

国立大学財務・経営センター研究報告

第 11 号

平成 21 年 8 月

ま え が き

本報告書は、当センターの研究部を中心に組織された2つのプロジェクト（「パブリックセクターの高等教育機関における授業料の国際比較研究」「国立大学法人における基盤的教育研究経費に関する研究」）の中間的な成果をとりまとめたものである。

2004年の国立大学法人化から早5年あまりが経過し、第一期中期目標期間も終わりを迎えようとしている。この間、国立大学法人の基盤的資金の中心である運営費交付金は、効率化係数等の適用により減額の傾向が固まってしまった。また同時に国の総人件費改革への対応にも追われ、国立大学法人の経費節減努力は予想以上の成果をあげている。しかし、国立大学法人の使命はこうした業務の効率化にある訳ではなく、「大学の教育研究に対する国民の要請にこたえるとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図る」ことにある（法人法第1条）。つまり、この使命に応えるために必要な水準の資源を確保・使用しなければならず、それを無視したコストカットはかえって国立大学法人の使命に反するともいえる。そこで、国立大学法人がその教育研究活動の質を維持・向上させるためには、どの程度の経費を要するのか。また、その経費は公的財源と私費負担でどのように分担するのが適切なのか。現在進行中のプロジェクトはこうした課題に応えようとしたものである。

今回、この報告書で提供する情報が次期中期目標期間に向けた全国の国立大学法人の財務・経営の改善活動に役立ち、また現行の法人制度に対する様々な議論に資すること切に願っている。プロジェクトは、2010年度末に終了する予定であるが、これまでの関係各位のご協力に改めてお礼を申し上げますとともに、今後ともさらなるご支援を頂きながら、全国の国立大学法人に対して実り多い成果を提供したいと考えている。

2009年8月末日

国立大学財務・経営センター
理事長 遠藤 昭雄

はじめに

当センター研究部では、平成19年度から法人化以降の国立大学経営において重要性を増している授業料と基盤的教育研究経費に焦点をおいた研究を日本学術振興会の科学研究費補助金の交付を受けて実施している。国立大学で授業料は文科系単科大学では収入の半分を占める重要な財源であると同時に、支払う側の学生・保護者の立場からみれば学生負担としてかかってくるものである。このため、高等教育機会の保証という国立大学の使命を考えた場合には適正負担水準はどの程度かということが課題になる。一方、運営費交付金と授業料を主要な財源として国立大学は戦略的な資源配分を行い長期目標の下、中期目標・計画の達成に向けて財務管理を行うようになった。毎年度削減される運営費交付金制度を受け、各大学は基盤的な教育研究を実施するため必要な経費を確保するため経費節減や自己収入の増額に努め、法人単位では教育経費及び研究経費とも法人化以降は増額基調にある。しかしながら、法人化に伴う学長裁量経費や重点化経費予算の拡充で教育研究の基礎単位である講座や研究室に「生活費」として最低保障される額は減少しており、一部の理工系学科では教育実験に要する材料費にも不足を生じる事態を生じている。

かかる状況下で次期の中期目標・計画の策定や運営交付金制度の見直しが現在進行中である。国立大学法人に課せられた「高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図る」(国立大学法人法第1条)目的を達成するためには、教育機会を保証する授業料(奨学金制度を含む)水準及び基盤的教育経費の最低必要額を合理的に示すことが有用である。評価結果の運営交付金への反映においても、他大学の基盤的経費を削減してそれを財源に配賦するのならば法の趣旨に沿わないことになるからである。もとより、基盤的経費は授業料及び国の財政措置である運営費交付金を主要財源にしているから、両者は密接に関連している。このため、双方の関係を視野に研究を進め、その中間成果をとりまとめ国立大学関係者の参考に供することにした。

報告書の前半は国立大学の授業料政策及び水準を歴史的・国際比較的に分析するとともに、高等教育機会を規定する進学需要要因について考察を加えている。また、授業料負担を軽減する奨学金制度についても検討を行い、授業料以外を含む学生生活費の実態についても国際比較を試みた。そして、後半では、教育研究基盤的経費の推移について歴史的に考察するとともに、具体的な学内資金配分(予算)においてどのような基準で部局に資金が配分されているかを事例研究により明らかにしている。また、我が国としばしば比較される米国の州立大学について州の大学予算編成過程及び大学と州政府の関係につき事例調査を含め分析を行った。この他、近年我が国でも関心が高まっている米国の *institutional research*(組織研究) の概要を整理した論文を掲載した。

このように、本報告書は研究の中間成果をとりまとめたものであり、必ずしも分析結果が確定的でない内容のものも含まれている。しかし、現下の状況に鑑みなるべく早く調査研究成果を公表することが関係者への期待に応えるとともに、政策関係者の検討に役立つと考え公表するものである。最後に調査にご協力くださった関係者の皆様に感謝申し上げたい。

平成21年8月末日

国立大学財務・経営センター

研究部長 山本 清

目 次

| | |
|---|-----|
| 第1章. 公共料金としての国立大学の授業料 | 1 |
| 第2章. 日米の実質学費に関する考察 | 12 |
| 第3章. 高等教育への公財政支出 | 39 |
| 第4章. 大学進学における顕在的需要と潜在的需要の決定要因 | 52 |
| 第5章. 各国の教育費負担と奨学制度 | 66 |
| 第6章. 国立大学ファンディング—1990年代以降の変化の位置づけ— | 86 |
| 第7章. 教育費負担と学生生活費の国際比較 | 105 |
| 第8章. 戦後の積算校費の推移に関する研究 | 139 |
| 第9章. Case Studies of Internal Budgeting in Japanese National Universities: A Potential Data Source for Comparative Study with Other Countries | 156 |
| 第10章. 米国州政府における高等教育予算編成プロセスの現状 | 172 |
| 第11章. 米国諸州における高等教育予算制度のケーススタディ | 205 |
| 第12章. アメリカのInstitution Research IRとはなにか? | 220 |

執筆者一覧

(氏名五十音順)

- 阿曾沼明裕 名古屋大学大学院教育発達科学研究科准教授
(第6章執筆)
- 小林雅之 東京大学大学総合教育研究センター教授
(第5・7章執筆)
- 齊藤徹史 国立大学財務・経営センター研究部テクニカルスタッフ
(第8章執筆)
- 濱中淳子 大学入試センター試験基盤設計研究部門助教
(第4章執筆)
- 丸山文裕 国立大学財務・経営センター研究部教授
(第3章執筆)
- 水田健輔 国立大学財務・経営センター研究部准教授
(第2・8・9・10・11章執筆)
- 柳浦 猛 テネシー州高等教育委員会リサーチディレクター
(第2・12章執筆)
- 矢野眞和 昭和女子大学人間社会学部教授
(第4章執筆)
- 山本 清 東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策コース教授
国立大学財務・経営センター研究部長
(第1章執筆)
- 吉田香奈 山口大学大学教育センター准教授
(第11章執筆)

(所属・役職は、平成21年8月時点のものである)

第1章 公共料金としての国立大学の授業料

山本 清（東京大学／国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

マスコミ等で国立大学の授業料が話題になるのは、戦後最悪の経済状態で授業料未納や奨学金返還滞納に関連して報道されるくらいである。学生紛争の名残があった時代に学生時代を過ごした身には、授業料値上げは政治問題と並ぶ学生運動の象徴的テーマであり社会問題でもあった。現在では、高等教育に対する公財政負担が OECD 加盟国で最低であるという事実は多くの国民に知られるようになったが、授業料水準自体が高いか安いかわいというのは話題になることが少ない。授業料は支払う側からはサービス料金であり、市場経済で形成されているならば公共政策的な関与は質の保証的な監視役になるという意見が経済学等では有力である。しかし、大学の授業料が自由な市場取引で形成されているとは、近年の国立大学と私立大学の授業料水準を一定の比率に維持するという慣行的な政策をみれば容易に理解できるように首肯できない。

国立大学の授業料政策が機会均等原理から受益者負担原理に移行していることが多くの論者（金子, 1988, 1994; 羽田, 2003）によって指摘されているが、国立大学の適正な授業料水準を検討するには、機会均等と受益者負担はどのような関係にあり、受益者負担を是としてもどの程度の負担を求めるべきかを明らかにする必要がある。そこで、本章では、国立大学の授業料政策を国会質疑を歴史的に分析するとともに、教育役務の対価を財務的なコスト計算を行うことで算定し、教育サービスコストと授業料の関係を示す。そして、一部の学部については依然として教育機会均等の確保原理が維持されているものの、多くの学部では受益者負担原理が既に私立大学の経営と同じ運用がなされ、国立大学の意義が失われつつあることを明らかにする。

2. 授業料を巡る議論

国立大学の授業料の性格をどうみるかについては多くの論争があり、それらは国立大学固有の意義の他、その社会経済における位置づけや果たしている役割及び政治経済状況によって影響を受けている。教育政策の観点からは教育機会の均等が当初から国立大学及び文部省側から主張されているが、他方で高等教育の受益には私的利益と公的利益があることから一定の受益者負担を求める主張が財政当局側等からされていた。その意味で国立大学協会(1975)も認めるように、戦後の国立大学授業料は両者のバランスのうちかに教育機会の均等要素を維持するかをめぐって議論されたといえる。そこで、本節では授業料の性格に関する議論につき、国会質疑を中心に整理し分析してみることにする。これは、小林(2009)が指摘するように中教審四六答申などに限定され、時系列的な論争を追うことで環境や他の政策の影響を分析できる利点があることによる。

2-1 営造物使用料

これは、授業料の法的性格から有料になるとするものである。国立大学の場合、その施設は国の営造物であり、その営造物を使用する手数料あるいは使用料として受益者である学生に一部負担させるという考え方である。もっとも、使用料を徴収することの合理性はいえども、その額の適正な水準は定まりがたい制約がある。また、教育上の役務に対する反対給付であると解される（相澤, 1960, p. 253）ため、対価性ある教育サービスとみなす考え方に結び付く。

2-2 機会均等

高等教育を受ける意思と能力のある個人に、教育を平等に受ける機会を与えられるべきとする見解であり、公的負担により低授業料を実現する根拠になっている。また、法人化された国立大学においても基本的に踏襲されているのは、法人化後の平成 18 年 5 月の中山文部科学大臣の「国立大学の授業料及び入学料につきましては、従来から教育の機会均等の理念を踏まえながら、大学教育を受ける者と受けない者との公平の観点あるいは私立大学の授業料の水準など、社会経済情勢等を総合的に勘案して改定を行ってきた」という答弁（第 162 回参議院文教委員会議事録）にも示されている。

もっとも、高等教育負担は生活費の一部であり、また、一定の期間のみ発生するものであるため、日々の食費や光熱費のように永続的なものでない。そのため、低額であることは望ましいが、どの程度の水準に設定すべきか、また、国立大学に入るに必要な経費が支払えないか否かは所得水準以外に他の経費との関係で決まってくる側面があり、実際の進学機会の選択決定がどうされたかで判断するほかない。

2-3 受益者負担

国立大学の授業料について機会均等による低授業料政策が 1972 年の大幅値上げまで続いていたことはデータにより確認できるが、それ以前に合わせて使用されていたのは「受益者負担」の論理である。もっとも、高等教育は私的な個人サービスとして経費を全額学生に負わせるものから一部負担までバリエーションがある。実際、最近の財政制度等審議会(2008)では国立大学の授業料として原則全額受益者負担を打ち出しているものも出てきているが、低授業料政策がとられていた期間の受益者負担とは当初は国立大学の学生について期間公平性を確保するという意味で使用されてきた。それは、1956 年 2 月の第 24 回衆議院予算委員会での稲田政府委員の「一般納税負担と受益者負担との割合の問題ということが一つの問題になると思います。授業料につきましては、従来長い年度におきまして大よそ五%前後の受益者負担ということになっておるわけでございます。ところが一面国立大学、国立学校全般の経費が年々増加して参っております。つい数年前百五十億程度でありましたのが今や三百三十三億になっておる。ことに明年度におきましては二十五億もふえておる。そうした場合の授業料の値上げをいたしません場合におきましては、受益者負担率が低下いたします」に示されている。そこでは、国立大学の経費が二倍になっているのに授業料水準が同じでは受益者負担率が低下して不公正である事態を是正する考え方と同時に（非明示的ではあるが）受益者と非受益者との公正を確保しなければならない政策間の均衡論が見られる。

2-4 公共料金

国立大学の授業料水準の理念的な二大要素は確かに教育機会の均等と受益者負担であったが、現実の改定に際して重要な役割を果たしたのは公共料金としての側面であった。つまり、教育政策や財政政策以上に物価対策として値上げ抑制の機能を果たしたことである。

これは昭和 30 年代後半から 40 年代にかけての物価上昇率が高かったため、公共料金の抑制が政治的に要求されるようになった。このため、受益者負担や国立と私立の比較という観点が高まっても実質的な授業料水準の値上げ圧力が抑制され、結果として低授業料が継続することにつながるようになった。これは昭和 42 年から 46 年頃の国会質疑に見られ、

たとえば、昭和43年2月の衆議院予算委員会で水田大臣は「私学と比べて、公立の大学の授業料がわりに低いということは、始終問題になっておりまして、この値上げ問題は、もうここ数年来起こっておる問題でございますが、しかし、いまおっしゃられるようないろいろな物価問題もございますので、公共料金に類するもの、どれを優先的に上げる必要があるか、どれを待ってもらおうかということを考えますと、もう急を要するいろいろのものが多かったために、この授業料の値上げというほうはおくれておりまして」と述べている。また、同年3月の同委員会での瀬尾大臣も「私学の授業料に比して国立大学の授業料が非常に安いと申しますか、低いということは、これはもう仰せのとおりであります。それと関連いたしましては、国立大学の授業料をあるいは引き上げたらどうか、こういうふうな御意見もあるように承知いたしておりますが、これについては積極消極両論まだございまして、結論を得にくい問題でございますが、同時に国立である事情にかんがみまして、いわゆる公共料金の抑制というふうな点とも若干の関連を持って結論を得ない問題でございます」と答弁しているのに確認できる。

さらに昭和45年10月の参議院文教委員会における坂田大臣は「一つには高等教育機関に対する国の財政援助方式あるいは受益者負担、奨学制度の改善等の関連のもとに、中央教育審議会の答申を待って、高等教育改革の重要な課題としていま検討すべきであると考えておるわけです。二つには、高等教育の大衆化した今日におきましては、授業料を値上げすることは、公共料金抑制という点からも考慮すべきものがあると考えております。三番目には、国立大学の授業料の値上げは、公立大学、私立大学の授業料は言うまでもなく、さらには高等学校の授業料にも影響するところが大きいのでございます。四番目には、国立大学の授業料につきましては、教育政策、社会政策上の考慮が必要であります。単に私立大学授業料との格差だけでは論ずるべきではない。・・・現段階では総合的な判断をしました場合には、国立大学の授業料を改定することは適当ではないじゃないかというふうに考えております」と答弁している。

つまり、この時代には機会均等という教育政策よりも公共料金としての性格付けが国立大学の授業料値上げ抑制に寄与したといえるのである。

2-5 国私格差是正＝公正

こうした公共料金原理による抑制が効かなくなり、国立と私立の比較論、つまり、同じ大学教育を受ける者の間の公正が財政当局の財源確保論とあいまって国立大学の授業料を私立大学の水準に近づけることが推進された。この政策変更は、昭和47年4月の参議院文教委員会での高見大臣が「これは授業料の本質論になるわけですが、私は、国公立の授業料というものは、公の営造物の利用料であり、教育という役務に対する対価だという考え方を持っておるのであります。今回値上げいたしましたのは、九年間据え置かれており、その間における物価の上昇その他の事情から考えまして、私は私立とのバランスの問題で高い安いを言っているのではございません。問題は、高い月謝を払っておる父兄も、安い月謝を払っておる国立大学の学生の経費のために税金を払っておるのでありますから、したがって、二重の負担をしている父兄の方が多いということを考えなければならぬと思います。さような意味合いから申しましても、私は、この際、私立のほうに対する助成が大幅に取れるという見通しがあり、奨学資金が大幅に獲得できるという確信を得ましたので、授業料値上げに踏み切ったわけでありまして。」に明確に表現されている。ここでは当初の国立大学の学生及びその父兄とそれ以外という公正から国立大学の学生及びその父兄と私立大学の学生とその父兄という同じ高等教育サービ

スの受益者間の公正に比較の対象が限定されていることがわかる。その背景には、大臣答弁にあるように大学在籍者に占める私立大学学生の占める割合が、戦後いったん低下して1955年から1970年の十五年間で15%程度（毎年度1%）増加したことを指摘できる。

この段階では国立大学の経費の増額に対して対価である授業料を上げないことは、国立大学に通わない学生の父兄負担を増やすという論理であるが、客観的に考えるとゼロサム的な話ではない。私立大学に対する経常費助成は1970年度から予算補助として開始され、1975年度から法律補助として制度化されたから、私立大学生の父兄にも税の投入がなされている。したがって、国立大学の経費増額＝二重負担ではないが、1965年から1975年の大学進学率の急上昇の結果、高等教育を受ける層が拡大し一般的な財・サービス化し、その財源確保に新たな論理が必要になってきたことを物語っている。

私学助成も1980年（昭和55年）あたりから補助率として頭打ちになり、国立大学の授業料も値上げされたのは、授業料を上げることで国の財政支援を低下させるという財政政策が優位になってきたことを示しており、平成の期間に入ると隔年の値上げは「慣行的に確立されている」（平成3年11月参議院文教委員会での前畑政府委員）といった答弁や「従前から、私立大学の授業料の水準、社会経済情勢の変化等を総合的に勘案しながら実施してきている」（平成5年4月参議院文教委員会の遠山政府委員）と変わってくる。

表 1-1 設置形態別学生数の推移

| 西暦 | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 | 私立の割合 (%) |
|------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 1949 | 38,687 | 3,799 | 84,382 | 126,868 | 66.5 |
| 1955 | 186,055 | 24,936 | 312,364 | 523,355 | 59.7 |
| 1960 | 194,227 | 28,569 | 403,625 | 626,421 | 64.4 |
| 1965 | 238,380 | 38,277 | 660,899 | 937,55 | 70.5 |
| 1970 | 309,587 | 50,111 | 1,046,823 | 1,406,521 | 74.4 |
| 1975 | 357,772 | 50,880 | 1,325,430 | 1,734,082 | 76.4 |
| 1980 | 406,644 | 52,082 | 1,376,586 | 1,835,312 | 75.0 |
| 1985 | 449,373 | 54,944 | 1,344,381 | 1,848,698 | 72.7 |
| 1990 | 518,609 | 64,140 | 1,550,613 | 2,133,362 | 72.7 |
| 1995 | 598,723 | 83,812 | 1,864,114 | 2,546,649 | 73.2 |
| 2000 | 624,082 | 107,198 | 2,008,743 | 2,740,023 | 73.3 |
| 2005 | 627,850 | 124,872 | 2,112,291 | 2,865,051 | 73.7 |

出典：学校基本調査

3. 公共料金としての性格

ここまでの検討で明らかのように、国立大学の授業料政策は文教・教育政策と物価・社会政策の両方の分野に関連し、時代の背景や状況に応じてどちらかの要素が強くなっていることがわかる。しかし、重要なことは法人化以降も国立大学の授業料は依然として公共料金的一种であることである。これは、内閣府(2008)の公共料金に関する記述のうち「公共料金の最近の改定状況」において、「国立大学法人授業料については、16年度から法人化された国立大学の自主性・自立性を一層確保する観点から、授業料・入学料・検定料の上限額が19年度から国が定

める標準額の120%に引き上げられました」とされていることに確認できる。つまり、国立大学授業料は国が関与する公共料金的一种なのであり、認可・上限許可という点で電気・ガス料金や鉄道運賃らと同じ分類になり、また、性質・分野別には教科書代等と同じ教育関連に区分されている。

今日では授業料を公共料金として認識することは少ないが、受益者負担や私立大学の授業料との関係を考える場合にも教育の機会均等を包含する基礎的枠組みを提供する。そこで、本節では公共料金政策として授業料を検討してみることにする。

3-1 公共料金政策

前出の内閣府の資料によると、公共料金政策を進めるに当たって以下の3つの目的があるとされている。

- ① 効率性：効率的な資源配分が実現しにくい場合には価格規制などにより効率的な資源配分を実現する。これは、高等教育に対して重点的に資源配分することで、政府全体で高い政策効果が得られることによる。つまり、高等教育需要が市場の不完全性で最適水準より下回るならば、高等教育サービスを通じた潜在的な国民経済の増加が実現されないから、政府による資源配分（この場合は財源措置による低授業料の料金設定）を通じて効率化を図ることになる。
- ② 公正性：あまねく国民全体へ供給するとともに利用者間に公平性の確保に配慮する。前者はユニバーサルな供給を意味し、国立大学が地域的にバランス良く配置され、教育機会の均等を確保することを含む。一方、後者は私立大学と国立大学の授業料間並びに国立大学間の水平的公正、高等教育受益者と非受益者間の垂直的公正である。もともと、両者とも同額の負担なり受益になることを保証することが公正の確保になるわけではなく、どの程度の水準を目指すかになる。
- ③ 安定性：国民生活に大きな影響を与えることがないよう供給の安定性を確保する。授業料についていえば、国立大学による高等教育サービスが安定的に供給されるよう財務の健全化を図ることである。少なくとも自治体病院のように廃止や休止によってサービスが中断されることがないよう経営が維持される財源を確保することが要請される。

3-2 測定尺度

かかる公正をどのような尺度でみるかには種々の考え方があり、機会均等は高等教育サービスを受ける際の負担、受益者負担はサービスのアウトプットなりアウトカムに対する負担に焦点をおく。機会均等は入学時のハードルが同じ高さに揃えることであり、全員に認めることはハードルを実質的にゼロになるよう措置することになる。他方で受益者負担は利用者間の公平性にも通じる概念であり、受益の多寡に応じて負担も変動するとし、受益と負担の比率を一定に保てば比例的平等を確保したことになる。

したがって、測定尺度としては①授業料負担額、②授業料/教育コスト、③授業料/可処分所得、④授業料/将来所得が考えられる。①は国立大学の授業料推移や私立大学の授業料との比較に、また、③は進学機会の分析に使用されることが多い。しかしながら、水平的公正や受益者負担の公平の分析には、サービス・プロセスに焦点をおいた②やサービス・インパクトに着目した④が有用である。現にオーストラリアの授業料は将来所得に連動して決定されている。

3-3 高等教育政策上の意義

公共料金の見地から国立大学の授業料を分析することは、高等教育の機会均等と受益者負担論は高等教育政策内部の議論に止めているのを他の政策を含む広い公共政策の中に授業料を位置づけることになる。その意味で政策論議の関係者及び政策空間の拡大をもたらすことができる。狭い領域で国立大学と私立大学の授業料格差に問題を設定することは、文教政策の中での国立と私学の争い、つまりゼロサム・ゲームやマイナスサム・ゲームに構造化することになり財政当局的には管理上好都合である。同時に、文部科学省としても他省庁の政策との比較競争を不要にし、予算競争コストを小さくできるメリットがあるという見方も可能である。しかしながら、国民生活や国民経済に与える影響から授業料政策を切り離すことになり、広範な利害関係者を巻き込んだ論議に発展しない限界もある。他の政策との競合による省庁間の争いを避けるという消極的対応は財政悪化時に取りうる有力な選択肢であるが、他の関連政策との相乗効果や補完性に着目して政策効果をアピールする積極的対応もあり、公共料金としての授業料政策の展開は政策当局が意識したか否かは別にして従来の高等教育政策の維持に貢献したことは確かである。

4. 国立大学の学生納付金の水準と教育サービス

国立大学の授業料について4つの公正尺度を提示したが、これらは残念ながら高等教育政策の中の国立と私立という水平的公正にかかる指標であり、他の政策との比較考量に適合した費用対効果のような資源配分の効率や納税者間の垂直的公正にかかる指標でない。しかしながら、費用対効果の推計は不確定要素の他、測定の客観性に問題があり、垂直的公正を政策でどの程度確保するかは、負担能力や国民の公平感にも関係することであると同時に、受益と負担が一致しないのが政府サービスの特性でもある。そこで、本節では国立大学セクターに限定した公正を主として受益者の観点からサービスコストと授業料負担との関係から分析することにする。これは、法人化前では国立大学の歳入（収入）と歳出（支出）が対応していないことに加え経費区分が性質別の予算科目で機能別の科目でなく、全体の財務構造の分析が困難であった。この状況が、法人化後の統一的な会計基準により合理的な比較分析がセグメント情報も活用することで可能になったことを踏まえたものである。

4-1 国立大学間の公正

まず法人単位の水平的公正については、政府からの財政措置（支援）が財源のうちどの程度か、逆にいえば、授業料・入学金及び検定料収入の合計たる学生納付金収入が財源（ほぼ経費に充当される）の何割程度を占めているかで見ることとする。換言すれば、政府による補助率と学生等による受益者負担率を算定し、大学間を比較する。もちろん、財源には附属病院の診療活動等による収入は教育研究活動とは区分されるべきものであるため、除外し、また、臨時的な影響も取り除くため、附属病院収益を除く経常収益を使用した。

さらに、政府補助には経常的な運営費交付金以外に施設整備費補助金があるが、これは損益に参入されないこと及び資本的経費に対する補助のため含めず、交付金収益のみとした。

大学特性⁽¹⁾別に受益者負担率と補助率に相当する比率を算定すると表1-2のようになり、1955年当時の5%前後の受益者負担率に近いのは医科大と大学院大に区分される大学群だけであり、文科大や医無総大では約1/3と6倍の負担率上昇になっている。これに対し、運営交付金の経常収益に占める割合は大学院大を除くと5割台から6割台で大きな差はない。したが

って、財政支援という観点からいえば国立大学法人間で大きな差はないといえる。しかし、国立大学に通う学生の受益者負担率からみると、2倍から5倍の差が生じている。学生納付金という受益者負担額は国立大学であれば基本的に同じであるが、負担率は異なるのである。この同一授業料政策は授業料負担という入り口での負担能力の差で将来の進路が決定されるならば教育機会の均等に反するという論理を根拠にしていたが、具体的には理系学部や医学部にコスト主義を導入すると「授業料は相当多額なものを要求せざるを得なくなる」という1987年（昭和62年）の参議院文教委員会での阿部政府委員の答弁に理由が示されている。つまり、受益者負担率でなく誰もが負担できる範囲の受益者負担額たる水準を維持するという政策である。この見地からすると、法人化後においても医科大の受益者負担率が他の群より低いのは合理的といえるが、反面理工大の受益者負担率が医総大と同水準であることは理論的整合性に欠ける。

表 1-2 平成 19 年度の受益者負担率及び補助率

| 大学特性 | 学生納付金/経常収益* | 交付金依存度** |
|------|-------------|----------|
| 旧帝大 | 13.4% | 52.6% |
| 教育大 | 24.6 | 68.3 |
| 理工大 | 22.9 | 55.5 |
| 文科大 | 37.1 | 53.6 |
| 医科大 | 7.7 | 62.2 |
| 医総大 | 22.7 | 57.3 |
| 医無総大 | 33.3 | 54.3 |
| 大学院大 | 8.6 | 71.8 |

*学生納付金/（経常収益－附属病院収益）

**（運営交付金収益－附属病院運営交付金収益）/（経常収益－附属病院収益）

4-2 部局間の公正

先の国会答弁は理科系学部や医学部の経費が他学部に比して高いという前提をおいているが、表 1-2 の結果は少なくとも現段階では理工系大学の受益者負担率が他の大学群に比して低いとはいえないことを示している。そこで、本小節からは複数学部から構成される大学を例にして部局や学部別の収支構造を分析することにする。

まず、理工系学部、農系学部、医科系学部及び文科系学部からなる A 大学の収支予算について整理する。ここでは、予算単位による部局区分を採用しているため本部や共通間接部門の各種センター類も一つの部局を構成している。したがって、学部の収支には本部や共通間接部門及び附属病院にかかる部分は含んでいないことに留意しなければならない。

表 1-3 から明らかなように部局収入に占める学生納付金の割合は確かに医科系学部は 23.7% と最も低いが、文科系学部及び農学系学部でも 2 から 3 割台であり、それほど大きな違いはない。しかし、理工系学部においては学生納付金は 7 割を超えており、収入の大半は公費負担の運営費交付金でなく私費負担によって賄われている。学部間で学生納付金の学生あたり単価は同額であるから、理工系学部の受益者負担率が文科系よりはるかに高いということは先的前提条件が現時点では必ずしも成立していない可能性を示している。

ただし、受益者負担は教育サービスという役務に対する対価とすれば教育以外の活動を含む総

額でなく教育活動にかかるコストを算定し、それとの比較を行わねばならない。そこで、次小節ではその試算を行う。

表 1-3 A大学の学部収支構成（現金主義の平成 18 年度決算ベース、単位％）

| | 理工系学部 | 農系学部 | 文科系学部 | 医学系学部 |
|--------|-------|------|-------|-------|
| ＜収入＞ | | | | |
| 運営費交付金 | 26.3 | 54.5 | 71.5 | 72.0 |
| 学生納付金 | 72.0 | 37.4 | 27.6 | 23.7 |
| その他 | 1.7 | 8.1 | 0.9 | 4.3 |
| ＜支出＞ | | | | |
| 人件費 | 9.5 | 69.9 | 89.3 | 81.8 |
| 教育研究経費 | 16.0 | 25.2 | 7.2 | 10.4 |
| 一般管理経費 | 1.8 | 1.5 | 2.1 | 3.5 |
| その他 | 2.7 | 3.4 | 1.4 | 4.3 |

4-3 学部間の公正

前述したように国立大学の授業料は私立大学との差を埋めるべき値上げが続いており、現在では国立大学 1 に対して私立大学 1.6 の水準となっており、もはや安価な国立大学とはいえない。特に、財政制度等審議会では国立大学の授業料は受益者負担原則により、教育コストは自己収入等で回収してよいのではという問題提起がなされた²⁾。しかしながら、受益者負担を是としても⁽³⁾ 負担の対象となる教育コストをどのように算定するか議論が必要である。国立大学法人会計基準では物件費については教育経費、研究経費、教育研究支援経費及び診療経費という機能別分類がなされているが、人件費については役員、教員、職員という職種別区分である。そこで、現在の国立大学の授業料水準が教育コスト（発生主義ベース）に対してどのような水準にあるかを試算してみることにする。

私立大学に対して適用される学校法人会計基準と異なり、国立大学法人会計基準ではセグメント情報を開示することになっており、業務費用の内訳も明らかにされている。当面の間は附属病院とその他の区分が義務付けられているが、平成 19 年度決算においては B 総合大学において部局別のセグメント情報が初めて開示された。ただし、この情報では運営費交付金と学生納付金収入は本部に一括計上されている他、部局に共通する間接経費（本部管理経費等）は本部セグメントの費用に含まれている。このため、学生実員で学生納付金収入を配分するとともに、部局に共通間接費を業務費の額で配賦して部局コストを算定した。その後、教育コストを 4 つの方法で試算した。第一の教育コスト A は、共通間接費を含む業務費用（以下本小節ではこの意味で用いる）に教育経費が教育経費と研究経費の合計に占める割合を乗じて算定したものである。受託事業等経費も教育目的に使用されることがあると想定している。第二の教育コスト B は、業務費用から受託事業費及び受託研究費を除いて同様に算定したものであり、基盤的教育活動に対応するコストとみなせる。

第三の教育コスト C は、業務費用は教育コスト B と同じ概念であるが、教育活動と研究活動の割合を 50%と仮定して算定したものである。活動別の時間測定をしていない状況においては客観的な配分基準がないことを踏まえたものといえる。最後の教育コスト D は、業務費用に損益

外減価償却等の加算したフルコストベースの額を基礎として教育コストBに準拠して算定したものであり、経済学的な意味（機会費用概念）での教育コストを算定したものである。

その結果は表1-4に示すようになり、教育コストと学生納付金の比率である受益者負担率についてみると半数程度の部局で私的負担率が1を超えていること、つまり、教育コストを上回る負担が生じていることがわかる。財政制度等審議会で今後の課題とされている「教育コストを学費等の自己収入でまかなうべき」という主張に先行した実態となっているのである。特に注目されるのは、法学・経済学の社会科学系以外に実験等の経費を要するとみられる工学系でも、教育・研究が同じ割合とする教育コストCを除くと既に学生納付金は教育コストを超えているということである。

表1-4 部局別の学生納付金と教育コストの関係（試算）単位：千円

| 部局 | 文学 | 法学 | 経済学 | 理学 | 医学 | 薬学 | 工学 |
|-------------|---------|--------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 教育コストA | 930987 | 412108 | 613672 | 1118661 | 1170567 | 384501 | 2435172 |
| 教育コストB | 922373 | 407510 | 613102 | 1168540 | 997208 | 331229 | 1905402 |
| 教育コストC | 837017 | 812014 | 486923 | 2553599 | 4386607 | 724372 | 6325541 |
| 教育コストD | 1027582 | 457054 | 670918 | 1227957 | 1059607 | 334891 | 2011860 |
| 学生納付金(F) | 631856 | 443042 | 628387 | 925731 | 1118015 | 321626 | 2843604 |
| 負担率 a(=F/A) | 0.678 | 1.075 | 1.023 | 0.827 | 0.955 | 0.836 | 1.167 |
| 負担率 b(=F/B) | 0.685 | 1.087 | 1.024 | 0.792 | 1.121 | 0.971 | 1.492 |
| 負担率 c(=F/C) | 0.754 | 0.545 | 1.290 | 0.362 | 0.254 | 0.444 | 0.449 |
| 負担率 d(=F/D) | 0.614 | 0.969 | 0.936 | 0.753 | 1.055 | 0.960 | 1.413 |

<注>

- 1 教育コストA=業務費×教育経費/(教育経費+研究経費)
- 2 教育コストB=(業務費-受託研究費-受託事業費)×教育経費/(教育経費+研究経費)
- 3 教育コストC=同上×0.5
- 4 教育コストD=(業務費-受託研究費-受託事業費+損益外減価償却費等)×教育経費/(教育経費+研究経費)
- 5 業務費には本部共通間接経費を部局に追加配賦した額を含む。
- 6 網掛けした部分は負担がコストを上回ることを示す。

5. 結論

本章では国立大学の授業料政策を戦後から現在の法人化以降まで主として国会審議を追跡することで、どのような問題設定がされ、いかなる論理で低授業料から高授業料に変化していったかについて検討した。当初は国立大学進学者の時系列的な公正を確保し、受益者負担率を一定（5%程度）に維持するため料金改定（値上げ）が実施され、中間の物価上昇時には物価対策としての側面が高まる私立大学進学者との公正性の議論からくる料金値上げ圧力を抑制して1970年代初頭まで低授業料を維持することになった。しかしながら、それ以降は国立と私立との料金格差に議論が集中し、授業料水準自体の国民生活への影響の観点から社会政策に政策空間を拡大する戦略は取られなかった。おそらくは財政赤字時代の背景から戦略的に政策論争の場を教育分野に限定したのかもしれない。

もっとも、授業料値上げの慣行下でも同一授業料を継続してきたことは教育機会の均等の観点から評価する意見もあるが、既に授業料水準自身が国民生活から高額なものとなっている事態を受けた政策論議は低調であった。それは、小林(2009)も認めるように「無理する家計」構造から所得階層による教育費負担可能性はあまり変わらない状況になっていることから文教政策として打ち出しにくいことも背景にあったかもしれない。しかし、教育機会の均等状態が事実上維持されていることを認めても、もう一つの受益者負担主義あるいはコスト主義の立場からの議論は証拠に基づくものでなく理念的なものが大半である。

ここでは後者の立場及び水平的公正の見地から公共料金の性格を踏まえたコストと受益者負担の関係を実際の財務データに基づき分析した。具体的には、教育サービスの対価として授業料を支払うという受益者負担の考え方が国立大学間及び学部間でどの程度公正に適用されているか、また、コスト主義原則による受益者負担は理工系・医学系学部の授業料負担を高め教育機関の均等に反することになるかを検証した。その結果、医科系学部については確かに現在でも受益者負担率が低位に維持されているものの、他の学部については教育サービスコストが受益者負担原則を超えた授業料水準になっている可能性があることが明らかにされた。これは、ある意味で私立大学の授業料が大学の教育サービスコストというより研究活動全体に対する主要財源になっていることと同じ状態になっていることである。また、理工系の実態については教育研究活動総体の支出あるいは教育サービスコストのいずれの尺度を使用しても、授業料等の学生納付金収入の占める割合は他学部よりむしろ高い状態になっていて、政策で想定したコストと受益者負担の関係は逆転していることが示された。科学技術立国の見地からも理工系学部や大学に対する公費負担は率としては低調なことは、今後の高等教育政策のみならず科学技術振興政策において考慮されることが必要と思われる。

最後に、本章で試みた分析の限界と今後の課題を記しておきたい。まず、大学の実行予算・決算及び国立大学法人会計による財務諸表とも科学研究費補助金等の一部の競争的資金が含まれていないことである。このため、実際の教育研究活動は財務的にもっと大きくなると推計され、受益者負担率やコストの算定に際し留意しておかねばならない。しかし、部局別のデータは公開されていないため、正確な分析は行えなかった。

また、教育活動と研究活動に区分してコストの試算をしたが、教育活動と研究活動を区分することが妥当かは議論が多い。さらに、区分するにしても財源措置や授業料水準の算定基礎としてのみ使用すべきという主張は英国⁴等で見られる。国立大学法人でも大学の自主性・自律性を保証するという観点からは学内での意思決定に委ねるのが適切であろう。しかし、教育研究一体を大学側が訴えるだけでは必要な財源確保や社会に対する説明責任を十分に果たすことはできない状況にある。それゆえ、教育活動や研究活動に伴うコストを算定し、受益者負担や公財政負担の水準を合理的に決定する仕組みや測定システムが必要であろう。

<注>

- 1 この分類は財務分析上の観点から作成されたものである。詳細は国立大学法人財務分析研究会(2009)参照。
- 2 財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会(平成20年5月19日開催)の議事録において、主計官は「教育コストにつきましては、基本的に学費等の自己収入で賄うべきではないか」と述べている。

- 3 受益者負担的な側面は否定しないが、高等教育の外部性は社会的収益率と個人に帰する私的収益率に開差があることから、授業料負担軽減に向けた公的支援の必要性を認めるのが経済合理的である。
- 4 英国では一括交付金が教育分と研究分に区分され、教育分を原価計算に基づき算定しようとしているが、その信頼性に課題があるとされている。

*本稿で意見にわたる部分は個人的な見解であり、所属・関係する機関のものでない。

<参考文献>

- 相澤英之 1960, 『教育費』大蔵財務協会.
- 金子元久 1988, 「受益者負担主義と『育英』主義」『大学論集』第17号, pp. 67-88.
- 1994, 「国立大学の授業料」『IDE 現代の高等教育』第361号, pp. 26-33.
- 国立大学財務分析研究会 2009, 『平成20年度版 国立大学の財務』
- 小林雅之 2009, 『進学格差』ちくま新書.
- 内閣府 2008, 『公共料金とは』内閣府.
- 羽田貴史 2003, 「戦後の授業料思想」『IDE 現代の高等教育』第454号, pp. 23-26.

第2章 日米の実質学費に関する考察

柳浦 猛（テネシー州高等教育委員会）・水田健輔（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

本稿の目的は、日米の大学生が実際に払っている実質学費額を明らかにすることである。米国の大学の学費が高いという事実は米国内のみならず世界一般に知られていることであるが、それでは実際に学生が果たしてどのくらいの額を支払っているかとなると、実は米国内でもあまり知られていない。その理由は、各大学の学費のデータが一般公開されていないといった初歩的な情報公開の問題ではなく、米国の複雑な奨学金システムによって平均実質学費の計算を困難にしているということに起因している。日本の場合には、奨学金といっても留学生に対する一部を除けば貸与奨学金（ローン）に限定される為、実質学費額は一般に公開されている学費額とほぼ変化はない。しかし、米国の学生は、連邦・州・大学からの複数の給与奨学金制度を組み合わせることで学費を工面しているケースが多く、また受給額も学生の学業成績や家計収入などによって大きく変わるため、それが実質学費の平均値計算を難しくしている。実際、大学のホームページ等で公式に発表されている学費を額面通り支払っている学生は半分以下であると推測されている（NCES, 2009）。2009年現在、米国連邦政府による実質学費の公式データは、2004年度のデータを最後に現在に至るまで発表されていない。州レベルにいたっては、そのようなデータを把握している州政府は数えるほどしか存在しないのが現状である。

この論文では、米国における実質学費の最新状況を米国教育省のデータベースである NAPSAS (National Postsecondary Student Aid Survey) を元に明らかにした。米国連邦政府によって発表された最新の報告書は、現在のところ 2003 年度のデータであるが、実質学費調査はその後も継続して行われている。最新のデータに基づいた実質学費の報告は未だに連邦政府によって更新されてはいないが、データ自体は NAPSAS で公開されているため、そのデータを用いて 2007-08 年度の米国の学生の実質学費を明らかにし、日本の国立大学の学費水準との比較を進めていく。

なお、本稿では上記の考察に加えて、水田（2009）と SHEEO（2008）のデータを用いて、米国の公的高等教育、日本の国立高等教育、日本の公立高等教育、日本の私立高等教育の 4 部門における「実質学費対公財政負担」の過去 20 年間の推移を検証し、両国の異同を確認する。

2. 用語の定義

本論を進める前に、ここではまず用語の定義を行う。本稿では、以下の用語を使用する。

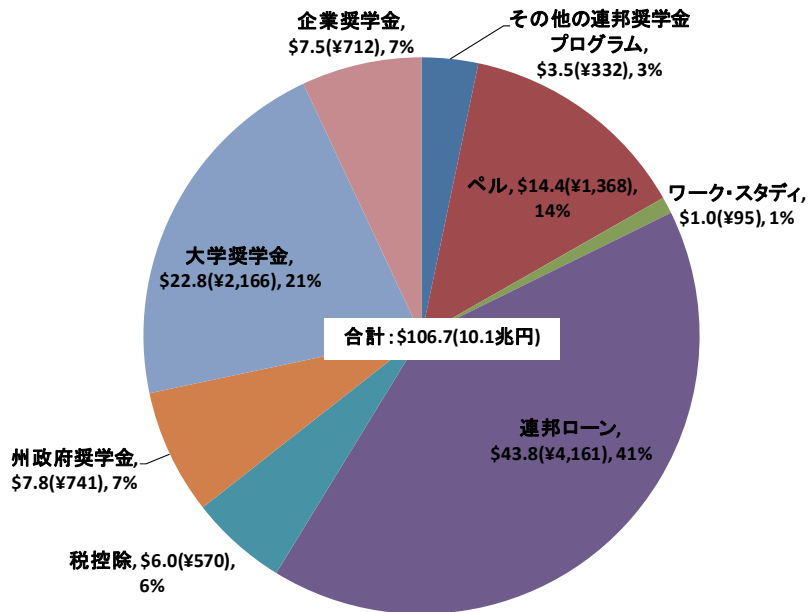
- 表示学費 (Sticker Price) : 大学によって公式発表された学費額。
- 実質学費 (Net Tuition or Net Price) : 学生・家計によって実際に支払われた学費額。生活費、教科書などにかかる費用は含まれない。ローンは実質学費に含まれる。
- 奨学金 (Student Aid) : 学生の学費及び高等教育を受けるために必要とする費用の一部もしくは全額を学生の代わりに負担することを目的とした学生・家計の第 3 者からの財政援助。本稿では、奨学金は全ての財政援助を包括的に指す言葉として使用する。
- 給与型奨学金 (Grant Aid) : 学生が返還する必要のない奨学金。

- 給与型奨学金－収入ベース (Need-based Grant Aid)：学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に家計の収入が含まれている。
- 給与型奨学金－成績ベース (Merit-based Grant Aid)：学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に学業成績が含まれている。

※ドルと日本円の換算レートは 1ドル=95円 とした。

3. 米国の奨学金システム

図 2-1 2007-08 年度の学部生に対する供給源別奨学金総額 (単位：10 億ドル・億日本円)



出所：College Board (2008b, 7)

実質学費を議論する上で、米国の奨学金システムに関する理解は必要不可欠である。日本の奨学金はほぼローンに限定される一方、米国においては、奨学金はローンだけでなく、給与型奨学金や税制優遇措置など様々な制度が存在し、それらの制度が連邦・州・大学というチャネルを通して学生に供給されている。連邦政府だけで少なくとも 20 の奨学金プログラムがあり (The Secretary of Education’s Commission on the Future of Higher Education 2006, 12)、学生はその複雑に入り組んだシステムの中から、複数の奨学金を組み合わせることで実質の学費額を最小化している。ここでは、実際にどのような奨学金オプションが存在するかを簡潔に紹介していく。

図 2-1 は、2007-08 年度の学部生に対する奨学金援助額を供給源別に示している。奨学金合計総額は 10.1 兆円にのぼり、その中で最大の割合を占めるのが連邦政府のローンで、約 4.1 兆円となっている。次いで大きな割合を占めるのが各大学によって運営されている奨学金 (約 2.1 兆円)、そして連邦政府の給与型奨学金であるペル奨学金となっている (約 1.3 兆円)。米国の奨学金供給源が多岐に渡っていることが、この図から読み取ることができる。

また、別の見方として、米国の奨学金の種類は大きく分けて、①給与型、②貸与型、③その他の3種類に分類される(College Board, 2008b)。給与型とは返還の必要がない奨学金のことを指し、家計の収入レベルによって給付額が決まる収入ベースの奨学金(Need-based Aid)と、家計の収入を給付条件に含まない奨学金(Non-need-based Aid)に更に分けられる。後者の奨学金の多くが学業成績などを考慮に入れる奨学金であるため、学業ベース奨学金(Merit-based)と同義で使われることもある。②の貸与型の奨学金とは、学生が卒業後給付された額を返還していく、いわゆるローンのことを指す。図2-1で示された通り、特に連邦政府が運営しているローンが最も学生に利用されている。また、州政府も50州のうち9州がローン制度を保持している(The National Association of State Student Grant and Aid Programs, 2008)。大学でも独自のローン制度をもっているところがあり、そのシステムを利用している学生も少なからず存在する。③のその他の奨学金には、①と②に含まれないその他すべての財政援助形態が含まれる。具体例としては、学費の支払い額を家計の収入から控除できる税控除システム、大学が学生の成績やその他の状況に応じて表示学費を減額する学費割引制度、また連邦政府がキャンパス内で働く学生の賃金を大学の代わりに支払うワーク・スタディ制度などがここに含まれる。米国の学生はこれらの様々な奨学金制度を利用して、学費の支払いを行っている。NCESの発表したリポートによれば、2007-08年度において、51.7%の学部生が何らかの形で平均額4,900ドル(約46万5千円)の給与奨学金を得ている(NCES 2009, 5-6)。

4. 先行研究のレビュー

米国において実質学費の実態把握はその必要性が大きく叫ばれてきた一方で、あまり知られていない状態にあるといえる。政府公認のデータとしては、米国教育省のNational Center for Education Statistics(NCES)が2006年に発行したリポートがある(NCES, 2006)。NPSASという全国調査をベースに作られたこのリポートでは、年間実質学費のフルタイム学部生あたり平均額は、2003-04年度時点で以下のように報告されている。

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

しかし、この平均値は州外からの学生も含まれており、州内の学生だけに分析を絞れば州立大学の平均値はおそらく多少下がると思われる。しかし、この報告書ではそこまで踏み込んだ分析は行っていない。そして米国教育省によるこの全国レベルの実質学費データは、2009年8月時点で更新されていない。

米国教育省以外では、ニューヨークにその本拠を置くCollege Boardが実質学費の実態研究を行った。College Board(2008a)によれば、2008-09年度時点で、

州立4年制大学：2,900ドル（約27.5万円）
 コミュニティカレッジ：100ドル（約9,500円）
 4年制私立大学：14,900ドル（約141万5千円）

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

また、College Board の研究より一歩更に踏み込んだアプローチを試みたのが、Center for College Affordability and Productivity (CAPP) が2008年に発行したリポートである (Gillen, Coleman and Zhong, 2008)。このリポートでは、Integrated Postsecondary Education Data Systems (IPEDS) から得たデータを元に、米国50州の実質学費を大学種別に算出した。このリポートによれば、州立4年制大学（研究型・非研究型ともに含む）の実質学費は2006-07年度時点でおよそ2,500ドル（約23万7千円）¹、4年制私立大学はおよそ12,700ドル（約120万6千円）、コミュニティカレッジは、およそ1,000ドル（約9万5千円）となっている。

一方、州レベルでは、多くの州が実質学費を把握するためのシステムを持ち合わせていないが、いくつかの州が州内の大学を対象にしたリポートを非定期に発表している。例えばミシガン州政府、独自で集計したデータを元に、州内の15の州立大学における1985-86年度から2002-03年度までの平均実質学費を発表した (Jen, 2004)。このリポートでは、実質学費は表示学費から連邦、州、そして大学からの給付奨学金を差し引いた額と定義されている。実質学費は、大学ごとの表示学費と総学生数を乗じた額から連邦・州政府及び大学によって供給された給付奨学金を差し引き、その残りの額を各大学の総学生数で割ることによって算出されており、前述した College Board とほぼ同じアプローチを用いている。そのリポートによれば、2002-03年度のミシガンの15の州立大学の学士過程の実質学費平均は、3,498ドル（約33万2千円）であり、実質学費の表示学費に占める割合は平均63%と報告した。その後、データの更新はされていない。

ミネソタ州も実質学費の実態を把握する研究を行っている (Minnesota Office of Higher Education, 2009)。ミネソタ州のデータはCAPPと同様IPEDSを元に算出された。2006-07年度におけるミネソタの実質学費は、州立4年制大学：4,816ドル（約45万7千円）、4年制私立大学（非営利）：12,973ドル（約123万2千円）、そしてコミュニティカレッジは2,625ドル（約24万9千円）となっている。

また、学生およびその家族が実際に負担している実質学費ではなく、表示学費から差し引かれている割合に焦点を当てている研究もいくつか存在する。そのうちの一つは、National Association of College and University Business Officers (NACUBO) が行ってきた私立大学に焦点を絞った研究である。2009年に発行されたリポートによれば、2007年秋時点で、約80%の学生が何らかの形で大学から奨学金を受け取り、新入生の学費が大学の奨学金によって軽減されている割合は平均39.1%と報告している (NACUBO, 2009)。しかし、この研究においては、大学からの奨学金のみを分析の対象としており、連邦・州政府の奨学金は分析の対象外となっているため、実際に私立大学の学生が負担している実質学費はこのリポートからは明らかになっていない。

私立大学のみを対象にした NACUBO の研究に対し、College Board は、NACUBO と同じアプローチを用いて州立大学を対象にした研究を行った (Baum and Lapovsky, 2006)。このレポートによれば、州立 4 年制大学では、2004-05 年度時点で学費のディスカウント率の平均は 14.7%とされている。また、American Association of State Colleges and Universities (AASCU) は、メンバー大学のみを対象に調査を行い、その結果、ディスカウント率は 6.4%としている (AASCU, 2007)。しかし、NACUBO のレポート同様、これらの 2 つ報告書とも政府系の奨学金が含まれていないため、実質学費は明らかになっていない。

以上述べてきたように、散発的に行われてきた実質学費の計算だが、以下の表 2-1 と表 2-2 は過去の研究で明らかになったデータをまとめている。

表 2-1 近年の米国における実質学費 (Net Price/Net Tuition) の研究

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

表 2-2 近年の米国における給付奨学金が表示学費に占める割合 (Tuition Discount) の研究

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

最近の研究を一通り振り返る中で明らかになったことは、米国における実質学費の研究は二つのアプローチに分類することができるということである。一つは、実際に学生が負担している額を算出することを目的にした研究、そしてもう一つは表示学費から奨学金によって差し引かれている割合を明らかにすることを目的にした研究である。前者は主に、Net Price もしくは Net Tuition という言葉で表現され、後者は Tuition Discount という表現を用いていることが多い。しかし、Net Price は「学費以外の支払い」(例えば生活費や教科書代など) も含まれる場合があり、必ずしも Net Price が実質学費を意味しているとは限らないので翻訳の際には注意が必要である。また、これらの研究に使われるデータ元としては、主に IPEDS、NPSAS そして政府・研究機関が独自で集めたデータなどが中心である。

それぞれのデータ元には長所と短所があり、研究対象及び目的によって使用するデータを変える必要がある。例えば NPSAS はマイクロレベルの調査が行われているため、学生の特性別に実際に学生が支払っている実質価格の全国平均を知るためには最適であるといえるが、州ごとの

分析ができないことと、数年に一度しか調査が行われていないという欠点がある。また、IPEDS は州や大学レベルでの調査ができ、毎年データが更新されるという長所があるものの、学生の特性に合わせた調査ができないという短所も存在する。

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

- フルタイムでかつ学位取得目的のために在籍している学部生に関して：
 - フルタイムでかつ学位取得目的のために在籍している学部生数 (A 1)
 - 州内出身学生数 (A 2)
 - 州外出身学生数 (A 3)
 - 出身地不明学生数 (A 4)

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

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

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

次いで、奨学金総額を差し引く前の、学費収入を以下の公式で算出する。

$$\begin{aligned} \text{学費収入 (D 1)} &= \text{州内出身学生の表示学費} \times A 2 + \text{州外出身学生の表示学費} \times A 3 \\ &\quad + \text{出身地不明学生からの奨学金を差し引く前の学費収入}^2 \end{aligned}$$

$$\text{一人当たり実質学費 (E 1)} = (D 1 - C 1) \div A 1$$

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

この論文においては、国レベルの比較に重点をおいているために、データとしては NPSAS を用いる。その一番の理由は、NPSAS を用いることによって、州内出身の学生の平均実質学費を

知ることができるということがあげられる。州外と州内出身の学生を含めた実質学費平均値は、州外出身の学生の学費レベルが州内の学生の学費と比べて数倍に跳ね上がるため、平均値が中間値よりも大きく高くなるという可能性がある。また、国レベルの比較分析においては、州立大学において大多数を占める州内の学生の平均値を日本の国立大学の学費と比較することが最も重要であるため、データ元は IPEDS ではなく NPSAS の方がより適切といえる。

5. 使用データ

本稿で行われる分析は、すべて NPSAS から得たデータを元に行われた。NPSAS は 1987 年より NCES によって数年に一度行われてきたインタビュー調査であり、全米から学生のサンプルを抽出し、連邦・州政府、大学、または企業などから学生が実際に受けている奨学金額の調査を行い、学生もしくはその家族が高等教育に対してどれくらいの額を家計から捻出しているのかを調べることをその目的としている (NCES, 2008)。2009 年 8 月現在で直近の調査は、2007 年秋から 2008 年春にかけて在籍した学生 (学部生 11 万 4,000 人、大学院生 1 万 4,000 人) を対象に行われた (NCES, 2009)。NPSAS の分析結果は、米国教育省のホームページで一般公開されており、誰でもアクセスが可能である。また、NPSAS の調査を通して集められたデータは、NCES が構築した Data Analysis System (DAS) という Graphical User Interface (GUI) を通じて、誰でも 2 次使用目的でアクセスすることができる。プライバシー保護のため、個人や大学名を特定するデータを取得することはできないが、それ以外のデータであれば、ユーザーは DAS を通じてクエリをデータベースに送ることによって、NCES が行っていない独自の分析を行うことができる。そして 2009 年初頭には、NCES が DAS の簡易バージョンともいえる新たな GUI (QuickStats) を公開した (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats>)。QuickStats は、可能な分析範囲は DAS ほど広くないが、NPSAS に精通していない専門家以外のユーザーを対象に作られた GUI であり、基本的な NPSAS データの分析が簡単に行えるようになっている。この論文ではこの QuickStats を用いて、データ分析を行った。

具体的には以下のデータを QuickStats から取得した。

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

そしてデータを取得する際、分析の対象となる学生の定義を選択する必要があるが、この論文では、以下の定義を用いた。

州立大学

- ・ コミュニティカレッジ
- ・ 大学と同じ州内出身の学生
- ・ フルタイムで学士課程に在籍する学生

私立大学 (営利・非営利)

- ・ フルタイムで学士課程に在籍する学生

この学生の定義に関して、先述した米国教育省の2002年のレポートとほぼ同じ定義を用いているが、本稿では、州立大学、コミュニティカレッジは州内出身の学生のみ分析対象を絞った。従って、NCESのレポートと本稿のデータの単純比較を行うことはできないということをごここで述べておく。また、最新のNPSASの調査は、営利目的の私立大学に通う学生も対象にしているため、より正確な状況把握ができるようになってきている。尚、ドルは全て円に換算して表示することとした(1ドル=95円)。また、大学種別に関しては、以下のカテゴリーを用いた。

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

6. 分析手法

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

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

なお、ディスカウント率に関しては、大学種別ごとの表示学費平均と実質学費平均値を用いて算出されており、個々の学生のディスカウント率の平均値を表しているわけではない。

7. 米国における実質学費の分析

7-1 2007-08年度大学種別学費

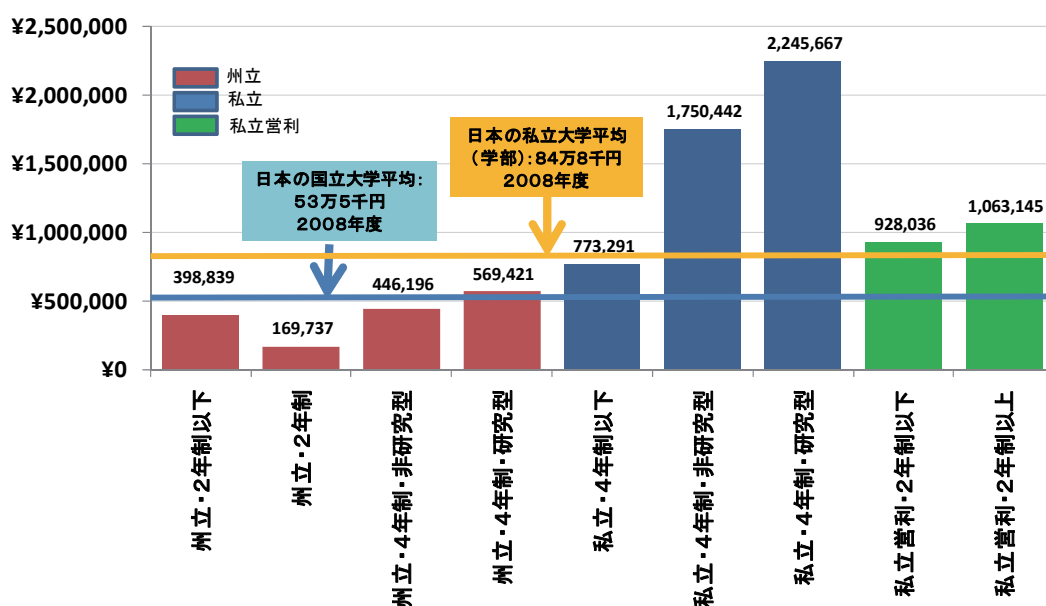
表示学費 (Sticker Price)

図2-2は、2007-08年度における、公式発表されている米国の大学(学部)の年間表示学費平均を示している。この額は大学が毎年ホームページ上に発表する学費額を指し、学生が実際

に払っている実質学費をあらわしているわけではない。この図によれば最高平均額は、研究型4年制私立大学の224万円、そして最低額は州立2年制（いわゆるコミュニティカレッジ）の16万円と、大学種別によって大きな差がある。また、一般的に州立が私立に比べて低いレベルで学費が設定されていることがわかる。

図2-2には、日本の学費水準も示しているが、日本の国立大学の平均は、2008年度で53万5千円であり、米国の研究型州立大学とほぼ同じ水準にあることがわかる。一方、日本の私立大学（4年制）は2008年度で84万8千円と、米国4年制以下の私立大学の水準とほぼ同じ学費水準に位置しており、米国の4年制私立大学の学費水準を大きく下回っていることがわかる。

図2-2 2007-08年度の米国における大学種別表示学費年間平均額・フルタイム学生
(学部レベル)



注. 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。日本の学費は授業料のみで入学金や入試検定料などは含まない。
出所: NCES (2009)、文部科学省 (2009a, 2009b)。

なお、NPSASのデータはQuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

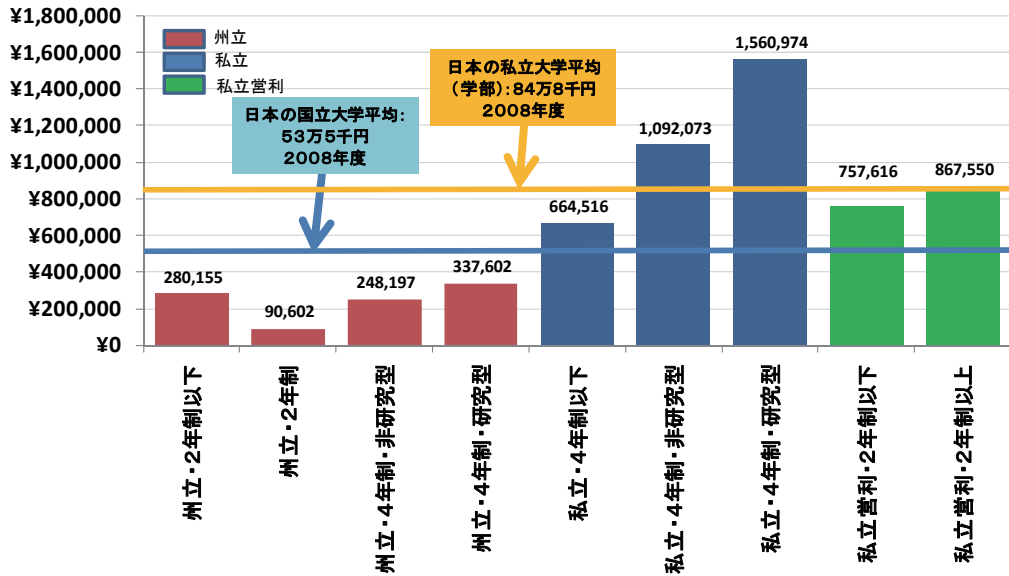
実質学費 (Net Tuition)

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

日本の国立大学と米国の州立大学を比較したとき、日本の国立大学の平均学費は、米国の州立のどの大学よりも高い水準に設置されていることがわかる。米国の研究型州立大学の平均実質学費は33万7千円で、日本の国立大学より約20万円低い。一方私立大学については、日本

が約 84 万円であるのに対し、4 年制研究型私立大学は約 156 万円、非研究型私立大学は 109 万円となっており、日本の私立大学の方が低いレベルに設定されている。

図 2-3 2007-08 年度の米国における大学種別実質学費年間平均額・フルタイム学生 (学部レベル)

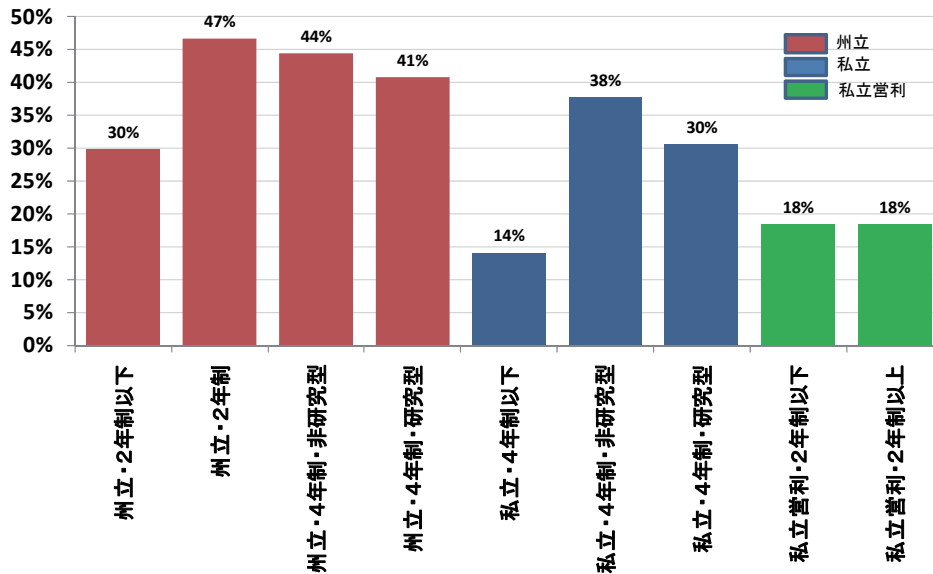


注. 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。日本の学費は授業料のみで入学金や入試検定料などは含まない。

出所：NCES (2009)、文部科学省 (2009a, 2009b)。

なお、NPSAS のデータは QuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

図 2-4 2007-08 年度の米国における大学種別ディスカウント率 (学部レベル)



注：州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。

図 2-4 は、図 2-2 と図 2-3 のデータを組み合わせて、公式発表されている表示学費に対して、学生が負担しなかった金額の割合、すなわち「ディスカウント率」を示している。ディスカウント率は以下の式を用いて算出されている。

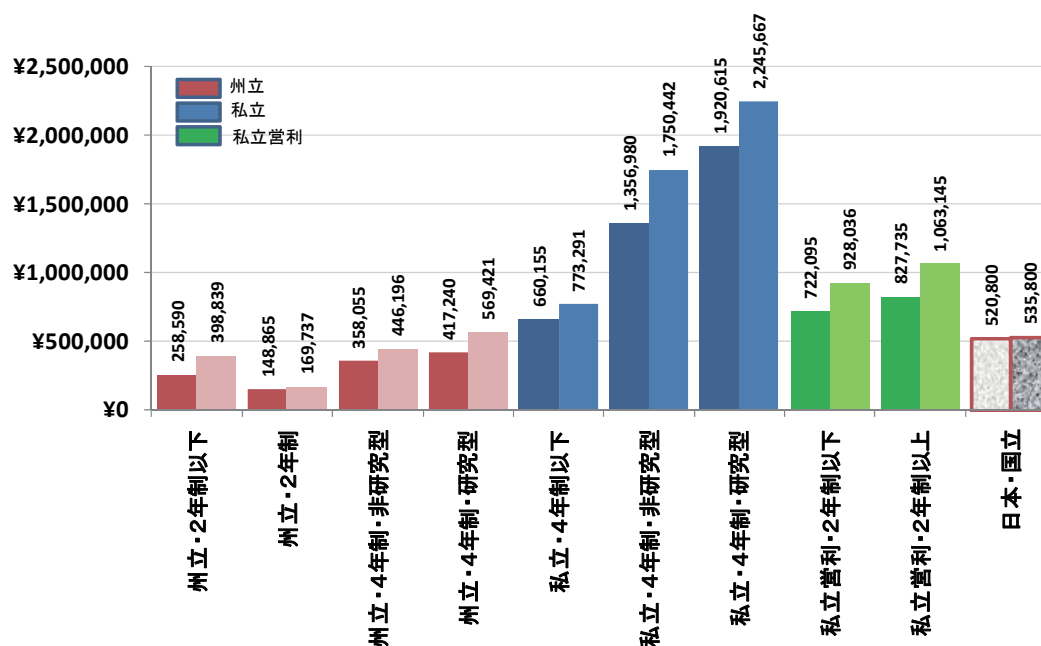
$$\text{ディスカウント率} = 1 - \text{実質学費} \div \text{表示学費}$$

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

7-2 学費上昇率:2003-04 年度と 2007-08 年度の比較

表示学費 (Sticker Price)

図 2-5 米国における大学種別表示学費年間平均額の変化・フルタイム学生 (学部レベル)
2003-04 年度 (左) / 2007-08 年度 (右)



注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。 2) 学費額は名目。

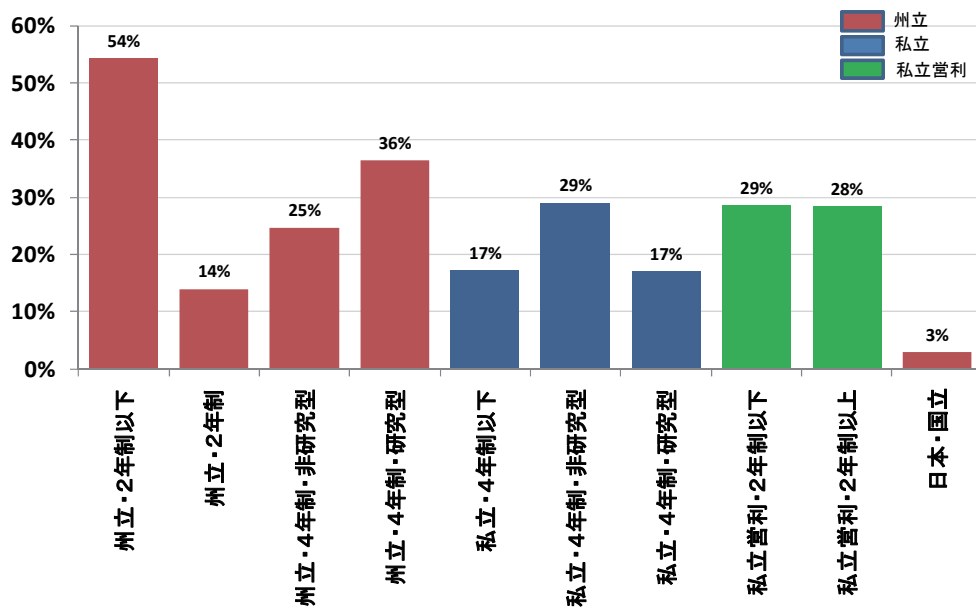
出所: NCES (2004, 2009)、文部科学省 (2009a, 2009b)。

なお、NPSAS のデータは QuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

図 2-5 は、2003-04 年度と 2007-08 年度の表示学費の年間平均値の推移を、図 2-6 はその上昇率を大学種類別に示している。2003-04 年度のデータは、2007-08 年度と同様に NPSAS から入手した。変化率が一番高いのは州立・2 年制以下で 54% の上昇、次いで、州立 4 年制研究型の 36% となっている。一番上昇率が低かったのは、州立 2 年制大学の 14% となっている。

日本の国立大学の標準授業料は、法人化当初（2004年度）の520,800円から2005年度に引き上げられ、2008年度現在で535,800円となっている（芝田 2007, 99）。こうした政府統制による標準授業料の動向と、州立大学が州財政支出の動きの中で自主決定できる米国の授業料を比較するためには注意を要するが、その上昇率は3%程度であり、米国の州立大学と比べて非常に小さい（図2-5）。例えば、州立の研究型大学は15万円の増加、上昇率に直せば36%の伸びを示しており、非研究型4年制州立大学も約9万円の増加、上昇率にして25%と過去数年間の州立高等教育の学費増加率は日本を大きく上回っていることがわかる。ちなみに、日本の私立大学については、2004年度の平均学費が817,952円であり、2008年度の848,178円と比較すると3.5%程度の伸びとなっている。これは米国における研究型私立大学で17%の学費上昇を記録し、非研究型私立大学に至っては29%にも達しているのとは対照的な低さである。つまり、日本の大学における学費は、国立・私立を問わず米国と比較して安定した推移を示している。

図2-6 2003-04～2007-08年度の米国における大学種別表示学費年間平均額の変化率
フルタイム学生（学部レベル）



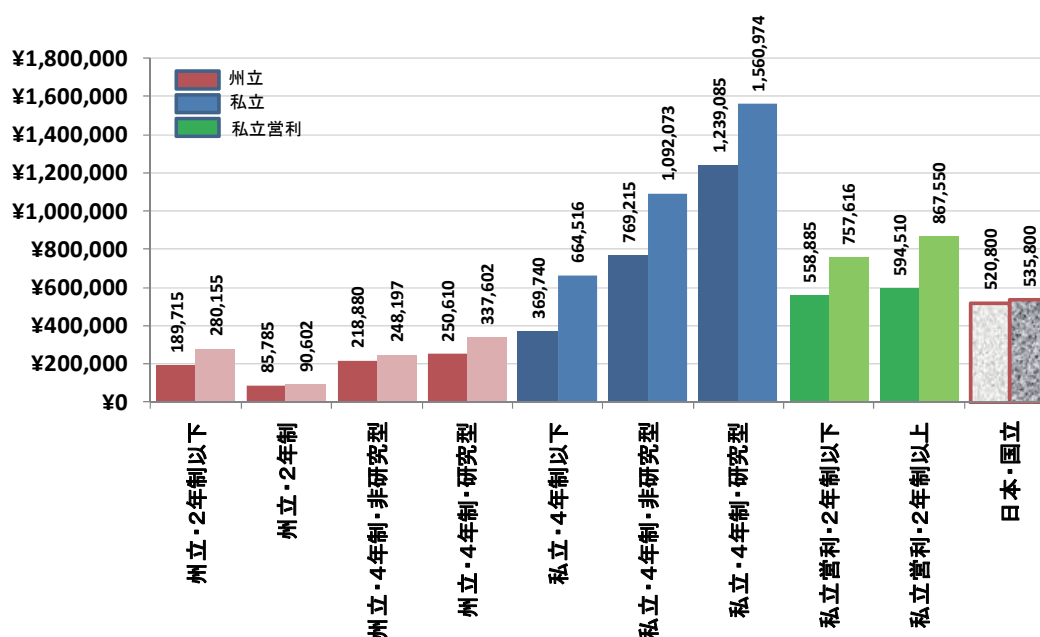
注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。 2) 学費額は名目。

実質学費 (Net Tuition)

図 2-7、図 2-8 は、2003-04 年度と 2007-08 年度の実質学費の推移と上昇率の 2 つの観点から示している。米国におけるどの大学種別も実質学費額は上昇していることがわかる。実質学費額が最も上昇したのは、4 年制以下の私立大学であり 80% の増加、額にすると 32 万円の増加となっている。全体的に私立の方が州立よりも高い伸び率を示していることが図 2-8 から読み取ることができる。

なお、給与型奨学金のない日本の国立大学の実質学費は表示学費と同一とみており、両年度とも米国の州立大学に比較して高い水準にある。例えば、2003-04 年度の米国の州立研究大学の年間実質学費平均は 25 万円に対し、日本の国立大学の標準授業料は 2 倍以上である。しかし、上昇率については、米国の大学が日本をはるかに上回るペースで学費を値上げしていることが分かる。例えば、2007-08 年度の州立研究大学の実質学費は 34 万円であり、4 年間で約 9 万円の急上昇を示している。

図 2-7 米国における大学種別実質学費年間平均額の変化・フルタイム学生（学部レベル）
2003-04 年度（左）／2007-08 年度（右）

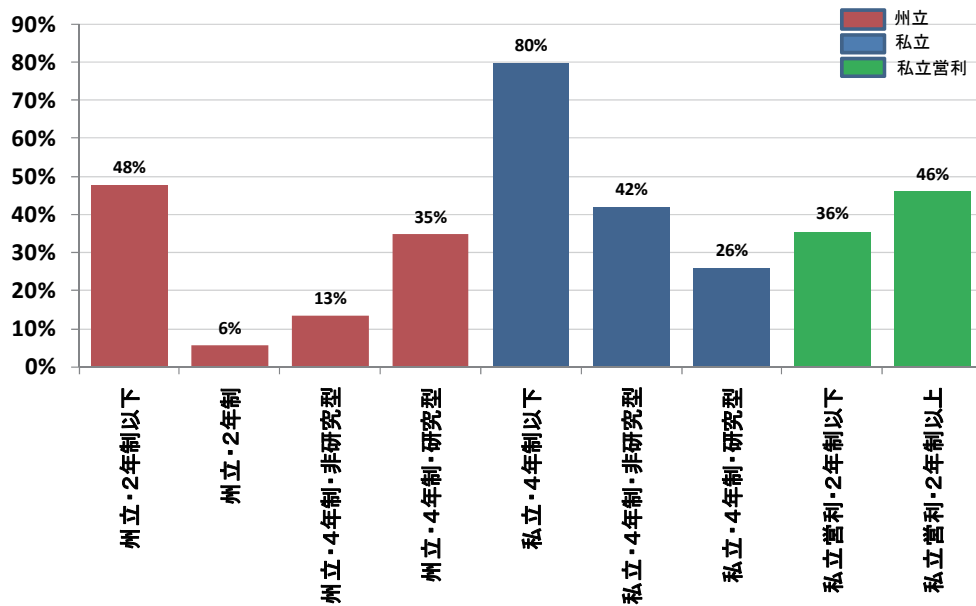


注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。 2) 学費額は名目。

出所：NCES (2004, 2009)、文部科学省 (2009a, 2009b)。

なお、NPSAS のデータは QuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

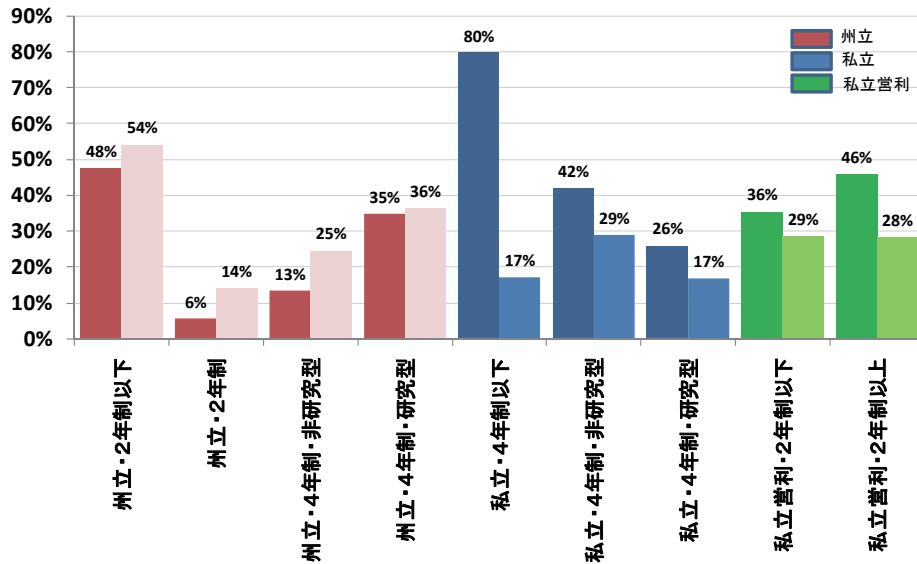
図 2-8 2003-04～2007-08 年度の米国における大学種別実質学費年間平均額の変化率
フルタイム学生（学部レベル）



注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。 2) 学費額は名目。

実質学費と表示学費価格の上昇率比較

図 2-9 米国における大学種別実質学費（左）と表示学費（右）の上昇率
フルタイム学生（学部レベル）・2003-04 年度～2007-08 年度



注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。 2) 学費額は名目。

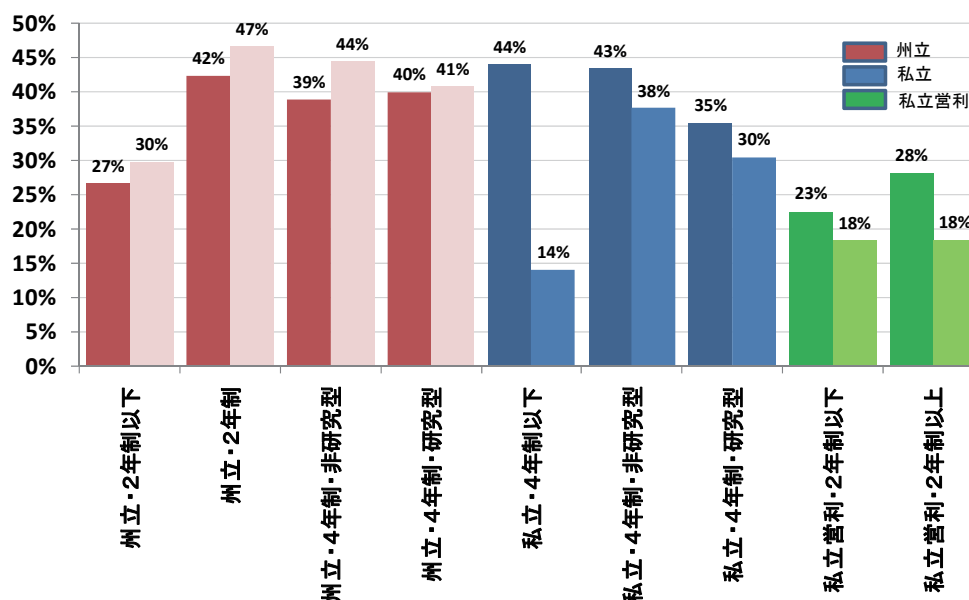
出所：NCES（2004，2009）。なお、NPSAS のデータは QuickStats

(<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

図 2-9 は、実質学費と表示学費の上昇率を比較した図である。この図によれば、州立はどの大学種別も表示学費の上昇率が実質学費の上昇率を上回っているのに対し、私立はその傾向が逆転している。これは言い換えれば、州立の実質的な学生負担は、表示学費の上昇率未満の速度で増加しているのに対し、私立の実質的な学生負担は、表示学費の上昇を上回るスピードで増えているということが言える。

図 2-10 は、表示学費に対する「表示学費－実質学費」の割合、つまりディスカウント率の 2003-04 年度から 2007-08 年度の推移を示している。州立では、どの大学種別でも軒並みディスカウント率が増加しているのに対し、私立は営利・非営利ともに等しくその率が低下していることがわかる。

図 2-10 米国における大学種別ディスカウント率の推移・フルタイム学生（学部レベル）
2003-04 年度（左）／2007-08 年度（右）



注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通学する学生に限る。 2) 学費額は名目。

出所：NCES (2004, 2009)。

なお、NPSAS のデータは QuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

7-3 分析結果のまとめ

表 2-3 は、ここまで紹介してきたデータを一つの表にまとめたものである。日本の国立大学の学費は、米国の州立研究大学の実質学費平均と比較したときに、16 万円程高い水準に設定されていることが確認された。そして、日本の場合には入学金が追加されるため、その水準の差はさらに開く。OECD (2008, 275) は、日本の学費水準が米国に次いで高いレベルにあると述べているが、本稿によって、OECD が発表している米国の平均学費は実質学費を大きく上回っており、日本の国立大学の学費レベルが実は米国よりも高い水準に位置していることが明らかになった。しかし、米国の州立大学の学費は、日本の国立大学の授業料が安定的なのに対し

て、大きな上昇率を示しており、このペースで上がり続けるなら、米国の州立大学の学生負担が日本の国立大学の水準を追い越すのは時間の問題といえる。

表 2-3 米国の実質学費及び表示学費（2003-04 年度・2007-08 年度）

| 大学の種類 | 2003-04 年度 | | | | | 2007-08 年度 | | | | | 変化率04-08 | |
|----------------|------------|-----------|---------|-----------|-----|------------|-----------|---------|-----------|-----|----------|-----|
| | 実質学費 | | 学費（表示額） | | 割引額 | 実質学費 | | 学費（表示額） | | 割引額 | 実質 | 学費 |
| | ドル | 円 | ドル | 円 | | ドル | 円 | ドル | 円 | | | |
| 州立・2年制以下（米） | 1,997 | 189,715 | 2,722 | 258,590 | 27% | 2,949 | 280,155 | 4,198 | 398,839 | 30% | 48% | 54% |
| 州立・2年制（米） | 903 | 85,785 | 1,567 | 148,865 | 42% | 954 | 90,602 | 1,787 | 169,737 | 47% | 6% | 14% |
| 州立・4年制・非研究型（米） | 2,304 | 218,880 | 3,769 | 358,055 | 39% | 2,613 | 248,197 | 4,697 | 446,196 | 44% | 13% | 25% |
| 州立・4年制・研究型（米） | 2,638 | 250,610 | 4,392 | 417,240 | 40% | 3,554 | 337,602 | 5,994 | 569,421 | 41% | 35% | 36% |
| 私立・4年制以下（米） | 3,892 | 369,740 | 6,949 | 660,155 | 44% | 6,995 | 664,516 | 8,140 | 773,291 | 14% | 80% | 17% |
| 私立・4年制・非研究型（米） | 8,097 | 769,215 | 14,284 | 1,356,980 | 43% | 11,496 | 1,092,073 | 18,426 | 1,750,442 | 38% | 42% | 29% |
| 私立・4年制・研究型（米） | 13,043 | 1,239,085 | 20,217 | 1,920,615 | 35% | 16,431 | 1,560,974 | 23,639 | 2,245,667 | 30% | 26% | 17% |
| 私立営利・2年制以下（米） | 5,883 | 558,885 | 7,601 | 722,095 | 23% | 7,975 | 757,616 | 9,769 | 928,036 | 18% | 36% | 29% |
| 私立営利・2年制以上（米） | 6,258 | 594,510 | 8,713 | 827,735 | 28% | 9,132 | 867,550 | 11,191 | 1,063,145 | 18% | 46% | 28% |
| 日本・国立 | | | | 520,800 | | | | | 535,800 | | | 3% |

8. 日米の公私コストシェアリングの比較

以上、第7節では、米国における学生の実質負担額を大学の公私別・研究／非研究などの種別に検討した。しかし、結局はこうした実質学費と公的財源措置が相まって高等教育の運営経費全体を支える訳であり、高等教育支出総額の動きと私費・公費の負担割合のあり方がもう一つの重要な課題となる。本節では、日本における「実質学費 対 公財政負担」の状況の推移を1988～2007年度の20年スパンで検証し、その上で日米比較を試みたい。

8-1 公私コストシェアリングをめぐる議論の概観

典型的な新自由主義的な見方からすると、大学生およびその家計は、高等教育から受ける私的便益に応じて受益者負担を負うことになり、政府は収入ベース奨学金や所得調査にもとづく給付金により、高等教育へのアクセスを確保し、社会的便益を維持するという論になる（Johnstone 2004, 407）。そして、こうした論はさらなる効率性の向上や市場機構への依存を主張し、日本の規制改革会議や経済財政諮問会議などの行財政改革に関連した政府委員会等で一時期支配的な考え方となった。例えば、八代（2007, 240-244）は、機関補助ベースでの所得再分配機能を疑問視しており、公財政負担のあり方を学生・家計に対する高私費負担＋高公的支援の個人補助をベースにすることを提言している。それに加えて、Johnstone（2004, 408）は、高等教育の悪化しつつある厳しい状況について、（租税ベースの）公的財源の不足と社会保障といった他の政策課題との財源獲得競争の激化をあげている。日本においても、巨額の公的債務を背景とした財政改革圧力により、高等教育財政が厳しい状況におかれているのは周知のとおりである。

かといって、学生・家計の負担割合を増加させるような政策は、公平性の観点から常に批判的となっている（Rosa 2006, 343）。これに関して、Johnstone（2004, 408-409）は、高等教育利用者側の負担が増加することに対する反対論を次の3つの形態に分類している：（1）技術的問題点（適切な授業料を設定し、経済支援を必要とする家計に適切な給付を行うシステムを構築する難しさ）、（2）戦略的問題点（高等教育を他の政策に比較して軽視することに対する政治的反対）、（3）イデオロギー的問題点（高等教育の公的・社会的便益に対する強調）。

日本においては、文部科学省および高等教育関係者がインプットデータをもとに高等教育に対する公財政負担の不足を訴えるケースが多い。例えば、OECD（2008, 240）にあるように、

日本の高等教育に対する公財政支出はGDP比で0.5%にとどまっており、OECD各国平均の1.1%の半分未満となっている。一方、日本の私費負担レベルはGDP比で0.9%となっており、OECD各国平均の0.4%の2倍を超えている。つまり、公財政負担が不十分なため、学生・家計のコストシェアリングが他国に比較して著しく重いという論である。ただし、高等教育の他の政策に比した優位性やインプットの不足による弊害を実証的に示すことが困難であることから、こうしたインプットの不足論だけでは公財政負担の維持・増加を主張し切れていないのが現状と言える。こうした状況に対して、小林（2008, 32-34）は、現在の厳しい財政状況で公財政負担を増加させるという選択肢は不可能に近く、むしろ大学生とその家計の支払い能力を真剣に議論すべき時が来ていると強調している。

上記の論議を整理してみると、表示学費と実質学費の差によって学生・家計負担を社会的に公平な形に修正するモデルを採用している米国においても、Johnstoneのような発言力の強い研究者が懐疑的な意見を表明しており、八代の主張する個人補助が必ずしも問題なく所得再分配機能を果たしている訳ではない。また日本の場合には、2008年度現在で4年制大学在学学生数の26.6%しか国・公立大学に属しておらず、残りの7割以上が私立大学に通っているという特殊事情を勘案する必要がある。つまり、日本における現状の確認と日米比較にあたっては、「機関補助による表示価格の適正化」と「個人補助による実質学費の適正化」が「公立セクター」と「私立セクター」でどのくらい認められるかを、学生数の分布や増減を加味しながら検証するという「三次元」の見方が必要になる訳である。

8-2 日本における「実質学費 対 公財政負担」のデータ分析

ここでは、まず日本の高等教育における学生数、実質学費、公財政負担について、国・公・私立別に学生一人あたりの金額の変化を検証する³。対象とする年度は、1988～2007年度であり、米国高等教育管理者協会（State Higher Education Executive Officers: SHEEO）が毎年刊行している「州立高等教育財政報告」（State Higher Education Finance: SHEF）の最も主要な分析項目の一つをベースとしている（SHEEO 2008, 17-22）⁴。

1) 国立高等教育機関

図 2-11 国立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況
(1988～2007 年度・2003 年度基準実質値)

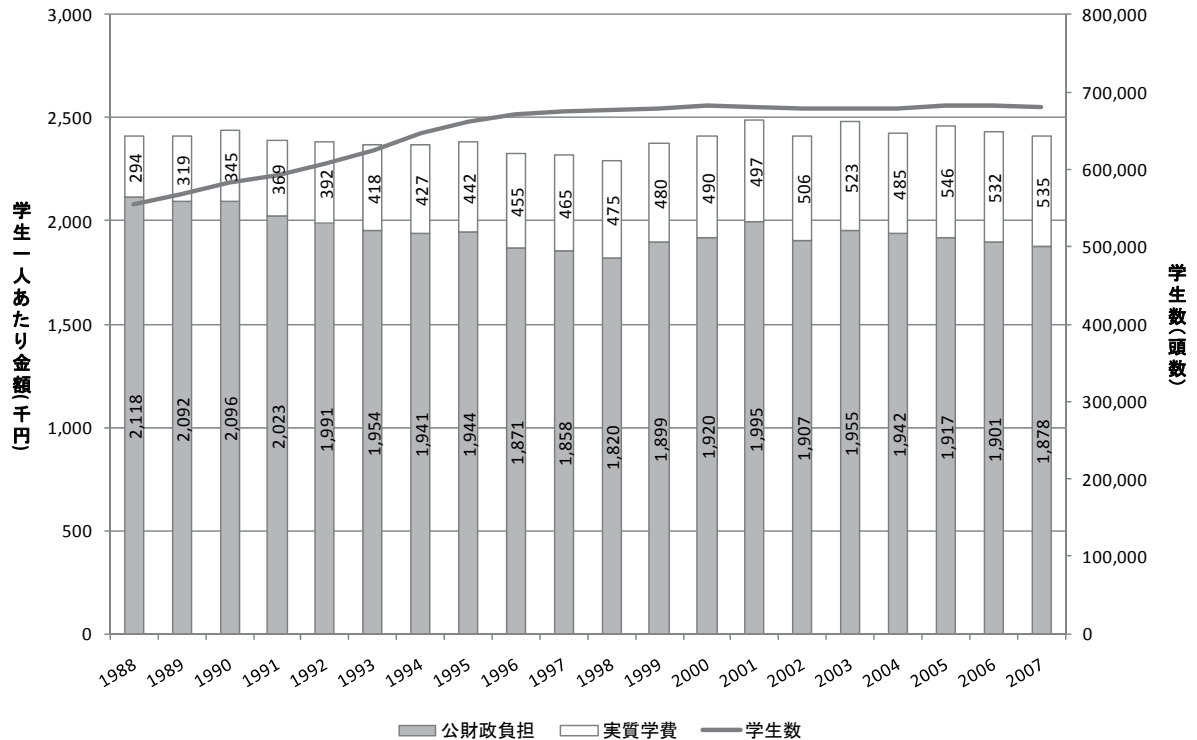
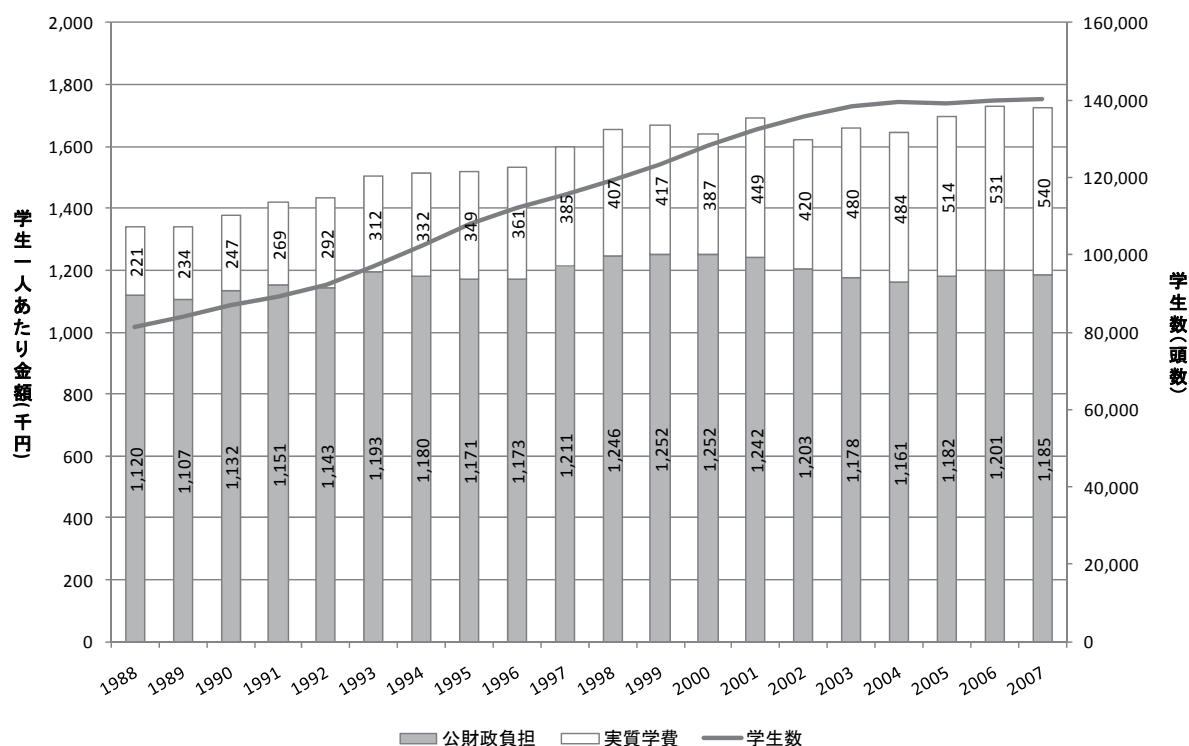


図 2-11 にみられるとおり、日本の国立高等教育機関に対する学生一人あたり公財政負担は、1988～98 年度の間、14.4%もの減少を記録している。この減少は主に分母の学生数の増加によるものであり、次の 3 つの要因が大きい：(1) 1986 年にはじまった臨時的定員政策、(2) 1988 年から本格化した大学院拡大政策、(3) 進学率の上昇。ちなみに、当該期間に国立大学の学部学生数は、413,238 人から 478,756 人に、また大学院学生数は 52,146 人から 113,614 人へと増加している。なお、1999 年度以降は学生一人あたり公財政負担額も今一度持ち直しているが、2004 年度の国立大学法人化以降は効率化係数の影響等でゆるやかに減少していることが確認できる。

その一方で、1988～98 年度の同期間に学生一人あたり学費は 61.6%上昇しており、学生数自体が先述のとおり 22.1%の増加を記録している。そして、政策要因にもとづく学生増と学費の値上げにより公財政負担の減少を相殺しており、学生一人あたり総負担（学費＋公財政による経常負担）の減少を約 5%におさめている。その意味では、国立セクターのコストシェアリングはこの期間に一つの転換期を迎えたとみることができる。その後の 10 年間については、2007 年度に学生一人あたり総負担をほぼ 1998 年度と同水準に戻しているものの、実質学費が総負担に占める割合は 10%上昇しており、この 20 年間に学生・家計のシェアが著しく増えたことが再確認できる。

2) 公立高等教育機関

図 2-12 公立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況
(1988～2007 年度・2003 年度基準実質値)

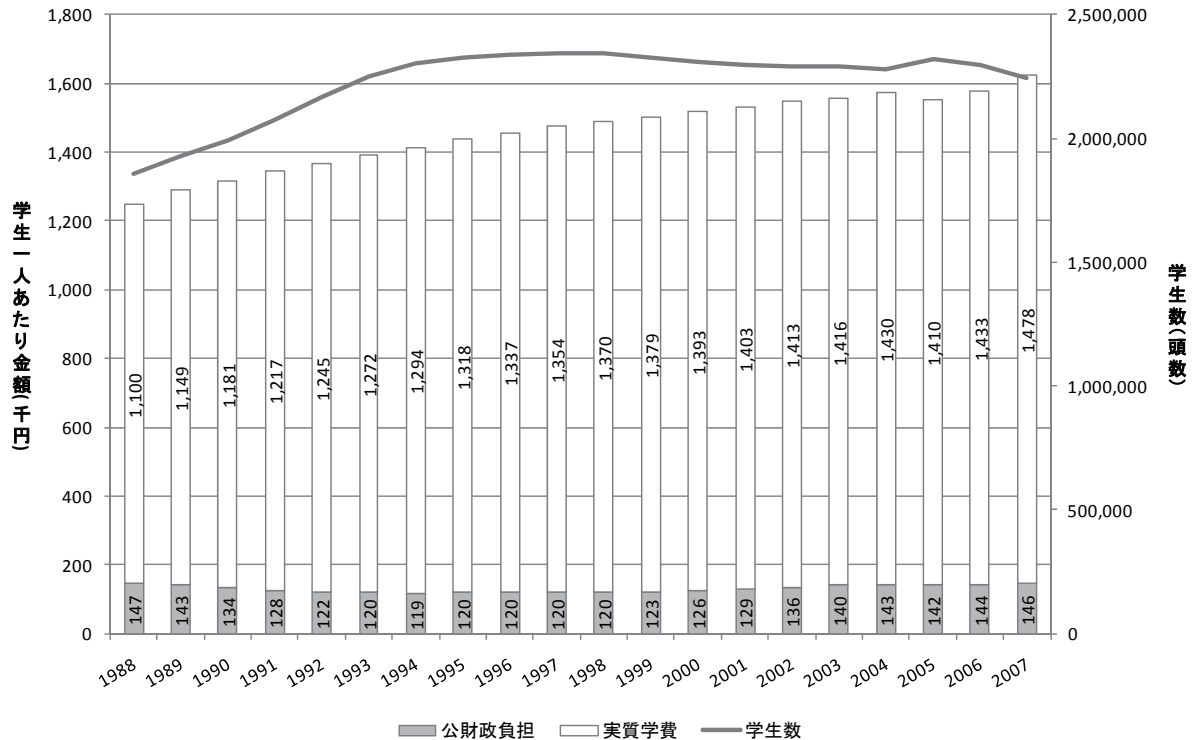


まず、図 2-12 にみられるとおり、公立高等教育機関に対する学生一人あたり公財政負担額は、比較的安定していることが分かる。1988～2007 年度の間に学生数が 72.8%も増加しているが、これは 1990 年代の経済対策に伴って地域総合整備事業債などの特殊な地方債財源をもとに、公立大学の新設が相次いだことを背景にしている。つまり、セクターの規模自体が大きくなったものの、公的な経常財源は、一定レベル確保されていたということが出来る。こうした安定的な公財政負担の要因の一つに考えられるのが、地方交付税の存在である。公立大学の経常費については、地方交付税の算定にあたって、基準財政需要額に学生数に応じた金額を算入することが出来る。しかし、ここで注意しなければならないのは、公的財源が安定的に確保されているといっても、国立大学とは金額規模が全く異なる点である。2007 年度で公立大学の公的財源は国立の 63.1%程度であり、社会科学系と看護系を中心とする公立大学の学部構成の特殊性を勘案すべきであろう。

なお、公立大学の学費は国立大学の水準をほぼなぞっているため、実質学費も同レベルで推移している。ただし、先述のように公財政負担レベルが国立の 6 割程度となっているため、実質学費の上昇がもたらすコストシェアリングへの影響は国立よりも大きい。例えば、実質学費が総負担に占める割合をみてみると、1988 年度の 16.5%から 2007 年度の 31.3%へと 14.8%の増加となっている。総負担対比でみたこのような高負担は、地域に高等教育就学機会を与える公立大学の役割と対照した際に一考を要するものと思われる。

3) 私立高等教育機関

図 2-13 私立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況
(1988～2007 年度・2003 年度基準実質値)

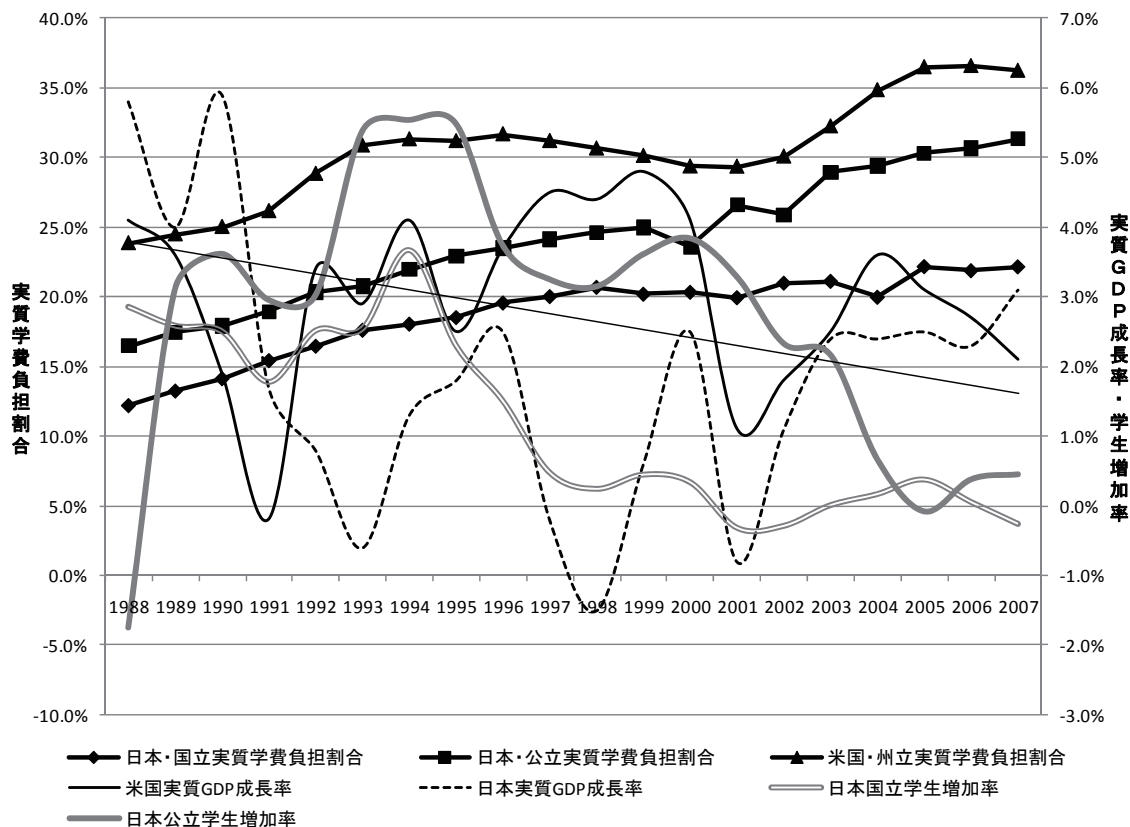


日本は私立の高等教育機関に公的な経常財源を配分して、高等教育の需要拡大に対応した世界でも希有な国家である。その結果、学校数、学生数とも私立セクターが公的セクターを圧倒しており、コストシェアリングの状況をみるにあたって無視することはできない。しかし、図 2-13 にみられるとおり、公財政負担でまかなわれているのは、2007 年度で 9.0% 足らずとなっており、学生・家計の負担はその 10 倍以上ということになる。

経年の推移については、1990 年代に学生一人あたり学費水準の上昇と公的財源の低迷が続いたのは、国立および公立セクターと共通した面があるものの、学費水準は平均で公的セクターの 2.7 倍程度に達していることに注意しなくてはならない (2007 年度)。また、1997 年の 234.2 万人を最高として、学生数が減少しているにもかかわらず、教育機関数はいまだに増加しており、私立セクター全体でみた場合には、需給のミスマッチが疑われる。人口動態を背景とする需要を所与として、通常の市場機構を考えると、このような供給過剰は価格の低下と供給の抑制によって均衡点に向かうはずである。しかし、実際には全く逆の方向に向かっており、平均学費は 20 年間に 34.4% 増加し、供給 (学校数) も 10.1% 増えている。日本の高等教育の根幹を支えている私立セクターで、公的負担のあり方と私費負担の水準を考える上で、合理的な説明のつきにくい事態が進行しつつあることは確かである。

8-3 日米の実質学費負担割合の比較分析

図 2-14 日米の実質学費割合と経済成長率・学生数伸び率



出所：日本の実質学費割合は既出の図 2-11 および図 2-12 より作成。米国の実質学費割合は、SHEEO (2008, 17-22) を参照した。また、米国の実質 GDP 成長率は U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis のデータベース (<http://www.bea.gov/national/nipaweb/Index.asp>)、日本の実質 GDP 成長率は内閣府経済社会総合研究所のデータベース (<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>) からデータをダウンロードして使用した。

以上のような日本のコストシェアリングの状況と米国の州立大学の状況を総負担に占める実質学費の割合で比較したのが図 2-14 と図 2-15 である。

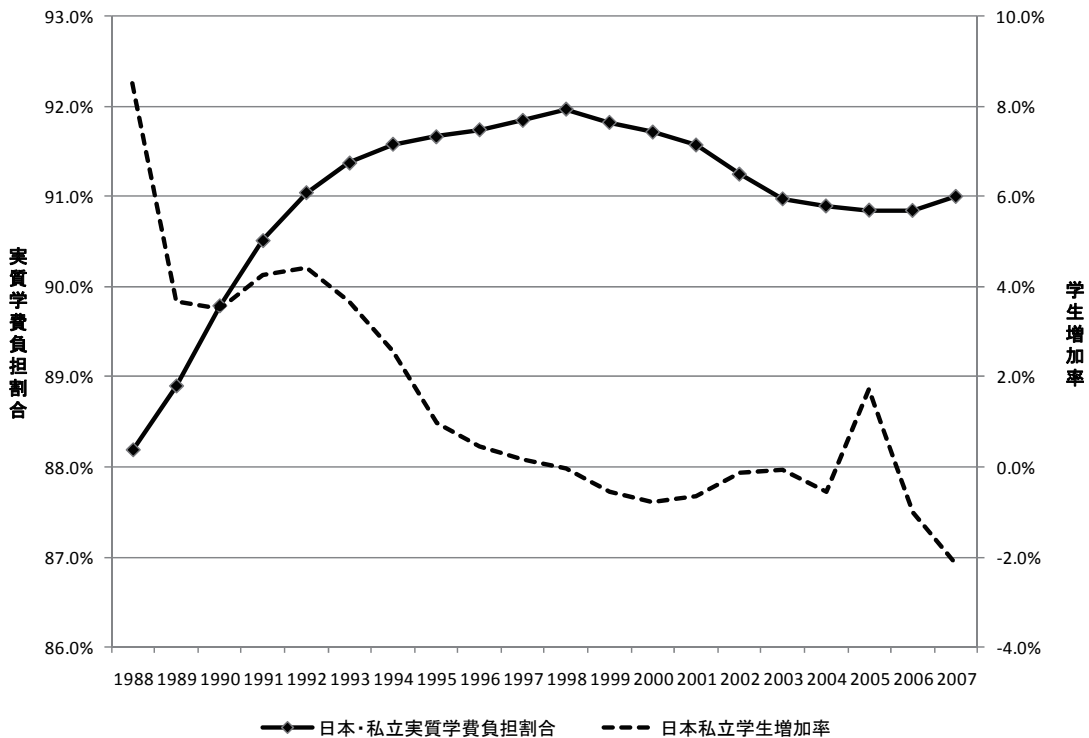
まず、図 2-14 は日米の公的な高等教育のみで比較したものであるが、米国の数値には医学教育分が含まれていないため、日本の国公立大学の医学教育に対する公財政負担の大きさが反映して、実質学費の割合が米国よりも低くみえている。しかし、NPSAS データを使用した米国の実質学費水準は、日本と比較して同水準（研究型 4 年制）もしくは低い（非研究型 4 年制）ことが、すでに本稿の第 7 節で確認されている。よって、図 2-14 で確認すべきは、日米の公的高等教育の実質学費比率の経年変化が、どのような要因に左右されているかという、変化要因の比較ということになる。

SHEEO (2008, 17) で指摘されているように、「実質学費の上昇率はインフレや学生数の増加により州政府および地方政府の負担率が下がった場合に特に急峻であり、不況直後の時期がその典型となっている」。確かに図 2-14 においても、1991 年の不動産不況直後と 2001 年の IT バブル崩壊直後に著しい伸びをみせている。こうした点について、Zumeta (2008, 90) は、景気の後退による税収の減少と社会保障関係支出の増加が生じると、学費の値上げで相殺されることを見越して高等教育予算は徐々に削減される傾向にあり、また景気が回復期に入っても学費の水準は下がらず、高等教育予算も容易に元の水準には戻らないと指摘している。また、水田・吉田 (2009, 56-57) でも、州内の失業率が高いほど高等教育予算は議会で削減される傾向が強いことが確認されている。つまり、米国における実質学費からみたコストシェアリングの動向は、景気後退に少し遅れる形で私費負担割合を大きく増加させることが確認できる。

それに対して、日本の実質学費割合は景気動向にはほとんど左右されず、漸増傾向が続いていることが確認できる。ただし、国立は 1997 年度以降、公立は 2004 年度以降、実質学費割合の上昇が緩やかになっており、それぞれの年度は各セクターの学生数の前年度比増加率が 1% を切った年度と一致している。つまり、私費負担割合の伸びは、学生数の増加による学費収入の伸びよりも公財政負担の伸びが小さかったことに起因しており、学生増加期にコストシェアリングが私費負担に傾いていたことを示唆している。学生数の増加がほぼ止まった現在、私費負担割合も国立で 20%強、公立で 30%強の位置で固定しつつある。

なお、参考まで日本の私立高等教育機関について、実質学費割合の推移を確認してみると、図 2-15 のようになっている。

図 2-15 日本の私立高等教育機関の実質学費割合と学生数伸び率



出所：私立の実質学費割合は既出の図 2-13 より作成。

私立の場合にも、実質学費の割合は学生数の伸びに左右されており、1998年に前年度比の増加が止まった段階で、私費負担割合が減少し始めていることが確認できる。図 2-13 では私立の実質学費が需要縮小の局面でも、いまだに上昇して続けている点を矛盾として指摘したが、総負担に占める私費負担割合は市場の縮小に応じて確実に下がり始めている。

9. まとめ

米国の高等教育の学費高騰は社会問題の一つとなっている。表示学費はほぼ全ての大学で毎年のようにインフレーションを上回る速度で上昇し、多くの学生が卒業後多額のローンを抱えて卒業したものの希望の職業に就けず、ローンの支払いができないといったようなケースが少なからず存在する。そして、そういった話がメディアで大々的に取り上げられ、米国の市民の中で大学の学費は高すぎるというイメージが定着し、奨学金によって家計の負担を軽減できるのにも関わらず、それを知らずに大学進学をあきらめてしまう学生が少なからず存在するという悪循環が生じている。世間のイメージと実際の事実がかけ離れている一例として、Tennessee Higher Education Commission (THEC) が行った調査では、高校 3 年生の約 4 割の学生がテネシーの州立の大学学費を実際の額よりも高いと勘違いしていることが明らかになっている (THEC, 2008)。

このように学費が高いというイメージが先行してしまっているのが現在の米国高等教育事情だが、その一つの理由としてあげられるのが、実質学費と表示学費の 2 つの情報が交錯してしまっていることにある。現在、大学は表示学費しかホームページに公表していない。そして、学生は入学直前まで奨学金支給額を知ることができず、それが学生及び家計が将来計画を立てることを困難にしている。そうした課題に対して、米国連邦議会は昨年 8 月、Higher Education Opportunity Act (HEOA) という法案を可決した。この法案の中に、学費に関する条項があり、連邦政府の奨学金プログラムに参加する大学はすべて、大学のホームページ上に実質学費額を公表しなければならないという項目が初めてつけ加えられた。各大学は、Net Price Calculator というツールをホームページ上に 2011 年 8 月までに設置し、学生の特質 (家計の収入など) によって実際にどれくらいの額を学生が支払う必要があるのかという情報を提供することになる (AIR, 2008)。

また、現在オバマ政権が取り組んでいるもう一つのアプローチとして、奨学金申請プロセスの簡易化がある。米国の学生は、奨学金を申請する際 Free Application for Federal Student Aid (FAFSA) というオンライン申請システムを通して申し込みを行う。このプロセスは非常に煩雑であり、本来受給資格があるのにその複雑なシステムの為に多くの学生が申請を行っていないという指摘を受けてきた。この FAFSA の簡易化に対する関心は、ブッシュ政権時に更に強まり、そのままオバマ政権に引き継がれた。そして 2009 年 6 月に米国教育省は、FAFSA 申請システムの改善案を発表した。この案は今後連邦議会によって議論され、実際に法律となるまでには更に時間がかかるが、今後この案がどのように具体化されていくか関係者の間で注目を集めている (Inside Higher ED, 2009)。

しかし、情報公開や奨学金申請プロセスの簡易化だけでは学費の高騰という問題に対処することはできない。一番の課題は学費の高騰を防ぐことであり、その原因を突き止めることである。現在、大学および政府、ならびにシンクタンク等非政府組織などで盛んに学費問題が議論されており、なぜ学費が高騰するのか、そしてどうすれば学費の高騰を抑えることができる

のかといったことが、様々な角度から研究されている。

高等教育の需要と供給の均衡値は国によって異なり、また学費の価格弾力性も当然異なっている。したがって、高学費イコール高等教育へのアクセスが制限されているとすぐに結論づけることは出来ない。よって、今後日本においてなされなければならない研究のひとつは、国立大学の学費が学生の進学パターンにどのような影響を与えているかということである。実際にどの程度の割合で、学費水準を理由に国立大学への進学をあきらめている学生が存在しているのか、といったような研究が日本の学費政策に与える示唆は大きいといえる。

(本稿について) 本稿は、柳浦 (2009) を加筆・修正して第 1~7 節および第 9 節に再編し、第 8 節の分析・検討を新たに加えて発展させたものである。柳浦 (2009) に対する上記の作業は、すべて水田の責任のもとに行った。なお、本稿中の意見は、執筆者の個人的な意見であり、所属機関等の公式見解ではない。

<参考文献>

- 天野郁夫 2003, 『日本の高等教育システム 変革と創造』, 東京大学出版会.
- 小林雅之 2008, 『進学格差』, ちくま書房.
- 芝田政之 2007, 「我が国の学費政策の論点 (国立大学を中心に)」『大学財務経営研究』第 4 号, pp. 97-112.
- 水田健輔 2009, 「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『変貌する大学像 高等教育研究第 12 集』, pp. 49-70.
- 水田健輔・吉田香奈 2009, 「米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム—配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆—」『大学財務経営研究』第 6 号, pp. 31-90.
- 文部科学省 2009a, 『私立大学等の平成 20 年度入学者に係る学生納付金等調査結果について』.
- 文部科学省 2009b, 『平成 20 年度国立大学の授業料、入学料及び検定料の調査結果について』.
- 八代尚宏 2007, 『健全な市場社会への戦略』, 東洋経済新報社.
- 柳浦猛 2009, 「アメリカの実質学費」『大学財務経営研究』第 6 号, pp. 173-193.
- American Association of State Colleges and Universities (AASCU) 2007, *Tuition Discounting at AASCU Institutions*, Policy Matters, Vol. 4, No. 2.
- Association for Institutional Research (AIR) 2009, *FYI 2009-01: Proposed Net Price Calculator Template and Multiyear Tuition Calculator*. (<http://www.airweb.org/page.asp?page=1900>).
- Baum, S. and Lapovsky, L 2006, *Tuition Discounting Not Just a Private College Practice*, CollgeBoard.
- College Board 2008a, *Trends in College Pricing 2008*.
- College Board 2008b, *Trends in Student Aid 2008*.
- Ehrenberg, Ronald G. 2002, *Tuition Rising*, Harvard University Press.
- Gillen, A., Coleman, J., and Zhong, H. 2008, *Net Tuition Trends in the United States*, Center for College Affordability and Productivity.
- Hood, C 1991, A Public Management for All Seasons?, *Public Administration* 69: 3-19.
- Inside Higher ED 2009, “Simplifying in Stages”, June 24, 2009.
(<http://www.insidehighered.com/news/2009/06/24/simplify>)
- Jen, K I. 2004, *Net Tuition Costs after Financial Aid at State Universities*, House Fiscal Agency.
- Jodie, Moll 2004. *Higher Education - Nowhere to Hide from the Winds of Change: A Review of Literature on Universities Coping with Their Environment*, Working Paper No. 5, CRESCO Università Degli Studi

di

Siena.

Johnstone, D. Bruce 2004. The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative

perspective, *Economics of Education Review* 23: 403-410.

Kane, Thomas J., Orszag, Peter R. and Gunter, David L. 2003. *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute.

Layzell, Daniel T. 2007. "State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches" , *Journal of Education Finance*, 33:1 Summer 2007: 1-19.

Minnesota Office of Higher Education 2009, Minnesota Measures 2009 Report on Higher Education Performance.

Mizuta, Kensuke and Yanagiura, Takeshi 2008. "Policy Analyses on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004?" , prepared for the 33rd ASHE Annual Conference, also reviewed and accepted by the ERIC collection of the U.S. Department of Education as ED504713.

Morozumi, Akiko 2005. "Changes in Finances of Private Institutions in Japan" , a handout paper prepared for the International seminar on University Management and Higher Education Policies held in Tokyo on September 19-20, 2005.

National Association of College and University Business Officers (NACUBO) 2009, *2007 Tuition Discounting Survey Report*.

The National Association of State Student Grant and Aid Programs 2008, *The 38th Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid*.

National Center for Education Statistics (NCES) 2004, *2003-04 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04) Student Financial Aid Estimates for 2003-04*.

---- 2006, Student Financing of Undergraduate Education: 2003-04 With a Special Analysis of the Net Price of Attendance and Federal Education Tax benefits Statistical Analysis Report.

---- 2008, *2008 National Postsecondary Student Aid Survey (NPSAS:08) Field Test Methodology Report*.

---- 2009, *2007-08 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08) Student Financial Aid Estimates for 2007-08*.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) 2008, *Education at Glance 2008*.

The Secretary of Education' s Commission on the Future of Higher Education 2006, *A Test of Leadership Charting the Future of U. S. Higher Education: A Report of the Commission Appointed by Secretary of Education Margaret Spellings*.

State Higher Education Executive Officers (SHEEO) 2008, *State Higher Education Finance (SHEF) FY2007*.

---- 2009, *State Higher Education Finance (SHEF) Early Release FY2008*.

Steele, P. E. 2009, "Tuition Discount Metric" , *Business Officer Plus*, National Association of College and University Business Officers (NACUBO).

http://www.nacubo.org/Business_Officer_Magazine/Business_Officer_Plus/Tuition_Discount_Metrics.html

St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press.

Teixeira, Pedro N., Johnstone, D. Bruce, Rosa, Maria J. And Vossensteyn, Hans (eds.) 2006. *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer.

Tennessee Higher Education Commission (THEC) 2008, *High School Senior Opinion Survey*.

Trow, Martin 1973. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Carnegie Commission on Higher Education.

---- 2000. *From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage*, Research and Occasional Paper Series: CSHE.1.00, University of California, Berkeley.

Zumeta, William 2008, “Higher Education Funding: On the Way Up, But for How Long”, The NEA 2008 Almanac of Higher Education, National Education Association (NEA).

<注>

¹ CAPP のレポートは、データをグラフでのみしか表示していないため、このような表現を用いた。

² 研究者によってこの項の算出方法は異なる。

³ 本稿で使用しているデータの出典等については、以下のとおりである。

【国立大学データ】

①1988～2003 年度：国立学校特別会計歳入決算額（産業投資特別会計繰入額と改革推進公共投資施設整備費は、データの経年変化をみる上でかく乱要因となっているため除外した）。

②2004～2007 年度は、国立学校特別会計に範囲を合わせるため以下のデータを合計して使用：一般会計歳出決算額（国立大学法人等＋大学評価・学位授与機構＋国立高等専門学校機構＋メディア教育開発センター＋国立大学財務・経営センター）および財務諸表キャッシュフロー計算書（国立大学法人等＋国立高等専門学校機構）。

【公立大学データ】

①1988～2007 年度：公立大学協会『公立大学実態調査』。

②2002～2007 年度：公立大学協会『公立大学便覧（公立大学の財政）』。

【私立大学データ】

①1988～2007 年度：日本私学振興財団および日本私学振興・共済事業団『今日の私学財政』より資金収支計算書（大学法人＋短期大学法人）。

②経常費補助金・私立大学等施設・設備整備関係諸補助金・貸付事業データは、以下より入手：1988～1997 年度文部省『文教予算のあらまし』・1998～2007 年度：日本私学振興財団『私学振興』および日本私学振興・共済事業団『月報私学』。

③日本私学振興財団および日本私学振興・共済事業団の配布寄付金事業は、本稿の検討には含めていない。

【受入研究費データ】

①1988～2007 年度：総理府統計局・総務庁統計局・総務省統計局『科学技術研究調査』。

【デフレーター】

①国立大学・公立大学は以下を使用（実質値は 2003 年度基準、2004 年度以降は名目値）。

経常的な金額：経済活動別 GDP の「政府サービス生産者」デフレーター。

資本的な金額：『日本の社会資本 2007』（内閣府政策統括官 2007）より「文教施設・学術施設」デフレーター。

②私立大学は以下を使用（実質値は 2003 年度基準、2004 年度以降は名目値）。

経常的な金額：経済活動別 GDP の「対家計民間非営利サービス生産者－教育部門－」デフレーター。

資本的な金額：『日本の社会資本 2007』（内閣府政策統括官 2007）より「私立学校」デフレーター。

【学生数データ】

①1987～2007 年度：文部省・文部科学省『学校基本調査』。学生数は、昼夜間、学部・大学院等すべての学生数の総合計（頭数）。

⁴ SHEEO は、米国の州立高等教育機関（医学教育を除く）のみを対象に分析を行っているが、本稿では日本の 4 年制大学生の 7 割以上が私立大学に属している事情を鑑みて、私立大学におけるコストシェアリングの状況も分析対象とした。なお、第 2 節の「用語の定義」にあるとおり、「実質学費」には貸与奨学金は含まないものとしたため、日本の分析では学費の収納実績をそのまま「実質学費」としている。もちろん、大学内での独自奨学金や学費免除、民間の給付型奨学金などの学生支援を「実質学費」に反映すべきであるが、学費免除については収納実績に反映されているとみなし、その他のプログラムについてはデータの入手が困難なため、今回は考慮していない。また、公財政負担については、原則として経常的財源のみとし、施設整備費や研究資金は含めていない。さらに、日米比較にあたっては、学生数をフルタイム換算にすることが望ましいが、日本の大学は相対的にパートタイム学生の割合が低く、また公式統計にフルタイム換算学生数がないため、頭数で代用している。

第3章 高等教育への公財政支出

丸山文裕（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

2007年政府の経済財政諮問会議では、大学・大学院の国際競争力を高めるため、研究予算の配分を評価に基づくそれにシフトし、国立大学運営費交付金の配分ルールも大学の努力と成果に基づくように変更することを議論している。

また官邸直属の規制改革会議は、経費の効率的配分のため、国立大学の運営費交付金や私学の経常費助成を、学生数に基づいて配分する案を2007年4月にまとめた。学生の獲得競争によって大学間の競争意識を高め、教育研究の質を高める目的という。さらに財務省は2007年5月、国立大学の運営費交付金配分の見直しの考えを示し、競争原理を導入して成果主義によって配分した場合の試算を行っている。以上の動きは、政府の高等教育への支出の伸びを抑え、経費の効率的な使用を目指しているものと考えられる。

他方中央教育審議会大学分科会および教育振興基本計画特別部会では、2007年4月、大学の教育研究の質的向上や国際競争力強化のために、高等教育に対する公財政支出を増加させるべきであるという考えを明かにしている。2007年5月には教育再生会議が、国立大学への運営費交付金の削減という政府方針に対して、これを見直し大学、大学院での教育に重点を置いた財政措置を求めるということを表明した。これに先立って国立大学協会では、2005年3月報告書「21世紀日本と国立大学の役割」において、国際的に見て日本は高等教育への政府支出が低いことを論じている。

また公財政支出を私学に対しても拡大し、国立大学と私立大学が平等な立場で競争する機会や環境を作る「イコルフットィング論」も、私立大学団体連合会や私立大学協会など私学団体でも主張されている。2007年5月新聞紙上で、有名私学の長が私学助成を現行の3倍9,000億円にすべきと主張している。その根拠は、国立大学の運営費交付金の半額6,000億円が学生の教育経費とすると、私学の学生数はその3倍であるから、私学に国立並みの財政措置を講ずるなら1兆8,000億円となり、私学振興助成法の2分の1助成の9,000億円が私学助成となるというものである（日本経済新聞2007年5月14日教育欄）。

このように政府の高等教育への財政支出を抑えて、効率化をはかる主張や他方それが少なく、これを増加すべきであるという議論もなされている。本稿では、高等教育投資、特に公財政支出についての問題を整理し、データを用いて日本の高等教育への公財政支出をさまざまな角度から検討する。そして何が問題なのか、何を考慮に入れてこの問題を考えなくてはいけないのかを明らかにし、高等教育投資のあり方の論議に知見を提供したい。

2. 高等教育投資

教育には消費の側面と投資の側面がある。教育を受けることが楽しいというのは消費の側面である。将来の利益を期待して現在教育を受ける行為は、投資の側面である。

政府が高等教育に投資するのには、主に2つの理由からである。1つは経済成長である。経済成長に必要な人材の育成や、研究開発を促進するために、大学教育研究に政府資金を注ぐ。もう1つは、社会的公正の達成である。高等教育機会は能力あるものすべてに平等であるべき

というのは現代民主社会ではコンセンサスである。そのため政府は大学教育の機会を拡大し、貧困家庭出身者でも大学にアクセスできるような財政的措置を講ずる。アメリカで高等教育人口が拡大した 1950～60 年代には、共和党が経済成長を目的とし、民主党が高等教育機会の平等の達成を目指して、高等教育投資拡大を主張した。

高等教育に投資するのは、政府ばかりではない。家計もそれを行う。その理由は投資することから生ずる便益があるからである。政府の便益は社会的なもので、家計の便益は個人的なものである。それを整理すれば表 3-1 のようになる。教育を受けるには費用がかかるが、将来利益がある。教育費負担を受益者に求めれば、個人的な利益を生み出す教育費は個人の負担にし、社会的な利益を生じさせる教育費は、政府の負担であるべきであろう。しかしその負担区分の計算は、困難である。例えば経済成長のうちどのくらいが教育の貢献分であるかを測定し、それが社会にどれだけ利益をもたらしたかを計算し、それによって政府の教育費負担を決定することは技術的に不可能に近い。さらに教育には表 3-1 のように金銭的利益ばかりでなく非金銭的利益があるので、これを考慮したら政府と家計の教育費の負担区分の計算はほとんど不可能である。

表 3-1 教育の利益

| | 金銭的 | 非金銭的 |
|-----|---|--|
| 個人的 | 生産能力、賃金の向上（労働市場） 資産運用、賢明な消費活動（家計の生産） | 快適な労働条件、教育の消費的価値の享受、結婚、子育て、健康、余暇、パーソナリティ、価値などでのアドバンテージ |
| 社会的 | 国際競争力の強化、経済成長、国民所得の上昇 | 平等社会の実現、健康、感染症の防止、犯罪減少、環境向上、望ましい消費性向、快適な市民生活 |

2. 公財政支出の国際比較

教育にはいろいろな経費が必要である。教育を受ける側は、授業料、教科書代、通学費などが必要である。また教育を供給する側は、学校建築費、教職員人件費、図書費、光熱費等がかかる。これらは直接経費であり、他には就学中の放棄所得である間接経費もある。このうち直接経費について OECD では、それを表 3-2 のように整理している。それは、教育機関とそれ以外に発生する経費を分けている。また教育研究経費の他にその他サービスも含めている。このうち教育機関経費と機関外経費に占める政府負担は、①+②+④+⑥+⑧+⑩である。他方民間の負担は、③+⑤+⑦+⑨+⑪である。

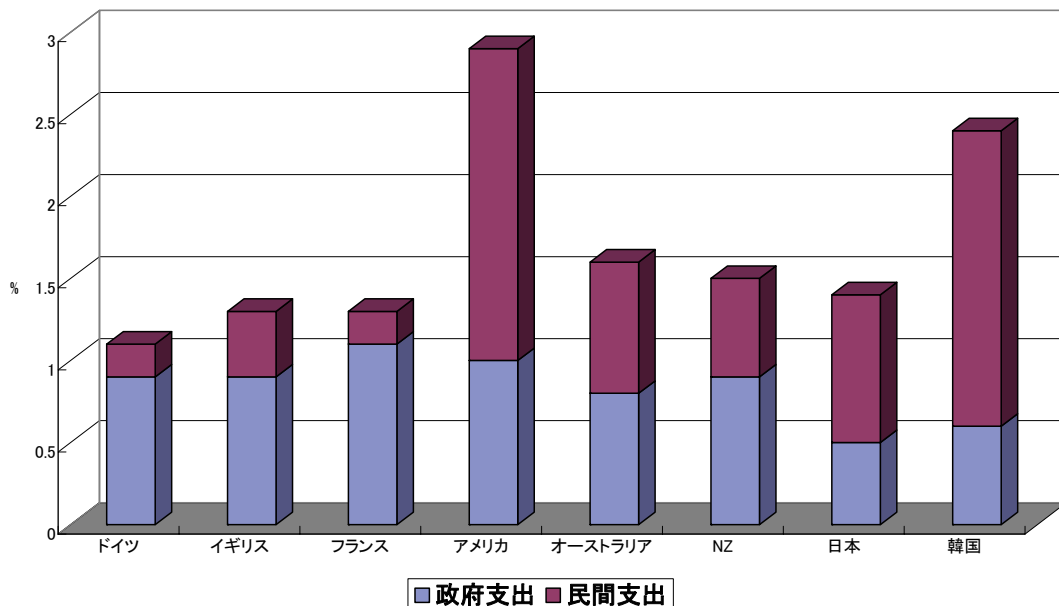
表 3-2 教育経費の分類

| | 教育機関経費（学校、大学、教育行政、学生厚生サービス） | 教育機関外経費（教育サービスの購入、塾など） |
|-------------|-----------------------------|------------------------|
| 教育経費 | ①教育機関の公的教育支出 | ⑧教材の私的支出への公的補助 |
| | ②私的教育支出への公的補助 | ⑨参考書、塾など私的支出 |
| | ③授業料の私的支出 | |
| 研究開発経費 | ④大学での研究への公的支出 | ⑩ |
| | ⑤企業からの研究資金 | |
| 教育以外のサービス経費 | ⑥給食、通学費、寮などへの公的支出 | ⑪生活費通学費の私的支出への公的補助 |
| | ⑦サービスに対する私的支出 | ⑫生活費通学費の私的支出 |

出典：OECD, *Education at a Glance: OECD Indicator*, 2006 p168.

2008年発表されたOECDの統計によれば、図3-1に示すように2005年の日本の国内総生産に対する高等教育投資額は、1.4であり、これはOECD加盟30ヶ国の平均1.5とほぼ変わらない。しかし公財政支出は0.5と最低値である。私費負担は0.9と、アメリカ、韓国、カナダについて、3番目である。つまり日本の高等教育投資は、私費負担に大きく依存しているといえる。国際的に見れば、日本の公財政支出は最低レベルである。この点については、高等教育関係者がしばしば引用する。

図 3-1 高等教育投資 対 GDP 2005 年



公財政支出のレベルは低いが、民間支出が高いため、GDPに対する投資の比率はOECDの平均レベルとなる。イギリス、ドイツの投資は、それぞれ1.3と1.1で、日本よりも少ないが、対

GDP 公財政支出は、両者 0.9 と日本よりも多い。フランスの投資は 1.3 と日本とほぼ同じであるが、公財政支出 1.1 であり、日本よりも多い。イギリス、ドイツ、フランスの公財政支出は、日本のそれのほとんど 2 倍といえる。

図 3-2 のように日本は GDP に対する高等教育への公財政支出が少なくても、学生 1 人当たりの経費は OECD 諸国の中では平均よりも高く年 12,326 ドルであり、決して低いわけではない。アメリカは日本の 2 倍の 24,370 ドルである。日本は、ドイツやイギリスとほぼ同じで、フランスよりも多い。対 GDP 比の高等教育投資で高い値を示した韓国は、この指標については約 7,606 ドルと低い。ただし日本とドイツの学生一人当高等教育経費は、ほぼ同じであるが、OECD の指摘のように、図 3-3 に示すようにドイツのほうが高等教育在学年数が長いので、累積的な学生 1 に当り経費はドイツのほうが高くなる。在学年数 5.36 年のドイツに対して、日本は 4.07 年であり、ドイツの累積額は 66,758 ドルに対し日本は 50,167 ドルである。イギリスも日本より多くなる。高等教育の質から見て、日本はこの点において劣ると見るか、効率的に大学卒業者を輩出しているとみるか、これについてはより詳しい検討が必要である。

図 3-2 学生 1 人当高等教育経費 2005 年

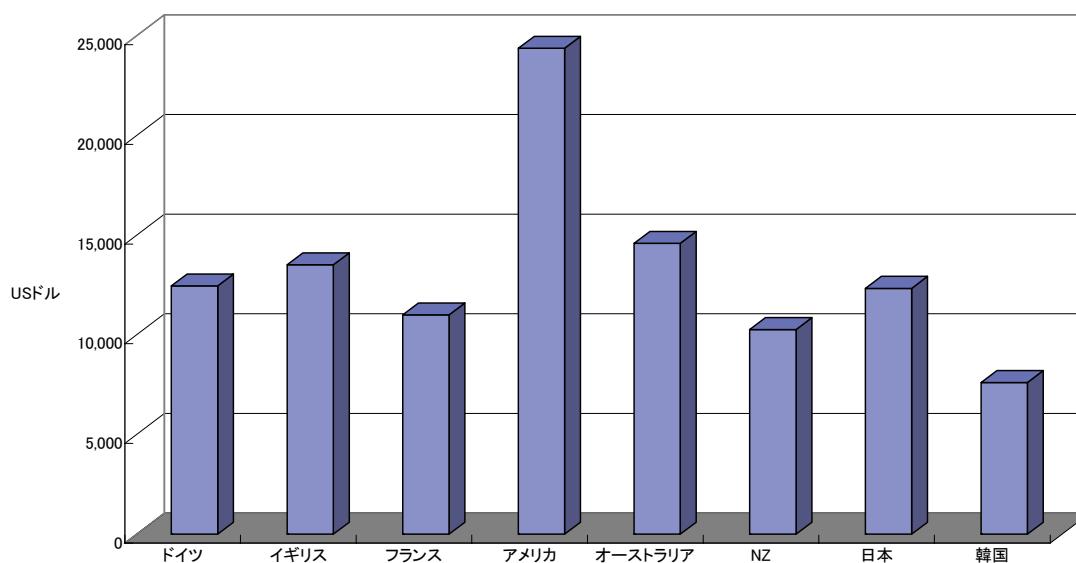
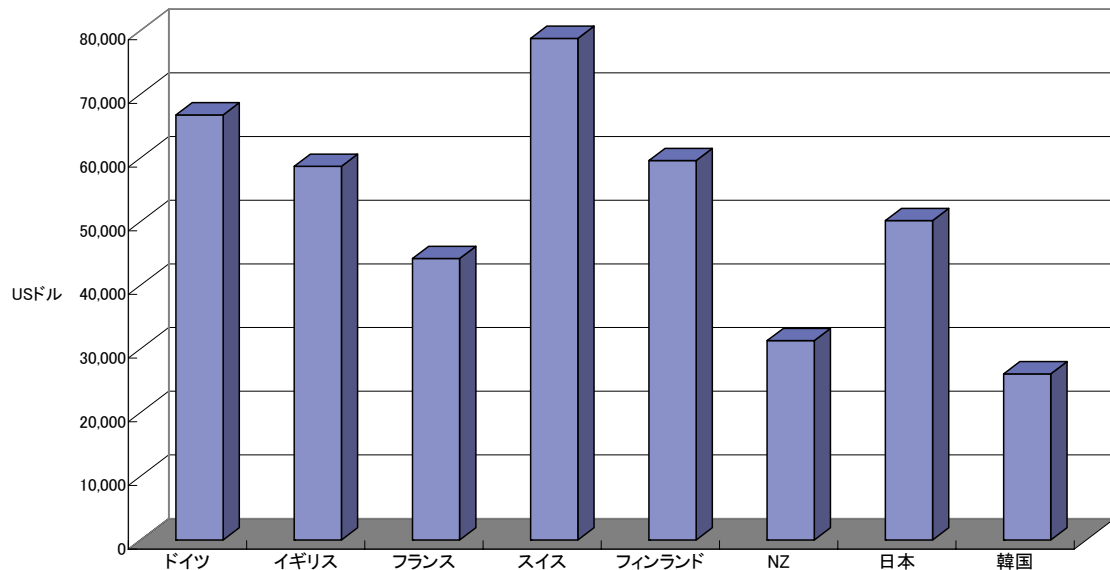


図 3-3 学生 1 人当累積高等教育経費 2005 年



対 GDP 比での高等教育投資の違いは、人口構成、在学率、一人当たり所得、教員給与水準、教育組織や学習形態、社会的優先事項および私的優先事項としての高等教育のあり方などによってもたらされる。

アメリカと韓国は、総人口に占める 15 歳から 19 歳人口の割合が、それぞれ 7.0%と 8.0%と日本の 6.0%より高いので、高等教育投資が大きくなる可能性がある(1999 年)。また学習形態も日本と異なる。韓国は 18 歳から 21 歳の高等教育在学率は、51.4%であるが、22 歳と 25 歳でも 26.2%、26 歳から 29 歳でも 5.8%である。アメリカは 18 歳から 21 歳 35.9%、22 歳から 25 歳 18.5%、26 歳から 29 歳 10.9%と高い。これらが高等教育への投資額を高めていると思われる。両国は大学院教育の充実もあるが、軍隊経験後の大学進学が 22 歳以上の在学率を高めていると推測される。アメリカでは復員兵 war veteran に対する進学助成が第 2 次大戦後から現在でも続いているが、これは高等教育投資だけでなく、防衛費や失業対策費としても解釈できる。先に見たように、ドイツのように在学年数が長く、大学卒業が比較的高い年齢になるような学習形態をとるところでは、高等教育人口に比べて教育費が高くなる。

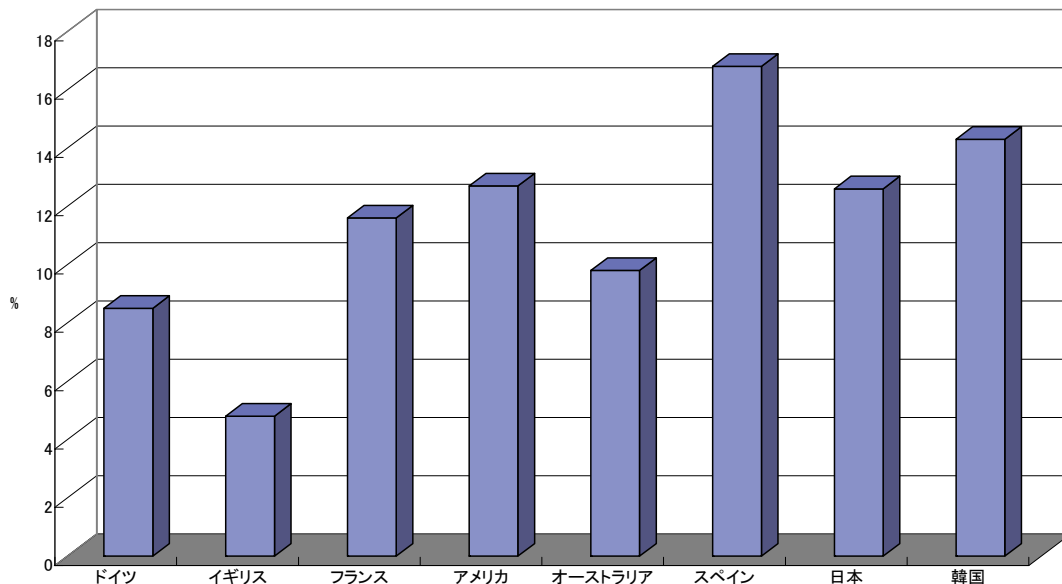
高等教育への公財政支出多ければよいというものでもない。高等教育費に占める公財政支出依存度が大きいと、高等教育進学者のみに教育サービスの恩恵があり、非進学者がそれを受けない可能性が生じ、社会的公正の点から問題となる。非進学者が何らかの補償を受けられるシステムが別途必要と思われるかそれについて実施している国は不明である。また私立機関の設立が許可されず、公的資金によってのみ高等教育が運営されているところでは、それが高等教育人口拡大の妨げになるところもある。

国民の高齢化が進むと、社会保障費が増額し、高等教育の対 GDP 比が少なくなることも考えられる。また経済規模の大きい国では、対 GDP 比が少なくても総額自体は大きくなる。またそのような国では規模と範囲の経済が生ずる可能性があり、経済規模の小さな国よりも、効率的な投資がなされる可能性がある。そして高等教育人口の拡大が、比較的早い時代に起こった国

と遅く始まった国では、ストックとフローの支出に違いが出る。累積的な投資額の比較も必要であるが、これはなかなか困難である。

各国の高等教育投資は、額や GDP に対する割合が異なるばかりでなく用途も異なる。図 3-4 のようにイギリスは日本より高等教育経常費の割合が高く、資本的支出の割合が低い。建物などの新設が必要な国と、そうでない国との違いかもしれない。ストックがすでに充実している国では、フローの支出が少なくとも少ない高等教育投資によって、同じ教育効果を得られる可能性もある。データが利用できる OECD 加盟国で資本的支出が日本以上なのは、ギリシャ、トルコ、スペイン、チェコ、韓国、アメリカだけである。アメリカを除くとこれらは高等教育人口が急速に増加している国である。ただし経常費と資本的支出の割合は、日本でもそうであるが、年度によってバラツキがあるので単年度だけの数値によって、判断すべきではないことはもちろんである。

図 3-4 資本的支出の割合 2005 年

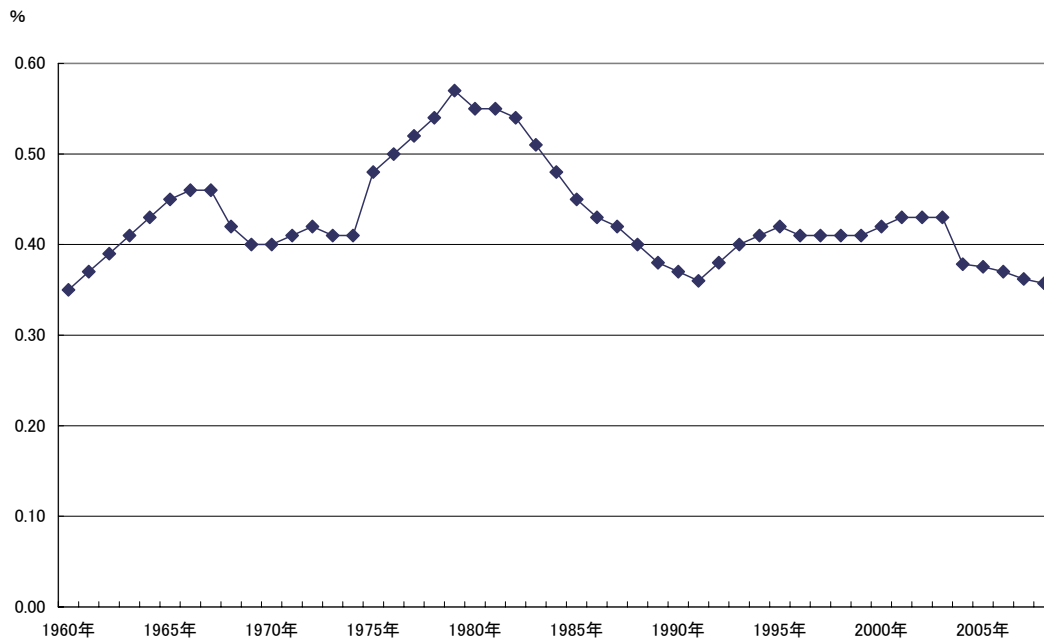


子どもを私的負担によって大学進学させる親は、自分の子どもだけの教育費を支払っていると思いがちであるが、資本的支出が多い国では、次世代の子どもの教育費を支払っていることになる。

3. 公財政支出の時系列的変動

図 3-5 に示すように、日本の高等教育への対 GDP 比公財政支出は、1960 年には 0.35 であった。現在の水準 0.4 は、時系列に見ると 1970 年代前半とほぼ同じである。その後 1975 年あたりから上昇し、1979 年にピークの 0.58 となった。しかしその後 1990 年まで毎年下がり続け、1991 年からは微増といったところである。ここ 10 年ほどは特に減少しているわけではない。

図 3-5 政府支出高等教育費：対 GDP 比



日本の公財政支出額は、図 3-6 に見るように当年価格でも 2008 年価格でも、1960 年代 70 年代に大きく伸び、そして 1980 年代全般に伸びが停滞し、そして 1990 年代初めから再び上昇するという 3 つの段階に分けられる。図 3-7 は、大学短大高専進学率を表している。この図も 1960 年から上昇し、1975 年にのびがストップし、そして 1990 年から再び上昇するという 3 つの段階に分けられる、この図 3-7 と図 3-6 は、時期にずれはあるもののほぼ相似形である。つまり 1980 年代の公財政支出の停滞は、進学率の停滞と無関係ではないことが示唆される。

図 3-8 に示すように、大学院及び大学に在学する学生 1 人当たり公財政支出は、1960 年代 70 年代に上昇し、1980 年代半ばまでピークを保っている。その後 1990 年代まで下降し、90 年代は停滞している。日本の高等教育に対する公財政支出が問題であるとすれば、日本の経済の国際競争力が強かった 1980 年代初めの水準から低下していることである。図 3-9 は教員及び職員 1 人当たり公財政支出の変化を示したものである。これは学生 1 人当たり支出と同様の傾向を示し、1960・70 年代に上昇し、1980 年代初めにピークを迎える。その後下降し 1990 年から微増する。学生 1 人当たりと比べ、増加しているところが異なる。これは学生の増加に比べ教職員の増加が少ないことを意味する。これが教育の効率が上がったのか、教育サービスの質が低下したのか、見方が難しい。

日本の高等教育に対する公財政負担（対 GDP 比）は、1990 年代から 0.4% とそれほど変化はないことは先に見た。図 3-10 のように公財政負担と家計負担を合わせた高等教育費総額は、対 GDP 比で 1960 年から上昇し、1970 年前後で落ち込み、1975 年から 1980 年まで再び上昇する。その後下降し、そして 1990 年から上昇し、1995 年から約 1% となっている。このように対 GDP 比高等教育費の現在水準は、1960 年から最も高い水準で推移していることがわかる。それは 1975 年あたりから毎年上昇している家計負担の貢献である。公財政負担と家計負担の水準は、

1983年ごろまでは、公財政負担のほうが高かったが、1984年から逆転し、その後は一貫して家計負担のほうが高い。現在の高等教育費対GDP比1%の水準は、家計負担がなければ達成できない。アメリカにおいても1990年代初め、高等教育投資において家計負担が州財政負担を上回ったことが示されている(Zumeta 2004, Heller 2006)。

図3-11は学生1人当たりの高等教育費の負担を示したものである。前図と同じように1983年ごろまでは、学生1人当たりの高等教育費は政府負担のほうが多かった。しかし1984年から家計負担のほうが多くなっている。2003年には学生1人当たりの高等教育費は、家計負担が政府負担の倍近くなっている。1980年から大学短大進学率は停滞しているが、1990年から再び上昇し始める。日本の場合、大学短大進学率が35%から40%の間で、政府負担が家計負担に追い抜かれるという構造になっている。

図 3-6 公財政支出

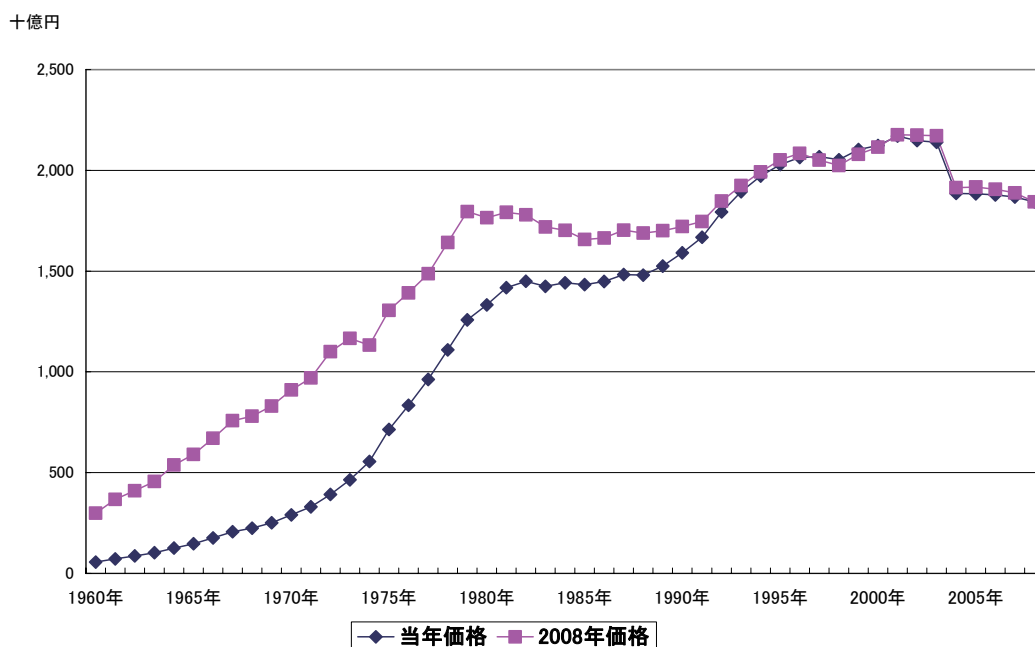


図 3-7 大学短大高専進学率：男女計

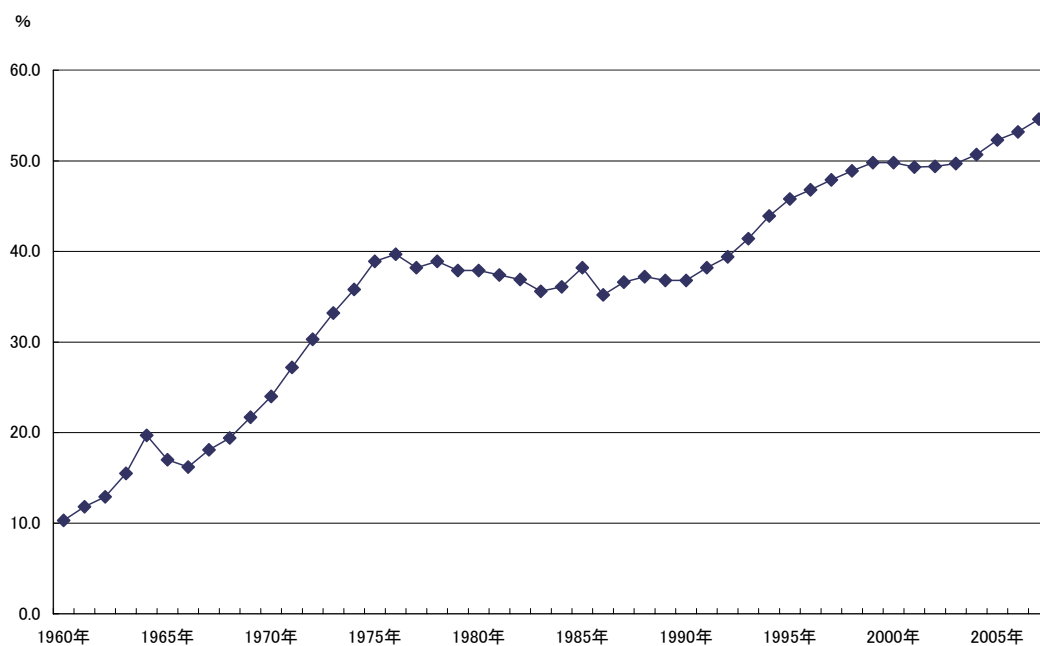


図 3-8 学生 1 人当公財政支出

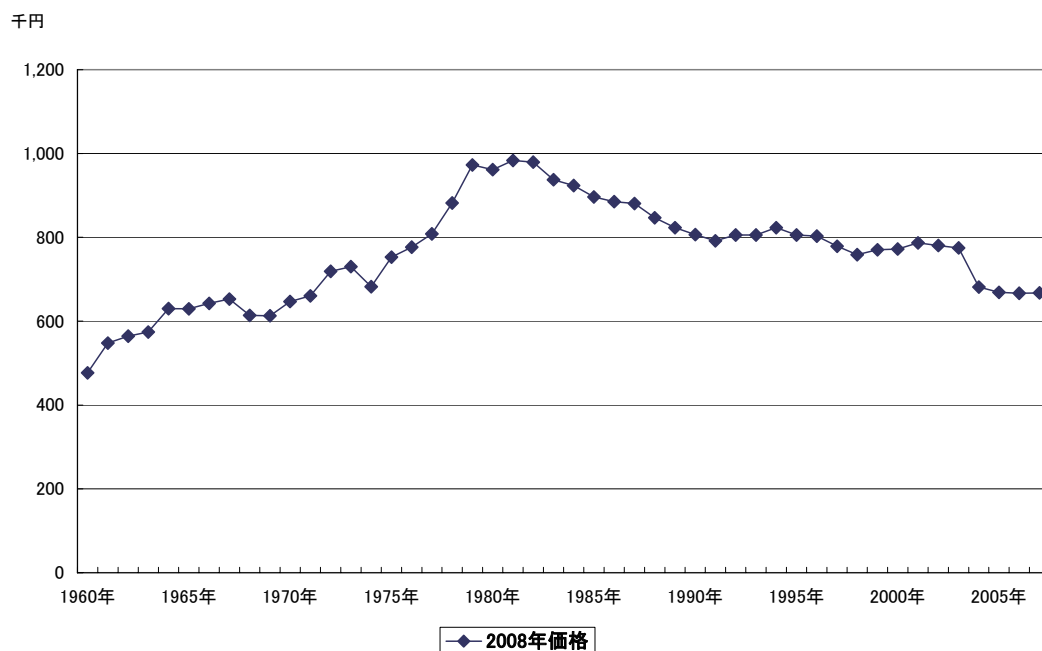


図 3-9 教職員 1 人当公財政支出

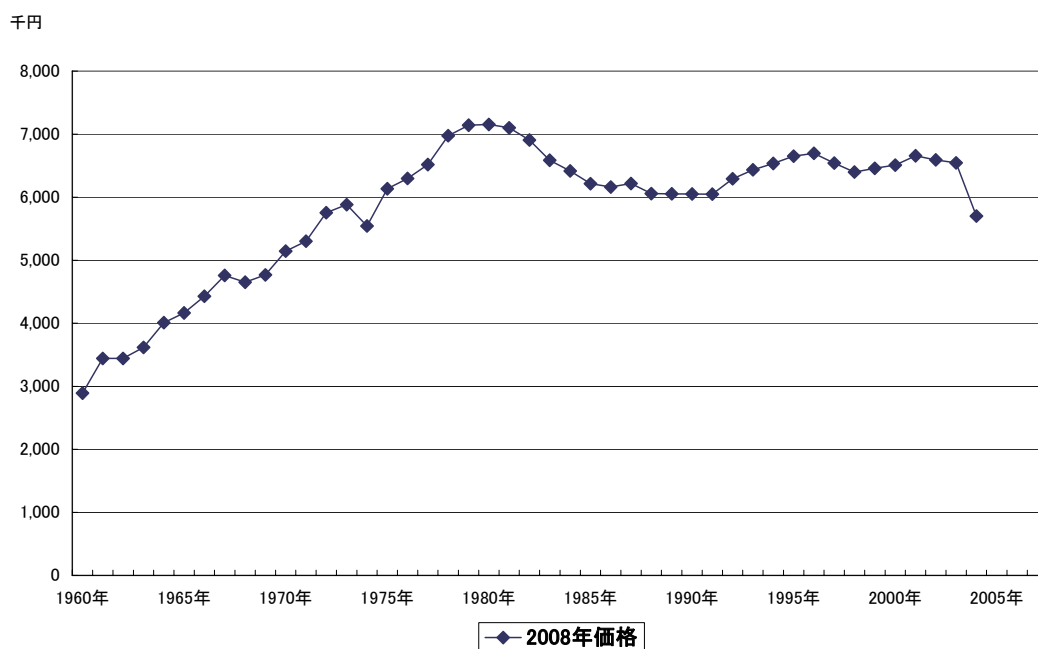


図 3-10 教職員 1 人当公財政支出

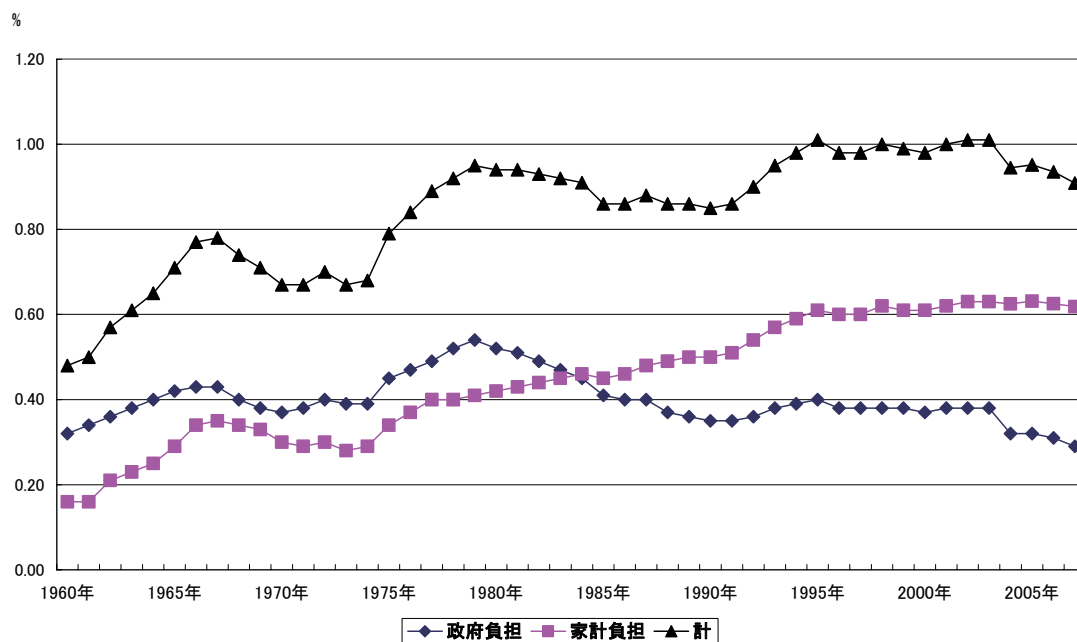
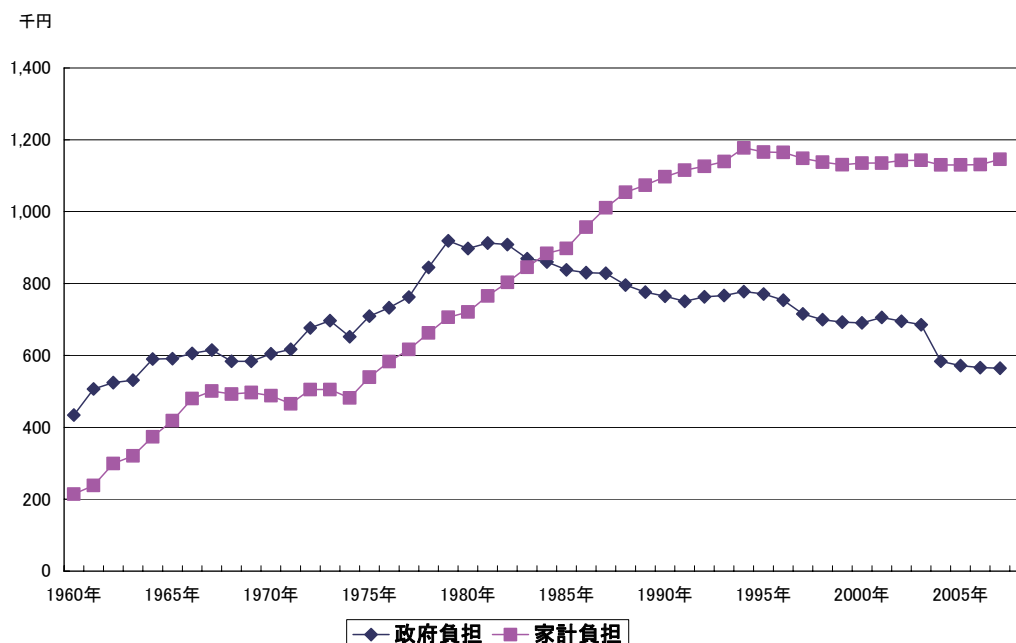


図 3-11 学生 1 人当高等教育費負担：2008 年価格



4. 1970・80年代の高等教育政策

以上日本の公財政支出の時系列的変動を検討した。これによって1980年頃を一つの契機として、高等教育に対する公財政支出に変化がおこることが確認できた。それはそれ以前の政府財政や経済状況及び1970年代半ばからとられた高等教育政策の大きな変化と無関係ではないであろう。1960年代70年代高等教育の拡大が起こったが、それを吸収したのは専ら私立大学であった。しかし過剰な施設投資と学費値上げが学生紛争によって不可能となったことが原因で私立大学は、経営困難に陥り、私学団体は公費助成を政府に求めた。その結果私立学校振興助成法が1976年4月から施行された。これは事実上レッセフェールであった私学政策の大転換であり(大崎1999)、私立大学に経常費補助がなされると同時に、私立大学の量的規制が行われるようになった。助成法に関連して私立学校法で、5年間は特に必要があると認めるもの以外は、私立大学の拡充は一切認可しないことになった。私学振興助成法の施行(1976年)から1980年までは、私学助成ばかりでなく国立学校特別会計への繰り入れ額も年々増加していた。

昭和50年度高等教育懇談会報告「高等教育の計画的整備について」(1976年3月刊)が公表されたが、それは、日本において初めての高等教育計画であった(大崎1999)。これは18歳人口が安定している1976年～1980年までを前期、18歳人口が増加し始める1981年からの後期計画として、地方国立大学の計画的整備と私立大学の定員超過の是正を政策目標とした。

しかし先に確認したように1970年代の終わりから大学短大高専進学率は停滞し、大学の入学者数や在学者数が増加しなくなった。それは私立大学の拡大が止まったからに他ならない。抑制策が一定の効果を持ったものと考えている。他方1973年の石油ショックによって日本の高度経済成長時代が終焉し、財政赤字も増加していた。それに対処するため政府は、1981年3月臨時行政調査会を発足させた。調査会は1982年の予算編成に向けた答申で、私立大学助成費の抑

制、国立大学への施設設備費の縮減などの方針を盛り込み、実行された。1980年に私立大学経常費の29.5%を占めた私学助成も、1982年に伸び率0となった。

臨時行政調査会の第三次答申は次のようにいう。「量的拡大よりは質的充実を進めるとともに、その費用負担について、教育を受ける意思と能力を持つ個人の役割を重視し、国としては必要に応じてそのような個人の努力を助長していくことが重要である。」その具体的方向は、大学短大の規模を抑制する、国立大学の授業料を私立大学との均衡を考慮して設定する、私学助成を抑制し、教育・研究プロジェクト助成を重視する、奨学金を有利子化し、返還免除制を廃止する、大学や育英事業法人等への寄付の促進をすることなどである。

これによって国立大学の拡充整備は計画どおりには行われなかった。私立大学にいたっては前年に比べ入学者減少を記録する年もあった。経常費補助は1984年に前年比12%減少である。大学の冬の時代である（大崎）。その後1984年に臨時教育審議会が設けられ、大学の財政問題にも取り組んだ。1987年4月の第三次答申に、主要諸国と比較して日本の高等教育に対する公財政支出の規模が小さいことが指摘され、その充実の必要が認められている。私学助成の充実、家計負担の軽減、育英奨学制度の改善等、臨時行政調査会との対比が明らかである。大崎は、これを臨時行政調査会の呪縛からある程度大学を解き放ったと述べている（大崎 1999）。

5. おわりに

国際比較と時系列変化によって日本の公財政支出の現状を検討した。市川によれば、日本の公財政支出が少いのは、国民経済に占める公共部門のシェアが低いことと、高等教育における公的な供給が少ないことが原因であるという（市川 2000）。そしてその是正は困難であるとしている。しかし高等教育への公財政支出が現状のままでよいとは、誰も思っていないであろう。

ただし公財政支出の額と配分方法について、もう少し議論を深めておく必要もあろう。例えば、公財政支出が増加した場合、それが私学助成や個人助成をつうじて私的負担を軽減するように使用されると、高等教育の総投資額は増加しないことになる。総額を増やす目的なのか、私的負担を軽減する公正目的なのかを区別する必要がある。またアメリカの例に見るように、GDP比公財政支出が高くても、家計負担が必ずしも小さくないケースもあることを知っておく必要がある。

現在の公財政支出の増額を要求する動きはさまざまところから生じている。しかし増額ばかりでなく、現在の配分を検討し、それが効率的かを明らかにする必要もあろう。学生の教育に用いるのか、または研究に用いるのか。人件費に用いるのか、その他の教育研究経費に用いるのか。教職員の1人当たりの人件費を増加するのか、1人当たりの人件費を抑えて人員を増加させるのか。教員1人当たり等、一律的に配分するのか、競争的に配分するのか。今後の研究計画に基づく配分か、これまでの研究実績に基づく配分か。機関助成か個人助成か。中央教育審議会でも論じられたように高等教育への地方政府の投資もどのくらい必要なのかの議論もすべきである。私学助成を増額させるのか、国立大学運営費交付金を増額させるのか。その場合の財源はどうするのか。国立大学の授業料を値上げし、その分を私学補助にまわせるのか。教育再生会議では公共事業費やODA予算からの移転を提案しているが、それは可能であるのか。検討課題は数多く残されている

(本稿について) 本稿は「高等教育への公財政支出」『大学財務経営研究』第4号2007年の国際比較データおよび時系列データを最新なものに更新し、本文を一部修正したものである。

<参考文献>

- 市川昭午 2000, 『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部.
- 大崎仁 1999, 『大学改革1945~1999』有斐閣.
- 黒羽亮一 1993, 『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部.
- 黒羽亮一 2002, 『大学政策—改革への軌跡』玉川大学出版部.
- Heller, Donald E. 2006, “State Support of Higher Education: Past, Present, and Future” in Priest, Douglas M. and Edward P. St. John, *Privatization and Public Universities*, Indiana University Press.
- OECD 2008, *Education at a Glance*.
- Zumeta, William 2004, “State Higher Education Financing: Demand Imperatives Meet Structural, Cyclical, Political Constraints” in St. John, Edward P. and Michael D. Parsons., *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press.

Public Investment in Higher Education in Japan

By Fumihiro Maruyama

Center for National University finance and Management

Abstract: It is often argued among researchers, policy makers, and members of government committees on education that Japan’s public expenditure on higher education relative to GDP is too small, comparing to the other OECD countries. This paper examines the level of public expenditure on higher education institutions in Japan by using both the OECD comparative data and the longitudinal data since 1960 in Japan and it finds that public expenditure on higher education relative to GDP is actually small, about a half of that in France, Germany, and UK. The longitudinal data also depict that the growth of the public expenditure has stopped in 1980 and since then it has never reached the same level again.

第6章 国立大学ファンディングー1990年代以降の変化の位置づけー

阿曾沼明裕（名古屋大学）

1. はじめに

本稿の目的は、1990年代以降から現在（2007年）に至るまでの、国立大学財政の変化を教育研究活動基盤の観点から整理することである。この間、競争的資金、選択と集中といった言葉が盛んに使われ、競争的環境は拡大しているように思われるが、それは過去と比べてどの程度のものか、そしてどのようなプロセスでこうした変化が進んだのだろうか。そしてその変化はどのような帰結をもたらす可能性があるのか¹。これらを、本稿では機関補助と個別補助との関係に着目して検討し、1990年代以降の変化を位置づける。

以下では、第1節で分析枠組みについて説明し、第2節で1980年代末までの変化を概観したうえで、第3節で1990年代、第4節で2000年代の変化をそれぞれ、それ以前と比較して位置づけ、補足的にこの変化の影響をカーネギー大学教授職調査の結果から見た上で、最後に今後の課題をかんがえたい。

2. 枠組みー機関補助と個別補助

多様な高等教育への支出は、大きく「機関補助」と「個別補助」とに分けて考えられる²。機関補助は大学という機関への一括補助であり、主に大学の運営費や経常費に充当される。機関補助は授業料等収入とともに、いわゆる大学の一般資金（general fund）となる。例えば国立大学への運営費交付金であり、私立大学でいえば私立大学等経常費補助金である。これに対して個別補助は、機関ではなく教員個人（やプロジェクト）への研究助成や、学生個人への経済的支援である。非機関補助、個人補助ともいえるが、ここでは個別補助と呼んでおく。例えば科学研究費補助金、科学振興調整費、21世紀COEプログラムといった競争的資金、それに日本学生支援機構の学生個人への奨学金である。学生への支援を除けば、「外部資金」といっても良い。機関補助は、多くはフォーミュラに基づいて積算されて大学に配分されるので配分は競争的ではないが、個別補助は過去の実績やプロポーザルに基づいて競争的に配分される。また、財政補助が、例えば教育目的か研究目的か、あるいは特定の研究を目的にするのか研究一般を目的にするのかといった観点からすれば、機関補助は目的が限定されない場合が多く、いわば目的包括的だが、個別補助は特定の機能強化が目的であることが普通なので目的限定的な資金となる（表6-1）。

なお、機関補助の中にも大学運営一般を支える資金となるのではなく、特定の機能強化を目指したものや競争的に配分されるものもある。前者を機関補助（一般）、後者を機関補助（特別）とすれば、機関補助（特別）は、機関補助ではあるが選抜を経て配分されたり、特定の機能の強化のために配分されるもので、目的の包括性と限定性、配分方法の競争的か否かで、機関補助（一般）と個別補助との中間に位置するといっていよう。

表 6-1 機関補助と個別補助

| | 機関補助(一般) (機関補助(特別)) | | 個別補助 |
|----|---------------------|----|-----------|
| 対象 | 大学 | ←→ | 個人・プロジェクト |
| 目的 | 包括的 | ←→ | 限定的 |
| 方法 | 非競争的 | ←→ | 競争的 |

以上は補助の目的と方法についてだが、使途に着目すると、教育研究経費は「人件費」と「物件費」とに、さらに「物件費」は「基盤経費」と「活動経費」に分けられる³。人件費は物件費よりも固定的な経費でより基盤的な経費である。物件費においても、特定の教育研究プロジェクトに限定されない日々の教育研究活動の共通のインフラを支える「基盤経費」と、それを前提に可能となるプロジェクト的な活動のための「活動経費」があると考えられる。なお、人件費にも基盤経費的なものと活動経費的なものとの違いはあるが、繁雑になるし、人件費は物件費よりも総じて基盤的な経費であると考えて、ここでは基盤経費と位置付けた。

機関補助か個別補助か、という区分と、この使途との関係を組み合わせて、大学の財政基盤に大きく3つのパターンが考えられる。パターン1は、人件費や基盤経費はもちろん活動経費さえも機関補助(と授業料等収入)を主な財源とし、個別補助は補助的・追加的に活動経費の財源となるパターンである。パターン2は、人件費や基盤経費は主に機関補助(と授業料等収入)に、活動経費は主に個別補助に依存するパターンである。活動経費は専ら個別補助で支えられ、基盤経費も部分的に個別補助で支えられるパターンである。第3は、活動経費は言うまでもなく基盤経費まで主たる財源は個別補助であり、人件費も部分的に個別補助を財源とするパターンである(表6-2)。ここでは機関補助と個別補助の二元サポート・システム(Dual Support System)はどの国も一般的であり、機関補助が相対的に大きいことも一般的であることを前提にして、その中でも機関補助への依存が強い場合と、個別補助の役割が大きい場合の違いがあるという考え方をとる。二元システムを前提として、パターン1は最も機関補助に依存する「機関補助依存型」の財政基盤であり、大学の財政的な裁量も活動の安定性も最も確保されている。これに対しパターン3は個別補助にも大きく依存する「個別補助依存型」であり、特定の教育研究機能(プロジェクト)の効率的な生産性向上には適するかもしれないが、競争的な資源配分のため活動基盤は必ずしも安定しないだろう。そしてパターン2はパターン1とパターン2の「中間型」である。

表 6-2 財政基盤の3パターン

パターン1(機関補助依存型)

| | 人件費 (基盤経費) | 物件費 | |
|---------------|---------------|------|------|
| | | 基盤経費 | 活動経費 |
| 機関補助(+授業料等収入) | ○ | ○ | ○ |
| 個別補助 | | | △ |

パターン2(中間型)

| | 人件費 (基盤経費) | 物件費 | |
|---------------|---------------|------|------|
| | | 基盤経費 | 活動経費 |
| 機関補助(+授業料等収入) | ○ | ○ | |
| 個別補助 | | △ | ○ |

パターン3(個別補助依存型)

| | 人件費 (基盤経費) | 物件費 | |
|---------------|---------------|------|------|
| | | 基盤経費 | 活動経費 |
| 機関補助(+授業料等収入) | ○ | | |
| 個別補助 | △ | ○ | ○ |

注 ○は主要な役割
△は補助的な役割を意味する

以上の枠組みから機関補助と個別補助との関係の変化をとらえるが、施設関係の経費については、政府の施設整備の予算額が景気や政治に大きく左右されるため、次節以下では施設整備費は外して検討を進める。また、国立大学への政府機関補助として、たとえばその代表として教官当積算校費等を取り上げるが、実はこれら積算校費は国立学校特別会計の歳出項目であって、特別会計の歳入である授業料等収入なども財源となっているので、厳密に言えば機関補助ではなく大学一般資金（機関補助+授業料等収入）の一部というべきだが、以下ではそれを踏まえた上で機関補助として扱う。

3. 1980年代末まで-パターン1からパターン2へ-

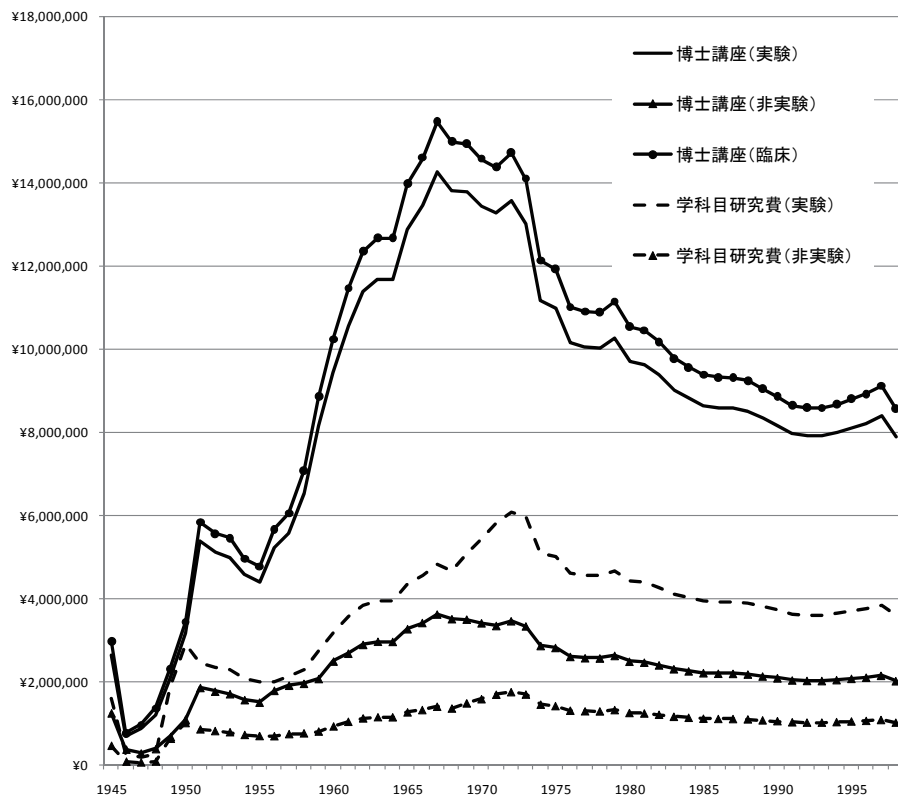
3-1 パターン1の形成(1960年代末まで)

戦後国立大学に対する政府財政支出は、終戦から1950年代にはなかなか拡充が進まなかったが、その中で国立大学運営費の物件費は積算校費である教官研究費（のちの教官当積算校費）が中心となる形ができていた⁴。

日本経済は1950年代後半から高度経済成長に向かい、それを背景に1960年代には国立

大学も飛躍的な拡充がなされた。施設整備予算の伸びも著しかったが、国立大学運営費の中では教官研究費（教官当積算校費）の伸びが著しかった。教官当積算校費はその総額が増額されただけでなく単価が大幅に増額されることになった（図6-1）。教官等積算校費は国立学校特別会計が始まる前には教官研究費といわれていたが、研究費とはいえ、大学の管理経費と学生経費の予算規模が小さいため、実質的には管理経費や学生経費も含めた大学全般の運営のために主たる財源となっていたことから、研究費と呼ぶのは実際と合わないので教官当積算校費と改称された⁵。あくまで積算単価に教官数（あるいは講座数）をかけた額が大学に配分されるもの、ということで教官当積算校費とされた。このように教官当積算校費は国立大学運営費の主要財源であったので、その大幅な増加は国立大学の「全体的な整備拡充」⁶といえるものであった。

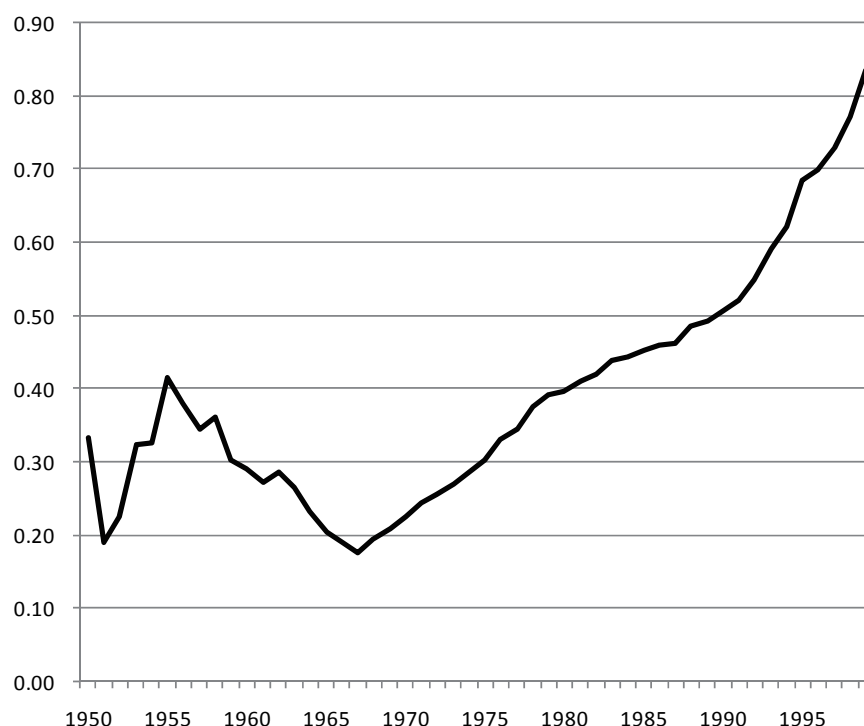
図6-1 教官当積算校費単価の推移（2000年価格）



出所及び学科目の推計 阿曾沼明裕『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版 2003
年の附表を参照のこと

他方で国立大学に対する個別補助といえば、長い間もっぱら文部省科学研究費補助金（科研費）であるという状態が続いたが（1980年代前半まで）⁷、1960年代の教官当積算校費の大幅な拡充によって、教官当積算校費の総額に対する科研費の総額の比率は下がり続け、1960年代半ばには0.2以下に減少した（図6-2）。こうして国立大学の教育研究活動の大部分を教官等積算校費が支える、という構造が1970年前後に顕著になった。これは最初の枠組みからすれば、パターン1の「機関補助依存型」の財政基盤の形成である。

図 6-2 教官当積算校費に対する科研費の比率の推移



出所 財政調査会『国の予算』各年度から作成。

3-2 パターン 1 の変化(1970 年代末まで)

しかしこのパターン 1 は、国立大学の拡充が 1970 年前後（1968～1971 年）に一時的に頓挫以降、徐々に変化していく。この一時的頓挫以降も、1970 年代を通じて国立大学の拡充は進む。ただし、この拡充は、例えば施設整備予算をみれば医学部や医科大学、教員養成系大学の整備といった特定部分への拡充整備であり、また教官当積算校費の単価は名目額では 1960 年代同様の伸びを示しているとはいえ、物価を考慮した実質額では減額を続けた⁸。教官当積算校費はどの国立大学にとっても運営費の基礎であり、その実質的な減額は国立大学の既存の組織全体の財政状況に影響し、その実質的な伸び悩みに対応する処置として、後述するように 1976 年に特別教育研究経費が設置される、というほどに状況は 1960 年代とは異なっていた。このように 1970 年代は大幅な拡充があったものの、「既設の部分全体よりも新規な特定部分への拡充へとシフトした」⁹。

他方で科学研究費補助金は順調に増額されたため、教官当積算校費総額に対する科研費総額の比率は、1970 年代には逆転して上がり続け、1970 年ごろには 0.2 だったが、1980 年ごろには 0.4 まで増加する（図 6-2）。こうして少なくとも研究活動においてパターン 1 の「機関補助依存型」の財政基盤は徐々に変化し始めた。

3-3 パターン 2 へ移行(1980 年代)

1980 年代は、特にその後半はいわゆるバブル経済といわれる時期であり、日本経済は好調であったが、逆に大学をめぐる財政状況は厳しく、1980 年代末には、「頭脳の棺桶 国

立大学」¹⁰といった雑誌記事の特集が組まれるほど、国立大学の窮乏化は進展した。窮乏化の直接的な要因は、1980年代初頭からの行財政改革、財政再建のための緊縮財政であった¹¹。具体的には、国立大学の施設整備費の予算が減少を続けた¹²。また、国立大学運営費においては、それまで少なくとも名目額では増額を続けた教官当積算校費の単価が据え置かれることになった。これによって、教官等積算校費の総額の増加は鈍化し、名目額では1980年の821億円から1990年の1101億円に増加したものの、実質額（2000年価格）では、1980年の1066億円から1990年の1169億円と10年で1割も増加していない。

こうしたなか国立大学運営費では、すでに述べた特別教育研究経費が拡充された。特別教育研究経費は、「特別研究経費」や「教育方法改善経費」などからなっており、使途に限定が少ないことでは教官当積算校費と同様であるが、目的や将来性等に応じて選抜の上配分された。その総額は1980年には46億円ですぎなかったが、1990年には350億円に達し、教官当積算校費の約3分の1の規模にまで拡大した。特別教育研究経費は、実際には総花的に配分されているという批判もあったが、広い意味での機関補助に競争的な選抜が加わる契機になった。

他方で、教官当積算校費と対照的に個別補助の代表である科学研究費補助金は順調に増額された。科研費の予算額は、1980年の325億円から1990年の558億円へと倍近く、実質額でも1.4倍に増額された。その結果、教官当積算校費総額に対する科研費の比率は、1980年代初めには0.4程度であったが、1980年代末には0.5程度にまで増加した（図6-2を参照）。さらに1980年代に特徴的なことは、民間資金の本格的な拡大である。1970年代までは、民間資金は無視できる程度であったが、1980年代には奨学寄付金と受託研究費が急増した。奨学寄付金と受託研究費をあわせた額は、1980年には89億円であったが、1990年には570億円と6倍以上となり、これは教官当積算校費総額の2分の1を超える規模であり、上述した科研費と同規模にまで拡大した。科研費と民間資金（奨学寄付金と受託研究費）とで教官当積算校費の総額に相当する規模になったのである。この変化は、政府が産学連携を奨励したという側面もあるが、厳しい財政緊縮の中で大学が財源を民間に求めた結果であった¹³。

こうして、1980年代は、機関補助（教官当積算校費など）に対する科研費、奨学寄付金、受託研究費といった個別補助が相対的に拡大した時期であった。その結果、1992年ごろには、教官当積算校費の水準が教員の必要とする額の4～5割であり、「科研費が特別な研究プロジェクトの実施というよりは、経常的な研究費を補填するために必要となっている」¹⁴と指摘される事態となった。これは、研究活動の財政基盤がパターン1からパターン2に移行していることを示している。

4. 1990年代—さらに進む個別補助の相対的拡大—

4-1 機関補助

1980年代の厳しい状況は、1992年頃から改善をみる。まず顕著であったのは施設整備関係予算の飛躍的な増額である（とくに1990年代半ばから後半にかけて）¹⁵。施設整備費ほど大きな変化はなかったが、教官当積算校費も増額された。1980年代に据え置かれていた教官当積算校費の単価が若干ではあるが増額されたことにもよるが、1990年代の前半から始まった大学院重点化に伴って、旧帝国大学を中心に小講座が大講座化され、教員増が

図られたことにもよる。その際に、旧博士講座に学部を兼担することで単価の25%増などが行われた。若干の単価の増額も、こうした大学院重点化に伴う単価増もいわば窮乏化に対応する苦肉の策であった。この結果教官等積算校費の総額は、1990年の1101億円(2000年価格は1198億円)から、1999年の1576億円(2000年価格は1565億円)に増額された。ただし、教官当積算校費の単価は1998年度には減額された。

これ以外に、校費にさまざまな予算項目が作られ、組みかえられたこともこの時期顕著なことであった。例えば1992年度に「高度化推進特別経費」、1994年度「大学改革推進経費」、1996年度に「創造開発研究経費」「研究支援体制充実経費(リサーチアシスタント経費、研究支援推進経費、非常勤研究員経費からなる)」「研究開発等推進経費」、1996年度に「知識創造プロジェクト推進経費」、1997年度に「大学院創造性開発推進経費」などが設置された。これらはすでに1970年代に始まっていた特別教育研究経費の一部に位置づけられるもので、これらの予算の増加で、1990年に350億円であったが、2000年度には694億円にまで倍増し¹⁶、教官等積算校費の4割以上の規模になった。機関補助の拡充の中で選抜性がさらに増した。

4-2 個別補助

施設整備費と並んで学術研究関連予算も拡充された。1993年度には、1000億円の異例の特別枠「生活・学術研究枠」が創設された。また1992年当時600億円台であった科学研究費補助金は1992年の学術審議会の答申「21世紀を展望した学術研究の総合的推進方策について」で、学術研究基盤・環境の改善が最優先課題とされ、科研費1000億円突破が主張された。その結果、科研費は1996年度には1000億円を超え1018億円となった。1995年度からはCOE(センター・オブ・エクセレンス)形成基礎研究費も計上されたが、一般研究とそれを受け継いだ基盤研究が大幅に増額され、2000年には、1419億円までに増額された。

さらに1996年には、政府出資金による研究助成金が始まった。1997年度には総額500億円を超える額になり、そのかなりの額が国立大学に配分された。2000年度には、国立大学の受託研究費571億円のうち、政府出資金事業分が313億円となっている¹⁷。この研究助成は建設国債を財源とするもので、基礎研究振興のための苦肉の策として始まった。文部省では日本学術振興会の未来開拓学術研究推進事業、科学技術庁では戦略的基礎研究推進事業、通産省の戦略分野官学共同研究プログラムなどがこれに相当する。

なお、1990年代には、1980年代に急増した民間資金は実は停滞した。バブル崩壊後の不況により企業からの寄付が減ったためであろうが、結果的に個別補助においては民間資金よりも政府資金の増加が相対的に顕著であった。

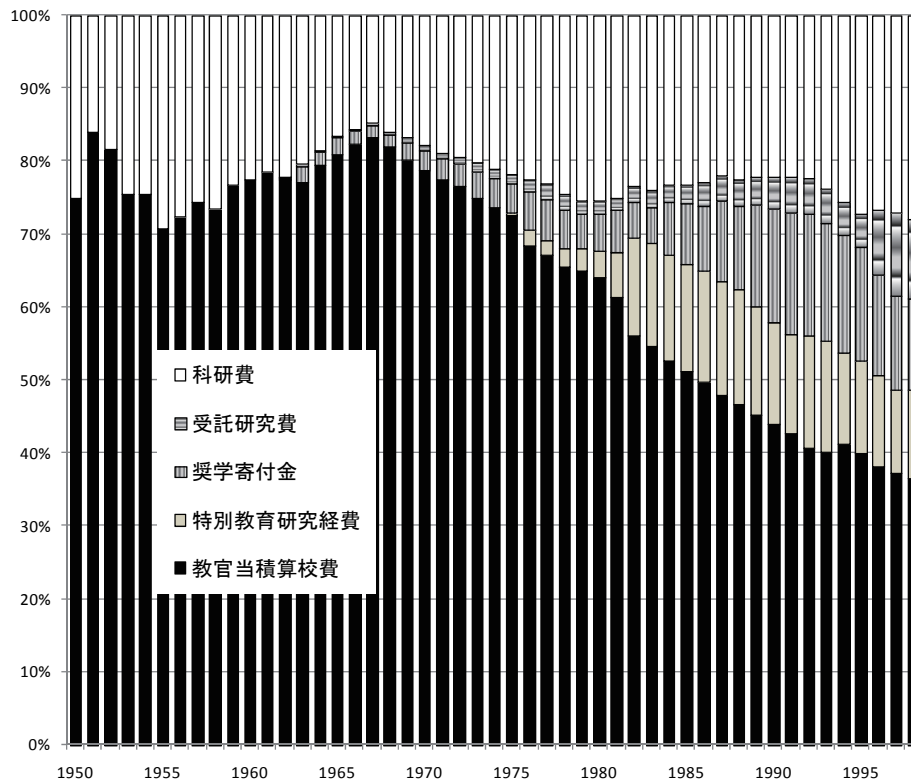
施設整備費や学術研究関連予算の増加は、1980年代に進展した国立大学の窮乏化が、1990年前後に社会問題となるほどに認知されるようになったからに他ならない。また、1980年代からの基礎研究タダ乗り批判(と基礎研究振興論)、1990年代初めに浮上した理工系離れ問題もまた大学の研究環境の充実の声を後押しした。さらにバブル経済の崩壊がそれを促進した。1992年のバブル経済の崩壊後、リスクの大きい基礎研究(や企業内教育訓練)に対する投資が負担になってきた産業界は政府の基礎科学予算の増額を求め、とりわけ大学の役割に期待するようになる。こうした産業界の期待を背景に、文部省や政治家

(新文教族)もさまざまな手だてで予算獲得に乗り出した。1993年春の景気対策の追加の検討のころから頻りに言われた「新社会資本」は、道路・湾港等の従来型の公共投資の景気浮揚効果への批判から、大学などの研究施設・研究用機器、福祉施設、情報化関連投資などに予算を重点配分するというものであった。また、1994年10月の「公共投資基本計画」では、文教学術関係施設の整備が社会資本整備のための主要な施策の一つに位置づけられた。学術に関連して審議会等で「知的資産の形成・蓄積」なる言葉もよく使われ、基礎科学研究投資は公共投資であるべきとの観点から建設国債を利用するなどの議論がなされた。こうして大学への投資が拡大した¹⁸。

4-3 個別補助の相対的拡大

機関補助の代表の教官当積算校費（と特別教育研究経費）、科研費その他の個別補助の推移を見たのが図6-3である。先に述べた政府出資金による研究助成は受託研究費に含まれる。全体を100%としてみたものだが、科学研究費補助金は全てが国立大学に配分されるわけではないので、本来内訳を構成するべきものではないが、他の個別補助との比較をするために作成した。なお、2006年度でいえば、科研費交付額1830億円に対して、国立大学の収入に計上された額が1594億円なので（国立大学法人財務分析研究会編『平成19年度版国立大学の財務』2000年、211頁）、科研費の87%が国立大学に配分されている。

図6-3 おもな教育研究関連予算項目の内訳の推移



出所 財政調査会『国の予算』各年度から作成。

注 科研費は全学が国立大学に配分されているわけではない。

1990年代は機関補助への拡充がありながらも、それ以上に科学研究費その他の競争的資金が拡大したため、例えば教官当積算校費の位置づけはさらに低下した。たとえば、1999年における教官当積算校費 1576 億円に対する科研費 1314 億円の比率は、0.8 を超えた(図 6-2)。また、奨学寄付金は 2000 年の時点で 528 億円であり、受託研究費は 571 億円であり(この受託研究には、313 億円の政府出資金制度による研究助成が含まれる)、科研費+奨学寄付金+受託研究費を合わせた額の規模は教官当積算校費を超え、2000年には、教官当積算校費の 1.5 倍にまで増えた。国立大学の機関補助も増えてはいるが、それ以上に政府出資金による研究助成(受託研究費)、科研費の著しい増額(特に一般研究および基盤研究の飛躍的拡充)が顕著であり、教官当積算校費の位置はさらに低下していった。この中で、科学研究費補助金は 1995 年に従来の一般研究、試験研究、総合研究が統合整理されて基盤研究(A)(B)(C)が設けられたことは興味深い。教官当積算校費の実質的な減少の中で、現実に科研費が基盤的な研究活動を支えていることが強く認識されたためといえる。

このように 1990 年代は、若干の機関補助の拡充がありながら、相対的にははるかに個別補助が比重を増した時期であった。研究活動の基盤はパターン 2 からパターン 3 の方向に徐々にシフトしていった。

5. 2000 年代-機関補助と個別補助のトレードオフ-

5-1 機関補助

1990 年代には機関補助は個別補助ほどではないが増額されたが、2000 年代になると教官当積算校費を中核とする機関補助はより厳しい状況になっていく。まず 2000 年度から教官当積算校費、学生当積算校費が廃止され、「教育研究基盤校費」が導入された。従来教官当積算校費であれば、教官の職種別に博士、修士等により実験、非実験講座による分類を組合わせて単価が設定され、学生当積算校費であれば、学生の教育段階や分野を組み合わせで単価が設定されていたが、こうした方式をやめ、教官当積算校費と学生当積算校費を合わせたものが教育研究基盤校費として新設された。教育研究基盤校費は教官数積算分、学生数積算分、大学(高専)分等からなり、教官数積算分と学生数積算分には全国一律の唯一の単価が設定された。ただし、この部分は教育研究基盤校費の 3 割に過ぎない。つまり、残りの七割の大学分等(この大学分等は個々の大学に固有の割り当てである)の積算基準は不明確になったのである。とりあえず総額では前年度(平成 15 年度)と同程度の額が配分されることになったが、それまで国立大学の機関補助の中核にあった積算校費の根拠が失われたのである。

さらに、2000 年代における高等教育財政の大きな変化は 2004 年度からの国立大学の法人化である。先の教育基盤研究経費もなくなり、運営府交付金として人件費とも区別されずに配分されることになった。人件費や管理的経費を優先すれば必然的に教育研究のための基盤的経費は抑制される。さらに、運営費交付金は、標準運営費交付金であれば教職員数など大学ごとの規模に基づいて積算されるが(ただし特定運営費交付金の根拠は不明瞭である)、そのフォーミュラができて以後に、財務省の圧力で運営費交付金は効率化係数 1% をかけられ、さらに人件費 1% 削減がなされることになった。いわば機関補助の継続的な減額がシステム化されたことが重要である。個々の大学で授業料の設定の裁量は限ら

れているので、運営費のための収入は厳しさを増すと認識せざるを得ない状況になった。

同時に機関補助における競争的資金ともいべき機関補助（特別）も国立大学法人化とともに始まった。いわゆる「特別教育研究経費」であり、新たな教育研究ニーズに対応し、各国立大学等の個性に応じた意欲的な取組みを重点的に支援するため、通常の運営費交付金では賄いきれない予算をカバーすることを目的に創設されたもので、運営費交付金に含まれる¹⁹。予算額は、2004年度が741億円、2005年度が786億円、2006年度が800億円、2007年が845億円である。特別教育研究経費は、運営費交付金制度以降の、それを補う概算要求が可能な部分として理解されている。従来の特設教育研究経費とは形式的には異なるが、予算額的にも内容的にも従来の特別教育研究経費の後継と位置付けてよいと考えられる。ただし、目的の限定性や選抜性がより明確になった。こうして機関補助の中でも競争的な配分が行われる部分がさらに拡大している。

5-2 個別補助

科研費は順調に増額され、2000年（1419億円）から2007年（1913億円）で、1.4倍近くに増加した。2001年に閣議決定された科学技術基本経計画でも、競争的資金の倍増を図るとされ、科研費、科学技術振興調整費、未来開拓学術研究推進事業、戦略的創造研究推進事業、産学官関連イノベーション創出事業など文部科学省関係の競争的資金をはじめ他省庁の競争的資金も増額された。政府の科学技術政策のためのホームページには35種類の競争的研究資金制度が紹介されている²⁰。

とりわけ競争的研究資金の代表のように言われる21世紀COEプログラム（研究拠点形成費補助金）が2002年度から始まった。2002年度の交付額は167億円であり、その後は、2003年度158億円、2004年度307億円、2005年度351億円、2006年度349億円、2007年度218億円であった。総額では科研費（2007年度予算額1913億円）にはるかに及ばないが、国立大学の再編統合、世界的水準の大学づくりのための約30大学への重点投資、新たな種別化を提案したいわゆる「遠山プラン」に基づくもので、COEを獲得した大学とそれ以外の差別化を図るということが広く認識されたために、交付総額以上のインパクトを大学に与えることになった。

研究活動だけでなく、教育活動に対しても個別補助が始まり、先のCOEも含めて「国公立大学を通じた大学教育改革の支援」、と位置付けられている。予算総額は、2000年度182億円、2003年度334億円、2004年度450億円、2005年度529億円、2006年度558億円、2007年度615億円、2008年度680億円と増額されている²²。これらの国公立大学を通じた大学教育改革の支援は、すべてが国立大学に配分されているわけではなく、また運営費交付金ではなく外部資金として計上されている。

なお、2001年度からは、間接経費が本格的に始まった。間接経費は、政府出資金を活用した基礎研究推進制度（いわゆる出資金事業）で2000年度から始まっていたが、2001年に閣議決定された「第二期科学技術基本計画」で「競争的資金をより効果的・効率的に活用するために、研究の実施に伴う研究機関の管理等に必要な経費を手当てする必要がある」として、「研究費に対する一定比率の間接経費を配分する」ことが盛り込まれ、これによって、たとえば一部の科研費に直接経費の30%にあたる間接経費が一律加算されることとなった⁽²²⁾。外部資金による研究活動に伴うコストをそれまで機関補助が支えていたが、大学に

負担がかかりすぎるので外部資金（個別補助）の間接経費で手当てしようというものであり、個別補助への依存が高まっていることを示している。

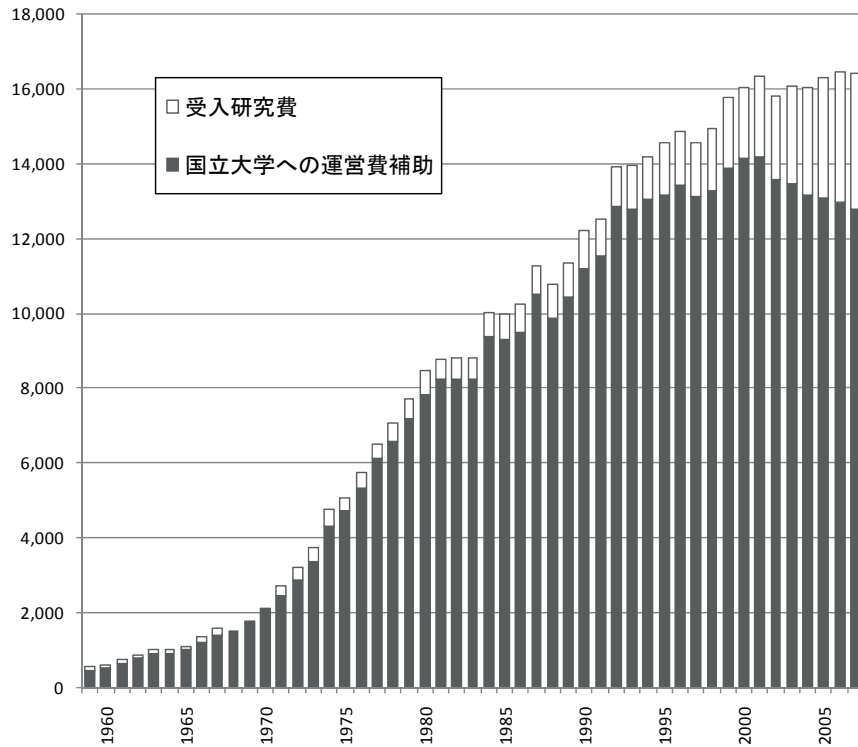
5-3 機関補助と個別補助のトレードオフ

2000年以降では教官当積算校費が廃止され、2005年からは教育研究基盤校費も廃止になったので、教官当積算校費と科研費との対比などは難しい。そこで、いくらかデータの制約があるが、機関補助全体と個別補助全体を比較することで2000年代を位置づけよう。機関補助の全体と個別補助の全体の推移を示したのが図6-4である。

機関補助については、法人化以前は、国立学校特別会計の歳入の中の「一般会計からの繰入額」、法人化後は「国立大学の運営費交付金（国立大学法人、大学評価・学位授与機構、大学入試センター、国立高等専門学校機構、メディア教育開発センター国立大学財務・経営センター、の運営費）」が使える。ただし、施設整備費については、大きく景気や政治に左右されるので（とくに補正予算の変動が激しい）、それを外し、国立大学の一般的な運営費を対象とすると、法人化後の運営費交付金は施設整備費を含まないのでそのまま使えるが、法人化以前の国立学校特別会計への一般会計からの繰入には、施設整備費も含まれているので、一般会計からの繰入から施設整備費を差し引いた額を使った。

個別補助については、文科省科学研究費補助金を代表とする政府からの研究助成金のほか、民間企業や民間の研究助成財団からの奨学寄付金などがある。政府からの外部資金はきわめて多様で、国公立大学を通じた大学教育改革の支援を含めて、これらの資金の総額が国立大学に配分されるわけではなく、国立大学に配分される資金のすべてを知るのは難しい。法人化以後について、各大学の財務諸表の受託研究等収入、受託事業等収入、預かり科研費収入といった項目を集計すれば可能だが、これは2004年度以降しかない。そこで、個別補助については、総務庁の科学技術研究調査報告における大学等の「受入研究費」の数値を使って長期的な趨勢をたどった²³。

(億円) 図 6-4 国立大学への運営費補助と受入研究費 (2005年価格)



出所 財政調査会『国の予算』各年度版、総務省『科学技術研究調査報告書』各年度から作成。

注 2005年価格は消費者物価指数で補正。

図 6-4 よりわかるが、国立大学は機関補助に比べて個別補助はきわめて小規模であった。それが 1970 年代に増え始め、1980 年代にもかなり大幅に増加しているが、まだ機関補助に比べてはるかに小さく、機関補助に対する比率がその後少しずつ増えてようやく一割程度になるのはやっと 1990 年代半ばである。これまでの検討は機関補助といっても物件費の中の中核的なものを見てきたわけで、人件費も入れて考えれば機関補助が規模的に個別補助よりはるかに大きい。それは、教育活動が基本的に「機関補依存型」の財政基盤であることを考えれば当然といえよう。しかし、その後の機関補助に対する個別補助の増加は目覚ましく、約 10 年で機関補助に対する個別補助の比率は 20% を超え、2007 年で約 28% にまで拡大している。とりわけ 2000 年代に入ってから機関補助が実質額で減少しているのに対して、ちょうどそれを補う形で個別補助が増えている。このようにみると、1990 年代以降の時期は、これまで以前と比べても、機関補助に対する個別補助の拡大が著しい時期であり、それも機関補助の減額が大きな要因となっている。いわば機関補助と個別補助とがトレードオフの関係になっている。

このように 1992 年以降は競争的資金がその位置を高め、現在では個別補助がなければプロジェクト研究だけでなく日常的な基盤的研究も研究活動の基盤も得られない、という

教員も多いのではないだろうか。図 6-5 は、カーネギー大学教授職調査（2007 年）で教員が獲得した研究費の財源内訳を尋ねたものの平均を分野別に見たものである（図 6-5 は国立大学だが、図 6-6 には私立大学も合わせて示した）。この調査については、有本章編書『変貌する日本の大学教授職』（玉川大学出版部、2007 年）を参照していただきたい。

図 6-5 国立大学教員が得る研究費の財源内訳（平均）

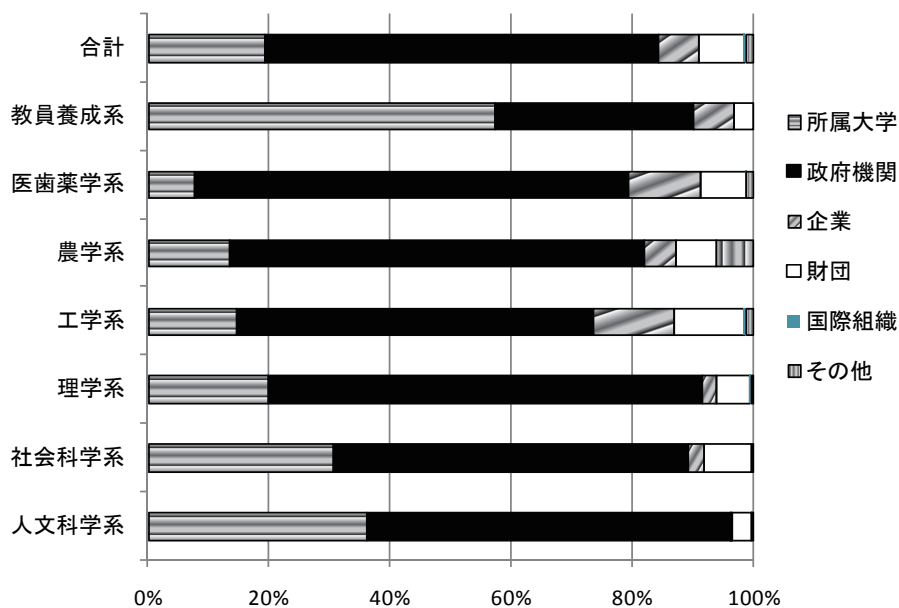


図 6-6 私立大学教員が得る研究費の財源内訳（平均）

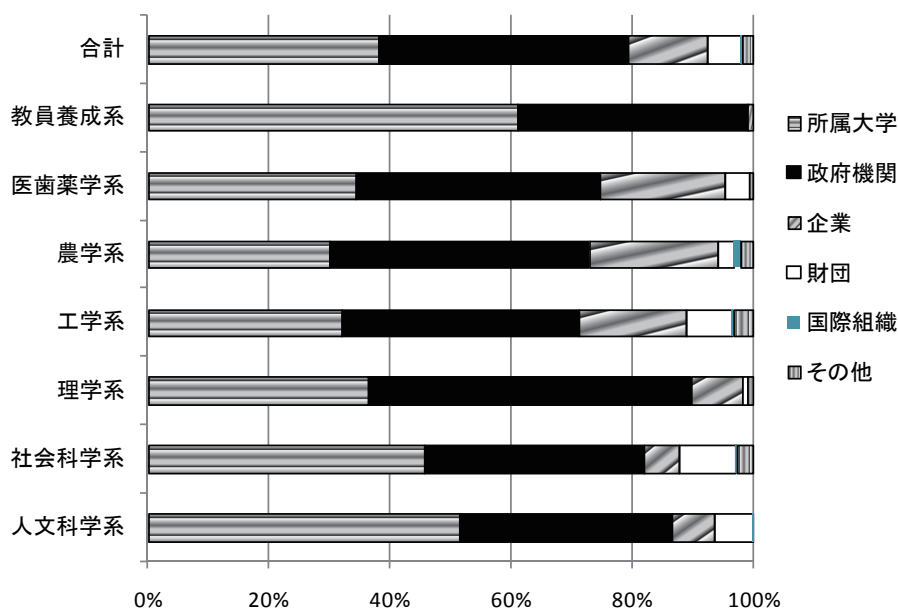


図 6-5 によれば、平均での話だが、国立大学の教員が得た研究費の 65% が科研費など政府機関からの競争的資金であり、大学からの研究費つまり機関補助から研究費は、19% に

過ぎない。分野別にも違いがあり、人文科学系や社会科学系や教員養成系では大学からの研究費の比率が高いのに対して、理学系や医歯薬学系では7割以上の研究費が科研費などの政府機関からきている。現在では国立大学の教員が獲得する研究費は個別補助が主体になっている。なお、これを私立大学と比較すると、分野別の違いの傾向は同様であるが、私立大学では大学からの研究費の比率が国立大学と比べれば依然高く(38%)、科研費などの政府機関からの研究費は41%にとどまる。理工系や医歯薬学系に絞っても、私立大学のほうが大学に依存する傾向が強い。個別補助の拡大は国立大学のほうにより大きなインパクトを及ぼしている。

このように機関補助から個別補助へのシフトが進んでおり、研究活動の財政基盤はパターン3の方向に進んでいるように思われる。ただし、いまだ人件費や基盤経費に対する運営費交付金の役割は大きく、現在はパターン2からパターン3への移行期に位置しているものと考えられる。

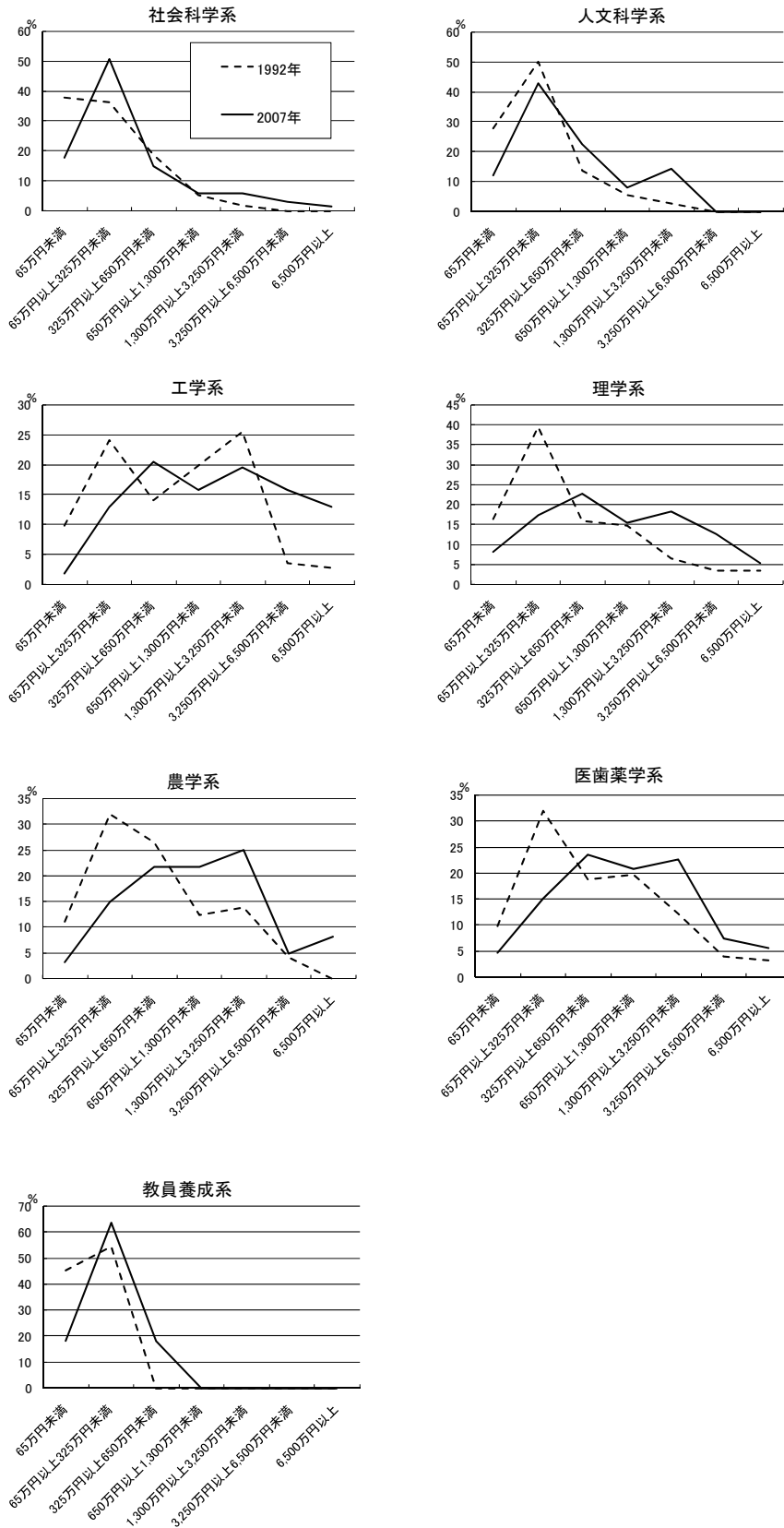
6. 個別補助拡大の教員への影響

こうした個別補助の拡大の影響を、カーネギー大学教授職調査の1992年調査と2007年調査との対比からみてみると、まず、過去3年間に何らかの研究費を個人ないしは共同研究グループの一員として公布された教員の比率は、国立大学では1992年の79.3%から2007年の86.3%に増加している。

さらに調査では過去3年間に交付された研究費総額も尋ねている。研究費の額は予め7つのカテゴリーに分けられ、その研究費カテゴリー別に教員分布を見たのが図6-7である。国立大学では、分野による程度の違いはあるものの、どの分野でも、1992年から2007年までの変化として、研究費交付額が低額の教員比率が減り、高額の研究費交付額が増えている。とりわけその程度は理学系、工学系、農学系、医歯薬学系において大きい。これは先に述べたように1990年代に個別補助が拡大したことが背景となっているといえよう。これに関連すると思われるが、何らかの研究プロジェクトに従事していると答えた教員は、国立大学で1992年の66.1%から2007年の77.3%に増えている。

しかし、自分の研究領域の研究費が5年前よりも今のほうが獲得しやすいと答えた教員の比率は、国立大学では1992年の25.9%から21.5%に減少している。これは競争的資金の拡大によって、資金が重点的に配分され、研究費獲得を困難に感じる教員が増えたため(研究費の獲得額が増えた教員にとっても)だと考えられる。

図 6-7 研究費カテゴリー別教員分布



また、興味深いのは、真に研究したいと思うよりも多くの研究をしなければならないと感じる教員比率が、国立大学では、1992年の39.4%から2007年の43.5%に増えていることである。必要以上に研究費獲得に追われている教員像がうかがえる。さらには、仕事の安定性、教育研究活動の自由、仕事全般に対して満足しているかどうかの問いに対しては、満足と答えた教員比率は、1992年と2007年との間で有意な差がなく、研究費が増えたことが研究上で満足が得られる教員を増やしたとは必ずしも言えない。

7. 結論と課題

これまで検討してきたように、国立大学では、機関補助に対する個別補助の拡大は、1990年代以降著しいものがある。これはカーネギーの調査での教員レベルでの研究費の獲得状況の変化に表れている。だが、それは1990年代に始まったことではなく、教官当積算校費と科研費との関係に見られるように、その基幹部では1960年代終わりから始まっており、1990年代以降の変化はその延長線上にある。図6-7をみれば、1992年の時点で研究費カテゴリーに教員は幅広く分布しており、すでに傾斜配分が相当行われていることがわかる。ただしさらにいえば、1992年から2007年の時期は、とくに2000年ごろからは、個別補助の拡大だけでなく、機関補助の総額が実質額で減額されるというトレードオフが生じていることが分かった。個別補助はいつの間にか、機関補助の3割弱のレベルにまで拡大しているのである。

最初の枠組みでいえば、戦後の国立大学の状況は1960年代の機関補助の拡大によって、機関補助（中でも教官当積算校費）中心の構造が出来上がり、1960年代にパターン1に近い状態になっていたが、すでに1960年代終わりから科研費等の相対的な拡大が始まり、パターン2へと移行し始めた。その後約20年後には、1992年頃、科研費が経常的な研究費に費やされている、という指摘がなされ、個別補助が基盤経費の一部に費やされるというままでに変化していった。つまりパターン2にシフトしている。そして本章の主題である1992年以降は、さらにパターン3の方向へと変化してきた。研究費の主体はもはや個別補助にある。とはいえタイプ3にまでは至っていない。

こうした変化は、「真に研究したいと思うよりも多くの研究をしなければならない」と感じる教員が増えていることに表れているように教員へのプレッシャーになっているが、それだけではない。過度な機関補助の減額と個別補助の拡大が進むと、機関補助（と授業料収入）を財源とする人件費や基盤経費が厳しくなり、教育研究活動の基盤が損なわれる可能性がある。こうした変化の対応の一つとして、アメリカの間接経費制度が日本にも導入されたことは言うまでもない。しかし、日本では個別補助が人件費や基盤経費に支出されるといっても、アメリカほどではなく、やはり依然として運営費交付金の人件費の大部分と基盤経費の相当部分をまかなっている（だからこそ、減額されつつある機関補助が賄うべき人件費と基盤経費の確保が現在問題になっている）。アメリカでは、たとえば直接経費（間接経費ではない）から、ポストドクの給与だけでなく教員給与の一部、大学院生のリサーチアシスタント（RA）の給与、そして研究学位（Ph. D.）学生の支払う授業料の相当部分が支出されており、研究大学では研究助成金がなければ大学院教育がほとんど成り立たない⁽²⁴⁾。個別補助が日本以上に基盤経費として使用されており、日本よりもパターン3にシフトしている。

しかしだからといって、日本も機関補助を減らして個別補助を増やすという現在の傾向を単純に推し進めればいいということにはならない。個別補助からの資金を人件費や基盤経費に使うという仕組み（例えば、大学院教育の財政基盤を研究助成金が賄う仕組みや、教員給与の支払いの仕組み）が整っていない以上、機関補助を減らせば人件費と基盤経費の財源を減らすだけだからである（授業料を大幅に上げることができれば大学の一般資金は増えるので話は別だが）。また、アメリカの大学では、例えば、研究大学で教員給与が研究助成金から支出されるとしても、私立大学のメディカル・スクールを除けば、不安定な競争的資金に依存しすぎないように、教員の1年間の給与のうち9ヶ月分の基本給与は一般大学資金(機関補助と授業料収入を財源とする)から意図的に支出するようにしており、厳しい競争的な環境の中でもある程度の安定性を確保しようとしている²⁴。また、1990年代半ばに、機関補助の一部を個別補助に移行したイギリスでは、研究基盤の弱体化が指摘され、インフラ整備のための予算の追加を行ったり、新たな助成プログラムの策定に追われるなどの対応に迫られた。

このように個別補助から人件費や基盤経費を出すにしても、それへの移行は直ちにできるものではなく、安定性を確保するさまざまな仕組みが必要となる。さらにいえば、アメリカの研究助成金は日本の競争的外部資金よりはるかに規模が大きく、そういう財政的保証がなければ個別補助が人件費や基盤経費を賄うことは難しいであろうし、金子が指摘するように²⁵、実はアメリカは機関補助の規模が小さいわけではなく、経済規模からすれば日本よりも潤沢な機関補助が保証されている上でさらに個別補助があるわけで、機関補助を減らして個別補助を増やすという理屈にはならない。アメリカでの個別補助のシフトが起きたのは、大学にとって財政的には戦後の黄金期であったことも忘れてはならないだろう。

いずれにしても、機関補助と個別補助とのバランスは重要な問題であり、安易な機関補助の削減は慎まねばならないが、個別補助（競争的資金）がどの程度基盤経費を賄えるのかを、その仕組みの整備とともに検討する必要があるし、その際には、最低限必要な基盤経費がどの程度なのかという問題も（もちろん大学の種類による違いを考慮した上で）検討する必要があるだろう。

<注>

- 1 競争的資金の増加が大学間格差をもたらした様子については、天野郁夫『国立大学・法人化の行方自立と格差のはざままで』東信堂、2007年、を参照のこと。本稿は格差よりもむしろ教育研究活動の基盤という観点から検討する。
- 2 ファンディングの包括的な整理は、例えば、J・サルミ及びA・M・ハウプトマン、丸山文裕監修、水田健輔訳『高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価』国立大学財務・経営センター、2007年、を参照のこと。本章は、日本の事情を考慮した枠組みを考えた。
- 3 阿曾沼明裕「国立大学の研究費の動向—研究費の構造とデータの検討—」『大学史研究』、第8号、1992年。
- 4 阿曾沼明裕『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版、2003年、130-132頁。
- 5 阿曾沼前掲書、2003年、275-276頁。

- 6 阿曾沼明裕「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』（『国立学校財務センター研究報告』第8号）、2003年、204頁。
- 7 阿曾沼前掲書、2003年、96-99頁。
- 8 同書、216-221頁。
- 9 阿曾沼前掲論文「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」、206頁。
- 10 A E R A編集部「特集 頭脳の棺桶 国立大学」『A E R A』第4巻第22号、1991年。
- 11 ただし、他方で1980年代半ばからは日米経済摩擦の文脈でアメリカからの基礎科学タダ乗り批判があり、あるいはアメリカ以外からも科学技術の国際貢献を求められており、多くの基礎科学振興政策が提案された。その中で大学はいわばその埒外にあるというに近い状況であった。日本企業はきわめて調子が良く、企業内教育訓練においても基礎研究においても、大学に頼る必要はないという雰囲気であった。大学への投資のコンセンサスが十分には得られなかったと考えられる。
- 12 施設整備費は、1950年代後半から著しく拡充され、1979年には2067億円にまで増額されたが、その後一転して減額が続き、1980年の1915億円から、1990年には1442億円にまで減少した。物価上昇を考慮した実質額（2000年価格）ではさらにひどく、1980年の2641億円から、1990年の1566億円にまで減少した。これらの金額は、財政調査会編『国の予算』各年度版による。2000年価格は消費者物価指数で補正。以下本文では特に断らない限り金額の出所と補正の方法は同様である。
- 13 背景などについては、阿曾沼前掲書『戦後国立大学における研究費補助』、266-269頁を参照。
- 14 金子元久・小川正人「国立大学財政における教官の意識」国大協『国立大学財政基盤の現状と改善』、1992年、114頁。
- 15 1992年度予算編成では、国立大学の老朽施設改修のために「教育研究環境特別重点整備5カ年計画」の策定、200億円の増額措置がとられた。これに伴い特別施設整備事業が始まった。さらに同年度補正予算では、それまで1000億円代前半であった施設整備費が、一躍補正後2354億円となった。翌年度も施設整備費は引き続き増額され、補正後予算で、6088億円となり、飛躍的な拡充が行われた。その後施設整備費は、補正後予算で1994年度に2000億円、1995年度に5711億円、1996年度に2997億円、1997年度に1936億円が計上された。
- 16 文教予算事務研究会編『国立学校特別会計予算執務ハンドブック』第一法規、各年度版。
- 17 注16に同じ。
- 18 阿曾沼前掲書『戦後国立大学における研究費補助』、297-303頁。
- 19 教育改革（大学教育の改革を推進するための各国立大学法人の積極的な取組みを支援）、研究推進（大規模基礎研究の推進や新たな研究分野・領域への挑戦など各国立大学法人における学術研究の推進を支援）、拠点形成（特定の国立大学法人において、他の国立大学法人や国外の研究者等に対して教育研究環境を開放して行う大学全体の教育研究水準の向上にむけた事業を支援）、連携融合事業（国際的機関を含む公共的団体と連携してコストシェアの考え方に基づき一定期間にわたって行われる教育研究活動等を支援）、特別支援事業（全国の研究者の利用に供するための学術研究上、特別な価値を有する情報の保存・収集を支援、及び教育研究経費等では整備が困難な教育研究設備や図書整備に要する経費等を支援）等の区分がある。
- 20 <http://www8.cao.go.jp/cstp/compefund/ichiran.html>、(2008年4月10日)。
- 21 平成20年度には以下のようなプログラム支援が予算化されている。質の高い大学教育推進プロ

グラム (86 億円)、社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム (20 億円)、新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム (16 億円)、専門職大学院等における高度専門職業人養成教育推進プログラム (14 億円)、大学教育の国際化加速プログラム (20 億円)、グローバル COE プログラム (340 億円)、21 世紀 COE プログラム (39 億円)、大学院教育改革支援プログラム (51 億円)、戦略的大学連携支援事業 (30 億円)、大学病院連携型高度医療人養成推進事業 (15 億円)、がんプロフェッショナル養成プラン (19 億円)、社会的ニーズに対応した質の高い医療人養成推進プログラム (9 億円)、産学連携による実践型人材育成事業 (7 億円)、先導的 IT スペシャリスト育成推進プログラム (8 億円)。文部科学省のホームページを参照のこと (http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/index.htm, 2008 年 5 月 15 日)。

- 22 阿曾沼明裕・濱中義隆・両角亜希子「間接経費とオーバーヘッド」『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』(『国立学校財務センター研究報告』第 9 号), 2005 年、109-125 頁。
- 23 受入研究費の内容の詳細は、阿曾沼明裕「大学の研究活動のための外部資金」『これからの研究開発と人材養成等の諸政策の連携・統合に関する調査研究(中間報告)』(国立教育政策研究所)、2001 年、を参照のこと。国立大学の受入研究費については、国・地方公共団体からの受入研究費は、文部科学省科学研究費補助金を始め、先の様々な政府の競争的研究資金で国立大学に配分される資金を含んでおり、民間からの奨学寄付金や受託研究費なども含まれる。ただし、従来、国・地方公共団体から、特殊法人から、民間から、外国から、という財源別に受入研究費が公表されていたが、2003 年度から消えた。
- 24 阿曾沼明裕「米国における大学院の財政基盤の多様性」『高等教育研究』、第 10 集、2007 年。
- 25 金子元久「大学ファンディングの展望」『現代の高等教育』第 465 号、2004 年、9 頁。

(本稿について) 本稿は、拙稿「大学ファンディング」(有本章編書『変貌する日本の大学教授職』玉川大学出版部、2007 年、81-110 頁、所収)を、加筆修正したものである。

第8章 戦後の積算校費の推移に関する研究

齊藤徹史（国立大学財務・経営センター）・水田健輔（同左）

1. はじめに

一般に、行政と財政は表裏の関係にあり、財政が行政の量と質を決定するといわれる（相澤 1956, 16）。これが教育行政と教育財政の間にも当てはまるとすれば、大学の機能の核心に位置づけられる教育研究活動の量と質は、教育研究費によって大きく左右されることになる。

かつて、国立大学では、教育研究活動や管理運営に必要な諸経費は、旧文部省が設定した一定の単価に基づいて計算し、積み上げた金額を各大学に交付する「積算校費」制度が採用され（天野 2006, 152）、教育研究活動に充てる各種経費を包括的に積算した経費として、「教官当積算校費」および「学生当積算校費」があった（文教予算事務研究会 2001, 438）。

「教官当積算校費」とは、研究活動に必要な図書、設備、器具の購入費、実験その他に要する光熱水料のほか、賃金その他に費消されるもので、講座制を採用する学部では非実験、実験、臨床の区別があり、修士講座・学科目制の学部では、教授、助教授、助手の区別に従い、教員数を単位として実験、非実験の別に積算された。つまり、教官当積算校費とは、「国立学校における教育研究活動を維持するための基幹的な経費」に当たる（文教予算事務研究会 1998, 299）。そして、もっぱら講座制は研究重視の旧制の大学に適用され、学科目制は教育重視の新制大学に適用されていた（田中 2009, 6）。

一方、「学生当積算校費」とは、学生が講義を受け、実験演習などを行うのに要する光熱水料、消耗品その他の購入などに消費されるものであり、学生一人当たりを単位として、博士課程、修士課程、学部等の別、文科、理科、医科、教育、共通別に積算された¹。いわば、「国立学校における教育水準の維持のための基幹的な経費」である（文教予算事務研究会 1998, 295）。

国立大学の研究活動に充てる費用は、当然のことながら政府の予算方針や社会的・経済的環境による影響を受ける。しかし、政府が大学の研究活動に財政的な援助を与える場合には、「学問の自由・大学の自治」に由来する自主的な研究の推進の要請（「自主性」の原理）と、「アカウントビリティ」に由来する財政支出の合理性・効率性確保が求められる。そして、教官当積算校費制度は、研究組織の基礎単位の基盤整備を目的とし、その基礎単位を対象として配分が一律的に行われていることから、基本的には「自主性の原理」に重きが置かれているとされる（阿曾沼・金子 1993, 140 以下）。とすれば、教育研究費の増額はともかく、大学における研究活動の自主性を確保するとの観点からは、たとえ国の財政状況が厳しい折でも、その削減には限界があるといえよう。

積算校費制度も、国や産業界による国立大学への期待が反映されるとともに、政府の財政状況に左右され、戦後、その増減が繰り返されてきた。積算校費の単価は、年度によってなぜ増減したのか、その理由を知るには、文教予算の審議を行う国会における議論を見るのが一つの方法となる。

そこで、本稿は、戦後の「教官当積算校費」と「学生当積算校費」の単価改定の理由を、国会での政府の答弁を中心に整理するものである。

2. 積算校費制度の前史

戦後の積算校費制度は、大別して「終戦から昭和 39 年の国立大学特別会計制度の導入まで」(第一期)、「校費の上昇が止まった昭和 57 年度まで」(第二期)、「単価の伸びが停滞した積算校費制度の終焉まで」(第三期)の 3 期間に分けることが出来る。とはいえ、戦後の大学制度は、戦前からの連続の上であり、積算校費制度も戦前の大学の財政制度を引き継ぐ側面が大きかった²。そこで、まずは積算校費制度の前史ともいうべき、戦前の大学財政史を簡単に遡ってみる。

明治 19 年 (1886 年)、わが国の近代高等教育の制度的基礎は、帝国大学令や諸学校令の公布により確立された。大学の財政制度については、明治 23 年 (1880 年)、学校財政に関する最初の法律として官立学校及図書館会計法が制定され、官立学校の予算が一般会計とは別に特別会計として設けられた。これは、官立学校に対して会計制度的に独立の形態を与えて学校財政の独立を図ったのであり、官立学校の特殊性を「法的化」した点に意義が見出される (神山 1995, 15)。ただし、この時点では、たとえ帝国大学であっても予算の決定や執行に自主性があるわけではなく、特別会計制度としては不完全なものにとどまっていた³。また、学校ごとに予算が編成され、議会で個別に審議され、承認を受けることになっていた。

帝国大学令は、明治 26 年 (1893 年) に改正され、大学自治の根幹となる「評議会」の設置と「講座制」が導入されることになった。併せて、帝国大学官制が定められ、教職員の職階別定数と教員の俸給表が示され、本俸のほか、担当講座に応じた「職務俸」制度が採用された。これらの改正で、帝国大学とその他国立大学との制度上の差異が明確になり、予算が一定の積算基礎を持ち始めたといえるが、この時期の講座制は、教官定数や予算との直接的な結びつきがあるとまではいえなかった (天野 2003, 5)。

帝国大学の予算は、議会の審議を経る必要があったため著しく安定性を欠き、一方で日露戦争後の緊縮財政においても、帝国大学の予算規模は増えつづけたことから、財政制度の見直しが求められた。そこで、明治 40 年 (1907 年)、官立学校及図書館会計法を廃止し、新たに帝国大学特別会計法と学校及図書館特別会計法が公布された。その背景には、直轄学校の数が増えて学校ごとの特別会計を置くことが煩雑になったことや、予算規模が大きく、また「学問の府」として特別の位置を占める帝国大学を、他の国立大学から分離して扱う必要性が認識されたためとされる。帝国大学特別会計法により、帝国大学の特別会計には政府からの定額支出金が一般会計より繰り入れられ (定額支出金制)、財政上、他の国立大学とは別個に扱われ、議会での審議とかかわりなく一定額の予算が保証されることになった。これは、帝国大学の運営上、複数年度を見通した事業の緩急順序を考えての計画的な遂行ができるという利点があり、さらに、国家財政上の見地からすれば、一定額とすることで毎年度の増減を避けることができ有利であるとの点にその意図があった (神山 1995, 15)。一方、帝国大学以外の国立学校では、全体として一本化された特別会計制度が導入されたが、定額支出金制が採用されることはなかった。

その後、大正 8 年 (1919 年) の大学令公布により、帝国大学以外の官立大学の設置が容認されたことから、大正 10 年 (1921 年) に帝国大学特別会計法は大学特別会計法に改められた。しかし、政府の定額支出金制は東京帝国大学及び京都帝国大学にのみ引き続き適用されたが、これは両大学の自立的な発展の保証という本来の期待に反して、発展の制約要因になりかけていた。それは、経済成長に伴うインフレが進行するとともに、教育機会の拡大や研究教育活動の活発化による、大学の規模拡大の必要性があったにもかかわらず、定額予算がその支障となりかねないためであった (天野 2003, 8)。

また、定額制をとらない他の帝国大学では、講座の新設は定員増や予算増を伴うものであったが、定額制をとる両大学では、新規事業の予算要求は「重要ニシテ且経費多額ヲ要スルモノ」に限られ、小規模の定員増や講座増は定額金と自己収入の範囲内で措置することが求められたとされる。このような状況から、両大学の経費面での貧困化は顕著となった。

そこで、大正 14 年（1925 年）の大学特別会計法の一部改正をもって両大学の定額支出金制は廃止され、全帝国大学の特別会計が一本化されることになった。同時に、講座を単位とする予算算定方式が導入され、物件費と人件費（雇員給、傭人料）を合わせて「校費」という科目が初めて設けられた⁴。このように、講座に研究費が配分されたことは、講座という研究組織の基礎的単位の整備を保障することにより、戦前の帝国大学における「学問の自由」「大学の自治」の理念の定着に果たした役割が大きかったと評価される（阿曾沼・金子 1993, 141）。

ところで、戦後の国立大学に継承される講座制の原型は大正 15 年（1926 年）に固まり、教員定数は、非実験講座が教授 1・助教授 1・助手 1、実験講座で教授 1・助教授 1・助手 2、臨床講座は教授 1・助教授 1・助手 3 とされた。しかし、この基準は新設講座のみに適用され、既存講座はそのままとされた。

昭和 19 年（1944 年）、大学特別会計法と学校及図書館特別会計法は統合され、図書館（帝国図書館）は一般会計に移管して、学校特別会計法が公布された。その 12 条には、なおも基本財産の蓄積による財政的自立の理想が掲げられている。

このような戦前の経緯を経て、戦後の国立大学特別会計制度や積算校費制度は展開されるのである。

3. 第一期：積算校費の導入期—昭和 24 年度から 38 年度まで—

昭和 22 年（1947 年）に学校特別会計法は廃止された。これは、特別会計制度自体が国家財政を複雑でわかりにくいものにしていくという批判を浴びたため、財政民主化ないし合理化の一環をなすものとして国立大学会計を一般会計に移行することになったものである（東京大学百年史編集委員会 1986, 185）。その後、昭和 24 年 5 月の国立学校設置法の制定とともに、従来の専門学校、師範学校、高等学校などが新制大学へと移行したことで国立大学が 70 校（国立学校特別会計研究会 1977, 17）になると、財政問題が喫緊の課題となった。そこで、昭和 26 年（1951 年）に教育刷新審議会は、「教育財政問題について」の答申を出した。このなかで注目すべきは、「国立大学の予算を合理的かつ公正ならしめるため、左の方針により、予算積算の基準を設定すべきである」との、「科学的」「客観的」な予算の編成・配分基準を設定することの提言である（天野 2003, 14）。これを受けて、文部省は講座制と学科目制という教育研究組織の編成形態の違いに着目した積算校費制を採用した⁵。

しかし、実際の教官当積算校費をみると、学科目制の単価と講座制のそれでは大きな隔たりがあった。昭和 24 年度、学科目制（教授）と講座制の非実験では単価の割合が 1:1.87 であり、実験では 1:2.03 であった。その後も差は埋まることがなく、昭和 38 年度で 1:4.40 と 1:5.22、昭和 58 年度で 1:3.36 と 1:3.85、平成 11 年度に至っても 1:3.36 と 1:3.85 である。このような格差の存在については、学科目制の新制大学から強い不満が生じるのは当然であるが、これに対して、国の財政負担の観点からすれば、「教授陣容に相当質的な隔りがある」としてやむをえないとの見解もあった⁶。

昭和 24 年度から 38 年度までの教官当積算校費の単価の推移をみると（表 8-1）、全体として

上昇基調ではあるが、昭和 29 年度と 30 年度には減額がなされている。

表 8-1 教官当積算校費の単価（昭和 24～38 年度）

| 昭和 年度 | ～講座制～ | | | ～学科目制～ | | | | | |
|----------|---------|-----------|-----------|------------|---------|-------------|---------|------------|--------|
| | 非実験 | 実験 | 臨床 | 教授 ～非実験 | ～実験 | 助教授 ～非実験 | ～実験 | 助手 ～非実験 | ～実験 |
| 24 | 89,750 | 273,000 | 302,000 | 48,000 | 134,000 | 27,000 | 81,000 | 14,000 | 29,000 |
| 25 | 133,000 | 386,000 | 419,000 | 72,000 | 200,000 | 40,000 | 120,000 | 21,000 | 33,000 |
| 26 | 266,000 | 772,000 | 838,000 | 72,000 | 200,000 | 40,000 | 120,000 | 21,000 | 33,000 |
| 27 | 266,000 | 772,000 | 838,000 | 72,000 | 200,000 | 40,000 | 120,000 | 21,000 | 33,000 |
| 28 | 274,000 | 802,000 | 876,250 | 74,000 | 208,000 | 41,000 | 125,000 | 22,000 | 34,000 |
| 29 | 267,150 | 781,950 | 848,250 | 72,150 | 202,800 | 39,975 | 121,895 | 21,450 | 33,150 |
| 30 | 253,793 | 742,853 | 805,838 | 68,543 | 192,660 | 37,977 | 115,782 | 20,378 | 31,493 |
| 31 | 303,000 | 887,000 | 962,200 | 68,543 | 192,660 | 37,977 | 115,782 | 20,378 | 31,493 |
| 32 | 334,000 | 976,000 | 1,059,000 | 76,000 | 212,000 | 42,000 | 128,000 | 23,000 | 35,000 |
| 33 | 340,179 | 1,136,064 | 1,262,676 | 77,406 | 226,204 | 42,777 | 136,576 | 23,426 | 37,345 |
| 34 | 363,100 | 1,432,900 | 1,554,800 | 82,600 | 274,400 | 45,700 | 165,700 | 25,000 | 45,400 |
| 35 | 435,720 | 1,719,480 | 1,865,760 | 99,120 | 329,280 | 54,840 | 198,840 | 30,000 | 54,480 |
| 36 | 514,300 | 2,029,700 | 2,202,400 | 117,000 | 388,700 | 64,700 | 234,700 | 35,400 | 64,300 |
| 37 | 591,500 | 2,334,200 | 2,532,800 | 134,600 | 447,000 | 74,400 | 269,900 | 40,700 | 73,900 |
| 38 | 653,700 | 2,579,400 | 2,798,800 | 148,700 | 494,000 | 82,200 | 298,200 | 45,000 | 81,600 |

この期間の国会での議論の特徴として、わが国の復興のため、大学の科学技術研究への期待を表明し、その反映として教官当積算校費単価を上げたと理由づけているものがある。

終戦後の大学は、空襲による施設の荒廃が著しく、教育研究活動もままならない状況であった。したがって、まずは大学施設の再建が重視され、教育研究費は比較的低調に抑えられていた。しかし、復興には科学技術を興隆させることが不可欠であるため、教育研究に資する積算校費の増額が実施されたと説明している。

この趣旨は、例えば昭和 32 年 2 月 21 日の灘尾弘吉大臣による、「特にこの科学教育、科学水準の向上ということにつきましては、特別に力を入れたつもりでございます。日本の今日の科学水準というものが、まだまだ高まって参らなければならぬということは、諸外国に比較いたしまして当然考えられることでございます。だいが立ちおくれをいたしておるような点も少ないようでございますが、われわれといたしましては、諸外国に伍して遜色のない科学水準に到達することをすみやかにやって参らなければならぬ、そういう考え方をいたしておりますので、今度の予算におきましても、日本の科学水準を高めるために必要ないわゆる科学教育方面につきましては、それぞれ配意をいたしたつもりでございます。同時にまた、産業経済界等の実情から申しましても、科学技術に関する教養を身につけた者を非常に要望いたしておるわけでございます。さような意味合いからいたしましても、この方面につきましては重点を置いて参らなければならぬと存じまして、特に国立大学の諸施設を整備する、あるいは国立大学の

研究に幾らかでも便宜を与えますために、教官の研究費を増額いたしますとか、学生経費の増額をはかるというようなことにも留意して参りましたつもりでございます」との第26回参議院文教委員会での発言に端的に現れている⁷。こうした科学技術振興への配慮は、教官当積算校費単価の伸びが昭和35年以降は鈍化しているにもかかわらず、教官当積算校費総額の伸びは昭和35年以降に加速しており、また昭和35年から42年までの間に実験講座の単価は実質で1.2倍増加し、他の基準ではこれを下回ったのに教官当積算校費総額は2.6倍の増加を示したことに結実したといえる（阿曾沼・金子 1993, 147）。

また、教官研究費の単価が戦前に比べて低く、戦前の水準に戻すべきだとの主張を反映し、単価の上昇を理由づけるものもある。例えば、「教官研究費の本年度四十億を来年度五十億にし、さらに科学研究費の増額をはかつておりますし、それからまた施設設備の拡充も考えているのであります。この現状を戦前と比較いたしてみましても、文部省だけでも戦前の水準にまで、まだまだ達しておりませんし、全体の研究費、また研究設備という点から考えてみますと、非常に不十分でございます」という昭和34年1月28日の第31回参議院本会議での橋本龍伍大臣の答弁、昭和34年11月5日の第33回参議院文教委員会での天城勲説明員による「教官研究費は総額で戦前のベースを現在の物価指数で換算すると不足しており、戦前の水準まで戻すために対数的に2年ほどで実現するために増額を要求した」との趣旨の答弁、昭和35年4月7日の第34回参議院内閣委員会での「大学の教官研究費でございますが、戦前の平均単価は大体四百万円くらい一校いっておったのであります。それが戦後は百万程度に落ちまして、これを四百万程度に回復するために、昨年ごろからかなり力を入れまして、昨年も十億ばかりふやまして、今年もまた十億ばかりふやしました。大体これで戦前の二分の一から三分の二程度のところまで回復したと思います。しかし、まだ戦前までいっておりません。これはやはり的確に増額いたしまして戦前水準まで引き上げたいと思います」との中曾根康弘科学技術庁長官の答弁、昭和39年3月25日の第46回衆議院大蔵・文教委員会連合審査会での「教官の研究費につきましては、従来から戦前との比較ということをしては考えておまして、一応戦前までのバックということを中心に予算の要求をいたしております。先ほど来のお話の中にございますように、三十九年度におきまして約一五%の引き上げが認められましたが、まだこれでは完全に戦前復帰まではいっていない状況でございます。この目標を達成していくためには、第一段階として、さらに教官研究費の将来のビジョンというものを画いて、増額につとめてまいりたいと思います。もちろんこの場合に、いわゆる自然科学、人文あるいは社会、経済等で教官研究費の差等は当然出てくると思いますが、全般的に増額をはかりたいと思っております」との小林行雄政府委員の答弁などがある。

たしかに、相澤（1956, 706-707）には次のような記述がある。昭和9年から11年を1とする消費者物価指数（戦前基準指数）によれば、昭和24年が236.9、32年が309.0、34年が315.5であるが、実験講座の校費を昭和10年から20年を1とすると、24年が31.6、32年が112.8、34年が165.6、非実験講座に至っては24年が21.8、32年が81.8、34年が89.0であり、物価指数と校費単価水準には大幅な開きがある。つまり、戦前の教官当積算校費の単価を物価換算すると、旧制大学の講座制の実験講座では昭和34年の約2倍（315.6/165.6）、非実験講座では約3.5倍（315.6/89.0）に達するとの計算もできる。したがって、この頃の積算校費を戦前の水準に戻そうという方向性は、大いに理由があろう。しかし、国立大学が戦前に比べて著しく増加した状況下ですべての大学の単価を増額することは、国の財政負担の観点ばかりでなく、

経費の重点的、効率的使用の観点からも疑問だとの批判もあった。

その他に、教官当積算校費を戦前のそれと一概に比較することはできないとの発言も相次いだ。具体的には、昭和44年6月5日の第61回参議院文教委員会での村山松雄政府委員の答弁「教官当たり積算校費を消費者物価指数と対比いたしますと、大体御指摘のような状況で、なおおおくれておまして、さらに増額の努力が必要だと考えます。ただ戦前と現在とでは事情が違ふことも御了承いただきたいと思ひます。と申しますのは、戦前の教官当たり積算校費、当町は講座研究費と言つておりましたけれども、これは人件費まで含めまして、大学の教育、研究、運営の一切をまかなうような考え方であつたわけでございますが、戦後はまず人件費ははずれておりますし、それから戦後の教育、研究、特に自然科学系につきましては大型の機械設備等が必要になります。そのような設備の充実のための費用などは教官当たり積算校費ではこまかい機械は買ひますけれども、少し金のかさむものは別立ての特別設備費あるいは設備更新費というような費目を立ててそちらのほうで充実につとめております。それらいろんな手立てを含めまして教育研究ができるだけ支障なくやつていきたいということでやつておりますから、教官当たり積算校費にいたしましても、なお充実は必要でございますが、これだけですべてをまかなうという考え方では必ずしもないわけでございます」、あるいは昭和55年3月27日の第91回参議院文教委員会での佐野文一郎政府委員の答弁「戦前の教官の研究費の水準というものと現在のものとを比較をするというのは、これはなかなか端的にはできないことであつて、現在の科学研究費のような制度の存在であるとか、あるいは教官当たりの積算校費以外の特定研究経費等の手当であるとか、あるいは補完的な光熱水料等の手当であるとか、全体を総合して見なければそれは一律にはどちらがと申すことは困難ではないかと思ひます」などがある。

これに関して、例えば大正12年における京都帝国大学の講座所要経費（文部省予算査定案）をみると、実験講座の総額16,340円のうち、俸給が8,160円、校費が8,180円で両者はほぼ1:1であり、非実験講座は総額12,050円のうち、俸給が7,260円、校費が4,790円で1.5:1となっている。つまり、昭和44年の村山答弁の主旨となっている人件費を対戦前差額の論拠とするならば、物件費のみを反映する戦後の積算校費単価は、実験講座で戦前の2分の1、非実験講座で5分の2ということになり、実験講座の戦前・戦後格差はほぼ説明がつく。しかし、昭和55年の佐野答弁にあるとおり、戦後は政府資金が多様な供給ルートを経て国立大学に充当されており、積算校費だけで一概に人件費と物件費の割合をみるのは危険といえる。ちなみに、国立学校特別会計予算ベースでみると、広義の人件費:物件費比率は、昭和50年度が1.25:1、昭和60年度が1.22:1、平成10年度が1.19:1となつており、物件費の相対的劣位が固定化している感がある。このようなデータから、研究教育活動の充実のため、物件費と人件費の割合を戦前の比率を目安として近づけるべきではないかとの意見も存在した。しかし、人件費と物件費の割合のみをもって測定することには非常に危険が伴うのであり、戦後の各省庁での物件費と人件費の割合なども考慮すべきだと相澤（1956, 686）は指摘している。

一方、学生当積算校費をみると、教官当積算校費と同様に全体として増加基調であるが、昭和29年度と30年度には減額がなされている（表8-2）。これについて、昭和29年度に歳入不足が生じたため、「教官研究費及びこれに準ずるもの」は2.5%の削減をしたという（昭和29年7月14日の第19回参議院文教委員会・内藤譽三郎説明員）。

表 8-2 学生当積算校費の単価（昭和 24～38 年度）

| 年度 | 文科 | 理科 | 医科 |
|----|-------|--------|--------|
| 24 | 2,200 | 2,600 | 4,000 |
| 25 | 2,200 | 2,600 | 4,000 |
| 26 | 2,200 | 2,600 | 4,000 |
| 28 | 2,600 | 4,400 | 4,800 |
| 29 | 2,473 | 4,185 | 4,565 |
| 30 | 2,352 | 3,980 | 4,342 |
| 31 | 2,900 | 5,000 | 5,400 |
| 32 | 3,480 | 6,000 | 6,480 |
| 33 | 3,544 | 8,148 | 8,800 |
| 34 | 3,783 | 8,699 | 9,395 |
| 35 | 3,783 | 8,699 | 9,395 |
| 36 | 3,800 | 8,700 | 9,400 |
| 37 | 4,600 | 10,400 | 11,300 |
| 38 | 5,500 | 12,500 | 13,600 |

学生当積算校費は、授業料との関係で増減について言及されることがあった。この当時、学生経費の増額は授業料の値上げと関連があり、値上げによる増収相当額は学生経費として還元するという「口約束」が大蔵・文部省の事務当局間でなされていたという⁸。これを裏づけるかのように、昭和 31 年 2 月 11 日の第 24 回衆議院予算委員会第二分科会での「それから授業料の増加と同時に、その増加はやはり学生研究費の方に充てるつもりでございます。日本の予算の組織としてはそれをすぐ持っていくという書き方はいたしません、その収入がふえるのにとらみ合せまして、学生研究費はふやしてもらったのであります」という清瀬一郎大臣の答弁などがある。授業料は、昭和 24 年度が 3,600 円、27 年度から 6,000 円、31 年度から 9,000 円、38 年度から 12,000 円という推移を辿って増額されているが、前述のとおり、学生当積算校費は減額も経ている。また、名目どおりであれば、昭和 24 年度の授業料を 1 とすれば 38 年度は 3.33 となるが、24 年度の学生当積算校費の文科を 1 とすれば 38 年度は 2.5 にとどまっており、その乖離をみると、授業料の増加が必ずしも学生当積算校費に還元されているとは言えないであろう。

4. 第二期：積算校費の上昇期—昭和 39 年度から 57 年度まで—

戦後の国立大学は、設立して 10 年近くを経ても財政面で継続性や安定性に欠ける側面があった。昭和 38 年（1963 年）に中央教育審議会は「大学教育の改善について」という答申を出し、国立大学の財政は大学の自治の実質的な面の現れであり、「そのあり方は、教育研究上の必要に即して、自主性、弾力性を備え、かつ、長期的観点からの計画的運用を可能とするものでなければならない」との認識を示した。しかし、戦前からの経緯を踏まえると、特別会計制度の導

入にはこの段階では慎重な検討が必要だとした。

一方、文部省では国立大学の会計を特別会計制度に移行するかどうかについての検討が行われていた。そこでの議論は、「国立学校の会計を特別会計に改めた場合における問題点について」（昭和 38 年 8 月 21 日）によれば、「国立学校がその管理運営のために必要とする予算が確保され、その予算の弾力的執行が図られるような特別会計制度が考慮されるならば」移行に賛成、「特別会計制度に改める目的が単に、独立採算といった経済的な独立を図るところにあるとすれば、それは不可能であるばかりでなく、教育本来の姿からいっても適当なことではない」ので移行に反対、というものであった⁹。その後、大蔵省との協議を経て、昭和 39 年 4 月に国立学校特別会計法は可決成立、同年度の予算から適用されることになった。特別会計制度の導入により、国立大学の財政は一定程度安定したが、国立大学独自の予算権や学長の権限は縮小し、これにより、財政上では、教官当積算校費中心構造（とそれを基礎にした講座自治、学部教授会自治）が相対的に強くなる結果を招いたとも評される（阿曾沼 2003b, 226）。

表 8-3 教官当積算校費の単価（昭和 39～57 年度）

| 年 度 | ～講座制～ | | | ～学科目制～ | | | | | |
|--------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|------------|---------|
| | 非実験 | 実験 | 臨床 | 教授～非 実験 | ～実験 | 助教授～ 非実験 | ～実験 | 助手～非 実験 | ～実験 |
| 39 | 677,500 | 2,673,300 | 2,900,800 | 154,100 | 512,000 | 85,200 | 309,000 | 46,700 | 84,500 |
| 40 | 796,500 | 3,142,500 | 3,410,100 | 181,200 | 601,800 | 100,100 | 363,200 | 54,900 | 99,300 |
| 41 | 876,200 | 3,456,800 | 3,751,100 | 199,300 | 662,000 | 110,100 | 399,500 | 60,400 | 109,200 |
| 42 | 963,800 | 3,802,400 | 4,126,100 | 219,200 | 728,200 | 121,100 | 439,500 | 66,400 | 120,100 |
| 43 | 984,200 | 3,882,900 | 4,213,500 | 223,900 | 743,600 | 123,700 | 448,800 | 67,800 | 122,600 |
| 44 | 1,033,400 | 4,077,000 | 4,424,100 | 257,500 | 855,100 | 142,300 | 516,100 | 78,000 | 141,000 |
| 45 | 1,085,000 | 4,280,800 | 4,645,300 | 296,100 | 983,300 | 163,600 | 593,500 | 89,700 | 162,100 |
| 46 | 1,130,000 | 4,485,000 | 4,865,000 | 335,000 | 1,115,000 | 185,000 | 675,000 | 105,000 | 180,000 |
| 47 | 1,220,000 | 4,795,000 | 5,205,000 | 365,000 | 1,220,000 | 200,000 | 735,000 | 110,000 | 195,000 |
| 48 | 1,315,000 | 5,130,000 | 5,565,000 | 395,000 | 1,335,000 | 215,000 | 800,000 | 120,000 | 210,000 |
| 49 | 1,405,000 | 5,485,000 | 5,955,000 | 420,000 | 1,425,000 | 230,000 | 855,000 | 125,000 | 225,000 |
| 50 | 1,545,000 | 6,035,000 | 6,550,000 | 460,000 | 1,565,000 | 250,000 | 940,000 | 135,000 | 245,000 |
| 51 | 1,559,600 | 6,091,900 | 6,611,800 | 464,300 | 1,579,800 | 252,400 | 948,900 | 136,300 | 247,300 |
| 52 | 1,665,000 | 6,515,000 | 7,070,000 | 495,000 | 1,690,000 | 270,000 | 1,015,000 | 145,000 | 265,000 |
| 53 | 1,726,000 | 6,755,000 | 7,330,000 | 513,000 | 1,752,000 | 280,000 | 1,052,000 | 150,000 | 275,000 |
| 54 | 1,830,000 | 7,160,000 | 7,770,000 | 544,000 | 1,857,000 | 297,000 | 1,115,000 | 159,000 | 292,000 |
| 55 | 1,871,000 | 7,319,000 | 7,943,000 | 556,000 | 1,898,000 | 304,000 | 1,140,000 | 162,000 | 299,000 |
| 56 | 1,945,000 | 7,606,000 | 8,255,000 | 578,000 | 1,974,000 | 316,000 | 1,186,000 | 170,000 | 314,000 |
| 57 | 1,945,000 | 7,606,000 | 8,255,000 | 578,000 | 1,974,000 | 316,000 | 1,186,000 | 170,000 | 314,000 |

わが国の経済状況は、それまでの高度経済成長が昭和 45 年ごろから後退局面に入り、またニクソンショックによる景気停滞感が強まり、公共事業の積極化が図られた。しかし、昭和 48

年からの石油ショックを受け、景気が急激に悪化したため、その後の景気回復を目的として50年度の補正予算で特例公債が初めて発行されたほか、財政支出を拡大したため、財政赤字が拡大し公債依存度は急上昇する結果となった。このような経緯を経て、昭和57年度予算の概算要求段階で一律ゼロシーリングの設定が行われ、歳出削減の影響は文教予算にも及ぶこととなったのである。

こうした外部環境の変化を受けて、昭和39年度から57年度までの教官当積算校費単価は、昭和56年度まで一貫して上昇している（表8-3）。名目でみれば、昭和39年度の実験講座の単価を1とすると、44年度が1.53、50年度が2.28、57年度が2.87に達する。一方、この頃の消費者物価指数をみると、昭和39年を1としたとき、45年が1.39、48年が1.79、49年が2.19、50年が2.41、55年が3.29、57年が3.51と石油ショックを挟んで大きく物価が上昇している。よって、この期間の国会での議論は、専ら消費者物価と積算校費単価の関係についてのもので多い点に特徴がある。

時期の早いものからみると、昭和44年6月5日の第61回参議院文教委員会での村山政府委員の答弁があり（前述）、また昭和49年9月の第73回参議院文教委員会において、大学の研究費についての消費者物価上昇への対応に関する加藤進委員からの質問に対し、井内慶次郎説明員の答弁「明年度の概算要求につきましては、特に国立大学の基準経費でございます教官当たり積算校費、学生当たり積算校費を中心といたしまして、教官当たり積算校費につきましては全般に三五%は確保したい。それに若干の質的な改善を乗っけてまいりたい。それから学生経費につきましては、私どもとしまして、ただいま大蔵省のほうに要求いたしましたのは、博士課程につきましては、これを二倍にしてほしい、修士課程五割増、学部等同じく三五%を確保したい、そういうことで、ただいま大蔵省に予算の説明を始めたところでございます」がなされた。そして、昭和51年5月13日の第77回参議院文教委員会では、永井道雄大臣の答弁「ただいまの教官当たり積算校費単価の問題は、他の選択的な研究費を重視するという問題もありますが、それを一応さておいて、それ自体をどうするかということでございます。そういう角度で考えます場合に、私はもちろん戦前の水準というものを目指していくことが望ましいと思えます。同時に、いま小巻先生の御指摘の表を見ていただきましてもわかりますように、たとえば助手の段階でございますが、助手は実験、非実験ともに戦前は手当がなかったものを、戦後はむしろ助手にもそういう角度を考えていくという変化はあるわけでございます。しかし、そのほかのものについては、まさに消費者物価指数との比率におきまして御指摘のような問題を生じている。でございますから、戦後はまず一大学内におきましても、戦前と比べますと、教授、助教授、助手というその格差がどちらかと言えば狭まってきているという面はあると思えます。また同時に、大学の数が非常にふえたということもあろうと思えますが、文部省が目標としているところは変わりなく、積算校費というものは上げるべく努力をしなければならないものと考えております」があり、さらに昭和53年10月13日の第85回参議院科学技術振興対策特別委員会での瀧澤博三説明員の答弁「そういう基準的な経費として一番大事なのは、お話にございましたように、やはり教官当たり積算校費というものであるわけでございます。これの最近の上昇率がダウンしているというのは御指摘のとおりでございますが、この辺は私どもとしても大変に残念に思っているところでございますが、物価指数との比較というのは、どういふものを対象の物品として考えるかということもございまして、なかなか単純に比較できないところもございまして、教官当たりの積算校費につきましては、単価のアップだけでは必ず

しもございませんで、そのほか非実験の研究費を実験化をしていくとかいうもろもろの態様によって増額なども一方で図っているわけがございます、総額といたしましては、五十三年度では約八%ほどの増になっているわけがございます」も物価水準に触れている。そして、昭和55年3月27日の第91回参議院文教委員会での佐野文一郎政府委員の答弁「私もいま手元に数字がございませんので、消費者物価の伸びを上回って、教官当たりの積算校費等についての手当てがされた事例が何年にあったかということをお答えができません。確かにここ数年、当たり校費の伸び率というのは一〇%を下回っておりますから、先生の御指摘の点は十分に私もわかるわけがございます」などもあげられる。

いずれにせよ、教官当積算校費の増額は消費者物価指数の伸びに追いついていないことを政府が認識していることは明らかである。ただし、この間の事情として、大学紛争に対して大学の自己管理能力の欠如を印象づけたことに対する大学への批判が、教官当積算校費の拡充への抑制につながったという政治的背景があったともされており¹⁰、単純な数値の比較で結論づけるわけにはいかない。

なお、昭和51年5月の永井大臣の答弁にある「他の選択的な研究費」とは、同年に設置された、国立大学特別会計から各大学の特定単位に配分され、用途の限定は少なく、目的や将来性などに応じて選抜のうえで配分される「特別教育研究経費」¹¹や、科学研究費補助金などを念頭においたものと推測される（阿曾沼 2009, 4-3 項）。

一方、学生当積算校費をみると、昭和39年度の文科の単価を1とすると、昭和44年度が1.45、昭和50年度が2.42、昭和57年度が4.11となっている（表8-4）。また、この間の授業料の伸びをみると、昭和38年度から46年度までは12,000円に据え置かれ、昭和47年度から36,000円、昭和51年度から96,000円、昭和53年度から144,000円、昭和55年度から180,000円、昭和57年度から216,000円となっており、急上昇した。しかし、学生当積算校費と授業料との関係などにつき、国会において議論された形跡は、今回の調査の範囲では格別認められなかった。

表 8-4 学生当積算校費の単価（昭和 39～57 年度）

| 年度 | 文科 | 理科 | 医科 |
|----|--------|--------|--------|
| 39 | 6,600 | 15,000 | 16,300 |
| 40 | 7,300 | 16,500 | 17,900 |
| 41 | 8,000 | 18,200 | 19,700 |
| 42 | 8,800 | 20,000 | 21,700 |
| 43 | 8,900 | 20,400 | 22,100 |
| 44 | 9,600 | 22,000 | 23,900 |
| 45 | 10,400 | 23,800 | 25,800 |
| 46 | 11,200 | 25,700 | 27,900 |
| 47 | 12,400 | 28,500 | 30,900 |
| 48 | 13,400 | 30,800 | 33,400 |
| 49 | 14,500 | 33,300 | 36,100 |

| 年度 | 文科 | 理科 | 医科 |
|----|--------|--------|--------|
| 50 | 16,000 | 36,600 | 39,700 |
| 51 | 17,300 | 39,500 | 42,900 |
| 52 | 18,700 | 42,700 | 46,300 |
| 53 | 20,200 | 46,100 | 50,000 |
| 54 | 21,800 | 49,800 | 54,000 |
| 55 | 25,800 | 51,500 | 55,800 |
| 56 | 27,100 | 54,100 | 58,600 |
| 57 | 27,100 | 54,100 | 58,600 |

5. 第三期:積算校費の停滞期—昭和 58 年度から平成 11 年度まで—

政府の歳出の膨張が続き行政が肥大化するなかで、行政のあり方を見直すことを目的に、昭和 56 年に臨時行政調査会、その後継として昭和 58 年に行政改革推進審議会、昭和 62 年に臨時行政改革審議会（新行革審）が設置され、行政改革は政府の取り組むべき大きな柱となった。また、一般歳出の伸びを厳しく抑えるため、昭和 57 年度はゼロシーリング、昭和 58 年度以降はマイナスシーリングが設けられるなど、財政再建への動きが加速した。

このような臨時行政調査会による行財政改革の動きは国立大学を直撃し、大学の拡充整備がほとんど不可能になったほか、新構想の模索や実験は影を潜め、大学側に防衛的姿勢や退嬰的姿勢が広がることになった（大崎 1999, 298）。こうした動きは、積算校費にも当然影響を与え、これ以降、積算校費の伸びはかなり抑えられることになるのである。

ところで、前述のとおり、昭和 51 年度から教官当積算校費とは別に「特別教育研究経費」の項目が設けられている。特別教育研究経費は、積算校費の伸びの抑制に反して増額され、平成 2 年度（1992 年度）には、教官当積算校費の約 3 分の 1 に達した。このことから、特別教育研究経費の導入をもって、講座・学科目の別を基礎にした積算校費制が実質的に崩壊の過程に入っていたともいわれる（天野 2003, 23）。

この時期の教官当積算校費については、昭和 58 年度に減額された単価が平成元年度まで維持され、その後は微増に転じたが、平成 10 年度に再び微減となった（表 8-5）。非実験講座でみると、昭和 58 年度を 1 とすれば、平成 11 年度は 1.07 であり、ほとんど変化がない。これは、消費者物価指数が昭和 58 年度を 1 とすると、平成 11 年度には 1.19 となっていることと比べると、やはり低調な伸びといわざるをえない。

表 8-5 教官当積算校費の単価（昭和 58 年度～平成 11 年度）

| 年 度 | ～講座制～ | | | ～学科目制～ | | | | | |
|--------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|------------|---------|
| | 非実験 | 実験 | 臨床 | 教授～非 実験 | ～実験 | 助教授～ 非実験 | ～実験 | 助手～非 実験 | ～実験 |
| 58 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 59 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 60 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 61 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 62 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 63 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 1 | 1,903,000 | 7,443,000 | 8,078,000 | 566,000 | 1,932,000 | 309,000 | 1,161,000 | 166,000 | 307,000 |
| 2 | 1,922,000 | 7,517,000 | 8,159,000 | 572,000 | 1,951,000 | 312,000 | 1,173,000 | 168,000 | 310,000 |
| 3 | 1,935,000 | 7,570,000 | 8,216,000 | 576,000 | 1,965,000 | 314,000 | 1,181,000 | 169,000 | 312,000 |
| 4 | 1,956,000 | 7,653,000 | 8,306,000 | 582,000 | 1,987,000 | 317,000 | 1,194,000 | 171,000 | 315,000 |
| 5 | 1,979,000 | 7,745,000 | 8,406,000 | 589,000 | 2,011,000 | 321,000 | 1,208,000 | 173,000 | 319,000 |
| 6 | 2,015,000 | 7,884,000 | 8,557,000 | 600,000 | 2,047,000 | 327,000 | 1,230,000 | 176,000 | 325,000 |
| 7 | 2,043,000 | 7,994,000 | 8,677,000 | 608,000 | 2,076,000 | 332,000 | 1,247,000 | 178,000 | 330,000 |
| 8 | 2,072,000 | 8,106,000 | 8,798,000 | 617,000 | 2,105,000 | 337,000 | 1,264,000 | 180,000 | 335,000 |
| 9 | 2,080,000 | 8,138,000 | 8,833,000 | 619,000 | 2,113,000 | 338,000 | 1,269,000 | 181,000 | 336,000 |
| 10 | 2,038,000 | 7,975,000 | 8,656,000 | 607,000 | 2,071,000 | 331,000 | 1,244,000 | 177,000 | 329,000 |
| 11 | 2,038,000 | 7,975,000 | 8,656,000 | 607,000 | 2,071,000 | 331,000 | 1,244,000 | 177,000 | 329,000 |

国会の議論では、政府全体が歳出削減を進めるなかで、単価を維持したことに対する理解を求める答弁が相次いだ。例えば、昭和 60 年 6 月 18 日の第 102 回衆議院決算委員会での宮地貫一政府委員の答弁「御指摘の教官当たり積算校費あるいは学生当たり積算校費でございますけれども、今日大変財政状況の厳しい状況下でございます、私どもとしてもその経費の確保に苦慮いたしておりますでございます。昭和六十年度でございますが、物件費全体は大変削減を余儀なくされているわけでございますが、これらの基幹的な経費でございます教官当たり積算校費等については、前年度と同一の単価を維持するという事で確保をしたわけでございます。もちろん、全体に物価の上昇その他から見れば、相対的にそのことが目減りをしているということはあろうかと思っておりますけれども、やはり全体非常に厳しい中で、私どもとしては六十年度については前年度同単価を維持したというのが現状でございます」、あるいは平成 2 年度に前年度までの単価の横ばいが微増に転じたことに関連し、平成 2 年 6 月 1 日の第 118 回参議院文教委員会での坂元弘直政府委員の答弁「教官当たり校費にしても学生当たり校費にしても、もっと単価を上げるべきだという声は国立大学の先生方からかなり私ども要望を強く毎年いただいているわけでございますが、五十七年から臨調答申が始まりまして、五十八年からマイナスシーリングの予算編成が始まったわけでありまして、この種の教育研究の基幹的な経費につきましても、経常的部門というふうにカウントされておりますので、投資的部門と経常的部門

ということで、経常的部門につきましては、現在では前年度予算に対してマイナス一〇%の概算要求の枠しかいただいてない、そういう経緯があったわけでございます。そういう中で、まさか一〇%カットするというわけにまいりませんので、ほかの予算をやりくりいたしまして、ともかくにも平成元年度まで単価を前年度と同額で維持してまいりまして、あとは学生がふえてまいった、あるいは教官が増員されたということに応じて、全体とすれば予算額を年々ふやしてきたわけでございます。ただ、教育研究特別経費、先ほど補完的経費と申し上げましたが、教育研究特別経費につきましては、年々若干ではあります但しふやしてまいりまして、その結果、単価が据え置かれておるといふのを教育研究特別経費の増で補てんをしてきたというのが実情でございます。現在お願いしております平成二年度予算におきましては、実に八年ぶりなんです、今申し上げました基幹的経費であります当たり校費につきまして、本当にわずかでありますが、一%だけでありますが、単価の増をいたしまして、そして教育研究特別経費につきましても増をいたしたところでございます」などがある。こうした単価の微増は、大学院重点化が契機ともなり、大学の窮乏化に対する苦肉の策とも指摘される(阿曾沼 2003a, 209)。

表 8-6 学生当積算校費の単価 (昭和 58 年度～平成 11 年度)

| 年度 | 文科 | 理科 | 医科 |
|----|--------|--------|--------|
| 58 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 59 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 60 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 61 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 62 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 63 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 1 | 26,700 | 53,300 | 57,700 |
| 2 | 27,000 | 53,800 | 58,300 |
| 3 | 27,200 | 54,200 | 58,700 |
| 4 | 27,500 | 54,800 | 59,300 |
| 5 | 27,800 | 55,500 | 60,000 |
| 6 | 28,300 | 56,500 | 61,100 |
| 7 | 28,700 | 57,300 | 62,000 |
| 8 | 29,100 | 58,100 | 62,900 |
| 9 | 29,200 | 58,300 | 63,200 |
| 10 | 28,600 | 57,100 | 61,900 |
| 11 | 28,600 | 57,100 | 61,900 |

一方、学生当積算校費もまた昭和 58 年度から平成元年度まで単価は据え置かれ、その後は微増に転じながらも、平成 10 年度には微減に戻った(表 8-6)。具体的には、昭和 58 年度の文科を 1 とすると、平成 11 年度は 1.07 にとどまっている。この間に授業料は、昭和 59 年度に 252,000

円、昭和 62 年度に 300,000 円となり、その後は一年おきの増額が続き、平成 11 年度には 478,800 円に達した。昭和 58 年度を 1 とすれば平成 11 年度は 1.9 と 2 倍になっており、授業料の増加が必ずしも直ちに学生当積算校費に還元されていると言えない。

6. 当たり校費の終焉

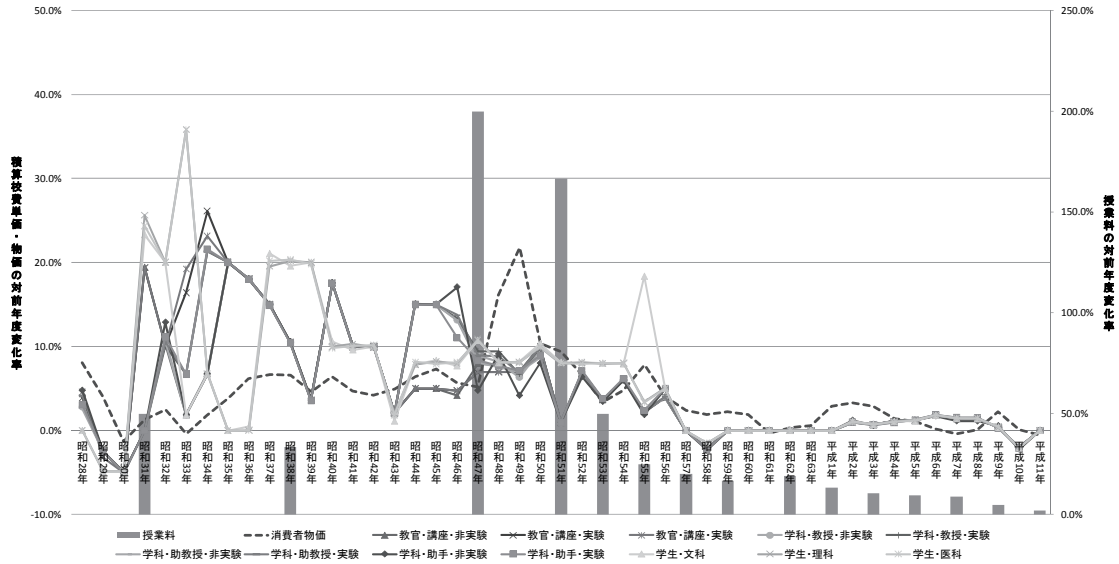
平成 12 年度（2000 年度）に、いわゆる「当たり校費」制度は廃止された。その理由は、「近年、学問分野の進展により、分離融合や学際的な分野が多くなっており、単純に実験及び非実験に区分する妥当性に乏しくなってきたことから、平成 12（2000）年度において、経費の性格及び用途は変更せず、その積算について、従来の組織等の細分された区分を廃止した上で、教官数及び学生数に基づき積算した校費に加え、各大学等を単位として積算する校費を措置することとし、従来の『教官当積算校費』及び『学生当積算校費』を統合し、新規に教官数積算分、学生数積算分及び大学分を内訳とする『教育研究基盤校費¹²』を新規計上した」とのことである¹³。教育研究基盤校費は、教官数積算分では教官の職種別に修士講座・非実験の水準に統一し、学生数積算分では学生の区分別に文科の水準に統一されている。

積算校費制度の終焉は、講座制とそれを基礎にした学部教授会自治という運営方式自体を急速に弱体化させる効果を及ぼし、国立大学の運営組織そのものの構造を大きく変える可能性をはらんだものであった（阿曾沼 2003a, 214）。このようなインパクトがあったにもかかわらず、制度の廃止について、国会における種々の答弁をみる限り十分な審理を経たとまでは言い難い¹⁴。

7. まとめ

以上のように、積算校費の歴史的推移は、3 期に分けて考察することが可能であり、(1)戦後の復興に伴い科学技術研究を振興する上での「戦前期水準」との比較、(2)高度成長期とオイルショックを境にした「物価水準」との比較、(3)行財政改革に伴う政府支出縮小期における「名目金額」の維持といった論拠が国会で論議されていたことが分かる。つまり、最低限必要な水準として論議された基準は、時期それぞれ異なっていた訳である。そして、法人化前の授業料収入は学生当積算校費への反映が暗黙の了解となっていたものの、単価の推移にはほとんど関連していないことも確認できた。さらに、積算校費水準の伸びが実質で鈍化して行く中、教育研究特別経費や個人補助ベースの研究資金が不足分を補っていった様子は、法人化後の運営費交付金の内訳としての特別教育研究経費や競争的資金の拡大と共通する事象がすでに昭和 50 年代から起きていたことを示唆している。こうした動きを再確認するために、校費単価、授業料、物価の戦後の対前年度変化率を参考までに図 8-1 にまとめておく¹⁵。このグラフによれば、第一期は戦前期と比較した場合には「不足論」も現れたが、昭和 31 年度以降は対前年度比の物価上昇率に追いつく形で積算校費単価は推移していることが分かる。つまり高度成長期の税収増によって、物価上昇はカバー出来ていたとみられる。しかし、オイルショック以降は物価上昇に積算校費単価が追いつかず、授業料の値上げで不足分を急遽補う構図がみられる。そして、行財政改革期はほとんど動きがなく、物価水準との差額は隔年の授業料値上げで何とかフォローしようとしている様子が分かる。

図 8-1 積算校費単価・授業料・物価の対前年度変化率推移（昭和 28 年度～平成 11 年度）



注. 物価水準については、総務省統計局「持家の帰属家賃を除く総合指数（全国）」（平成 17 年基準）を用いた。

では、こうした推移やその背景事情が分かったとして、積算校費はいったいどのようなコスト範囲をカバーする措置水準を示すものだったのか。これについては、国会での議事録等からは有効なヒントを得ることができず、また今回の研究対象期間を検証した限りでも、教育研究特別経費や個人補助ベースの研究費など財源の多様化が進んだため、積算校費の基盤的な教育研究財源としての役割が変化しつつあったことが分かる。これは、法人化後の状況も同様であり、「基盤的教育研究経費」の水準は、授業料や運営費交付金とともに、他の財源措置も含めて検証しなければならないことが改めて確認された。

今後は、財源の多様化に応じて、どのように基盤的活動を守る経費水準を維持するかという課題に対応した研究を深化させる必要がある。

<参考文献>

- 相澤英之 1956, 『教育費』大蔵財務協会.
- 阿曾沼明裕 2003a, 「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」国立学校財務センター研究部編『国立学校財務センター研究報告』第8号, pp. 192-216.
- 阿曾沼明裕 2003b, 「国立大学の財務基盤の変化とその背景」国立学校財務センター研究部編『国立学校財務センター研究報告』第8号, pp. 217-235.
- 阿曾沼明裕 2009, 「国立大学ファンディングー1990年代以降の変化の位置づけー」国立大学財務・経営センター研究部編『国立大学財務・経営センター研究報告』第11号.
- 阿曾沼明裕・金子元久 1993, 『『教官当積算校費』と『科研費』』『教育社会学研究論集52集』, pp. 139-156.
- 天野郁夫 2003, 「国立大学の財政制度」国立大学財務センター研究部編『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』, pp. 3-25.
- 天野郁夫 2006, 「国立大学の法人化ー現状と課題ー」『名古屋高等教育研究6号』, pp. 147-169.
- 大崎仁 1999, 『大学改革1945~1999』有斐閣.
- 金子元久 1994, 「窮乏化する国立大学」『電子情報通信学会誌』, 77巻8号, pp. 819-823.
- 神山正 1995, 『国立学校特別会計制度史考』文教ニュース社.
- 国立学校特別会計研究会編 1977, 『国立学校特別会計制度のあゆみ』第一法規.
- 田中秀明 2009, 「高等教育における評価と資源配分」RIETI Discussion Paper Series 09-J-008.
- 東京大学百年史編集委員会編 1986, 『東京大学百年史・通史3』東京大学出版会.
- 文教予算事務研究会編 1998, 『平成10年度文教予算の実務ガイド』第一法規.
- 文教予算事務研究会編 2001, 『国立学校特別会計予算執務ハンドブック(平成13年度)』第一法規.

<注>

¹ 国立学校特別会計研究会(1977, 26) および田中(2009, 6)。また、文部省担当官の国会答弁では、「国立大学の教育研究の基本的な経費といたしまして、学生当たり積算校費というのがございます。これは学生一人当たりに対して幾らの校費を出すかということでございまして、大学院で申し上げますと、博士課程の学生が一番一人の単価が高い。それともう一つは、教官当たり積算校費というのがございまして、これは抱えておる学生の多い少ないに関係なく、例えば大学院を持っておる大学ですと、講座当たり幾らと。これも非実験と実験に分かれております」と説明されている(平成2年6月1日、第118回参議院文教委員会・坂元弘直政府委員)。

² 天野(2003, 10)は、「第二次大戦後の国立学校特別会計制度は、こうした戦時期に作り上げられた遺産を継承するものだったのである」と指摘する。また、田中(2009, 6)も「積算校費の基本的な仕組みは、第二次世界大戦前の特別会計時代に既に導入され(て)おり、旧国立学校特別会計発足の予算である1964年度予算においても引き継がれた」と述べている(括弧内は引用者加筆)。

³ 本節の記述は、天野(2003)によるところが大きい。

⁴ 天野(2003, 9)によれば、教育研究の長期的な発展のために、講座を予算の積算や人員配置の基礎単位にしようという発想の萌芽は、文部省において大正10年(1921年)には既にみられたという。

⁵ 物件費は、当初、一般管理費・教官研究費・学生経費が明確に区別されていたが、一般管理費の伸びが

抑制され、その不足を他の2つが補っていたため、教官研究費と学生経費は、文字通り教官や学生のためだけに使われる経費ではなく、予算配分の際の基準あるいは単位に過ぎなくなり、「積算校費」あるいは「当り校費」という、あいまいな言葉で呼ばれるようになったという（天野 2003, 15）。

⁶ 相澤（1956, 704）。なお、これについて昭和55年3月27日の第91回参議院文教委員会で、「東大及び旧帝大系の大学と、いわゆる地方大学との間にある歴然たる格差、具体的に言いますと、研究体制なり、あるいは研究費の格差等についてどのように思われていらっしゃるでしょうか」との勝又委員の質問に対し、佐野文一郎政府委員は、「大学間の格差というのをどのようにとらえるかというのは非常にむずかしい問題でございます。御指摘のように東京大学等のいわゆる旧帝大と言われている大学と、新制大学との場合に、大学の規模なり、あるいは予算総額等において、相違があることは事実でございます。これはやはりそれぞれの大学が創設をされてから今日に至るまでの経緯の差があり、その間におけるそれぞれの大学における整備の状況に差があったこと、相違があったことに伴う結果でございます。実際に大学に対して、たとえば研究費を配分をする場合の教官当たりの積算校費の積算等につきましては、これは大学によって差をつけるということではなくて、もちろん博士課程を持っているか、修士課程を持っているか、学科目制であるかということに伴う単価の上での差はございますけれども、その基準に従って一律に行われているわけでございます。もちろんすべての大学が同じようなもので整えられなければならないということではむしろなくて、それぞれの大学が特色を持って発展をするように、大学の努力を助けていくというのがわれわれの仕事でございますけれども、そういう方向でいわゆる地方における大学の質の充実ということについては、今後とも私どもは力を入れていくつもりでおるわけでございます」と答えている。

⁷ この他、昭和34年1月28日の第31回参議院本会議での橋本龍伍大臣の発言や、昭和32年4月23日の第26回衆議院本会議で決議された「教員養成機関の改善と充実並びに理数科教育及び自然科学研究の振興に関する決議案」に関する坂田道太議員の提出趣旨説明などでも同様の趣旨がみられる。

⁸ 相澤（1956, 712）。ただし、同頁では、この「口約束」に従うと、「再び授業料を値上げしない限り、学生経費の増額を行わないということにもなると考えられるのであるが、その点は、必ずしも両省事務局間において話がついているわけではない」と述べている。

⁹ 国立学校特別会計研究会（1977, 54）、天野（2003, 20）。

¹⁰ 阿曾沼・金子（1993, 150）、金子（1994, 819）。

¹¹ 阿曾沼・金子（1993, 151）。天野（2003, 23）は、これをもって研究活動の活性化とその基盤となる諸条件の整備のために、特定の大学・学部・研究科・学問分野に予算を重点的に投入する機能を果たしたとしている。

¹² 平成14年4月25日の参議院文教科学委員会における岸田文雄副大臣の説明によると、教育基盤研究校費は、「教員数等に基づいて国立大学の管理運営や教育研究に要する物件費を包括的に措置するということになっています」とされる。

¹³ 「平成12年予算参照書」を天野（2003, 23）より重引きした。

¹⁴ 天野（2003, 23）は、積算校費の廃止を「公的な議論がまったくないまま、平成12（2000）年に突如廃止されることになった」と評している。

¹⁵ 昭和27年度以前については、物価および積算校費単価の変動が大きくグラフが読みにくくなるため除外した。

第9章

Case Studies of Internal Budgeting in Japanese National Universities: A Potential Data Source for Comparative Study with Other Countries

Kensuke Mizuta

Center for National University Finance and Management

1. Overview of Resource Allocation Models in Japanese National Universities Corporations

1.1. Conceptual Reconciliation of Resource Allocation Models between Japan and Other Countries

The term “Resource Allocation Model (RAM)” or its Japanese translation “shigen-haibun” is rather technical and is not commonly used in Japanese higher education institutions. The concept of RAMs in other countries such as the UK is undoubtedly much wider than the meaning of “yosan” (budgeting) in Japan, covering not only financial resources but also other economic resources such as human resources, physical assets and so forth. An especially important aspect of RAMs in other countries concerns the devolution of various responsibilities to organisational subunits. For instance, RAMs in the UK have historically been decentralised as a countermeasure to the negative consequences associated with the predominant system of centralised line-item budgeting. Based on such experiences, RAMs in the UK have evolved from simply mechanisms for compliance and control of expenditures to more multifunctional management tools such as performance responsibility budgeting, revenue responsibility budgeting and value responsibility budgeting (Massy 1996, 31-37). In short, more decentralised budgeting systems employ more internal revenue streams from the central authority to subunits. However, it is also a fact that “decentralisation” is not unilaterally valuable, and that “centralisation” has its own strategic implications (Jarzabkowski 2002, 6-8). Therefore, these two approaches are theoretical polarities; in reality, most universities operate somewhere between the two.

In the case of Japanese national university corporations (NUCs), line-item budgeting was abolished upon their incorporation in 2004. This dramatically decentralised at once the “yosan” system of fundamental resources provided by the central government to NUCs. However, it is likely that most NUCs’ internal “yosan” systems are still devoted to controlling their subunits’ expenditure limits and have not yet become multifunctional management tools. As shown later in this article, all three Japanese NUCs sampled reported that their internal “yosan” systems are “centralised”, a fact which supports the notion that most Japanese NUCs have not yet devolved their various central responsibilities to their subunits.

To pursue the comparative study of internal budgeting between Japan and other

countries, we must keep in mind that RAMs in overseas universities are more diversified in terms of the degree of centralisation/decentralisation than “yosan” systems are in Japanese NUCs.

1.2. Characteristics of Japanese NUCs’ RAMs after Incorporation

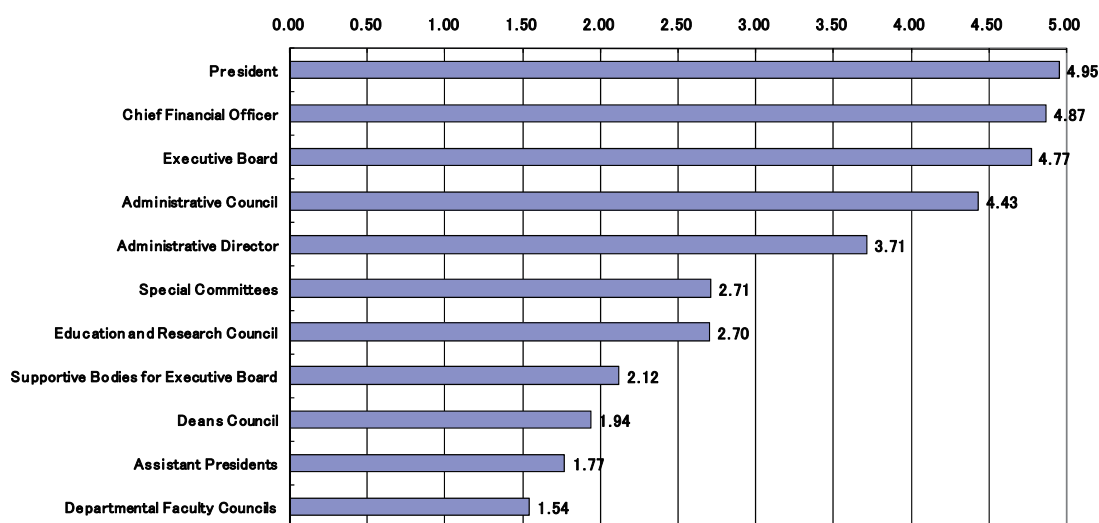
A survey on the changes made by NUCs in relation to organisation and operation, finance, human resource management and facility management as a result of their incorporation was conducted by the Center for National University Finance and Management (CNUFM) in February 2006. In this section, we review the results of the responses obtained from the Chief Finance Officers (CFOs) from 85 of the 87 NUCs to questions about several characteristics of NUCs’ internal “yosan” systems, and discuss the general trends regarding these systems after incorporation (CNUFM 2007, 228-258, 329-332).

Firstly, 87.6% of NUCs responded that their internal “yosan” system was largely or partly modified after incorporation, and 60% reported they had scheduled further modifications to their current system. Thus, incorporation with its associated abolition of line-item budgeting provided significant impetus towards the revision of the universities’ RAMs.

Secondly, this survey confirmed the characteristics of the NUCs’ current internal “yosan” systems and their future plans, in terms of the degree of incrementalism and zero-basis. It was found that 58.5% of NUCs formulated their annual “yosan” with an incremental approach based on previous year’s figures, while 37.8% partly adapted a zero-based approach and only 3.7% fully use zero-based budgeting. However, 72.2% of NUCs responded they would adopt zero-based budgeting partly or fully in the future, indicating a clear move from incrementalism towards zero-basis.

Thirdly, the survey examined which committees, boards or individuals were responsible, and to what extent, for the NUCs’ annual “yosan”. Chart 1 shows the scores for responsibility of each, with 5 being the maximum score.

Chart 1. Responsibility for Annual “Yosan”



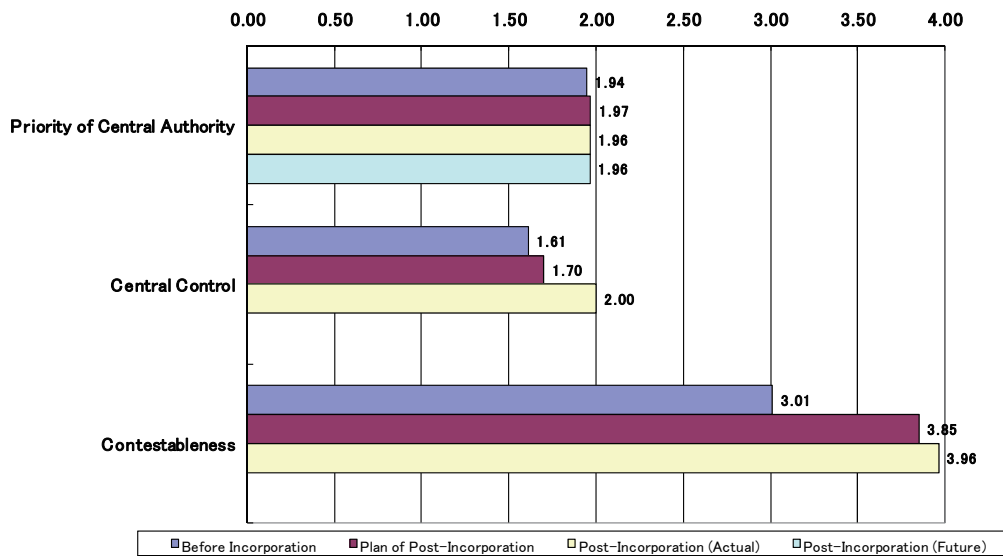
Source: CNUFM (2007, 257)

Under the National University Corporation Act, the NUCs’ organisational governance structure is uniform, and while the president is the decision-maker of a NUC’s annual “yosan”, he/she can decide it only through consultation with the executive board. In addition, the administrative council is responsible for discussing the president’s budget plan. Therefore, it is not surprising that these three bodies score higher than 4 in Chart 1. One notable finding is that the CFO, who is not explicitly responsible for budget under the Act, is deemed to hold the second most important position for formulating the NUCs’ annual “yosan”. Therefore, in subsequent studies of Japanese sample universities, we must bear in mind the likelihood that the three bodies stipulated in the Act are ostensibly responsible for budget formulation, but that the CFO has substantial influence over the decision taken.

Fourthly, this survey asked several questions in connection with the degree of centralisation/decentralisation of the internal “yosan” system. Three results are of some importance: the priority of the central authority’s budget (maximum of 3 points), the degree of central control over the expenditures of organisational subunits (maximum of 3 points), and the degree of contestability over the allocation of the research and education budget (maximum of 5 points). As shown in Chart 2, the NUCs generally intend to allocate their subunits’ budget in a more contestable manner than before, but they also have greater central control over their subunits’ expenditures. The central authority’s budget, therefore, has been and will continue to be an unchangeable priority. The observations above can be interpreted as follows. Since their incorporation, NUCs have received a block grant from the central government which is not earmarked for specific line-items. Therefore, the authority for control over its expenditure has devolved from the central government to the NUCs themselves. The reason for the

strengthening of central control after incorporation is to be found in this devolution. Additionally, NUCs have been able to allocate their internal budget to their subunits more freely and intend to use this discretion to the full. Making allocation more contestable is one of the possible measures they can adopt.

Chart 2. Centralisation/Decentralisation of Annual “Yosan”



Source: CNUFM (2007, 246-248)

Lastly, it is important to mention one of the predecessors of RAMs used by the NUCs. In 1964, the new National Schools Special Account Act came into effect, under which the national universities’ personnel expenses, other operational expenses and capital expenses were budgeted from the new special account. For the budgeting of the other operational expenses, this special account adopted a kind of formula-based allocation and the expenses were determined by a certain unit price per student and per teacher multiplied by the numbers of students and teachers. This formula funding process continued for the remaining 36 years of the 20th century. According to the survey of 2006, 51.9% of NUCs still utilised some form of this unit price system for formulating their internal “yosan”, so, essentially half of the NUCs adopt some kind of inherited formulaic RAM based on the number(s) of students and/or teachers.

2. RAMs Used by the Sample NUCs

Before presenting the details and analysis of the RAMs used by the three sample NUCs, in this section we will briefly examine the characteristics of their RAMs based on their responses to our questionnaire (Table 1). Hereafter, the three sample NUCs will be referred to as Japan-A (a top research-led NUC), Japan-B (a traditional research-oriented NUC) and Japan-C (a relatively low-level active research NUC).

Table 1. Responses from Sample NUCs

| Question | Type of NUC | | |
|----------------------------------|--------------------------------|--|--|
| | Top Research Led (Japan-A) | Traditional Research Oriented (Japan-B) | Relatively Low-Level Active Research (Japan-C) |
| 1 Basic Characteristics | Centralised | Centralised | Centralised |
| 2 Budgeting Process | Central Decision First | Central Decision First | Central Decision First |
| 3 Allocation | Incremental & Zero-Based | Incremental | Incremental |
| 4 Responsibility | Executive Board | CFO | Executive Board |
| 5-1 Core Teaching Cost | Formula | Formula | Formula |
| 5-2 Basis of Formula | Students(HC) & Teachers | Students(HC) | Students(FTE) |
| 6-1 Core Research Cost | Formula | Formula & Negotiation | Formula |
| 6-2 Basis of Formula | Teachers(FTE) | Teachers(HC) & Applications for External Funds | Teachers(HC) |
| 7 Performance Basis | External Funds | External Funds & Fulfillment of Postgraduate Capacity | External Funds |
| 8 Discretionary Funding | President & Deans | President & Deans | President & Deans |
| 9 Review of RAM | Annual | Annual | Annual |
| 10 Annual Surplus | Partly Carried Forward | Written Off | Written Off |
| 11 Annual Deficits | Fully Carried Forward | Written Off | Written Off |
| 12 Residences & Catering | Yes (included) | No (excluded) | No (excluded) |
| 13 Purpose of RAM | Budgeting & Strategic Planning | Budgeting & Cost Control | Budgeting |
| 14 Allocation | Departments | Departments | Departments |
| 15 Overhead Costs | Top-Slicing | Top-Slicing | Top-Slicing |
| 16 Basis of Top-Slicing | Annual Budgeting Policy | Necessary Amount Based on Previous Year's Costs | Necessary Amount Based on Previous Year's Costs |
| 17 Administrative Costs of Dept. | Not Allocated | Based on Dept. Request | Not Allocated |
| 18 Dept. Charge of Capital | Yes | Yes | Yes |
| 19 Negotiation Downwards | No | No | Yes |

Note: HC stands for Head Count; FTE for Full-Time Equivalent.

Firstly, many features common to the three NUCs can be confirmed. The basic characteristic of the RAMs used is that they are centralised. The annual “yosan” process starts midway through each year (they first set aside their central overhead costs). The budgeting approach is basically incremental, and they allocate the core teaching and research costs by formulaic methods based on the numbers of students and teachers. The budget portion related to subunits’ performance is basically allocated in proportion to each subunit’s earnings from external funds. They review the RAMs on an annual basis. These common characteristics match with the overall characteristics of the NUCs’

RAMs mentioned earlier: they have strengthened their central control over the “yosan” and inherited the traditional formulaic methods based on student and teacher numbers despite their incorporation. However, they intend to make their allocation methods more contestable, based in general on the subunits’ earnings from external funds.

On the other hand, there are some interesting differences among the three NUCs. Japan-A adopts a zero-based budgeting partly, and allows its budget centres to carry forward their annual surplus partly and deficits fully. Thus, Japan-A’s budgeting can be considered relatively more decentralised than the other two sample NUCs. Japan-B has some unique points with respect to its research costs formula which includes some performance-related elements and its performance basis which includes the fulfillment of postgraduate capacity. Moreover, only Japan-B allocates its departmental administration costs to budget centres. These aspects of Japan-B’s RAM indicate some devolution of responsibility to its subunits. Therefore, we may define Japan-A as adopting some “discretion-based” decentralisation and Japan-B adopting “responsibility-based” decentralisation. These definitions seem to be supported by the aims of their RAMs as Japan-A has a strategic planning purpose—which can be translated to mission-oriented departmental discretion), whereas Japan-B has a cost control purpose (which can be translated to departmental costs control responsibility). Japan-C adopts a fully centralised RAM typical of those used by NUCs.

We will close this section with mention of the following two findings. Firstly, only Japan-B responded that the CFO was the most responsible organisation/individual to handle its budgeting; the other two named the executive board. Thus, Japan-B responded by stating the actual most substantially influential body (the CFO) in its budgeting process, whereas Japan-A and Japan-C responded according to the provisions laid down by the National University Corporation Act. Japan-A and Japan-C do, however, have a most substantially influential body operating aside from the executive board as stipulated in the Act. Secondly, in the conceptual reconciliation of RAMs between Japan and other countries like the UK, none of the three universities reported the allocation of revenue responsibility to their subunits and as such, they were not able to respond to the questions concerning their revenue allocations.

3. Details of Each NUC’s RAM

In this section, we introduce the RAM of each of the Japanese NUCs in detail, with particular focus on the annual budget process and formulaic mechanisms adopted.

3.1. Japan-A – a Top Research-Led University

The following information was collected by an interview survey of administrative staff of Japan-A’s financial department.

3.1.1. Japan-A's Annual Budget Process

Japan-A has roughly the following four streams in its annual budget formulation for teaching and research functions.

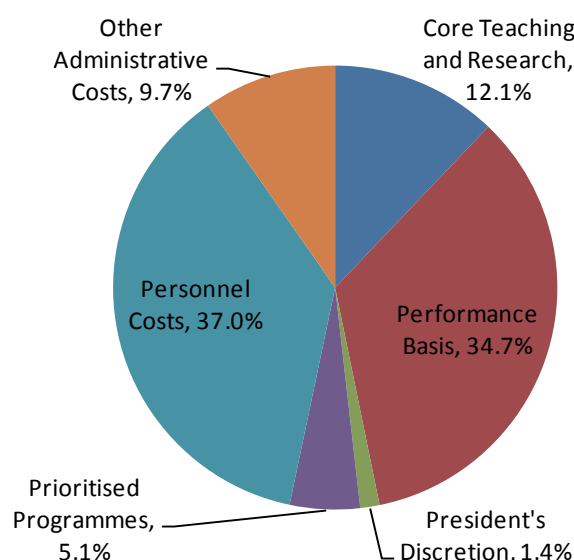
- a) Core Teaching and Research Costs Allocation: This is calculated mechanically by the financial department using formulae. There is no negotiation between the centre and departments.
- b) Performance-Based Allocation: A certain percentage (generally 30%) of external funds received from both the public and private sectors are received once by the centre as the overhead. This overhead pool is then redistributed, with 35% allocated for departmental rewards and the remaining 65% for the central administration. The calculation is rather mechanical.
- c) President's Discretionary Allocation: This is an internal competitive fund. Each department submits proposals to the president, who then decides which proposals to accept.
- d) Prioritised Programmes Allocation: Japan-A has established seven prioritised programmes as follows: (1) safety issues, (2) issues involving externals to be resolved, (3) problems related to its overall campus, (4) emergency issues related to education, (5) promotion of the university to students, industry and society, (6) emergency issues related to research and (7) improvement of the education and research environment. This allocation employs a negotiation process between the centre and departments.

Regarding the prioritised programmes, each department has a special division comprising both academic and administrative staff for formulating a new departmental budget requests. Requests are submitted to the financial department.

The financial department then formulates the annual budget plan, which includes core teaching and research costs, the performance-based fund, a review of the departmental requests for prioritised programmes and so forth, in collaboration with a chief executive in management who is currently an academic. Largely through discussion between the financial department and the chief executive in management the budget plan is finalised. Their budget plan is next discussed by an executive panel composed of selective members of the executive board and, finally, a revised budget plan is authorised by the executive board (and subsequently confirmed by the administrative council).

The composition of Japan-A's annual budget for 2008 is shown in Chart 3.

Chart 3. Annual Budget 2008 of Japan-A



3.1.2. Japan-A's Budgeting Mechanisms

As stated earlier, Japan-A employs its own formulae for calculating the core teaching and research budget. Basically, Japan-A continues to adopt the unit price-based calculation used before its incorporation. There are two parts in this calculation.

The first is on a unit price per teacher basis. Unit prices differ in accordance with teachers' classes. For instance, about ¥1.8 million is allocated per professor, about ¥1.1 million per associate professor and ¥294,000 per assistant professor.

The second is on a unit price per student basis. There are various unit prices, including undergraduate teaching costs (¥24,000 per student), postgraduate teaching and research costs (Master's courses: ¥64,000 per student and Doctor's courses: ¥76,000 per student), research assistant costs (¥50,000 per person) and so forth.

However, as shown in Chart 3, the share of the core teaching and research costs in the annual budget amounts to only 12.1%, compared to the 34.7% share of the performance-based budget, which is the redistribution of overhead from external funds. This means that Japan-A has strong earning power from external sources and, therefore, maintains and enhances its education and research quality by this competitiveness.

3.1.3. Japan-A's Annual Budget Policy

Although the main financial source from the central government to NUCs has been continuously reduced by 1% per year since incorporation, Japan-A has not yet reduced any of its unit prices for calculating its core teaching and research costs, and has absorbed the shortfalls by reducing the central administrative costs.

Additionally, Japan-A has been able to secure a fair amount of budget for its prioritised

programmes (there was no such kind of budget before incorporation), meaning Japan-A has been able to formulate its budget more strategically than before.

3.2. Japan-B – A Traditional Research-Oriented University

The following information was collected by interview survey of the administrative staff of Japan-B's financial department.

3.2.1. Japan-B's Annual Budget Process

Japan-B has roughly the following three streams in its annual budget formulation for teaching and research functions.

- a) Core Teaching Costs Allocation: This is calculated mechanically in the financial department using a formula based on unit price multiplied by number of students. There is no negotiation between the centre and departments. This allocation is adopted by the undergraduate departments.
- b) Core Research Costs Allocation: This is calculated by a formula and certain negotiations between the centre and departments. There are four parts to this allocation: (1) unit price multiplied by number of teachers, (2) certain proportion of external funds earned, (3) fulfillment of capacity and (4) adjustments for avoiding sudden large shortfalls. (1) to (3) are calculated mechanically while (4) is decided through negotiation. This allocation is adopted by its postgraduate schools.
- c) Prioritised and Strategic Programmes Allocation: Japan-B has established four prioritised and strategic areas as follows: (1) education, (2) research, (3) social contribution and (4) facilities improvement. This allocation is decided based on contestability.

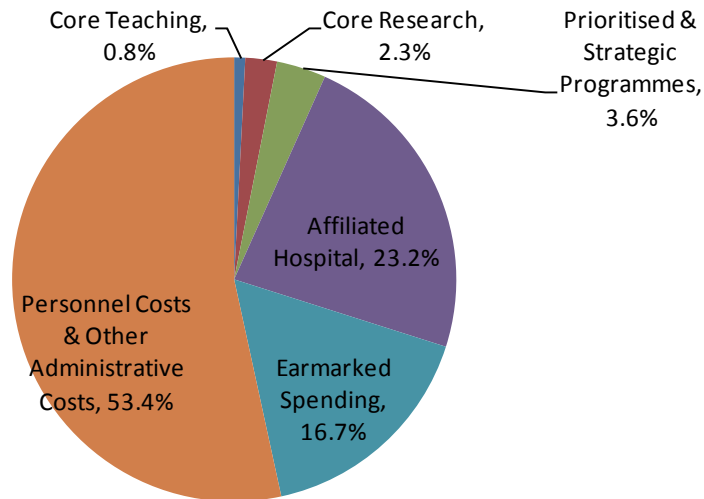
Regarding the core research costs, the research management division firstly formulates a budget plan based on three above-mentioned streams; especially, this division takes into account each postgraduate school's previous year's actual budget and plan to avoid any sudden shortfalls. Adjustments to the budget plan are then negotiated between the centre and departments in two councils: the general operation council which is composed of the president, vice-presidents, administrative directors and internal auditors, and the council of Doctor course directors which is composed of only academics. These two councils make necessary revisions to the original budget plan and the revised version is then ultimately decided by the education and research council.

Regarding the prioritised and strategic programmes, each department submits its proposals to the vice-president in charge of one of the four areas (e.g., if a department prepares a proposal for an educational project, it must submit the proposal to the vice-president in education). Vice-presidents evaluate and select the proposals, and recommend their selections to the general operation council. Largely, the general

operation council makes the final decisions on this budget, but the executive council nominally authorises it.

The composition of Japan-B's annual budget 2008 is shown in Chart 4.

Chart 4. Annual Budget 2008 of Japan-B



3.2.2. Japan-B's Budgeting Mechanisms

Regarding the core teaching costs, Japan-B's formula on a unit price per student basis is very similar to that of Japan-A. Japan-B categorises ten price groups, comprised of undergraduate courses in (1) humanities and social sciences, (2) natural sciences and (3) medicine, Master's courses in (4) humanities and social sciences, (5) education (training of new elementary and secondary school teachers), (6) natural sciences and (7) medicine, and Doctor's courses in (8) humanities and social sciences, (9) natural sciences and (10) medicine. The unit price ranges from ¥9,900 per student for (1) to ¥96,650 for (10).

The formula employed for calculating the core research costs is more complicated than for Japan-A. There are 4 parts to this formula. The first is the simplest: a unique unit price (about ¥400,000) multiplied by number of teachers. The second is certain percentages of external funds earned (12% of grants-in-aid for scientific research and 6% of other external funds). The third is the fulfillment of capacity, which is unit price (Master's course: ¥30,000 and Doctor's course: ¥40,000) multiplied by two years moving averaged numbers of students starting at the postgraduate schools. The fourth is the adjustments decided through negotiations, as described in the previous section. In short, Japan-B figures out ways and means to motivate the departments to improve their performance by adopting this formula.

Besides the above, a certain percentage (generally 30%) of external funds from both the public and private sectors are received once by the centre as the overhead and this overhead pool is then redistributed as 50% for departmental rewards and the remaining 50% for the central administration. The difference from the case of Japan-A is that Japan-B does not provide this amount to departments as a certain portion of restricted overhead but as an unrestricted fund. Thus, departments can use this redistributed fund at their own discretion.

3.2.3. Japan-B's Annual Budget Policy

Just as for Japan-A, Japan-B tries to keep its unit prices for calculating its core research costs in order to maintain the quality and the competitiveness of its research activities. Therefore, Japan-B has been coping with the annual 1% reduction rule by reducing its central administrative costs.

Similarly to Japan-A, Japan-B has managed to secure some considerable amount of budget for its prioritised and strategic programmes. This budgetary strategy was created after its incorporation.

3.3. Japan-C – A Relatively Low-Level Active Research University

The following information was collected by interview survey of the administrative staff in Japan-C's financial department.

3.3.1. Japan-C's Annual Budget Process

Japan-C has roughly the following four streams in its annual budget formulation for teaching and research functions.

- a) Core Teaching Costs Allocation: This is the sum of two calculations: one is a formulaic calculation based on each department's point share, the other is a fixed amount based on the previous year's actual amount.
- b) Core Research Costs Allocation: This is the same as the calculation for the core teaching costs.
- c) Teaching and Research Supporting Costs: This is a fixed amount based on the previous year's actual amount.
- d) Strategic Allocations: Japan-C has established five strategic allocation measures as follows: (1) president's discretionary allocation, (2) deans' discretionary allocation, (3) allocation for the improvement of education, (4) educational environment improvement and (5) allocation for the promotion of research. This allocation is, in general, decided based on contestability.

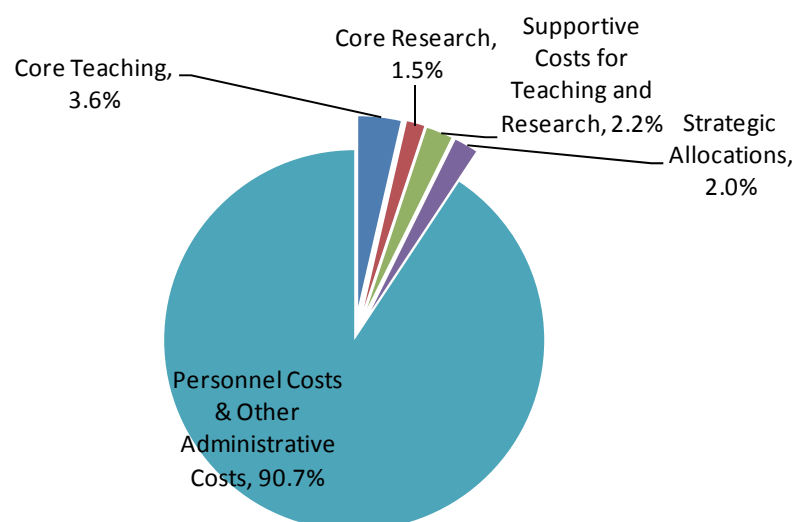
Regarding the annual budget formulation, Japan-C has no parts automatically calculated such as the core teaching and research costs of Japan-A and Japan-B. The

financial department of Japan-C formulates the budget plan by considering all the aspects, including last year's financial results for each department, departmental budget requests for new projects, the necessary amount for central administration, strategic allocations set-aside and remaining core teaching and research costs. The financial department then consults the following two councils about the initial budget plan: the examination council which is composed of the president, senior executives and special supportive staff for the president, and the supporting council which is composed of the president, senior executives and the internal auditors. These three organisations continuously discuss and improve the budget plan before officially finalising it. Through the internal financial committee's check, this budget plan is then sent to the administrative council. Largely, the administrative council decides the annual budget and sends it to the executive council which authorises it and reports it to the education and research council.

As confirmed from the above, Japan-C requires more negotiations for formulating its annual budget than Japan-A and Japan-B. The formulae employed to calculate the core teaching and research costs can not secure a certain necessary amount in order to maintain the quality of education and research within the budget process, but can allocate the continuously shrinking budget equally among its departments.

The composition of Japan-C's annual budget 2008 is shown in Chart 5.

Chart 5. Annual Budget 2008 of Japan-C



3.3.2. Japan-C's Budgeting Mechanisms

Regarding the core teaching costs, Japan-C's formula on a point share basis is very different from those of Japan-A and Japan-B. This formula stipulates certain points for

a student in a certain discipline. The detailed points are determined as shown in Table 2.

Table 2. Points per Student for Teaching Activities of Japan-C

| Student Classification | | Humanities & Social Sciences | Education (Training of New Teachers) | Natural Sciences |
|------------------------|--------------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| Undergraduate | Freshman | 4 | 4 | 4 |
| | Sophomore or later | 4 | 5 | 6 |
| Postgraduate | Master | 47 | 79 | 83 |
| | Doctor | - | - | 95 |
| Special Training | | - | 40 | - |

Each department calculates the sum of its points as Σ [number of each type of student * points for each type]. Each department's share is then calculated as its sum of points divided by total points of Japan-C or Σ [each department's sum]. The total amount of the core teaching costs is determined by a process of elimination of indispensable costs. Each department's core teaching budget is finally calculated by the total amount of core teaching costs multiplied by each department's share. As we can now confirm, this method's purpose is fully focused on how to allocate scarce resources equally among subunits, but is not focused on how to secure the necessary amount of resources to maintain the quality of teaching as in the cases of Japan-A and Japan-B. However, this calculation can determine only 1.3% out of 3.6% as the total core teaching costs shown in Chart 5. The remaining 2.3% is determined by another negotiation process.

Regarding the core research costs, Japan-C's formula on the point share basis is very different from those of Japan-A and Japan-B just as the core teaching costs. This formula stipulates certain points for a certain class of teacher, as shown in Table 3. The calculation process is the same as for the core teaching costs.

Table 3. Points per Teacher for Research Activities of Japan-C

| Teacher Classification | Professor, Associate Professor, Lecturer | Assistant Professor |
|-------------------------------------|--|---------------------|
| Master's Course | 4 | 2 |
| Doctor's Course | 7 | 3.5 |
| Regular Subjects | 4.5 | 2.25 |
| Served Concurrently for Dr's Course | 3 | 1.5 |
| Visiting for M's Course | 3.5 | 1.75 |
| Collaborative Dr's Course | 2.1 | 1.05 |

As we confirmed before, this method's purpose is fully focused on how to allocate scarce

resources equally among subunits, rather than on how to secure the necessary amount of resources to maintain its research competitiveness as in the cases of Japan-A and Japan-B. According to the internal rules of Japan-C, the core research costs calculated by this formula must be distributed to individual teachers by each department.

The above calculation can determine 1.2% out of 1.5% as the total core research costs shown in Chart 5, with the remaining 0.3% determined by another negotiation process. The rationale behind the point allocation system used for calculating the core teaching and research costs is unclear; no-one knew how they were initially determined.

Besides the above, a certain percentage (generally 30%) of external funds from both the public and private sectors are received once by the centre as the overhead, which is then redistributed as more than 60% for departmental rewards and the remaining for the central administration in the case of grants-in-aid for scientific research. In the case of commissioned or collaborative research, 80% of the previous year's actual receipt is automatically allocated to the departments. In the case of donations, 7% is received by the central administration as the overhead, of which 2% is allocated to departments and the rest is retained centrally. Japan-C has fewer resources than Japan-A and Japan-B and, therefore, this motivates departments to win external funds to offset their budgetary shortfall by regaining more from the overhead.

3.3.3. Japan-C's Annual Budget Policy

Completely different from Japan-A and Japan-B, Japan-C can not avoid reducing its core teaching and research costs in accordance with the efficiency rule of -1% per year. Therefore, Japan-C intends to allocate its budget shortfalls equally among the departments by using the formulae based on the point share. On the other hand, Japan-C has been increased its strategic allocations gradually after incorporation and now faces a difficult question: "concentration or equity, which is better?"

4. Comparative Analysis of Sample NUCs

Before conducting any future comparative study between Japan and other countries, a comparison of the three Japanese sample universities is necessary. We can categorise their RAMs into four models: (1) a formula-based or bureaucratic model, (2) a political decision-making or coalitional model, (3) an incremental model, or (4) a bottom-up model.

First of all, Japan-A uses formulae based on unit prices per student or teacher. At first glance, it would seem to be a sort of formula-based or bureaucratic model. However, we must carefully consider the key driver. Of course, Japan-A intends to allocate its resources equally among its subunits, but it is more focused on securing the past level of unit prices in order to maintain its research competitiveness. In addition, a large portion of the subunits' budget is performance based. On one hand, the formula-based or bureaucratic model has a very mechanical and static image, while on the other,

Japan-A's model is very dynamic and can be described as a viscous circle of securing necessary core research funds -> enhancing research competitiveness -> enhancing earning power of external funds -> increasing performance-based research funds -> enhancing research competitiveness and earning further power -> enabling it to keep necessary core research funds -> and right back to the beginning. Consequently, it is difficult to categorise Japan-A's RAM into one of the four categories, but it could be classed a formula-based model characterised by its intention towards dynamic growth of competitiveness. Japan-A can adopt this kind of RAM due to its rather abundant resources.

Secondly, Japan-B also uses formulae based on unit prices per student or teacher. Therefore, its RAM also seems to be a formula-based or bureaucratic model. However, Japan-B built several performance-related variables and a negotiable factor in their formulae, signifying that their RAM's characteristics are more multifunctional. For instance, it intentionally motivates departments to win more external funds and maintains certain budget amounts on a historical basis, but unintentionally reflects the political power balance among departments through its negotiable process. While Japan-B's RAM is very similar to that of Japan-A, it is, nonetheless, less dynamic and more reflective of the internal political balance of power and historical track record of each department's receipt of funds. It is also difficult to categorise Japan-B's RAM into one of the four categories, but it could be labelled a formula-based model fixated on historical track records. Japan-B can adopt this kind of RAM also because its resources are rather abundant.

Thirdly, Japan-C employs formulae based on departmental workload in the form of numerical points. Only Japan-C among the three universities reflects the government's efficiency rule in their core education and research costs, and they intend to allocate the consequent shortfalls equally among departments through the use of the formulae. Whereas Japan-A and Japan-B intend to maintain their unit prices at least the same level prior to their incorporation for calculating their necessary amounts, Japan-C first decides a pie through a negotiable process of elimination and then intends to divide it into equal pieces for the departments. Therefore, Japan-C's RAM can be characterised as a sort of formula-based or bureaucratic model with some factors of political decisions. Japan-C must adopt this kind of RAM since its resources are rather scarce.

Finally, it should be pointed out that all three universities intend to increase their prioritised or strategic budget allocation following incorporation. Japan-A and Japan-B can secure this kind of budget from their rather abundant resources alongside the core costs, while Japan-C has to squeeze the core costs and make a room within its scarce resources in order to secure such kind of budget. All three think their "yosan" should be more strategic, but each operates under different circumstances.

Acknowledgement

This draft was written for a joint research project in collaboration with Professor Margaret Woods, associate professor at Nottingham University Business School. She and I conducted a comparative study of the institutional budgeting systems of three different types of universities in the UK and Japan. Our paper entitled “University Budgeting and the Use of Resource Allocation Models for Decision-Making: A Comparison of Practice in English and Japanese Universities” was presented at the 5th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms (EIASM) held in Amsterdam, the Netherlands, September 3-5, 2008. I would like to express my sincerest appreciation to three Japanese national universities that contributed to our study despite their busy schedules. The helpful comments and suggestions by my colleague Margaret Woods are gratefully acknowledged.

References

- Center for National University Finance and Management (CNUFM) 2007, *Comprehensive Research on the Actual Status of the National University Corporations' Finance and Management (Kokuritsudaigaku-Hojin no Zaimu-Keiei no Jittai nikansuru Sougouteki-Kenkyu)*, the final report of a research project (led and supervised by Professor Emeritus of CNUFM and University of Tokyo, Dr. Ikuo Amano) awarded Grants-in-Aid for Scientific Research (Category A) by the Japan Society for the Promotion of Science (JSPS).
- Hills, Frederic S. and Mahoney, Thomas A. 1978, University Budgets and Organizational Decision Making, *Administrative Science Quarterly*, September 1978, Volume 23: 454-465.
- Jarzabkowski, P. 2002, Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models, *Higher Education Quarterly*, Volume 56, No. 1: 5-32.
- Massy, W. F. (ed.) 1996, *Resource Allocation in Higher Education*, The University of Michigan Press.
- Mayston, D. J. 1998, Devolved budgeting, formula funding and equity, *Management Accounting Research*, 1998, 9: 37-54.
- MEXT 2006, University Reform in Japan, presentation material prepared for the Australia-Japan Presidents Meeting held in Sydney on May 1-2, 2006.
- Mizuta, Kensuke 2008, Reforms of Public Financing for Japanese National Universities: Their Objectives and Characteristics, *University Reform in Finland and Japan* (Timo Aarrevaara & Fumihiko Maruyama ed.), Tampere University Press.

第10章 米国州政府における高等教育予算編成プロセスの現状

水田健輔（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

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

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

具体的には、SHEEO (State Higher Education Executive Officers) と共同で2008年1～3月に実施した「公的高等教育に対する州政府予算プロセス (State Budget Process for Public Higher Education)」調査の結果を分析し、米国における州政府高等教育予算の要求額算出方法、審議プロセス、考慮事項、影響要因などをマクロ的な視野から把握する。その上で、日本の高等教育予算制度にとって示唆となる点をまとめる。

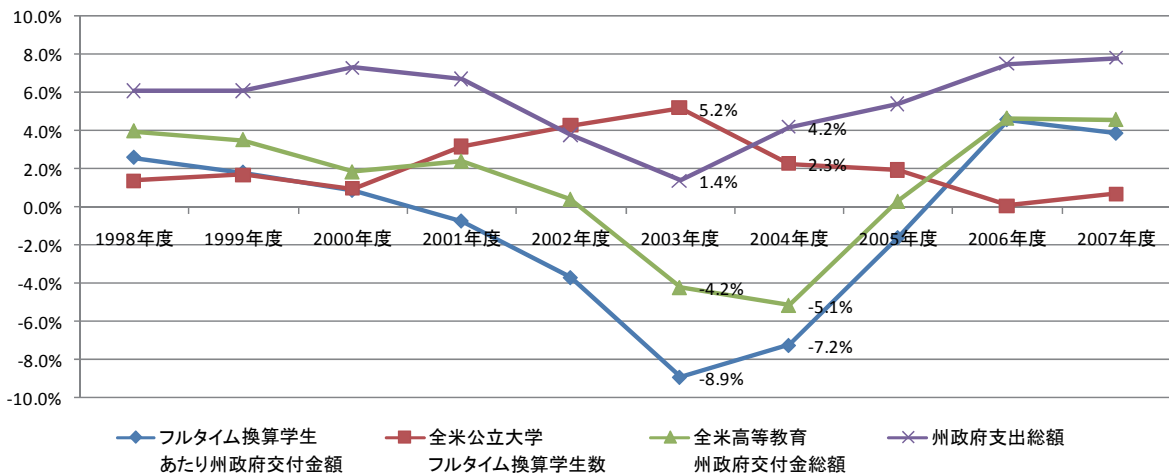
2. 州政府高等教育予算の傾向と先行研究のレビュー

2-1 州政府高等教育予算の傾向

米国州政府の高等教育予算については、フルタイム換算 (FTE) 学生一人当たりの金額が2005年度¹の6,438米ドルを底にして徐々に回復しつつあり（2008年度7,044米ドル）、また家計・学生の純負担額 (Net Tuition) も、この4年間は総収入の36%前後で安定的に推移していた

(SHEEO 2009)。一般に景気の後退による税収の減少と社会保障関係支出の増加が生じると、学費の値上げで相殺されることを見越して高等教育予算は徐々に削減される傾向にあり、また景気が回復期に入っても学費の水準は下らず、高等教育予算は容易に元の水準には戻らないことが知られている (Zumeta 2008, 90)。つまり、Layzell (2007, 1-5) がいみじくも指摘しているように、高等教育予算は州政府全体の予算規模を後追いする形でほぼ同期した増減をみせており²、メディケイド (Medicaid) や K-12 などの義務的経費に政策的な優先順位を譲っているのが現状である。こうした全米の傾向を再確認するために作成したのが、図 10-1 である。

図 10-1 全米の州政府支出等における対前年度変化率 (1998~2007 年)



出所：SHEEO, NASBO³

実は、州政府支出の総額は、この 10 年間に増加率が衰えることがあっても、決して減少は記録していない。それに対して、高等教育に対する州政府交付金の規模は、2003 年度の州政府支出伸び率の鈍化に過剰に反応し、大きなマイナスを記録している。ただし、気をつけなければならないのは、高等教育に対する州政府交付金総額が前年度比で減少したのは 2003~04 年度の 2 年間だけだということである。しかし、学生数はその前後をとおして一貫して増加を続けていたため、学生あたりの州政府交付金額は、2001~05 年度にかけて連続でマイナスを記録している。つまり、よく話題にのぼる「州政府交付金の縮小」とそれを相殺するための「授業料の引き上げ」は、高等教育に対する州政府交付金の総額の増減を指していられているのではなく、実は学生一人あたりの傾向を示しているのである。

さらに、2008 年の金融危機に端を発した米国の景気後退は、州政府の高等教育予算に対して大きな削減圧力をかけている。NGA (National Governors Association) によると、2008、2009 の両年度で全米の州政府は約 2,000 億米ドルの財源不足を見込んでおり、前年度比で 1%弱微増していた 2008 年度の高等教育予算 (785 億米ドル) も年度途中での削減が避けられない状況である。ただし、連邦政府は高等教育予算を直近 5 年間の平均水準よりも落とさないように州政府に要請しており、このルール (Maintenance-of-Effort) は、2008 年に改正された高等教育法 (Higher Education Act) の中で明文化された。よって、今後このルールを守ることがで

きない州がでてきた場合、こうした州に対する連邦政府資金の提供が罰則として削減される恐れもでてくる（” New Rule on Spending by States lacks Teeth” , *The Chronicle of Higher Education* , February 6, 2009, A1・A11）⁴。

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

2-2 州政府の高等教育予算に関する先行研究

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

その後、こうした個別各州の詳細比較とは別方向から、ファンディング・フォーミュラの属性分類を行い、全米を対象にした網羅的な調査と継続的な経年変化分析の基盤を作ったGross(1979, 1982)の功績は大きい。具体的には、機能分野の設定（教育、学術支援、機関内研究、社会貢献、学生支援、施設・設備の運営・維持、機関管理業務など）、機能分野別の計算方法の特性、基本変数の種類（頭数学生数、FTE 学生数、単位時間数、教員数、学生・教職員構成等、E&G 予算規模、施設面積など）といった視点から属性分類を行っており、特に計算方法については、McKeown-Moak と MGT of America が現在でも使用している表 10-1 のような 3 分類を考案した。

表 10-1 Gross によるファンディング・フォーミュラの計算方法分類

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

出所：Gross(1979, 1-2)より作成

このように Gross により確立された全米を対象にするファンディング・フォーミュラ調査は、McKeown-Moak と MGT of America により引き継がれ、1980 年代から直近では 2006 年まで継続的に実施されている。直近 2 回(1996 年と 2006 年)の調査結果については、McKeown-Moak (1996, 2006) と MGT of America (2001) に詳しい報告がなされており、特に 2006 年の調査では、ファンディング・フォーミュラのみこだわらず、利用されている予算配分方式を類型化⁷し、またフォーミュラが使用されている場合には、州政府予算の一連のプロセスのどの局面で使用されているのかといった詳細情報の収集も行われている。以下、McKeown-Moak と MGT of America が使用している主な類型化の枠組みを表 10-2 に紹介しておく。

表 10-2 予算配分方式とファンディング・フォーミュラの分類

| 分類 | 類型 | |
|----------------|---|--|
| 予算配分方式 | 学生数比例フォーミュラ、ベンチマーク・フォーミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー、ベースライン増減、混合型 | |
| ファンディング・フォーミュラ | 利用機関類型 | 全機関（統一）、全機関（不統一）、研究大学、大学、コミュニティ・カレッジ、職業・技術専門学校、市立機関、特別機関、その他 |
| | 利用局面 | 知事・議会への予算要求時、知事予算編成時、議会予算編成時、一括交付金計算時、特定目的交付金計算時、議決後の配分時、期中の予算削減時、その他 |
| | 機能分野 ⁸ | 教育、研究、社会貢献、学術支援、学生支援、義務の抛出、機関運営管理、施設・設備の運営・維持、奨学金と特別研究員、収益事業、病院 |
| | 計算方法 | RBFU、PBF、BFPR/SR |
| | 基本変数 | 教育：頭数学生数、FTE 学生数/教員数、単位時間数 研究：単位時間数、受託研究金額、FTE 学生数/教員数 社会貢献：単位時間数、個別貢献事項支出、FTE 学生数/教員数 学術支援・学生支援：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数 機関運営管理：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数、その他 施設・設備の運営・維持：NSF/GSF ⁹ 、施設面積、取替費用、単位時間数、FTE 学生数/教員数 奨学金と特別研究員：単位時間数、頭数学生数、学費収入 |
| | その他 | 包括的計算/個別予算項目計算 専攻分類、修学レベル、機関分類、施設分類（施設・設備の運営・維持） 費用分類（固定費/変動費） |

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

この他に、単発的な全米調査としては、ミシガン州上院財政調査局 (Senate Fiscal Agency) で行われた Jeffries and Smith-Tyge (2000) があげられる。ファンディング・モデルの類型、州政府予算の配分主体、4 年制大学の統制機構、キャンパスの数、特別予算の有無と内容、資本予算の内容、私立大学への支援の有無と内容などを調べたもので、フォーミュラのみを使用

している州（8州）が南部に集中している地域性の問題や、フォーミュラとベースライン増減予算（この調査では、Decision-Package と名づけている）の複合型が最も多くの州（18州）で採用されている点など興味深い指摘がある。

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

3. 本研究の手法と使用データの説明

SHEEO との共同調査は、全米の SHEEO agencies と呼ばれる仲介機関（理事会や調整委員会など）もしくは大学システムに対して、計 31 問の調査票（文末の参考資料を参照）を配布・回収したもので、50 州中 39 州から回答を得ている（回収率：78.0%）。調査票の概略は、表 10-3 のようなものとなっており、先行研究にあるような予算要求の作成方法はもとより、米国州政府の一連の予算プロセスにおいて、高等教育機関側の予算要求から、行政府の知事予算案を経て、州議会で議決され、実際に機関に配分されるまでの間に、どのような点が決定要因として重要視されているのかということを確認するものになっている。

表 10-3 調査票の概要

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 予算サイクル（1年サイクル、2年サイクルなど） ・ 財政的な諸権限（授業料の決定、予算の繰越など） ・ 経常予算要求時： <ul style="list-style-type: none"> 要求額算出方法（ベースライン増減方式、フォーミュラ、混合方式など） 要求額算出のための重点項目（在学生数、就学レベル、インフレ、給与改定、生産性向上など） 公財政支出に対する要求根拠（業績指標、ベンチマーク、内的優先事項、外的優先事項、授業料水準の維持、学生支援など） ・ 知事予算案および議会議決時： <ul style="list-style-type: none"> 予算水準への影響要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢） 予算根拠としての考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢） ・ 議決予算の機関配分時： <ul style="list-style-type: none"> 機関配分方法（一括配分、科目配分、特別科目配分など） 決定要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢） 考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢） ・ 当初の機関側要求額に対する、知事予算案額、議会議決時予算額の変化 ・ 予算執行状況のチェック方法 等 |
|--|

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

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

4. 米国州政府の高等教育予算研究の結果

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

4-1 調査結果の概要

4-1-1 財政的な諸権限

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

図 10-2 財政的な諸権限の所有者

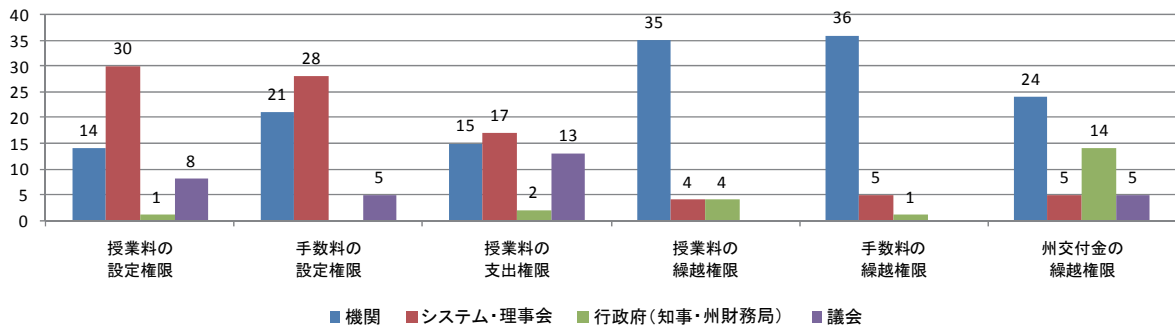


図 10-2 をみると、授業料や手数料の決定など事前決定の議論では、システムや理事会に権限が集中しており、予算執行残の繰越など結果の議論に関しては個別機関がほぼ裁量を持っていることが分かる。具体的には、授業料水準の決定は 30 州（76.9%）でシステムや理事会が主導権を握っており、個別機関レベルで係ることができるのは 14 州（35.9%）に過ぎない。しかし、同収入の残額繰越は機関レベルで行われている州が 35 州（89.7%）と大多数を占めている。

注目されるのは、こうした学生・家計の負担にかかわる収入について、選挙で選ばれた知事や議会の関与が少ない点である。結局、授業料や手数料は、州政府交付金の不足額を補てんするものであり、交付金の額が行政府と議会で決定された後は、システムや理事会、個別機関の責任で運営上必要な残額を計算し、授業料・手数料で賄うという差額補てん的な構造が前提と

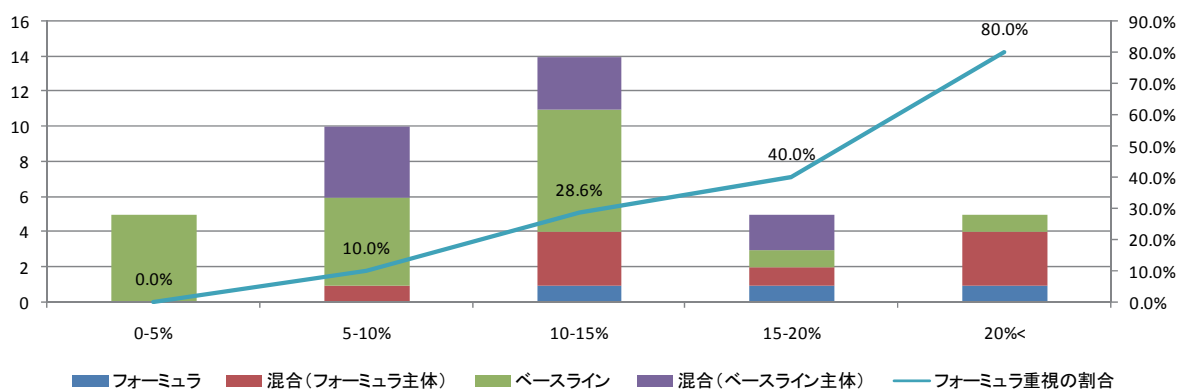
されているとみられる。ただし、議会が授業料設定権限を機関やシステムと共有しているケースも8つの州で見られる。こうした州では、高等教育機関へのアクセス確保のために、議会が授業料の上限値を設定したり（オハイオ、オクラホマ）、法律上で授業料水準が「議会の意向に沿う」ことを規定しているようなケース（ノースカロライナ）もある。また、回答では議会の関与を答えていないものの、メリーランド、ミネソタ、ミズーリなどの州では、法律上の権限とは別に議会の圧力による授業料ルールの設定などが行われている。さらに、それとは逆に、法律上で議会権限となっている授業料設定権を理事会が訴訟を起こして獲得しようとしているフロリダのような例もある。

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

4-1-2 経常予算要求額の算出方法

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

図 10-3 経常予算要求額の算出方法（州政府総支出に占める高等教育支出の割合別）



フォーミュラ（計算式）のみで要求額を算出している州は、回答した39州のうち、わずか3州（アーカンソー、ノースダコタ、テネシー）に過ぎない。逆に、ベースライン増減のみで要求額を決定している州が19州（48.7%）あり、ほぼ半分となっている。特に州政府総支出に占める高等教育支出の割合¹⁰と算出方法には強い相関がみられる（図10-3）。具体的には、0-5%グループ（デラウェア、メイン、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、ワイオミングの5州）はすべてベースライン増減しか使用していないのに対して、20%以上のグループ（5州）では8割の州（ケンタッキー、ノースダコタ、ニューメキシコ、オクラホマの4州）でフォーミュ

ラを重視した算出が行われている。他の3グループをみても、州政府支出に占める割合が高くなるほど、フォーミュラ重視に傾いていることが分かる。つまり、高等教育が州財政におよぼす影響が小さい場合には、利害関係者の調整も少ないため、ベースラインの増減で簡略に決定することができ、逆に影響が大きな州は、客観的な根拠をもとに利害関係者の納得を得なければならず、フォーミュラが重点的に使用されているという仮説も考えられる。この件については、4. 2. で詳しく検討する。

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

4-1-3 要求額算出のための重点項目

この設問は、ファンディング・フォーミュラ方式とベースライン増減方式のそれぞれにおいて、どのような要因が要求額の算出上重視されているかを確認したものである。回答は、8つの項目について、重要度を3段階（高・中・低）で評価して回答したものであるが（図10-4）、全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較したのが図10-5である。

図10-4 要求額算出のための重点項目（重要度別）

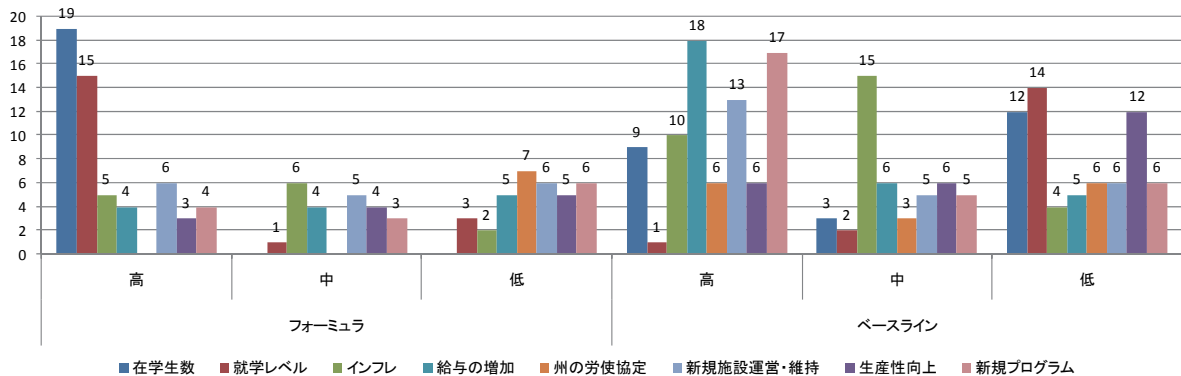
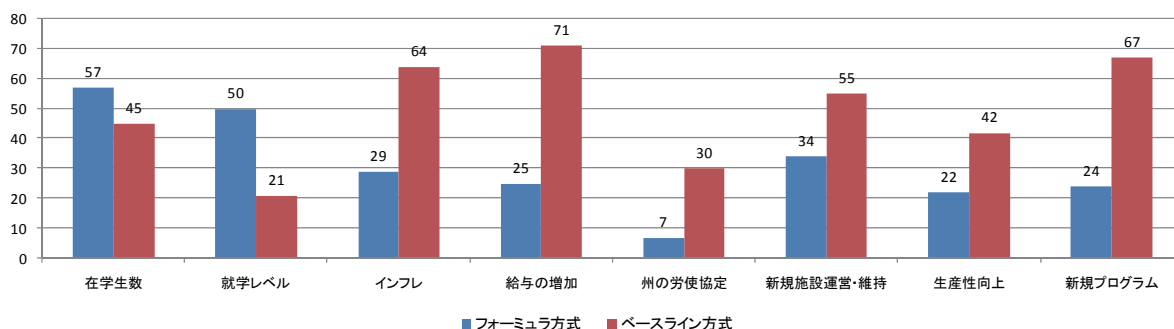


図 10-5 要求額算出のための重点項目（重要度点数化）



今回の回答州のうち 20 州（51.3%）は、何らかの形でフォーミュラを要求額算出に使用しており、その算定基礎として最も重要視しているのは在学学生数と就学レベルである。特に在学学生数については、重要度を中・低レベルとしている州はなく、無回答の一州を除いてフォーミュラを使用するすべての州が高重要度と位置づけている。経常的な財源需要額を教育サービスの利用者数で測るのが合理的とみられる州、より端的に言えば学生数が増加している州は、学生数をコスト・ドライバーとした計算式による算出を採用する傾向にあるという仮説が考えられる。他方、ベースライン増減方式を全面的あるいは部分的に採用している州は、36 州（92.3%）とほとんどを占めており、給与水準の改定、新規プログラムの開始、インフレーションの考慮、新規施設の維持運営費などが重要視されている。ここで明らかになっているのは、費目により費用の増減要因が異なるため、要求額の算出方法には使い分けが必要となっている点である。具体的には、全体で一律に増加する要因（給与の改定、インフレなど）や過年度に存在しない新規要因（新規施設、新規プログラムなど）など供給サイドの増加については、ベースラインを定率で引き上げたり、新規部分を加算する方が容易であり、フォーミュラは需要サイドのドライバー（在学学生数など）で変動する費目に対して有効と考えられているという仮説を立てることができる（後ほど 4. 2. で検証する）。言い換えれば、「単価×個数」で決定する所要額について、単価の変更が頻繁な場合にはベースラインが、個数の変更に対応するにはフォーミュラが適しているという考えである。

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

4-1-4 公財政支出に対する要求根拠

この設問は、政府に公的財源を求める正当性の根拠あるいは機関やシステムレベルの戦略性の観点から、何が重要視されているかを確認したものである。回答は、9 つの項目について、(3)と同じく重要度を 3 段階（高・中・低）で評価して回答したものである（図 10-6）。この設

問も全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較した(図10-7)。

図10-6 公財政支出に対する要求根拠(重要度別)

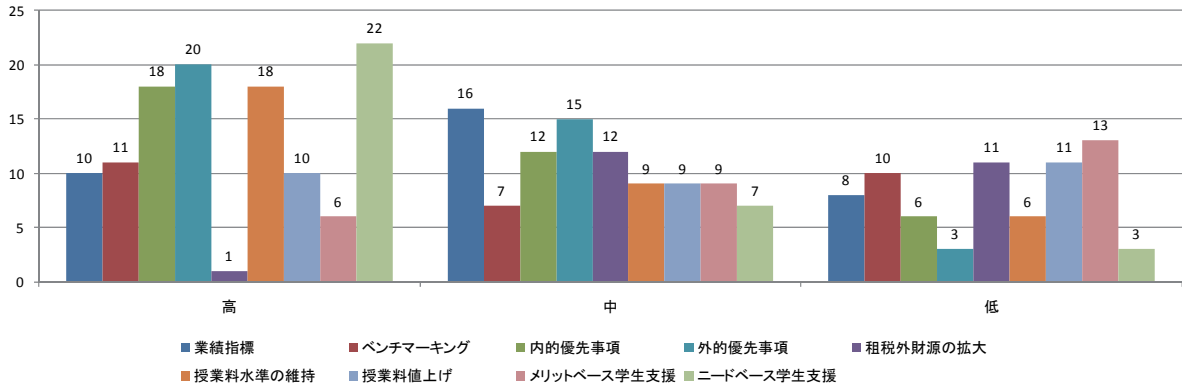
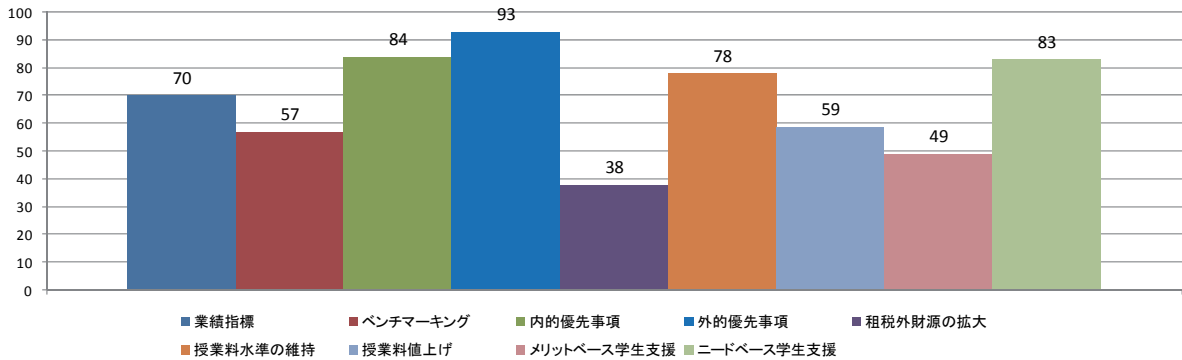


図10-7 公財政支出に対する要求根拠(重要度点数化)



要求根拠や機関戦略上の重点として最も強く認識されているのは、内外の優先事項となっている。内的優先事項については、優秀な教員を獲得するための給与面での競争優位などを指しており、また外的優先事項は州経済への貢献や需要の大きな分野への人材供給などが含まれている。特に州政府・議会に対して予算要求をする際に外的優先事項の強調は欠かせないものとなっており、低レベルの優先順位をつけているのは、アラバマとルイジアナの2州のみとなっている(ニュージャージーの無回答は低レベルに集計)。ただし、高度に重要視している項目だけを取り上げれば、ニードベースの学生支援の増加(22州・56.4%)がトップであり、授業料水準の維持(18州・46.2%)も少なくない回答を得ている¹¹。これは、2002-07年度の間全米のフルタイム換算学生一人当たり州政府交付金が7.7%減少し、学生・家計の純負担額が21.9%上昇する中(SHEEO 2008a, 26-29)、高等教育へのアクセスの改善を求めて予算を要求している姿が浮き彫りとなっている。こうした重点の置き方の差異については、SHEEO(2008a, 36-38)にあるような、フルタイム換算学生一人当たりの(1)純負担額、(2)州政府交付金額、

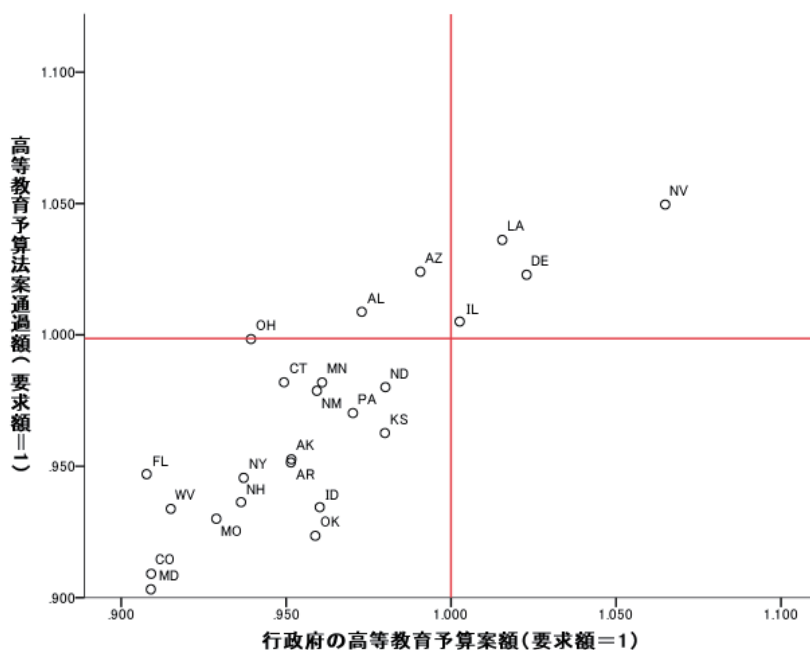
(3)州政府学生支援額の全米平均水準に対する各州の位置づけなどとの相関が考えられる（後ほど4.2.で検証する）。

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

4-1-5 予算要求の通過状況

この設問は、機関ベースの予算要求をシステムや仲介機関等が総括して行政府に提出した後、行政府が知事予算にどの程度の金額を計上したか、そして最終的にいくらが議決されたかを聞いたものである。金額ベースでは検討しにくいいため、当初要求額を1とした指数に直し、グラフ化したものが図10-8である¹³。

図10-8 行政府予算案と議決法案の金額水準（当初要求額=1）



まず、行政府予算に承認される率は、平均89.3%（最大123.4%・最小26.7%）となっている。その後、行政府予算案が州議会に法案としてかけられ、議決した際の予算は平均90.8%（最大121.2%・最小34.9%）と、議会審議の際に若干額を戻している状況がみえる。具体的には、行政府予算案の段階で要求案を上回っていた州は、デラウェア、イリノイ、ルイジアナ、ネバダ、ウィスコンシンの5州であり、このうちデラウェアとイリノイは、ここでみられるように、

通常行政府予算案も議決予算も要求額を上回るとしている。しかし、ルイジアナは2007年度だけの異常な事態であり、ウィスコンシンも光熱水道費の高騰と債務返済による特別な状態だと回答している。また、ネバダは州政府の歳入見込みが大きく増収に振れた場合には、このようなこともありうるということである。

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

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

4-1-6 行政府予算・議決予算における重点項目

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

図 10-9 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度別）

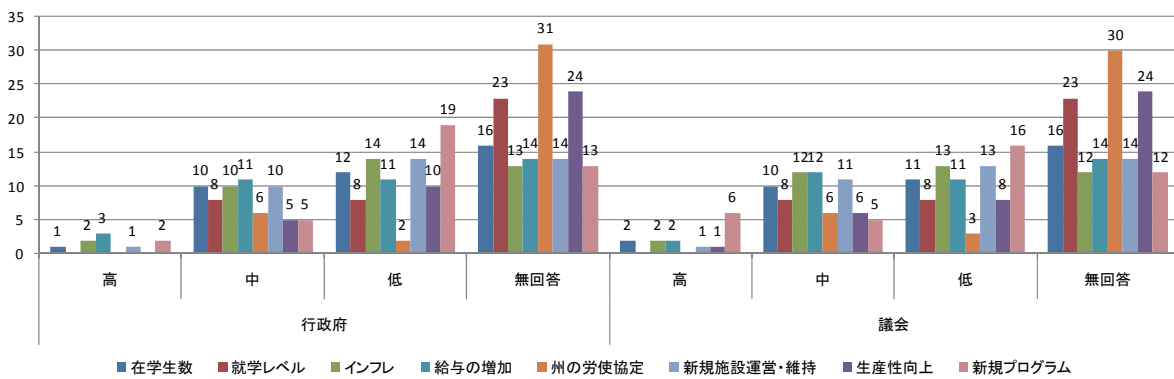
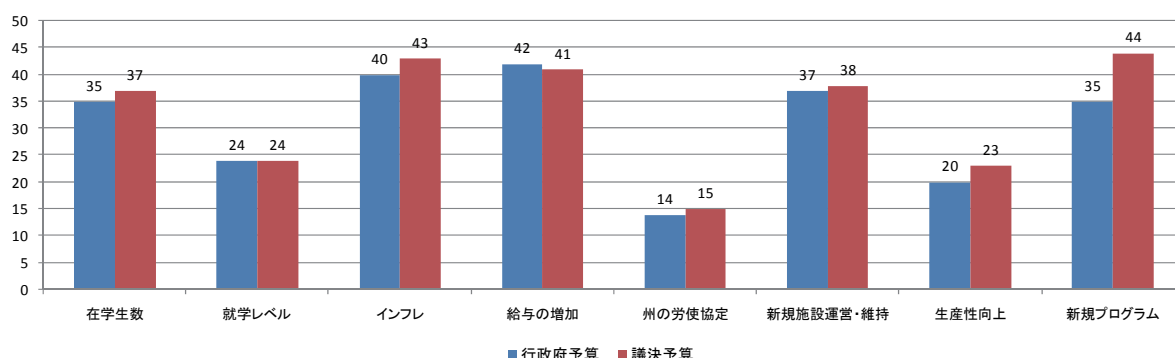


図 10-10 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度点数化）



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

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

表 10-4 予算要求時と行政府予算・議決予算における重点項目の順位相関係数 (N=8)

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

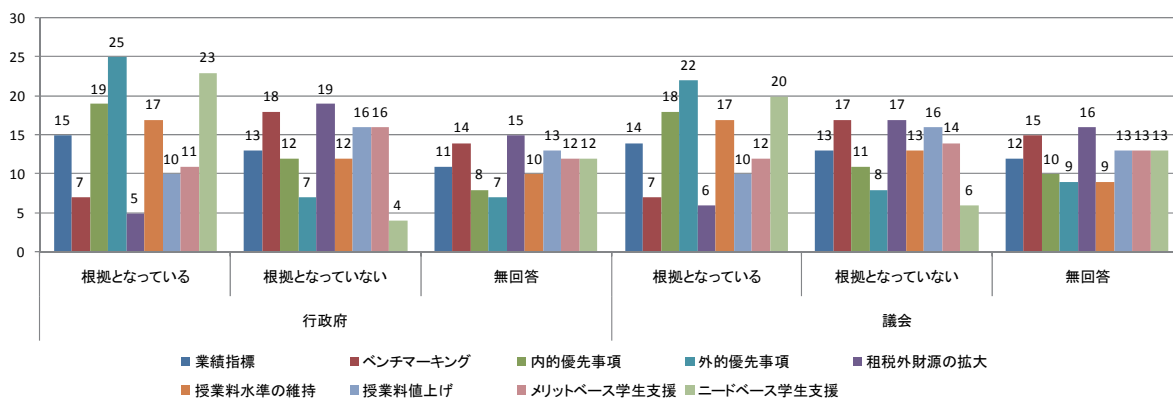
*p<.05, **p<.01

さらに、例外的に明確な回答を得た州を紹介すると、以下のようになっている。まずニューヨーク州では、在学生数の変動を行政府・議会ともに重視しており、2007年度には、学生数の増加に対応するため1,000万米ドルの追加予算が議決されたとしている（その他には、ワシントン州の議会が在学生数の変動を大きく考慮している）。また、ベースライン増減方式で要求水準の重要な決定要因となっていた、給与の増加（アリゾナ・イリノイの行政府と議会）、新規プログラムの開始（ニューヨーク・ワシントンの行政府と議会、テキサスの行政府）、新規施設の運営・維持（イリノイ州の行政府と議会）、インフレ（ニューヨークとウィスコンシン
の行政府と議会）といった項目は、図 10-10 をみても相対的に重要度は高めである。ただし、個別の州をみると、上記カッコ内の限られた州の行政府・議会で重視されるにとどまっている。また、給与の改定については、アリゾナとサウスダコタから、機関側の予算要求に関係なく全州の公務員給与に連動するため、行政府で予算化される旨の記述回答があった。おそらく同じ状況にある州が他にも存在すると推測される。

4-1-7 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠

この設問は、行政府予算の編成段階および議会での予算議決段階において、(4)で検討した要求根拠がそれぞれの予算措置の決定根拠として考慮されているかどうかを確認したものである。回答は、(4)と同じ9つの項目について、根拠としているか否かの2択となっている（図 10-11）。

図 10-11 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠



まず、(4)の図 10-7 の点数値と図 10-11 の根拠としている州数について、(6)と同じくスピアマンの順位相関係数をとってみると、表 10-5 のようになっている。つまり、採択側で税収等を高等教育に措置する理由づけや視点は、行政府と議会で一致しており、また要求側との相違もほとんどない。確かに、内的優先事項や外的優先事項といった包括的な意味合いの選択肢に何が想定されているのか、あるいは図 10-11 にある回答が「要求側からみた採択側の視点」であるという意味で、断定的な判断をするのは難しい。しかし、少なくとも要求側は、行政府や議会との間に、高等教育に対する価値観や目的意識の相違をほとんど感じていないということとは言えそうである。

表 10-5 予算要求時と行政府予算・議決予算における公的財政措置根拠の順位相関係数 (N=9)

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

**p<.01

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

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

指標を要求側でしか使用しておらず、特に有名なテネシーの業績ファンディングは、機関サイドや仲介機関（テネシー高等教育委員会）が使用しているシステムということになる。

表 10-6 業績指標の根拠として重要度（N=39）

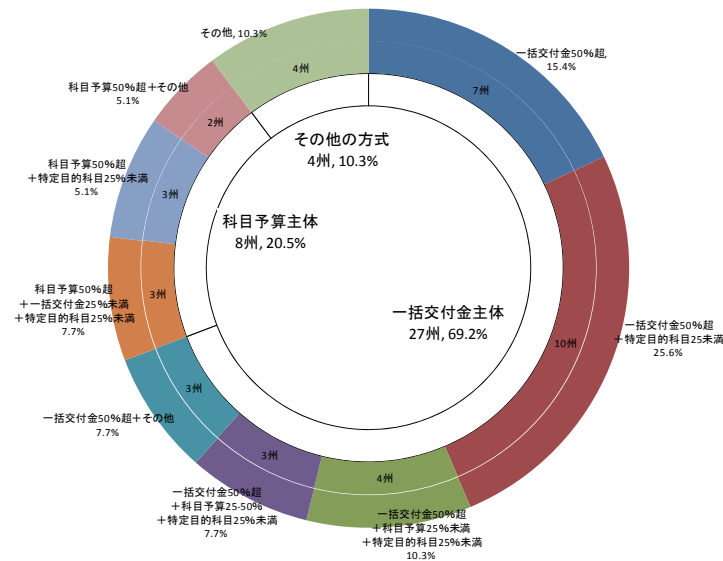
| 行政府 | | | 予算要求 | | | | 合計 |
|-----------|----|-----------|------|-------|-------|-------|----|
| | | | 無回答 | 重要度一高 | 重要度一中 | 重要度一低 | |
| 無回答 | 議会 | 無回答 | 1 | 1 | 5 | 3 | 10 |
| | | 根拠となっている | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | 合計 | | 1 | 1 | 6 | 3 | 11 |
| 根拠となっている | 議会 | 無回答 | | 1 | 0 | 1 | 2 |
| | | 根拠となって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

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

4-1-8 機関予算配分方法

この設問は、議決された予算を機関に配分する方法として、ブロック型の一括交付金方式（Lump sum distributions）、科目予算方式（Line item distributions）、特定目的科目方式（Special legislative line items）をどのように組み合わせ使用しているかを確認している（図 10-12）¹⁵。

図 10-12 機関予算配分方法の累計



総額の 50%超について、一括交付金方式を採用している州が 27 州 (69.2%) と最も多くなっているが、このうち 20 州は他の方式を部分的に組み合わせている。逆に科目予算が 50%超を占める州は 8 州 (20.5%) あり、イリノイ、ニューヨーク、ルイジアナ、ノースカロライナ、ネバダ、サウスダコタ、ウィスコンシン、ウェストバージニアとなっている。(5)で確認したように、議決予算で満額獲得できた 7 州のうち 4 州がこの中に含まれている。これは、行政府や議会の統制が効きやすい科目予算制度の方が金額的に承認されやすい側面があることを示唆しているとも考えられる。そこで、科目予算の採用度と(5)の行政府予算承認率および議決予算通過率について相関を確認したのが表 10-7 である¹⁶。

表 10-7 科目予算採用度と予算承認・通過率の相関 (N=35)

| | | 行政府予算承認率 | 議決予算通過率 | 科目予算採用度 |
|----------|---------------|----------|---------|---------|
| 行政府予算承認率 | Pearson の相関係数 | | .798** | .462** |
| | 有意確率 (両側) | | .000 | .005 |
| 議決予算通過率 | Pearson の相関係数 | | | .399* |
| | 有意確率 (両側) | | | .018 |
| 科目予算採用度 | Pearson の相関係数 | | | |
| | 有意確率 (両側) | | | |

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

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

4-2 各州の属性と予算制度・プロセスの関係

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

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

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

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

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

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

4-2-1 仮説1: 経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合

まず、本調査で4分類されていた経常予算要求額算出方法と州の高等教育支出割合平均値の分析を行う。4-1-2 の図 10-3 で確認した傾向は、表 10-8 でも明らかとなっており、フォーミュラ方式に重きをおくほど、高等教育支出割合の平均値は高くなっている。なお、算出方法間で1%水準の有意差が認められた。

表 10-8 経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合 (2007 年度)

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

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

ちなみに、先行研究 (Jefferies and Smith-Tyge 2000, 4-6) では、フォーミュラ方式を単独採用する州が、メイソン・ディクソン線¹⁷以南に偏っている点を指摘している。こうした地域性が、本調査でも認められるかどうかを参考まで確認したのが表 10-9 である。結果として、南部はフォーミュラ方式を積極的に採用する州が半数を超え、北東部はベースライン増減方式を主とする州しか存在しないことが分かる。そこで、南部と北東部にその他の地域 (西部・中西部) を含めて、地域と算出方法の間でクラメールの V を算出し、 χ^2 検定を行ったところ、1%の有意水準で一定の相関 (クラメールの V = .496) を確認することができた。

表 10-9 経常予算要求額算出方法と地域区分

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

$p < .01, \text{クラメールの } V = .496$

4-2-2 仮説2: 経常予算要求額算出方法と需要サイド・供給サイドの変動

この仮説については、学生の増加や物価上昇の度合いが経常予算要求額算出方法に影響をおよぼしていると想定したものである。まず、需要サイドである学生数の変動係数¹⁸と算出方法の関係についてみたのが表 10-10 である。当初の予想とは逆に、需要サイドの変動が大きいほ

ど、ベースライン増減方式を採用しているようにみえるが、算出方法間で平均値の有意な差は確認できなかった。

表 10-10 経常予算要求額算出方法と学生数の変動（2003-2007 年度）

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

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

次に供給サイドの物価上昇度合いについて、SHEEO が使用している混合物価調整係数¹⁹を使用し、算出方法との関係を確認したのが表 10-11 である。

表 10-11 経常予算要求額算出方法と物価水準の変動（1997 年度比 2007 年度水準）

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

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

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

ちなみに、フォーミュラ方式とベースライン増減方式のどちらの方が州政府交付金²⁰を経年で安定的に確保しているかを確認したところ、表 10-12 のような結果が得られた。普通は、単価を固定して機械的に計算されるフォーミュラの方が安定的にみえるが、実際にはベースラインの方が変動が少ないことが 1%の有意水準で確認されている²¹。なお、先に図 10-1 で確認した経年の傾向とあわせて考えると、対象にした 5 年間の学生あたり州政府交付金は減少変動が支配的であったため、「フォーミュラ方式の方が州政府交付金を減少させやすい」といい換えることもできる。

表 10-12 経常予算要求額算出方法と州政府交付金の変動 (2003-2007 年度)

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

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

4-2-3 仮説 3: 公的財政支出の根拠とコストシェアリングの状況

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

表 10-13 公財政支出の要求根拠に関する相関分析 (N=39)

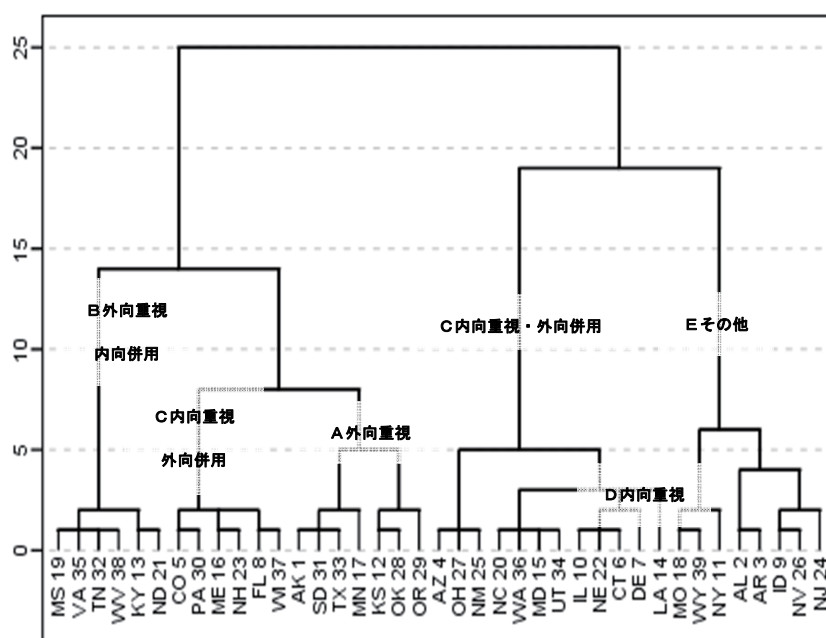
| | 業績指標 | ベンチマーキング | 内的優先事項 | 外的優先事項 | 租税外財源の拡大 | 授業料水準の維持 | 授業料値上げ | メリットベース学生支援 | ニードベース学生支援 |
|-------------|----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|
| 業績指標 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | .333* 0.039 | .342* 0.033 | .471** 0.002 | 0.292 0.071 | .335* 0.037 | .434** 0.006 | -0.05 0.761 | 0.138 0.402 |
| ベンチマーキング | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | .420** 0.008 | .298 0.065 | .306 0.059 | .276 0.089 | .134 0.417 | .347* 0.03 | .409** 0.01 |
| 内的優先事項 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | .392* 0.014 | .278 0.087 | .268 0.099 | .340* 0.034 | .065 0.696 | .332* 0.039 |
| 外的優先事項 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | .327* 0.042 | .031 0.85 | .198 0.227 | .106 0.519 | .212 0.195 |
| 租税外財源の拡大 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | | .363* 0.023 | .091 0.58 | -.077 0.643 | .103 0.535 |
| 授業料水準の維持 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | | | .292 0.071 | .269 0.098 | .14 0.397 |
| 授業料値上げ | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | | | | .177 0.281 | .069 0.678 |
| メリットベース学生支援 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | | | | | .402* 0.011 |
| ニードベース学生支援 | Pearson の相関係数 有意確率 (両側) | | | | | | | | |

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

そうした内容を検証する前に、まず今回調査した 9 つの要求根拠について相関分析²³をしてみると、表 10-13 のようになっている。ここで明らかにみられるのは、業績指標が外的優先事項と授業料値上げに対して 1%有意水準で正相関していることである。反対に学生支援に対しては、メリットベースおよびニードベースともに有意な相関を示しておらず、メリットベースに至っては逆相関の可能性さえ示している。つまり、業績指標を盾に予算要求を行っている州は、州経済への貢献などを強調し、授業料の値上げさえ厭わない「外向的積極姿勢」で予算を求めている姿がみられる。それに対して、ニードベースの学生支援は、ベンチマーキングと 1%有意水準で、また内的優先事項やメリットベース学生支援と 5%有意水準で正相関している。つまり、ニードベースの学生支援を重要視している州は、高等教育の機会均等や州内機関の公平性確保とコンピタンスの向上など「内向的課題対応」をもとに予算要求を行っている訳である。

では、こうした2つの姿勢について、どの州がどのような傾向を示しているのか。それを探るために、クラスター分析²⁴を行った結果が図 10-13 のデンドログラムとなっている。回答内容と照らし合わせてみると、クラスターは図 10-13 に付記したとおり、大きく5つの解釈で分類を説明することができる。具体的には、外向的積極姿勢を重視している州（7州・タイプAとする）、外向的積極姿勢を重視しながらも内向的課題対応も同じ程度重くみている州（6州・タイプBとする）、内向的課題対応を第一義にみて外向的根拠も併用している州（13州・タイプCとする）、内向的課題対応を重視している州（5州・タイプDとする）、その他（8州・タイプEとする）である。州内のコストシェアリングの状況との相関を分析するにあたっては、この5つの姿勢別に有意差を検証する。

図 10-13 公的財政支出の要求根拠にもとづくクラスター分析結果



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

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

その結果は表 10-14 のようになっており、学生・家計の負担が高いほど外向きの要求根拠を使用するといった、想定とは逆の傾向がわずかにみられる（グループEの要求姿勢は除いた）。ただし、要求姿勢間に統計的な有意差は認められず、州内のコストシェアリングの状況が要求

根拠に影響を与えるという仮説を裏づけることはできなかった²⁶。むしろ、表 10-15 にみられるとおり、州政府支出総額に占める高等教育支出の割合に対する相関の方が強く（10%有意水準）、高等教育の予算負担が相対的に重い州ほど、外向きの理由づけが必要となる傾向にあることが分かる²⁷。また、さらに強い相関を示しているのが、教員の給与水準であり、4年制大学教授職の平均給与²⁸は、要求姿勢の間で1%水準の有意差が確認されている（表 10-16）。これは、教員の給与が一定以上に達すると学生支援などディマンドサイドに対する政府支出が求められるようになると解釈することもできるし、内的なコンピタンスに対する主張が大きいため給与水準が高めに維持されているという要求姿勢の成果としてとらえることも可能である。

表 10-14 予算要求姿勢と公立高等教育における学生・家計の純負担度（2007年度）

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

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

表 10-15 予算要求姿勢と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合（2007年度）

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

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

表 10-16 予算要求姿勢と4年制大学教授職の平均給与（2006年度）

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

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

4-2-4 仮説 4: 行政府・議会の承認率・通過率に影響する外部要因

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

①機関側予算要求に対する行政府予算案の承認率

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

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

ABR_i =i 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

OBR_i =i 州の機関側の要求水準 (=1)

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

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

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

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

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

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

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

f_{i8} =i 州の立地ダミー (南部=1)

ε_i =誤差項

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

$$ABR_i = 1.003(OBR) + .292 \cdot f_{i1} - .116 \cdot f_{i2} + .168 \cdot f_{i3} + .054 \cdot f_{i4} - .072 \cdot f_{i5} + .115 \cdot f_{i6} + .002 \cdot f_{i7} - .051 \cdot f_{i8}$$

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

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

②行政府予算案に対する議会議決時の通過率

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

(i=1...n, m=6)

γ = 定数項

ABR_i = i 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

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

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

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

g_{i4} = i 州の失業率³⁸

g_{i5} = i 州の物価指数¹⁹

g_{i6} = i 州の立地ダミー（南部=1）

ε_i = 誤差項

上記の内容については、g_{i1}～g_{i2}は、州内の高等教育以外の施策の需要を反映したものであり、①のf_{i2}～f_{i3}と同じである。g_{i3}は州政府における予算決定過程の力関係を示すものであり、これも①のf_{i6}と同一変数となっている。そして、議会の議決率については、このほかの環境要因の影響力が分析において大きく現れたため、g_{i4}の州内失業率、g_{i5}の州内の物価変動などを、環境要因として加えている（g_{i6}は①のf_{i8}と同一変数）。結果として導き出された回帰式は以下のとおりである（n=34、F値=15.494、調整済みR²=.749）。

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

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

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

4-3 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果まとめ

以上、第4節において確認、検証された内容をまとめると表10-17のようになる。

表10-17 米国州政府の高等教育予算プロセスの特徴

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

5. 米国州政府の高等教育予算制度が持つ日本への示唆

以上、第4節をとおして、高等教育機関側の予算要求額算出方法と要求根拠の選択要因、行政府予算案での承認や州議会での議決に影響をおよぼす州の属性などを明らかにした。ここで、前年度予算額をベースにした古典的な予算要求は、様々な変動要因が小さく、安定した州で継続的に使用されており、その増減根拠は州知事や議会にも共有され、受け入れられやすいことが改めて分かった。それもブロック型の一括補助ではなく、科目予算ベースで機関に配分されていれば、なおのこと予算額は確保されやすい傾向にある。つまり、Salmi and Hauptman (2006)の示したファンディング・メカニズムの進化は、米国における公的な高等教育機関の予算確保という意味から考えると、進化するほど予算確保が不安定で難しくなるという逆説的な性格をはらんでいる訳である。ただし、留意しなければならないのは、採用されたファンディング・メカニズムが不安定を引き起こす原因となっているのか、それとも安定的な予算確保が困難となった際に、機関側の自衛手段や政府・議会側の提供するインセンティブ機構としてファンディング・メカニズムが進化するのか、それとも両方の要因が錯綜しているのかという点を確認する必要があるということである。

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

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

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

ただし、本稿の冒頭でも確認したとおり、米国の高等教育に対する州政府予算は、総枠が縮小していたのではなく、学生あたり金額で5年間の減少実績があったに過ぎない。日本の国立大学のような、「経路依存性をもった過去の実績に対して一律のカットを加える」という方式は、米国には全くみられず、日本の政府・議会が高等教育予算に対する戦略的な意思決定を放棄しているとも見受けられる。

日本の国立大学の第二期中期目標期間が 2010 年度に始まるが、運営費交付金制度に関しては「各法人の努力と成果を評価し資源配分に適切に反映することを通じ競争的環境を醸成し切磋琢磨を促すこと、各大学の改革を支援し大学の多様化と機能別分化を促すこと、各大学の特性・状況に配慮しつつ大学経営の効率化を促すこと」が制度改正等の措置として強く打ち出されている（文部科学省 2009）。こうした戦略的方向づけを取り戻すことにより、必要なインセンティブ・システムを運営費交付金制度に再構築し、第一期中期目標期間に現れた経路依存的な資源の多寡にもとづく消極的機能分化から早急に脱出しなければならない。その検討のための基礎情報として、米国の州政府高等教育予算に関する、本論のマクロ的分析および吉田・水田（2009）によるミクロ的な個別州の事例が役立つことを願っている。

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

なお、本稿は水田・吉田（2009）について、特に SHEEO との共同調査結果とその分析を取り上げて再編・加筆したものである。また、本稿中の意見は、執筆者の個人的な意見であり、所属機関等の公式見解ではない。また、本稿中に存する誤謬は、すべて執筆者の責に帰する。

＜参考文献＞

- 天野郁夫 2008, 『国立大学法人化の行方—自立と格差のはざままで』東信堂.
- 喜多村和之(編著) 2001, 『高等教育と政策評価』玉川大学出版部.
- 国立学校財務センター 2001, 『欧米主要国の大学ファンディング・システム』.
- 国立学校財務センター 2002, 『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム』.
- 末富芳 2001, 「教育政策における「政府の失敗」に関する分析：行財政制約条件下における教育政策領域と予算配分の在り方を中心に」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第47巻, pp. 453-464.
- マージンソン, サイモン 2009, 講演録「グローバルな視点から見た高等教育システム改革」『国際シンポジウム 高等教育システムの改革とその結果 報告書』国立大学財務・経営センター.
- 水田健輔・吉田香奈 2009, 「米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム—配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆—」『大学財務経営研究』第6号, pp. 31-90.
- 丸山文裕 2008, 「アメリカ州立大学における管理と経営」『大学財務経営研究』第5号, 国立大学財務・経営センター, pp. 17-28.
- 文部科学省 2009, 『国立大学法人の組織及び業務全般の見直しについて』.
- 吉田香奈 2003, 「国立大学予算の配分システム—米・英の経験と日本への援用—」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』国立学校財務センター研究報告第8号, pp. 239-259.
- 2006, 「カリフォルニア大学の予算編成を観る」有本章・北垣郁雄編著『大学力 真の大学改革のために』ミネルバ書房, pp. 192-198.
- 2007a, 「アメリカの大学における評価と資源配分」『大学改革における評価制度の研究』広島大学高等教育研究開発センター, pp. 91-118.
- 2007b, 「アメリカ州政府による大学評価と資金配分」『大学財務経営研究』第4号, 国立大学財務・経営センター, pp. 113-129.
- 2009, 「アメリカにおける州立大学の評価と資源配分」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所, pp. 178-194.
- 吉田香奈・水田健輔 2009, 「米国諸州における高等教育予算制度のケーススタディ」国立大学財務・経営センター研究報告第11号.
- Bastedo, Michael N. 2008, “Convergent Institutional Logics in Public Higher Education: State Policymaking and Governing Board Activism”, *The Review of Higher Education*, Winter 2009, Volume 32, No. 2, pp. 209-234.
- Bowen, Howard R. 1980, *The Cost of Higher Education*, Jossey-Bass Publishers.
- Boyd, Donald J. 2009, *What Will Happen to State Budgets When the Money Runs Out?*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Burke, Joseph C. and Associates 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects*, The Rockefeller Institute Press.
- and Minassians, Henrik 2003, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Ehrenberg, Ronald G. (ed.) 2006, *What’s Happening to Public Higher Education? The Shifting Financial Burden*, The Jones Hopkins University Press.
- Gross, Francis M. 1979, *Formula Budgeting and The Financing of Public Higher Education: Panacea*

- or *Nemesis for the 1980s?*, The AIR Professional File, No. 3, Fall 1979.
- 1982, *Formula Budgeting for Higher Education: State Practices in 1979-80*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- Hovey, Harold A. 1999, *State Spending for Higher Education in the Next Decade: The Battle to Sustain Current Support*, The National Center for Public Policy and Higher Education.
- Illinois Board of Higher Education 1995, *Instruction Manual for Completing the Annual Study of Costs in Illinois Public Universities*.
- Jeffries, Ellen and Jen, Kyle I. 2008, *Fiscal Year 2009-09 Higher Education Appropriations Report: A Report of the Senate and House Appropriations Subcommittees on Higher Education*, Senate Fiscal Agency and House Fiscal Agency, MI.
- Jeffries, Ellen and Smith-Tyge, Nathaniel 2000, *Higher Education in the 50 States: A Survey of Higher Education Funding, Governance and Other Related Topics in the States*, Senate Fiscal Agency, MI.
- Jen, Kyle I. 2006, *Fiscal Focus: State University Appropriations*, House Fiscal Agency, MI.
- Jenny, Nicholas W. and Arbak, Emrah 2004, "Challenges for Financing Public Higher Education", *The Rockefeller Institute State Fiscal News*: Vol. 4, No. 2, March 2004.
- Jones, Dennis P. 1984, *Higher Education Budgeting at State Level: Concepts and Principles*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- 1993, "Strategic Budgeting", *New Directions for Higher Education*, no. 83, Fall 1993, pp. 5-16.
- Kane, Thomas J., Orszag, Peter R. and Gunter, David L. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, April 2003, Brookings Institute.
- and Orszag, Peter R. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Working Paper, September 2003, Brookings Institute..
- and Orszag, Peter R. 2003, *Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Policy Brief #124, September 2003, Brookings Institute..
- and Orszag, Peter R. 2004, "Financing Public Higher Education: Short-Term and Long-Term Challenges", *Ford Policy Forum 2004*, Educause.
- , Orszag, Peter R. and Apostolov, Emil 2005, "Higher Education Appropriations and Public Universities: Role of Medicaid and the Business Cycle", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs (2005)*, Brookings Institute, pp. 99-146.
- Layzell, Daniel T. 2007, "State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches", *Journal of Education Finance*, 33:1 Summer 2007, pp. 1-19.
- Marks, Joseph L. 1999, *Funding Public Higher Education in the 1990s: What's happened and where are we going?*, Southern Regional Education Board (SREB).
- 1999, *A Primer on Funding of Public Higher Education*, Southern Regional Education Board (SREB).
- Massy, William F. (ed.) 2004, *Resource Allocation in Higher Education*, 4th Ed., The University

- of Michigan Press.
- McGuinness, Aims C. 2004, *OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial management and Governance - Financial Management and Governance: United States*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- McKeown-Moak, Mary P. 1996, *State Funding Formulas for Public Four-year Institutions*, State Higher Education Executive Officers (SHEEO).
- 1999, “Higher Education Funding Formulas”, *New Directions for Higher Education*, no. 107, Fall 1999, pp.99-107.
- 2006, “Survey Results: 2006 Survey of Funding Formula Use”, prepared for the SHEEO professional Development Conference held in Chicago, IL (Aug. 2006).
- MGT of America 2001, *Funding Formula Use in Higher Education*, Discussion Paper (March 1, 2001)..
- Miller, James L. 1964, *State Budgeting for Higher Education The Use of Formulas and Cost Analysis*, Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- Millett, John D. 1952, *Financing Higher Education in the United States*, Columbia University Press.
- 1972, *Financing Current Operations of American Higher Education*, Management Division, Academy for Educational Development.
- 1974, *The Budget Formula as the Basis for State Appropriations in Support of Higher Education*, Management Division, Academy for Educational Development.
- Mizuta, Kensuke and Yanagiura, Takeshi 2008, “Policy Analyses on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004?” , prepared for the 33rd ASHE Annual Conference held in Jacksonville, FL (Nov. 2008).
- Musell, R.M. 2009, *Understanding Government Budgets A Practical Guide*, Routledge.
- National Association of State Budget Officers (NASBO) 1999, *States Expenditure Report 1998*, Fall 1998.
- 2000, *States Expenditure Report 1999*, Fall 2000.
- 2001, *States Expenditure Report 2000*, Fall 2001.
- 2002a, *Budget Processes in the States*, January 2002.
- 2002b, *States Expenditure Report 2001*, Fall 2002.
- 2003, *States Expenditure Report 2002*, Fall 2003.
- 2004, *States Expenditure Report 2003*, Fall 2004.
- 2005, *States Expenditure Report 2004*, Fall 2005.
- 2006, *States Expenditure Report 2005*, Fall 2006.
- 2007, *States Expenditure Report 2006*, Fall 2007.
- 2008a, *Budget Processes in the States*, Summer 2008.
- 2008b, *States Expenditure Report 2007*, Fall 2008.
- National Education Association (NEA) 2008, *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*.
- National Governors Association (NGA) and National Association of State Budget Officers (NASBO) 2008a, *The Fiscal Survey of States*, June 2008.
- 2008b, *The Fiscal Survey of States*, December 2008.
- New York State 2008, *2008-09 Enacted Budget Financial Plan*.

Salmi, Jamil and Hauptman, Arthur M. 2006, *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Series Number-4, the World Bank.

(邦訳) 丸山文裕 (監修)・水田健輔 (翻訳) 2007, 『高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価』国立大学財務・経営センター.

State Higher Education Executive Officers (SHEEO) 2008a, *State Higher Education Finance FY2007*.
---- 2008b, *State Budgeting Practices in the United States Final SHEEO Report to the Center for National University Finance and management*.

---- 2009, *State Higher Education Finance Early Release FY2008*.

St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Jones Hopkins University Press.

Tennessee Higher Education Commission 2009, *Tennessee Higher Education Fact Book 2008-09*.

Zumeta, William 2008, "Higher Education Funding: On the Way Up, But for How Long", *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*, National Education Association (NEA).

<注>

¹ 米国ではX年9月開始年度をX-X+1年度(例. 2007年9月開始であれば2007-08年度または2007/08年度)と記載するのが一般的であるが、本稿ではX年度(2007-08年度であれば2007年度)として、記載を統一する。

² Ehrenberg (2006, 219) において、Hellerは「1987年度以降(2004年度まで)、3カ年の例外を除いて、州政府は総支出の増加期には高等教育支出を増加させるものの、その増加率は総支出ほど大きくなく、総支出の減少期には高等教育支出の減少率の方が大きくなる」と指摘している。

³ 州政府の高等教育交付金、公立大学フルタイム換算学生数、フルタイム換算学生あたり州政府交付金は、SHEEO 提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>)よりデータを入手した。また、州政府支出総額は、NASBO(1999, 7)、NASBO(2000, 7)、NASBO(2001, 7)、NASBO(2002b, 7)、NASBO(2003, 7)、NASBO(2004, 7)、NASBO(2005, 7)、NASBO(2006, 7)、NASBO(2007, 7)、NASBO(2008b, 7)の表にある対前年度比変化率データを採用。

⁴ このような州政府の財政危機に対応するため、2009年2月17日に大統領が署名した米国再生・再投資法(American Recovery and Reinvestment Act: ARRA)により、連邦政府からMedicaidの増加対策870億米ドル、州政府活動を維持するための資金(State Fiscal Stabilization Fund)540億米ドルなどの財源措置がなされる。なお、州政府の財源不足額の試算については、別途Boyd(2009)などがある。また、ARRAにより州政府に配分される連邦資金を高等教育に活用するように、Delta Project、National Center for Public Policy and Higher EducationとNational Center for Higher Education Management Systems(NCHEMS)が、共同で政策提言を行っている。

⁵ 高等教育機関と州政府の間の仲介役を担う理事会(Governing Board)や調整委員会(Coordinating Board)などを指している。その役割は、州により多様であり、McGuinness(2004, 13-18)に詳しい紹介がある。

⁶ イリノイ高等教育理事会(Illinois Board of Higher Education)では、監査法人の協力のもとに、1965年から公立大学の専攻別単位費用の算出をつづけている(Illinois Board of Higher Education, 1995)。なお、全米的な費用調査の取り組みとしては、連邦教育省教育統計センター(National Center for Education Statistics: NCES)が実施している4年制大学の費用・生産性調査(Delaware Study)と高等教育ベンチマーキング機関(National Higher Education Benchmarking Institute)が実施しているコミュニティ・カレッジの費用・生産性調査(Kansas Study)があることは周知のとおりである。

⁷ 米国州政府の高等教育予算の配分方式分類については、Jones(1984, 41-62)において、多目的資金と特定目的資金分けた上で、前者は増分主義とフォーミュラ、後者は増分主義、目的別/競争的配分、フォーミュラを適用可能とし、そのそれぞれについて強み・弱みを比較評価している。また、Layzell(2007)は、表2のMcKeown-Moak(2006)およびMGT of America(2001)とほぼ同じ5分類(増分主義、フォー

ミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー)を採用しており、望ましいとされる14の特性(公平性、適切性、目標ベース、使命に対する敏感さ、規模に対する反応、有効で信頼性の高いデータの使用、変化に対する対応度、経済状況に対する適用度、安定性、理解しやすさ、特殊状況への適用性、柔軟性、インセンティブ、均衡予算への対応)からみてどの分類にどのような長短があるのかを整理している。さらに、こうした配分メカニズムの比較評価については、Salmi and Hauptman (2006)において、国際的な例示をもとにまとめられている。

⁸ NACUBO (National Association of College and University Business Officers) の機能分類定義による。

⁹ 純平方フィート (Net Square Feet) と総平方フィート (Gross Square Feet) の略。

¹⁰ NASBO (2008b, 24)

¹¹ ただし、ペンシルバニアのように、ニードベースの学生支援が機関ベースの高等教育予算とは別建てになっているケースもある。

¹² 交渉型予算からファンディング・フォーミュラを経て、成果主義型に移るような進化が考えられている。

¹³ 図8については、グラフの見やすさを考えて、最小値0.9、最大値1.1で表示している。なお、州の略称については、以下のようになっている(アルファベット順): AK (アラスカ)、AL (アラバマ)、AR (アーカンソー)、AZ (アリゾナ)、CO (コロラド)、CT (コネチカット)、DE (デラウェア)、FL (フロリダ)、ID (インディアナ)、IL (イリノイ)、NY (ニューヨーク)、KS (カンザス)、KY (ケンタッキー)、LA (ルイジアナ)、MD (メリーランド)、ME (メイン)、MN (ミネソタ)、MO (ミズーリ)、MS (ミシシッピ)、NC (ノースカロライナ)、ND (ノースダコタ)、NE (ネブラスカ)、NH (ニューハンプシャー)、NJ (ニュージャージー)、NM (ニューメキシコ)、NV (ネバダ)、OH (オハイオ)、OK (オクラホマ)、OR (オレゴン)、PA (ペンシルバニア)、SD (サウスダコタ)、TN (テネシー)、TX (テキサス)、UT (ユタ)、VA (バージニア)、WA (ワシントン)、WI (ウィスコンシン)、WV (ウェストバージニア)、WY (ワイオミング)。

¹⁴ 予算要求から採択まで一貫して業績指標を重視している12州は、以下のとおりである: アリゾナ、ケンタッキー、メリーランド、ミネソタ、オハイオ、オレゴン、サウスダコタ、テキサス、ユタ、バージニア、ウィスコンシン、ワイオミング。

¹⁵ 調査票の中では、この他に機関予算配分時の重点項目や根拠を予算要求額算出時と同じ選択肢で聞いているが、回答率が低かったため、今回は分析対象から外した。

¹⁶ 科目予算の採用度については、数値域を示すカテゴリ・データをそのまま使用せず、次のように数値域中心値で数値データに変換して使用した: 50-100%=0.75、25-50%=0.375、25%未満=0.125。

¹⁷ メイソン・ディクソン線 (Mason-Dixon Line) は、現在の米国におけるペンシルベニア州、デラウェア州と、メリーランド州、ウェストバージニア州との間の州境の一部を定める境界線である。1763年から1767年にかけてこの線の測量を行ったチャールズ・メイソンとジェレマイア・ディクソンにちなんで名付けられた。一般に、アメリカ合衆国の北部と南部とを隔てる境界であると認識されている。(Wikipediaより)

¹⁸ SHEEO 提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、メディカルスクールを除く1997-2007年度のフルタイム換算学生数 (FTE) の変動係数を使用。

¹⁹ SHEEO 提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、1997年度混合物価調整係数(2007年度基準)の逆数を使用。混合物価調整係数は、次の3つの要素を加味して、州ごとに計算されている: (1) 高等教育費用調整係数 (Higher Education Cost Adjustment: HECA; ホワイトカラーの雇用費用指数(75%) + GDPデフレーター(25%)) で作成されており全州共通、(2) 在学生構成指数 (Enrollment Mix Index: EMI; 大学特特別の学生当たり経費の差を加味した指数)、(3) 生活費調整係数 (Cost of Living Adjustment: COLA; 住居費を中心とした州別の生活費物価指数)。

²⁰ SHEEO 提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、2003-2007年度のメディカルスクールを除くフルタイム換算学生当たり教育目的州政府交付金(2007年度基準混合物価調整済み実質値)の変動係数を使用。

²¹ 予算要求額算出方法とコストシェアリングの状況(学生・家計の純負担割合 = 1 - 州政府交付金割合)の相関も確認したが、有意な差は認められなかった ($p = .206$, $\eta^2 = .043$)。

²² 公財政支出に対する要求根拠の選択肢に「ベンチマーキング」が含まれているが、これは機関間のベンチマーキングを指しており、州の間での比較を指していない。

²³ 4. 1. 1. の(4)で図7の作成時に使用した重要度の配点(高:3点、中:2点、低:1点、無回答:0点)を使用している。

²⁴ 相関分析の結果から、業績指標との相関が1%有意水準だった外的優先事項と授業料値上げ、ニードベース学生支援との相関が1%有意水準だったベンチマーキングとメリットベース学生支援の6つに絞って分析した。また、クラスターの分離をよくするため、重要度の重みづけを高:5、中:3、低:1、無回答:0に変更している。間隔の測定は平方ユークリッド距離、クラスターの分類にはウォード法を採用した。なお、図13の州の略称は、注13に準じている。

²⁵ SHEEO 提供データベース

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

²⁵ 公財政支出に対する要求根拠の選択肢に「ベンチマーキング」が含まれているが、これは機関間のベンチマーキングを指しており、州の間での比較を指していない。

²⁶ この分析については、要求姿勢を2区分(AとB・CとD)にまとめる、逆に9つの要求根拠に分解する、あるいはコストシェアリングの状況を学生当たり純負担額、州交付金額、学生支援額に3つに分解し、あるいは後者について実数値を全米における相対的位置づけ(偏差値=50+10×(州の値-全米平均値)/標準偏差)に直すといった処理をしても有意な相関を確認することはできなかった。

²⁷ Eグループ(その他)の8州を除いて分析した。

²⁸ NEA (2008, 21)

²⁹ 機関側の予算要求に対して行政の承認率や議決予算の割合が著しく低い州については、分析から除外している(ノースカロライナ、ペンシルバニア、サウスダコタ、バージニア)。また、ネブラスカは無回答であり、残りの34州を対象とした。ちなみに、全米の州議会でネブラスカのみ一院制をとっている。

³⁰ SHEEO (2008a, 25)

³¹ NASBO (2008b, 17)

³² NASBO (2008b, 49)

³³ NASBO (2008a, 30)

³⁴ 以下より政党別地図を使用(今回の調査回答のもとになっている2008年1-3月現在の直近予算を審議した際の政党になるようにさかのぼった):

知事政党(2008年4月現在):

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/archive/0/0c/20080722023925%21United_States_Governors_map.svg

州上院多数派政党(2007年1月現在):

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/f/f3/20071108045239%21States_upper_house_political_majority.png

州下院多数派政党(2007年1月現在):

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/c/c4/20080701211141%21States_lower_house_political_majority.png

³⁵ 以下のウェブサイトより「全米レベルの大学(national universities)」と位置づけられた州立のキャンパスのうち、最も評価の高いキャンパスのスコアをその州のスコアとした(なお、ランク内に一つも州立大学のキャンパスが入っていない州はスコアをゼロとした):

<http://colleges.usnews.rankingsandreviews.com/college/national-top-public>

³⁶ NASBO (2008b, 17)

³⁷ NASBO (2008b, 49)

³⁸ 米国労働省労働統計局(US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics)の発表している失業指標U-6(total unemployed: 就業を希望しつつ求職活動をしている失業者+all marginally attached workers: 仕事も求職もしていないが職を希望していてすぐに仕事に就くことができ過去に求職活動をしたことのある者+total employed part time for economic reasons: フルタイムの仕事を希望してそれにすぐ就くことができるが不況等のために不本意ながらも短時間労働に甘んじている者の割合)について、2005-07年の州別平均値を使用した。

※上記のU-6の説明については、次のウェブサイトを参照した:

http://www.works-i.com/flow/lm/university/university17_1.html

第11章 米国諸州における高等教育予算制度のケーススタディ

吉田香奈（山口大学）・水田健輔（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

米国における高等教育機関への予算配分方法は多様であり、それぞれの州が自州の歴史的背景や政治状況、社会・経済的環境にもとづいて、最適と思われる合意形成方法を模索している。そして、こうした豊富な事例から、日本の国立大学セクターへの政府資金配分方法の今後を考える上で参考になる点も多いものと考えられる。本論では、全米諸州の事例の中から特に注目すべき4州を取り上げて詳細な検討を加え、その示唆するところをまとめてみたい。

今回抽出した州は、ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガンであるが、その選択理由は以下のようなものである。

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

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

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

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

た。

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

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

2. 米国4州の高等教育経常予算制度の研究

2-1 ニューヨーク州(SUNYシステムを中心に)

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

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

州に対する経常予算の要求書はSUNYシステムが作成する。この際、キャンパス別の要求は行われない。予算要求額算出方法は「混合(ベースライン増減方式主体)」であり、前年度の配分額をベースとして、新規分を個別に積算する方式が採られる。例えば、2008-09年の場合、表11-1のように2007-08年度予算額約20億9,342万ドルをベースとして、州立キャンパス(State Operated Campuses)、法定カレッジ(Statutory Colleges、コーネル大学およびアルフレド大学において州が財政援助するカレッジ)、コミュニティ・カレッジ、福利費、附属病院支援のそれぞれについて新規要求額が上乘せされ、合計約23億8,116万ドルが要求されている(資本的経費は別途要求)。

表 11-1 州政府に対する経常予算要求内容(SUNY) 2008-09 年度 単位：千ドル

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

出所：SUNY (2008, 12)

表 11-2 州立キャンパスの義務的経費と新規取組経費 2008-09 年度 単位：千ドル

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

出所：SUNY (2008, 15)

新規分の算出方法については州政府と SUNY との間で協定 *The SUNY Compact* が結ばれており、①州政府は義務的経費(労働協約、入学者増、研究)を 100% 予算配分する、②新規取組(New Initiatives)については必要経費の 30%を州政府が負担する、と決められている。例えば、州立キャンパスの新規分は 9,979 万ドルが計上されているが、これは表 11-2 の必要経費のうち、義務的経費 6,478 万ドル、新規取組経費 1 億 1,670 万ドルの 30%である 3,501 万ドルの合計額である。なお、新規取組部分のうち、残りの 70%の資金は SUNY が独自に調達を行うこととされ、授業料の引き上げ等で対応することになっている。また、水田(2009)にある調査結果では SUNY システムは要求額の算出にあたって最も重視する項目として在學生数・就学レベルを挙げている。

最後に州からの予算配分であるが、これはまず SUNY システムに対して配分され、その後 SUNY

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

<BAP の基本構成>

- ① 学生納付金の取扱い・・・授業料および手数料は全額を各キャンパスで収入することができる。
- ② 在学生数による配分・・・専攻別・学年別の重みづけと州政府予算充当度(教育コストに対する学納金の不足度)がマトリクスで決められている(表 11-3)。例えば Lower-Division は学部 1・2 年生が該当し、低コスト領域には経営学、法学、心理学等が区分される。このセルのフルタイム換算(FTE)学生一人あたり教育コストが算出され、これを基本として他のセルに重み付けが行われる。また、教育コストのうち州政府によって充当される部分を除いた残りの部分は学納金で負担される。なお、入学者数の計画については各キャンパスとシステムとの交渉で決定される。以上に加えて、在学者数が 5,500 人以下のキャンパスについては管理職や事務職員等の人件費(core funding)の配分が行われ、またキャンパスの立地にもとづいた地域間の物価調整も行われる。さらに、大学院生の授業料免除等の補助も行われる。
- ③ 研究費・社会貢献費・・・外部資金の獲得額に対して、州政府予算から 20%のマッチングが行われる。よって、研究と社会貢献の機能については、基本的に外部資金を獲得しなければ州政府予算はつかない仕組みとなっている。
- ④ ミッションによる調整・・・特殊なプログラムを提供するために必要な予算や、キャンパスごとの法的な要請に応えるための経費のなどの措置が行われる。また、各キャンパスの目標到達のインセンティブとして Mission Review Funding が行われている。
- ⑤ 業績要因・・・すでに学納金の機関収納や外部資金に対するマッチング・ファンド、剰余金の繰越権限などをおして、業績を一定程度反映する仕組みにはなっているが、それに加えて業績指標が設定され、資源配分に加味される。

表 11-3 SUNY システム内部における予算配分フォーミュラ（在 student 数）

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

出所：SUNY（2004, 15）

なお、水田（2009）にある調査で SUNY システムは配分の決定要因として在 student 数・就学レベル・インフレーションを最重要視すると回答している。また、考慮項目としては業績指標が最も重視されている。

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

2-2 カリフォルニア州(UC システムを中心に)

カリフォルニア州の 2008-09 年度高等教育議決予算(州、連邦、政府以外からの資金すべて含む)は約 372 億ドルであり、うち州政府支出金は約 136 億ドルである。これは州の総支出の約 9.4%にあたる。内訳はカリフォルニア大学システム(University of California: UC)34 億ドル、カリフォルニア州立大学システム(California State University: CSU)31 億ドル、コミュニティ・カレッジ(California Community College: CCC)53 億ドル、カリフォルニア州中等後教育委員会(California Postsecondary Education Commission: CPEC)8 億ドル、その他 10 億ドルとなっている¹。

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

予算は 1 年サイクルであり、まずカリフォルニア大学システムから 9 月に予算要求書が提出され、州財務局との折衝を経て、11 月に正式な予算要求書が作成される。これを受けて州知事予算案が 1 月に公表され、州議会において審議・可決される流れになっている。なお、カリフォルニア州には調整委員会であるカリフォルニア州中等後教育委員会が設置されているが、各

大学から要求を取りまとめて予算案を作成する権限を有していないため、予算過程ではカリフォルニア大学システムが州財務局と直接交渉する形になる。

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

コンパクトは、わが国の国立大学の中期目標に若干近いが、最も異なる点はUCおよびCSUの目標だけではなく、州が達成すべき目標も同時に明文化され、広く公表されている点にある。州の目標とはすなわち州の資金援助に関する目標であり、最新のコンパクト(2005-06～2010-11年度)には6年間にわたる経常費の援助、教育研究のコア領域への援助、入学定員、授業料、資本的経費への援助などについて多くの目標が掲げられている。また、UCの目標については、州のマスタープランに基づく学生の受け入れ、コミュニティ・カレッジ卒業生の受け入れ、初等・中等教育の理数系教員不足解消に向けた教員養成、授業料・学生経済支援、教育・研究の質の維持が挙げられている。さらに、これらの達成にむけて測定可能なデータを公表し、州民に対するアカウンタビリティを示すことが求められており、UCとCSUは毎年10月に州知事、州教育長官、州議会予算委員会、州議会分析局(LAO)に対して報告書を提出しなければならない。報告するデータは3領域から成る(University of California 2008b)。

表 11-4 カルフォルニア大学の予算 2008-09 年度 単位：百万ドル

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

出所：University of California (2009) p.5

<業績指標>

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

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

表 11-5 カルフォルニア大学の新規予算要求額 2008-09 年度 単位：百万ドル

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

出所：University of California (2008a, 17)

表 11-5 は、2008-09 年度の新規要求額 3 億 7,820 万ドル(7.2%増)の内訳である。収入予算については州一般会計、大学一般会計、学生納付金等から構成されており、州一般会計からの予算配分要求額は前年度交付額 30.81 億ドルをベースとして、a)前年度交付額の 4%増加分 1 億 2,320 万ドル、b)教育研究コア支援経費 1%増加分 3,080 万ドル、c)学生定員増加分(5,408 人×単価) 6,280 万ドル、d)研究支援費 1,000 万ドル、e)教育緊急費 500 万ドルの計 2 億 3,180 万ドルとなっている。

なお、学生一人当たりの積算単価については、学生が一人増加する際に必要となる限界費用 (marginal cost) を計算で求めたものが使用されている。具体的には、表 11-6 のように固定費を除く教育関連コストが考慮されることになる (吉田 2006, 197)。2002-03 年度の場合、フルタイム換算 (FTE) 学生一人あたり限界費用 9,010 ドルを算出するにあたり、まず教員一人あたり給与、教員一人あたり諸手当、TA 一人あたり給与をそれぞれ FTE 学生数 (学生教員比で設定) で割り、費目毎の学生単価を算出する。また、教育用設備備品費、教育支援経費、図書館経費、学生サービス経費、管理経費の 5 つについては前年度支出額を FTE 学生数で割って学生単価を算出する。次にこれらの合計額から学生納付金額が一定額控除され、最終的な学生一人あたり積算単価 (= 限界費用) となる。このように積算単価には固定費を除く人件費と物件費の双方が含まれており、学生が一人増えるごとにその教育に必要な最低費用が州から配分される仕組みとなっている。なお、この方法は 2006-07 年度に一部修正され、より実態に即した計算が行われている (LAO 2007, E181-191)。UC は 2008-09 年度の FTE 学生一人あたり限界費用を 11,300 ドルと見積もっている (University of California 2008a, 20)。

表 11-6 学生一人あたり積算単価 (限界費用) の算出方法 (2002-03 年度)

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

出所: UCOP Budget Office 提供資料

2-3 テネシー州

テネシー州の 2008-09 年度州知事予算に計上された高等教育予算 (州、連邦政府その他の財源および授業料・手数料収入の総額) は約 34.4 億ドルである。このうち、州の財源によるものは約 17 億ドルであり、内訳はテネシー大学システム (University of Tennessee: UT) 5.3 億ドル、州立大学・コミュニティ・カレッジ・テクノロジー・センター 7.7 億ドル、テネシー州

高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission: THEC)・テネシー州学生支援機構(Tennessee Student Assistance Corporation: TSAC)3.8 億ドルとなっている(State of Tennessee 2008, B114-144)。

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

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

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

最後に、業績評価の結果に基づき、2) の額に最大 5.45% の上乗せを行うパフォーマンス・ファンディングが行われる。パフォーマンス・ファンディングはテネシー州が 1979 年に全米で初めてこの方式を取り入れたことでよく知られており、現在まで継続している唯一の州でもある(吉田 2009, 185-189)³。

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

1) フォーミュラによる算出

①教育経費＝基礎教育経費（分野別教員数×平均教員給与）＋管理経費（基礎教育経費×定率(25%)）

②研究経費＝教育経費×定率 ※定率＝大学別設定率＋(博士号授与数÷100)

③社会貢献経費＝教育経費×定率（1%）

④教育研究支援経費＝教育経費×定率（12.5%）

⑤学生サービス経費＝学部生教育経費×定率（20%）

⑥管理経費＝教育経費×定率（10%）

⑦施設維持費＝施設面積×定額

⑧職員福利費＝福利費実績＋インフレ調整

⑨設備交換＝設備の 10%

⑩インフレ調整＝上記合計額（(8)は除く）×定率（3.3%）

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

3) パフォーマンス・ファンディングを 2) に上乗せ(上限 5.45%)

全米ではフォーミュラ方式で要求額を算出する州は全体の約 3 割に留まっており、なかでもテネシー州は個別大学への配分額をフォーミュラのみで機械的に算出している数少ない州の

一つである（水田 2009）。また、パフォーマンス・ファンディングについても Burke & Associates(2002)や Burke and Minassians (2003)が指摘するように、全米で1979年に初めて導入し、現在まで継続して行っているという点からみても、非常に特徴的な州であるといえよう。フォーミュラ・ファンディングのメリットはシンプルで理解しやすいこと、政治的色彩を除き予算を公平に配分できること、学生数と強くリンクしているため大学間の学生獲得競争が起こり、教育・学生サービスの改善が進むこと、などがよく知られている。しかし、その短所として大学の活動内容の質を考慮できない点が挙げられる。その点、テネシー州ではパフォーマンス・ファンディングも同時に採用していることから、その短所がカバーされているといえよう。予算配分は基盤経費に上乗せする形で配分されるため、他大学との競争ではなく自己改善への報償という意味合いが強く、大学改善へのインセンティブにつながりやすい⁴。以上のようにテネシー州はフォーミュラによる機械的な算出とパフォーマンス・ファンディングの組み合わせによって基盤的経費の確保と質向上を同時に図っている一つの特徴あるモデルである。

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

2-4 ミシガン州

ミシガン州は、全米 50 州の中でも機関の自治権が強く、授業料水準の決定などもすべて機関側で行われる。そして、州政府からの予算措置に関して、継続的に使用されている決定方法はなく、毎年変更されているのが実情である。4 年制大学セクターは、3 つの研究大学（ミシガン州立大学、ミシガン大学、ウェイン州立大学）と 12 のその他の大学からなり、予算法案は、第 1 条要約、第 2 条研究大学、第 3 条その他の州立大学、第 4 条補助金と学生支援という形で通常分かれている⁵。2008 年度の経常運営予算の当初予算法案から行政府予算の策定を経て、議会の議決に至るまでの経過をたどると、以下のようなプロセス⁶がみえてくる（表 11-7）。

表 11-7 ミシガン州の高等教育予算プロセスと金額の推移(合計額のみ)

| 予算段階 | 金額と根拠 | | |
|---|------------------------|------------------------|--------------|
| 2008 年度高等教育 当初予算法案 (Public Act 213 of 2008) | 2007 年度調整済みベース金額 | \$1,519,027,300 | |
| | 予算増額幅 1% | \$15,160,500 | |
| | その他の要因 | \$5,000 | |
| | 2008 年度当初予算法案 | \$1,534,192,800 | |
| 2008 年度高等教育 行政府・知事予算案 | 2007 年度調整済みベース金額 | \$1,519,027,300 | |
| | フォーミュラ配分 | (1) 学部生ペル奨学金要因 | \$12,755,600 |
| | | (2) 研究・商業化要因 | \$9,035,100 |
| | | (3) 学位修了要因 | \$21,791,000 |
| | | (4) その他の調整要因 | \$0 |
| | その他の要因 | \$1,904,600 | |
| 2008 年度知事予算案 | \$1,564,513,600 | | |
| 2008 年度高等教育 州議会上院議決予算 | 2007 年度調整済みベース金額 | \$1,519,027,300 | |
| | 予算増額幅 3% | \$45,481,300 | |
| | その他の要因 | \$5,000 | |
| | 2008 年度上院可決予算 | \$1,564,513,600 | |
| 2008 年度高等教育 州議会下院議決予算 | 2007 年度調整済みベース金額 | \$1,519,027,300 | |
| | 予算増額幅 2.7% | \$40,664,800 | |
| | ウェイン州立大学インディアン授業料免除補填 | \$2,416,500 | |
| | その他の要因 | \$4,900 | |
| | 2008 年度下院可決予算 | \$1,562,113,500 | |

出所: Jeffries and Jen (2008, 8-11) より抜粋

ここでみられるとおり、基本的な予算額の決定は、ベースライン増減方式である。当初法案の要求額は 1% の一律増額であったのに対し、行政府で大学ごとの業績等を加味した細かいフォーミュラ・ベースの積算が行われ、増額修正されている⁷。しかし、上院で可決された際には、知事予算案を金額的に総額通過させたものの、大学ごとの配分は一律 3% 増額に修正されている。そして、最終的に下院で可決された予算は、一律 2.7% の増額 + インディアン学生に対する授業料免除の補填（大学ごとに異なる）という上院通過金額から若干の減額で落ち着いている。

興味深いのは、行政府の知事予算が業績や学生支援の不足額調整を根拠として増額の理由を明確に示そうとしているのに対して、議会の対応はむしろ一律増減に単純化する方向にある点である。Jen (2006, 11-14) によると、議会における高等教育予算の決定メカニズムは、表 11-8 のような変遷をたどっており、主に次の 5 つの時期に分けられるとのことである。

- ①1984-86 年度：一律増額と特定目的の組み合わせ。
- ②1987-91 年度：特定目的と学生増加対応 + 機会均等費用の組み合わせ。
- ③1992-2001 年度：一律増額と学生一人当たり閾（しきい）値の組み合わせ。

- ④2002-04 年度：一律減額または増減無し。
- ⑤2005-06 年度：学生一人当たり閾値+業績ベース・モデルの組み合わせ。

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

表 11-8 議会で採用された高等教育予算の決定方法

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

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

出所：Jen (2006, 11)

なお、ミシガン州のコミュニティ・カレッジ（2007 年 2 月現在 28 校）では、州政府予算の 50%は一律増減、50%は 3 つの業績指標（学生数指標・学位修了指標・地域戦略指標）で配分されている (Wicksall 2008)。

3. 米国 4 州のケーススタディからみた日本への示唆

以上、4 つの州(ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガン)を取り上げ、高等教育機関から州政府への予算要求額算出方法および配分方法について詳しく検討を行った。算出方法はニューヨーク州・カリフォルニア州が混合(ベースライン増減方式主体)、テネシー州がフォーミュラ方式、ミシガン州がベースライン増減方式であった。水田 (2009) にあるように、各算出方法をどのような州が利用しているかについては物価水準、高等教育への支出割合、州政府交付金額の変動、地域性などによってある程度説明が可能であり、例えばニューヨーク州の場合、合衆国の北東部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は 7.1%と相対的に小さく、また州政府支出金の変動も相対的に低いといったベースライン増減方式の州の典型的な例であるといえよう。要求段階では大学の業績指標は重視されず、在学生数・就学レベル、インフ

レ・給与の増加・州の労使協定等が考慮されるが、いったん SUNY システムに予算が配分されると、SUNY が独自に開発したフォーミュラと業績指標の組み合わせである BAP に従って各キャンパスへ配分される。「州政府への予算要求は安定性を重視し、内部での配分は業績を一定程度考慮する」という戦略で安定した大学運営と質の向上を同時に図っている。一方、カリフォルニア州の場合、混合（ベースライン増減方式主体）は同じであり、コンパクトの存在もニューヨーク州と同じであるが、コンパクトに業績指標が設定され、毎年度州に対するデータ提出が求められている点が異なっている。このデータは予算編成時に一要素とされることからパフォーマンス・バジェットに分類される。また、カリフォルニア州は学生当たり積算単価に限界費用を用いている点でも大きな特徴があるといえよう。なお、ミシガン州においても大学からの予算要求はベースライン増減方式が採用されているが、行政府に高等教育担当部局がないため、高等教育予算は実質的に議会と大学の直接折衝で決まるといっても過言でない。

最後に、テネシー州は合衆国南部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は 13.5%と比較的高く、州交付金の変動もやや大きい、典型的なフォーミュラ方式の州である。10 のフォーミュラを用いて個別大学の基盤的経費を算出しているが、特徴的なのはコストシェアリングポリシーを策定しており、経費の 60%を州負担と設定していること、さらにこの州負担部分にパフォーマンス・ファンディングの予算を最大 5.45%まで上乗せできる点が挙げられる。水田（2009）で検証されているように、フォーミュラ方式を採用している州の方がベースライン増減方式の州よりも州交付金配分額の不安定性が大きいことが明らかになっており、必ずしも安定的に州交付金を確保できていない状況にある。この点についてテネシー州がどのような状況であるのか、さらに調査を行うことが必要であろう。

本論で確認したとおり、米国の州政府高等教育予算の機関配分にあたっては、大学のミッションや業績を反映するような仕組みを取り入れる努力がなされている。結局、最低限の資源は確保しなければならないが、そのための努力とともに、獲得した資源を有効活用するための機関側の努力も不可欠な訳である。SUNY の業績要素を含んだ BAP や UC のコンパクト、テネシー州の業績ファンディング、ミシガン州知事の使用している業績指標フォーミュラなどがその好例であり、機関側が継続的な自己改善を行うためのインセンティブを与えようとしている。

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

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

なお、本稿は水田・吉田（2009）について、特に米国の個別州の事例を取り上げて再編したものであり、

中心となる第2節を吉田（ミシガン州についてのみ水田）、残りの第1節と第3節は水田が再編・加筆したものである。また、本稿中の意見は、執筆者の個人的な意見であり、所属機関等の公式見解ではない。

<参考文献>

- 金子元久 1992, 「アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性」『大学論集』第21集, 広島大学大学教育研究センター, pp. 91-115.
- 喜多村和之 1988, 「アメリカの高等教育財政と大学の管理運営」『高等教育研究紀要』第8号, 高等教育研究所, pp. 73-83.
- 国立学校財務センター 2001, 『欧米主要国の大学ファンディング・システム』.
- 国立学校財務センター 2002, 『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム』.
- 高木英明 1998, 『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』多賀出版.
- 丸山文裕 2008, 「アメリカ州立大学における管理と経営」『大学財務経営研究』第5号, 国立大学財務・経営センター, pp. 17-28.
- 水田健輔 2009, 「米国州政府における高等教育予算編成プロセスの現状」国立大学財務・経営センター研究報告第11号.
- 水田健輔・吉田香奈 2009, 「米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム—配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆—」『大学財務経営研究』第6号, pp. 31-90.
- 吉田香奈 2003, 「国立大学予算の配分システム—米・英の経験と日本への援用—」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』国立学校財務センター研究報告第8号, pp. 239-259.
- 2006, 「カリフォルニア大学の予算編成を観る」有本章・北垣郁雄編著『大学力 真の大学改革のために』ミネルバ書房, pp. 192-198.
- 2007a, 「アメリカの大学における評価と資源配分」『大学改革における評価制度の研究』広島大学高等教育研究開発センター, pp. 91-118.
- 2007b, 「アメリカ州政府による大学評価と資金配分」『大学財務経営研究』第4号, 国立大学財務・経営センター, pp. 113-129.
- 2009, 「アメリカにおける州立大学の評価と資源配分」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所, pp. 178-194.
- Bastedo, Michael N. 2008, “Convergent Institutional Logics in Public Higher Education: State Policymaking and Governing Board Activism”, *The Review of Higher Education*, Winter 2009, Volume 32, No. 2, pp. 209-234.
- Burke, Joseph C. and Associates 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects*, The Rockefeller Institute Press.
- and Minassians, Henrik 2003, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Jeffries, Ellen and Jen, Kyle I. 2008, *Fiscal Year 2009-09 Higher Education Appropriations Report: A Report of the Senate and House Appropriations Subcommittees on Higher Education*, Senate Fiscal Agency and House Fiscal Agency, MI.

- Jen, Kyle I. 2006, *Fiscal Focus: State University Appropriations*, House Fiscal Agency, MI.
- Jones, Dennis P. 1984, *Higher Education Budgeting at State Level: Concepts and Principles*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- Legislative Analyst's Office (LAO) 2007, *Analysis of the 2007-08 Budget Bill*.
- Miller, James L. 1964, *State Budgeting for Higher Education The Use of Formulas and Cost Analysis*, Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- New York State 2008, *2008-09 Enacted Budget Financial Plan*.
- State of Tennessee 2008, *The Budget: Fiscal Year 2008-2009*.
- St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Jones Hopkins University Press.
- Tennessee Higher Education Commission 2009, *Tennessee Higher Education Fact Book 2008-09*.
- The State University of New York 1998, *Budget Allocation Process*.
- 2008, *The SUNY Compact: 2008-09 Budget Request*.
- The State University of New York University Faculty Senate Operations Committee 2004, *Budget Handbook Spring 2004*.
- University of California 2008a, *Budget for Current Operations-Detail 2008-2009*.
- 2008b, *Higher Education Compact Performance Measures 2006-07*.
- 2009, *Budget for Current Operations 2009-2010*.
- Wicksall, Bethany 2008, *Background Briefing: Community Colleges*, House Fiscal Agency, MI.

<注>

¹ カリフォルニア州財務局ウェブサイト資料より

<http://2008-09.archives.ebudget.ca.gov/Enacted/agencies.html>

² THEC 財務部 (Fiscal Affairs division) Dr. Russ Deaton 提供資料 (2009 年 2 月) をもとに筆者が作成。なお、直近のフォーミュラ修正は 2005 年 4 月に実施されている。

³ パフォーマンス・ファンディングに用いられる業績評価基準の設定および評価は THEC に設置された諮問委員会 (advisory committee) によって行われる。委員会は大学教員、TBR、THEC の代表者 13 名で組織されている。テネシー州では 1979 年の導入以来、ほぼ 5 年に一度基準の見直しが行われており、2005-2010 年のパフォーマンス・ファンディングの基準は 5 基準 11 項目が採用されている。教育に関するアウトカム基準が多く含まれているのが特徴である。詳しくは吉田 (2009) を参照のこと。

⁴ 各大学ではパフォーマンス・ファンディング・コーディネーター (副学長補佐クラスの教員が配置されていることが多い) と Institutional Research Office (IR) が協力してデータ収集・報告書作成業務にあたっている。データ収集は年間を通じて行われ膨大な時間と労力を必要とするが、それに見合う「報償」が追加的に配分されることは大きな魅力となっている。

⁵ 知事予算要求と下院通過時は、この法案の条文形態をとっていたが、上院通過時に大学のカテゴリーによる差別をなくすため、大学名アルファベット順の項目立てに修正されたとのことである (Jeffries and Jen 2008, 4)。

⁶ ミシガン州の予算プロセスについては、下記のウェブサイトを参照した：

<http://www.michigan.gov/budget/0,1607,7-157-11460-34950--,00.html>

⁷ 表 24 は合計値だけを示しているが、業績等を加味しているため、大学ごとに増額率が異なっている。例えば、レイク・スーパーリア大学はペル奨学金の調整が同大学の州政府交付金額に比べて相対的に大きく、前年度比 6.2% の増額となっている。逆に、ミシガン州立大学ノーザン校など 4 校では、2.3% の増額にとどまっている。

第12章 アメリカの Institutional Research IR とはなにか？

柳浦 猛（テネシー高等教育委員会リサーチディレクター）

1. はじめに

「大学全入時代」、「大学淘汰」という言葉が聞かれるようになって久しく時間が流れた。若年層人口の低下は、大学間の競争の激化をもたらし、閉鎖・縮小を余儀なくされた大学、もしくは大学の合併など、前世紀には想像もされなかった変革が過去数年で起こり始めている。そのような状況下において、各大学は生き残りをかけて新しい学部の設立、学生サービスの充実、新たな財源の確保等などに代表される様々な改革に取り組み始めた。その一連の改革の中で、日本の大学関係者の注目を集め始めている言葉に Institutional Research（以下 IR）という言葉がある。IR は、簡単に言えば、企業でいうところの情報戦略室であり、大学の運営に役立つ情報を提供する役割を担う機能であり、アメリカやカナダではほとんど全ての大学に設置されている部署である。日本では、まだ IR はほとんど普及されていないが、いくつかの大学では IR もしくはそれに似た機能が設置され始めており、今後さらにその普及の速度が速まっていくことは必然的な流れといえる。

その流れを鑑みた時、ここで必要な議論は、日本において必要とされる IR とはいったい何なのか、という定義を確立することである。アメリカやその他の国で効果的であるからといって、そのシステムを日本にそのまま持ってきても成功するとは限らない、というのは多くの大学関係者の納得することであろう。しかしその一方で、国や文化が違うから IR が日本には根付かないという意見も説得力に欠ける。私自身、アメリカで IR としてキャリアを積んできて、IR の有用性を痛切に感じており、実際 IR なしでどのように大学が運営されているのか想像し難い。IR は正しく扱えば日本の大学でも機能するというのが私の持論である。故に大事なことは、IR の本質をつかむという分析作業であり、その本質的なものを保ちつつ各大学の現実に活かしていくという応用作業である。特に IR が普及する初期段階にある現在の日本において大事なステップは前者の「IR の本質とは何か」を明らかにすることである。このステップを踏まなければ、IR というハコモノだけが日本に移植され、数年後に IR はやはり役に立たない、日本には必要がない機能という烙印を押される可能性も否定できない。故にこのエッセイでは、「IR の本質」を明らかにするための議論に貢献することをその目的としている。

ここで私の経験に関して簡単に述べておきたい。私の高等教育業界におけるキャリアは、おそらくこのエッセイを読まれるほとんどの読者の方よりも短いと思う。まず、最初のステップとして、2003年から2005年まで約2年間ミネソタ州にあるコミュニティカレッジで IR のインターンとして勤務した。ほぼ同時期に、Midwestern Higher Education Compact¹で大学院生助手（graduate assistant）として勤務し、その後、コロラド州にある State Higher Education Executive Officers（SHEEO）²で Data Analyst として2年間勤務した後、現在の職場である Tennessee Higher Education Commission（THEC）³の IR 部門で Research Director として勤務し現在に至る。どの職場においても私の役割は IR としてカテゴライズされてきたのだが、これは IR というものの本質を理解するうえで非常に意義あるステップであった。というのもこの4つの組織は大学、政府系シンクタンク、全国協会、州政府であり、同じ高等教育に関する機関であったとしても組織の文化、ミッション、運営方法などが大きく異なる。したがって IR の機能の仕方が各組織において自然と異なっている。しかし、本質的な部分での役割、すなわち、

組織がミッションを達成するための研究を行うということにおいては、どの組織であっても共通した IR の役割であり、それを身をもって実感することができたのは貴重な経験だった。

そういう意味で「IR とは何か」という本質的な部分での話をする上で自身の経験は不足しているとは思わないが、しかし本稿は、「大学キャンパスにおける IR」という応用的なテーマなので、そうするとテーマと直接関係のある私の経験はコミュニカレッジでのインターンとしての2年間に限られてくる。しかもそこではフルタイム（正規の職員）ではなく、私はパートタイム（週20時間労働者）の IR だった。従って、私自身がアメリカの大学における IR に関して語る上で自分の経験が不足しているかもしれない。故にこのエッセイに取り組むに当たって、私は自分の経験以外に、2つの情報源をその参考とした。ひとつは IR に関する文献、そしてもう一つは私が今まで出会ってきた IR の同僚たちから得た情報である。この二つの情報源を有効活用することで、自分の限られた経験値を補えればと思っている。尚、本稿では以下の内容に関して述べていく予定である。

1. IR の定義
2. 組織における IR の位置づけ
3. IR の規模
4. IR の業務
5. IR に必要なスキル
6. 私の体験：どのようにして私は IR の世界に入っていったか
7. アメリカにおける今後の IR の展開
8. 提言—私が思うこと

そして、最後に断っておきたいのは、これは実際に IR の仕事に携わる者の立場から、IR の仕事に取り組む人たち、もしくは IR を設置しようと考えている大学関係者を想定して書かれたエッセイであるということであり、学术论文ではないということである。従って、文章のフォーマットは、学术论文のそれとは大いに異なり、個人的な意見も多く含まれている。読者の中には納得いかないことや、それは違うと思われるような内容も含まれているかもしれない。しかしこのエッセイは、語弊を恐れずに言うならば、そもそも IR の真実を明かすということを目的としているわけではない。先述したように、このエッセイの目的は、IR とは何かという真実を明らかにするための一視点を提供することである。故に、このエッセイが今後の日本版 IR に関する議論の糧になっていくこと、それが達成されれば筆者にとって望外の喜びである。

1-1 IR の定義

私が昨夏（2008年）日本に帰国したときの話だが、ある大学関係者の方と IR の話題になり、どうすれば IR が日本に普及するのかという話になった。その方の意見は、Institutional Research の本質を的確にあらわした日本語訳が行われなければ、IR は日本には普及しないということであった。IR と聞いてもそのイメージが分かる人は少数であり、そうすると IR という言葉だけが先行して、多くの大学でアメリカを参考に導入されたが本質は全く異なったものになっている AO 入試みたいなことになる、というような意見であった。AO 入試云々は本稿の焦点ではないのでここではこれ以上触れないが、それは確かにそうであると思った。やはり言葉が持つイメージというのは重要な役割であり、IR にもいずれの確かな日本語訳がなされなけれ

ばならない。そういった意味で、IRの定義は何か、ということをごここでまず考えるのは無駄な話ではないと考える。

実際のところ、アメリカにおいてもIRの定義に関しては様々な意見が存在している^{4,5}。例えば、IRの全国協会であるAssociation for Institutional Research(以下AIR)は、IRを“(組織としての)大学の理解、戦略、運営の改善につながる研究(research leading to improved understanding, planning and operating of institutions of postsecondary education)”と一応定義しているが、それが必ずしもIRの現状を示しきっているとは言い難い⁶。それはひとえに、IRの役割が組織によって大いに変わるという背景がある。ここでは、様々な定義の中から、Volkwein(1999)⁷の言葉を紹介したい。Volkweinは、IRを言葉で定義する代わりに、IRには通常以下の4つの役割があると述べている。

- 情報に関する責任者としてのIR(“IR as Information Authority”)
- 政策分析者としてのIR(“IR as Policy Analyst”)
- スピンドクター⁸としてのIR(“IR as Spin Doctor”)
- 研究者としてのIR(“IR as Scholar and Researcher”)

この役割は、個人的な経験に照らし合わせても、IRの役割を的確に表している。まず最初の情報に関する責任者という点において、IRというのは様々な方面から頻繁にデータ要求を受ける。データの要求者は時には首脳陣であり、メディアであり、他の部署のスタッフ、もしくは教員など様々であるが、これは大学データに関する質問はIRに聞けばいいという文化がアメリカの大学に出来上がっているからと言える。従って、例えば日本ではメディアがランキングや卒業率調査などのために大学にデータ開示を求めるが、その担当者がアメリカではIRになる。すなわち、IRから発表されるデータは大学の公式データであるという認識がアメリカでは出来上がっている。

次の政策分析者という点に関して、IRは頻繁に組織状況の分析や政策の分析を行う。そしてその結果を首脳陣に報告することによって、首脳陣は自分たちの組織に関する新たな情報をつかみ、意思決定する上でより多角的な視点に立つことが可能となる。Volkweinは、その役割を端的に、「首脳陣の教育(educate the management team)」⁹と定義している。この役割は前述したAIRの定義とほぼ同義である。

3番目の役割であるスピンドクターとは、一般的に情報を操って集団の心理をコントロールする専門家のことを指し、アメリカの選挙キャンペーンなどで活躍する専門家のことだが、IRもそのような役割があるとVolkweinは述べている。これは別の言葉で言えば、データの解釈を時と場合に応じて使い分けるということを示している。それはどういうことかということ、アメリカでよく使われる表現に「コップには水が半分しかないかコップには半分も水があると見るか」という言葉があるが、すなわち、同じ事象であっても、解釈によって表現方法が大きく変わるということをごこの言葉は意味している。例えば、卒業率が50%の大学があったとして、一般的には「半分しか卒業できていない」という見方があるのに対し、見方によっては「半分も卒業できている」と捉えることも可能であるということである。学者というのは発言の制約がないので組織の都合に関係なく意見を表現できるという特権があるが、IRはやはり組織に雇われた従業員であるが故の制約があり、学者ほど発言の自由が約束されていないという

のは自分の経験から見ても当てはまる。従って上記の卒業率の例を用いれば、50%の卒業率が低すぎると心の中では思っていたとしても IR はそう表現をすることが許されないというケースは少なからずある。しかし、その一方で完全に組織のイエスマンになってしまっただけでは IR の存在意義はない。やはり IR として重要な関心事は組織の発展であり、そのために真実を追究していくという作業は怠るべきではない。その作業が4番目に述べられた研究者としての IR であるといえる。いわばこのスピンドクターとしての IR と研究者としての IR の両方の側面を抱えながら同時に進んでいく、それが IR であると私は考える。

ここまで IR の定義を考える中で、その役割という視点から IR を見てきたが、私は IR というものを日本語で一言で言うならば、大学情報戦略室というのが一番近い訳なのではないかと思う。もっとも私はこの訳に固執するつもりはないが、IR に関する議論が今後進むうちに的確な日本語訳が出てきてくることを期待する。

1-2 組織における IR の位置づけ

IR を誰の管轄下におくべきかということも、日本の大学関係者の間でよく聞かれる質問である。しかしこれに関しても、アメリカでは IR の定義同様、定まっていない。例えば、私の働いていたミネソタ州のコミュニティカレッジでは教務部門担当副学長に IR は全ての報告を行っていた。しかし、大学によっては学長直結の IR もあったり、財務部門担当副学長の管轄下にあたりというケースもあるが、一般的に大学の首脳陣の誰かに対して強いパイプを持つように配置されているのが現在の IR の位置づけのように思う。ちなみに現在の私の職場においては、これは州政府ではあるが、IR は President の管轄にあり、IR のトップは大学で言うところの副学長のポジションを与えられている。

Muffo (1999)¹⁰は、過去に行われた IR の組織における位置づけに関する調査を整理し、その一覧を論文の中でまとめているが、それによれば、1997年時点で、アメリカ、ニューイングランド地域にある大学では、34%が学長の直接管轄下、38%が教務担当の副学長に報告を行っている。さらに1995年時点のアメリカ南部でも似たような傾向が見られ、24%が学長、34%が教務担当の副学長に報告していることが分かっている。もっとも、データが90年代中ごろと多少古いので、それから変化していることも考えられるが、私の個人的な意見として、あまり変化はしていないのではないかと思う。

1-3 IR の規模

先に紹介した Muffo (1999) の論文は、IR の部署のサイズに関しても言及している。それによれば、ニューイングランド地域の大学の IR の平均スタッフ数は1997年時点で1人、南部の大学は4.5人とばらつきが見られる。ちなみに、私の経験や他の同僚の話などから考えてみると、多くの小規模大学は1人か2人がほとんどであり、大学の規模が大きくなるに連れて IR のスタッフ人員も比例しているような印象を受ける。ちなみにミネソタの私が勤務していたコミュニティカレッジ(学生数約8千人)はフルタイムの IR が2人、現在の職場では7人である。話が多少それるが、これに関連して、かつて何回か「IRは何人必要か？」という質問を日本の大学関係者から受けたことがある。この質問の背景を理解しないわけではないが、IRが何人必要なのかと問う以前に、まずなぜ IR が必要なのかという問いかけがまずなされなければならない。なぜならその問いに対する答えによって、IR の必要人数も変わってくるし、また自然と何

人 IR が必要かが分かってくるからである。この論理は IR を誰の担当下におくべきかという議論にも当てはまるといえる。IR がなぜ必要なのか、どのような役割を組織内で求められるのか、その答えは大学によって大きく異なってくるが故に、各大学の首脳陣は IR というものを設置する際には、これらの「IR がなぜ必要なのか」そして「どのような役割を組織内で求められるのか」という問いかけに対して確固たる答えというものを持っておかなければならない。

1-4 IR の業務

これより以下、具体的に IR はどのような業務を行うのかということを考察していく。IR の業務には、様々な業務が存在し、組織によって業務内容も大きく異なる¹¹。Volkwein (2008)¹² は最も一般的な IR の業務内容として、以下の4つをあげている。

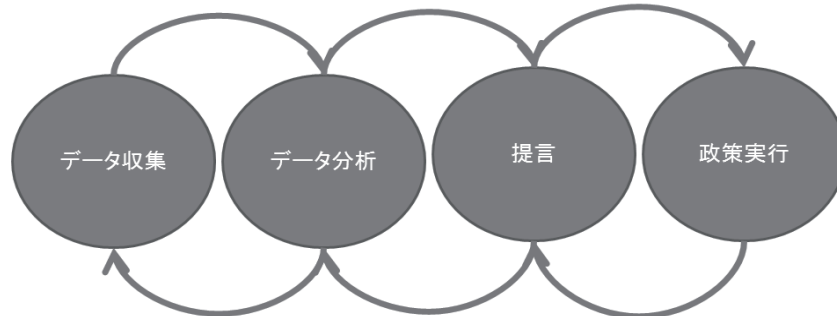
1. 外部及び内部に対する報告業務 (External and Internal Reporting)
2. 戦略策定及び研究プロジェクト (Planning and Special Projects)
3. データ管理及びテクニカル・サポート (Data Management and Technical Support)
4. 研究開発 (Research & Development)

最初の報告業務は、政府やメディアに対する外部へのデータ提供、そして大学で定められた年次報告書（例：ファクトブックなど）が含まれる。二つ目の戦略策定及び研究プロジェクトは、大学の運営・戦略に直接関連してくる研究、例えば将来の収入予測や学生数予測などがこのカテゴリーには含まれる。その次のデータ管理及びテクニカル・サポートに関しては、Volkwein は詳しくその論文の中で言及していないが、おそらく IT スタッフとの係わり合いの中で必要となってくる仕事内容を指していると推測される。最後の研究開発は、2と内容は似ているのだが、Volkwein が例としてあげている活動内容から判断すると間接的に大学の運営に影響する研究と解釈することができる。

とこのように述べたととしても、このエッセイを読んでいる方からすれば一体どういうことなのかあまりイメージがわからないのではないかと思う。確かに Volkwein の視点は IR の業務内容を的確に表していると思うし、IR を知っている人が見ればイメージが付きやすいが、IR を全く知らない人が見たらあまりイメージがわからないのではないかという印象を私は持った。従って、ここで私が思う IR 業務内容を紹介していきたい。Volkwein は IR の業務内容を機能別に分けてグループ化したのが、私は仕事の流れを述べていく方が、イメージがより付きやすいのではないかと思ったので、IR の仕事を業務のサイクルという枠組みで捉え直してみた。

IR の仕事は以下のサイクルに集約される。すなわち、データを集め、分析・研究し、文書にまとめ、首脳陣に提言を行い、そしてその提言を実行に移す。私の経験からみて、これが IR の作業の簡単なサイクルである。（図 12-1 参照）そして、IR の日常業務はこのデータ収集、分析、提言、政策実行のフィードバックシステムをいかに効率化し、スピードアップしていくか、これに尽きるといえる。以下、一つ一つの IR の業務に関して、自身の体験を交えて述べていきたい。

図 12-1 IR の仕事の流れ



1-4-1 データ収集

データ収集と言ってもその定義は一定ではない。またデータの種類によってもその収集方法は異なってくる。具体的には、データの種類は以下のものに分類される。

- 学生データ
- 科目データ
- 管理データ
- 財務データ
- その他

学生データとは、いわゆる個人情報である。例えば、性別、生年月日、住所、学部、履修科目、成績といったようなものである。入試関連のデータもここに含まれる。科目データは、教員名、科目名、などといったデータ、管理データは、大学の運営上集めなければならないデータであり、給料等といった従業員の個人情報、土地建造物に関する情報などが含まれる。財務データは、大学の財務に関するデータである。そしてこれらの4つに分類されないデータがある。それはアンケート調査や、特殊な目的のため、例えば自己評価のために集められたデータ等であり、学生満足度調査や教授に対するアンケート、受講者アンケート、卒業生調査等がこのカテゴリーに含まれる。

アメリカではほとんどの大学で、学生データ、科目データ、管理データ、そして財務データは自動的に収集されるシステムが出来上がっているのではないと思われる。思われる、というのは、実際に何%の大学がそういうシステムを持っているのかということを表した統計がない（もしくは知らない）というのが理由の一つと、その一方でそのようなシステムがないという大学関係者にあったこともなければ聞いたこともないという極めて主観的な理由から、思われる、という多少含みを持たせる言い方にした。

具体的な例として私が IR インターンとして勤務したコミュニティカレッジのケースを紹介したい。ミネソタ州には二つの大学システムがある。ひとつは University of Minnesota というシステムで、このシステムには5つのキャンパスが含まれる。もうひとつのシステムが、

Minnesota State Colleges & Universities (MnSCU)であり、7つの4年制大学と、25のコミュニティカレッジが含まれる。私の勤務していたコミュニティカレッジは、このMnSCUに所属していた。

私がこのコミュニティカレッジで働いていた当時、Integrated Statewide Records System (ISRS) というデータベースシステムをMnSCUがデータシステムとして持っていた。(数年前の話なので、今もまだMnSCUがISRSを使い続けているかどうかは知らないが。)このISRSは、MnSCU管轄にある32大学の全てのデータを日々中央に集めていた。例えば、ある学生が履修科目を登録したとする。コース履修はオンラインで行われることが義務付けられているため、コース履修はインターネット上で行われる。その情報は、ISRSに瞬時に送られる。また、例えばアドミッションオフィスが出願書類を受け取ったとする。受験書類担当者が受験者の情報を入力すると、その情報はISRSに保存される、といったように、ISRSはデータ収集のプロセスを簡易化することをその一つの目的とし、自動的に大学の全てのデータが入力と同時に中央に集まり、日々最新のデータが自動的に更新されるというシステムである。

Institutional Researcherとしての私の仕事は、このISRSにアクセスして必要なデータを取り寄せるということであった。このISRSには誰もアクセスできるわけではなく、誰に許可を取ったかまでは覚えていないが、許可を申請しなければならなかった。また、アクセスできるデータも制限があり、私がアクセスできたデータは学生データ、科目データに限られていた。私の上司であるDirectorは、ほぼ全てのデータにアクセスできていた。もっとも、これは自分たちの大学に関するデータのみであり、他の大学のデータへは当然アクセスはできないようになっていた。

日本の高等教育関係者の方たちとIRの話をするときに、よくこのデータ収集の話が出てくるが、その度に、データ収集に関するIRの役割に対して、日米のニュアンスの違いを感じる。アメリカにおいてはIRにおけるデータ収集という言葉はData Collectionというよりも、Data Retrieving、すなわちデータにアクセスするという意味合いで使われる。すなわち、上記のMnSCUの例で言えば、ISRSがデータを集めるのがData Collectionにあたり、私がISRSにアクセスして必要なデータを手に入れるのがData Retrievingである。

これは個人的な意見であるが、アンケート調査を除き、データ収集(Data Collection)はIRの仕事ではない。日本でよく聞く話は、学部の壁が強く、データを学部の外に出さないという文化があり、IRはまずそういった学部の人たちと話をしてデータをひとつひとつ集める努力をしなければならない、ということであるが、そういう人たちからデータを集めるというのはIRの本来の仕事ではない。それはITの仕事であり、ITがまず中央にデータを集めるシステムを作る必要がある。またIRの専門知識ではそういったデータ収集自動システムを作ることは不可能である。IRのデータ収集の役割は、ITがどのようなデータベースを構築すべきかに関して、IRの観点からフィードバックを与えるくらいである。日本の大学にはまだ、そういったデータ収集システムがないところがほとんどであるという印象を持っているが、そういった大学は、まずデータ収集システムの構築を急ぐべきである。それなしにIRを設置したところで、IRが本来の役割を果たしていくことは不可能に近いといえる。

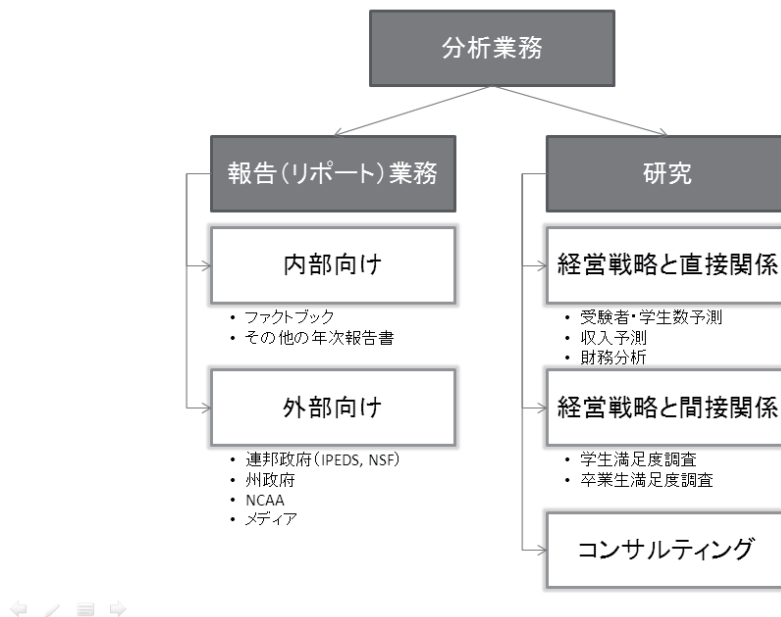
しかし、多少問題の次元は異なるが、似たような課題を抱えている大学はアメリカにも少なからず存在する¹³。例えば、人事に関するデータベースと学生に関するデータは別のシステムといったように、機能・目的別に応じて複数のデータベースシステムが存在しているケー

スはまだよく聞かれる話である。データシステムが複数存在している、それ自体が根本的な問題ではないが、一番の問題は、それらのデータベースが全くリンクされていないことである。近年、Banner, Datatel, Oracle, PeopleSoft, and Sybase などがより高度なリレーショナルデータベースシステムを開発し、大学はそれらのシステムを利用することによって、キャンパス内に乱立しているデータベースを統合し、データの集権化が図られてきているが、大学経営に役立つデータシステムの構築は未だに多くの大学が格闘している課題の一つである¹³。また、そのようなデータシステムが構築されたとしても、データに関する法整備が追いついていなかったりと、大学にそのシステムを使いこなすだけのキャパシティが欠けている場合がある。これに関してどう対処をしていけばよいか、興味のある方は Levy (2008)¹³ の論文に比較的詳しくその対処法が書かれているのでそれを読まれることを薦める。

1-4-2 分析作業

分析作業こそ IR の本領である。しかしそうはいってもその内容は多岐に渡る。一般的に IR の分析作業は大きく2つのカテゴリー、すなわち報告・レポート (Report) と研究 (Research) に分けられる。そして研究は、大学の戦略・運営と直接関係のある研究と間接的な関係をもつ研究に分けられ、そして私は更にそれにコンサルティングを加えた。コンサルティング業務に関しては後述するが、一言で言えば首脳陣以外の大学関係者、すなわち大学の学部・学科・部署などの運営をサポートする業務のことである。以下の図 12-2 にその一覧をまとめてみた。私の意見は後者の研究活動こそが IR の本領を發揮すべき分野であり、いかにここに IR がその労働力を投入できるか、ここで IR の良し悪しが決まってくるといっても過言ではない。ともあれ、ここでは、この2つの業務に関して、具体例を出しつつ述べていきたい。

図 12-2 分析業務一覧



1-4-2-A リポート業務

リポート業務は大きく二つに分けられる。一つは内部向けリポート、そしてもう一つは外部に対する情報公開業務である。内部とは、各大学で定められた年次報告書などの文書を指し、情報公開業務とは、政府に対する報告業務、メディアに対してデータ提供などが含まれる。アメリカのパブリック大学では内部・外部リポート両方とも公的情報のため、開示を求められたら内部向け情報であっても情報を公開しなければならない。私立大学は、基本的に情報公開の義務はない（これに関しては後述する）。

内部向けリポート

内部向けリポートに関して、当然のことながら大学には様々な資料・報告書が存在する。これらの文書には大抵期限が決められていて、毎年ある時期までに作成されることが決められている。例えば、大学の基本的な情報を網羅したファクト・ブックなどがその例である。また、報告は年単位とは限らない。毎月行う報告もあれば、毎日行う場合もある。例えば、私の勤務していたミネソタ州のコミュニティカレッジでは、学期が始まる40日前から、来学期の学生履修状況の推移を、過去数年間のデータと比較して、IRが学長はじめ首脳陣に毎朝報告していた。

以下、具体例としてどのようなリポートが存在するか、いくつかを紹介したい。当然ながらこれらは無数に存在するIRのリポート業務の氷山の一角に過ぎない。リポートはもっと多岐にわたっているし、大学によって内容や名称も大きく変わる。従って全てを網羅すること自体がそもそも無理な試みである。しかし、これらはおそらくほとんどの大学が行っている基本的なリポートだと考えられ、ここで紹介することはIR業務の一端が多少なりとも見えてくると思うので無駄なことではないだろう。

Enrollment Report and Projection

学生在籍数に関するリポート。過去数年における学生数の推移を様々な角度から分析する。通常、アメリカにおいてEnrollment Reportは大きく2つの角度から分析される。一つは学生人数(Headcount)であり、もう一つは履修単位数を基に算出されるFull-time Equivalent (FTE)である。アメリカ教育省は、1FTEを、年間30単位と定めている(ただしセメスター制の場合に限る。クォーター制の場合年45単位)。ただ大学によっては異なるフォーミュラを用いてFTEを換算しているところもある。FTEを用いる背景としては、アメリカの多くの大学は、予算を決める際、学生人数ではなく、FTE総数に基づいて予算配分を決めるということが挙げられる。個人的にもFTEを用いた方が、より正確な教育状況が把握されるというのは間違いではないといえる。

このFTEに関しては、日本でも導入されるべきコンセプトであると思う。日本においては、学生のほとんどがフルタイムだからFTEはあまり必要ないという意見もあるが、大学4年生などは就職活動でほとんど授業を履修していない学生などが大半であり、「大学在籍者数」イコール「大学で教育を受けている学生の数」となっていないのが現状ではないだろうか。財政状況がますます厳しくなる昨今、より効果的な大学運営を行うためには、教育状況を正確に把握する必要があり、そのためにもFTEの活用は有用だと私は考える。

Retention Report

日本と違い、アメリカにおいては Retention Rate (歩留まり率) というのは政策関係者の中で非常に大きな関心を集めている。それはひとえに、日本と違い、アメリカでは多くの学生が途中で大学を去ってしまうという現状があるからである。例えば、私の働いていたミネソタ州のコミュニティカレッジでは秋に入学した学生の半数が次の学期には戻ってこないという大学であった。テネシー州では、一年後に戻ってくる学生の率は4年制の州立大学で 81.5%、コミュニティカレッジでは 56.7% である (2007 年度入学者)。もちろんアメリカのコミュニティカレッジは、様々な学生が在籍しており、ある特定の授業の履修が目的だったり、パートタイムの学生として働きながら 10 年くらいかけて学位を取得するといったような学生が少数ではない。ゆえに大学の手の届かないところでのレベルの問題がこの Retention には少なからず影響しているが、現状ではこの Retention Rate は、大学の業績を表している数少ない指標の一つであり、全く大学の責任が無いというのもまた極論である。

日本では、歩留まり率低い=出口管理が厳しい=教育の質が高い、といったような見方が少なからず存在するようだが^{14,15}、アメリカではそういう見方にはならない。むしろ歩留まり率低い=学生へのサポートが不十分=大学の質が低い、という意見が一般的である¹⁶。また、州立の大学、コミュニティカレッジは、納税者から多額のサポートを受けている。ほとんどの州では、その額は、年度始めの学生者数を元に算出されている。従って、例えばそのうち 50% が退学してしまったとする。政府は学生が最終的に学位を保持できるようにするためにサポートしているのであって、科目を取れるようにするためだけにサポートしているのではない。そうすると、政府の観点からすれば、全投資の 50% が失敗に終わっているということであり、歩留まり率を上げることは投資という観点から見て必要である。故に歩留まり率・Retention Rate というのは非常に政策関係者の中で高い関心を集めているのだが、このレポートは、一体どのような学生が途中退学をしやすいのかという傾向を知る上で有効である。

Graduation and Completion Report

卒業率というのは、アメリカ高等教育界で最も重要視されている指標といっても過言ではない。先述した Retention rate と同様、大学の業績を客観的に表す指標として重視されている指標である。州や国の政策レベルでは、4年制の大学であれば6年以内に卒業する学生の割合、2年制の大学・コミュニティカレッジであれば3年以内に卒業する学生の割合が最も重要視されている数値である。もっとも最近の流れとしては、この Graduation Rate のほかに、Time to Degree というコンセプトが広まり始めている。これは卒業までにかかった時間という意味で、毎年卒業する学生の取得単位数、卒業までに要した年数などを様々な角度から分析した指標で、近年大学の業績を図る上で重要な指標のひとつとして認識され始めている。

Faculty and Staff Salary Analysis

これは、教員および職員の給与体系・および労働状況を分析することである。目的の一つとして、性別、年齢その他能力とは関係の無い個人的な理由で差別が起きていないか、というような公平さを調べたり、学部間格差を調査したりすることである。また、大学によっては、他大学との共同調査を行っているところもある。そうすることによって、自分の大学の給与レベルが他の大学と比べてどの位置にあるのかを知ることができる。また、教員の生産性もこれら

の分析からある程度浮き彫りになってくる。そしてこれらの分析結果等は教員を採用する際にも頻繁に使用される。この給与に関する分析に関してさらに興味のある方は、New Directions for Institutional Research 第 115 号 (2002 年秋) と 117 号 (2003 年春) を参照されることを薦める。そこには、アメリカの大学がどのような分析手法を用いて給与分析が行われているかに関しての特集が組まれている。

Course Saturation Report

これは、私が勤務していたコミュニティカレッジで行われていたリポートだが、要するに、大学が提供するすべての授業の履修状況を表すデータである。すなわち、全ての授業には定員があり、その定員数に対して実際何%の履修者がいるのか、ということを示すリポートである。これは大学が、必要な授業、不必要な授業を分別する上で有用なリポートである。特に、私の所属していたコミュニティカレッジでは、教養科目以外に、職業専門コースも提供していたので、この分野の授業は入れ替わりが激しかったことを記憶している。職業専門コースは通常地域の雇用と密接に関連しているので、雇用に対する需要が減ればその授業を履修する学生数は激減し、需要が増えれば学生が殺到するというような状況であった。従って、数年前まで学生が殺到していた授業がその後空席が目立つようになり、後に授業自体が縮小・閉鎖されるというパターンも少なからず存在していた。

外部向けリポート:情報公開業務

アメリカの大学において IR の大きな作業の一つはこの情報公開業務だといえる。別の見方をすれば、IR が大学のデータに関する公式スポークスパーソンの役割を担っているということである。ここでは、以下どのような情報公開業務があるのか、そのいくつかを述べていく。

Integrates Postsecondary Education Data Systems (IPEDS)

通称 IPEDS (アイペズ)。連邦政府に対する報告業務¹⁷で、連邦政府の奨学金プログラムに参加する大学は機関レベルのデータを毎年報告する義務がある。業界用語で、Title IV institutions という言い方があるが、それは連邦政府の奨学金プログラムに参加している大学のことを指す。連邦政府がどのように高等教育に関わるべきなのかを定めた Higher Education Act の第 4 章に奨学金に関するセクションがあり、そこからこの言葉は由来している。もしデータ報告を怠ったりデータ提出が遅れた場合、罰金、さらに最悪の場合は奨学金プログラムから除名されるという極めて厳しいペナルティが課されるため、近年のデータ収集率はほぼ 100% である。州立・私立問わず、ほとんど全ての大学がこの IPEDS にデータを報告している。IPEDS が集めるデータは膨大であり、年 3 回 (秋・冬・春) に分けて集められる。まず秋のデータ収集は、大学に関する基本情報 (Institutional Characteristics)、卒業に関するデータ (Completions)、そして在籍学生数に関するデータ (12-Month Enrollment) である。大学は 9 月の最初から 10 月の中旬までの間にこれらのデータを提出しなければならない。データ提出の作業は全て Web 上で行われる。冬のデータ収集は大学の教職員に関するデータ (Employees by Assigned Position, Salaries, and Fall Staff)、秋学期の在籍学生数に関するデータ (Fall Enrollment)、そして前年度の財政に関するデータである (Finance)。12 月の最初から 2 月の最初にかけてこのデータは回収される。ただし、在籍学生数と財政に関しては春に提出しても

構わない。春のデータ収集は、奨学金と卒業率に関するデータである。データ報告期間は3月の最初から4月の終わりである。このように年3回、計8つの分野にわたって行われる IPEDS への報告業務だが、そのデータ総数は膨大であり、各大学の IR は IPEDS へのデータ報告に対して大きな時間が割かれるという現実がある。大学によっては IPEDS 専門の IR スタッフを雇っているところもあるくらいである。もっとも、大学によっては、毎年のことなので全体の業務を自動化してしまっているところが増えてきているが、それでも大きな業務の一つであることには変わらない。

話がそれるが、IPEDS に関して、National Center for Education Statistics (以下 NCES) というアメリカ教育省傘下の組織がデータ収集を行っているが、NCES は、IPEDS で集められたデータを私立州立問わず全てインターネット上で公開している。NCES はデータの積極的公開を推進してきており、現在では1984年以降集められた IPEDS のデータ全てインターネット上で誰でもダウンロードできるようになっている。IPEDS のデータが近年高等教育研究の発展に果たした貢献は計り知れない。日本の大学も学校基本調査など、いくつかの調査が行われてきているが、IPEDS のように、それらのデータをインターネット上で過去から遡って全て公開すべきだと思う。アメリカ連邦政府は、奨学金プログラムを盾にとって、各大学の情報公開を推し進めた。日本の場合、運営費交付金や私学助成金で多大な税金が高等教育に投入されているのであるから、それを受け取る対価として情報公開を推進していてもいいのではないか。データが公開されればされるほど、高等教育政策研究の質と量が増え、健全な政策議論の発展につながっていくと私は考える。

州政府に対する報告義務

アメリカの大学は、当然ながら州政府に対しても報告義務がある。基本的に高等教育は州が最終責任的な役割を担っているので、大学は連邦政府以上に踏み込んだ報告をしなければならないのが一般的である。ただし、多くの州では、それはパブリックの大学のみに限られる。例外として、州の奨学金プログラムに参加したり州の助成金を受け取っている私立大学¹⁸は州への報告が義務付けられている。私の勤務しているテネシー州は、奨学金プログラムに参加している私立大学はデータ提出の義務がある。どのような報告義務があるかは、州によって大きく異なる。先述した MnSCU のように自動データ収集システムを保持しているところもあれば、テネシー州のように、秋、春、そして夏と年3回データ収集を行うケースもある。

テネシー州は、連邦政府とは違い、大学の機関データではなく、個人情報各大学から収集する。このようなデータ収集を行っているのはテネシー州だけではなく、現時点ではアメリカ50州のうち約40の州がこのような方法で個人情報を管理している¹⁹。テネシー州はその個人情報のデータ収集を1994年から始め、現在にまで至っている。各大学は学期が始まってから14日目の時点でのデータを各大学を管轄するシステムオフィス²⁰に提出し、各システムオフィスはそれらの大学のファイルを集めた上で、州政府に提出するシステムを採用している。Enrollment File (在籍している学生に関するデータ) は年3回集められ、Completion File (卒業者に関するデータ) は年1回集められる。収集する主なデータは以下である。

Enrollment File (在籍している学生に関するデータ):

- 大学

- システム
- 学生の ID 番号 (Social Security Number)
- 性別
- 誕生年
- 人種
- Resident Status²¹
- アメリカ国籍保持者 (Yes or No)
- 出身地の Zip Code²²
- 出身州
- 出身郡
- 学年
- 専攻
- 履修単位
- 学費徴収状況²³
- 合計取得単位
- GPA 平均

Completion File (卒業に関するデータ)

- 大学
- システム
- 学生の ID 番号 (Social Security Number)
- 第 1 専攻
- 第 2 専攻 (もしあれば)
- 卒業年度
- 卒業学期
- 学位レベル

政府機関以外への報告業務

アメリカの大学は政府機関以外に対しても様々なデータ提供を行っている。具体例を挙げれば、ランキングで有名な US News や Peterson などといったメディア関係者へのデータ提供がその例として挙げられる。また別の例として、多くの大学は National Collegiate Athletic Association (以下 NCAA) にもデータ報告を行っている。NCAA は、大学スポーツ、特にスポーツ奨学生に関するルールなどを取り仕切る団体であり、NCAA に所属する大学に様々な条件を課しているが、その中の一つがデータ報告義務である。また、教員の全国協会である American Association of University Professors (AAUP) なども、教員の給与に関するデータを各大学から集めている。これら様々なデータ報告業務に対して、大学の窓口となっているのが IR であるということが一般的である。

データ公開の責任者を一元化するということは大学の信頼を守るという点でも必要である。例えば、昨年読売新聞が行った『大学の実力』調査などはその例を如実に物語っているといえる。調査結果が掲載された後、複数の大学がデータの修正を要求したり、もしくは大学側が誰がデータをメディアに伝えたのかわかっていないケースなどが報道されていたが²⁴、これは大手の上場企業などではありえない行為であり、これらの大学は自らの情報すらも管理できない組織というレッテルを貼られてしまいかねない。今後ますますメディアをはじめとする大学外部からのデータ要求が増えてくると予想されるが、データに関する窓口は IR がその役割を担うのが最適である。

ところでアメリカにおいては、州立大学は税金で経営が成り立っているため、このようなデータ要求、特にメディアからの要求には答える義務が発生するが、私立大学はこのようなデータ要求に絶対こたえなければいけないという義務があるわけではない。しかし、現実的には多くの私立大学がメディアにデータを提供している。それには様々な理由が挙げられるが、一つはこれらのメディアが機関レベルのデータを集めているのであって個人情報を集めているわけではないこと、さらにメディアが集めている情報は既に IPEDS など公開されているデータと重複している場合が多いということ、そしてデータを提供する見返りとしてこれらのメディア関係機関は魅力的なサービスを提供している（他の大学のデータにアクセスできるということやコンサルティングサービス等）ということが挙げられる。

1-4-2-B 研究業務

前節では、基本的なりポート業務の概要の紹介をしてきた。この節においては、IR の分析業務のもう一つの核である研究業務に焦点を当てていく。ここで私は、先述した Volkwein(2008) の論文を参考に、研究業務を3つに分類した。一つは、大学運営・戦略に直接関わる研究、次に、大学運営・戦略に間接的に関わる研究、そして最後にコンサルティングである。以下、一つ一つの業務に対して若干の説明を加えていきたい。

大学運営・戦略に直接関わる研究

このカテゴリーには無数の研究が存在するが、基本的には財務関連の分析がここに分類されるといえる。Volkwein が研究例として、学生数予測、収入予測などを挙げている。実際、多くの大学では、将来の出願者数、学生在籍者数、そして FTE の将来予測を行う。予算を決定する上で、将来の予測というのは必要不可欠な情報であり、将来の予測なしに、今後の戦略を立てることは不可能といっても過言ではない^{25,26}。州によっては、州が大学に学生予測を毎年発表することを義務付けている場合もある（バージニア州²⁷）。ただ予測の手法に関しては、研究者の価値観が大いに影響するため、様々な手法が用いられ、万人が受け入れる手法というのは確立されていない。

そしてもう一つの収入予測というのは、今後の大学の収入が学生数の変化に応じてどう変化していくのかをモデル化したものであり、学費をどこまで値上げすることができて、どうすれば収入を最大化できるかというシナリオを提供する分析である。一般的な例は、このモデルに奨学金の要因を組み込み、そしてどの学生にどれだけ奨学金を付与すれば大学の収入が最大化されるのかをはじき出し、それに従って入試課が学生の入学の可否を判断するというパターンである。もちろん、この分析手法は高度な統計学の知識を必要とし、全ての IR がそのような分析ができるスキルを持っているとは限らないが、このような分析を行っている IR は数多く存在

する。

一方、似たような研究に、Student Flow Model というものがある。これはアメリカの大学の特徴が大いに表れている研究だが、学生が卒業するまでにどのような経路をたどっていくのかというのをシュミレーションしたものである。日本と違い、アメリカの大学は学生が専攻を変更するのが容易である。従って、卒業するまでに専攻を何回も変更する、というのは少なからず存在するケースである。この専攻の変遷を理解することは二つの意味で重要である。一つは、学部配分される予算の変化の予測ができるようになるということ²⁸、そしてもう一つは学生の専攻変化のパターンを理解することによって、学部の長所及び短所、そして学生の需要がより深い次元で理解できるようになるという点である。例えばある学部から別の学部への流出が分析結果で発見されたとする。その結果、大学首脳陣としてはなぜそのような流出が起きているのか、どのように食い止めればいいのか、それとも流出元の学部自体を閉鎖した方がいいのか、というような議論につながっていく。

Volkwein がその他挙げている例に、ベンチマーク研究というものがある。これには色々なパターンが存在するが、一言で言えば比較研究である。他の大学の同じ学部と比較研究を行ったり、大学内の異なる学部同士を様々な観点から比較したりすることによって、学部・学科もしくは大学の長所及び弱点を明らかにするという試みである。例としては Academic Program Review があげられる。これは、一言で言えば各学部・学科のプロフィールで、予算配分の際重視される業績評価レポートである。いわゆる学部学科の評価を行うレポートともいえる。多くの大学がこのようなレポートを毎年作成しているが、その内容は大学によって大きく異なる。それは各大学が異なる文化・ミッションを持っているからであり、また大学が重点を置いている政策などもまた変わってくるからである。例えば研究に力を入れている大学であれば、研究業績に秀でている学科により報酬が出るような評価システムを構築し、教育に力を入れている大学は教育実績を重視する評価システムとなる。

それでは、研究業績、教育業績をどのように評価するのかという話だが、結論から言うと、当然ながら一般化された方程式のようなものは存在しない。研究や教育の質といった主観的な要素の強いものを客観的にすべて数値化するというのはそもそも不可能な話である。かといって何もせずに放置しておくというのはアメリカでは起こりえない。そういった場合、アメリカの大学では代替変数、すなわち研究・教育業績と密接な関連を持っていると思われ、かつ数値化できる指標を用いて評価を行う。次にでは一体どうやって使用する指標を決めるのかというと、それは話し合いである。関係者を集め、フィードバックを得た上で、合意の下どのような指標を用いるかを決定していく。自分の経験上、アメリカの高等教育界はこの合意を形成していく事が非常に上手である。アメリカの合意形成プロセスの特徴は、とにかく関係する人全ての声を集める、ということに尽きる。大体批判というのは、意思決定プロセスから除外された人たちから起こるというのをアメリカ高等教育関係者は熟知している。このような合意の下決められた評価システムは、その数値が業績の全てを表すわけではないという批判は常につきものであるものの、関係者からは一定の評価を得ることに成功しているといえる。

大学運営・戦略に間接的に関わる研究

次に、大学運営・戦略に間接的に関わる研究を私なりに定義してみると、それは大学キャンパス及び学生の理解度を深める研究と言える。日本では IR という、経営に直接関係のある研

究中心に従事するというイメージが強いようだが、IRの研究テーマはそれだけにとどまらない。いわば経営に直接影響を与える研究を支える研究というのがこの分類に当てはまるといえる。具体例の一つとしてアンケート調査などが挙げられ、在学生及び卒業生に対する満足度調査などはその筆頭に上げられるといえる。これらの調査結果が大学の経営に直接影響を与えるわけではないが、これらの結果を知っていると知らないのでは、経営に長期的にみて大きく影響を与えるという点で「間接的」な研究に分類した。

私事で恐縮だが、別の具体例として私の過去の仕事を紹介したい。かつて私が作り上げたものに、GPA 予測モデルというものがある。これは回帰分析を用いて、高校の成績をもとに大学1年終了時のGPAを予測するモデルだが、こういった類の研究は「間接的」な研究に含まれる。そもそもこのモデルを作った背景には、途中で退学してしまう学生が多いテネシー州の現状があった。その一番の理由は大学の授業についていくだけの学力レベルがないまま大学に入学してしまったということがあるのだが、当時はそれは仮説でしかなかった。すなわち、「おそらく高校時代の成績と大学の成績はリンクしているであろう」という感覚的なレベルの理解であったものだが、このモデルによってその仮説をデータの上から証明し、また実際どれくらいの関連性があるのかをデータで示したのがこのツールといえる。この研究自体は直接的に経営とは接点を持たないが、高校の成績と大学の成績の関連性を感覚次元での理解でしかないのと、データに基づいた理解を比較した場合、政策議論において説得力を持つのは断然後者であり、政策決定の際に有力な情報を提供する。あくまでも「間接的」な研究の一例として、ここで紹介しておきたい。

その他の「大学運営・戦略に間接的に関わる研究」の例として、全国規模で行われる調査への参加などもあげられる。代表的な例は、インディアナ大学に事務所を置く、National Survey of Student Engagement (NSSE)²⁹、デラウェア大学のIR部門が行う Delaware Cost Study (デラウェア・スタディ)³⁰などがある。NSSEは、学生の生活・活動状況を様々な観点から調査するアンケート調査であり、2000年の発足以来、1200以上の大学がこの調査に参加している³¹。このアンケート調査に参加した大学は、アンケート結果を他の大学や全国平均などと比較することができ、大学の政策決定に役立つ情報を得ることができる³²。一方、デラウェア・スタディは、教育費用に関する研究であり、学部ごとに、学生一人当たり教育する上で実際にどれだけの費用がかかっているのかを調査する。NSSE同様、この調査に参加した大学は、他の大学や全国平均と比較研究することができるというメリットがある³³。これらの全国調査の実施やデータ分析を担当するのはIRの役割であるところが多い。

コンサルティング業務

コンサルティング業務は、各学部や学科、もしくは部署の運営のアドバイザー的な存在として関わっていくと言い換えることができる。例えば、私の勤務していたコミュニティカレッジでは、マーケティング部門があり、学生のリクルートを推進するにはどうしたらいいのかというアドバイスを求められ、現在の州政府の仕事では、ある大学から、学生アドバイザー制度の拡充を推進したいがその協力をしてほしい、などといったような要請を受けたことがある。

IRが行うコンサルタントは二つの意味がある。一つは、組織内におけるIRの存在感の増加であり、もう一つは組織全体の教育である。IRが機能するために、組織内におけるIRの存在感というのは言うまでもなく非常に大事である。それはいわば発言力と比例している部分であり、

組織内のプレゼンス、信頼感が増せばその分 IR の影響力が増す。従って、私は、こういう問い合わせにはできるだけ対応するように心がけてきた。

もう一つの組織の教育という意味において、これは、データ重視の文化を組織内に浸透させるという言葉に置き換えることができる。コンサルティング業務は、データの重要性を組織内に推進するという効果を生み出す。データを重視しなければならないのは首脳陣だけではない。各部署もそれぞれの責任・予算があり、その範囲内で効果的な運営を行う必要があり、必然的にデータ重視の運営が求められる。ミシガン大学はデータ管理の原則として、「データの価値は（中略）…データが広くそして適切に使用されることによって増加する。一方その価値は誤って使用、解釈、変化されたり、また不必要にアクセスを制限してしまうことによって減少する。」³⁴と述べているが、コンサルティングは、「データが広くそして適切に使用」されるように現場のスタッフを「教育」するという効果がある。そしてこのデータ重視の文化が首脳陣だけでなく、組織全体に根付くようになれば、それは組織としてより効果的な運営へとつながっていく。

1-4-2-C 政策提言・実行

IR の業務サイクルの最後を担うのが政策提言・実行である。IR は研究の結果に基づいて、首脳陣に対して具体的な提言を行う。そして、提言を行うだけでなく、時にはその政策実行の舵をとる場合もある。例えば、IR が行った研究の結果、その政策の実行のための特別委員会を設置することになり、その委員会の運営中心者に IR が就任するというケースがある。以下は今の職場の例で、州政府の例だが、IR の政策実行のために担う役割を端的に示しており、キャンパスにおける IR の役割にも通じるところがあるので紹介したい。

その前に、テネシー州の高等教育を取り巻く環境を簡単に説明したい。テネシー州の高等教育の一番の課題として、卒業率の増加が挙げられる。現在の予算レベルで、いかにより多くの卒業生を輩出するかが現在の最も重要な高等教育政策課題であり、州政府として各大学をその課題により積極的に取り組んでいくように州の高等教育界の方向付けを行うということがアジェンダの中心となっている。このいわゆる「大学の生産性」の増加はテネシー州だけではなく、アメリカ全体の流れといえる。³⁵

この流れを支援する形で、アメリカ・インディアナ州に本拠地を構える私立財団、ルミナ財団³⁶が、数年前、Making Opportunity Affordable（以下 MOA）³⁷という巨大な助成金プログラムを発表した。これはすなわち、州政府を対象に、大学の質を保ちつつも高等教育の生産性（すなわち卒業率の増加）を高める取り組みを支援するプログラムである。これは複数年のプログラムであり、2回にわたって助成金受給者の選考が行われる。まず最初の一年は” Learning Year”として、応募者は州としての戦略計画を提出する。まずここで大半の州がふるい落とされ、このグラントに対して、37の州が応募し、11の州が選ばれた。この11の州には約1500万円支給され、戦略計画の初期段階を実行する。そして、選考第2段階では、初期段階における目標達成状況を見て、さらに5つの州に絞り込まれる。この5つの州は次の4年間で最大2億円の助成額を受け取ることができる。現在は、第1選考がちょうど終了したところである。テネシー州は第1選考を突破し、計画の実行段階に入っている。そしてこのプロセスで重要な役割を果たしてきたのが、THEC の IR である。THEC の IR はこの一連のプロセスで中心的な役割を担ってきた。まず関係者を集めた会合を開催し、それぞれから意見を吸い上げ、文書化し、プロポーザルを提出し、プロポーザルが選考を通過した後、そこに示された計画の実行者として直接指揮を執る。これはまさに IR が政策実行に関わる一つの例といえるのでここで紹介して

おきたい。

1-4-2-D 第三者評価機関への報告(Accreditation)

以上、IRの業務を簡単に述べてきたが、ここで認証評価におけるIRの役割にも多少触れておきたい。日本で言う第三者認証評価に関連する業務は近年、アメリカのIRの業務で大きな比重を占めてきている。もちろん、キャンパスによってIRの関わり方は様々である。ある大学では、IRとは別に評価担当の部署があるところもあれば、IRの重要な役割の一つとなっているところもある。ただ一般的にIRがどのように認証評価プロセスに関わっているかに関しては、本稿の最初で紹介したVolkweinの4つの役割のうち、「情報に関する責任者としてのIR」として認証評価作業に関わっているパターンが多いといえる。すなわち、認証評価を担当する責任者が別において、彼らをデータ提供という観点からサポートするという役割である。この評価作業におけるIRの関わり方に関しては、Dodd (2004)³⁸に詳しく書かれているので、興味がある方はそちらを参照してほしい。

1-5 IRに必要なスキル-新しいタイプの労働者

情報技術の急速な進展によって、現在の世界経済が知識基盤型の社会へとシフトしつつあることは否定できない事実である³⁹。そして今まで歴史が示してきたように、経済体系が新しい形へとシフトする時、その中で新しいタイプの労働者が登場する。Drucker (1994)⁴⁰は論文の中で、この新しいタイプの労働者を「Knowledge Worker」と呼び、次のように定義している。すなわち、この労働者たちは①「高いレベルの教育を受け、論理・分析力を獲得し応用する能力 (“…a good deal of formal education and the ability to acquire and to apply theoretical and analytical knowledge” 一筆者訳)」を持ち、②「常に学び続けるという習慣 (“…a habit of continuous learning” 一筆者訳)」を必要とする。そして Drucker は更に、昔ながらの「Industrial Worker」は単純に経験を積み「Knowledge Worker」になれるわけではないと断言し、この「Knowledge Worker」が今までのタイプとは全く異なる労働者群だと述べている。

そして、IRはこのDruckerのいう「Knowledge Worker」の二つの特徴をまさに体現している。これも昨夏日本に一時帰国したときの話だが、IRに関して多くの大学関係者の方が共通して言われていたことに、「IRができる人がなかなかいない」ということがあった。この現象は、IRという仕事が特殊の知識と技能を要求するいわゆる知識ベース(knowledge base)の仕事であり、経済体系が知識産業中心の形態へと移行する中で出てきた新しいタイプの労働者ということを実践的な側面から裏付けている。まだまだ経済体系が移行期にある社会状況では、そういったスキルを保持する労働者を見つけ、雇うことは簡単なことではない。確かに、それはアメリカでも似たような状況であり、IRの労働市場は未だにどちらかといえば売り手市場といえる。それがIRに従事する人たちが教育のバックグラウンドからだけではなく、様々なバックグラウンドを持った人たちが集まる業界となっている大きな理由の一つではないのかと個人的には思う。

Volkwein (2008)⁴¹によれば、IRに従事する人たちの最終学位における専攻は、2003年時点では以下のように分類されている。そしてほとんどが最低修士号を保持している。

| | |
|-------|-----|
| 社会科学： | 38% |
| 教育： | 37% |

| | |
|-------|-----|
| 理数系： | 8% |
| ビジネス： | 13% |
| 人文： | 5% |

Terenzini (1999)⁴²は、IRに必要なスキルを、IRの業務を遂行するためのスキル (Technical/Analytical Intelligence)、組織の内部事情に対する理解度 (Issues Intelligence)、大学を大局観に立って俯瞰する力 (Contextual Intelligence) の3つに分類した。最初の「IRの業務を遂行するためのスキル」には、必要なソフトウェアを扱う能力、研究を行う上で必要な手法 (Methodology) に長けていること、業界用語に対する理解、データベースに関する理解などが含まれる。次の、「組織の内部事情に対する理解度」は、組織の意思決定プロセス、組織における人間関係、組織の抱える課題など、IRの関わる組織に関する理解度を指す。Terenziniによれば、最初の「IRの業務を遂行するためのスキル」は「組織の内部事情に対する理解度」があってこそ生かされるのであり、それなしでは「IRの業務を遂行するためのスキル」は「情報なきデータ、目的なきプロセス、問題意識のない分析、質問なき答え (24ページ) (data without information, processes without purposes, analyses without problems, and answers without questions)」に等しいと指摘している。そして最後の「大学を大局観に立って俯瞰する力」は、2番目のスキルである組織運営に関する理解より更に一步踏み込んで、大学の歴史、ミッション、文化、社会の中における存在感、政府・企業との関係性などの理解をもち、将来に対する明確なビジョンを持つということに置き換えられる。2つのスキルだけだとIRは近視眼的な存在になってしまい、この大局観からの視点だけだと現実離れた存在になってしまう。Terenziniはこれらの3つの力がお互いに補完しあうことがIRにとって重要であり、これらのスキルを備えた人物、もしくは部署が今後必要とされるIRだと述べている。

今ここで述べた Terenzini の定義は、IRのスキルというものの全体像を理解する上では有用な定義だが、しかしその定義はまだ抽象的であり、具体的にはいったいどのような能力が必要なのかということまで踏み込んでいない。そういった意味では、IRに関してあまり知識を持ち合わせていない人からすれば、まだまだイメージがわきづらいと思う。従って以下、IRに従事してきたものから見て、特にIRとしての基礎的な能力である、「IRの業務を遂行するためのスキル」に関してもう少し具体的に述べていきたい。

私の経験上、まず真っ先にIRとして必要となるスキルは Research Design を構築することができるということである。すなわち、全体感に立った上で研究課題を明らかにし、その研究の目標達成のためにどのような手法を用いるべきかを判断することができ、そしてリサーチのグラントデザインを描くことができるスキルである。アメリカのIRディレクターの求人情報をみると、必要とされるスキルに関して、必ずリストにあげられているのがこの Research Design のスキルである。ちなみに Research Design に関連して、IRはよくグラントプロポーザルなるものを書く。それは、外部資金を獲得するために、なぜその資金が必要なのかを詳細に説明する文書のことだが、IRに携わるものはこういった文書を書く力も重要な役割を果たす。

次に研究を遂行する上で様々な分析手法に精通していることがIRには求められる。一般的に、高等教育内における分析手法に関しては、大きく二つにそのアプローチを分けることができる。一つは Quantitative Analysis (定量分析)、そしてもう一つは Qualitative Analysis (定性分析) である。理想としては両方のスキルを兼ね備えていることが望ましいが、一般的には、IR

は最初の定量分析のスキルが重要視されているといえる^{43,44}。まれに両方のスキルを兼ね備えたパターンもあるが、それはまだまだ少数である。

定量分析というとすぐ推測統計とイコールと考えてしまいがちだが、私の定義では定量分析の力とはようするに数字を扱う力とイコールである。すなわち様々なデータを組み合わせ、多角的な観点から見直し、新たな真実を浮き彫りにする力、そのデータをいわゆるシンセサイズする力こそ定量分析にとって最も根本的かつ必要なスキルといえる。それは、ようするに記述統計を使いこなす力と言い換えることもできる。記述統計は足し算、引き算、掛け算、割り算さえできれば誰にでもできるので甘く見られがちなスキルかもしれないが、IR が行う多くの分析は記述統計でカバーできる。実際、記述統計しか使用していないものでも優れた研究というのは数多く存在する。以下の表はアメリカ・コミュニティカレッジの IR 関係者の分析手法の使用頻度を表したもののだが、記述統計の重要さがここから見て取れる⁴⁵。(表 12-1 参照)

表 12-1 研究手法の使用頻度

| | | 使用頻度 | | |
|------|-----------|----------|------|-------|
| | | ほとんど使わない | 時々使う | 頻繁に使う |
| 分析手法 | 記述統計 | 3.9 | 12.5 | 83.5 |
| | 基本的な推測統計 | 50 | 37.4 | 12.6 |
| | 推測統計（中級） | 69.6 | 26.4 | 4 |
| | 推測統計（上級） | 88.9 | 9.3 | 1.8 |
| | 定性分析 | 25.8 | 49.5 | 24.7 |
| | フォーカスグループ | 55.2 | 38 | 6.8 |
| | データマイニング | 55.2 | 17.3 | 27.4 |

Hagedorn and Coogan, 2007

記述統計に加えて、更に IR の仕事の幅を広げるのは推測統計の知識である。具体的には、以下のような分析手法を知っていると、IR としての仕事の幅が広がるといえる⁴⁶。IR の多くはこれらの統計に関する知識を大学院で身につける。IR に従事している人たちは多くが Ph.D を保持しており、大学院の授業でこれらの統計知識を身につけてくる。

- 重回帰分析
- ロジスティック回帰
- 分散分析
- パス解析

- 因子分析
- 階層線形モデル
- 構造方程式モデリング
- 多変量分散分析

ちなみに、上記の統計学の授業というのは、アメリカにおいては高等教育の大学院プログラム内で提供されることはまずほとんどない。これは私の例だが、ミネソタ大学の大学院で学んでいた時、私は統計の授業を数多く履修したが、私が受講した統計学の授業は全て、教育心理学か応用経済学の教授によって教えられていた。その一つの理由として、高等教育専攻の教授で高度な統計を教えることができる人が少ないという現状と、また他の学部の授業を利用することによって組織の無駄を省くという二つの理由が作用していたといえる。よく日本で、このような統計スキルを持っている人をどのように育てればよいのかという話を聞くが、それは今後大学院が担っていく役割だといえる。学部レベルでこのようなスキルを教授することには限界がある。

定性分析のスキルに関して、IRのコンテキストでは、それらは例えばインタビューやFocus Group、アンケートの自由回答の傾向を見つけるためのテキスト分析などがその代表的な手法としてあげられる⁴⁷。大学院ではやはり、定性分析に関連した授業を提供しているところが数多くあるが、先に述べたように、IRの大多数は定量分析に特化した人が多いといえる。

Research Design、そして分析手法に加えて、同時にIRとして重要になってくる能力は、関連ソフトウェアを使いこなすということである。ソフトウェアに長けているということは、IRの生命線であるといえる。具体的には、マイクロソフト・ワード、エクセル、アクセス、パワーポイント、そして統計ソフトウェアでいえばSPSSかSASが一般的に求められているといえる。以下の表12-2は、アメリカのコミュニティカレッジのIRを対象にそれぞれのソフトウェアに対する熟練度を調査した結果である⁴⁸。それによれば、IRが一番長けているソフトウェアはエクセルであり、約8割のIRが上級レベルであると回答している。統計ソフトは、SPSSの方がSASよりIRには普及していることが表から見て取れる。

表 12-2 アメリカの IR のソフトウェアの熟練度

| | | スキルレベル | | |
|--------|------|--------|------|------|
| | | 初心者 | 中級 | 上級 |
| ソフトウェア | アクセス | 39.8 | 27.6 | 32.6 |
| | エクセル | 2.1 | 18.6 | 79.3 |
| | SPSS | 39.1 | 23.3 | 37.6 |
| | SAS | 81.3 | 11.5 | 7.2 |
| | ERP | 41.2 | 27.6 | 31.3 |

Hagedorn and Coogan, 2007

なおマイクロソフト・アクセスに関して、個人的にこれは IR は必ず使いこなせなければいけないソフトウェアである。それはアクセスが大事であるというよりも、データベースに関する理解、特にリレーショナルデータベースに関して理解が IR の業務の遂行で重要であるということなのだが、その知識があるのとないのとでは、IR の仕事の業務遂行において天と地の差が出てくる。したがって必ずしもアクセスに精通していなくてもよく、MySQL や SQL サーバー、Oracle などのようなデータベース管理ソフトウェアを使いこなせれば（これらはアクセスより高度なスキルを要求するソフトだが）それで全く構わない。特に、IR をこれから立ち上げようという大学は、IR の部署にリレーショナルデータベースに関する知識を持ち合わせている人を置くことを強く勧める。研究もできてリレーショナルデータベースの知識も持ち合わせている人がいれば最適である。

ここまで IR に必要な能力の例をいくつかあげてきたが、これだけだと IR の仕事が全てデータで語られる低温な世界とイメージされてしまうかもしれない。しかし、IR というのはデータが扱えて統計ができればよいという単純な仕事ではない。それと同等、もしくはそれ以上に重要になってくるのはコミュニケーションスキルであり、ありふれた言葉を使えば「人格」が非常に大きな役割を果たす仕事である。それは先述した Terenzini のいうところの「組織の内部事情に対する理解度」そして「大学を大局観に立って俯瞰する力」へとつながってくる。現実においては、IR の仕事は特に IR 部門を率いるディレクターのレベルになると、研究に従事する時間は実際にはあまりないといっている。他の部署や首脳陣、そして部下とのコミュニケーションなどに大半の時間を使い、その空いた時間で研究を行うといったようなタフな生活が求められる。データといっても、勝手に人と人との間を流れるわけではない。それを生かすも殺すも結局のところ、それを扱う人間の人格によって決まってくる。

1-6 私の体験:どのようにして私は IR の世界に入っていったか

ここで簡単に私がどのように IR の世界に入っていったのか、体験を簡単に述べさせてほしい。自分のことを語るのは多少恥ずかしさが伴うが、IR とはどのようなものなのかを直感的に読者に理解していただく上で、私の限られた体験を語るということはマイナスではないと考える。

私の IR としてのキャリアは5年半前に遡る。当時、ミネソタ大学の大学院において高等教育（修士課程）を専攻していた私は、今後のキャリアプランを考えていた。2003年の夏休み、大学院生活も残すところあと一年、そろそろ就職活動を始めなければと考えていた私は、Chronicle of Higher Education⁴⁹ の求人パラパラめくっていた。当時アメリカに来て2年が過ぎようとしていたころであり、私はアメリカの大学で就職したいという思いが強くなってきたころである。そして大学で就職するならば、Institutional Researcher がいいと自分の中では思っていた。しかし求人情報を見ていて、私は「これはまずい」と思った。IR 関係の求人情報は沢山あるものの、今の私には到底できる仕事ではないと痛感させられたからである。アメリカの大学業界において、求人広告は専門的な仕事は特に、どのような人材を求めているのか、という記述が細かく明記されている。それはある意味、無理を承知で応募してくるような人を最初の時点で排除するシステムであり、採用する側の作業を軽減する効果がある。ともあれ、私が眺めていた IR 関係の求人広告はどれも以下のような条件がついていたのを覚えている。

- Research Design ができる
- 統計の知識があり、SPSS もしくは SAS が使える
- 修士号以上（分野：心理学、教育心理学、政治学、高等教育、公共政策等）
- SQL Server, Oracle, PeopleSoft などのデータベースを扱ったことがある
- Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint, Access) に精通している
- IR として 1 – 3 年以上の経験

この条件の中で一番私にとって痛かったのが最後の経験の部分である。統計は大学院の授業を通してある程度の知識はついてたし、SPSS も授業を通して習っていたものの、IR としての経験は当然ながら全くなかった。さらに 3 番目の SQL Server, Oracle, PeopleSoft なんかには、その言葉の意味すら知らなかった。これでは就職どころではない、と暗澹たる思いに駆られたのを今でも覚えている。しかし、へこんでいるだけでは何も進まないで、私は対策を練ることにした。経験がないのなら今から経験をつむしかない、ということで私が取った作戦は、当時私が住んでいたミネソタ州ミネアポリス市近郊にある約 25 の大学にある全ての大学の IR に、インターンとして採用してほしいという E-mail を送ることである。ポイントとしてはただでもいいから雇ってくれということである。そのうち一つの大学から返事が来て、給料はあげられないが採用してあげようということになった。それがミネアポリス市にある、2 年制のコミュニティカレッジである。そして 2003 年の 9 月から Unpaid Institutional Research Intern として、私は週 20 時間働き始めた。

当時のそのコミュニティカレッジの IR 部門は、Director と Research Analyst の二人で運営されていた。二人とも修士号を持っていたが、両方とも専攻は社会学であり、Director はこの職場に勤める前は企業で働いていて、Research Analyst は警察で犯罪者のデータ分析を行っていたということからもわかるように、高等教育のバックグラウンドはこのカレッジが初めてという人たちである。そして、この IR 部門は教務部門の管轄にあり、教務部門の副学長に報告をするという構造になっていた。週に一度、Cabinet Meeting というものがあり、そこでは学長と副学長が集まって議論を行うが、そこに IR Director も参加していた。大学の経営に関する会議にランクを飛び越えて関わるとの特権が IR にはあり、キャリアとして IR の魅力とはそこにあった。

ともあれ、私の最初の出勤の日、これからどういう仕事をするかという話し合いが行われたのだが、最初に聞かれたのが、「Microsoft Access が使えるか？」ということであった。ほとんど使ったことはなかったが、ここは見栄をはってでも仕事ができることを証明しなければと息込んでいたわたしは、「もちろん」と答えた。じゃあこのレポートを作ってくれといわれ、内容は覚えていないが、いざ取り組み始めたが、全く何をやっていいかもわからなかった。結局、ボスも実は私が Access を全くわかってないことに早々に気づいたようで、このプロジェクトはやめておこうということになった。

最終的にこのコミュニティカレッジでは 2 年間働くことになるが（途中で給料ももらえるようにもなり）、一番私が学んだことは Access の使い方であるといっても過言ではない。Access を学んだことによって、リレーショナルデータベースの理解が深まり、私の IR としての生産性は大きく増すことになった。リレーショナルデータベースを知ることはその後の私のキャリアにとって大いにプラスとなり、今後もそうなっていくと思う。もし今後 IR をキャリアにしてい

きたいという人がいるならば、リレーショナルデータベースの知識は必須であると思う。

1-7 アメリカにおける今後の IR の展開

今後のアメリカにおける IR の展開に関しては様々な意見がある。Volkwein (2008) は、組織としての IR を4つに分類した。

- Craft Structure (技術者組織)

レポート作業やデータ要求などにほとんどの時間を費やしている。少人数(1-2人)の IR によく見られる傾向。このケースの IR の場合、Ph.D を持っていない IR がほとんどである。IR の発展段階でいうと幼少期に当たる。

- Adhocracy (非官僚的組織)

IR の役割がいくつかの大きなカテゴリーに区別されているケース(例:レポート担当、政府報告担当等)。2-3人の IR 部署によく見られる傾向。ほとんどの研究活動は IR が所属している部門(例:教務部門、財政部門等)内の研究活動に制限されているケースが多い。IR の発展段階でいうと青年期に当たる。Ph.D 保持者の IR も少なからずいるが修士号保持者で長年の経験を持つ IR が多くを占める。

- Professional Bureaucracy (プロ官僚組織)

最低4人の IR がいる。最低一人は Ph.D 保持者であり、それに加えて10年以上の経験を持つスタッフが大半のケース存在する。数人の基礎的な IR の業務をこなすスタッフに、高度な分析能力を必要とする研究に従事するスタッフがいる。いわゆる IR の理想に近い形態。

- Elaborate Profusion (分散型組織)

IR がキャンパス中にいくつも存在するパターン。多くの研究型大学に見られるパターン。それぞれの IR 活動の統制は中央で管理されていないケースが多い。

Volkwein は、IR は Craft Structure (技術者組織) から始まり、Adhocracy (非官僚的専門家組織) へと発展し、Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) もしくは Elaborate Profusion (分散型組織) へと発展していくと述べている。別の見方として、Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) とは、Elaborate Profusion (分散型組織) だが中央からの統制が取れているスタイルともいえる。そして Volkwein は Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) が最も理想であり、IR として目指すべき方向であるとしている。

別の IR の発展モデルとして、データベースシステムの発展という観点から IR の発展を考えるという見方もある。単純に言えば会社の組織力・競争力がデータベースシステムの有効活用と比例して増加するという概念だが、最近ではこれはいわゆるビジネス・インテリジェンス

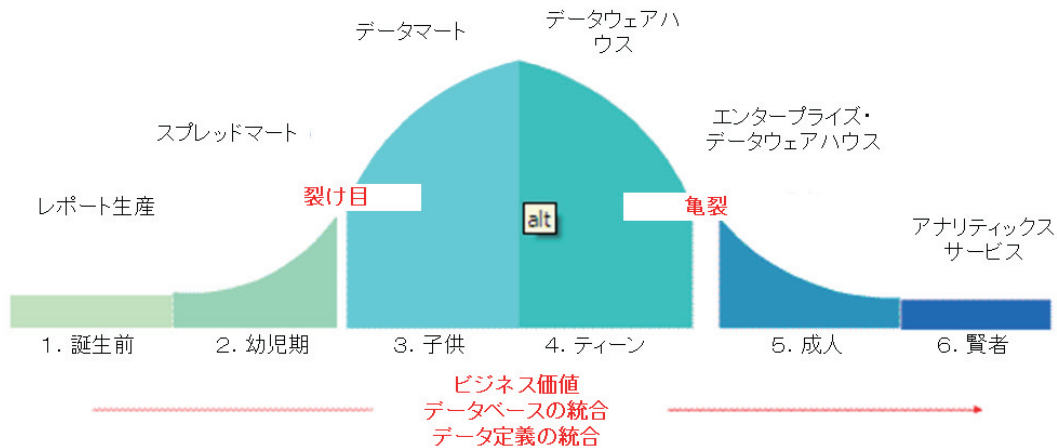
(Business Intelligence-以下 B I) システムの導入によって組織の経営手法が大きく変化していくという言葉には置き換えられている。この B I という言葉は元々ビジネスの世界で使われてきたが、近年では大学などのような非営利組織や政府などといった営利を目的としない組織にも応用され始めている。B I は近年、高等教育関係者の中でも注目を集め始め、「B I は (今後の高等教育の) 将来のトレンドとなる」⁵⁰、「B I 技術は (データ重視の経営をする) プロセスにおいて重要な役割を果たす」⁵¹といったように、今後更に高等教育界に浸透していくと予想され、IR のあるべき形にも影響を与えていくと考えられる。データベースと IR は水魚の関係にあるが故に、データベースシステムが進化をしていけばそれに伴い IR も変化していく、というのがその IR 発展モデルの見方である。この発展モデルは一般的に高等教育の IT 分野の専門家たちを中心に聞かれる意見である。⁵²

図 12-3 はそのデータベースシステムの発展過程をあらわしたモデルである。一番左の「レポート生産」とは、データベースシステムが年次報告書や基本的レポートを生産するためにしか使われていない、初期段階の構造であり、発展モデルの中では「出産前」と位置づけられている。次の段階は、「スプレッドシート」といわれるステップで、Eckerson (2006) ⁵³はこの状況を「組織にとって重要なデータが個人の PC やエクセルファイルなどに保存されているだけの状態 (筆者訳)」と定義した。更に Eckerson は、この場合往々にして見られることが、これらの重要なデータが複数の個人によって、異なるタイミングで、異なるデータ元から手に入れたデータで、そして微妙に異なる手法で作られているケースが多く、その混乱が組織の発展を阻害する要因になっていると述べている。その次の「データマート」、「データウェアハウス」はこのいわば「真実の混乱」を各部門ごとで徐々に統合し解決していくプロセスに当たる。これらの過程では、組織の中においてデータの定義が統合され、そして組織において重要なレポートなどが、個人の仕事ではなくデータベースが自動的に行うようになる。その次の「エンタープライズ・データウェアハウス」と「アナリティックサービス」とは、一言で言えばデータマイニングや将来予測分析などといった、今までならば高度な分析能力を持った人間でなければできなかった分析をデータベースが行えるようになる、ということに集約されるといえる。

もっとも、B I の普及に関してはアメリカの大学界においても未だ普及段階といえる。B I という言葉はビジネス界から高等教育界に持ち込まれた概念であり、今のところは B I という言葉だけが独り歩きしている感があり、一種の流行語のようになっていることも否定できない。正直どこまでの人が B I という意味をはっきりと理解しているのか、現段階では非常に少ないといわざるを得ない。私の意見では、B I システムとは、多次元方データベース、いわゆるキューブのことを指していると理解している。すなわち、今まで 2次元のリレーショナルデータベースの世界に収まっていたデータベースが多次元方のキューブへと発展することによって、分析作業を含めた様々な作業が可能になり、そのキューブによって可能となったデータベースの効用を「ビジネス・インテリジェンス」と総称しているに過ぎない。したがって、B I システムを導入したからといって組織の効率性が自動的に一気に上がる、ということが起こるわけではない。結局のところ、キューブという高度なデータベースを高等教育というコンテキストの中で使いこなせる人材がいなければ、B I システムを導入しても組織に価値を生み出すことはできない。しかし、B I システムに対する理解は今後高等教育業界で更に深まっていくことは間違いないといえるし、それを使いこなす大学が今度増えてくるのは必然的な流れであると

いえる。

図 12-3 データベース発展モデル



Are You Stuck In Business Intelligence Adolescence? by Wayne Eckerson Published: April 1, 2006
(Article URL: <http://www.tdan.com/view-articles/5027>)

今まで様々なアメリカの大学関係者と会ってきた中での感想だが、アメリカのほとんどの大学は2-4の段階に位置しているといえる。そしてこの枠組から自分の職場を分析すると、おそらく3のレベルに位置すると思う。例えばTHECでは重要なレポートはほぼ自動化されている。データベース管理者がそのようなレポートを生産するために必要なクエリ⁵⁴を保存しており、必要な時期になったらクエリを走らせて必要なデータを手に入れるというシステムが出来上がっている。また、レポートとは別に、THECのスタッフなどから頻繁に要求されるデータ(例:卒業率や歩留まり率)などは、データベースとリンクしたWEB上で常に更新されたデータが手に入るように構築され、誰がどのタイミングでアクセスしても、データが同じ定義で取得されるようになっており、「真実の複数化」現象を防いでいる。現時点では、まだこれらの取り組みはDepartmentレベルなので、Departmentを超えた次元でこのような取り組みを今後行っていく必要があり、それが発展段階4のデータウェアハウスであり、その次の段階につながっていく。

Volkweinのモデルとビジネス・インテリジェンスの発展モデルは一見全く違うことを述べているようで、実は類似点が多い。Volkweinの主張は要するに、IRを彼らが本来果たす役割、すなわち分析研究に特化させるべきだということである。そして、BIシステムはIRの観点から見れば、IRがレポート業務などに労力を無駄に割くことがないように技術面から支援していくというシステムである。すなわち、Volkweinの理想とするIRの姿に近づいていく上でビジネス・インテリジェンス・システムが大きな役割を果たしていくと言い換えることができ、それが今後アメリカのIRが進んでいく方向性だと思われる。この変化がどのようなスピードで起こっていくか推測はできないが、テクノロジーの発達とともに今後十年ほどでIRの役割も現在の形から大きく変化していくのではないかと、今後もIRとしてキャリアを積んでいこうと思っているものとしては、その前提に基づいて日々の業務を行っている。

1-8 提言-私が思うこと

最後に、今後の日本における IR の展開に関して、私なりに思うことを述べていきたい。IR が今後日本の大学でも普及されていくことはほぼ間違いない流れだといえる。従ってここで大事なことは、どのように普及の方向付けを行い、どうやって IR を日本の高等教育に根付かせていくかという議論である。もちろん、私は現在アメリカに住んでおり、また日本の大学で働いたことはないので、日本の大学の内部事情にはそれほど精通していない。したがってここで私の述べることは、1万メートル上空から眺めたような、外部からの視点という形で理解していただければと思う。

1-8-1 人材の獲得

まず根本的な問題として、IR の業務を遂行できる人材の獲得・育成が最重要課題の一つである。IR という部署を作り上げたとしても、その仕事ができる人がいなければただのハコモノと化してしまう。アメリカの大学も IR の初期段階は教員が兼任で IR をやっていたが、おそらく日本も似たような形で発展をしていくのがコストという観点から考えても自然といえる。民間企業から IR の求めるスキルを持った人材を引っ張って来るという手もあるが、コストがかかる上に現在の大学の給与体系を考えた時、そのパターンはゼロではないにしてもあまり起こりえない。また企業と大学の組織論理も大きく違うが故に、民間出身の IR が大学で成功するという保証もない。内部、おそらく教員の中から人材をみつけ、IR 部署とともに徐々に育てていく、そういう形が確実かつ現実的である。また、大学側も最初は IR を試行錯誤しながら運営していくことになるだろうし、その時点では IR の経験のない民間企業出身者にその運営を丸投げするのはリスクが大きすぎるといえる。アメリカから IR の専門家を雇って立ち上げをさせるという手もあるが、語学や文化の壁が大き過ぎるため、大学がそのような外国人スタッフを受け入れる環境が整っていない限り成功する可能性は現時点では低い。現時点では、認証評価に携わっている人たちが最も IR に近い役割を担っているので、大学首脳陣は認証評価の担当者が発展的に IR の役割を担っていくように方向付けを行っていくのが現在ではベストではないだろうか。

1-8-2 人材の育成

そして同時並行で、今後の IR を担っていく人材の育成を行っていかなければならない。それはキャンパスレベルではなく、日本の高等教育界全体の課題として、大学以外の組織、例えば全国協会や政府などが推進していく役割だといえる。アメリカにおいては、60年代、IR が大学に設置されるようになって来たが、そこで人材育成に重要な役割を果たしたのが、American Council of Education (ACE), New England Board of Higher Education (NEBHE)、Southern Regional Education Board (SREB)、Western Interstate Commission of Higher Education (WICHE) などといった高等教育関係の非営利組織だった⁵⁵。これらの組織が、ワークショップなどの短期集中講座などを開催するなど、アメリカの大学の IR の初期段階における人材育成の中心的役割を担ってきた。そして60年代中頃に IR の全国協会が発足し、IR 同士の交流が活発に行われるようになった。日本においても、IR として最低限のスキルを身に付けることができるようなトレーニング機会を政府や協会団体などが提供していくことが必要である。

大学院で IR を育てるというのも一つの有効な手段である。現在アメリカにも IR を育成する大学院プログラムが幾つかの大学に存在するが、日本にも同じようなプログラムが一つくらいあってもいいのではないだろうか。もちろん、教室内のみのトレーニングでは限界があり、修

士レベルでは IR として必要なスキルを全て網羅するのは難しいかもしれない。しかし、IR 部署におけるインターンシップなどを必修としたり、プログラム内容を充実させることによって、IR としての基礎的な力は身につけることはできる。また政府も、IR 育成の拠点として一つの大学を重点的に財政支援をしていってもいいのではないだろうか。例えば、IR を育成する大学院を支援する政府グラントを作り、各大学に計画書を提出させ、一番優れた計画を持っている大学を支援するといった手法をとることで、より良いプログラムが構築されるきっかけとなるかもしれない。

またトレーニングが必要なのは IR 関係者だけではない。IR の上司となる大学首脳陣も、どうやって IR を使いこなしていくのか、すなわちどうやってデータ重視の経営を行っていくのか、というトレーニングが必要である。私がかつて勤務していた SHEEO では、州政府のリーダーのためのカンファレンスや、ワークショップなどを開催し、リーダーシップのトレーニング、特にどうやってデータ重視の政策運営を行っていくかということを学ぶ機会を提供している。日本でも、全国協会などのような組織が中心となって大学の学長・副学長を対象の同様なワークショップなどを開催し、IR をどう使いこなしていけばよいのか、データ重視の経営とはどういうことなのかといったテーマのトレーニング機会を提供することは有意義だと思う。誰がその機会を提供するのかに関して、最初はアメリカから講師を招くなどして、徐々にトレーニングに対するノウハウを学び知識を日本国内に蓄積していくのも一つの手だと思われる。

1-8-3 大学におけるデータに関するルールの設定

人材の不足とともにもう一つの喫緊の課題が、各大学のデータシステムおよびデータの扱いに関するルール改革である。例えば認証評価プロセスで、必要なデータがすぐ手に入らなくて作業が滞ってしまったという話は多くの大学に共通する悩みかもしれないが、それは IR がいないからそうなったというよりは、本質的には大学のデータシステム自体の欠陥、もしくはデータの扱いに関するルールの欠陥から来るものである。例えば、人事部がデータを部外に出すことをためらったり、ある学部が学部に関するデータを学部外の「外部」に提出することを拒否したりなどということは、IR がいるいないの問題ではなく、データに関する扱いの学内のコンセンサスが取れていないという状況によって生じた問題といえる。IR とデータはいわば魚と水のような関係であり、データが自由に扱えるような環境になれば、IR は機能することはできない。IR 設置と同時に、大学首脳はデータを扱うインフラの技術的・法的整備を行う必要がある。

これに関連して、時折、日本からアメリカの IR の視察に研究者、大学関係者がアメリカを訪問することが近年多くなってきたが、IR がどのような業務を遂行しているのかということ調べると同時に、どのようなデータ・ポリシーを大学として持っているのか、さらにどのようにしてそのポリシーが大学のコンセンサスとなっていたか等を調査すると IR に関する理解が深まるのではないかと思う。

1-8-4 文部科学省が情報公開を推進する

IR の目的の一つはデータ重視の経営をキャンパス内に推進することである。しかしデータ重視の経営を今までしてこなかった大学が、ある日突然それができるようになるわけではない。意識の変化というものは一朝一夕にできるわけでもなく、意識が変化しても行動がなかなか伴わないのは、個人レベルで誰しもが経験していることである。個々の次元でさえそうなのだから、キャンパスレベルでの意識の変化が行動の変化につながるまで、簡単に移行することは難

しい話である。

IRを日本に根付かせるために政府、すなわち文部科学省が果たすべき役割の一つは、高等教育界におけるデータ重視の経営を推進する環境を外側から整備していくことで、各大学内にデータ重視の経営方針を根付かせる手助けをしていくことにある。そのための一つの手段は、文部科学省自身が情報公開の推進をしていくことである。具体的には、学校基本調査やその他大学から毎年集めている機関レベルのデータを全てインターネット上で公開することである。政府からより多くのデータが一般公開されればされるほど、高等教育研究は発展していき、そしてその研究の積み重ねが、新たな研究を呼び、その過程を繰り返す中で各大学にデータ重視の文化が徐々に構築されていくだろう。いずれデータに基づいた経営というのが高等教育界の常識となっていかなければならないが、その中で文部科学省が果たす役割は大きい。

1-8-5 他の大学とのデータ交換を推進

これは今すぐという話ではないが、IRが設置された後、他大学、特にライバル校とみなされるような大学とのデータ交換をIRが中心となって積極的に推進していくべきである。アメリカにおいて、大学間のデータの共有作業は頻繁に行われている。例えば、代表的なアメリカの研究型大学によって構成される Associations for American Universities⁵⁶(以下 AAU)は、メンバー大学内でのデータ交換を推進し、各大学からデータを集め、そのデータをメンバー内で共有するというシステムを構築した⁵⁷。仮にそのような第3者組織がない場合でも、独自に大学間でデータ交換の協定を結んだりする場合もある。「自分たちのデータをライバル校に渡すなんてもってのほか」、というように思われる方が読者の中にはいるかもしれないが、データを渡すことによって発生するリスク(例えば、ライバル校に出し抜かれる、差をつけられる)よりも、他校のデータを受け取ることによって得る利益の方が単純に多いのでアメリカの大学はデータ交換を行っている。また、データを共有することによって生じる不利益を最小限にとどめるようにルールを取り決めれば(例:扱うデータの種類、データは外部には公表しない、研究目的以外には使用しない等)これらのリスクを減らすことはいくらかでも可能である。他大学と比較することによって初めて、自らの大学の現状が見えてくるのである。IRが中心となってデータ交換を積極的に進めていくことを強く薦める。

1-8-6 IRによる全国調査の実施

アメリカには、先述した NSSE や Delaware Cost Study など、様々な全国規模の調査が存在する。特に Delaware Cost Study は、デラウェア大学の IR 部が作り上げた全国調査で、多くの大学がその調査に参加している。IR がこのような全国調査を行うメリットが3点ある。一つは、全国調査を行うことによって IR 部署が独自の収入を上げることができる、次にこの調査結果は自らの大学の運営に大いに役立つ情報を提供することができる、最後にこの調査結果が高等教育政策に与える影響が大きいという3つの点である。

アメリカの全国調査の参加費は多くが有料である⁵⁸にも関わらず、多くの大学が参加する理由としては、様々なサービスがこの調査に参加するに当たって付随するからである。Delaware Cost Study では、参加大学には全国平均との比較、また同じタイプの大学との比較等といった様々な角度からの分析結果が送られてくるといったサービスを提供し、また各大学のニーズにこたえたサービス等も行っている。いわば一種のコンサルティング業務である。そしてこのコスト研究の結果、デラウェア大学の IR 部署は Cost Study における一つの権威となっている。さらにこの調査によって集められるデータは自らの大学の運営に少なくない影響を与えること

ができる。また、こういった全国調査というのは高等教育政策という観点から見ても非常に利用価値の高いデータを提供するが故に、政府系グラントも通りやすいというメリットがある。したがって、日本の場合、文部科学省のグラントプログラムなどを通して全国調査プロジェクトの立ち上げを行い、その後の運営は参加費用で賄っていくという収益モデルを作り上げる形で、IR が継続性のある全国調査プロジェクトを進めていけば、それは高等教育研究の発展につながっていくと考えられる。

2. 終わりに

ここまでアメリカの IR に関して述べてきたが、冒頭に述べた様に、ここで書き記されたものがアメリカの IR の現状を全て網羅しているわけではなく、IR の業務内容やミッションの多様性を考えた時、IR を説明しきることはおそらく誰にとっても達成不可能なゴールだといえる。従って、IR を数年間にわたって経験してきたものから見た IR ということで、読者にとっては一つの視点という角度で理解していただければと思う。本文が日本の今後の IR のあり方に関する議論に貢献できればそれで目的が達成されたといえる。

最後に、もう一つ私の意見を述べてこのエッセイを締めくくりたい。経済史的観点で IR というものを考えた時、IR は一つの大きな挑戦状を日本の高等教育界に叩きつけている。それは、今後、日本の高等教育界が 21 世紀の社会発展に必要な人材を送り出すことができるのかということである。現在、世界経済全体が、工業・製造業中心の社会 (Industrial-based society) から知識基盤型 (Knowledge-based society) へとシフトしつつある。そして、IR はその新しい経済体系の中で活躍する新しいタイプの、Drucker のいうところの「Knowledge Worker」にカテゴライズされる労働者である。彼の予測が正しければ、今後このような労働者は経済体系がより知識基盤型へとシフトする中で増え続け、そして彼はこの新しい経済体系を人材育成という点から支えなければならないのが高等教育機関と主張している。この説を別の表現に置き換えれば、高等教育機関がそのような人材を輩出できるかどうかでその地域の発展パターンが変わってくるということになる。

その枠組の中で IR というものを考えた時、IR を日本の高等教育に根付かせることができるかどうかという課題は、実は大きな意味では高等教育が IR に代表されるような知識型社会で活躍する人材を今後育てることのできる実力が伴っているのかどうかという、21 世紀社会における高等教育の根本的な課題を投げかけているといえる。そしてその課題に対する答えは高等教育の将来だけでなく、日本経済の今後にも大きな示唆を提供する。日本経済が今後知識基盤社会へとシフトしていくことができるのか、それはひとえに日本の高等教育の双肩にかかっている。そういった意味で、日本の高等教育が果たして 21 世紀の日本を支えていく上での実力が備わっているかどうか、現在皮肉にも IR という自らの従業員によって試されている。それこそが、IR が現在の日本の高等教育界に投げかけている根本的なメッセージのような気がしてならない。

¹ アメリカ中西部 12 州の政府が共同出資して設立した政府系高等教育シンクタンク。政策分析のほか、コスト削減プロジェクト、地域内の学生・教員交流などを推進する組織。

² アメリカ50州政府の高等教育省の全国協会

³ テネシー州政府高等教育省

⁴ 出典：Middaugh, M. F. (1990). The Nature and Scope of Institutional Research. New Directions for Institutional Research. No. 66. Summer, 1990.

⁵ 出典：Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.

⁶ 出典：Peterson, M.W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.

⁷ 出典：Volkwein, F. (1999). The Four Faces of Institutional Research. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1999.

⁸ 情報を操作して人々の心理を操る専門家のこと

⁹ P18

¹⁰ 出典：Muffo, J. A. (1999). A Comparison of Findings from Regional Studies of Institutional Research Offices. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.

¹¹ 出典：Peterson, M.W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.

¹² 出典：Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.

¹³ Levy, G., D. (2008). A Beginner's Guide to Integrating Human Resources Faculty Data and Cost Data. New Directions for Institutional Research. No. 140. Winter, 2008.

¹⁴ 読売新聞 2008年7月10日「『大学の实力』初調査…一覧で見る学習支援策、退学率」

¹⁵ 読売新聞 2008年7月29日「[解説] 全入時代の大学評価 「学生の面倒見」基準に情報公開の姿勢重要

¹⁶ U.S. News “How We Calculate the Rankings”

<http://www.usnews.com/articles/education/best-colleges/2008/08/21/how-we-calculate-the-rankings.html?PageNr=2>

¹⁷ IPEDS 以外で連邦政府に対する報告業務として、National Science Foundation (通称 NSF) があげられる。NSF は研究に関するデータを各大学から毎年集めている。

¹⁸ 2005年時点で、15の州で私立大学が州政府から助成金を受け取っている。出典：State Higher Education Finance Study FY 2005 http://www.shceo.org/finance/shef_fy05_full.pdf

¹⁹ 出典：Ewell, P. & Boeke, M. Critical Connections: Linking States' Unit Record Systems to Track Student Progress. National Center for Higher Education Management Systems. <http://www.nchems.org/pubs/detail.php?id=70>

²⁰ テネシー州には、22のパブリック大学があり、2つのシステム、University of Tennessee System と Tennessee Board of Regents の管轄下におかれている

-
- ²¹ どの州の州民として登録されているかというデータ
- ²² 日本で言う郵便番号にあたる
- ²³ 履修した単位に対して学費が支払われているかどうかを示したデータ
- ²⁴ 読売新聞「大学の實力」調査反響「自己評価」の甘さ 批判. 2008年8月5日.
<http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news/20080805-0YT8T00197.htm>
- ²⁵ Healey, M. T. and Brown, D. J. (1978). “Forecasting University Enrollments by Ratio Smoothing.” Higher Education. Vol. 7, No. 4, November 1978. pp. 417-429
- ²⁶ Rumpf, D. L., Coelen, S. P., and Creran, F. J. (1987) “Estimating post-secondary student flow with limited data.” Research in Higher Education. Vo. 27, No. 1, March 1987. pp. 39-50.
- ²⁷ <http://research.schev.edu/enrollment/projections/>
- ²⁸ 通常、大学は各学部履修学生の人数によって予算の配分を決定することが多いという背景がある。
- ²⁹ <http://nsse.iub.edu/index.cfm>
- ³⁰ <http://www.udel.edu/IR/cost/>
- ³¹ http://nsse.iub.edu/html/quick_facts.cfm
- ³² NSSEは4年制大学が対象であり、2年制のコミュニティカレッジにはCommunity College Survey of Student Engagement (CCSSE)という調査研究が行われている。<http://www.ccsse.org/>
- ³³ Delaware Studyは4年制大学が対象であり、コミュニティカレッジを対象にした同様の研究に、Kansas Study というのがある。<http://www.kansasstudy.org/>
- ³⁴ http://www.mais.umich.edu/access/download/daguide_march2004.pdf
- ³⁵ Making Opportunity Affordable:
<http://www.makingopportunityaffordable.org/page/opportunity-grant-program/learning-year>
- ³⁶ <http://www.luminafoundation.org/>
- ³⁷ MOAに関してより詳しい情報は<http://www.makingopportunityaffordable.org/>
- ³⁸ 出典: Dodd, A. H. (2004). Accreditation as a Catalyst for Institutional Effectiveness. New Directions for Institutional Research. Volume 2004 Issue 123. pp. 13-25
- ³⁹ 出典: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (1996). The Knowledge-based Economy. <http://www.oecd.org/dataoecd/51/8/1913021.pdf>
- ⁴⁰ 出典: Drucker, P. F. (1994). The Age of Social Transformation. The Atlantic Monthly. November, 1994. <http://www.theatlantic.com/politics/ecbig/soctrans.htm>
- ⁴¹ 出典: Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.
- ⁴² 出典: Terenzini, P. T. (1999). On the Nature of Institutional Research and the Knowledge and Skills It Requires. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1999.

-
- ⁴³ Harper, S. R. and Museus, S. D. (2007). Editor' s Note. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- ⁴⁴ Harper, S. R., and Kuh, G. D. (2007). Myths and Misconceptions about Using Qualitative Methods in Assessment. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- ⁴⁵ 出典 : Swing, R. (2008). Key Note Speech presented at the Tennessee Association for Institutional Research. Nashville, TN. 非公開資料
- ⁴⁶ 参考 : Association for Institutional Research. (2005). Applications of Intermediate/Advanced Statistics in Institutional Research.
- ⁴⁷ Van Note Chism, N. and Banta, T. W. (2007). Enhancing institutional assessment efforts through qualitative method. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- ⁴⁸ 出典 : Swing, R. (2008). Key Note Speech presented at the Tennessee Association for Institutional Research. Nashville, TN. 非公開資料
- ⁴⁹ アメリカの大学業界に焦点を絞った新聞。週一回刊行。<http://chronicle.com/>
- ⁵⁰ Angelo, J. M. (2008). Business Intelligence: A new technology can analyze data at amazing speeds. So why is higher ed slow to adopt?. University Business. January, 2008.
<http://www.universitybusiness.com/viewarticle.aspx?articleid=659> (筆者訳)
- ⁵¹ Webster, J. W. (2006). Four Steps to Bridging the Business Intelligence Gap in Higher Education. Campus Technology. March, 2006.
<http://campustechnology.com/Articles/2006/03/Four-Steps-to-Bridging-the-Business-Intelligence-Gap-in-Higher-Education.aspx> (筆者訳)
- ⁵² この見方を強く推進しているグループに、Higher Education Data Warehousing Forum というグループがある。これは近年結成された、大学のデータベース発達・管理に携わる IT の専門家と、IR によって形成されているグループで、年に一度集会を開き、大学のデータベース管理政策・方法等広く意見交換を行っている。<http://www.sunysb.edu/offIRes/hedw/>
- ⁵³ Eckerson, Wayne. Are You Stuck In BI Adolescence? The Data Administration Newsletter.
<http://www.tdan.com/view-articles/5027>
- ⁵⁴ データベース管理システムに対する処理要求(問い合わせ)を文字列として表したもの。(出典 : I T 用語辞典 <http://e-words.jp/w/E382AFE382A8E383AAE383BC.html>)
- ⁵⁵ 出典 : Peterson, M. W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No.104. Winter, 1999
- ⁵⁶ 1900年に結成された、私立・州立研究型大学の全国協会。アメリカ60の大学、カナダからは2大学がメンバーとして所属している。どの大学でも所属できるわけではなく、現在のメンバーからの推薦が協会のメンバーになるためには必要である。<http://www.aau.edu/>
- ⁵⁷ AAU のデータシェアに関する文書 :
<http://www.pb.uillinois.edu/AAUDE/documents/brochure20060203.pdf>
- ⁵⁸ 詳しい料金体系に関してはこちらを参照 : http://www.udel.edu/IR/cost/fee_schedule.html

⁵⁹ 著者への連絡先：Takeshi.yanagiura@state.tn.us

※ 本報告書の見解は、各執筆者の見解であり、当センターの見解ではない。