

高等教育機関の財政経営と管理：  
アイルランド

Originally published by the OECD in English under the title:  
“OECD IMHE-HEFCE PROJECT ON  
INTERNATIONAL COMPAPATIVE HIGHER EDCATION  
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE  
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE IN HEIS:  
IRELAND”

© OECD 2004 All rights reserved

# 目 次

はじめに

序章 .....	128
第1節 概要	
第2節 高等教育の財政管理をめぐる法律と行政	
第3節 高等教育庁 ( the Higher Education Authority )	
第4節 大学	
第5節 技術インスティテュート ( Institutes of Technology )	
第6節 政府と大学・技術インスティテュートの関係	
第7節 資金配分の状況	
第8節 経常費の配分方法	
第9節 資本的経費の配分方法	
第10節 資産所有権および職員の雇用	
第1章 現在の政策 .....	135
第1節 アイルランドの経済・社会状況	
第2節 政策の状況	
第2章 政策手段 .....	137
第1節 アイルランドの高等教育機関の方針に影響を与える要因	
第2節 高等教育政策と高等教育機関の経営の関係	
第3節 なぜ財政的存続可能性が重要なのか	
第3章 アイルランドの高等教育機関の財政経営活動の評価 .....	145
第1節 高等教育機関の財政管理と経営	
第2節 高等教育機関の財政的存続可能性の維持	
第3節 将来的な発展の可能性	
第4節 高等教育機関の財政経営の有効性	
第4章 アイルランドにおける高等教育の財政経営政策と実践に関する分析 .....	152
第1節 高等教育における財政管理と経営の効果に関する評価基準	
第2節 アイルランドの高等教育の財政経営政策の長所と短所	
第3節 将来におけるチャンスとリスク	
第4節 結論と最終コメント	

Appendix 1 報告書『イノベーション社会の創造と維持2002年』からの抜粋

高等教育庁 - PRTL1

Appendix 2 報告書『アイルランドの大学の財政経営 - 自治とアカウンタビリティのバランス - 』（2001）からの抜粋

大学理事会

内部管理

監査委員会

最も優れた事例のモニタリング

内部監査

検証

## はじめに

アイルランドの高等教育の財政経営政策（financial management policy）とそのシステムに関する本調査は、同タイトルの国際比較調査におけるアイルランドの報告部分をまとめたものである。国際比較調査は OECD<sup>1</sup>、IMHE<sup>2</sup>、HEFCE<sup>3</sup> によって実施されている。国際報告書の目的は、様々な国の実践を比較し、相互に学ぶべき最善の方法を導き出すことにある。アイルランドに関する報告は高等教育庁（the Higher Education Authority, HEA）<sup>4</sup> に委託されており、すべての大学と技術インスティテュート（Institutes of Technology）が対象となっている。本報告書では、アイルランドの高等教育システムについて取り上げ、高等教育政策と高等教育機関の財政経営の特徴を明らかにし、これらの機関における財政経営の方針と実践の関係性を明らかにする。

アイルランドには14の技術インスティテュートと7つの大学がある。すべての大学は1997年大学法（the 1997 University Act）に規定されている。13の技術インスティテュートは1992-1999年地域技術カレッジ法（the Regional Technical Colleges Acts 1992 to 1999）に規定されている。また、ダブリン技術インスティテュート（Dublin Institute of Technology）は1992・1994年ダブリン技術インスティテュート法（the Dublin Institute of Technology Acts 1992 and 1994）に規定されている。

本報告書は、アイルランドにおける高等教育の財政経営の概要を示すことを目的としており、加えて2つのセクターの違いについても取り上げる。本調査の目的の遂行にあたっては経緯や立法過程の分析が実施され、さらに財政経営のすべてを対象とした包括的な質問紙を完成させるために全ての関係機関が招集された。質問紙調査の目的は高等教育機関の財政経営上の重要な問題点を明らかにすることにある。

本報告書は、容易に比較対照ができるよう、国際報告書の著者の要求を取り入れた構成となっている。

高等教育庁は本報告書の作成にあたり Mazars Consulting の支援に深く感謝する。

- 
- 1 Organization for Economic Cooperation & Development
  - 2 Institutional Management in Higher Education (a programme of the OECD)
  - 3 Higher Education Funding Council of England
  - 4 Higher Education Authority The Irish State Agency with responsibility for the advancement of Higher Education in Ireland.

## 序章

### 第1節 概要

アイルランドの高等教育システムは、主に公的資金によって運営されているシステムである。7つの大学、14の技術インスティテュート、その他小規模の高等教育機関から構成されており、2000/01年度には126,000人のフルタイム学生が在学し、そのうち121,000人が公的資金を受けている機関に在学していた。また、パートタイム学生は32,000人であった。高等教育システムは二元システムとして広く認識されている。異なる使命を持った2つの大きなセクターを維持することが教育科学大臣に求められている目標である。このシステムでは、大学は1969年に創設された高等教育庁を通じて資金の交付を受け、また、技術インスティテュートとその他のカレッジは教育科学省から直接に資金を交付されている。フルタイム学生数は1996/97年の10万人、1965年の2万人から増加している。

大学は基本的に学士課程と大学院の学位プログラムを有し、基礎研究と応用研究を行っている。技術インスティテュートの主な仕事は、産業や経済発展を促進する政策に沿って、主に職業科目のcertificateやdiplomaを授与する学士課程プログラムを提供することである。インスティテュートの活動は、地域向けの応用研究への貢献に加えて、さらに少数の学位プログラムの提供を行うことにまで拡大している。技術インスティテュートの全学生に占める学位プログラムの学生数の割合は、1997/98年の17.5%から2001/02年には29.8%にまで増加している。

アイルランドの高等教育機関への入学は、全国第2段階教育最終試験(the national second level terminal examination)の成績に基づいて決定される。独立機関である中央申請局(Central Application Office)は学士課程の入学願書を受け付ける機関である。

### 第2節 高等教育の財政管理をめぐる法律と行政

先にのべたように、アイルランドにおける高等教育機関への資金交付は2つの大きな流れに分けられる。高等教育庁は大学と少数の高等教育機関へ資金を交付し、教育科学省は技術インスティテュートとその他のいくつかの機関へ直接資金を交付している。しかし、教育科学省は技術インスティテュートの日々の経営管理から手を引き、より戦略的・政策的な事柄に集中するべきであるという近年の政策決定に従って、2004年から高等教育庁へ権限を委譲することになった。

### 第3節 高等教育庁

高等教育庁は教育科学省や政府に対して高等教育全般に関する助言を行う独立法人(independent statutory body)であり、大学への国の資金交付と計画を策定する緩衝装置と

して機能している。高等教育庁は高等教育の需要と必要性、高等教育の機会均等の促進、大学の戦略的計画の点検、大学の品質保証の手続きの点検、大学の機会均等策とその実施に関する点検を行い、助言を行う特別な法定機能を有している。さらに、高等教育庁は公的・私的に資金が提供される第3段階機関の研究資金配分プログラムである第3段階機関研究プログラム（the Programme for Research in Third Level Institutions、PRTL I）を管理している。高等教育庁のメンバーはすべて教育科学大臣によって推薦され、政府によって任命される。高等教育庁の機能、運営、管理は1971年高等教育庁法（the Higher Education Authority Act 1971）と1997年大学法に規定されている。

#### 第4節 大学

大学は様々な法律文書 特許状や法律 に基づいて設置されており、その日付は1592年から始まり1989年までとなっている。総合的な大学法は1997年に制定され、すべての大学の法的な枠組みを規定している。

1997年大学法は、大学の機能、目的、自由について規定しており、ガバナンス、経営、職員の雇用、計画、報告書作成に関する要件とアカウントビリティについても規定している。本法には、特に学問の自由と管理・経営に責任を有する自治的な機関としての大学の地位を確固たるものとして規定している。他の多くの OECD 諸国とは対照的に、品質保証に関するきめ細かい組織的または慣例に基づく国家的制度は存在しない。大学法には、自己評価、ピア・レビューとその報告が規定されている一方で、その手続きの作成と実施主体は大学の役割として位置づけられている。

すべての大学は独立した理事会によって管理される。この構成についても大学法に規定されている。

#### 第5節 技術インスティテュート

技術インスティテュートセクターの起源は主な2つの源泉にまで遡ることができる。1970年代初頭に政府によって創設された新しい機関および19世紀に創設されたビジネスと機械工学の教育機関の第3段階機関への昇格である。インスティテュートの機能の組織化と発展については、1992-1999年地域技術カレッジ法と1992・1994年ダブリン技術インスティテュート法に規定されている。ダブリン技術インスティテュートは技術インスティテュートのなかでは最も大きく、他のインスティテュートよりもはるかに自律性が高い。この理由には、規模、活動の範囲、歴史が挙げられる。インスティテュートは独立した理事会によって管理され、構造、権限、責任は法律に規定されている。

## 第6節 政府と大学・技術インスティテュートの関係

近年の政府の政策と高等教育機関との関係における重要なテーマは、機関の自治と公的なアカウントビリティのバランス、高等教育のアクセスの拡大、経済や社会が必要とする重要なスキルの適切な供給、高等教育の質の保証、過去4.5年間の高等教育への研究投資の急増に伴って推進されている研究の能力や機能の強化、が挙げられる。

これらのテーマは以下のように法律や政策文書に反映され、1990年代を通じて政府や高等教育庁によって実施されている。

- ・ ダブリン技術インスティテュート法（1992・1994年）
- ・ 地域技術カレッジ法（1992-1999年）
- ・ 大学法（1997年）
- ・ 資格認定(教育及び訓練)法( The Qualifications( Education and Training )Act ) 1999年
- ・ 教育の将来計画 - 1995年教育白書
- ・ 高等教育将来発展委員会報告書（1995年）
- ・ アイルランドとヨーロッパにおける大学の研究の組織、経営、資金配分の国際比較評価（高等教育庁に対する CIRCA グループ報告書）(1996年)
- ・ 高等教育におけるアクセスと平等：問題点と戦略に関する国際的展望（2000年）
- ・ アイルランドの大学の財政管理：自治とアカウントビリティのバランス(2001年)
- ・ 挑戦を受ける大学：国際的動向およびアイルランドに関連する問題点の再検討  
Malcolm Skilbech 著（2001年）

これらのテーマは高等教育庁と大学の関係を反映したものであり、特に高等教育庁が1990年代後半より財政管理、質、平等、戦略的計画の問題の対処に採用したアプローチに反映されている。これらの分野すべての責任は大学に委譲されており、高等教育庁の役割は国際的に最も優れた実践例に照らしながら、支援、監督、プロセスの検証を行うことに限定されている。高等教育庁のプロセスの検証で注目すべき点は、国内外の適切な専門家を登用したことである。

近年の高等教育の様々な利害関係者の関係性を示す一つの大きな出来事は、アイルランド大学長協議会（the Conference of HEAdS of Irish Universities）と技術インスティテュート長カウンスル（the Council of Directors of Institutes of Technology）の発展である。これらの機関と高等教育庁・教育科学省の相互作用によって、政府の要求・政策と高等教育機関の方向性の一致が促進されたが、これは直接的な指導によるものではなく、合意を得る方式で進められた。これには大学の統一した財務諸表の開発、技術インスティテュートの雇用問題への共通アプローチの開発、大学の直面する課題や財政管理の要求に関する調査の共同委託が含まれる。

OECD 調査：2003年秋に教育科学大臣がアイルランドの高等教育の総合的調査を行うために OECD を招聘すると発表したことは注目すべきことである。この目的は、セクター全体の大きな改革期においてアイルランド高等教育の将来における優位性確立のための戦略を策定することにある。この他には、急激に多様化するニーズにセクターがどう対応しているかを調査することが期待されており、それらは生涯学習の推進、知識社会への移行、経済・社会への知識と技術の移転、空間的戦略（spatial strategy）の支援、国際的な課題への教育・研究機関の対応といったことに対する高等教育セクターの取り組みが挙げられる。具体的には、高等教育庁が大学や技術セクターの戦略的経営の強化を促進する方法、高等教育機関が学生の入学、修了、非標準型のサービスの提供といった学生のニーズに対応する最善の方法、研究開発を推進するための最善の方法、研究と教育の間の適切なバランス、学士課程と大学院の双方において必要とされる多様性、質、パートナーシップ、必要量を提供するための最善の方法、アクセスや機関の透明性といった重要な戦略的優先事項を実行するための最善の方法、高等教育機関の資金調達に利用できる手法が含まれている。

#### 第7節 資金配分の概要

1996年より、第3段階教育の学士課程にフルタイムで在学している EU 出身学生の授業料は、学生に代わって国が負担するようになった。それ以前は学生が授業料を負担していた。ただし、家計調査に基づく高等教育給付奨学金制度（Higher Education Grant Scheme）が既に実施されており、授業料または授業料と生活費の双方が有資格者に給付されている。2000/01年には第3段階教育の学生のおよそ37%が高等教育生活費給付奨学金（Higher Education Maintenance Grant）を受給している。

国が授業料を負担する「授業料無償（free fees）」制度が導入されたため、高等教育給付奨学金制度は学士課程学生の生活費給付奨学金と大学院生の授業料・生活費給付奨学金として継続して実施されている。現在、パートタイム学生は授業料無償制度および高等教育給付奨学金のどちらも利用することができない。

授業料無償制度による機関の収入を国からの経常費交付金と合計すると、経常費総額（プロジェクト研究除く）に占める国からの資金は大学で約80%、技術インスティテュートで約90%となる。残りは学生の登録料/サービス料収入（2003/04年は650ユーロ）、大学院生・その他の学生からの授業料収入、銀行利子を含む“その他の収入”から構成される。2002年には、国は合計14億ユーロの経常費を第3段階教育へ交付したが、これは GDP の1.08%に当たる（推計）、これに含まれる授業料無償分は2億3960万ユーロである。2002/03年より、教育科学省は第3段階教育の授業料と学生支援の大幅な見直しに着手し、授業料無償制度に代わって学生ローン制度を導入することが検討された。教育科学大臣は2003年6月に少なくとも現時点では現行の制度は無償とすると語っている。



法的には大学は授業料の水準を決定する自由が認められているが、実際にはフルタイムの学士課程学生の授業料は高等教育庁と教育科学省との合意によって決定される。現在、フルタイムの学士課程コースに課せられる授業料の大学間格差はほとんどない。

現在、アイルランドの第3段階教育への資金配分は、研究に対する公的資金の配分が相対的に低いことが特徴となっている。これは1998年に政府が高等教育庁の管理する第3段階機関研究プログラム（the Programme for Research in Third Level Institutions, PRTL I）を開始したことで変化した。これは機関の研究戦略、プログラム、施設に対する総合的な財政支援を行う競争的プログラムである。現在まで、6億ユーロが高等教育庁の管理する本プログラムを通じて第3段階機関に配分された。Appendix 1ではPRTL I制度について詳しくとりあげている。

## 第8節 経常費の配分方法

### 1 大学

高等教育庁は毎年ブロックグラント方式で基盤的な経常費を配分しており、これは教育と基礎研究をカバーしている。大学に対する基盤的な経常費の配分は算定式に基づくユニットコスト方式をとっており、算定式に用いられるデータは大学の監査済みの財務諸表と認定された在学者数である。さらに、学士課程学生の授業料の代わりとしても交付金が配分されるが、この金額はコース授業料と認定された学生数を掛け合わせて算出される。特に重要なスキルを持った大学院生の育成には、追加の学生一人ごとに交付金が配分される。大学の経常費交付金の一部分は対象を限定したイニシアチブ予算（Targeted Initiatives Funding scheme）として配分されるが、これは教育科学省と高等教育庁が政策の優先事項を推進するために用いるインセンティブ予算である。過去に資金配分されたイニシアチブ予算には主にアクセスの拡大、平等の改善、在籍・修了率の改善等といったイニシアチブが挙げられる。

ユニットコストシステムの長所は、毎年コース別やコースの学年別の学生当たりコストが計算される点である。データは複雑であり、監査済みの財務諸表、有資格の学生数、教育時間に基づいて計算されている。このシステムのさらなる利点は、内部での詳細なコスト計算と経営情報の収集にあり、これらは学内における資金配分や予算編成に利用することが可能である。また、学部だけでなくコースのコストを計算することによって、学際的な活動のコスト計算を簡単に行うこともできる。

表 大学に対する高等教育庁の資金配分の内訳（2002年）

	金額（100万 ユーロ）	%
経常費	358.0	60%
授業料相当額補助	178.6	30%
大学院生（技術系）	25.7	4%
イニシアチブ予算他	34.1	6%
合計	596.4	100%

## 2 資金配分メカニズムの再検討

高等教育庁は現在1993年より実施されている資金配分メカニズムの見直しに着手している。この目的は、高等教育が直面している課題について機関が対処し、様々な機関の利用者や利害関係者に対してアカウンタビリティを示すことを可能にすると同時に、高等教育機関と国家の教育目標とを一致させるための枠組みを導入することにある。

## 3 技術インスティテュート

技術インスティテュートへの経常費の交付は、個々の技術インスティテュートと教育科学省との間のプログラム予算の交渉に基づいている。このシステムは前年度予算を基礎とする増分方式である。これには避けられない増加分が加えられ、予定された控除額が差し引かれる。さらに、他の財源から得られるインスティテュート独自の収入予定額を全体の支出予定額から差し引いて、交付金収入要求額となる。この交付金に加えて、授業料の代わりに交付金がコース授業料と学生の在学者数に基づいて配分される。インスティテュートへの資金配分の責任を高等教育庁へ委譲することで、自律性の拡大の一環として経常費交付金の配分に算定式を用いるシステムが導入されることが予想されている。

### 第9節 資本的経費の配分方法

両セクターにおける資本プロジェクトへの資金配分 PRTL I によって資金配分を受けたプロジェクトを除く は一般的に高等教育庁から大学に対して、また教育科学省から技術インスティテュートに対してケースバイケースで配分される。すべてのプロジェクトは大臣の承認を受けなければならない。2002年には、国家財政の制約から、大臣は教育科学省と高等教育庁によるこれらのプロジェクトの詳細な調査結果がでるまでは、契約がまだ済んでいないプロジェクトへの資金配分を一時停止した。この調査は現在実施中である。

## 第10節 資産所有権および職員の雇用

すべての大学と技術インスティテュートはその資産をすべて所有している。

大学は、適切な職員を予算の範囲内で任用してもよい。技術インスティテュートは新たなポストを置くためには教育科学大臣の承認が必要である。

大学職員の給与は教育科学大臣の承認を受け、国の給与政策に準拠していなければならない。例外として、関連法規で規定されている枠組みの条件に基づく場合、大学は承認を受けた報酬とは異なる水準を用いることができる。技術インスティテュートの給与、職階、職員数については大臣の承認を必要とする。

大学やインスティテュートの職員は公務員ではない。その雇用契約は国とではなく大学やインスティテュートと結ばれる。終身雇用の大学職員の割合は1980年代後半から減少している。

## 第1章 現在の政策

### 第1節 アイルランドの経済・社会状況

現在のアイルランドの高等教育の状況は、アイルランドにおける急速な社会・経済状況の変化によって特徴づけられる。この変化のうち最も主要なものは人口の変化率と経済成長率である。

#### 1 人口の変化

アイルランドの出生率は1970年代には人口1000人あたり23人であり、これはヨーロッパの平均の2倍であったが、2016年までには1000人あたり13人までに減少することが予想されている。これは第3段階教育の新入生の大半を占める第2段階教育の卒業生の集団が、1990年の70,000人から2015年までに53,000人に減少することを意味している。アイルランド高等教育全体の進学率（participation rate）はおよそ50%と非常に高いが、新入生は18歳から20歳の年齢の集団にかなり集中している。90%以上のアイルランドの新入生はこのカテゴリーに含まれるが、OECD全体ではおよそ70%である。近年の第3段階教育への入学は、第2段階教育からの「移行率（transfer rate）」の高まりとともに急速に増加しており、この移行率は1996年の48%から1999年の56%に上昇している。成人学生を含む少数グループの高等教育へのアクセスの改善には今年から政府が取り組んでおり、高等教育庁の指導によってナショナルアクセス局（National Access Office）が設置された。

#### 2 経済の変化

アイルランドの1990年代中盤から2001年にかけての経済成長率はEUやOECDのそれを常に超えており、1997年から2000年までの4年間は8%を超えていた。この期間における第3段階機関への公的資金の配分は実質的に増加しており、新たな研究プログラム、経済や国家が緊急に必要とする特別な分野の技術を持った大学院生の育成、新たな授業料無償制度（以下の資金配分の節を参照のこと）への大幅な資金配分が行われた。しかし2001年にはGNPの成長率は4%に逆戻りした。2002年には高等教育への経常費の交付は削減され、学生の負担する授業料が増額されることになった（1996年の190ユーロから2002年の650ユーロへ増加）。

### 第2節 政策の状況

すべてのOECD諸国と同じく、アイルランドの高等教育機関は様々な課題に直面している。これには次の内容が含まれる。

- ・ 人口の変化による、学生の獲得競争の急速な激化
- ・ 高等教育の質、高等教育機関の存在価値（relevance）と支出に見合う価値（value for money）、高等教育へのアクセス 特に成人学生や社会経済的に不利な立場

にある少数学生 の拡大と修学状況の改善、といった問題に対する社会や政府の関心の高まり

- ・ 研究開発に重点を置いた社会政策の拡充への対応、および大学院生の大幅な育成
- ・ 教育に対する社会のニーズの変化への対応。これにはEラーニング、遠隔教育、生涯学習、特に EU 内における教育の国際化、およびボローニャプロセスへの対応が含まれる。
- ・ 高等教育の国際化の進展と、国際的にみて最も優れた実践例のすべてをベンチマーキングする必要性
- ・ 国内外でのサービスの拡充による財源の多様化
- ・ 経済環境の変化への適応。これまでにない高い経済成長のあとで、現在のゆるやかなペースでのアイルランドの経済成長は公的資金の配分に影響を及ぼしている。

アイルランドの第3段階機関の経営レベルでは、ますます競争的で厳しい環境になっているという認識が広まっている。これは特に研究に関して（研究だけに限定はしないが）高等教育機関の格差を広げる確率が高い。

## 第2章 政策手段

本章では、これまでの章で述べてきた高等教育の立法や政策に関する著者の理解と高等教育機関から得られた意見に基づいて、高等教育機関の方針に影響を与える要因 (drivers) について述べる。

### 第1節 アイルランドの高等教育機関の方針に影響を与える要因

高等教育機関の財政経営方針は、国の政策、法律、資金配分といった国レベルの要因によって影響を受けている。これらの要因の概要は以下のとおりである。

- ・ 教育科学省は、高等教育機関の財政経営問題に法律と政策を組み合わせることによって対応している。教育科学省は技術インスティテュートに対しては指導的なアプローチを取っているが、高等教育庁は大学に対して一定の法律のもとに分権的アプローチを取っており、国の特定の政策を推進するにあたっては対象を絞ったイニシアチブ予算方式を用いている。
- ・ 高等教育機関への国の経常費の交付額は主に学生数、コスト、政策要求によって決められる。業績と質の評価が高等教育機関によって行われており、高い水準が維持されているが、これらの指標は交付金算定の根拠としては用いられていない。1997年の大学法と1999年の資格認定（教育および訓練）法では大学と技術インスティテュートの双方の質の問題が取り上げられているが、質と資金配分の関係についてはまだ確立されていない。PRTL I と対象を限定したイニシアチブ予算 (Targeted Initiatives Funding) は、質と業績に基づく競争的な資金配分の初めての代表的な取り組みである。
- ・ すべての高等教育機関はその責任が法律に規定されていると考えられてきた。また、高等教育機関は法律に特に規定されていない問題についても積極的に取り組んできた。アイルランド大学長協議会 (the Conference of HEAdS of Irish Universities)、技術インスティテュート長カウンスル (the Council of Directors of Institutes of Technology) と、高等教育庁、教育科学省の連携は、合意形成に大きな役割を果たしてきた。
- ・ 高等教育庁は財政管理や会計手続きといった分野において優れた実践を増やすために、大学に対して支援と指導を行ってきた<sup>5</sup>。技術インスティテュートは公的セクターの指導下に置かれ、ガバナンス、戦略的経営、調達を行うことを求められる。また、大学も政府の調達に関するガイドラインに従うことを求められる<sup>6</sup>。
- ・ 経営者の資質改善 (management development) は高等教育機関が自己の判断で行うが、高等教育庁は毎年資金を拠出して研修を推進している。「トレーナー研修ブ

5 Financial Governance report & Harmonisation of accounts

6 1994 Procurement Guidelines

プログラム ( Training of Trainers Programme )」として知られているこのプログラムは、アイルランドの国家開発計画を通じて資金を配分する国の品質保証の施策の一つである。ここではスタッフの研修として3つの分野を中心的に取り上げている。すなわち教育研究、管理運営、サービスについてすべてのスタッフの教育技術、教育評価、経営の資質改善を行うことである。1997年大学法のもとでは、大学の役員は選挙ではなく選抜で行うという一つの動きがあった。また、大学法では、大学の最高責任者 ( 例えば学長 ) は大学に配分された全ての国の資金について Dáil Éireann ( アイルランド議会の下院 ) へ報告を行うことを義務づけられた役員となった。技術インスティテュートのディレクターや学長は常に管理職的な地位として任命され、大臣の承認を必要とする。

- ・ 高等教育機関の財政の健全性のモニタリングは高等教育庁 ( 大学に対して ) と教育科学省によって実施されており、財務諸表の監査が行われている。
- ・ 技術インスティテュートの場合、政府はインスティテュートが経営の失敗で危機にひんしている場合に介入することが許される。大学には経営に関する大きな責任が与えられているが、必要な場合には大学の業務を調査する権限を持つ「ビジター」を任命することが法律に規定されている。
- ・ 大学の戦略的計画において最も重要と考えられる点は1997年大学法に示されている。これは大学の理事会が学長に対して “ 大学の運営と発展について理事会の目的を記した計画とその目的を達成するための戦略を準備し、計画に関する活動を少なくとも3年以上にわたって実施すること ” を求める法的義務を課している。本法に規定されている大学の戦略的プランに関す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出版することである。大学への支援については、高等教育庁はアイルランド大学長協議会と合同の委員会を開催し、高等教育に関する国際的動向と課題に関する広範な報告書を出版しており、アイルランドについては Malcolm Skilbeck によって執筆された。この報告書の出版は、大学の適切な役割と目的についての国家的な論争を引き起こした。

高等教育機関がこれらの変化に対応するための基盤となり、その存在にとって必須なものは質の高い教育と研究である。先にも述べたように、アイルランドの大学の質の保証の枠組みは、大学法にも規定されているように、機関自身が品質保証に対して責任を持つことになっており、それは大学の品質保証の手続きを調査する法的な役割を担う高等教育庁とともに行われる。アイルランドの大学の品質保証の手続きは国際的にみると珍しく、教育、研究に加えて、図書館、学生サービス、事務局といったサービス部門までカバーしている。高等教育機関全体の質は良好な管理、効率的な経営の意志決定、重要な指標の測定、機関の財政の健全性に高く依存している。

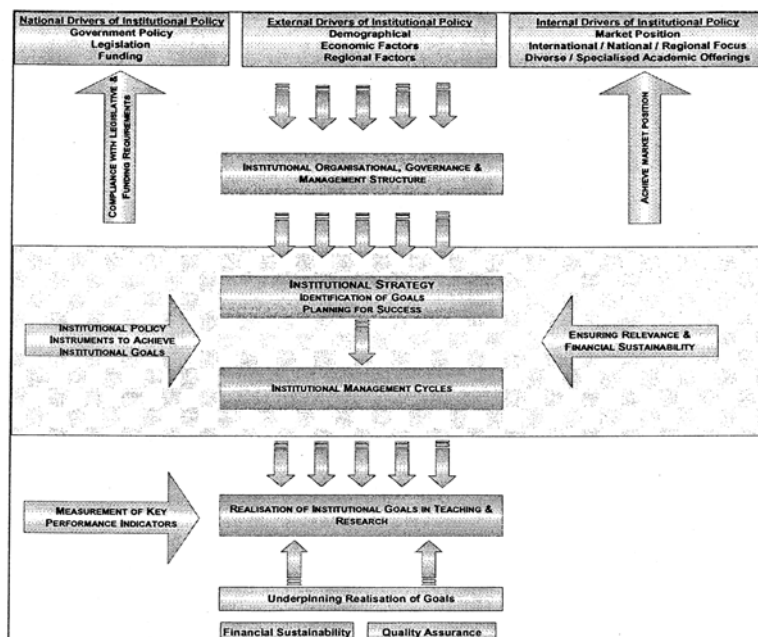
高等教育機関の良好な経営には計画、行動、監視が必要であるが、これは一般市場で競争している大企業と大きな違いはない。もし、高等教育機関がビジネスにおいて利用されている優れた管理と経営に取り組むならば、その高等教育機関の財政の健全性（市場での有利な立場を条件とするが）に一つの成果をもたらすだろう。財政管理の最も優れた実践例は Tom Higgins 博士が高等教育庁とアイルランド大学長協議会と合同で作成した2001年の画期的な報告「自律性とアカウンタビリティのバランス」において取り上げられている。7つのすべての大学はこの報告書に含まれている勧告を承認し、実施している。勧告は Appendix 2に掲載されている。勧告には理事会の役割が述べられており、これには、財政管理、内部管理システム、監査委員会、内部監査、最も優れた実践のモニタリングと応用、監査で実際に問題点が確認されなかった場合はそれを毎年高等教育庁に対して報告したり、何か確認された場合には改善への取り組みを併せて詳細に報告する手続き、が含まれる。

しかしながら、これらの要因は高等教育機関の経営方針と実践に影響を与える唯一の要因ではない。他には人口、国や地方の経済、高等教育機関自身の市場の立場といったものが一定の影響を与えている。これらの3つの要因は相互に作用し、高等教育機関の財政経営に影響を与えていることを、以下で取り上げる。

## 第2節 高等教育政策と高等教育機関の経営の関係

高等教育機関内部の経営方針と財政経営は、上記に述べた要因から成り立っており、以下の図3.2のようになっている。

図3.2 高等教育政策に影響を与える要因と高等教育機関の財政経営の関係





## 1 高等教育機関の財政方針と経営に影響を与える国レベルの要因

国の法律では、大学と技術インスティテュートの計画、管理、報告、財政経営について一定の要件が求められているが、その活動と教育研究の方向性については高等教育機関に自律性が与えられている。その結果、高等教育機関は特別に対象を限定した予算と PRTL I の研究予算以外に、財政上の必要に基づいて経常費の配分を受けることができる。

従って、大学は他の資金源から自由に資金を得ることができる。高等教育庁が行う現行の経常費交付のメカニズムでは、大学が他の財源から資金を獲得する特別なインセンティブが与えられている。留学生の納付金収入は、これらの学生の経済費用 (economic cost) の範囲で決定されている。このコストを上回る収入は大学の発展のために使用される。

高等教育機関が国際教育を行うことで得られる利益を最大化するために、今年、高等教育庁は“アイルランドにおける留学生の学士課程教育と大学院教育”を出版したが、これは国際教育に関するアイルランド高等教育の戦略的な立場を示したものである。本報告書では、新たに“国際教育戦略委員会”(Strategy Board for International Education)の設立を提案している。委員会の設立の目的は、アイルランドの留学生教育を発展・充実させるためにリーダーシップを発揮し、中心的な役割を担うとともに、調整を図ることにある。さらに委員会は高等教育庁やその他のエージェンシーに対して特別な権限を持ち、必要な場合には国の既存の制度設計のギャップを埋める支援を行う。

大学は法律のような認可された枠組みの下であれば、一定の条件で資金を借入れることができる<sup>7</sup>。大学は自身の裁量で学内の資源配分を行うことができるが、これは大学における管理の責任を定めた法律の下で行われ、大学が毎年財政赤字に陥ることを防いでいる。技術インスティテュートは自由に自己収入を得て資金を配分することができるが、教育科学大臣の承認と監督の下で行われており、それは借入れや財政赤字に陥ることを防ぐ法律の枠内において可能となっている。

高等教育庁はその法的権限の一部として高等教育セクターの発展に関する情報提供を行うための調査を行っており、その成果はイニシアチブ予算の創設や高等教育機関へのこの資金の配分に影響を与えている。

---

7 Within the limitations of the Borrowing framework

## 2 高等教育機関の財政方針と経営に影響を与える外部の要因

国の法律や政策では、人口、国や地方の経済的ニーズ、文化的社会的傾向のような要素は高等教育機関の方向性や経営に影響を与える。これらの要素の持つ意味はますます強まっており、アイルランドの第3段階教育は国の資金配分に頼らなくてはならなくなっている。

### 2.1 人口

おそらく、第3段階機関が直面している最も大きな課題は1998年から2012年にかけて高校卒業生数が36%低下することである<sup>8</sup>。この変化は第3段階教育に入学する学生数が増加した時期に匹敵する（60年代半ばには第3段階の学生数は約19,000人、1990年には約64,000人、現在は約120,000人である<sup>9</sup>）。拡大期の特に過去の10年間は、高等教育機関と国は第3段階教育の需要の増加に前向きに対応してきた。これは、既存の高等教育機関の物理的な拡張、新キャンパスの創設、学生定員の増加によって対応が図られた。高校卒業生が減少し始めると、高等教育機関は以下の問題に対応しなければならなくなった。

- ・ 優秀な学生を惹きつける競争の激化
- ・ 大学の定員を充足する圧力の増大。すでいくつかのアイルランドの高等教育機関はすべてのコースの定員（quota）を充足できていない。学生の最大受け入れ定員を充足できないという失敗は、高等教育機関の収入やコースの質に対して直接大きな影響を与えと考えられる。
- ・ 学生数と資金の不足を別の活動で補う必要性
- ・ 成人学生、不利な条件にある学生、マイノリティ学生のアクセス拡大の機会。できる限り、パートタイム、遠隔教育といった利用しやすい教育の提供を通じて拡大を図る。

### 2.2 経済

第3段階教育と経済状況は共依存の関係にある。過去5年間にわたるアイルランドの好況で第3段階教育への国の予算は大きく増加した。

アイルランドの経済成長は、技術セクターと高等教育セクターに高い関心を寄せてきたが、これは学生に対するテクノロジー教育が急速に拡大して経済が急激に成長した時期よりも、もっと以前から行われていたことである。この分野や他の分野において高い能力を持つ大学院生の育成は、新たな経済成長の基盤として必要不可欠である。しかし、経済と

---

8 From “The University Challenged A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland” by Malcolm Skilbeck, Funded by HEA & C.H.I.U.

9 Department of Education, Higher Education Authority Statistics.

第3段階教育との関係は常に良いとは限らず、高等教育機関に次のような課題を投げかけている。

- ・ 国の緊縮財政期における高等教育機関の脆弱性と財政リスクを予測し対処すること
- ・ 地方、国、グローバルレベルで、経済発展における高等教育機関の地位を確立し、指導的役割を担うこと
- ・ 高等教育機関の評価や財政の健全性をリスクにさらすことなく、国の経済や学生の長期・短期的ニーズに対応し、利益を享受すること
- ・ 別の財源を見つけ、国以外の資金受け入れを最大化すること。これはおそらくは付随的活動、EU以外の留学生の受け入れ、研究活動から得ることが可能。

### 2.3 社会的・文化的な問題

近年、アイルランドは多文化国家へと変化しており、全世界の移民の居住地となっている。初期の段階では、学校はすでに我々の社会の拡大に伴う利益とリスクの双方に対処してきた。これらの変化に伴って高等教育機関は以下の課題に直面している。

- ・ 他の文化特有の教育的要求に対してかなりの注意を払うこと。特に文化遺産、宗教、言語への対応。これらはアイルランドの高等教育システムがこれまで対処してこなかったものである。
- ・ アイルランドの教育システムではこれまで対処してこなかった多文化に対する不安、憶測、偏見に取り組み、是正すること。
- ・ 社会の変化から生まれた潜在的な、または顕在化した社会問題に対応すること

#### 人口、経済、社会的／文化的問題から生じる課題

これまでに述べてきたような状況から、教育科学大臣は先ごろ高等教育庁に対して高等教育セクターにおける学問分野のバランスの変化を調査することを依頼した。この調査はまだ終了していないが、現在の高等教育システムがどのように国の経済的、社会的、文化的ニーズに即してバランスよくプログラムを提供しているかを検討することが目的とされている。これは、授業科目や学問分野のバランスという点からみて、学生の構成が国の経済的社会的ニーズを反映し、同時に教育や個人の発達のニーズと学生の好みに対応していることを保証するプロセスオピニオン（process opinions）を確認するための取り組みである。高等教育庁が現在考えているプロセスオピニオンの提案とは、新しいプログラムの提供の決定（新規または既存のプログラムの実施の見直しも含む）は高等教育機関の自治の基礎であり続け、高等教育庁の役割はプロセスの検証に再び重きを置くというものである。高等教育機関の関係者との協議のプロセスは、機関の意志決定の一要素となる。

### 3 高等教育機関の財政方針と経営に影響を与える学内レベルの要因

高等教育の提供がより競争的で社会からの要求に敏感になるにつれて、高等教育機関はその歴史・伝統から徐々に形成されてきた役割をもはや継続していく余裕はなくなる。これは高等教育機関が計画を策定し、進行状況を確認し、教育研究の質を保証するという法律の要求にも反映されている。各高等教育機関が取り組むべき学内の課題は以下のとおりである。

#### 3.1 学内的な要因から高等教育機関に生じている課題

- ・ 市場における位置づけを確認し、その市場において有利に競争し、一貫して高いレベルの質を保ち続けること。市場で成功している高等教育機関と財政的存続可能性を確実にしている高等教育機関との間には直接的な関係がある。
- ・ 特別な学問分野の提供に重点を置くことは、その分野における一流の機関となるチャンスを高めるかもしれない。しかし、この方法をとることは多様な学問分野を提供している高等教育機関よりも大きなリスクに身をさらすことになる。
- ・ 多種多様な活動内容を確認し、実施すること。機関の活動は学問分野とそれ以外の活動から構成されているので、機関は収入源や収入額を増やすとともに、財源からの一定の独立性を確保する必要がある。
- ・ 高等教育機関が所有する財産を管理すること。価値の最大化、費用効果、現行の高等教育機関の存続可能性を確実にすること。
- ・ これまでのところ、主要な大規模プロジェクト研究の間接経費は非常に不足しており、実際には基盤的経費を通して充当されている。しかし、この問題は現在国レベルで取り込まれており、高等教育庁と Forfás のグループ<sup>10</sup> によって検討されている。このグループの2003年の研究費のオーバーヘッドに関する報告書では、アイルランドの公的な研究資金のすべての資金配分・提供者を対象とした政策枠組みが提案されており、これはすべての関係者から承認を受けている。本報告書は公的資金の配分機関、第3段階機関、国の公的な研究機関が使用できる研究費の直接経費と間接経費の配分メカニズムを述べているものであり、これによって国の研究資金に対する適切な見返りが与えられる。

政策枠組みには以下の方法が記されている

- ・ 研究費の直接経費と間接経費の双方を計算する方法（これは研究時間ではなく監査を受けた財務諸表に基づいて）
- ・ すでに資金配分されている研究プロジェクトに対して、資金配分機関がこれらの経費を配分できるようにすること
- ・ 研究組織内でオーバーヘッドを配分する方法

---

10 Forfás is the statutory body with responsibility inter alia for providing policy advice to government on enterprise, trade, science, technology and innovation.

この枠組みは、費用対効果が高く効率的なシステムであり、強い競争的要素を持ち、客観的な指標に基づいて行われる。これにはエージェンシー間やエージェンシー内部の異なった資金の流れが考慮されている。それは、状況の変化に対応した柔軟なオーバーヘッドの算定式を策定することを目的としているためである。

一部の大学では、学内外の伝統的・歴史的な障壁や大学文化のために、他大学よりも大きな制約を受けるかもしれない。技術インスティテュートは、法律の枠内で機関を拡大し存続させることや、学生特有のニーズへの対応、地域経済の好況と不況といった課題に直面している。結局、高等教育機関が想定する市場での地位がどうであろうと、教育と研究のすべての面における高い質の達成が機関の成功の要となる。市場での存在価値および教育の卓越性と質の保証に重点を置いている機関は、財政的存続可能性を高めることができ、成功を維持できる。

### 第3節 なぜ財政的存続可能性がそんなに重要なのか？

近年の高等教育の国際的な課題に関する調査では、アイルランドについて<sup>11</sup>、“大学はもはや何百年も昔のように整然としたペースで教育や研究を行ったり、森羅万象を熟考したりする静寂な場所ではない。それは大きくて、複雑で、要求が高く、競争的で、多額の投資を必要とするビジネスである”と述べている。正確に言えば、これらの課題の範囲や複雑さと同様に、財政的存続可能性が大学や技術インスティテュートにとって非常に重要である。財政が健全な機関は、以下に述べるような課題に最も柔軟に対応できる。

- ・ 機関の行う教育と研究の質を最大限に高めること
  - ・ 機関の名声を築き、維持すること
  - ・ 人口やその他の外的な要因のマイナスの影響を最小限に押さえること
- ・ 外部からの影響力に対して直ちに積極的な対応を図り、機関の存在価値を維持すること
  - ・ 政府の政策の変化
  - ・ 人口の変化
  - ・ 経済の動向
  - ・ 文化・社会の動向
  - ・ 国際的な動向
- ・ 国外、国内、地方のいずれであれ、与えられた市場における立場を確認し、確立していくこと
  - ・ 市場での立場において、競争力を最も高めること

---

11 From “The University Challenged A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland” by Malcolm Skilbeck, Funded by HEA & C.H.I.U.

### 第3章 アイルランドの高等教育機関の財政経営活動の評価

#### 第1節 高等教育機関の財政管理と経営

“政策手段”の章で取り上げた政策や法律の枠組みにそって、大学と技術インスティテュートの財政経営の評価が行われた。財政経営に関する主な点について詳細に尋ねた質問紙をすべての大学と技術インスティテュートに配布し、その回答を著者が検討し、照合を行った。以下は、アイルランドの高等教育機関の財政管理と経営の主な点について、その長所と短所を広く評価したものである。この概要は、単に高等教育機関の回答を著者がまとめたものであり、高等教育機関に対する我々の評価ではない。

ここでは、アイルランドの教育システム全体を概観するために、大学と技術インスティテュートの区分は行っていない。

図表4.1 アイルランドの高等教育機関の財政経営と管理の長所と短所

経営面	機関の方針に影響を与える要因	高等教育機関の方針と方策の長所	高等教育機関の方針と方策の短所
管理と組織構造	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律</li> <li>・歴史的アプローチ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算配分における執行部の責任が明確</li> <li>・重要な問題に対する正式に認められた方針と手続きがある</li> <li>・管理と監督に委員会を活用している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学内では、学部学科レベルの意志決定者と中央の事務局や財政部門との間に多少のずれがある。ただし大学はこの問題に取り組みつつある。</li> </ul>
リスク管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律</li> <li>・債務のレベル</li> <li>・学内の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研究と付随的活動については最も管理が行き届いている</li> <li>・大学のリスク管理方針が正式に承認されている</li> <li>・内部監査部門がリスクに取り組んでいる</li> <li>・予算や法律・規定を遵守しないタイプのリスクには働きが低い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術インスティテュートは正式なリスク管理方針を持たない</li> <li>・多くの機関は自身が重大なリスクにさらされているとは考えていない</li> <li>・研究指導や教育はリスクの対象と見なされていない</li> </ul>
長期財政計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学内の方針と戦略</li> <li>・利用可能な財源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機関は経常費収入のほぼ全てを自由に配分できる裁量権を有している</li> <li>・戦略的計画では即時に長期財政計画の策定が要求される</li> <li>・監督は財政委員会の義務であり、責任は経理部長 ( bursar ) / 会計監査役 ( financial controller ) にある。最終的な責任は会計責任者 ( 学長または機関の長 ) が有する。</li> <li>・教育研究計画や教育研究のインプットによって左右される周辺の活動も計画に含まれている。</li> <li>・収入と支出の大部分は教育研究活動に支出される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての機関が長期財政計画を有しているわけではない。</li> <li>・長期財政計画は国の予算配分システムでは推進されない。国の予算は単年度ベースで配分されるため。</li> <li>・学内において誰が財政計画と戦略的計画との連携を保っているのか不明。</li> </ul>

経営面	機関の方針に影響を与える要因	高等教育機関の方針と方策の長所	高等教育機関の方針と方策の短所
短期財政計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律</li> <li>・ 学内の方針と戦略</li> <li>・ 利用可能な財源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算委員会が短期財政計画を監督</li> <li>・ 常に予算に対する支出を評価</li> <li>・ 予定された収入の変化に応じて財源を再配分できる</li> <li>・ 予算のずれに対処するための正式な方法がある</li> <li>・ ほとんどの大学は予算の責任を委譲されている</li> <li>・ 機関の目標は一般に財政目標とともに設定されており、学部学科はこの予算内での運営を義務づけられる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 短期財政計画は国の予算配分が遅い段階で変更された場合、実施できない</li> </ul>
資本計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国の政策</li> <li>・ 学内の方針と戦略</li> <li>・ 利用可能な財源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資本的支出に関する正式な枠組み、戦略、手続きがある</li> <li>・ 認められない借り入れや、借り入れの枠組みの下で条件付きで認められる借り入れがある。</li> <li>・ 調達手続きでは支出に見合う価値のあるものが確実に購入される</li> <li>・ 学部学科レベルの主な資本的支出の要求を中央で検討するための基準がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経常費収入を資本目的に使用しなければならなかった。</li> <li>・ 施設の拡大に伴って必要となる修繕費が計上されないか、配分されないことがある</li> <li>・ 国の政策に依存している</li> </ul>
会計システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学内の方針と戦略</li> <li>・ 国の資金配分</li> <li>・ 利用可能な財源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 分権的な経営を支援する会計システムがある</li> <li>・ 一部の機関は適切な財政経営情報を生み出し、使用している。</li> <li>・ 会計システムは多くの機関で改善中である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経営報告の能力は様々である</li> <li>・ 業績指標を測定するための能力が十分ではない</li> <li>・ 財務担当職員への圧力は経営情報を生み出す機関の能力を限られたものにする</li> </ul>
費用と資源配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学内の方針</li> <li>・ 国の資金配分メカニズム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切だと思われる事柄に対して自由に費用や資源を配分できる</li> <li>・ 費用配分メカニズムはすべての機関で用いられているが、その洗練の度合いは様々である</li> <li>・ 多くの機関は将来的な費用について計画を立てている</li> <li>・ 資源は機関の目標に沿って配分される</li> <li>・ 予算の監視過程では、必要な場合に資金を流用することが重要だと考えられている</li> <li>・ すべての主要な公的研究資金提供機関とすべての第3段階の研究機関の代表から成るハイレベルのグループは、プロジェクト研究の間接経費の予算の確保に関する疑問を、今年、セクターレベルで取り上げた。本グループは、当面の措置としてすべての研究資金に修正済み直接経費総額の30%のオーバーヘッドを付けることを提案した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 研究の間接経費やオーバーヘッド、付随的活動は経常費収入でまかなうことができる</li> <li>・ ユニットコストのデータが仮に作成されたとしても、学内での予算配分の情報に常に使用されるとは限らない</li> <li>・ 一部の機関は、はっきりと自動化した資源配分モデルを持たない</li> <li>・ 資源を配分する際に収入源の区別がない。従ってより多くの収入をもたらす活動がそうとは認識されなかったり、十分な予算を配分されなかったりする場合がある。</li> <li>・ メカニズムの強い硬直性。いったん配分されるとたとえ変更が必要であっても資金の流用ができない。</li> </ul>

経営面	機関の方針に影響を与える要因	高等教育機関の方針と方策の長所	高等教育機関の方針と方策の短所
資金の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の政策と資源配分メカニズム</li> <li>・学内の方針と戦略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての大学と一部の技術インスティテュートは政府以外の収入源を確保する活動を行っている</li> <li>・これらの活動は機関自身による資金調達活動である</li> <li>・会計制度の統一の次の段階の一つとして、2003年度末に会計制度が統合される予定である</li> <li>・最も収入を生む活動は研究、ケータリング、キャンパス企業、住居、投資と銀行利子、EU 以外の学生の受け入れである</li> <li>・大きな大学ほどより多様な活動を行っている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機関の資金はまだ学生数と学生構成に頼っている</li> <li>・結果として機関は主として国の資金に依存している</li> <li>・現在、大学は付随的活動を分離して報告しており、これは大学の債務を制限するのには役立つが、付随的活動の監督をより困難にしている。</li> <li>・技術インスティテュートは借入を行うことが認められていないため、リスクに関しては低いレベルにあるが、資金を拡大することも難しい</li> </ul>
資産管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律</li> <li>・国の政策と資金配分メカニズム</li> <li>・学内の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての大学とほとんどの技術インスティテュートは資産台帳( asset register)を有している</li> <li>・機関はその物的資産( physical asset)をすべて所有している</li> <li>・資産の減価償却( asset depreciation)に対する共通アプローチがある</li> <li>・資産評価( asset valuation)に対する明確に定義されたアプローチがある</li> <li>・十分な保険。これは毎年見直される。</li> <li>・資産はローンの債務の対象とならない傾向にある</li> <li>・大学会計の完全統合は2002/03年に実施される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての大学が同じ資産評価の方法を取っている訳ではない。</li> <li>・付随的活動を別に報告することは、大学が所有する資産の透明性の欠如につながる</li> </ul>
研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の政策(PRTL Iの基準)</li> <li>・学内の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研究委員会は研究の向上のために戦略的アプローチを取っている</li> <li>・研究活動に関する理事会の責任は非常に明確である</li> <li>・研究センターを設立し、専門家を連携させ、収入を得ている</li> <li>・大学の首脳部は研究センター委員会の委員である</li> <li>・研究情報は常に報告される</li> <li>・研究方針とその手続きが正式に承認されている</li> <li>・大学の会計制度の統一は研究活動の報告をより透明性の高いものにする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一部の研究プロジェクトのオーバーヘッド(例えば EU を財源とする)は機関の経費から充当されている</li> <li>・研究センターは別の事業体として運営されている。これは監督が弱いというリスクを生む</li> <li>・研究活動を管理し報告する共通の方法が欠如(ただし、これは会計手続きの統一の次の段階において対処されることが期待されている)</li> </ul>



経営面	機関の方針に影響を与える要因	高等教育機関の方針と方策の長所	高等教育機関の方針と方策の短所
付随的 事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学内の方針</li> <li>・法律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての大学と多くの技術インスティテュートは付随的事業を展開している。</li> <li>・大学の経理部長や会計監査役はすべての付随的事業の理事会の代表を務めている</li> <li>・経常費の交付金は付随的事業への資金としては使用されない</li> <li>・付随的事業に対する方針は機関の慈善活動としての立場を防御するものである</li> <li>・企業の設立、スタッフコンサルタントに関する正式に承認された方針と手続きがある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これらの事業に対する理事会の責任は一部の機関では不明瞭</li> <li>・技術インスティテュートの付随的事業は大学ほど活発ではない</li> <li>・付随的事業は機関における他の活動や方針との利益相反を考慮しない傾向がある。これは機関の名声や法的地位をリスクにさらす可能性がある。</li> <li>・分離して報告を行うことは明瞭さや透明性に欠ける。これは会計手続きの統一の次の段階において対応されることが期待されている</li> </ul>
知的 所有権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学内の方針</li> <li>・法律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての大学は知的財産権と所有権に関する方針を持っている</li> <li>・ほとんどの大学は知的財産権から収入を得ている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一部の技術インスティテュートだけが知的財産権に関する方針を持っている</li> <li>・2001年9月の年度末の段階では知的財産権から収入を得ていると報告されている技術インスティテュートはない</li> <li>・すべての機関が知的財産権の方針において著作権やソフトウェアの所有権の問題について対処しているわけではない</li> </ul>
報告書 作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律</li> <li>・利用可能な財源</li> <li>・学内の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての機関は正式に承認された財務報告書の日程に従って業務を行っている</li> <li>・すべての機関は毎月所定の様式で財務報告書を作成している</li> <li>・すべての大学は会計制度の統一に合意している</li> <li>・技術インスティテュートは付随的事業を機関の財務諸表の一部として報告している</li> <li>・戦略的計画 すべての大学は少なくとも3年以上の期間にわたる戦略的計画を準備するよう法律で要求されている。高等教育庁は戦略的計画を調査し報告する正式な規則がある。</li> <li>・財政管理の検証 すべての大学の学長は財政管理が適切に行われているか高等教育庁に毎年報告しなければならない。</li> <li>・借り入れ すべての大学は借入金の枠組みに従って借り入れたすべての債務について高等教育庁に毎年報告を行わなければならない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一部の機関では、毎月の財務経営報告書が包括的な内容ではないことが明らかとなっている</li> <li>・月、クォーター、さらに頻繁な間隔で行われる報告の内容はすべての機関で同じとは限らない</li> <li>・大学は財政上独立した企業を分離して報告書を作成している</li> </ul>

経営面	機関の方針に影響を与える要因	高等教育機関の方針と方策の長所	高等教育機関の方針と方策の短所
内部管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用可能な財源</li> <li>・ 学内の方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ すべての機関には監査委員会が置かれており、調査事項と理事会に直接提出される報告書の作成が正式に認められており、</li> <li>・ ほとんどの機関では財政経営の役割と責任について文書を作成し、正式に承認されている</li> <li>・ すべての機関は現金取引の記録 (recording of cash transaction) と現金受領処理 (cash receipt processing) のような重要な機能を分離している</li> <li>・ 内部監査に外部の専門家を積極的に登用している</li> <li>・ 会計検査官 (the Comptroller &amp; Auditor General) は報告書の正確性や法的な要求事項の遵守について調査を行う</li> <li>・ 大学も技術インスティテュートも現在内部監査の要件を検討している</li> <li>・ 7大学すべてが高等教育庁の財政管理の最良の実践に関する勧告について全面的に取り組んでいる。これは内部監査を取り上げたものである</li> <li>・ 13の技術インスティテュートは共通の内部監査役を置いており、セクター全体の問題と経験の共有が行われている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 内部監査機能の役割、責任、構成要素に関する総合的かつ文書化された方針を持っている機関はほとんどない</li> <li>・ 内部監査の頻度は機関によって様々である</li> </ul>

## 第2節 高等教育機関の財政的存続可能性の維持

### 1 国の活動

長年の間、国の経済状況の変化によって高等教育予算の水準が変化しているにもかかわらず、運営が困難となった大学や技術インスティテュートはなく、国の介入は必要になっていない。財政難に陥った場合、その状況は大学や技術インスティテュートが抱える問題によってやや異なる。国は大学の経営や管理の問題には介入しない。しかし近年は、高等教育機関は政府に対するアカウンタビリティをアイルランド共和国議会の公共会計委員会 (the Public Accounts Committee) を通じて示すことが実際に行われている。

教育科学省は技術インスティテュートが深刻な財政管理や経営の問題を抱えていると思われる場合に、介入を行う権限を有している。これは、1990年代に一度だけ行われたことがあり、管理と経営の質が低いという理由からカレッジの管理と経営を委員会が引き受けたというものであった。この介入は短期間であり、この問題への対処が図られた後に新た

な理事会が任命された。

上記に示したように、すべての高等教育機関は公的資金を受け取っている立場として公共会計委員会に対して説明を行う義務がある。会計検査官のオフィスが行う監査と見直しは、財政的存続可能性や法的な要求事項を遵守しているかについて問題点を確認することに役立つ。

大学の財政赤字への対処は優先事項として毎年取り上げられなければならない。国が採用している資金配分メカニズムは、外部の環境やユニットコストデータの変化からのプラス・マイナスの影響を和らげる働きをしている。

高等教育機関を財政危機から保護する国の公的な政策は存在しないが、高等教育システムが新規参加者に対して門戸を開いていないという事実は、国が財政的な困難を抱える公的機関に一定の保護を行っていることを暗に示している。

## 2 機関の活動

学内では、日常の活動の責任は学長や機関の長に委任されているが、理事会は機関の経営や業績について監督を行う権限と最終的な説明責任を有している。委任事項、方針、手続きを明確に定義して委員会を設置することを通じて、監督は継続され、例外事項の報告のような問題が取り扱われる。

高等教育機関とは切り離れた形で付随的事業の経営を行うことは、機関のリスクを最小限にとどめる一つ的手段である。また、ほとんどの機関は切り離れた事業体が自身で資金調達する方針をとっている。これも機関のリスクを相殺している。それでもなお、特に大学の付随的事業は財政の健全性を確保する点において以下のような理由で課題を抱えている。

付随的事業から生じる財政リスクの可能性

- ・ 付随的事業が高等教育機関の活動とその収入に占める割合は大きくなりはじめている。従って、機関の収入のかなりの部分がよりリスクの高い活動に依存することになる。
- ・ 主としてサービスを行う営利的な事業の分野では（例えば配膳業など）現在、より広範で複雑な付随的事業が登場している。この多様性はチャンスを増加させるが、リスクもまた増大させる。
- ・ ほとんどの機関は付随的事業を切り離して運営し、別の理事会を置いて財政報告書を作成している。これはこれらの活動の結果が高等教育機関にもたらすリスクを最小限にとどめるためである。ほとんどの機関は理事会のメンバーの一人が付

随的事業の理事会の代表を務めているが、この分離は監督の失敗というリスクをもたらすことがあり得る。

- ・ 付随的事業は、メインの高等教育機関に対して求められるレベルと同様の戦略的・財政計画を持っていない。

### 第3節 将来的な発展の可能性

技術インスティテュートへの資金配分は、現在高等教育庁に権限を委譲する準備が進められている。これにより、このセクターの法改正の必要性が生じると思われる。また、技術インスティテュートにはユニットコストのデータといった経営情報を作成する要求が行われると考えられる。会計手続きの統一は現在進行中であり、この目的は大学の会計報告実務をより一層一貫したものとすることを目的としている（取り組まなければならない重要な点は、財政報告書を統合し、付随的活動の報告を含めた包括的な報告書を作成することである）

### 第4節 高等教育機関の財政経営の有効性

財政経営の評価はいくつかの短所に注目が集まるが、現在の大学と技術インスティテュートの財政的存続可能性も一つの対象である。アイルランドの高等教育機関は学生に対して世界クラスの教育を保証し、世界クラスの質の卒業生を育成する一方で、財政的にも健全であり続けている。アイルランドの高等教育機関が直面している課題は以前とは異なっている。その結果、以前は十分であった経営や監督の水準が将来的にも有効であるとは考えられない。確かに、これは近年導入された財政管理手続きにおいてははっきりと認識されており、大学は継続的に財政管理の見直しを行い、適切な成功事例を採用することを任されている。しかしながら、財政の健全性を維持することはそれ自体が目的ではなく、質、存在価値、教育研究の発展を図るために必要な要素である。これを心にとめて、次のセクションでは高等教育機関の財政経営方針の長所と短所およびその機関の将来的な発展への影響を分析する。

## 第4章 アイルランドにおける高等教育の財政経営政策と実践に関する分析

技術インスティテュートによる第3段階教育の提供は国の指導の下に行われているが、以前は第2段階以上に進学しなかった多くの学生に対して高等教育の機会を広げており、効果を上げている。大学は同じレベルの監督は受けていないが、何十年もの間、財政的な制約にもかかわらず世界クラスの人材を育成してきた。

多くの高等教育の政策課題は、セクター内の連携と監督のプロセスを通じてうまく対処されてきた。しかし、現在、第2段階教育では科学（化学と物理学）を学ぶ生徒数が著しく減少しており、この問題には政府の物理科学対策本部や高等教育機関と産業界が共同で取り組んでいる。近年、アイルランドは他の OECD 諸国よりも技術工学や科学の分野で多くの卒業生を育成している<sup>12</sup>。

現在の課題に対処し、外部の影響力や政府の政策に対応するという高等教育機関の役割と関連して、優良な財政管理と経営を行っている高等教育機関は次の基準を満たしている。

### 第1節 高等教育における財政管理と経営の効果に関する評価基準

- ・ 高等教育機関が、現在または将来における市場での立場に相応しい戦略を策定し、戦略と適切に連携した財務計画を執行する能力
- ・ 費用の計算や価格設定といった財政経営に影響を与える要因に対応するための高等教育機関の能力とその有効性。これは“政策手段”の章で確認されている。
- ・ 資産を管理し、その価値を最大化する能力
- ・ 教育研究の向上を図り、名声を高めるための計画
- ・ 重大なリスクを認識・管理し、潜在的な財政問題が機関の健全性に影響を与える前に対処する能力
- ・ 財政の健全性に関する問題が生じることを想定して、事前に対策を講じておく能力

アイルランドの高等教育システムでは、これらの評価基準に基づいてその相対的な長所と短所、安全性とリスク、機関自身の財政的存続可能性を保証する能力とその有効性が評価される。最後に、将来の高等教育機関の国際的、国内、その他における発展、チャンス、リスクに関する問題は“結論と最終コメント”の節で議論する。

---

12 OECD Education at a glance 2002 places Ireland as having a higher proportion of maths and science graduates than other OECD countries.

## 第2節 アイルランドの高等教育の財政経営政策の長所と短所

アイルランドの大学と技術インスティテュートの財政経営方針の評価は、国がこの2つのタイプの機関に対して行っている高等教育政策のアプローチを比較するのに役立つ。このアプローチに関連した長所と短所を以下に要約する。

### 1 高等教育機関が目標達成を図るために優れた財政経営を行うことを推進する上での国の高等教育政策の長所

- ・ 2001年の報告書である『自律性とアカウンタビリティのバランス』はアイルランドの大学の財政管理に有効な枠組みを提示している。すべての大学はこの勧告に署名し、実行する予定となっている。枠組みは3年以内に見直しが行われる予定である。
- ・ 高等教育機関は単年度ベースで予算のバランスをとることを要求されているが、これは経営難や財政管理の過ちといった問題が毎年明らかにされることを意味する。
- ・ 高等教育庁は必要のない過度なリスクを避けるために、資金配分に条件を付けることができる
- ・ 大学と技術インスティテュートの管理と経営陣に関する主な点は法律に記載されており、すべての機関は好ましい管理体制を持っている。
- ・ 優良な大学経営を行うための基本的な要件としては戦略的計画、予算の準備、報告書作成、質の保証が挙げられるが、これらはすべて1997年大学法を根拠としている。これは大学の理事会が学長に対して戦略的計画を策定し、質的保証の手続きを整備し、平等に関する方針と手続きを整える要求を行うことを法的義務として課している。高等教育庁は、これらの手続きを調査し、報告書を作成する法律上の役割を与えられている。予算に関する事項については、もし赤字となりそうな場合には議会は学長が理事会へ状況を知らせることを要求している。理事会が計画を続行する決定を下した場合、学長は高等教育庁へそれを報告することが義務づけられている。実際に赤字が生じた場合には、次年度予算で初めて負債が生じる。
- ・ 大学と技術インスティテュートは、自己収入を増やし、名声を高めるために研究と付随的事業を実施することが奨励されている。
- ・ すべての高等教育機関は自身の資産のすべてを所有し、適切と考える資金を自由に配分できる。機関は自己収入を増やす自由を与えている。
- ・ すべての高等教育機関は財政赤字が生じた場合に対処を図らなければならない。従って、これは、潜在的または実際に起こっている財政問題を一定期間以上そのままにして置かないことを意味している。
- ・ PRTL I と技術セクター研究イニシアチブ ( the Technological Sector Research

Initiative) は高等教育機関が研究方針と実践に関する戦略的計画を策定することが支援されており、機関相互または産業界との多くの共同研究を行うことを推進している。PRTL I は高等教育庁によって管理されており、多額の民間寄付金を含む6億ユーロを超える予算が配分され、世界クラスの重要な研究拠点を形成し、増分主義的な予算配分ではなくむしろ基金を与えることで応用研究を行う能力を築いている。研究申請書は国際的に有名な研究者や学者から成る国際委員会により、3つの卓越性の基準に沿って評価される。3つの基準とはすなわち戦略的計画(機関間共同研究を含む)、研究の質、研究戦略とプログラムがその申請書を作成した機関の教育の質の改善に与えるインパクト、である。競争の要件の一つには、機関が研究戦略を準備・提出し、その優先順位を確認することが挙げられる。

- ・ 会計検査官は技術インスティテュートと大学のすべての財務諸表を監査し、一貫した財政経営の監督を行い、問題が生じた際には大臣に知らせる。
- ・ 大学は高等教育庁が認める枠内で運営が可能であり、スタッフの雇用期間や雇用状態に関して一定の自由が認められているので、世界クラスの教育研究スタッフと研究者を魅了し、引き留めておくことが可能となっている。
- ・ 現在、高等教育庁は関係者のニーズに応じた適切なプログラムを提供するために、調整システムを作ることを検討している。国のニーズや求められるアカウントビリティの水準に確実に対応し、一方で高等教育機関の自律性にも対応する一つのプロセスが提案されている。
- ・ 高等教育庁の大学への資金配分メカニズムは、非常に詳細なユニットコストデータによって通知される。これはコースレベルでの学生一人当たりのコストが計算されたものである。
- ・ 高等教育庁は、国際教育で得られる利益をどのように最大化するかという課題を検討しており、この分野の一貫した国の戦略を実施する団体を設立する提案が、現在、高等教育庁において積極的に検討されている。
- ・ アイルランドの高等教育機関は、資本整備の資金を調達する画期的な手段をとってきた。税金を基盤とした金融証書(tax based financial instruments)が、PRTL Iの第一サイクルと第二サイクルの建設プログラムや多くの学生宿舎の拡大のための資金調達に使用された。加えて、1997年大学法は大学の借り入れに関する枠組み定めているが、これは財務大臣や教育科学大臣と高等教育庁が協議の上で認められた枠組みに従って、大学が融資を受けたり、保証や費用負担への同意を得ることが一定の条件とされている。
- ・ 資金が配分されていないプロジェクト研究の間接経費に関する資金超過(overtrading)の問題は、すべての主要な公的研究資金の提供者や第3段階機関によるハイレベルな検討が行われており、これらの費用を特定し、十分な資金の

提供を行うシステム案が議論されている。

- ・ 高等教育庁による経常費の交付制度は過去10年間特に問題なく運営されてきたが、現在、高等教育庁が編成した特別委員会によって見直しが行われており、アイルランド国内や国際的に高等教育が直面している課題に沿って検討されている。この見直し案では特に確認された課題として学生の競争の激化、アクセスの拡大、生涯学習への資金配分、質、存在価値と支出に見合う価値、新しい教育の形態、研究に重点を置く政策の拡大、国際化の影響、資金源の多様化の必要性、高等教育機関の自律性とアカウンタビリティのバランスの必要性が挙げられる。資金配分メカニズムの改革では、学生数とリンクした基盤的経費をブロックグラントとして配分すること、業績と関連した資金配分を行うこと、競争に基づく資金配分を行うことが期待されている

## 2 優れた財政経営を推進する上での国の高等教育政策の短所

- ・ 高等教育の財政経営に関する国の政策はすべてが文書化されている訳ではない。しかし、法律や国の政策が重要な面をカバーしており、主に高等教育庁によってそれらはまとめられている。
- ・ すべての高等教育機関は主要な収入源として国の経常費交付金と学生納付金に依存している。
- ・ 多くの機関では、費用の使用が硬直的であり、優先事項へ資金を柔軟に再配分することが困難であったり、新たな要求に対して直ちに対応を図ったりすることが困難となっている。
- ・ すべての高等教育機関は経済政策や経済状況、人口といった外的な問題の影響を受けやすい。とりわけ、地元住民のニーズに应运えてきた技術インスティテュートはこの傾向にある。
- ・ 高等教育機関への国の資金配分は、大学へはユニットコストの形式で示達されているが、技術インスティテュートへはそうではない。
- ・ 特別なイニシアチブを推進するために、対象を限定した予算の配分が特別な政策によって推進されている。高等教育機関は予想されるマイナス要素を考慮せずにこれら全ての資金を申請する傾向にある（例えば受け入れ能力不足、機関の戦略との適合性）。
- ・ 毎年の予算編成は、高等教育機関に対する国の予算の最終額についてのタイムリーな情報が得られないことから、かなり遅れるか変化する傾向にある。また、複数年度予算ではないことも、高等教育機関の計画立案を妨げている。
- ・ 既存の手続きではまだ付随的事業の報告に関する問題は取り扱われていないので、リスクの可能性についても取り上げられていない。しかしながら、新たな会計制度の統一において、現行(2002/03)の会計年度からこの問題への取り組みが始まっ



ており、改正 / 統合された大学の財務諸表の様式がすべての大学で採用されることになっている。

- ・ 技術インスティテュートが付随的事業の収入を得ることは、インスティテュートに対する国の資金の配分水準に影響を与える。これはインスティテュートにとっては付随的事業を立ち上げることでリスクを負う阻害要因として認識されている。

技術インスティテュートに与えられている自由と相対的な大学の自由とは、教育と研究の戦略の焦点を大学自身で決定できることにある。この自由は大学に意欲的な目標を立てて達成する機会を提供しており、研究の世界的なリーダーになることも、既存の分野における第3段階教育の一流の提供者になることも可能である。明らかなのは、自身の方向性を決定し、成功する自由は失敗、高等教育機関の名声へのダメージ、特定の活動の中止につながるといったことと隣り合わせということである。

国の政策や法律は技術インスティテュートが研究、教育、営利事業を展開することを奨励している。

大学は自治を享受しているが、これは公的なアカウントビリティとのバランスがとられたものである。高等教育庁は監督（これには戦略的計画、品質保証の手続き、機会の平等に関する方針についての調査機能を含む）や、管理過程の最終的な監督と点検を行うが、これは高等教育機関が優れた内部管理によって財政的存続可能性を十分に高めることと一体で行われる。また、優れた内部管理は高等教育機関に外部からの圧力（例えば経済不況）に対応する能力を与え、市場のリーダーとなり、新たな機会を創出して名声を築くことができる。

大学や技術インスティテュートが深刻な財政難に陥った場合に、国家レベルで行われる保護の水準は見てきたとおりである。国は予算に対してガイドラインをつけることができるが、これは高等教育機関が不必要なまたは度を越えたリスクに関わらないことを確実にするためのものである。国は短期の財政難に対処するために高等教育機関にある程度の柔軟性を認めるが、問題が再発する場合は機関に対応を要求する。

### 第3節 将来におけるチャンスとリスク

高等教育が直面している現在の課題は、もはやアイルランドの高等教育がこれまで直面してきた課題とは同じではない。以下に述べる課題はすべてのアイルランドの高等教育機関が現在直面しているチャンスとリスクの両方であり、各機関がどの程度これらに対応しているかは機関によって異なっている。現在の財政の健全性と各機関の相対的な独立性の

問題は、将来アイルランドの高等教育機関が直面するチャンスとリスクに加わるであろう。

## 1 将来においてアイルランドの高等教育機関が直面するチャンスとリスク

- ・ 社会の一体性 ( social inclusion ) はアイルランドの高等教育において重要性を増している問題である。アイルランドの高等教育システムで以前は少数派であった社会集団に対して、高等教育機関は質の高い適切な教育を提供している。
- ・ 人口の動きをみると、やがて高校卒業生の数を高等教育機関の学生募集定員が上回るという状況が生まれ、一部の高等教育機関は学生獲得に苦しみ、結果的に経営に不可欠な政府資金を失うことになるだろう。学生の関心を惹きつけ、代わりの財源や別のタイプの学生を受け入れることでこのギャップを埋めることに成功している機関は、この困難な状況を乗り越えられる。そうでない機関は学生を失い、質が低下し、これに伴って政府資金も失う。
- ・ 第3段階教育の基本的な性質は、特に過去10年に変化し、まだ今後も変化し続けるであろう。経済とのリンクは決して強くはなく、高等教育機関は科学技術の分野とのリンクに対応しなければならない。また、機関はできるだけ迅速にこれらの新しい分野の教育需要に対応しなければならない。一部の古典的な学問分野は今や生存競争にさらされており、機関は教育と学習のためにこれらの分野を保持することに一致協力することを求められている。各機関が設定する教育研究戦略では、これらの問題への取り組みが重要視されるであろう。
- ・ 高等教育庁が管理する PRTL I を通じて配分されている戦略的研究資金は、すでに研究で名声を得ている機関とそうでない機関との間のギャップを埋めている。一部の高等教育機関は研究を発展させ、成果を示すことには悠長であったが、研究資金を最大化させるためにはこれらは必須となるだろう。
- ・ 教育を柔軟に提供することは、これから徐々に重要性を増すであろう。これには生涯学習に関する戦略の策定、学部や学科を超えたモジュラー教育・学習の提供、遠隔教育の開発が含まれる。財政経営の点では、この柔軟性は高等教育機関内部のコストベースの柔軟性と一致していなければならない。
- ・ 教育のグローバル化の進展は EU 以外の国からアイルランドの大学やカレッジへより多くの学生が入学することを意味する。これらの学生はいつも機関の大切な外部の収入源として取り上げられるが、国内の学生数の減少や学生獲得競争のグローバル化の進展という点から考えると、その重要性はより高まるであろう。

## 第4節 結論と最終コメント

### 1 アイルランドの高等教育の発展

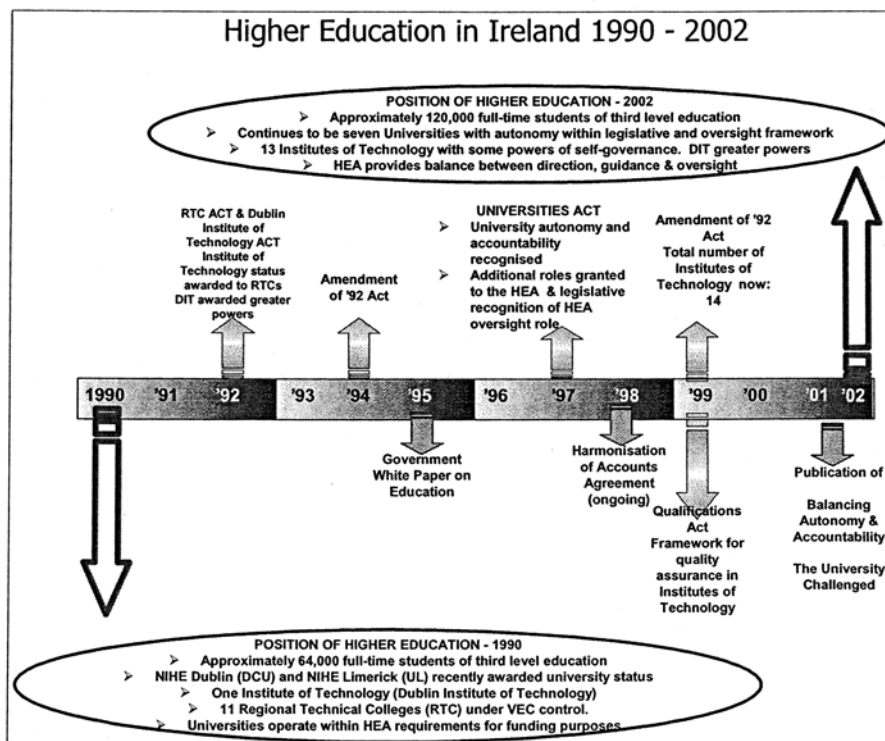
“アイルランドの高等教育の財政経営政策の長所と短所”の節では、1990年から2002年までのアイルランドの高等教育の発展を述べた。この期間にアイルランドは学生数の増加

を経験したが、これは高校卒業生の増加に加えて、第3段階教育への進学の高まりも理由に挙げられる。政府の高等教育に対する責務は1995年の教育白書に示されている。政府の主要な政策は、セクター内におけるインセンティブと合意の組み合わせを通じて達成されてきた。

この期間に、特にダブリン地方における第3段階教育へのアクセスの需要に対応するために、技術インスティテュート（以前は地域テクニカルカレッジ（RTC）と呼ばれた）の設置が法制化された。RTC法では、技術インスティテュートが法律の定める範囲および教育科学大臣の方針・政策に従う限りにおいて、自主管理を行う権限を与えた。ダブリン技術インスティテュートは1992・1994年ダブリン技術インスティテュート法の下に自立した運営を行う機関として創設された。1999年の資格認定（教育及び訓練）法では、高等教育の質の問題に正式に取り上げられ、品質保証に対して責任を持つ新しいエージェンシーが創設された。

1997年大学法には大学の自律性について明確に記されている。この自律性は公的なアカウンタビリティ、質、平等、高等教育庁によって調査と点検が行われる戦略的計画などの要求と表裏一体である。

図 アイルランドの高等教育 1990-2002年



## 2 アイランドの高等教育システムの成果

この期間における高等教育の画期的な出来事は“アイランドの高等教育における財政経営政策の長所と短所”の節において取り上げたが、先に述べた内容は高等教育庁が創設された1970年代初頭からの高等教育の主要な展開をまとめたものである。アイランドの第3段階教育は国全体の公的な政策というよりはむしろ様々なイニシアチブや政策の成果であり、急速な国の人口、経済、社会の変化の時期に改善が進み、高等教育システムにおいて実を結んだものである。

### アイランドの高等教育システムの成功の要因

- ・ どのアイランドの高等教育機関もその存在が脅かされるほどの財政赤字を抱えることがなかった。
- ・ アイランドの第3段階教育の学生数は1990年から2002年の間に2倍に増加した。この学生数の増加は高等教育機関の質の低下を引き起こさずに達成された。
- ・ アイランドの大学生の5人のうち4人以上がコースを終了している<sup>13</sup>。
- ・ アイランドは卒業生全体の数や、特にテクノロジーと科学の分野の卒業生数ではOECD諸国のリーダー的存在である。
- ・ 大学と技術インスティテュートによる大学院生の育成は、知識集約型経済としてアイランドが発展するための重要な要素である。この経済は労働力のかなりの部分が高度に専門化した科学技術を基盤とする産業に従事するものである<sup>14</sup>。

従って、大学や技術インスティテュートが採用している財政経営のチェックアンドバランスのシステムは、アイランドの教育が難局に直面している時期であっても、存続可能性、高い質の大学院生の育成、支出に見合う価値の確保に効果をあげている。会計制度の統一や、“自律性とアカウンタビリティのバランス”を大学法と組み合わせた高等教育庁の監督の枠組みは、機関の健全性を維持し、成果を継続的に改善することに効果をあげている。

新しく登場した技術インスティテュートは国からの多大な支援を受けてきた。この支援によって、技術インスティテュートは自身で完全に管理を行うために必要な経験を積み、システムとプロセスを整えるための時間を持つことができた。2004年から予定されている高等教育庁の権限の拡大は、技術インスティテュートに経営と報告書作成について大きな責任を与えるであろう。

---

13 OECD Education at a glance survey, 2002

14 OECD Education at a glance survey, 2002

### 3 現在のアイルランドにおける高等教育機関の存続可能性

アイルランドにおける高等教育の将来の立場は、他の諸国と同様、人口の変化、経済的要因、学術市場の模様 に 依拠している。高等教育機関が取り組まなければならないことは、これらの問題に対応し、財政的存続可能性や教育研究の質が脅かされないようにすることである。

- ・ 戦略的な立場を取ることなく、現状を維持することを選択した高等教育機関は、教育研究の質や存在価値が低下し始めることに気付くであろう。従って、このような機関は学生と資金の獲得競争に遅れをとり、財政的存続可能性に直接的な打撃を受ける可能性がある。
- ・ 改革は行おうが、効果的な財政経営の支援を行わず改革の速度が遅い高等教育機関は、これもまた質、競争力、存続可能性の低下というリスクにさらされる可能性がある。
- ・ 有効な費用と資源の効率的な配分システムを持つ高等教育機関は、柔軟に資金を使用することができ、直ちに適切な方法で新たな課題に対応することができる。このような柔軟性は、高等教育機関の財政状況をリスクにさらすことなく教育研究の発展を図る上で重要な要件となるだろう。
- ・ 新しい研究分野を発展させたり、多くの機関が存続に苦勞している研究分野を保護するのに一致協力している機関は、アイルランドの高等教育の発展に寄与し、すべての者に利益をもたらすであろう。

財政の健全性はすべての高等教育機関にとって重要であるが、教育と研究の質の達成と保証もまた、健全性を維持していく上で不可欠である。従って、機関は変革し続け、高等教育の新たなトレンドと課題に対応していかなければならないが、それは機関が質を保つことができ、確実に存続できるペースにおいてのことである。適切なペースで改革を実施している高等教育機関は、以下に述べるような存続可能性に必要な条件に対応することが可能であろう。

### 4 アイルランドの高等教育機関の存続可能性を保証する重要な要素

- ・ リーダーシップの質。直ちに問題を認識し対応する能力、市場での適切な立場を把握し、その立場で強気に競争できる基盤を形成すること
- ・ 教育の質。高等教育機関が提供する教育研究は国際的に評価の高い機関と比較され、測定される。
- ・ 研究の質。高等教育機関はグローバルレベルで競争でき、優れた研究者や学術スタッフ、学生を惹きつけることができる。
- ・ 多様な収入とリンクした柔軟な経費の使用。新たな需要に直ちに適切に対応できるので、高等教育機関の質と存在価値を維持できる。

アイルランドの高等教育機関によって実践されている財政経営と管理の枠組みにおいて高等教育機関の活動の質の達成を図ることは、すなわち機関の成功を意味する。

アイルランドの高等教育システムは、経済社会の発展という点で大きく変化したこの10年を持ちこたえた。高等教育機関に対する質、存在価値、アカウンタビリティの要求は拡大し、現在もなお拡大し続けている。高等教育システムはこれらの圧力に対処するのに十分な能力を有している。高等教育機関そのものは、変化する世界の難局にうまく対応する経営の活力と強さを有している。しかし、国も高等教育機関自身も既に得た名誉に甘んじてはいない。世界クラスの高等教育システムの基盤が現在形成されている。財政の健全性を基本とした質とアクセスの改善は、現在、我々が存在し発展する社会において、優先的に取り組むべき重要な事項である。

## Appendix 1

報告書『イノベーション社会の創造と維持2002年』からの抜粋

以下のアイルランドの第3段階機関研究プログラムの記述は報告書“イノベーション社会の創造と維持2002年”からの抜粋である。

高等教育庁 PRTL I

1998年に政府は第3段階機関研究プログラム（the Programme for Research in Third Level Institutions, PRTL I）を開始した。これは教育科学大臣と政府に変わって高等教育庁が管理し、高等教育機関の戦略、プログラム、設備への総合的な財政支援を行うものである。このプログラムは競争で行われる。申請の通知はすべての公的資金を受けている第3段階機関に対して行われる。申請書は著名な研究者や学者から構成される国際的な委員会によって評価されるが、これは卓越性を基盤とする3つの基準（戦略的計画（機関間の共同研究含む）、研究の質、研究戦略とプログラムがその要求書を提出した機関の教育の質の改善にもたらすインパクト）に基づいて評価される。競争の要件の一つに、機関が研究戦略を策定・提出し、機関の優先順位を特定することが挙げられる。

これまでに、本研究プログラムから新規に6億ユーロが第3段階機関に配分された。また、かなりの額が民間の慈善団体から提供されており、高等教育機関の研究戦略と競争に基づくプログラムに支出された。

PRTL I の基盤である戦略的アプローチは、1990年代半ばに高等教育庁から CIRCA グループに委託された大学の研究資金の配分と管理に関する総合的評価を起源としている。

CIRCA グループの報告書では、研究資金の増加と研究協議会の創設の勧告に加えて、機関レベルでのより戦略的アプローチの採用が求められており、これには優秀かつ中心的な研究分野への資金配分、機関の計画と優先順位の明確化、機関間の共同研究や学際的な研究の促進が含まれている。1990年代半ば以降の国家財政の回復とともに、研究資金の改善もこれまで以上に大きな成功を収めた。特に、2000-2006年国家研究発展計画（the National Development Plan 2000-2006 for research）は高等教育庁が資金配分プログラムを開発するのに非常に重要であった。

PRTL I アプローチの主な要素は以下のとおりである：

- ・ 高等教育機関の研究戦略を支援すること
- ・ 世界クラスの重要な研究拠点となる可能性を持った機関を創設すること
- ・ 高等教育機関に先端研究のための基金を創設すること（増分予算よりむしろ基金）

- ・ アイルランドのシステムの規模の限界を補うために、機関間の共同研究を促進し、定着させること。
- ・ 高等教育機関の能率的で効率化な研究の管理体制を構築するためにインセンティブを与えること
- ・ 高等教育機関が研究に関する使命と戦略を策定する支援を行うこと
- ・ 研究と教育の相互作用を強化すること。これは研究を通じた人的資源の形成や教育の過程を通じて行われる。研究から派生する教育を大切にすること。
- ・ 研究への参加から得られる“プロセスの利益”を享受すること それは人的資本、スキルの向上、機関の競争力にもたらす影響である。他の資金提供者は、知識のアウトプットとその移転、商業化に関心を持っている（持ちがちである）。

PRTL I のイニシアチブは主に次の点が動機となっている

- ・ 財源的な制約から、機関の能力に基づいて優先順位をつける必要性。
- ・ 財源的な制約から、機関間の共同研究を立ち上げる必要性
- ・ 必要な数の研究拠点を発展させる必要性
- ・ 学際的な基礎研究を促進することの重要性
- ・ 小規模機研究機関の研究戦略を、大規模機関との協力や共同研究によって支援すること
- ・ 人件費、設備、プログラムにかかるコストをまとめて配分することの利点

一部の PRTL I のインパクトに関する量的指標についてはすでに“高等教育の財政管理の法律と行政”の節において概略した。

PRTL I のインパクトはさらに報告書で詳しく説明されており、これまで33のセンターに対して行われ、様々な研究分野や分野を超えて資金が配分されている。資金提供を受けているすべてのセンターやプログラムの詳細は添付書類4に示されている。これらのセンターのいくつかが以下にリストアップされている。重要な点はこれらのセンターが他の機関とかなりの共同研究を行っていることである。

- ・ ダブリン・シティ大学 ネットワーク・通信技術研究所 (RINCE) (1047万ユーロ)
- ・ アイルランド国立大学ガルウェイ校 海洋研究所 (1913万ユーロ)
- ・ アイルランド国立大学メイヌーン校 国立地域空間分析研究所 (NIRSA) (271万ユーロ)
- ・ アイルランド国立大学コーク校 国立ナノファブリケーション施設 (2770万ユーロ)
- ・ リメリック大学 物質・表面化学 (1580万ユーロ)
- ・ アイルランド国立大学ダブリン校 人文科学研究所 (761万ユーロ)
- ・ ダブリン大学トリニティカレッジ 国際統合研究所 (841万ユーロ)



機関間の共同研究の事例としては PRTL I の資金を受けた環境問題の共同研究が挙げられる。

- ・ アイルランド国立大学コーク校 (UCC) 環境問題研究所 (2700万ユーロ)
- ・ アイルランド国立大学ガルウェイ校 (NUIG) 環境変化研究所 (950万ユーロ)
- ・ スライゴー技術インスティテュート 環境維持研究センター (318万ユーロ)
- ・ その他 8 つの機関がこれらのプログラムへの専門的・技術的な貢献を行っている。

ダブリン分子医学センター (DMMC) の創設はアイルランド国立大学ダブリン校 (UCD) とトリニティカレッジの共同ベンチャーであり<sup>15</sup>、アイルランドにおける共同研究モデルのさらなる発展を象徴するものである。DMMC は現在もアイルランド外科医師会 (the Royal College of Surgeons in Ireland: RCSI) とともにヒトゲノムプログラム (Programme for Human Genomics: PHG) に関する共同研究を行っている。PRTL I は7000万ユーロ以上の資金を DMMC の創設とヒトゲノムプロジェクト関連に支出している。

## APPENDIX 2

報告書『アイルランドの大学の財政管理 - 自律性とアカウンタビリティのバランス』(2001) からの抜粋

報告書『アイルランドの大学の財政管理 - 自律性とアカウンタビリティのバランス』(2001) からの抜粋

本報告書の勧告は以下のとおりである：

### 理事会

1. 各大学は高等教育庁に対して以下の内容を正式に認めるべきである
  - 理事会は高等教育機関の管理に関する最終的な法的責任を有する
  - 優れた管理に不可欠なのは、機関の財産を保護するためにしっかりとした内部管理システムを持つことである。理事会は財務、計画、不正や横領の監視を含むその他の経営管理を確実に行うことに責任を持たねばならない。これらは機関で適用され、実施され、大学が資金を受け取った場合には公的資金・民間資金の双方を適切かつ十分に保護し、適切に監視される。また、内部管理は財政や会計以外の機能や業務もカバーしており、大学の財政経営に直接のインパクトを与えるものとしては、例えば学生の入学、カテゴリー化、スタッフ体制といったものが含まれる。
  - 機関内部では、内部管理体制に関して責任領域が分かれており、多くの上級職員に権限が委譲されている。
  - 理事会は大学が資金を受け取った場合、その条件や目的に沿って資金を配分し、支出

---

15 Constructed as a jointly controlled but separate entity with its own governance and management structures

されているかを確認する責任がある。

- また理事会は、高等教育機関の資金源や支出、固定資産、設備、人件費の管理が経済的、能率的、効率的に行われているかを確認する責任がある。これにより、大学が受け取る公的・私的な資金や他のすべての資金のリスクが最小化できる。
- 理事会は1997年大学法に規定されているように学長を通じて活動を行う。

## 内部管理

### 2. 各大学

- 理事会は、もしまだ取り組んでいない場合には、機関内に内部管理を行うシステムを置く取り決めを導入すべきである。
- この取り決めでは、定期的に内部管理の有効性について見直しが行われ、理事会にその結果が提供されるべきであり、また、改善されるべきである。
- 機関の重要なリスクを確認し、評価し、管理するプロセスについては年間報告書で言及され、理事会によって定期的に見直しが行われるべきである。

## 監査委員会

3. 内部管理の有効性を検討することは理事会の責務であるが、監査委員会は理事会の最終的な権利を侵害することなく以下のことを実施すべきである

- 監査委員会は理事会との関係性を明確にし、監査を報告する先を明確にした上で正式に設立されるべきである。
- 監査委員会の業務は、高等教育機関自身の求めに従って決定されるべきである。
- 監査委員会は毎年理事会に対して報告書を提出すべきである。これには特に機関の内部管理システムが有効に機能しているかどうかについての意見が盛り込まれるべきである。
- 監査委員会は機関の取り組みが効率的、経済的、効果的であるかについて意見をまとめたり、すべての分野が支出に見合う価値のあることを保証したりする立場を担わなければならない。これらの取り組みに対する委員会の意見は年次報告書に掲載され、理事会に提出されるべきである。

## 最も優れた事例のモニタリング

4. 手続きや方針の策定を行う場合、効果的な内部管理と経営システムを構築するために、コーポレートガバナンス、大学の管理、理事会の役割と機能、大学の監査委員会の役割、その他関連事項について、すでに出版されている報告を継続して調査するべきである。

- 出版物や他の管理の事例から情報を得ることで、高等教育機関は自己のシステムをこれらの基準に対してベンチマークすることができ、最も優れた適切な事例を確実に採用することができる。

## 内部監査

5. 各大学は適切な機能を持つ内部監査部門をすでに持っているか、現在作っている過程である。理事会は内部監査が外部監査とは異なっており、機関の経営と分離しており、学内であれ、学外であれ、内部監査以外は執行、経営、運営の責任を負わないことを現在と将来にわたって保証している。

- 理事会は管理の工夫を行い、改善し、維持する最終的な責任を有している。理事会は内部監査が高等教育機関にサービスを提供する重要な役割を果たしており、内部管理システムの妥当性と有効性を保証していると考えている。この役割に加えて、内部監査は高等教育機関が支出に見合う価値のあることを保証している。
- 内部監査の組織とその機能を検討する場合、理事会はイギリスの大学向けに作成されたガイダンス資料を参考にしている。これは、内部監査部門が十分な資源、資金、スタッフを与えられ、干渉や妨げを受けることなくその固有の機能を実行するための権限を持つ必要性を述べている。
- 高等教育機関の重要なリスクを確認し、評価し、管理するプロセスがあることを年次報告書で取り上げるべきであり、理事会は定期的に見直しを行うべきである。

## 検証

- 外部監査人は高等教育機関の年次監査を行い、その監査結果と内部管理の調査に関する報告は監査委員会を通じて提出される。この外部監査人による詳細な報告資料は、通常は監査委員会の報告書の中に収録され、理事会に提出される。このプロセスに引き続いて、公的な保証の要請に応えるために、毎年、機関の長は内部管理システムの大きな欠陥が理事会に報告された場合には、会計の長としてその検証を行い、高等教育庁に報告書を提出する。この場合、機関の長は欠陥の本質を指摘し、これらの欠陥が理事会に報告されたときに、理事会がシステムの欠陥を修正するためにどのような行動をとったのか、またはとっているかを報告する。
- 同様に、もし重大な欠陥が内部監査部門から理事会へ報告された場合や、監査委員会の報告書の中で理事会に報告された場合には、機関の長はその都度高等教育庁に報告する。高等教育庁への報告では、機関の長は欠陥の本質を指摘し、これらの欠陥が理事会に報告されたときに、理事会が欠陥を修正するためにどのような行動をとったのか、またはとっているかを報告する。
- もし当該年度に外部監査人、内部監査人、または理事会に提出される監査委員会の報告書で何も問題がなかった場合、機関の長は高等教育庁に年次報告書で報告を行う。年次報告書では、機関の長は当該機関には活発に活動する監査委員会があること、また教職員に対してその詳細な監査結果の情報が提供されていることを記述する。また効果的な内部監査サービスが提供されており、定期的なプログラムの監査が実施されていることも記述する。