

序章「大学の設置形態に関する調査研究」の趣旨とフレームワーク

水田健輔（国立大学財務・経営センター）

1. 大学の設置形態に関する調査研究の意義

日本の高等教育における制度改革や規制緩和の動きは、2000年代初頭までに急速な進展を見せ、新しい形態の大学（院）が次々に生まれた。例えば、公設民営大学の設立は2001年までに9校を数え（高橋 2007, 51）、また株式会社による大学設置も、2010年3月までに22件が構造改革特区として認定されている（株式会社立大学は7校が設立された）¹。さらに、2003年から始まった専門職大学院も、法科大学院を中心として、2009年度までに129大学院182専攻が開設されている（文部科学省 2009）。こうした新しいタイプの大学（院）は、特定の地域や専門職種の需要（需要見込あるいは需要創造）を見据えた対応として誕生したものといえる。

他方、2004年の国立大学法人化は、政府機関の一部であった国立大学を一斉に独立した法人格に転換した大規模な改革である。また、同年に施行された地方独立行政法人法により、地方自治体が設置する公立大学も、設置者の判断により独立した法人とすることが可能となり、2010年4月1日現在で51の公立大学法人が誕生している。

つまり、国の設置する国立大学、地方自治体の設置する公立大学、学校法人が設置する私立大学という設置者の枠組み（学校教育法第3条）を原則守りながら、設置者－大学間の関係を見直し、あるいは少数の例外的な設置形態を認めながら多様化が図られたといえる。

ただし、こうした多様化は、現時点（2010年5月）ですでにネガティブな側面も見せ始めている。まず、公設民営大学については、分類上は私立大学となり、知名度やブランド力、学納金の水準などで地域の国公立大学と不利な競争をしなければならない状況にある²。特に人口規模による制限で公立に出来なかった大学について、改めて公立大学に転換する例も2009年に現れた³。株式会社立大学は、経営面で厳しい状況にあるところが多く、深刻な定員割れが続いた2校が新規募集を取りやめている⁴。専門職大学院も、2009年度現在で設置専攻の約5割が定員未達となっており⁵、ついに1校が募集停止となった⁶。つまり、需要見込や需要創出を根拠とした設置形態の多様化は、供給のミスマッチが徐々に表面化しつつある。

それに対して国立大学の法人化は、設置者との権限分担と財政関係を見直し、自律性や裁量の付与による、組織運営の効率化や基幹活動の活性化を目指したものであり、新しい需要を見込んだ設置形態の多様化とは一線を画している。特に、2010年3月末をもって第一期中期目標期間を終了したことにより、6年間の経験をもとにした当初の制度設計に対する確認作業が今後必要となる。また、ほぼ同じ意図をもって設立された公立大学法人も、ほどなく同様のレビューが必要となるであろう。つまり、先述の需要主導の取り組みとあわせると、日本の大学は、2000年台初頭までに進められた各種の設置形態改革に関する成果の確認と、新たな時代への見直しの時期に差し掛かっていると認識すべきである。

本調査研究は、このような時代の要請に応えるために、海外における大学の設置形態と政府－大学間ガバナンスの構造を詳細に調査し、その知見を日本の制度設計のレビュー作業に役立てることが目的となっている。

特に、高等教育が知識基盤社会において果たす役割の重要性を考えると、高等教育システムに対する期待の明確化、国民経済や社会の目標と個々の大学の活動との整合性、政府の大学に

対する統制・規制と機関の自律性の適切なバランス、社会の期待に応える大学の内部ガバナンスの確立が世界的にも共通した課題となっている(OECD 2003, 2008)。こうした期待や課題に対応して、多様な設置者や運営形態、あるいは国・公立大学の法人化が、その趣旨に沿った効果をあげているかどうかを検証する必要があることは明らかである。そこで、海外において異なる設置形態の組織がどのように運営され、また政府との役割分担において、いかなるポイントを押さえれば最大の効果を発揮できるのかを明らかに出来れば、我が国のように多様なタイプの機関が併存する環境に対応した、政策立案に有効な視点を得ることが出来ると考えられる。そこで、本調査研究では、国内の国公立大学の制度設計と実態を確認するとともに、海外 7 カ国（米国、英国、オーストラリア、フランス、ドイツ、中国、韓国）における大学の設置形態、政府－大学間のガバナンス、大学内ガバナンスを中心とした研究を進め、日本の見直し作業に役立つ知見を得ることを目指している。

2. 先行研究と調査研究の視点

世界各国における大学の自治・自律の広がり、その背景としての政府統制の変化、両者の財政関係や財源多様化の進展など、本調査研究に直接関係するようなテーマを設定した先行研究は、これまでも継続的に複数行われている。ここでは、その代表的なものを取り上げながら、本調査研究が設定すべき視点を考察する。

2-1 国際比較研究とその視点

国際機関による、大学等高等教育機関の自治権や対政府関係からみたガバナンスの比較研究は、近年継続的に実施され、その成果が発表されている。例えば OECD (2003, 59-78) は、OECD 各国の大学に対する政府の関与方法が変化しつつあることを鑑み、共通の切り口を設定した上で比較を試みている。具体的な視点の設定は、表 J-1 のような形でなされている。

表 J-1 OECD (2003) の比較の視点

視点	項目
機関の自治権	建物・設備の所有権、借入資金調達の実施権限、予算の使途決定権限、学部・専攻構成およびコース内容の設定権限、教員の採用・解雇の権限、給与の設定権限、在学生数の決定権限、学費の決定権限
ファンディング	科目予算か一括交付金予算か ¹ 、研究資金配分の選別化、フォーミュラの採用、業績契約ベースの採用、学費の導入、サード・ストリーム（民間資金等）の模索
品質評価機構	設置者、資金基盤、政府との関係、国内設立数、評価対象（機関かプログラムか）
機関統治	管理機構の強化（同僚的教員組織の弱体化）、外部関係者の機関統治への参加
リーダーシップ	学長選考プロセス、政府承認の要・不要、任期、再任の可否

筆者作成

また、世界銀行（以下「世銀」）から刊行されている Fielden (2008) は、世銀の支援事業の対象となった途上国の制度も含めて、高等教育のガバナンスに関する国際比較を行っている。主な比較項目は OECD (2003) と共通するものの、内容はより詳細で網羅的である（表 J-2）。

表 J-2 Fielden (2008) における類型化と比較の視点

類型化・視点	項目
ヴィジョンと戦略の設定	高等教育の存在意義、最終目標、アクセスの目標設定、目標の達成方法、私立セクターとコミュニティの役割
根拠法	教育省（またはその同等省庁あるいは仲介組織 ⁸ ）のファンディングを含めた権限の規程、大学の自治と学問の自由に関する規定、機関の統治組織が持つ権限と責任に関する規定、アカウントビリティと所管大臣の権限に関する規定
公的大学の法的地位 ⁹	A. 政府統制機関（マレーシア）、B. 準自治機関（ニュージーランド、フランス）、C. 準独立機関（シンガポール）、D. 独立機関（オーストラリア、英国）
私立大学に必要な規制	新設時：事業者登録／免許、設置計画、基本的な安全基準、施設・設備・情報処理・図書館に関する規程、教員の規程（学生教員比・資格・常勤者数・eラーニング担当教員配置）、必修カリキュラム、最低設置課程数、最低研究活動、最低業務継続期間、事前認証、管理統治体制、海外機関参入に関する追加規定、事業認可所要時間 学位授与・修了認定：学位授与権または（地域・海外に限定した）学位認定、単位移管新学部・課程創設：カリキュラム要件、在籍要件・規程（入学資格・学生数） 公的予算による財政支援：直接補助、教員補助、優遇税制・税控除、奨学金受給学生資格、ローン受給学生資格、バウチャー利用学生資格 機会均等促進：低所得家計学生に対する奨学金給付最低数・最低割合、在籍学生目標、教職員採用の機会均等 人事管理：公的大学教授職の私立大学掛け持ち、教職員の団結権 その他：学問の自由の保障、役員会メンバー任命の監視
公的大学システムの管理者	教育省（連邦／州）か仲介組織か ※分権化した場合に教育省が保持すべき権能、必要とされる権限譲渡先機関の種類
仲介組織の権能	高等教育に関する戦略計画立案、政策分析・課題解決、高等教育機関の使命の定義、学術プログラムのチェック、予算策定・政府財政措置に対する助言・資金配分、施策の実施管理、機関のモニタリング・アカウントビリティの担保、質保証・基準充足の確認、総入学生数の決定
機関の自治権	学長の任命・罷免、教授の任命・解雇、テニユアの付与、教員の給与・処遇の決定、学生の入学基準決定、学生の選抜、在学生規模の決定、特定層学生の入学割合の決定、教室使用言語の決定、コースの新設・廃止、教科書の選定、試験の実施・卒業要件の決定、大学院レベルのコース開設の決定、研究の優先順位づけ、出版物の刊行、最高意思決定機関のメンバー決定とコントロール、学内予算の管理、学納金の水準、収入獲得事業の実施承認、建物・設備の所有、借入資金調達の実施権限
アカウントビリティ	機関戦略の承認、業績契約の締結、業績報告制度の構築、インセンティブ資金の配分
質保証	設置認可、認証、継続的質保証制度、再認可、定期チェック
ファンディング（教育） ¹⁰	交渉型・アドホック型予算（科目予算／一括交付金）、機関種別・用途指定型資金、ファンディング・フォーミュラ（インプット／学生あたりコスト／優先事項反映／業績部分）、業績ベース・ファンディング（一部連動／契約／競争的配分／他）

類型化・視点	項目
ファンディング（研究） ⁸	教育・研究一体型、プロジェクト資金配分、一括交付金
財務管理	年間予算（教育省の合意／役員会 ¹¹ の承認）、支出（科目指定・流用禁止／使途指定なし）、会計期間終了時の剰余金の処理（教育省か財務省に返還／繰り越し可能）、非政府・外部資金収入（教育省か財務省に収納し再分配／受領・使用とも機関の自由）、学納金（徴収不可・指定額徴収・財務省収納／機関による徴収額決定・受領・保持）
財産管理	財産戦略（財産ポートフォリオの作成）、財産処分・所有権移転の権利、財産処分・所有権移転による収入の使途制限、主要な施設整備プロジェクトの完了確認の提出
資金調達	所有資産を担保にした市中銀行からの借入、卒業生等からの寄付金、年度の剰余金と減価償却費、非営利団体からの助成金、民間組織による学生寮の建設・運営（B0）、民間とのジョイントベンチャーによる施設整備（例．一階を店舗階とし、上層を教室や事務室として使用する）
機関統治	役員会の権限、役員会の構成、役員会メンバー・議長の選出方法、学長の任命方法 ¹²

筆者作成

さらに OECD（2008）でも、ガバナンス、ファンディング、質保証に関して国際比較を行っている。特に、高等教育セクターで世界的にみられる共通の変化を類型化し、その要因を列挙しており、本調査研究のフレームワークの設計上で欠かせない情報を含んでいる（表 J-3）。

表 J-3 OECD（2008）における世界的傾向の整理と比較の視点

視点	項目	
国家の役割	目標および戦略目的の設定、規制の設定、高等教育の提供、政策遂行ツールの使用、仲介組織の活用	
高等教育システムの設計	プログラムの構成、知識分野・職業分野のカバー範囲、機関類型とシステム内での役割分担、個別機関に機関類型を位置づける仕組み、機関の事業運営条件、私立セクターの形態、事業規模の確保と機関統合	
機関の自治権	機関統治	法的地位、建物・設備の所有、商業的事業の範囲、内部意思決定の水準（例、内部統治組織に関する自由）
	人事	教員の選任・任命・昇格・解雇、教員のキャリア設計、処遇（給与含む）
	学生	学生の選抜、在学生規模の決定
	財務	学納金の設定、資本市場からの資金調達、内部資金配分、収入獲得事業、資産ポートフォリオの形成、財務資本の蓄積
	教育	プログラムの提供（自身による認証も含む）、カリキュラム設計、コース内容、品質評価、教授法
	研究	研究プロジェクトの設計、研究テーマの優先順位
市場メカニズムの導入	需要側：供給者選択の自由、製品選択の自由、価格と品質に関する適切な情報、選択に影響を与える価格水準／供給側：参入の自由、製品仕様の自由、投入資源の自由、価格設定の自由、私立セクターや営利機関の参入による競争の促進	

視点	項目	
アカウン タビリテ ィ	質保証、業績連動型ファンディング、市場メカニズムによるアカウンタビリティ、機関の最高意思決定機関への学部利害関係者の参加、機関の達成した成果情報の公表	
高等教育システムにおける最近の傾向とその要因	自治の拡大 国家管理の縮小と機関	傾向：国家機関から独立法人への転換（日本、オーストリア、フィンランド、ポルトガル、デンマーク）、国家機関として存続しながら自治権を拡大（フランス、スウェーデン、ノルウェー、チェコ）
		要因：大学の起業家的能力の活用、公的財政の持続可能性維持圧力、公的規制緩和と圧力、効率性と意思決定の迅速性向上への期待、機関マネジメントへの政府の関与と能力の限界、国家機関の研究事業化や国際競争対応に対する能力不足
	向性の舵取りへ 財源補助から方	傾向：国家目標に沿った業績達成度に関するアカウンタビリティの強化と諸ツールの導入（業績モニタリング、業績報告、業績契約など）
		要因：「評価国家」パラダイムの受容 ¹³ 、自治権拡大とアカウンタビリティのバランス、業績文化の浸透、激化する国際競争への対応
	高等教育の多様性拡大	傾向：職業訓練指向機関の増設（ノルウェー、フランス、フィンランド、ポルトガル、エストニア、メキシコ、チリ）、要因：国家の設定した機関セグメントにもとづく多様性の促進、課題：「アカデミック・ドリフト」 ¹⁴ 、サブセクター間の分断、「職業訓練指向」の定義、非大学機関の研究活動の定義
		傾向：競争環境構築による差別化の促進（英国、オーストラリア、アイスランド）、要因：二元制の廃止、課題：機関間格差の拡大、ファンディングシステムの前提条件（全大学が等しい能力を持つ）の見直し
機関統治	システムレベルから個別機関への影響（最近の傾向）：管理運営面でのリーダーシップの強化、同僚的学術組織の影響力の相対的低下、外部利害関係者の役員会への参加／戦略的リーダーシップの強化：NPM 的アプローチへの機関内部対応 ¹⁵ 、役員会機能の強化（法的位置付けと外部利害関係者参加の取り決め、議長・学長等の選考方法、メンバー構成など）、役員会メンバーの能力強化／外部利害関係者に対するアカウンタビリティ強化：外部利害関係者の関与強化（役員会参加による舵取りへの関与と管理運営に対する監視機能）	
ファンデ ィング	／負担／学納金 学生支援	学生・家計負担（一律負担か否か、負担度の高さ）×学生支援（一律支援か家計による選択的支援か）／学納金（公的機関／公的補助を受ける私立機関別）：徴収の有無、地域・学問領域別差額設定の有無、学納金水準の決定者、政府による制限条件／学生支援（補助・ローン別）：タイプ、実施者、条件・規制の設定者、受給資格
	配分方法 公的財源	教育活動に対する配分メカニズム（一括・特定目的・科目別）、私立機関の受給資格、配分ベース（フォーミュラ・競争・過去水準）、フォーミュラの要素項目、施設整備財源の別交付の有無（公的機関／私立機関）
質保証	アプローチ（認証・評価・監査）、義務化の有無・年数、実施者（複数の場合の理由）、機関類型別の項目の違い、外部モニタリングの参加者、報告書の刊行の有無、フォローアップの有無、ファンディングへの影響	

筆者作成

高等教育セクターの成り立ちに関する世界的なトレンドと将来予測については、Altbach et al. (2009) や OECD (2009) といった国際化の動向を扱ったレポートにも積極的に取り上げられており、OECD (2003, 2008) や Fielden (2008) と共通の視点を提示している。学生や教員が地球規模で流動し、研究協力や教育プログラムの提供にあたって複数の国の機関が参加し、資金調達や学生・家計負担も国境を越えた視点が必要となりつつある中、各種制度面での整合性を高めることが不可欠とされている訳である。つまり、設置形態の国際比較は、一国の制度を他国とベンチマークして見直すといった狭い範囲の改善機会を発見するにとどまらず、高等教育のグローバル化に対する対処方法の検討にも資することが分かる。

2-2 地域比較研究とその視点

2-1 で紹介した世界規模での比較研究とともに、欧州や米国といった地域を限定した比較研究も見逃すことができない。それぞれの地域で伝統的な高等教育のガバナンス形態があり、その変化が近年著しかったことを受けて、複数のレポートが発表されている。例えば、欧州に関しては、ボローニャ・プロセス¹⁶の目標年（2010 年）を見据えて、2009 年 12 月に大学の自治権に関する欧州諸国の比較レポートが欧州大学協会（EUA）から発表された（Easterman and Nokkala 2009）。内容的には、表 J-4 にあるように「組織」「財務」「人事」「学術」の 4 方向から、各国の大学の自治権付与の状況を調べ、相互比較している。

表 J-4 Easterman and Nokkala (2009) における自治権比較の視点

視点	項目
組織	学部・専攻構成の決定、意思決定機構の設計、役員会への外部者の参加、学長の選考、学長資格に関する規制と実際の資格、学長任期、学長と役員会の関係
財務	予算の類型（一括交付金または科目予算）、ファンディングの仲介組織の有無、大学の決算監査の担当者、政府資金の剰余金の繰越、学納金水準の設定、市中銀行からの借入権限、金融・資本市場からの資金調達権限、建物の所有権、不動産の処分権限
人事	採用権限、教員任命権限、教職員の公務員身分、給与水準の決定権（機関全体と個人）
学術	教育研究戦略の策定、プログラムの新設・改廃、学生総数の決定、学問分野別学生数の決定、入学者選抜、学生構成

筆者作成

この調査で明らかになった点については、以下の様な指摘がある。まず組織面では意思決定機構が一機構から二機構（通常は Council と Senate）になりつつあり、二機構をとっているところほど外部者の参加が進んでいる。また、財務面では、政府財源は使途を指定しない一括交付金で措置されるのが一般的であるが、資金調達や収益事業の自由度はいまだに小さい国が多い。人事面では、個々人の給与の決定は大学の権限外になっているところが多く、全体として非公務員化が進んでいるものの、公務員身分を教職員に与えているところがほとんどである。最後に学術面では、ボローニャ・プロセスによる統一化がラディカルに進行しているが、入学者選抜には強い政府規制がかかっている。つまり、欧州一般の傾向としては、組織・財務面は日本の国立大学法人と似ており、人事・学術面では日本の 1990 年以前といった様子が垣間見える。

さらに、欧州大学協会（EUA）は、スイスの Reichert Consulting に委託し、欧州の高等教育機関の多様化の実態について調査を実施している（Reichert 2009）。OECD（2008）でも紹介したとおり、「機関の多様化」は近年注目されているテーマの一つであり、職業訓練指向の機関と大学の二元制の維持または廃止、あるいは競争環境にもとづく機関の役割の自然分化などが通常指摘されている。EUA の委託研究は、このような通説が事実かどうかを検証するために行われたものである（対象国は、英国、フランス、ノルウェー、スロバキア、スイスの 5 カ国）。

この調査結果については、次の様な興味深い指摘があった。まず、国家財政の逼迫を背景に、研究能力と国際的な知名度に勝るエリート大学が重点的な資金配分を受けて垂直的に分化する傾向が近年強くなっていること。それに対して水平的な機能分化は、機関のミッションを政府がトップダウンで課し、教員もミッションに適したバックグラウンドでそろえても、適切なインセンティブ（特に政府財政措置で機能間の公平な価値設定を行うこと）がなければ難しいと示唆している。日本の国立大学法人における「機能分化論」にも、若干のヒントを含んでいるものと思われる。

次に米国については、実態として 50 州の連邦であり、米国だけで 50 通りの政府－大学間ガバナンス構造が存在することになる。まず、McGuinness（2004）については、(1)連邦政府と州政府の役割分担、(2)州政府と機関のガバナンス関係および財政関係、(3)州政府の役割の変化などをまとめた上で、(4)ケンタッキーとノースダコタの 2 州をケーススタディとして比較している。本調査研究に直接関係するのは(2)ということになるが、「ほとんどの州は、州全体の高等教育政策を明示的に司る組織（例．州高等教育会議、州理事会、高等教育委員会）を設立している」（McGuinness 2004, 13）という米国独特の統治構造がまず注目される。McGuinness は、この組織を権限や責任の種類にもとづいて、統治会議（Governing Boards）と調整会議（Coordinating Board）の 2 種類に分けている（表 J-5）。

表 J-5 McGuinness（2004）による統治会議と調整会議の権限と責任

組織類型	権限・責任
統治会議 (Governing Boards)	- Board of Trustees または Board of Regents の名称が使用される。 - システムを統治する会議の場合、単一の法人格を持ち、権限と責任は州法に定められる。システムに属する個別機関に法人格はないが、統治会議は病院や基金を管理する子会社を別途設立できる。 - システムの長および各機関の長の任命、給与の決定、評価を行う。 - 戦略計画の策定、予算（経常・資本）の策定、機関への資源配分を行う。 - 機関のミッション達成のために有効かつ効率的に資源が活用されるようにアカウンタビリティを確保する。 - 機関の人的・物的財産を保持し、機関のミッションと整合した活用を図る。 - 機関に関係する広範な政策（例．学術的事項や学生関連政策）の立案と実施を外部の干渉を受けずに行う。 - 学位の授与を行う。 - 機関のニーズを知事部局や議会に働きかける。 - 教職員人事政策の決定（テニユアの付与、異議申立てに対する最終決定を含む）。

組織類型	権限・責任
調整会議 (Coordinating Boards)	- 調整会議は機関の長の任命や人事政策などの統治行為は行わない。調整会議自体の長や職員の任命、給与決定、評価は行う（州によっては、会議の長は知事任命となっている）。 - 州政府から独立した法人格を持たない。 - 州政府や高等教育システムのニーズ・優先事項に特化しており、個別機関や機関システムの利害にはあまり左右されない。 - 原則として、州内の中等後教育全体の計画を行う。大半の州で、この計画は公的機関と私立機関の両方を対象としており、営利機関を含む州もある。 - 高等教育システム全体に対する予算について見直しや勧告を行うケースはあるが、システムの一部を対象とすることは少ない。いくつかの調整会議は、公的機関システムの統合予算案を提示し、また個別機関や機関セグメントの予算について、知事や議会に意見を提示する調整会議もある。しかし、ほとんどの調整会議は、自会議に対する業務予算、特別施策予算、業績等にもとづき機関に再配分される予算の執行に責任を持つに過ぎない。 - 新規の学術プログラムに対する承認やプログラムの見直しを迫る権限は、持っている調整会議と持っていないところがある。 - 人事政策には直接関与しないが、教員の業務負荷や生産性、テニユア付与状況などに対する調査を議会の依頼のもとに行うケースがある。

出典：McGuinness（2004，14-16）

両会議とも、国際比較で触れられていた仲介組織に近い位置づけが見られるが、表 J-5 はかなり単純集約化した定義であり、実際には各州によりその権限と責任は多様である。ちなみに、各州の高等教育政策担当組織を 2002 年 11 月現在で分類したのが表 J-6 である。

表 J-6 McGuinness（2004，18）による各州の高等教育政策担当組織の分類

Consolidated Governing Boards		Coordinating Boards			Advisory Boards		Planning/Service Agencies
		Regulatory Coordinating Boards Boards with Program Approval Authority			Boards with No Program Approval Authority – Only Authority to Review and Recommend		(Four states have agencies in addition to governing boards)
One Board for All Public Institutions	Two Boards Encompassing All Public Institutions	Consolidated or Aggregated Budget	Budget Review and Recommendation	No Statutory Budget Role	Consolidated or Aggregated Budget	Budget Review and Recommendation	No Statutory Budget or Program Approval Roles
Alaska (b) Hawaii Idaho (a) Kansas (d) Montana Nevada North Dakota Rhode Island South Dakota DC (b) Puerto Rico (b)	Arizona Florida (m)(c) Georgia (c) Iowa (a) Maine (c) (e) Minnesota (g) Mississippi (c) New Hampshire (b)(c) North Carolina Oregon (j) Utah Vermont (l) Wisconsin Wyoming	Alabama Arkansas Colorado (f) Indiana Illinois Kentucky Louisiana Maryland Massachusetts (k) Missouri Ohio Oklahoma South Carolina Tennessee West Virginia	Connecticut Nebraska New Jersey Texas (f) Virginia (f) Washington	New York (a)		Alaska (b)* California New Mexico (h)	Delaware Michigan (a) Minnesota (g)* New Hampshire (b)(c)* Pennsylvania (a) (i) Vermont (l)* DC (b)* Puerto Rico (b)*
States = 9, plus DC and PR	States = 14	States = 15	States = 6	States = 1	States = 0	States = 2, plus (1)	States = 3, plus (3, DC and Puerto Rico)

NOTES: States listed in more than one column are noted with an asterisk "*" with the total number of duplicates at the bottom of the column. (a) State board/agency responsible for all levels of education (P/K-16). (b) State has both consolidated governing board(s) and coordinating or planning/service agency. (c) One of the two boards is a statewide coordinating or governing body for community colleges and/or postsecondary technical institutions. (d) Kansas Board of Regents is a consolidated governing board for universities and coordinating board for locally governed community colleges and Washburn University. (e) Maine Maritime Academy is the only public institution with its own governing board outside a system. (f) Coordinating board develops the formula that is the basis for institutional allocations. (g) Minnesota Higher Education Service Corporation has no statutory planning authority. (h) New Mexico Commission's program approval authority is limited to graduate programs. (i) Pennsylvania State Board of Education's program approval authority is limited to specific areas (e.g., teacher education). Board also must approve new campuses or sites. Department of Education has budget responsibility for community colleges and regulatory responsibilities regarding for-profit institutions. (j) Oregon's agency is within the Office of the Governor (k) Massachusetts Board of Higher Education is coordinating board for public system and governing board for community colleges and state colleges. (l) Vermont has no statutory planning/coordinating entity. Vermont Higher Education Council is voluntary. (m) Constitutional amendment passed in November 2002 creates a Board of Governors for Universities separate from the State Board of Education. State Board of Education, through a chancellor for community colleges, coordinates locally governed community colleges.

また、McGuinness (2004) は、州政府の関与度により、高等教育機関を表 J-7 のような 4 種類に分類しており、いくつかの州や機関を例示している。これを表 J-5 と考え合わせた場合、米国の大学の設置形態とガバナンス構造を検討する際には、高等教育政策担当組織の種類・権限と大学に対する政府財源措置の度合いを見極める必要があることが分かる。

表 J-7 McGuinness (2004, C-1) による州政府の関与度による高等教育機関の分類

州政府の関与度 高	A. 州政府機関	交通・高速道路局のような州政府機関と同等の扱い。
	B. 州政府管理機関	他の州政府機関とは別の扱い。ただし、予算と資金供給政策は、他の政府機関と同様の対応。
	C. 州政府助成機関	州政府から相当の自治権を付与されている。州政府は、基盤資金、使途指定資金、施設整備資金などを措置するが、学納金や寄附金収入が存在することを前提としている。
州政府の関与度 低	D. 法人モデル	州政府から独立した法人格を持つ（例、公営企業）。州政府からの機関補助を前提とせず、補助があるとしてもパウチャーや学生支援をとおした学納金の相殺で供給される。

さらに、私立大学の機関役員会と公的大学の統治会議（以下、両方合わせて「ボード」とする）について、その組織や活動実態を報告したレポート（AGB 2009）が全米大学役員会協会（AGB）から刊行されている。このレポートの主な視点は、(1) ボードメンバーの採用、選考、評価、会議の開催頻度、(2) ボードの管理する政策範囲、利害の不一致の存在、ボードメンバーの責任定義、任期・解任手続き規定、(3) 下部組織としての執行委員会と監査委員会の明示的権能、責任、メンバー構成、(4) 学長評価の有無、サイクル、学長の給与の決定権、(5) ボード会議の所要時間、議題、教育・研究の質評価に使用する情報、個別管理事項への参画度、などである。このうち、ボード会議で取り上げられる議題については、表 J-8 のようになっており、1 位の「財務」は共通しているものの、私立大学には「寄附金募集」、公的大学には「施設整備」が入っている点が注目される。つまり、トップダウンで決定しなければならない重要案件の優先順位が、両者の間でこのように異なっている訳である。

表 J-8 ボード会議の議題

私立大学	公的大学
1. 財務 (Finance)	1. 財務 (Finance)
2. 戦略計画 (Strategic Planning)	2. 学術プログラム (Academic Programs)
3. 寄附金募集 (Fundraising)	3. 戦略計画 (Strategic Planning)
4. 在学生数 (Enrolment)	4. 施設整備 (Facility)
5. 学術プログラム (Academic Programs)	5. 在学生数 (Enrollment)

出典：(AGB 2009, 27)

なお、米国内の州間比較の研究ではないが、米国州政府と州立大学の間のガバナンス改革に対して時系列的変化と理論的考察を実施している重要な論文に McLendon (2003) がある。

2-3 法人化前の先行研究

国立大学財務・経営センターの前身である国立学校財務センターでは、国立大学法人化の検討が閣議決定にもとづき進められる中、そうした動きに資するため、2002 年 12 月に国立学校財務センター（2002）を刊行し、米国、英国、ドイツ、フランスの大学設置形態に関する情報をまとめている。この研究に際して採用された統一調査項目は表 J-9 のようになっており、本調査研究の結果を過去情報と比較する上でも考慮しておく必要がある。

表 J-9 国立学校財務センター（2002）の統一調査項目

1. 高等教育の構造	高等教育の規模
2. 大学の設置形態	大学の法的位置づけ、大学・法人の管理運営機関、大学の内部組織と管理運営システム、国・州の大学政策の策定と実行のシステム、国・州による大学管理
3. 大学の財政	財政構造、政府財政措置の仕組み
4. 学生納付金と奨学金	学生負担の考え方、学納金負担の方式と水準、奨学制度の考え方と水準
5. 外部資金	研究費、その他

3. 本調査研究のフレームワークの設計

以上のような先行研究を鳥瞰してみると、「政府財政の逼迫」「政府関与の縮小」「大学の自治権拡大」「新しい設置形態の誕生」「機関の機能分化」といった共通の世界的トレンドが現れている。そして、こうした流れを要素に分解して時系列あるいは地域間で比較評価する試みは、すでに少なくない成果が発表されている。日本の高等教育も上記のトレンドに合流し、変化を遂げてきたことは、第一節で調査意義とともに述べたところである。よって、今回の調査研究結果について、既存の調査結果をもとに比較を拡張出来る点を考え合わせた場合、第二節で紹介した先行研究の比較項目との共通性を考慮した上でフレームワークを設計するのが妥当と考えられる。

特に海外の先行研究では、上記のトレンドの中で「教員の管理運營業務への参加縮小」「管理運営部門のプロフェッショナル化・能力強化」「高等教育セクターの機能分化におけるインセンティブ・システムの不全」といった報告もなされており、日本の国立大学法人化後の状況と必ずしも整合していない部分や日本で今後計画している施策の不具合がすでに明らかとなっているところがある。こうした点にも目を配りながら、次ページの表 J-10 にある比較項目について、統一的に情報を収集し、比較検討を進めることで、第一節に記した本調査研究の目標達成を目指すものとする。

表 J-10 本調査研究の調査項目フレームワーク

(A) 大学設置の基礎	(A-1) 設置形態の類型	A-1-1.	設立根拠法
		A-1-2.	運営規則・基準
		A-1-3.	その他の法的規制
		A-1-4.	その他の慣例的取り決め
(B) 大学と政府の関係	(B-1) 権限の所在	B-1-1.	大学設立認可
		B-1-2.	大学設立・存続の要件
		B-1-3.	学長の任命権の所在
		B-1-4.	理事等幹部の任命権の所在
		B-1-5.	役員会・理事会等の構成に関する条件
		B-1-6.	公的大学における教職員身分
		B-1-7.	教職員の採用の決定権限の所在
		B-1-8.	教職員の処遇（給与体系を含む）の決定権限の所在
		B-1-9.	学部等の新設・改廃の決定権限の所在
		B-1-10.	学位の認定権限の所在
		B-1-11.	カリキュラムの策定権限の所在
		B-1-12.	学費の決定権限の所在
		B-1-13.	収益事業の認可範囲
		B-1-14.	土地等資産の所有権と売却の自由
		B-1-15.	建物等資産の管理責任の有無
		B-1-16.	民間資金借入の自由
	(B-2) 政府統制	B-2-1.	省庁における高等教育担当部局の組織構成
		B-2-2.	仲介組織の存在と権限・役割
		B-2-3.	使命・目標・計画などの設定・承認
		B-2-4.	評価制度の有無と内容
		B-2-5.	質保証制度の内容
		B-2-6.	大学から政府への報告義務内容
	(B-3) 財政制度	B-3-1.	公的な機関補助制度（経常・資本）の設計とその財政規模
		B-3-2.	公的な研究資金等個人補助制度の設計とその財政規模
		B-3-3.	公的な学生支援制度の設計とその財政規模
		B-3-4.	公的財源の繰越権限の有無と内容
		B-3-5.	設置形態別の平均的財源構成
		B-3-6.	設置形態別の平均的歳出構成
(C) 大学内の統制	(C-1) 権限の所在と手続き	C-1-1.	内部統治のための組織機構（設置形態類型別標準型と個別大学の特性）
		C-1-2.	学長任命の内部手続き
		C-1-3.	学長の権限（法律・内部規則上の権限と実態）
		C-1-4.	理事等幹部任命の内部手続き
		C-1-5.	役員会・理事会の権限（法律・内部規則上の権限と実態）
		C-1-6.	教職員採用の内部手続き
		C-1-7.	教職員の処遇決定の内部手続き
		C-1-8.	政府との人事交流の有無と内容
		C-1-9.	人事評価制度の内容
		C-1-10.	学部等新設・改廃の内部決定手続き
		C-1-11.	学位認定の内部手続き
		C-1-12.	カリキュラム策定の内部手続き
		C-1-13.	学費決定の内部手続き
		C-1-14.	収益事業開始の意思決定手続きと運営体制
		C-1-15.	土地等資産売却の内部決定手続き
		C-1-16.	民間資金借入の内部決定手続き
		C-1-17.	使命・目標・計画などの設定にかかる手続きと権限
		C-1-18.	評価制度にかかる内部手続き
		C-1-19.	業務に対する監査・監察制度の有無と内容
	(C-2) 財務管理	C-2-1.	内部予算制度の概要
		C-2-2.	年度予算の編成プロセス
		C-2-3.	学内の教育・研究経費の配分方法
		C-2-4.	外部資金獲得などに対するインセンティブシステム
		C-2-5.	配分単位における予算繰越権限の有無
		C-2-6.	財務監査制度の概要
(D) その他	(D-1) 大学改革	D-1-1.	昨今の大学改革の進展とその効果（社会的認知）
(E) 基礎統計	(E-1) 機関データ	E-1-1.	設置形態別（設置者別／機関類型別）機関数（直近の公表データ）
		E-1-2.	設置形態別（設置者別／機関類型別）機関数の過去5年以上の推移
	(E-2) 学生データ	E-2-1.	設置形態別（設置者別／機関類型別）在学生数（直近の公表データ）
		E-2-2.	設置形態別（設置者別／機関類型別）在学生数の過去5年以上の推移
	(E-3) 進学率データ	E-3-1.	中等後教育進学率（直近の公表データ）
		E-3-2.	中等後教育進学率（過去5年以上の推移）

＜参考文献＞

- 国立学校財務センター 2002, 研究報告第 7 号『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』.
- 高橋寛人 2007, 「公設民営大学の設立経緯にみる地域と大学」『IDE 現代の高等教育』2007 年 2-3 月号, No. 488, pp. 50-55.
- 文部科学省 2009, 『専門職大学院制度の概要』.
- AGB 2009, *The AGB Survey of Higher Education Governance*.
- Altbach P., Reisberg L. and Rumbley L. E. 2009, *Trends in Global Higher Education: Tracking and Academic Revolution*, UNESCO.
- Amaral, A. et al. (ed.) 2009, *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*, Springer.
- Estermann, T. And Nokkala, T. 2009, *University Autonomy in Europe*, EUA.
- Fielden, J. 2008, *Global Trends in University Governance*, World Bank.
- Huisman, J. (ed.) 2009, *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Framework and Coordination*, Routledge.
- McGuinness, A. 2004, *Financial Management and Governance in HEIS: United States*, HEFCE-OECD/IMHE.
- Mclendon, M. K. 2003, State Governance Reform of Higher Education: Patterns, Trends, and Theories of the Public Policy Process, *Higher Education Handbook of Theory and Research*, Vol. XVIII, Kluwer, pp.57-144.
- OECD 2003, “Changing Patterns of Governance in Higher Education”, *Education Policy Analysis*, 2003 Edition.
- OECD 2008, *Tertiary Education for the Knowledge Society Special Features: Governance, Funding, Quality*, Volume 1.
- OECD 2009, *Higher Education to 2030 Globalisation*, Volume 2.
- Paradise, C. et al. (ed.) 2009, *University Governance Western European Comparative Perspectives*, Springer.
- Reichelt, S. 2009, *Institutional Diversity in European Higher Education: Tentions and Challenges for Policy Makers and Institutional Leaders*, EUA.
- Sursock, Andree and Smidt, Hanne 2010, *Trends 2010: A decade of Change in European Higher Education*, EUA.

<注>

¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/100331/100331keikaku.pdf>

² 静岡文化芸術大学は、公立大学にはない経営上の自由を重視しており、地域での学生獲得競争に対応するため、設置者の補助により学納金を国公立大学レベルに設定し、県内進学者の入学金をより廉価にするなどの政策をとっていた。しかし、その対応にも限界があり、2010年4月に公立大学となった。

³ 高知工科大学は、県内に工学部を作るという知事公約をもとに1997年に設立されたが、すでに高知県は県立高知女子大学を持っていたため、「人口200万人以下の県については、公立4年制大学を1校しか設置できない」という規制に抵触した。しかし、2004年の国立大学法人化後、県内の学生獲得競争が激化し、急激な志願倍率の低下と定員割れに陥ったため、総務省の特例的な許可により2009年4月に公立大学に転換した。

⁴ LCA 大学院大学、LEC 大学院大学。

⁵ 中央教育審議会 大学分科会 大学院部会 専門職学位課程ワーキンググループ 大学院部会 専門職学位課程ワーキンググループ（第5回） 配布資料1 『専門職大学院の役割・機能等について（案）』より。

⁶ 姫路獨協大学。

⁷ 本章では、政府から高等教育機関への Block Grants や Lump-sum Appropriations を「一括交付金」、Line-items Budget を「科目予算」という訳語に統一している。

⁸ 本章では、高等教育機関と政府を結ぶ Intermediate Bodies または Buffer Bodies については、すべて「仲介組織」という訳語に統一している。

⁹ Neave, G. and van Vught, F.A. 1994, *Government and Higher Education Relationships across Three Continents*, Pergamon Press.

¹⁰ 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。

¹¹ 本章では、機関の最高意思決定機関である Governing Body および Governing Board については、すべて「役員会」という訳語に統一している。

¹² 以下のように整理されている：

①国家代表者による：直接任命／被推薦者の形式的任命

②教育大臣による：直接任命／被推薦者の形式的任命／内部選考の承認／役員会で絞り込んだ選考リストからの選定

③役員会による：任命／教育大臣への選考リスト提出／教育大臣への候補者推薦、政府代表者の役員会への参加

④選挙による任命：評議会メンバー選挙／全教員選挙／全教員選挙の結果を教育大臣が承認

¹³ Neave, G. 1998, "The Evaluative State Re-visited," *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265-284.

¹⁴ 職業訓練指向の機関が、エリート大学のミッションや実践を表層的に真似することを Academic Drift と呼んでいる。

¹⁵ 拡大された自治権に対して、社会経済的な成果を効果的に達成し、公に示し、それを支える管理運営部門のプロフェッショナル化を図ることなどが含まれる。

¹⁶ ボローニャ・プロセス（Bologna Process）：1999年、欧州29カ国の高等教育担当大臣によって、2010年までに「欧州高等教育圏（European Higher Education Area: EHEA）」を創設する宣言（ボローニャ宣言）が採択された。その内容の核は、欧州の高等教育システムが授与する多様な学位を修業年限ではなく、取得単位（ECTS：ただし、授業時間ではなく、達成される学習成果にもとづくもの）に規定される次の3サイクルで読み換え可能にすることである：3～4年の学士課程（180-240単位）、1～2年の修士課程（60-120単位）、3年以上の博士課程。その目的は、欧州内での学位要件を透明化して、より比較可能性の高いものにすること。それをもとに、学生の流動性を高め、その学習成果と獲得能力に注目し、欧州全体の高等教育の魅力・競争力を世界的に高めることにある。この取り組みに直接参加しているのは、参加各国（現在46カ国）の高等教育担当大臣、EUA、欧州専門職高等教育機関連盟（EURASHE）、欧州品質保証機関協会（ENQA）、欧州評議会（CE）、ユネスコ欧州高等教育センター（UNESCO-CEPES）、エデュケーション・インターナショナル（EI）である。