、スエーデン、2001)

これらの国では、高等教育の社会への浸透の目標を定めていた。ドイツでは、連邦政府は、高等教育の在籍率を40%に増加することを望んでいる。イングランドでは、政府は、2010年までに青年の50%が高等教育の経験を持つことを望んでいる。スウェーデンでは、政府は、同じ年に生まれた人の50%が、25才までに高等教育に進学することを望んでいる。

複雑性の増大

高等教育機関はまた、仕事の複雑性と学生、関係者の期待の増大を経験した。機関は競争的で変化の速い知識産業の中にいる。

新たな収入源 多くの機関は、核となる公的資金の相対的減少を経験した。それは時には、例えば教師や保健専門職の教育、訓練の実施のような新たな公的契約収入により、相殺された。この契約収入は、中核的資金供与より不確実の場合が多く、政策の変更や新たな競争相手によって減少する可能性がある。

顧客基盤の拡大は新たな外部からの監視とリスクをもたらす 新たな役割と顧客層は、大学の社会的役割へのさらに大きな期待と結びついた、新たな説明責任を要求する。外部からの監視と評価は、収入と財政的健全性に直接影響する可能性がある。

大学人の役割の拡大 多くの大学人は、現在、企業活動、相談、助言その他の社会協力を積極的であることを期待されている。このことは、彼らの専門的發展、報酬、職業的満足感に利益となりうる。しかしながら、それは、彼らの時間へのプレッシャーを増大し、また新たな訓練、開発、新たな形態の基盤と支援を必要とするかも知れない。

学生の期待の高度化 学生はより多くを要求する消費者になる。彼らは、彼らの（時に非常に異なった）必要に即した適切な指導と教育を期待する。多くの学生は授業料を払っている。それが受けるべきサービスと施設の質への期待を増大させる。学生が大学を比較することを助けるためメディアが発表する格付け表が、これらの期待に油を注ぐ。

政策課題 高等教育機関の役割

- a 収入の増大と顧客基盤の拡大は多少なりとも機関を安定させるか。
- b 機関が中核的仕事をおろそかにしている危険があるか—学問や学生の勉強ほどには広く尊敬されていない政治的、経済的目標に、多分係わり過ぎているのではないか。
- c 機関はこの幅広い活動を経営するように準備されているか。管理・経営の構造は、十分健全で柔軟で企業的意識があるか。基本的施設や資源供給は適切であるか。

第3節 新たな財政環境

多くの展開が、高等教育機関の財政の均衡を変化させた。学生への財政措置を含めて、財政政策の見直しが多くの国で進行中である。

1 国の資金措置の傾向

前世紀には、ほとんどの高等教育が、国が所有または資金を供与する機関により実施されていた。たとえこれら機関が比較的自治的な組織であったとしても、ほとんどの機関が投資と経常費の資金を政府に依存していた。そして政府が、ほとんどの資産と財政面の決定を効果的にコントロールしていた。なぜなら、政府が機関運営の方針と財政的枠組みを設定したからである。

この構図の注目すべき例外は、私立大学（参加国の中で、米国と日本において非常に重要である）である。しかしながら私的部門の全体的な貢献はほとんどの国で小さい。高等教育に対する公的資金供与の程度は、付属資料2に示されている。

国が、高等教育に対する支配的あるいは中核的資金供与者であり続ける一方、いまや多くの国で、機関資金における国からの供与の割合が減少してきた。

オーストラリア連邦においては、交付金（HECSを除いて）は、1990年には、高等教育部門の収入の69%を数えた。それが、1999年までに47%に、2001年までに43%に低下した。

米国においては、政府からの収入は、1989/99年度高等教育全収入の42%から1995/96年度38%に落ちており、それ以降さらに急速に減少した可能性がある。（州立機関の学生の授業料と納付金は、最近5年間で25%以上増加した）。

ある場合には、学生当たりの国の資金供与が減少してきた。なぜなら、学生数の増加が国の実質的資金供与を上回ったからである。ときには、機関は、少ない資金で学生を追加入学させることを奨励された。政府の資金供与は、しばしば雇用の費用や他の費用のインフレ率より低い割合で増加した。これら要素の影響により、資源の総合的単位である学生当たりの政府の教育資金が減少してきた。ある場合には、効率性を増加する余地があったが、これも、事業の質と機関の財政的安定へのプレッシャーとなった。このことは、進学を拡大するというような他の政策目標に影響するかもしれない。

イングランドでは、学生当たりの高等教育資金は、1989年から1997年までの間に、実質価値で36%減少した。この傾向は現在反転しているが、2003-04年の予定資金は、実質価値で1989年の水準のなお33%である。

スウェーデンでは、1994年から2001年間の中央政府消費指数に比べて、学生当たりの収入が実質価値で17%落ちた。近年はいくつかの学習分野の学生当たり収入が特に増加してきた。

アイルランドでは、1989/1990年から1999/2000年の間に、学生当たり平均名目金額は、4%弱しか増加しなかった—実質価値ではかなりの減少である。

オランダの機関の持続可能性に関する最近の報告⁽⁶⁾は、不動産を維持するのに必要な財政資産のかなりの不足を示した。それに加えて報告は、近年の減耗率が悪化してきたことを示した。この報告の作成者は、進学拡大とより低い減耗率を説くオランダ政府の政策目標に異議を唱えている。

注6 Stichting Vagnet HBO “Zuinig op de toekomst” (2003、8月)

2 研究の拡大とその他の外部資金活動

研究の拡大は、通常学術目的からであるが、大学の研究基盤から引き出せる研究開発の利益を活用したい政府によっても、奨励されてきた。

この推進力が組み合せて、多様な資金源（限界費用だけしか出さないものなど）から周縁的研究資金を求め、受け入れるよう機関を導いた。研究には、中核的政府資金のほか、他省庁、公的機関、私企業、公益法人・財団、国際機関によっても資金が供与される。これらの多くは、研究の基盤は機関自身がまかなうことを期待して、プロジェクトの直接必要費用だけを供与する。

スウェーデンでは、研究資金中外部資金の割合は1980年の34%に比べて、現在54%である。

オランダでは、国からの研究資金は減少している。研究重点大学は、企業、政府機関、EUプログラムそして公益法人などの資金源にますます依存している。

ある機関では、研究プロジェクトや研究事業の資金の急速な増加が、中核的研究基盤への投資水準を上回ってきた。このことが、基盤の劣化及び投資と消費の不均衡の問題もたらした。この双方ともが、いくつかの政府が認めている過剰活動の徴候であり、第3章でより詳しく検討したい。

高等教育機関の知識基盤に関連する「その他の」活動も増加してきた。知識移転活動は、契約研究、検査、相談、助言、知的財産の活用（使用許可、子企業設立等）を含んでいる。これらは、多くの政府によって、経済成長への重要な貢献と見られ、多くの機関によって、収入、スタッフの向上などの利益の源と見られている。しかしながら、企業活動と同様な財政、経営環境（リスク負担、迅速な対応、スタッフやサービスへの投資や投資減額の能力）を要するこのような活動を経営するのに十分整備されている機関はほとんどない。非常に成功している機関が少しはあるが、そのような活動のほとんどが、収入や財政的安定を増加させなかったし、機関を新たな財政的リスクにさらす可能性がある。

3 資金供与の仕組み

資金はいろいろな方法で機関に交付することができる。機関は、自分の裁量で使用でき、計画の安定的基盤を提供する長期の包括的交付金を好む。政府は、機関が対応する資金を負担するか、特定の活動を行うことを要求する特定目的の短期的構想と仕組みを、ますます好んでいる。このような方法は次のものを含んでいる。

- ・ 目標を特定した主導的 / 誘因提供的資金交付
- ・ 資本交付金
- ・ 実績関連 / 期待の資金交付
- ・ 基準による資金交付
- ・ 競争的申請
- ・ 限界費用への資金交付

機関に対応資金拠出を要求することは、機関がプロジェクトに責任を持つことを保障できる。しかしそれは、他の分野に必要な支出を延期させることにもなり得る。申請方式は、納税者に良い価値をもたらすことができる競争の要素を創り出す。しかし機関は、決して回収されないかもしれない申請準備関連の費用を負担する。他の交付金と区別して資本交付金を供与することは、機関の資金源への依存を生み出す危険がある。これは、財政的持続性にとって重要な領域の一つである基盤投資において、特に重要である。このような目標を定めたすべての構想は、もしそれが、機関の優先度をゆがめ、機会主義的行動を助長するなら、機関による戦略計画の策定を一層困難にする。これは、機関あるいはその利害関係者の最上の利益にはならないかもしれない。良く設計されたプログラムは、これらの

危険を回避できる。

アイルランドでは、「第3段階機関（PRTL I）における研究プログラム」及び「技術部門研究計画」が、機関が研究の戦略的計画を発展させることを支援し、機関相互の協力と産業界との協力の発展を奨励してきた。PRTL I は、高等教育庁（HEA）により経営され、6億ユーロを超える予算を持つ。高等教育庁は、機関の戦略、プログラム、基盤に総合的財政支援を行うことにより、高度な研究能力を構築する。その申請は、三つの基準 - 戦略計画（機関間の協力を含む）、研究の質、及び申請機関の教育の質の改善に対する研究戦略とプログラムの影響 により評価される。機関に対する要求の一つは、機関が研究の戦略を用意し、提出し、機関の優先度を確認することである。

4 機関への影響

これらの資金的圧力は他の要素と組み合って、次のようにさまざまなかたちで高等教育機関の持続性へのプレッシャーとなった。

- ・ 学部の閉鎖と一部専門科目の欠如
- ・ 学生・教員比の増大、スタッフへのプレッシャー、学生を入学させ在籍させる能力へのプレッシャー
- ・ 物的基盤特に建物と設備へのプレッシャー
- ・ 供給の合理化 例え、小規模機関の閉鎖と合併

事例は参加国を通じて共通している。それらのすべてを消極的展開と見るべきではない。自らのコストを知らず、あるいは質も低く、高い需要もない教育を維持していた機関もあった。これらの変化のいくつかは、効率性改善の過程の一部と見ることができる。しかしながら、これらの傾向はまた、多くの機関の財政的安定を弱め、教学スタッフへのプレッシャーとなって、教育の質と将来の活動能力を損なう可能性がある。

5 高等教育財政の全国調査

これらのプレッシャーの結果、この研究に参加した多くの国の多くは、最近、高等教育資金の大きかりな調査を実施した。これら政策調査の多くは、次のようにだいたい類似の結論に達した。

- ・ もし抑制されなければ、高等教育の費用は、それをまかなうために使用できる国の資金よりも、速い割合で増加しつづけそうである。
- ・ 大学はより広い範囲の収入源を必要とする。
- ・ 産業と学生は、高等教育の受益者としてその費用に貢献すべきである。
- ・ 大学は、より効率的に資源を使用する必要がある。
- ・ 大学は、長期的持続性が必要なことを一層強く考えに入れたより戦略的な基盤に立つて、財政と資産の経営ができるようにする必要がある。

政策課題 公的資金供与

- a. 誰が高等教育の基盤の存続可能性に究極の責任を負うか？ 国か、高等教育機関自身か？
- b. どのようにして政府は自己が欲する活動を確保し、そうするために、どのような誘因を提供する必要があるか？
- c. 資金供与の仕組みは、機関が自己の投資の必要について責任ある長期的見解を持つことを、容易にするか、困難にするか？

事例研究：米国における資金供与と管理

米国においては、連邦政府は「公共の利益の監視者」の役割を持つが、「高等教育供給者の所有と統制については中立的である」。対照的に州政府は機関への直接補助のかたちで活動し、「監視者」でありかつ「高等教育サービスの供給者」でもあるといえる。

連邦政府の資金供与は、学生の経済支援のかたちで学生を通じるか、研究やその他の目的に限定された資金供与である。州の資金と授業料等学生納付金が、機関が自分の裁量で使える主要な収入となる傾向がある。州、地方政府、学生、その他の資金源によって分担される公立機関への資金供与の割合は、州によって非常に異なる。ほとんどの州の公立機関は、州政府以外の資金源に大きく依存している。

管理と調整の区別は、各州の高等教育システムの構造を理解し、予算／財政と機関の財政経営に関する意思決定の責任配分を理解する基礎である。ある構造は機関を管理するために作られ、ある構造は州の中等後教育システムあるいは部門（例えば、地方管理のコミュニティー・カレッジ）を調整するために作られている。

全ての州は、公立のカレッジと大学の管理責任を、公共の利益を代表する一般人が多くの場合過半数を占める理事会に付託する。理事会の責任は、非営利機関の理事会に類似している。公立機関の理事会は、私立のカレッジと大学の非専門家理事会をモデルにしてつくられた。しかし、複数の公立機関を管理する場合は最も多い。アメリカの公立の後期中等教育に在籍する学生の65%は、理事会が複数のキャンパスを管理する機関に通学している。

全米を通じて、高等教育における政府の役割に関する基本的前提に、緩やかな変化が生じつつある。その変化が、各州にわたって一貫性をもって実現しつつあるということでは、全くない。ある州は、過去の方式 特に州の高等教育庁が多く形成された1960年代、70年代の規制的方式 に確固として留まっている。他の州は、一步一步、「高等教育を調整する」ことを目的とする政策から、新たなリーダーシップへと移行している。ここでは、財政、説明責任、規制という政策手段が、州の能力と公的優先事項を同調させるために用いられている。

例えば、ケンタッキーの説明責任への取組みの基礎にある原則は、州が支え、存続できる機関は、使命を達成し公共の利益に奉仕している機関だということである。州の重点は達成されるべき目標（何を）にある。この目標達成の方法は、明らかに機関の理事会にゆだねられている。

ノース・ダコタは、対照的に、ノース・ダコタにおけるすべての機関を管理するために任命される単一の全州の理事会を持ち、米国における最も中央集権的州資金供与システムを有する州の一つである。州の資金供与は基盤資金供与、指標による資金供与及び誘因資金供与を含む。2003年 Senate Bill は、個別機関、州高等教育理事会両者の州資金使用に一層の柔軟性を与え、両者はそれを受けて、それぞれの構想と任務をノース・ダコタの将来に絞るようにした。目的は、大学に説明責任を伴う柔軟性を提供することにあった。

要約すれば、州の資金供与政策は、伝統的な機関の存続重視 機関の能力の構築と維持 から、州の目的実現に機関の能力を使うための、目標を定めた資金供与へ移行しつつある。機関の存続は、重要な州の資金供与優先事項ではあるが、それ自体が目的ではなく、州の優先事項に取組む能力を機関が維持するための手段である。

第4節 市場の役割

市場力は参加国において重要性を増している。しかしながら、高等教育は純粋な市場活動ではなく、市場の観点から語ることが適切な程度は参加国によって異なる。

高等教育における市場力は、学生に関係があるだけでなく、スタッフ、研究契約、特別計画資金、商業契約、政府投資を求めての機関間の競争においても働く。一般的にいて、機関が市場機会と市場リスクにより多くさらされるほど、機関は戦略的に対応するための自主性をますます必要とする。

米国における州の高等教育資金供与は、州（公的資金の過半を供給する）が予算の欠損を繰越せないから、経済条件に特に弱い。経済が下降するとき、それは比較的速く教育予算に影響を及ぼす。典型的には、機関は欠損を埋めるために授業料を上げなければならない。

社会の需要を評価しそれを満たす政府の能力が、ますます問われ、疑われるようになってきた。……政府は、社会と大学間の交流を仲介する主要なあるいは唯一の機関ではなくなるであろう（日本）。

国際競争

すべての国は、高等教育の国際化に巻き込まれている。それは、教学スタッフ、研究資金、留学生を求めての競争をもたらす。いくつかの国（特に米国、オーストラリア、イングランド）は、高等教育機関のための輸出と収入を得る手段として、留学生の誘致を積極的に行った。他の国々この分野でさらに多くを望んでいる。

アイルランドの機関が国際教育から得る利益を最大にすることを助けるため、高等教育庁は、国際教育との関係におけるアイルランド高等教育の戦略的位置を調査し、“アイルランドにおける留学生への学部教育及び大学院課程教育”を今年刊行した。この論文は、新たな“国際教育戦略委員会”の創設を提言している。この委員会の目的は、リーダーシップと重点提示と調整により、アイルランドにおける留学生教育を発展向上させることになるであろう。

需要と供給

国内高等教育における市場力の役割は、機関がどこまで学生を求めて競争できるか、学生が家を離れて勉強することがどの程度普通か、などのいくつかの要素に依存する。ある

国は、市場力を、効率性を高め学生や利害関係者への機関の対応性を高めるための仕組みとして使ってきた。他の国では市場がそれほど適切なものとはみられず、公の利益を代表する管理構造がより強く重視される。オーストラリアでは、政府の2003年の包括的改革“我々の大学：オーストラリアの将来の支え”が、高等教育市場を部分的に自由化し、高等教育機関に、政府外収入を生み出すより大きな能力を与えることになるであろう。

市場の役割の限界

市場は、望ましい多様性を犠牲にして同じような戦略を採るようにすべての機関を駆り立てるといふ、意図しない結果をもたらすかもしれない。それは、強い財政的誘因と政策や教学の願望が結びつくと共に問題である。

イングランドでは、最近の資金供与と政策の圧力が、機関の多様性に反して作用したかもしれないことが、認識されている。2003年の白書は、高等教育機関が、資金交付の仕組みの誘因と大学昇格（学生募集に役立つ）の基準によって、より大きく研究に熱中する方向に駆り立てられてきたことを認めている。...我々は、我々のシステムが、異なる使命を正当に認め賞賛することを、確実にする必要がある。

市場は、長期の展望を提供したり、真の競争が存在しないところ（市場の失敗）で、サービスや利害関係者の利益を守ることができない。社会的政策の対象分野では、政府は、目的達成のため、財政的誘因を提供しなければならないし、効率や効果を確保する上で、必ずしも競争に依存はできない。

政策課題 市場

- a. 国は、高等教育機関がどこまで市場力を有利に使うことを認めるか？
- b. 市場力が、高等教育における長期的利益と社会目的に反して働く危険がないか？政府は、どのようにして適切な競争の利益を失うことなしに、市場が失敗するような分野を取扱うことができるか？
- c. 国家にとって戦略的に重要であり、それゆえに保護が正当化される分野があるか？

第5節 機関の自治と説明責任

多くの参加国において、より強い機関自治への流れがある。それは、一部は前述の要因（すなわち、大学のより広範な役割、中核的資金供与の減少、市場圧力の増大）により促

進される。いくつかの国の報告書では、機関自治を政府の政策目標にしている。ここで我々が関心があるのは、経営と戦略の自治であって、教育と研究における学問の自由ではない。

説明責任（政策的意味における）は自治の必要な補足物である。自治の方向を促進する要因はまた、機関が、国家的、地方的の公益と、さまざまな利害関係グループの要求に確かに応える、新しい仕組みを作ることを必要にする。

1 自治の諸要素

各国の報告書は、財政的、経営的自治という観点からの機関の地位の違いを、明らかにしている。それは、国内でも（例えば、異なるタイプ高等教育機関間）、各国間でも異なっている。付属資料3は、機関が享受し得る自由度の指標となる五つの中心要素を示している。

法的地位	（完全な国の一部から私法人までの違いがある）
戦略的方向	（機関は、どこまで自分自身の戦略計画と目標を左右し、コントロールするか？）
スタッフの雇用	（スタッフが関係省に雇用される公務員である場合から、国が関与しない機関の被雇用者までの違いがある）
資産の所有	（国が資産を所有し、コントロールする場合から機関が完全に資産をコントロールするまでの違いがある）
資金源と商業的自由	（完全に中核的資金が供与されている機関から、契約により資金が供与され、剰余を産出、保持し、将来の投資のために保全する機関にいたるまでの違いがある）

参加国には広い範囲にわたる経験があり、それらは、付属資料3の表に（自己評価によって）位置付けることができよう。ほとんどの参加国を比較する類似の分類が、OECD 2003年の教育政策分析“変化する管理パターン”の中に含まれている。

2 機関と国の関係

機関と国との関係は、参加国を通じて非常に広い範囲で異なっている。国は、次の役割の一つまたはそれ以上の役割を持つことができる。

所有者	(資産を所有し、スタッフを雇用し、投資とリスク負担に完全な責任を負う)
中核的資金供与者	(資金の主要部分を提供し、投資とリスクの重要な責任を負う)
計画者	(任務と戦略計画を承認し、投資の必要と危険を分担する)
共同事業者	(高等教育機関と共同で仕事し、責任を分担し、計画と政策を協議する)
顧客	(サービスを買う—戦略的買い手は、投資とリスクのなんらかの責任を負うかもしれない)
規制者	(質と実施を規制する)

実際には、国は、これらの役割の組み合わせを担っている。それは、それぞれの異なるシステムの中で変化しつつあるが、一般的には、機関自治強化の方向にある。

スエーデンでは、1990年代に政府・機関間の役割と責任の分担に変化があった。それはいま、次のように明確に定義できる。

Riksdag と政府は目標を定め、要求される成果を特定する。すなわち目標と成果による経営を行う。高等教育機関は、活動が最善の方法で行われることを保障する。目標と成果による経営は、こうして、高等教育機関に責任を委譲し、成果の報告に対する要求は強めるが、高等教育機関の活動の細かい規制は減らす。

親組織関係

所有者 / 中核資金供与者の関係が、前世紀における集権性の強い高等教育システムでは、一般的形態であった。そこでは、国は教育機関の親組織と表現できた。親は、一般的に、資産を所有し、機関の主要な戦略と目的を決定し、主要活動のための資金の主要部分を提供する(通常は予算のかたちで)。親はまた、機関の存続の責任を暗黙に引受け、要求される投資に必要な資金供与や、リスクの負担(例えば、スタッフの再編成や過剰)が必要なときに、実際的影響力を持つ。

しかしながら、各国の報告書は、この関係がだんだん問い直されつつあること及びいく

つかの参加国における高等教育システムが、この支配的な形態から離れつつあることを示している。この傾向を促進する要因は次のことを含んでいる。

- ・ ほとんどの政府は、機関が自分自身の将来により大きな責任を負い、代わりの収入を産み出すことを欲する。機関が自己の存続責任をとらないとき、依存的カルチャーが発展する。
- ・ 政府が、大規模で多様な機関群について、市場力に対応することは困難である。
- ・ 多くの機関における国の資金供与の相対的割合が減少している。

共同事業者及び顧客関係

共同事業者及び顧客関係は、いくつかの国で重要性を増しつつある。それは、国が機関に指図するよりも、むしろ機関のより強い自治を受入れ、機関ともに働くことを受け入れることを含んでいる。教育省は、高等教育部門に特別な責任を持つにもかかわらず、いくつかの資金供給者のうちの一つという存在になる。

共同事業者関係の本質は信託である。国は政策の実施を直接管理できない。国は、高等教育機関が政策目的を共有することを保障できない。国は、政策目的を達成するため、高等教育機関とより多くの情報を共有し、協議や論議の過程に引き入れることが必要かもしれない。国は政策の実施のために高等教育機関にとって魅力的な価格を支払うことができる。しかし、それは中核的資金供与の関係というよりは契約関係に近くなる。国は、機関が特定目的を支持するための誘因となる、種々の資金供与システムを採用するかもしれない。

いくつかのドイツの邦では、高等教育協約（枠組契約）が、高等教育に責任を負う邦と高等教育機関の間で締結された。契約は、有効期間（通常、5年か10年）中の協議予算の配分と期間中の予算固定の保証を定めている—政府予算は、一般的には縮小するかもしれないにもかかわらずである。その目的は、機関に対し、数年間にわたって必要とされる計画の保障を与えることにある。

邦の段階での契約あるいは協約は、しばしば個別機関との目標協定で補完される。それは、基本的資源との関連において、機関の今後の発展の基本条件を定める。大学の資金がこの目標の達成に広く依存しているときには、目標協定の中で実績数値が合意されることがある。

緩衝組織

ある国では、政府 - 機関の関係は、Higher Education Funding Council for England (HEFCE) や Higher Education Authority in Ireland (HEA) のような仲介組織の存在によって和らげられる。これら組織の役割は、機関に資金を配分する非政治的仕組みを提供し、優れた経営の実例を普及・奨励し、政府に対し、高等教育部門が必要とすることについて助言することである。

異なる形態はオランダの Vagnet である。それは資金供与組織ではなく、専門職業大学 (HBOs) の財政的持続性の外部監視者、評価者として活動する。それは、教育省とこれら大学の間、より広い「腕の距離」を置く関係を許容し、これら大学のより大きい自由を許容した。このことは、第3章で事例研究として述べられる。

3 説明責任の要求

いくつかの国の報告書は、説明責任が機関にもたらす負担を重視している。それは次の事柄を含んでいる。

- ・ 政府によって要求されるが、機関では用意していないか、必要としない情報を提供するプレッシャー。
- ・ 政府が、質、進学機会、リスク評価、健康と安全、人的資源開発のような分野で新たな説明責任を加える。
- ・ ある機関は、一連の異なる省と公的組織から、多様な説明責任の要求を受ける。

これらの過程の累積が、重複しあるいは調整されていない説明責任のシステムを強制することにより、高等教育機関の真の責任を減少させる結果となるかもしれない。

オーストラリアの報告は記している。

大学に対する説明責任の要求が増大する一方で、政府資金からの収入割合が減りつつあるのは、皮肉に見えるかもしれない。

2003年に提案されたオーストラリアの改革は、機関のための新たな説明責任の枠組みを創り出すであろう。それは、連邦の説明責任要求と明確に接続する機関評価の枠組みに支えられた各機関との、より戦略的な両者間取決めを基礎とする。その枠組みは四つの主要な要素を持つ。

- ・ 組織的な存続可能性
- ・ 高等教育の提供の達成
- ・ 成果の質
- ・ 遵守

この枠組みは、大学と外部からの量的データと質的情報に基づいて、機関の成果、実績、遵守について、系統的で各組織にまたがる評価を生み出す。

オーストラリアの改革は、説明責任をより広い政策の文脈に置く。政策の説明責任は、機関と国との協力関係、及び国の政策と公の利益を支える機関の責任の積極的な表明であるべきである。政策の説明責任を保障する健全な枠組みが、機関のより強い自治にとって必要である。目標と実行に関する透明性がここでは重要である。機関の管理は重要な役割を果たす。このことは第3章で検討される。

政策課題 機関の自治と説明責任

- a. 国と機関の関係はどのように変わりつつあるか？リスクと責任の所在は明確か？資金交付、監視、説明責任の過程は適切か？
- b. 高等教育機関は、政府の政策要求と市場圧力に対応するため必要な自治を有しているか？
- c. システムは、機関がより自治的になり自らの戦略構想で行動するとき、公の利益が代表されていることを保障する、適切な仕組みを有しているか？

事例研究： 日本の新しい国立大学法人

日本の高等教育は、公的部門と私的部門で構成されている。公的部門には、国の政府により設立された国立大学と都道府県等の地方政府により設立された公立大学がある。私立大学が、学部学生の大半、4分の3を収容している一方、国立大学は、研究と大学院教育において重要な役割を果たしている。

国立大学も私立大学も変化のプレッシャーに直面している。私立大学は、21世紀の始

めの10年間、18才人口の減少に対応しなければならない。

来るべき時代のために、日本の経済と社会を再構築する観点から国立大学を再構成することは、特に重要と思われる。政府は、法的、財政的基盤を含めて、国立大学の制度的基盤の抜本的変革を考えてきた。国立大学を国の機関から法人格を持つより独立的な形態に移行させるため、2003年7月“国立大学法人法”が制定された。2004年4月1日、各国立大学は“国立大学法人”になる。国立大学法人は、土地、建物を所有する。スタッフはもはや公務員ではない。

この改革は、国立大学の自治性を高め、予算、組織構成、人事に関する規制を緩和することを意図している。それは、各機関の裁量とそれに対応する説明責任の拡大に導く。

新たな法人は、国が、使途の指定なしに各大学の裁量で使うことができる“包括交付金（block grant）”により、大学の必要とする資金の主要部分を供給し、大学の機能に責任を持つという意味で、依然として“国立”である。交付金を次の年に繰り越すことも可能である。国立大学の施設のために、“施設整備資金”が別に配分される。

国立大学法人においては、学長が組織の長として、最終的決定を下し、究極の責任を負い、大学と法人を代表する。学長は、学内の合意形成に配慮しながら、強いリーダーシップと経営手腕を示すことが期待されている。この経営構造は、学長を中心として社会に開かれた、ダイナミックな経営の枠組みを構築することを目的としている。

この影響するところが大きい改革の目標は、次の3項目に示されている。

- 1 研究と教育における競争性の強化
- 2 競争の導入に伴う説明責任の強化
- 3 大学の戦略的、機能的経営

大学は、その経営においてより自治的になり、政府は、経営の過程をコントロールするより、むしろ目標を設定しその達成度を評価することを通して、結果に対する説明責任を確保することを重視する。この変化は、“事前の規制から結果のチェックへ”の移行といえることができる。従って、より競争的な環境が醸成されるであろう。機関のレベルでは、民間部門で生まれたより多くの経営技術が、大学経営をよりダイナミックで戦略的にするために、国立大学に導入されるであろう。これらの変化は、国立大学が組織と経営を活性化し、教育と研究の質を高めることを促進することになる。

第6節 要約 - 政府の課題

この章は、四つの主要分野すなわち、高等教育機関の役割の発展、公的資金へのプレッシャー、市場の影響の増大及び機関自治強化に向かう一般的傾向、における政策課題を確認した。

多くの国で、高等教育の管理と経営、機関と国の関係について論争がある。多くの人は、機関が自己の戦略を決定し、自己の財政的存続可能性により多くの責任を負えるように、「国の支配」が緩められねばならないと考えている。これに対応する高等教育機関の管理と運営における変化が、変化した国との関係を支えるため必要とされる。参加国それぞれで到達点は異なるが、向かっている方向は共通している。

この進展の結果、政府が高等教育機関の「唯一の所有者及び中核資金供与者」であることが、以前ほど明確には見られなくなり、政策目標と財政的存続可能性を確保する政府の能力は、以前ほど直接的ではなくなった。

これらの要因が組み合って、政策形成者に対し次のような多くの課題を生む。

- ・ 自治性を強める高等教育機関が政府の教育・社会政策を実行することを、如何にして確保できるか？
- ・ 政策目的のために導入された誘因が、高等教育機関に最適な行動をとらせなくする—多様性と責任を減少させ、おそらく自らの財政的持続性を脅かすようにならないことを、如何にして確保できるか。
- ・ 公の利益が適切に代表されていることを、如何にして確保できるか？
- ・ 自治性を強め市場に動かされる大学システムが、財政的に不安定になり、状況が困難になると、国に一層の要求をするリスクを如何にして減少できるか？

高等教育部門における政策と実行の複雑な相互作用に取り組む、単一の正しい方法はない。参加8か国は、異なる方法が、異なる文化的、政策的状況で有効に働き得ること、そしていくつかの政策課題が依然解決されていないことを明らかにしている。また、過去に有効であった方法は、現在は、新たな政策状況に適合させねばならないように見える。

これらに対応する機関経営の課題は、次の章で検討される。

第3章 財政的存続可能性を求めて

経営の課題 高等教育機関は、複雑さを増す目的と資金のポートフォリオを管理し、競争性が強まる状況下で自らを個性化していかなければならない。長期にわたって中心となる教学の成果を供給していく能力を、いかにして保全できるか？

第1節 概観

この章は、高等教育機関の管理と戦略的財政運営について、財政的存続可能性を維持する上で最も適切な面を論じるものである。この章で取り扱われる主要な問題は次の通りである。

- ・ 財政的存続可能性の条件
- ・ 機関の統合的戦略の開発
- ・ 価格設定、経費回収、収入創出
- ・ 持続可能性のための計画と投資
- ・ 危険評価と潜在的失敗の処理
- ・ 管理、リーダーシップ、経営

焦点は、国家的・国際的状況下で、広い範囲にわたって一般的な戦略課題である。これらの課題は、第2章で要約された文脈で考察されるが、参加国の多くに見られる、自治性を強め市場に左右される高等教育機関の方向性も含まれる。それへの対応は、より戦略的で総合的な財政的政策と手段の組み合わせが必要となる。

多くの高等教育機関がより企業的になりつつあるが、ほとんどの機関は営利事業ではない。ある点において、高等教育機関は営利事業よりはもっと複雑で、異なる経営をしなければならない。その違いは、おそらく、伝統的な研究大学において最も尖鋭的に見られる。相違点は、次の特性のどれかあるいは全てを含んでいる。

- ・ 機関は、財政的目標に直接関係の無い学術的ビジョンにより運営されている。
- ・ 機関は、公共的活動や社会的責任という精神的特性を有し、それが、企業では財政的に実行可能と認められない事業の実施へと導く。
- ・ アカデミック・スタッフは、自分の仕事（特に研究）の重点や方向について、一定の自主性を有する。
- ・ これに関連して、機関は、企業では普通な、費用・業績管理の能力（そしておそらくは意思）を欠いていることが多い。
- ・ 管理・運営は、職業的経営者よりはむしろ献身的個人に依存することが多い。上級のポストは、同僚によって任用されたアカデミック・スタッフによって占められ、非常勤が回り持ちであることが多い。

このような特性は、営利企業とは非常に異なる経営文化へ導く。これらの相違は、第2章で述べた影響力の下でゆっくりと変化しつつある。この進化のいくつかの特徴を下表に示す。

伝統的大学	“ 企業的 ” 高等教育機関
供給主導	市場主導
受動的、変化に抵抗	能動的、戦略的
国家資金依存	多元的資金運営
資源消費	将来への投資
運営	経営
危険回避	危険管理

これは傾向を説明するための単純化である。これらの特徴は、すべての種類の機関について同じように当てはまるわけではない。また、全ての国で同じ程度に同じ速さで変化しつつあるわけではない。しかしながら移動の方向は共通している。この章を、あらゆる状況に同じように適用できる優れた財務経営の処方箋と見てはいけない。むしろ各国、各機関の状況に照らして解釈する必要がある一連の問題の指摘であり、発展のための指針である。

第2節 財政的存続可能性の条件

高等教育機関にとって、財政的存続可能性は、次の線に沿って定義することができる。

もしある機関が、すべての経済的費用を回収するとともに、戦略計画を実行し、学生その他の顧客にサービスする上で将来必要な供給力を維持するために、適切な割合で基盤（物的、人的、知的）投資をしているならば、その機関は財政的に存続可能な方法で経営されている。

この定義は、持続可能な経営の四つの重要要素を示唆している。それらは、次の諸節検討される。

- ・ 戦略：機関は、将来の需要及び危機を推定し実績を測定するための明確な方針と方法を持つ（第3節）。
- ・ 運営的持続性：機関は、費用を回収し、通常の運営経費を償う収入を生み出す（第4節）。
- ・ 投資：機関は、供給力を維持するため適切な水準で投資している（第5節）。

- ・ 危機管理：機関は、戦略との関係において適切に危機を管理し、潜在的財政問題を処理する用意がある（第6節）

この定義には、戦略計画に従いなされるべき投資水準について、比較的単純な指標を用いることにより、その機関が自身の持続可能性のため、如何に適切に経営しているかを評価できるという利点がある。もちろん投資は年によって大きく変動する。また、機関自身が投資するかもしれないし、国が代わってするかもしれない。鍵となる指標は、適当な期間にわたって一貫した投資があり、それが機関の将来の必要性に沿う水準と方法で行われているということである。

注意すべきは、個々の機関の存続は、必ずしも全ての国の政策目標ではないことである。同様に、財政的生存力は、財政的健全性と同様に教学面の活力に依存する機関の、全体的存続可能性の一部に過ぎない。全ての政府は、教学的にも財政的にも健全で、存続可能な高等教育機関を持つことを望んでいるであろう。

第3節 統合的機関戦略の構築

すべての成功する高等教育機関には、何のために存在し、その仕事に如何に価値を加えるかを確認する戦略が必要である。機関が完全に国によって所有され、限定的で安定した市場に奉仕する場合には、戦略的な位置付けは、経営上の関心事としては限定的な意味しかないかもしれない。しかしながら、公的資金を受けている機関が、財政的制約（及び選択）及び市場のプレッシャーとリスクにより大きく影響されるようになるにつれて、企業で用いられている計画的手法を採用することが増えてくる。

アイルランドにおいては、大学の戦略計画の中心的重要性は、1997年大学法に反映されている。同法は、大学管理機関が大学の長に対して戦略計画を用意するよう要求することを、法的に義務付けている。この法律で定められた大学の戦略計画との関係における高等教育庁の役割は、大学を支援し、計画を調査し、調査結果の報告書を刊行することである。大学を支援する役割として、高等教育庁はアイルランド学長会議と共同で、高等教育における主要な国際的な傾向と問題点の調査を、Malcolm Skilbeckによるアイルランドとの関連付けとともに委託し、刊行した。“The University Challenged”である。この報告書の刊行は、大学の適切な役割と目的についての広範な国家的論議へと導いた。

多くの機関にとって、市場における役割が、将来の役割と位置が、過去と同じであろう（あるいは、それがもたらば教学上の志向によって推進されるだろう）と想定することは、

もはや適当ではない。それは多様な理由により変わらなければならない。

- ・ そうする余裕がないかもしれない。
- ・ 政府の政策と両立しないかもしれない。
- ・ 学生あるいは顧客の需要が変わるかもしれない。
- ・ 新しい技術や手法が教育を与える方法に影響を及ぼすかもしれない。
- ・ 機関にとってより魅力的な他の新しい機会があるかもしれない。

伝統的な公的部門における意味での良い財政経営は、このような課題に対処するには必要ではあるが十分ではない。それは、貧弱な戦略、市場のリスクあるいは不十分な資金措置（あるいは自己の非現実的な計画）に対して機関を保護しないだろう。また、機関が現に持っている、はるかに広い範囲の企業の機会やその他の機会に対応するための、適切な位置取りを助けることもないだろう。

機関はまた、企業部門でより一般的な戦略的財政経営の手法をいくらか用いる必要がある。

しかしながら、財政経営のあまりにも単純な商業モデルを伝統的研究大学に適用すれば、その機関の価値と成果を危うくするかもしれない。この報告で検討される財政経営の手法は、機関のアカデミックな性格を尊重し、それとともに機能するような方法で適用される必要がある。持続可能な将来を保障するために、機関は財政面と教学面を統合した戦略を構築することが必要である。この統合を達成する方法は、その機関の置かれている条件次第であろうが、次の二つの原則を尊重する必要がある。

- ・ 戦略計画は、教学面からだけでも財政面からだけでも推進できない。それぞれのカルチャーと要求と一緒にまとめる必要がある。
- ・ 財政的チャンスもリスクも、主として機関のアカデミック・スタッフの活動から生じる。

この方法を取るには、必要事項と目的について、アカデミック、非アカデミック双方の上級管理者が加わる討議が、機関において必要である。それはまた、教員の上級管理者が財政戦略に加わり、財政担当者がその機関の教学事業のプロセスと機関の運営者について理解することを意味する。

これは、経営上の手法の問題であると同時に、カルチャーの変化の問題である。

1 戦略分析

機関は、自らの戦略的位置を調査し、それに自らの戦略を適応させる決定を意識的に下す必要がある。そうしなければ、外圧に対応し強いられた変化に取り組むだけの自分を見出すだけである。

機関は、多くの戦略的質問を自らに問う必要がある。学生と教学市場に関する質問には、次のようなものが含まれる。

- ・ 我々は、地域的に、国家的に、あるいは国際的に競争しているのか？
- ・ 我々の事業は、教育か、国際クラスの研究か、応用研究か、企業や地域社会との共同事業か？
- ・ 我々の学生市場は、学部か大学院か、国内か（地域市場か全国市場）、海外か、学園教育か遠隔教育か？
- ・ 我々は、どの分野で市場のリーダーであるか？
- ・ 我々は、競争相手とどのように比較するか？
- ・ 我々は、市場における明確な地位を有しているか？
- ・ 我々の学生募集の基盤は安定しているか？
- ・ 我々は、一、二の中心的資金源に依存しすぎていないか？
- ・ これらの要素は、今後10年間にどのように変化しそうか？
- ・ 我々は、新たな市場に参入するとか、現在のある活動から撤退するとか、異なる位置取りをなすべきか？

人的資源、不動産、学習資源等等他の戦略分野については、他の一連の質問群があるだろう。これらの質問が設定され処理される方法が重要なのである。機関における適切な政策討議が行われるべきである。それには、ある範囲の教職員の参加が必要である。また、解決しなければならないいくつかの緊張分野のあることを認識する必要がある。選択がなされなければならない、優先事項が合意されなければならない。すべての望ましい活動を進める余裕があるわけではない（そして、財政的に可能なすべての活動が適切なわけではない）。機関は、あることはしないという選択をしなければならないかもしれない。このような討議の結果が、機関の戦略方針になるべきである。それは、機関の利害関係者と討議されてもよいかもしれない。

イングランドでは、すべての高等教育機関が、すべての活動を、同時に国際的に優れた水準で実施できるようにするには、公的資金が不十分であることは明らかである。それゆえに、高等教育機関は、それぞれの強みに焦点を絞る必要がある。その一環として、HEFCE は次の点に注意を集中する。

- ・ 高等教育機関が、使用できる資金を最も良く活用するため、効果的な財政管理経営の体制を整えることを確実にする。
- ・ 高等教育機関の活動に影響を与えるため、財政的誘導措置をとる。
- ・ 高等教育機関がそれぞれの強い分野に焦点を絞ることを奨励する。

多くの機関では、企業において事業計画によく使われる戦略分析の手法を用いている。大学にとって最も適切であると思えるものには、次のものが含まれる。

環境/市場分析 (PEST 分析、環境調査、シナリオ計画などのような手法を用いる)。
ポートフォリオ分析 (例えば ポストン・マトリクス、プロダクト・ライフサイクル)。
内部分析 (例えば、強みと弱点の SWOT 分析)

これらの分析手法は、機関に何をなすべきかを告げることにはできない、しかし問題に組織的に取り組み、経営者やスタッフが困難な問題に立ち向かうことを助けるようにすることができる。細部に(あるいは非現実的にすべての根拠を探すことに)足を取られないで、機関が影響を与え得る最も重要な問題に焦点を絞ることが重要である。

この戦略分析の過程は、次の事項についての機関戦略の構築へ導かれるべきである。

- a . 機関の教学の中核的事業 (教育と学習、研究、学問、等)
- b . 主要資源分野 (人材資源、不動産、情報システム、学習資源、等)
- c . 財政

これらの戦略の関連のさせ方については論議がある。ある機関は財政を、b に掲げた資源分野の一つと見る。他の機関はそれをより中心的なもの、おそらく他のすべての戦略を結びつける「接着剤」と見る。最も重要な点は、これらの戦略が孤立してそれぞれの専門家により構築されてはならないということである。それぞれの戦略は他の戦略と統合され、機関の教学のリーダーに理解され保持されなければならない。

2 市場戦略

市場戦略は、外部の必要や需要に応える必要があるいかなる機関にとっても、一つの課題である。過去においては、機関が提供するサービスを主として左右するのは、機関のスタッフが提供したいもの（そして過去において提供してきたもの）だ、という意味で圧倒的に供給主導であったかもしれない。サービスの費用の回収は主な関心事ではなかった。

機関がより市場的なシステムの中でより激しい競争の中に置かれるにつれて、市場の分析法、適切な市場戦略の設定、自己の商品とサービスの価格設定、資産運用、協力の時機、競争の時機、機関にとって益のない市場からの撤退などを知るための、新たな技術や方法を発展させる必要が生じる。

アイルランドの高等教育機関の指導層において、ますます競争的、要求的になる環境に対する意識が高まっている。それが、特に研究について機関間の分化の度合いを進展させようである。

多くの国における市場圧力のもう一つのかたちは、ときおり全国メディアが公表する実績評価指標と比較表のシステムからやってくる。それは、機関の実績と学生への魅力度を比較する。それには、大学のような複雑な組織に適用すると誤った判断に導く可能性が、潜在している。しかしながら、それは、学生や支援者になるかもしれない人々に大きな影響を及ぼし、機関が市場からどう見られているかを示すことができる。

3 資金措置と財政ポートフォリオ

戦略的位置取りにおいて考慮すべきさらなる分野は、機関の財政的必要性の総体とそれを確保するための方法である。

- ・ 我々は、現在の機関の規模及び活動と資金源のバランスに満足であるか？
- ・ 我々は、適当量の必要資金と機関を戦略的に計画し経営するのに十分強力な財政的基盤を有しているか？
- ・ 我々は、十分な余裕資金と収入の用途を決める十分な裁量権を有しているか？

国が所有し国が資金を交付する機関においては、これらの要素を自ら変える余地は相対的に小さいが、それでもなお、必要性を確認し、投資や資金交付を受ける機会を作り、自らの戦略を使用できる資金に適応させる責任を有する。

スウェーデンにおいては、高等教育は授業料を取らず、ほとんど完全に国が資金を供与している。政府からの収入は、学生数と学習成績により決定される。その収入は、建物と投資経費を含むすべての経費を償うように意図されている。

1993年に導入されたこのシステムの結果は、高等教育機関が学生数に極端に敏感となり、どんな学生数の減少でも、機関の基盤や投資に対する財政措置の能力を弱めることになる。これは、機関に、学生の需要が最も強い分野に力を集中する、非常に強い誘引を与えると感じられるかもしれない。このシステムは、主として拡充の期間に使われたが、近年、学生の需要の減少に対処しなければならなくなった機関にとっては、問題を生じさせた。スウェーデンの報告書はこう述べている。

“学生の需要の減少 現在でさえ、ある分野では現実である - が、高等教育機関の収入に直接影響する一方、経費はそう急には切り詰められない。”

より自治的な機関とより強い市場プレッシャーがある国では、機関はその資金源を多様化し、教学の優秀性と同様に活動と資金の最適バランスを求める必要がある。機関が、戦略的、財政的位置取りを変更することを助ける、資金と財政措置の可能な選択には、次のものが含まれる。

- a. **成長**： 機関の規模を拡大し、「同じことをより多く」することにより、規模の経済、より大きな影響力及び財政的柔軟性を獲得する。
- b. **市場の再位置取り**： 供給する専門分野の特色や組み合わせを変える。あるいは、競争相手との差別化の方法として、学習の質や水準について異なるイメージを求める。
- c. **再構成**： 次のものを含む。
 - ・ 所在地と場所：ある機関は、市場の需要や競争の変化に応えるため、あるいは資産を売却して流動資金をつくるため、ある場所のキャンパスを閉鎖したり、別の場所で開いたりする。
 - ・ 組織：ある機関は、少数の大規模単位に再編成する。例えば、小さな学科を結合して学部や学院にする。それは多分野にまたがる仕事や教学面の協力を容易にする。また、経営や運営における規模の経済利益や付加的収入を生み出す機会をもたらす。
 - ・ 人事：例えばフル・タイムとパート・タイムの職員、あるいは教員と技術者や事務補助員とのバランスを変えることは、費用回収改善戦略の一部になり得る。自由と誘因を職員に与えることで、新たな機会と収入創出の道を開くことができる。

- d. **収入創出**：これは、第4節5で検討されるが、知識移転、サービスの販売、資金募集が含まれる。

上述のすべての戦略は、機関が発展のための投資に使用できる現金を生み出すことができる。これは、ほとんどの状況において財政的持続性の条件である。現金を生み出す能力を持つ機関はまた、政府の施設交付金、借入、共同事業などを含む外部資金を引き寄せることができる。

4 協力と戦略的關係

協働は教員層にとって重要である。かれらは、しばしば自分の機関の他分野の仲間よりも、他の機関の同じ分野の仲間と密接な関係を持つ。研究における協力は特に一般的である。例えば、施設設備の共用や、複数の機関からのスタッフによるチーム（しばしば国際的な）での協働である。

構造的協働や合併は、さまざまな理由で求められてきたが、財政的弱さや規模の不経済への対応であることが多かった。例えば、過去20年間、多くの小さな専門学校が合併して大学となった。

研究に加えて、機関間の協力は多くの形を取り得る。

- a. **認証または認定**：大学は、通常有料で、学位授与権を持たない他機関のプログラムや学生に、自らの学位授与権を及ぼす。
- b. **特権付与**：より強く、よりしっかりした基盤を持つ機関は、通常有料で、そのブランド名を他の機関に使うことを許す。その結果としての学生の増加は、双方の機関に発展の機会と利益を生み出す。
- c. **戦略的同盟**：非公式の連合あるいは法的共同事業は、関係機関がそれぞれの力と市場の特性を結合し、より総合的なあるいはより高度な一連のサービスを提供できるより強力な実体を創りだすことを可能にする。そのような関係は、各機関が独立性を保持することを認めるが、例えば共同の計画とマーケティングや共同施設の設置によって、権限の一部を共有してもよい。
- d. **合併**：合併は、最も永続的な協力である。多くの合併は、部分的には財政的持続性と柔軟性を増大するために推進されている。

イングランドは、旧職業専門学校（公的部門）を1992年以後設立の大学に結合した結果、比較的密度の高い高等教育機関のネットワークを有している。最近の財政的プレッシャーは、新たな協力活動をもたらした。例えば、

- ・ 旧保健専門学校が、看護教育を高等教育の本流に入れる過程の一環として、大学に合併された。
- ・ 小規模の専門学校（例えば芸術、農業）が、しばしば財政的保障と規模の経済という理由で大学に合併された。
- ・ 職業大学は、学生に高等教育への進学機会を供与し、学生の市場を確保するために、継続教育カレッジとパートナーシップ・ネットワークを構築した。
- ・ ある機関は、共同マーケティングや計画と運営の一部を協働する連合グループを形成した。
- ・ 大きな安定した機関が合併したいいくつかのケースがある。例えば、マンチェスターの二つの研究大学の合併は、国際的舞台で競争し得る“スーパー大学”を創り出すであろう。合併のこのケースは、重要研究分野における限界必要量の獲得、従ってまた財政業績の改善に基礎を置いていた。

経営の課題 機関の戦略

- a. 我々は、主要市場における戦略的位置取りと供給需要の要素について、明確な見解を有しているか、それには、我々が直面する競争の性格と機関にとっての機会と脅威が含まれているか？
- b. 我々は、我々が強い分野を確認したか、我々の計画はそれを発展し活用できるようにするものか？ 我々がリーダーである分野における市場力の保持を確保するために適切な投資をしているか？
- c. 我々の主な収入源はどれだけ安定しているか？ 収入基盤は戦略に適合し、我々の活動環境下で持続可能か？
- d. 我々の地位をさらに強め得る協力と戦略的变化の機会を活用しているか？
- e. 指導的教員層は、財政・業務戦略と目標を有しているか？ 我々の戦略は適切に統合されているか？ 教育と研究等のための教学戦略は、市場と費用のデータ - と合意された機関の戦略的位置取りの情報に基づいているか？

第4節 持続可能な事業運営：価格設定、経費回収、収入創出

機関は、中核的事業が、持続可能な基盤で資金を供給されることを確保しなければならない。それがないと、外部からの継続的な支援が必要となり、長期的投資能力が脅かされるかもしれない。

1 価格設定

価格は、商業的事業の持続可能な取引における重要な道具である。それは、大学ではあまり適当ではないと見えるかもしれない。しかし、料金を受け取ってサービスを提供するいかなる組織も、価格設定戦略を考える必要がある。

市場価格設定

市場においては、サービスは、需要と供給そして顧客が認識する価値に応じて価格が決定される(“顧客が支払うもの”)。これは通常全経済的費用(以下で定義する)よりも高く、再投資や利益のための差額を許容する。

高等教育機関は、ときおり市場価格設定の状況に置かれるが、活動の一部についてだけ適切であるに過ぎないことが多い。実例は国によって異なるが、次のものが含まれる。

- ・ 学生の授業料(米国私立大学)
- ・ 留学生とパート・タイム学生の授業料(イングランド)
- ・ パート・タイム学生の授業料(オランダ)
- ・ 相談・助言サービス(ほとんどの国)
- ・ 産業的研究(ほとんどの国)

費用準拠価格設定

多くの高等教育機関は、市場価格を設定し得るほうを好むであろう。しかし、公的部門においては、多くの価格設定が費用に基づくことは避け難い。教育と研究に対する公的資金交付は、通常、費用準拠のかたちをとる。もっとも、交付資金の水準は、どれだけ資金を供給できるか、どれだけ効率化を要求するかの方針決定に依存するであろう。

アイルランドでは、大学に対する中核的経常資金の配分は、大学の監査済みの財政報告と証明された在学生数に基づく単位費用算定方式により、通知される。単位費用システムの重要な強みは、毎年、費用が、コースごとさらにはコースの学年ごとに学生一人当たりで確認されることである。データは、監査済みの会計、証明された学生数及び直接教育の時間割という確かなものである。

すでに述べたように多くの国において、高等教育の拡大が実際の費用を下回る額の資金しか受けていないという傾向があった。不足分の一部は、高等教育機関の効率化利益により吸収された。しかし、それはまた、機関の財政的回復力を弱め、新しい政策を打ち出す能力を減少させた。

高等教育の「低価格カルチャー」

費用に関して最近利用できるようになったより良いデータ - によって、いくつかの国で、特に研究や外部資金による活動において発展してきた、「低価格カルチャー」の程度が明白になってきた。

多くの要因が高等教育の低価格カルチャーをもたらしている。

- ・ 公的資金の逼迫
- ・ 収入総額と限界費用重視の経営
- ・ 公的奉仕の倫理
- ・ 現実的価格水準に対する社会的抵抗
- ・ 教員層の活動総費用に対する意識の欠如
- ・ 量的増大（例えば研究）に対する誘因

これらの諸要因の組み合わせが、大学が総費用を下回る契約のために価格競争をし、市場価値をかなり下回って相談サービスや知的財産を売るという行動に導く可能性がある。そのような行動は、長期的に見ると高等教育の存続可能性を害する。しかし、その是正は複雑であり完全に効果を挙げるには、時間がかかるであろう。

総経済費用より少ない額の研究補助金獲得で競争しているイギリスの研究大学の行動は、「低価格を維持するように運営する唯一の供給者カルテル」と表現されてきた。

2 費用算定

費用に関する情報は価格設定に必要である、しかし、同時に次に列挙する他の経営目的にも有用である

過去においては、公的部門の機関は、使用する（スタッフ、建物、設備等）への投入費用あるいは経営単位（機関、学部、学科等）の費用を重視しがちであった。しかしながら企業においては、重要なのは、顧客に提供する生産物とサービスの費用である。それが、活動準拠費用算定（ABC）の発展を導いてきた。この方式は、高等教育機関のために、教育、研究の費用、専門別の費用、学生のタイプ別（フル・タイムパート・タイム、学部

段階（大学院段階）費用、方法別（e-ラーニング 伝統的教育、等）費用に関する情報を提供することができる。

多くの参加国が、高等教育における活動準拠の費用算定を発展させてきた。

ドイツでは、費用・活動会計を導入する大学、専門学校が増加している。

このタイプの費用算定情報はいくつかの目的に役立つ。

- ・ それは、経営者にどの活動が黒字または赤字かを示し、真の活動費用の意識を高める。
- ・ 高等教育セクターが、政府あるいは他の資金供与者に対して追加資金を求めることを可能にするかもしれない。
- ・ 価格設定と費用回収に関する決定の指針を用意する(機関が関与できることで)。
- ・ ポートフォリオ分析において活動の価値を調べる際、役に立つ情報を提供する。

教員の時間は、高等教育機関における最も重要な費用要素の一つである。いかなる活動の費用算定も、教員の時間を主な算定対象活動（教育、研究等）に割り振る方法を必要とする。企業や専門職業（そして一部の研究組織）では、職員の時間記録を用いることが普通である。しかしながら教員の時間を算定するには技術的な困難がある。そしてまた時間的に融通のきく仕事をし、経営的統制から自由であることに価値を置く多くの教員からの反対がある。教員に時間表に記入することを要求せずに、教員の時間を算定する方法を開発することは可能である。高等教育における他の大きな費用要素は、空間とサービス（通信技術等）の使用によるものである。これらの費用を事務的煩雑さなしに諸活動に割り付ける費用算定法が、開発される必要がある。

3 費用回収と総経済費用

費用を理解し回収することは、財政的持続性にとって中心問題である。もし機関の各主要活動が、その総経済費用（FEC）を償うのに十分な収入を生むなら、その機関は財政的に存続可能であり得る。

総経済費用

通常政府が資本金を供与する公的部門の環境においては、予算は、組織か活動の経常費用に焦点を当てがちであった。機関が投資とリスクを負担する親組織に完全に所有されている場合には、活動の総経常費用を顧客から回収するなら、財政的に存続可能である。

資本費用は親組織が措置するからである。もちろん、これは親組織が a) 配分されていない使用可能な資金を持ち、b) 機関の投資の必要性を優先させ得る、という条件次第である。これらの条件が満たされない時には、経常費用は回収しているが投資の財政措置を計画していない機関は、存続可能ではないかもしれない。

公的資金を受けている組織あるいは活動の総経済費用は、公的部門の経営者には必ずしも明らかでない付加的な要素を含んでいる。それは次の費用に関係している。

- ・ 資産の消費（減価償却）
- ・ 資産の更新
- ・ 財政措置（資本費用）
- ・ リスク

機関がより自治的になり、自らの資産とリスクにより大きい責任を負うにつれて、「自己財政」を可能にするために、これらの付加的費用を回収する必要がある。それは、いかなる公的部門の取引活動にとっても同じである。それは、利益の要素を含む経済総費用を回収する必要がある私的セクターの状況に類似している。そこでは、事業の資本費用の一部である株主への配当を含めなければならない。

従って、機関における財政的持続性を達成するための主要な政策課題は、長期的に組織を運営する総経済費用を認識し回収する能力である。これは、費用算定という点では難しい課題ではないが、高等教育サービスの供給者と資金供与者双方のカルチャーと行動の変化が必要となる。

費用回収の課題

経済総費用の管理は、ある国では政策目標であるが、それは、高等教育機関にとって、次のようなカルチャー - 面での困難な課題を引き起こす。

- ・ より総合的で企業的スタイルの費用算定システムを開発する必要性。
- ・ 経営費用の責任者の欠如。
- ・ 不適当な資金供与（必要な活動に対する資金供与が総経済費用を下回っている時には、機関は費用管理を改善する誘因をほとんど見出せないかもしれない）。
- ・ 誤った誘因（教員は、必要資金の一部しかもらわず、必要な活動を延期することになってさえ、研究と成果刊行の量を増やすという圧力下にある）。

経済総費用体制への変化は、技術的变化であるとともにカルチャーの変化である。伝統的な研究大学は、企業と同じ意味で経営されている組織ではない。教員は、自分が望むいかなる研究補助金でも申請する（いかなるコースでも教える）自由があり、費用回収の低

さは、この自由を制約する正当な理由にはなれない、と考えているかもしれない。教学目的と費用回収、従って機関の存続可能性との間には、緊張関係があり得る。これは、財政と教学の戦略を統合する過程を通じてのみ、完全に解決することができる（3節3参照）。

もちろん全ての活動がその総経済費用を回収することは、できないだろう。機関が財政を賄う他の資金源を持っているなら、計画された戦略的補助金は、正統性のある経営対応である。費用回収政策を含む財政戦略は、機関が、各活動の財政的意味を確認し、そのような補助の正当性と講ずべき財政措置を、意識的に決定することを助ける。それはまた、資金が総経済費用を下回っている場合に、必要な活動の費用を減らす範囲を示すであろう。

スウェーデンでは、最近あるワーキング・グループが、研究の総費用を負担するシステムの開発のため、異なる専門諸分野の研究プロジェクトの調査を開始した。彼らは、基準を定義し発展させた。そして機関と、政府であれ民間であれ資金供与者双方の仕事を単純化することを望んで、統一的定義と計算方法の開発を目指す提言を行った。

4 過剰活動

第2節で述べた資金と市場の圧力は、いくつかの国で、受ける収入に比べて高価すぎる教育・研究の量を維持しようとするように機関を導いてきた。これを過剰活動と表現することができる。もしかなりの期間それが継続するなら、過剰活動は機関の財政的基礎を衰退に導き、存続可能性に対する直接的脅威となる。

参加国に見られる過剰活動の徴候には、次のものが含まれる。

- ・ 物的基盤が劣化しつつある機関
- ・ 時間超過の仕事をし、私的な教育や相談で給料を補なうスタッフ
- ・ 教育革新や手段などに必要な投資を遅らせている機関

過剰活動は、おそらく機関の財政的存続可能性への最も深刻な脅威である。数年間それを無視することは可能である、なぜなら、財務会計は問題を明示しないかもしれないし、その影響は累積し、長期にわたるからである。しかしながら、長期にわたる過剰活動の結果を回復する費用は、非常に高額となり、おそらく実行できない可能性がある。このような状況にある機関は、合併か、あるいは救済される条件として自治の一部を差し出すことを、強いられるかもしれない。

過剰活動を是正するためには、二つの主要な経営措置がある。a) 利益にならない活動を減らす。b) 各活動単位の費用を減らすか収入を増やすことにより、費用回収を改善する。

利益にならない活動を保持するには、教学上の理由があるかもしれない。惰性か、あるいは速やかに量を減らすのを難しくする高額な中止費用があるかもしれない。これがまた、競争相手に比べて機関を弱体化させると考えられるかもしれない。しかしながら、長期的には、利益にならない大量の活動を続けることは、危険性の高い戦略である。

費用の削減は、ほとんどの機関で普通のことである。それは、短期的財政危機における唯一の選択であることが多いが、スタッフや効率性や将来の機会にマイナスの結果を生む可能性がある。それはベンチマーキングのような手法で支援することができる。より戦略的な費用削減のための手法については、第3章第3節で検討した。

アイルランドでは、過剰活動の問題は、以前の研究間接経費に対する過少資金措置との関連で、2003年の報告書で取り上げられた。そして、これらの費用を確認し、適切に資金を供与するシステムが、現在開発されつつある。

機関による費用回収は、時には資金供与の増大（政府の政策決定）あるいはプロジェクトや資産のより良き経営（経営行動）によっても改善され得ることは、注目に値する。

5 収入創出

ほとんどの機関の財政戦略は、収入を増加する目標を含んでおり、大学が活用できる可能性は増加しつつある。ほとんどの機関は、教育と研究に資金を供与する主要な公的資金からの収入を、最大限にしようとする（前述「資金と財政のポートフォリオ」参照）。これは少なくとも短期的には、機関が収入を増加できる最も重要な方法といえるだろう。

しかしながら、これらの資金源は限られている。それは、総経済費用を供与しないかもしれないし、国への依存を減少させないだろう。それは、機関を経済の変化あるいは政策の変化に傷つきやすいものにする。

それゆえ、他の資金源からの収入創出に多くの関心が集まる。これは大きく三つに分類できる。

- ・ 知識移転（教学関係）
- ・ 空間能力の販売（会議等）
- ・ 募金活動

これらの活動は、機関によっては十分展開されているが、機関が国有で、剰余金を保持

あるいは投資する自由がほとんどない場合には、魅力が少ない。

一般にオーストラリアの大学の商業的活動は、“大学の目的”すなわち大学の目標と利益の促進、あるいは大学の機能の発揮に関連するものに限られている。これらの制約は、会社の設立、借入、投資、そして大学の土地（特に国有地）の取得、使用、処分に適用される。

ドイツでは、公的資金により得られた資金（例えば施設貸与など資産の効果的活用、特許権の商業化、募金活動等）を保持する権利を高等教育機関に与えることにより、機関の財政的活動範囲を拡大しつつある。

日本の新国立大学法人は欠損、剰余を繰り越し、土地を処分し（政府の承認を得て）その収入の一部を保持し、長期借入をする（政府の承認を得て）ことができる。

企業の収入創出の問題

ほとんどの高等教育機関は営利機関ではないから、企業の指針に適合するのに困難を味わう。それには次のことが含まれる。

- ・ そのシステムと過程（例えば費用算定と料金請求）が、企業の必要性に適合していない。
- ・ 素早く対応し、危険を引き受ける能力が限られている。
- ・ 企業の収入を創出するスタッフに適切な誘因を提供するのが難しい。
- ・ 知的財産を運用する技術と資源を欠く。

高等教育機関は、企業の開発に成功することができる - 特にそれが教学面の強さと関連する時に。しかしながら、潜在的利益を減らしリスクを増やす緊張と困難を避けるために、注意深い経営が必要である。

基金と募金

募金活動には、後援者と企業のパートナーを求めること、そして同窓会やその他の寄金形態を発展させることが含まれる。しばしば特定のプロジェクトについて、ときには専門的な募金者を使って、非常に成功してきた機関がある。募金活動は、この種の活動を支える機関発展戦略の中に位置付けられれば、さらに成功するよう思われる。

経営課題 持続的運営

- a. 我々は、我々の活動の総経済費用を理解しているか？
- b. 我々は、我々の各主要活動を通じて、総経済費用を回収できるか？ もしできないなら、本当にそうする能力を必要とするのか、そして何がそれを正当化するのか？ 我々は、戦略目標を害することなしに、ポートフォリオを、財政業績全体の改善に適合させることができるか？
- c. 我々は、利益が少ないが保持したい活動を、費用回収を改善できる別の方法で実施できるか？
- d. 我々は、自由に企業的活動を発展させ、そこから財政的に利益を得ることができるか？ そのための戦略を持っているか？ 我々は利益を最大にするためにその活動をいかに経営すべきか？ それが機関に価値を加えることをいかにして確認できるか？

事例研究： イングランドにおける総経済費用回収と存続可能性

1999年、英国政府は、すべての大学に新しい企業的费用算定システム（透明調査）を導入することを要求した。これは、研究のために交付された追加的公的資金が、適切に使われることを保障する説明責任の仕組みとして導入された。それには、教学スタッフの時間と機関における教育、研究その他の活動の費用の報告が含まれる。

このプロジェクトは、機関の余剰と欠損に狭い焦点を当てるのが、長期的投資不足を覆い隠すことを示した。カルチャー的、経済的要素の組み合わせが、短期的に活動（特に研究）量増加のための支出を重視して、物的基盤への投資をなおざりにするという機関への誤った誘因となった。透明調査はまた、ほとんど全ての大学における研究が、長期的（総経済）費用を下回った資金しか受けてないことも示した。

大学の基盤に対する全国調査が、2001-02年中に行われた。調査は、多くの高等教育機関の供給能力が、長期にわたる投資不足により弱体化してきたことを示した。維持と更新は、必要とするペースを保ってこなかった、多くの基盤は、現代的必要性、技術的進歩、法的要請（健康、安全、入学等）にうまく適合していなかった。卓越した国際的教

育・研究施設には資金措置がなされてきたが、それは政府の施設投資計画における競争の結果として達成された場合が多い。それは、大学の注意力和予算のほとんどを消費してきた。それは、ときには大学を戦略的というよりは機会主義的發展へ導いてきた。

この調査はまた、ほとんどの機関が総合的資産経営戦略を持たないか、あるいはそのような戦略に、一貫性を持って財政措置を講じる能力を持っていないことを明らかにした。経常経費の資金措置への圧力と資本交付金の不安定な性格のためである。専門的な資産経営は、高等教育部門では高い優先度を得てこなかった。しかし、状況は変わりつつある。

この調査は、現代の高等教育の必要に応じて建物・設備を更新し高度化する需要を満たすためには、機関は、長期にわたって、毎年確認された物的資産総体価格の約4-5%を投資する必要があることを示した。この数字は、建物の平均耐用年数を、会計政策でしばしば採られている40-50年とするよりは、20年に近い年数にしたことを意味している。高度技術施設（例えば、生命科学研究、情報技術ネットワーク等）は、これよりは多い頻度で更新される必要があり、他の施設はもっと長い耐用年数があるかもしれない。もちろん投資は均等に分散されないかもしれない、各高等教育機関は、活動の構成と資産の性質に照らして、自らの必要性を考える必要がある。

政府はこれらの資金措置の必要性を認識し、機関に対しいくらかの資本と経常費資金を追加供与している。しかしながら、正当化できる額の是正資金を供与することは、現実的ではない。いかなる事態においても、将来の投資の必要は、機関の戦略計画によって決定されるべきであり、もう必要とされていないかもしれないものを含む既存の基盤を、単純に更新するということでは決められるべきではない。従って、機関の基盤の持続性のための政府の政策は、相互に関連する次の三つの戦略を持つ。

- a. 価格設定と費用回収：機関は、全活動を通じて標準的に活動の総経済費用を決定し、機関が財政的に存続可能であるように、総経済費用を回収するようにすべきである。（透明調査法 TRAC - がそれを助けるため伸展されつつある）。
- b. 価格設定：公的研究資金の供与者は、大学と費用準拠価額を合意するときは、総経済費用を認識すべきである。
- c. 戦略的資産経営：機関は、総合的資産経営と基盤への投資戦略を開発すべきである。

これは実行に数年はかかる重要な改革プログラムである。それは、伝統的な研究大学におけるカルチャーと行動の重要な変化を含むであろう。しかし、それは、研究のポートフォリオをはるかに安定した財政的基盤に置くことになる。

第5節 存続可能な基盤投資

もし機関が戦略を持ち、通常の活動において総経済費用を回収しているのなら、この章の始めで確認した存続可能性の二つの基準を満たしている。第3の条件は存続可能性のために投資することである。

この項では物的基盤に焦点を絞る、なぜなら要求を測定し進行状況を監視することが、より容易だからである。しかしながら、不適切な人的資源に対する投資は、物的投資の場合と同様に危険である。いくつかの国における存続可能性の重要な一面は、教学スタッフが比較的少なく支払われ、長時間働いていることである。ある専門分野では若いスタッフを引き付けることが困難になる可能性があり、あるスタッフは、私的相談業か他の大学外の活動で収入を補っている。高等教育機関は、物的基盤と同様に人間にも投資する必要がある。

1 供給能力の維持

存続可能であるためには、機関（あるいはその親組織）は、物的資産（建物、設備、そしてサービス）について発展戦略を持ち、効果的で現代的な教育・研究ができるような条件で、それらを維持するために投資していることが要求される。高等教育機関の資産の評価にはいくらかの困難がある。なぜなら、それはしばしば専門的のものであり、他の用途が無いかもしいからである。しかしながら各国の報告は、高等教育において資産基盤の価値が非常に重要であることを示している。

通常の会計手続きでは、有用期間を越えた資産は消去する（例えば減価償却）よう機関に要求する。発表される会計は資産基盤の減価償却引当金を含む。そして原則としてそれが、資産更新への投資に機関が使用できる金銭の創出を容易にする。しかしながら次の囲みに示されたいくつかの要因が、そのような投資が不適當である状況を生みだし得ることを示している。

会計の課題

- ・ （過去に）過少に記載された資産価値と保守的減価償却政策は、減価償却引当金が、現代的市場状況における資産維持費用を、深刻なほど過少に記載することを意味する。
- ・ 減価償却引当金は、資産の最初の機能を維持する費用の指標である。それは、高等教育の急速な成長と発展（特に、研究、情報技術、教育と学習の新しい方法等）の結果として要求される機能性と関連していない。

経営の課題

- ・ 多くの機関は、余剰を生み出すか、保全することはしてこないで、資産投資のための財政措置ができない。ある機関は、重大な未処理の維持と更新をかかえている。
- ・ 多くの国において 機関は、資本投資を措置するためにまず国に依存する。
- ・ 機関は投資が必要なことを知っているのに、それを可能にする資金を管理できない。この責任の分離が、資本投資が本来よりも低い優先度を受ける結果をしばしば生む。

誤った誘因

- ・ 機関の資本資金の申請は、経済や政府の優先度が許すときに成功し、他のときには成功しない。従って、そのタイミングと資本の利用可能性は、長期の計画、あるいは機関が将来の投資に使うことができる財政的保留金を積立てる誘因には、ほとんどならない。実際、財政的余剰を生むか、建物をよく管理している機関は、公的投資の必要性がより少ないという感じが、ときおりする。だから、現在の消費を重視して長期的投資をおろそかにする誤った誘因が存在する。

2 存続可能な資産基盤の必要性

機関がより自治的になるにつれ、自己の資産の長期的経営を所有することが必要となる。これは、機関が、基盤 / 資産経営戦略を開発し、資産を処分し、剰余を産み出し、借入をし、投資する自由を持つことを必要とする。

投資戦略は、将来に目を向け、機関の戦略により推進されるべきである。機関が答える必要がある質問は「現代の標準にまで我々の基盤を持ってくるには、いくらかかるだろうか？」ではなく、むしろ「我々は将来どんな基盤を必要とし、それはどれだけ費用がかかるだろうか？」である。多くの機関は、貧弱に利用され（企業の標準からみて）、維持に費用がかかる既存の施設を持っている。ときには、将来必要なものを整備するために、さらに急進的な方法が必要となるかもしれない。

前述の事例研究におけるイングランドの大学の基盤に関する調査は、ほとんどのイギリスの大学が、現代高等教育の必要に応じて施設・設備を更新し、高度化するには、長期にわたって、確認された全物的資産総価値の約4-5%を、毎年投資する必要があることを示唆している（これは、60年間の耐用期間中2回の大改修と、さらに多い頻度での小規模の更新を想定する）。

このような水準の投資を達成するために、高等教育機関は、全ての費用を回収し、通常の運営で剰余金を生み出せることが必要である。あるいは、機関が、その長期的必要性に

関連する正規の計画的資本資金を利用できる途を持つことが必要である。

3 現金、剰余金、資本計画

多くの機関にとって、財政戦略における中心的課題は、現金と剰余金の財政目標を決定することである。

なぜ剰余金か？

剰余金は、財政的に安定した機関の指標であり、不慮のできごとに対処し、好機に応じる柔軟性を与える現金を供給する。それはまた、借入その他の外部的財政措置の機会の利用も可能にする。確実に予測できる政府からの資本交付金がないときは、機関によって生み出される剰余金は、機関が適切に資本投資を計画し財政措置をする唯一の方法である。

しかしながら、高等教育の多くの経営者は、剰余金の獲得が公認の目標ではなく、投資より消費を優先させることが普通な、公的部門のカルチャーの中で成長してきた。これは、誰が機関の将来のための投資を供給する責任があるか、という問題と関連する。それは、機関自身か、政府か、あるいは両者の組み合わせか？ もし機関が、部分的にあるいは総体的に責任があるならば、機関の上級の教員層とその他の経営者は、剰余金の重要性とそれが意味するものを理解する必要がある。

どの程度の剰余金を毎年目標とすべきか？

どの程度の剰余金を必要とするかを考慮する一環として、機関は次のことを計画すべきである。

- ・ 通常の運営と資本投資のために、どれだけの現金が必要か、そして、どのような代替りの財政形態が、可能かあるいは望ましいか。
- ・ 計画された成長と革新のために、どれだけの現金が必要か。
- ・ 如何にして不慮の事態に対処して、予測できない財政面と事業面の実績の変動に対応し、危機に適應するか

イングランドでは、HEFCE が高等教育機関の財政剰余と欠損を監視し、これを高等教育部門の総体的財政の健全性の尺度に用いている。機関は自分自身の必要額を決定するとともに、総経済費用の回収を目指すべきである。それは通常少なくとも収入の3-4%。

の剰余金を生むことを意味する。近年高等教育部門の剰余の全体水準は、これよりずっと少ない。そして約3分の1の機関が欠損をだしながら運営している

4 借入及びその他の外部財政

企業は通常、現金（過去の剰余金）借入その他の外部的財政措置を組み合わせて、投資を賄う。借入と募金は、ある高等教育制度では普通であるが、他の制度ではそれほどではない。機関の経営者は次のことを考えに入れて置くべきである。

- ・ 機関の借入能力はその財政の健全性に依存するであろう。
- ・ 債務管理には費用がかかる。
- ・ 貸し手は、なんらかの保障を要求するか、機関に財政上の付加的制約を課する（自治が犠牲になる）かもしれない。

これらは、多くの機関にとって新たな経験であり、ある理事会が、伝統的に現金経営である機関を、借入その他の異なる財政取引にさらすのに慎重なことは理解できる。しかしながら、競争的市場においては、自分の信用を物的基盤と学生サービスに活用できる機関は、競争上の利益を得るかもしれない。現在、いくつかの国では、大学は、過去には要求されなかった技術を必要とする財政措置と戦略的取引を行っている。

最近、大学は、資本プロジェクトを発展させるために、複雑な財政計画にも取り組み始めた。第三者パートナーと、“real options”を利用し、大学が保証しない“off-balance sheet”のプロジェクトを発展させつつある。空間や施設を所有するより、むしろ賃借する方向への動きがよりはっきりしてきた。もっとも、それは固定資産総体のポートフォリオとの関係においては、まだ重要ではない（オーストラリア）。

現在、ある大学は、信用格付機関による格付けを求めそれを得ている。

オランダの Stichting Waarborgfonds HBO は、専門職業大学が得たローンの質を、不動産の財政措置のために監視する。Stichting Waarborgfonds は、毎年自分が保証する専門職業大学の教育実行予算と年度報告を評価する。もし必要なら Stichting Waarborgfonds は、理事会に、最悪の場合には大臣に連絡するであろう。

経営課題 資産への投資

- a. 機関の資産基盤は、将来の教学の必要性和戦略計画に適しているか？それは、教学、財政両面で適切な利益を生み出しているか？
- b. 我々の資本支出計画は、基盤への必要投資及び労働力と教学活力の維持とともに、我々の戦略と将来の機会における優先度を反映しているか？
- c. 我々は如何にして資本支出を財政的に賄えるか？どのような内部と外部の財政措置バランスを計画すべきか？
- d. 資本と運営の必要を支えるため、どれだけの剰余金を生産み出す必要があるか？

第6節 リスク管理と財政危機処理

上述の新しいタイプの財政措置と戦略的新構想は、機関に新しい種類のリスクをもたらす。同時に、常に存在してきた市場と運営リスクは、第2章で述べた一連のプレッシャーのため、より深刻になってきた。

この複雑を増すリスク状況に対処するため、機関は、リスク評価とリスク管理のより戦略的で計画的な進展を必要とする。そして、もし機関を深刻な財政的失敗から守ろうとするなら、それが、全組織にわたって浸透しなければならない。

その目的は、必ずしもリスクを無くし避けることである必要はない。むしろ機関が蒙る（あるいは管理する）リスクが、獲得を期待する機会や利益と釣り合っていることを確認すべきである。

オーストラリアの大学は、留学生の学費収入への強い依存を発展させてきた。報告書はこう記している。

国内、国外双方での海外学生の学費への依存（一般的に）を考慮すると、サービスの実施、料金の設定、為替レートの変動、及び市場占有競争に要する費用の正確な評価に関連する財政リスクを、大学は、慎重に考慮し、管理しなければならないだろう。

大学は、政府資金への過度の依存のリスクを減少させるために、収入基盤を多様化し、企業活動に取り組んできている、と説く人がいるかもしれない。しかし、政府の見方はこうである。企業の露出が増大するにつれて、大学はより高度なリスクに身をさらしているかもしれない。

リスクへの戦略的で前向きな対処法も、法人管理の発展の重要な一面と見ることができ。それは、どうしたら政府は、機関により大きな自治を許し、しかも必要程度、政策と財政の説明責任を保持できるか、というディレンマの解決を助け得る一つ方法である、

1 リスク評価の中心要素

計画的なリスクの評価と管理の過程における中心的な要素には、次のようなものがある。

- ・ 第3章第3節に述べた、教学と資源の中心的な戦略を含み統合する機関戦略計画。
- ・ リスクと機会を確認する過程。
- ・ リスクの可能性と潜在的影響を評価する過程と、リスクを監視し、対抗し、緩和するため、どのような行動をとり得るかを決定する過程
- ・ 上級スタッフと理事がリスクの概観を把握し、適当な機関経営者がそれぞれ重要なリスクを「所有し」、リスク評価が時機遅れにならないことを確認する検査過程。

模範事例においては次のことを含む。

- ・ 理事、学生、教員と外部の利害関係者を含めること - 経営上の観点だけを取り上げる危険を避けるため。
- ・ 焦点を絞り、選択的であること - 五つの重要リスクの高度な検査は、誰も読む時間がないすべてのリスクの総合的登録よりも価値がある。
- ・ 重要リスクを緩和 / 管理するためにとるべき行動を、定期的に検査し、新しくし、明確にすること。
- ・ 過程が、ボトム・アップであり、広い範囲のスタッフを含み、他の計画と経営過程に適切にはめ込まれ、統合されていることを確認すること。

2 財政危機への対処

存続可能性の確保に失敗する究極の結果は、機関の財政的破綻である。幸いこれは稀であるが、存続可能性のための政策は、失敗を監視し、予期し、それが起きたときに対処する仕組みを含む必要がある。

財政的破綻の可能性は参加国間で非常に異なる。一般的に、国が所有する機関は破綻するはずがないし、いくつかの参加国においては、それは問題と考えられないかもしれない。

ドイツでは、ほとんどすべての高等教育機関は、邦の行政の一部を形成する公法人であり、その予算資金は、ほとんど全く政府の資源から供給されている。高等教育機関は、破産リスクには出会わない。企業の活動に従事する可能性は限られているので、国レベルの財政規制、主に予算法と規則に従うことが、長期にわたる財政監視を確保する適切な手段であった。

機関がより自立的になるにつれ、機関の失敗のリスクも大きくなる。ある参加国では、破綻するか、財政的に救済されねばならない事例が、少なくとも一例ある。

イングランドでは、政府は最後に頼る銀行ではないと言ってきた。しかしながら、主要な高等教育機関が事業を止めることを、政府あるいは HEFCE が許すかどうかは、試してみなければ判らない。これまで破産は無かったが、他方財政困難ないくつかの機関はより強い機関と合併し、その結果同一性を失った。

財政危機にある機関に対処するには、三つの段階がある。

- ・ 早期警告と（望むらくは）防止
- ・ 短期的財政問題の処理
- ・ より存続可能な発展軌道の確保

この報告は、主に第三段階 存続可能な長期的将来の確保、に関するものである。

多くの国では、財政問題の予測と処理を助ける監視と早期警告のシステムを開発してきた。そのうち進んでいるものの一つは、オランダの専門職業大学により使われているシステムである。そこでは、ある中間機関が、政府から独立して、外部格付け機関、変化の促進役として活動している（Stichting Vangnet HBO - 添付事例研究参照）。

一度機関が困難に陥ると、多くのシナリオが可能である。政府がその機関を財政的に救うかもしれない。しかし、オランダの事例研究が記すように、もしそれが部門全体の犠牲によりなされるなら、不評になるかもしれない。そのような救済の代償は、しばしば上級経営者の交代であり、新たな戦略計画と監視計画が要求されるかもしれないし、ときには

合併が要求されるかもしれない。これらの変化は、機関の自治に否定的影響を及ぼす可能性があり、そのような場合には管理の効果が問題とされるであろう。

経営の課題 リスク管理

- a. 何が機関の重要なリスクであり、その潜在的な結果なのか？ 理事と経営者はそれらを定期的に検査しているか？
- b. 我々は、如何にして機会を認識し、それに関連するリスクを管理するか？ これらのリスクを緩和し、管理する戦略は何か？
- c. 我々は、重要なリスクが確認され、リスク管理の行動が確認され、その行動の責任者が決められることを保障する過程を有しているか？
- d. 機関全体のスタッフが、重要なリスクと自分がその管理において果たす役割を認識しているか？

事例研究：Stichting Vangnet HBO

オランダにおいては、専門職業大学は、1997年に早期警告システムを実施し、独立の信託機関（Stichting Vangnet HBO）がそのシステムを維持する。主な理由は、失業給付金の費用の上昇によるリスクの増大である。大学は債務不履行のリスクを抑制すべきであると感じ、不履行債務が部門全体に掛かってきそうだったことが大きな理由である。Vangnet と教育省は相互の責任を定める協定に署名した。Vangnet は、問題を予測する自己内部の方法を持つ研究重点大学とは仕事しない。

Vangnet は、格付け機関に相当する外部監督機関と見ることができる。大学の理事会は自分の大学に責任を持つ。理事会は、自分の大学の財政状況が必要な時に適切な方策を講じ、追加的情報を Vangnet に提供することが期待されている。もし専門職業大学が財政上の問題を生ずるか予測するなら、まず Vangnet HBO に対応しなければならない。しかし、Vangnet は是正措置を講じる際大学を支援するし、ローンを提供するかもしれない。

早期警告システム（EWS）は、専門職業大学の財政発展を監視するための予防方策と

手段の複合である。システムの目的は、大学が供与する毎年の情報に基づき、できるだけ早期にリスクと機会を指摘することである。Vangnet が使用する主な実績指標は、解決可能性、利益性、流動性である。Vangnet は、これら指標の決定基準を、大学の財政状態を評価するためのガイドラインのかたちで保有している。

量的、質的分析の結果として、Vangnet は専門職業大学を警告段階で分類する。

- a. 継続監視： これは、現在の利益率と解決可能性から見て、予測期間内に深刻な継続的問題を危惧する理由は無いかを意味する。特定の行動は期待しない。
- b. 注意 / 危険： この段階は直ちに継続的リスクがあるわけではない。しかし、必要なときには是正措置をとるため、警戒すべきである。
- c. 再編成 / 警報： 機関の継続を保障するため財政状況の再編成を要求する。

Vangnet は、大学にその結果を通報する。高度のあるいは最高度の警報の場合には、財政問題と可能な解決策を討議するため、理事会に連絡する。もし理事会が適切な行動を取らないなら、Vangnet は監督委員会に通報することになる。

再編成段階にある専門職業大学について、大臣に通報する仕組みが設けられた。大臣は、Vangnet と機関の間の過程には干渉しない。もしその過程が満足な解決にいたらなかったときは、従うべき明確なガイドラインがある。大学と大臣の間のこの比較的広い隔たりのメリットは、次の通りである。

- ・ 大学は、自分の問題を処理しなければならない。
- ・ 大臣は、一大学の利益にはなるが部門全体の利益にはならない方法で、干渉することはない。
- ・ 大臣は、一大学の（財政）問題を解決するために、過剰な時間を費やす必要がない。

Vangnet の評価は2003年に行われた。それは、このシステムが良く機能し、対象機関の財政的存続可能性を高めた、との結論を下した。さらなる発展が計画されている。

第7節 管理、リーダーシップ、経営

1 管理と機関の存続可能性

管理は、第2章の政策指針と本章の財政経営指針の双方にわたる重要な問題である。管理の方式は、政府と公共の利益に対する機関の説明責任の果たし方に、重要な役割を演じる。それはまた、機関が、一貫した戦略と持続可能な発展の道を確認するのを助ける。近年、企業分野において、企業統治に多くの注意が払われてきた。高等教育機関の管理においても、同様な展開が見受けられた。環境の複雑さの増大と機関自治の強化は、理事会の独立性とその専門的質の改善によって、大きく対応され（助けられ）た。ある国では、最近まで理事会は、利害関係者と引退した「有識者」からなる比較的弱い機構であった。しかしながら、多くの参加国において重要な改革が生じ、いまや管理はずっと強くなった。

このような改革における重要な要素は、より小さくより有能な理事会における、真に独立した外部代表の実現である。理事会は、それに応じて、機関の戦略、説明責任、存続可能性により重要な役割を果たす。

ヨーロッパには、大学管理の二つの一般的なモデルがある。ほとんどのアングロ・サクソン国家で用いられている単一理事会と、オランダの報告書に述べられている二層構造（監視委員会と執行委員会）である。米国においては、第2章の事例研究に記したとおり、それぞれの州で、管理と調整の間の重要な区分を伴うさまざまな類型がある。ある米国の州では、単一の管理機関が多くの公立機関を管理し、州の総合的高等教育システムを構成している。

米国の公立機関には、機関自治の強力な歴史的、法的伝統がある。理事会は、公立のカレッジ、大学を管理する責任がある。その責任は、非営利法人の理事会の責任と同様である。いくつかの参加国における管理の目的と重点は、他の参加国政府の目的とは微妙にしかし興味深く変化していて、管理と財政経営において、機関がより「企業的」な方針をとることを奨励している。多くの非営利組織の責任は、高等教育の責任と非常に類似していて、短期の需要・供給と長期的持続性及び公共の利益を確保する必要性とのバランスをとらねばならない。

アイルランドの財政管理の枠組みは、2001年の HEA/CHU の報告「アイルランドの大学の財政管理 - 自治と説明責任の調和」に基づいている。この枠組みは、HEA と大学間のパートナーシップという取り組みかたの典型である。それは、近年発展したもので、役割を監督にしばった HEA とともに、良い財政管理についての積極的、自主的取り決めの

一例である。この枠組みは、良き財政管理の一般的条件、管理機関の究極の責任、内部監査に関する要求、及び学長が全ての学内の統制システムの適切さを証明する年次報告を HEA に提出すべきことを定めている。

第 2 章で述べた機関をめぐる状況の展開は、すべて、機関の持続性に関する理事と上級経営者の役割を一層重要なものにする。多くの機関において、理事は、機関の全体的な戦略的方向と財政的支払い能力に関して特別の役割を果たす。彼らはまた、投資と基盤に関する決定に強くまきこまれる傾向がある。

オーストラリアの改革は大学の管理改善の構想を含んでいる。連邦政府は、公立高等教育機関のための全国管理システムを開発してきた。多くの弱点を確認した管理に関する過去の調査に基づき構築されたものである。それは、企業の活動を監督する大学理事会の責任を増加することにより、大学の管理を強化するであろう。また、専門職としての理事会メンバーに対する正規の能力開発プログラムを含むことになる。連邦政府の資金の増額は、それらの取決め（及び他の方策）の実行を条件とすることになるであろう。

オランダでは、高等専門職業大学が機関の管理の透明性についての報告を委託した。この報告は、企業統治の分野の類似した報告と比較できそうな多くの勧告を含んでいる。かなりの注意が監督的役割の配分に払われている。

2 リーダーシップと経営

理事会の役割の重要性が増加しているのと同様に、上級経営者特に主席執行者の役割の重要性も増加している。学長、総長は、ますます教学面のリーダーシップと戦略的業務経営を統合するようにならなければならない。

これは通常の技術的統合ではなく、機関の長の採用、訓練、開発がますます重視されている。ときおり、高等教育の外部から人が連れて来られるが、これら外部の専門技術も、次代の機関経営層の中で、機関の法人経営を支え、将来のためのリーダーシップ能力を発展させるために、開発される必要がある。

イングランドでは、高等教育の機関の長と上級経営者に専門能力開発の支援を提供するために、最近、新しいリーダーシップ・ファウンデーション（Leadership Foundation）が創設された。

ドイツでは、より専門的な機関経営への転換が、近年行われた次の改革によって、特徴付けられている。

中央レベル

- ・ 副学長（副総長）の責任下にある各部局（例えば、研究、教育、国際関係...）との協力的大学経営（学長委員会）の実施と経営の強化。
- ・ 評議会（senate）の機能を原則的問題に限定し、広く意思決定権限を評議会から学長委員会に移行。
- ・ 助言権限を主とする高等教育協議会（高い公的地位にある高等教育機関、研究、経済界の学外専門家で構成）の導入。
- ・ ほとんどの邦において、事務総長の地位を終身任用から8年の任期任用に変更。

部局レベル

学部長の任期長期化、原則的問題に職務を限定された教授会に対する学部長の責任の強化、執行機能と監督機能の明確な割当て。

現代の高等教育機関は、教学以外の財政、人事、資産、システム等の重要な機能について、専門的、戦略的経営者を必要とする。多くのイギリスの大学が、いまや産業界から上級経営者を採用し、伝統的な役割の職名のいくつかを変えつつある（例えば、ある一流研究大学は、「Secretary and Registrar」を置かず、同じ責任を多く有する「Director of Commercial Services」を採用した。財政部長の役割の変化は、財政的持続性との関係において特に重要である。

イングランドにおいては、大学の財政部長“Director of Finance”（この職名自体10年前には一般的ではなかった）は、過去10年の間に、主要関心事が予算管理だった“財務職員”から、業務のすべての面を理解し、慣例外の財政措置や共同事業等、広範な戦略的財政問題を処理できなければならない企業スタイルの戦略的経営者に、変化してきた。

第8節 要約 機関の課題

この章は、機関の存続可能性の条件に関係する四つの分野における経営課題を確認した。統合的機関戦略の発展、機関運営の全体にわたる活動の総経済費用の回収、存続可能性のための投資、リスク管理と財政危機への対処である。この章はまた、機関の効果的、戦略的管理と経営が、存続可能な将来の確保のために重要であることに注目した。

これらの分野を共通につなぐ糸は、機関が自らの存続可能性の責任をどの程度取りうるかに関係する。OECDの多くの国では、機関は、資金措置と投資を確保するために、政府を頼ってきた。伝統的な機関の多くの教学スタッフは、より良い経営というものを、教育、学問、研究に係わる自己の学術的目的にとって、皮相的なものと見ていた。現代的専門的経営者と経営システムに進んで投資する機関は、ほとんど無かった。

しかしながら、各国の報告書は、このカルチャーが、第2章で述べた財政的、環境的、市場的プレッシャーに押されたこともあって、変化しつつあることを示唆している。それはまた、教学活動自体の性質の変化によっても促進される。科学や医学における研究は、多大な資源を消費する高度技術共同活動であり、企業で使われるのと同じ経営技術のあるものを必要とする。もう一つの推進力は、政府が大学に対し、これまでよりはるかに密接な企業との協力を促しており、ますます多くの教学スタッフが、企業と密接な関係を有することである。

従って、高等教育機関の理事と経営者の課題は、如何に最善を尽くして、機関の基本的使命を損なうことなしに、これらプレッシャーへ対応するように、適切な経営手法と誘因を、自らの機関に導入できるかに係わっている。これが、今日、公共サービスにおける最大の課題の一つである。

- ・ 我々は、教員経営者と教員外の経営者が、相互の貢献を尊重し、共通の目標と価値を共有する統合された経営チームを発展させてきたか？
- ・ 我々の教学戦略は、財政、資産、人事、システムの分野における最も専門的な経営技術により、情報を得、支えられているか？
- ・ 我々の戦略は、不十分な過去からの活動を維持するより、むしろ我々の強さを発揮し、市場における地位を発展させ、成長させ得るようにするか？
- ・ 我々は自らの将来により大きな責任を引き受けつつあるか、あるいは機関外の決定になお過度に依存しているか？
- ・ 我々は、我々の存続可能性を脅かすかもしれないリスクや不慮の出来事に、十分対処できるほど強力か？
- ・ 我々は、我々のスタッフが将来の戦略的機関経営者になるように、能力開発をしているか？

付属資料 2 (付属資料1「キーワード索引」は省略)

参加国高等教育システムの特徴

このプロジェクトに参加した8か国は、OECD加盟国の典型例を代表している。各参加国の高等教育制度についての若干の注釈と簡単な統計が下表に含まれている。これは、参加8カ国における各国制度の多様性を説明するためのものであり、一貫した明確なデータを示すことを意図したものではない。特に、機関と学生の数は、調査時期あるいは定義から見て、必ずしも厳格に比較できるものではない。

	制度	機関類型	機関数	学生数 (人)	学生増 1900- 2000	国からの収入 (%)
オーストラリア	国/ 連邦	公一元	40	70万	大	60
イングランド	国	公一元	130	170万	大	60
ドイツ	連邦	公・区分 (大・専)	345	180万	中	95 (大部分が邦)
アイルランド	国	公・二元 (大・技)	21	11万5千	大	80-90
日本	国	公・私 二元	1290	280万	中	55
オランダ	国	公・二元 (職・研)	61	45万	中	65
スウェーデン	国	公一元	39	30万	大	65
米国	連邦	公・私カーネ ギー分類	4200	1480万	中	35-50

注 上記の分類は、高等教育の主要部分が実施される状況の主要な類型を反映している。少数の例外があるのが普通であるが、(例えば、オーストラリアの私立神学カレッジ) 不要な複雑さを避けるため、この表には含まれていない。

付属資料 3

国の管理システムの特徴

制度類型	高等教育機関の主要特徴				
	法的地位	構造と計画	スタッフ	資産	資金源・ 企業的自由
国の所有	公的部門	国の決定	公務員	国有	国の予算、剰余金保持不可
国の代行	公的部門・ 独立法人	国の承認	主要スタッフ、国が任用	国が資金交付、管理、処分	国が中核資金交付、収入・剰余金創出制限
国・私パートナーシップ	国が規制する 私的部門	国が協議、影響（資金供与を通じて）	国の影響・規制下で機関雇用	私有、国の一部資金供与	中核資金と契約収入、収入創出・保持可能
私・国	私的部門	国はほとんど不関与	私的雇用	私有、国の資金ほとんど無	契約、企業収入