

第5章 アメリカにおける高等教育制度と大学の設置形態

丸山文裕（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

アメリカでは、最初の私立大学ハーバードの設立が1636年と、国家の成立よりも早く、また公立大学の管理形態がすでに存在した私立大学を模して発展したため、大学と中央政府の関係が他の国と異なっている。すなわち中央政府である連邦政府は、大学に強く関与しておらず、財政支援も研究資金配分や学生への奨学金を通じて間接的に行っているにすぎない。わずかに例外は、伝統的にマイノリティの高等教育を行う機関への人権擁護目的による機関助成である。大学との結びつきが強いのは、州政府である。よって本稿では、州政府と大学との関係を中心に検討するが、その関係も全米50州で、それぞれ異なっているので一般化も容易ではない。そこで国立大学財務・経営センターが、ここ数年訪問調査を行ったニューヨーク州、カリフォルニア州、テネシー州、ミシガン州の限られたケースを検討する。また章末の附論1および2では、カリフォルニア州とミシガン州の州立大学管理と財政について最近の動向について触れた。

2. 大学設置の基礎

アメリカの大学は、便宜上、州立大学、私立大学、営利大学の3つに分けられる。しかしニューヨーク州の私立コーネル大学は、大学の一部にランドグラントカレッジの伝統を受け継ぐ部門があり、そこでは州からの交付金を受給しており、授業料もニューヨーク州民であれば、安価となる。

州立大学は、「州憲法による公法人格を有する大学」、「州法による公法人格を有する大学」、「法人格を有しない州立大学」に分けられる。州憲法による大学は、州法による大学よりも大学の自治、自律性が保障され、州議会や裁判所からの統制を受けにくいとされる（国立学校財務センター）。その例としてミシガン州の大学やカリフォルニア大学システムを挙げることができる。私立大学は法人法によって、法的地位を有する。

ニューヨーク州では、州立大学の管理権限は、知事と議会にある。SUNY(State University of New York)とCUNY(City University of New York)という2つの大学システムの長は、ロビイストを通じて、知事室や議会と折衝を行う。予算については公式に、その他の政治的事項については、非公式に交渉を進める。

ニューヨーク州では、州教育省(The State Education Department)が高等教育計画及び教育課程を規制している。州教育省は、私立大学を閉鎖し、理事の交代をさせることができる。州教育省は公立私立営利大学の認可も行い、例えば1998年営利大学のフェニックス大学から出された修士号プログラムを、一般教育が不十分という理由で認可しなかったこともある。

一般に大学や大学システムの理事会が、執行の長としての学長を任命する。よって理事会は管理(governance)、学長は経営(management)に責任を有することになる。

州立大学の理事会メンバーは、州知事の任命による場合が多い。カリフォルニア州高等教育の3つのセグメントの理事は、多くは知事によって選任される。上院はそれを承認する。「州憲法による公法人格を有する大学」の場合であるミシガン州では、各大学の理事は、州民から選挙で選出される。

州立大学の理事会の役割は、以下の通りである（OECD, 175）。

- ・単一または複数の大学組織を管理する。
- ・大学およびシステムの役員の任命、報酬決定、評価を行う。
- ・大学およびシステムの戦略計画、予算、大学間と大学内の資源配分を行う。
- ・大学の使命達成のための資源の利用方法の決定を行う。
- ・大学の使命に照らしながら、人的、物的、知的資産の管理を行う。
- ・大学のアカデミックな政策決定を行う。
- ・学位授与を決定する。
- ・州議会や知事に対して大学のニーズを擁護する。
- ・教職員人事の最終決定を行う。

州立大学の管理において、理事会のほかに調整理事会 (Coordinating Board) も重要な責任を有している。それは州政府から独立した法人格を有しない組織である。州政府と個々の大学の間に位置し、個別の大学に集中しないで、州全体、大学システム全体の計画を策定する。特に州の高等教育全体の予算策定やその監視、およびカリキュラムの承認と監督に大きな役割を演ずる場合がある。

理事会の構成についての取り決めは、州ごとや理事会ごとに異なっている。理事会の役割は、自治 (autonomy) と アカウンタビリティ (accountability) のバランスの監視と言われ (McGuinness)、大学は伝統的に自治を価値とする組織であり、それを州政府に対して要求する。他方州政府は、州民を代表して、大学にアカウンタビリティを求める。よって理事会は、自治とアカウンタビリティを実現するように構成されている。例えば、テネシー大学システムを統治する理事会の構成は、市内の21の選挙区からの一般市民、州知事、もう一つの大学システムの長、テネシー州高等教育委員長、他州政府代表2名、教員代表2名、学生代表2名である。

多くの場合、理事会が教職員人事を決定する権限を有する。

知事は教職員組合との団体交渉の指揮をとる（ニューヨーク州）。

州立大学の教育課程の認可は、州教育委員会、調整委員会、計画委員会等と呼ばれている州の機関が行う。

ニューヨーク州では、州教育省 (State Educational Department) のスタッフが教育課程認可の際、教員の資格審査を行う。州教育省はニューヨーク州大学協会理事会 (The Board of Regents of

the University of the State of New York)の事務局も兼ねる。理事は教育課程の廃止権限を有する。大学が学生募集を始める前に、理事会のコミッショナーが当該課程の質が満たされているかチェックする。質の基準は、財源、教員、教育内容、選抜方法、管理経営であり、教員資格や専門資格についてはさらなる基準が課せられる。教育課程の不必要な重複、州の計画との整合性、等がチェックされ、さらに計画の審査がある。それには新しい教育課程の需要、大学への影響、他大学への影響、の審査が含まれる。大学に対してヒアリングが行われるが、州教育省と大学の間に齟齬があると、非公式の交渉が行われる。審査速度が重要視されており、大学から提出があって、30日から60日に教育省に案が出される。教育省と大学側事務局と協同し1カ月以内に教育課程審査結果を出す(Richardson, 160)。

州立大学の授業料は、大学の理事会が決定し、知事や議会の承認を得るケースと、州と大学の間に調整理事会が決定するケースがある。ニューヨーク州のCUNYシステムの教職員組合(The Professional Staff Congress)は、CUNYの伝統である無償または低授業料政策を支持し、州の決定に影響を与えている。

ニューヨーク州では、大学システムが収容学生数管理を行う。各キャンパスは短期及び長期的収容学生数計画を策定する。学生数は、授業料水準設定に影響を与えるので、各キャンパスの副学長室(Office of the Provost)は、予算財政関係、収容学生数管理関係、機関研究(institutional research)関係、高等教育機会プログラム関係、課程評価関係からなる学生数管理グループを通じて学生数管理を主導する。

1つの大学に1つの理事会がおかれている場合、大学理事会は資産の所有者となる。この場合大学理事会は、州のエージェンシーの承認を得なくても、施設や土地の購入、売却、リースすることができる(OECD, 186)。1つの理事会が、州内のすべての州立大学の管理を行う場合、その理事会がすべての大学の資産を所有し、管理することになる。

ニューヨーク州のニューヨークシティ大学(CUNY)システムは、州保証の債権を発行し、施設整備資金を調達する。ニューヨーク州のドミトリ局(Dormitory Authority)は収益のある施設用の債権を発行する。CUNYシステムと同様、SUNYシステムでは、州が施設設備費を措置し、寮のように収益のある施設整備の歳出権限を持つ。SUNYの法人である建設ファンド(Construction Fund)は、すべての施設建設のための投資を引き受け、債権手続きをする。建設用の基金や寄付の支出には、議会の歳出許可必要となる。ニューヨーク州では、債券発行には有権者の許可は必要ないため、公立大学の施設建築はさほどむずかしくはない。債権はBonding authorityではなく、Dormitory Authorityのような州機関で発行されている。州は私立大学の施設建築にも資金助成を行う。

3. 政府統制

アメリカの高等教育は、国際比較をすれば、最も分権的といえるが、同時に州政府は理事会への統制を強め、アカウンタビリティを強調し、集権化を強めているともいえる(McLendon and Hearn)。

州の大学に対する権限が最も大きいのは、①州に一つの委員会 (Consolidated Governing Board) しかない場合で、それが州のすべての公立高等教育機関の管理をしている (Hawaii)。②次に 2 つの委員会があり、大学とコミュニティカレッジを別々に管理している場合が次に続く (Wisconsin)。調整委員会 (Coordinating Board) は、2 種類に分けられる。教育課程認可権のある委員会と、それがなく単に監督や助言勧告するだけの委員会である。課程認可権のある委員会には、③予算作成する場合 (Tennessee)、④予算の監督と助言の場合 (Connecticut)、⑤州法上予算に関与できない場合 (New York) がある。教育課程認可権のない場合は、⑥まず予算作成する場合が考えられるが、このケースの州は見当たらない。⑦予算の監督と助言の場合 (California)。最後に権限の小さい委員会として⑧計画・サービス局 (Planning/Service Agencies) が挙げられる。これは州法上予算や教育課程認可を行わないと規定されている (Michigan)。

ニューヨーク州において、学位授与する公立、私立、営利大学すべてはニューヨーク州大学協会理事会 (The Board of Regents of the University of the State of New York) のメンバーであり、協会の事務局は州教育省 (The State Education Department) が担当する。大学協会理事会の 16 名の理事は、議会が選出する。州教育省は、初等中等継続高等教育、文化教育、専門職教育、職業教育および障害者教育の 5 つのオフィスに分かれる。

州政府と大学の関係は、大学の大衆化がほぼ終了した 1972 年頃までに作成された。アカウンタビリティを強調する州政府と自治を求める大学との間には、とかく軋轢が生じやすいが、それを軽減するために州と各大学理事会との間には、調整委員会が設けられている (丸山)。他の州政府機関に属さない独立機関の場合が多いが、ニューヨーク州のように州教育委員会が兼ねる場合もある。デラウェア、ミシガン州は州の高等教育計画を取りまとめる計画委員会が設置されている。調整機関の権限は各州で異なっている。テネシー州では大きい。ニューヨーク州では、設置認可にはかかわるが、予算には関与しない。カリフォルニア州ではマスタープランの作成は行うが、設置認可はしない。予算については検討と助言を行う。

テネシー州の公立高等教育システムは、実質的にテネシー州高等教育委員会 (Tennessee Higher Education Commission: THEC) が大きな役割を演じている。THEC は 1967 年に州議会により設立され、調整委員会と呼ばれているが、その意味は 2 つあると思われる。1 つは州知事、州政府、州議会と大学理事会との間における調整の役割である。もう 1 つは、2 つの大学理事会の間の調整である。

THEC は、州の高等教育基本計画の策定を行う。近年は Creating Partnerships for a Better Tennessee (2005-2010) とよばれている。具体的な目標として、①高等教育機会の拡大、②高等教育進学への学生の準備の強化、③進学費用の軽減、④教育研究の卓越性を掲げている。また州内の高等教育機関設置の準備を行う。THEC は高等教育機関への州交付金配分方針の作成権限を有している。また州立大学の業績評価実施責任組織である。ほかの州の調整機関に比べると THEC の役割と権限は、大きいように思われ、州政府そのものを代表していると考えられる。しかし政府と異なるのは、委員会の組織構成である。9 人の選挙区を代表する一般市民と 3 人の州政府職員 (財務検査官、州財務長官、州務長官) が加わり、任期は 6 年である。2 人の学生代表も参加する。

知事が州の政策プライオリティを設定するとされるが、ニューヨーク州の場合は、予算局と共

同で知事室の専門職員が作成する。

ニューヨーク州では、各大学は州教育省に計画を公立大学は4年毎、私立大学は8年毎に提出する。マスタープランの中に、州教育省および州大学協会理事会の計画目標とプライオリティが含まれ、入学基準などが記される。理事会は私立大学計画の届け出を受け取り、公立のそれを認可する。各大学は計画が認可されても、使命、基準、立地の変更時には教育課程認可を得るため計画の変更を求められる。

ニューヨーク州の州教育省／州大学協会理事会の2004-12年のプライオリティは、質、接続、経済性、経済的地位、人種、性の間の業績差解消、障害のある学生支援、大学進学準備、初等中等教員を含む専門職の養成と供給である。

州によっては州知事のもとで作業グループが、大学の評価を行う。

ニューヨーク州の場合、質保証は、第1に、州教育省(State Education Department)の教育課程認可権限の使用によって行われる。

ニューヨーク州ではSUNYシステムの機関研究オフィス(Institutional Research Office)は、総合的な各種データを保有し、機関研究オフィスが各キャンパスと協同して、連邦政府や州教育省に提出する各種データを管理している。

4. 財政制度

多くの州では州憲法により、州政府は財政上のバランスをとることが求められているため、州財政の悪化は、高等教育予算に直接影響する。

州政府交付金がラインアイテムによって配賦される場合には、ラインアイテムの数が削減されたり、州がシステム理事会や大学理事会にブロックグラントとして交付し、給与の決定や、資金管理を理事会に権限委譲する場合もある(OECD, 203)。

一般に知事が、州予算と政策のプライオリティを指示する。知事が議会に州立大学予算案を提出し、議会の承認を得る(カリフォルニア州)。カリフォルニア州の財務省(Department of Finance)は、知事の指示に従って、予算案を作成する。それは年度予算であり、長期の計画は行わない。財務省は歳出抑制を行う統制機能を果たすにすぎない(Richardson, p75)。

ニューヨーク州では、2つの大学システムは、内部予算編成手続きに従って、前もって示された知事のプライオリティを考慮の上、予算局(Division of Budget)に予算要求を行う。大学システムからのヒアリングを受け、予算局は知事と協議のうえ、予算案を作成する。議員はこの行政予算案を受け、公聴会を経て、議会に予算案を提出する(Richardson, p149)。

ニューヨーク州では40年以上前は、予算は詳細なカテゴリー別に各キャンパスに配分されていた。1970年代には、4段階の教育レベル、10の学問分野ごとに教員学生比によって配分された。1985年にSUNYシステムは、学生実員数、スポンサープログラム、キャンパス施設面積、施設の実費用を考慮したフルタイム学生換算マトリックスモデルをベンチマークアプローチに統合した。しかし1995年このベンチマークアプローチは、州からの配分総額と合わなくなり、1998年、州大学協会理事会は、BAP(Budget Allocation Process)と呼ばれる新しいアプローチを採用

した。授業料の留保、在籍者増加への報酬、学生の質の向上への報酬、外部資金獲得への報酬、社会貢献への報酬、個性ある大学使命への報酬を含むものである。州からの経常費は、基本的には学生数によるが、業績を加味した各キャンパスの自治を尊重する SUNY システムの方向に沿っている。各キャンパスは州交付金と外部資金の使途に裁量権を有する。

州の財政悪化により新しいインセンティブをあたえる BAP アプローチの継続は困難となっている。BAP によって各キャンパスは報酬を大きくしようと、大学協会理事会のプライオリティを強調し、各キャンパスはより企業行動をとる。

CUNY システムでは、CUNY の予算財政局(The CUNY Budget and Finance Office)が、外部監査員が非現実的と思わないような予算案を作成する。

ニューヨーク州ではアカウントビリティは管理理事会にあると思われるので、業績による資金配分を実施しようとするのではない(Richardson, p186)。

資本的資金交付は、教育一般経費交付金とは別になされる。テネシー州において、施設設備費の配分は以下のプロセスを経て行われる。

- ①大学－ニーズアセスメントと理由説明のまとめ
- ②大学－資本予算要求の作成
- ③大学システム本部への資本予算要求提出
- ④大学システム本部での検討
- ⑤理事会とシステム長事務局による資本予算要求の検討、順位付け
- ⑥テネシー高等教育委員会(THC)への資本予算準備要求
- ⑦大学理事会へ資本予算要求提出－承認
- ⑧THC へ最終資本予算要求提出
- ⑨THC 優先順位決定(UT システムと TBR システムとを含め)
- ⑩THC 州財務局提出
- ⑪州財務局、知事事務局優先順位決定
- ⑫知事の資本予算要求を議会へ提出
- ⑬議会での審議
- ⑭議会の承認、予算執行
- ⑮大学は州建築委員会承認を得る
- ⑯資本プロジェクト設計
- ⑰建築基準審査
- ⑱プロジェクト入札
- ⑲建築 保証期間
- ⑳施設調査

ニューヨーク州では、州技術応用研究オフィス(The New York State Office of Technology and Applied Research)が、競争的資本経費を配分し、連邦政府の研究資金獲得のため研究センターのインフラ整備をおこなう。

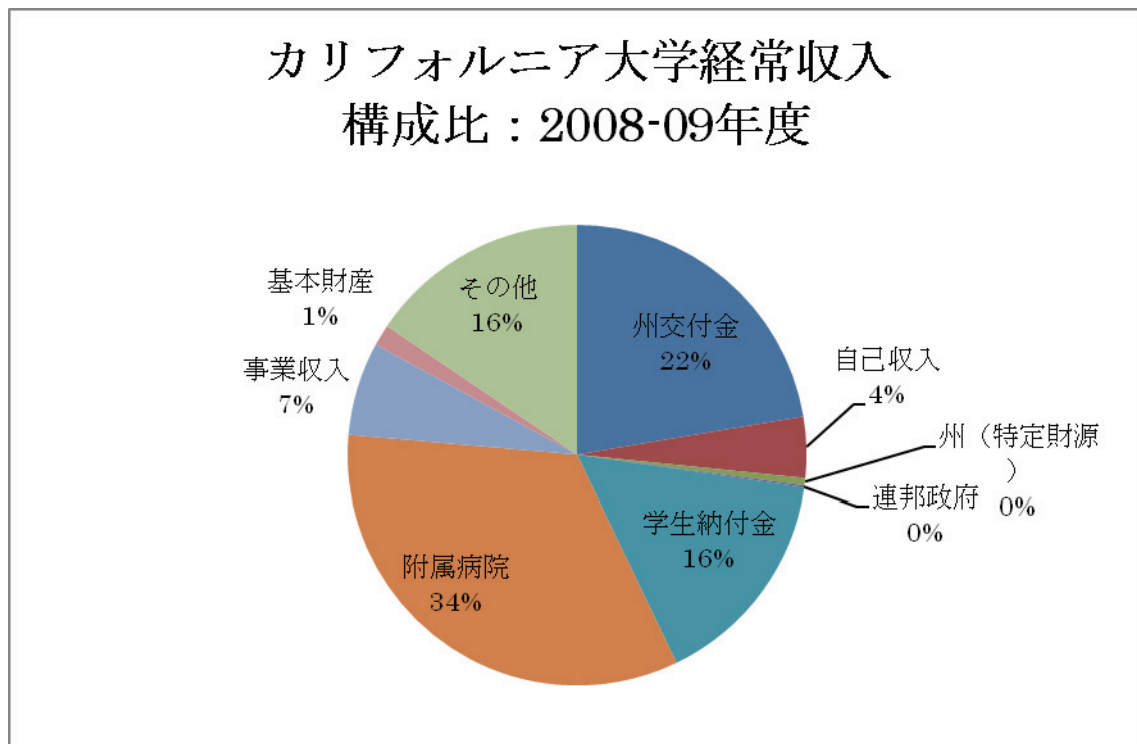
ニューヨーク州では、2つの大学システムは、研究財団を設立した。授業料や研究収入は、使用時に議会の承認が必要であるが、財団は大学に議会の承認なしで、委任研究費の使用を認める。

ニューヨーク州の行政法人である高等教育支援法人(The Higher Education Services Corporation)は、学生の経済支援業務のため1974年に議会により設立された。それは授業料補助プログラム(TAP: Tuition Assistance Program)、政府保証ローンプログラム、ニューヨーク州の進学貯蓄プログラムなどの管理運営を行う。進学貯蓄プログラムは家計に税の優遇措置を設け、進学貯蓄を奨励するプログラムである。州知事が高等教育支援法人の理事を任命し、州教育省長官、独立カレッジ・ユニバーシティ協会会長、2つの大学システム長、営利セクターの代表が理事に含まれる。

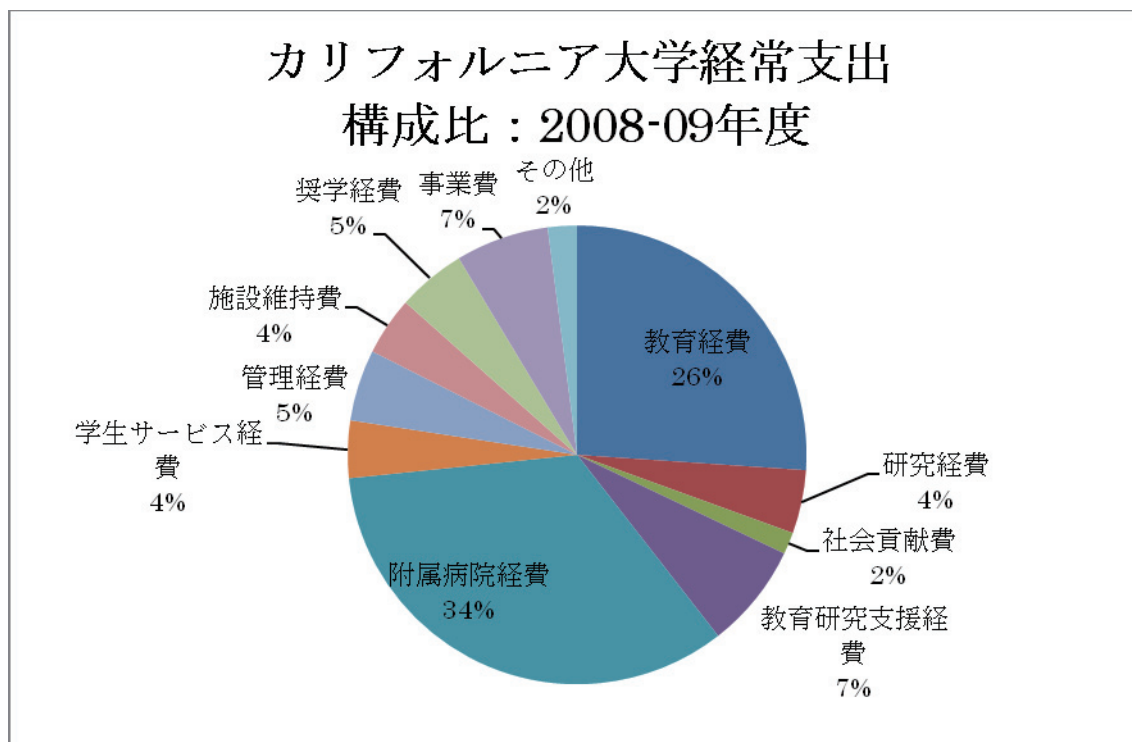
ニューヨーク州での授業料補助プログラムは、2001-2年に35万人に対して6.75億ドル(700億円)を用意している。家庭の年収8万ドル(800万円)までのニューヨーク州の大学に在籍する学生が申請できる。家庭の年収により援助額は異なり、公立大学の学生には、授業料全額分、私立大学の学生には5,000ドルの援助がある。ニューヨーク州では、パートタイムの学生、大学院生に対する経済支援はそれほど多くはなく、それは連邦政府奨学金がカバーしている。ニューヨーク州の高等教育予算の20%が学生援助に占め、全国平均8%を大きく上回っている。

州交付金の繰り越し権限については、全米の中で行政府よりも個別機関が有している州が多い(水田)。

カリフォルニア大学の経常収入は、州交付金32.17億ドル(約3,000億円)、学生納付金22.46億ドル、附属病院収入48.27億ドル、事業収入9.46億ドル等である。さらに外部資金として、連邦政府研究費等22.99億ドル、寄付等13.92億ドルがある。経常収入の構成は、図のとおりである。



カリフォルニア大学の 2008-09 年度の支出は、経常費 143.97 億ドル(約 1 兆 5000 億円)、委託研究その他支出 45.54 億ドルである。経常費のみの構成は、図のとおりである。



5. 権限の所在と手続き

私立大学は、理事会が管理運営する。州立大学の管理運営の仕組みは、私立大学のそれを模したといわれ、それも理事会が運営する。理事会は board of trustee または board of regents と称され、その責任は、大学の自治と公的なアカウンタビリティのバランスを監視することである (OECD p174)。州立大学の理事会は、単一の大学または複数の大学 (大学システム) を管理する。

学長は理事会が選任する。

SUNY システムでは、教授会の長は、理事会メンバーではないが、各種委員会、管理組織に加わる。

州立大学の教職員の採用の最終決定は、大学の理事会が行う。1つの理事会が、州内の州立大学のすべてを管理している場合では、人事に関する権限を個々の学長に委譲し、学長が最終決定を行う場合もある。

CUNY システムでは、各キャンパス長が学科長(chair)の評価を行う。学科長は教員組合の一員であり、学科の運営や学科の目標達成に責任を持つ。学科長は、教員の選挙で選ばれる。キャンパス学長の権限は、教員の推薦する学科長の認否、学科長の解雇、学科長の評価である。

ニューヨーク州では、大学システム長(chancellor)が、アカウンタビリティ確保の一環として、各キャンパスの学長の評価を毎年行う。

カリキュラムの最終決定は、理事会が行う。ニューヨーク州で一般教育、補習教育についての政策が、教授会の反対にあった時、理事会、知事、システム事務局が一体となって教授会に対したことがあった(Richardson, p148)。

ニューヨーク州の CUNY システムでは、CUNY の中央事務局が、新しい教育課程を計画する。ここでは中央事務局が主導し、新課程の諸規則を定める。

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

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

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

ニューヨーク州では、知事に任命された大学システム理事会が、大学の価値と目標を定めた戦略計画を策定する。

CUNY システムでは、システム長とそのスタッフが、19 の各キャンパスの目標と計画を策定し、監査に用いられる指標を定める。各キャンパス長は、地域目標とシステム目標とを考慮してキャンパス目標を設定する。

マスタープランに沿って CUNY システムの毎年の目標と計画が策定される。システムの目標に沿って各キャンパスの計画が策定される。各キャンパス学長は業績データを含む年次報告を行う。システム長とキャンパス長が過去の業績について討議し、新しい目標と計画を設定する。

ニューヨーク州ではシステム理事会が、在籍者が少ないまたは高コスト課程の不必要な重複を削除する教育課程レビューを主導する。課程レビューと認可、在学者数管理は、システムレベルで行われる。各キャンパスから出される新規課程要求は、レビューの過程で問題ありとされると、新課程は開設できない。SUNY システムでレビューされたのち、新規の課程は、州教育省に送られ、ほとんどが SUNY の勧告通りになる。各キャンパスが、課程開設、廃止の責任を持つ。

CUNY システムでは、各キャンパス長が最低基準の業績に責任を持ち、予算があれば、業績に

報償が与えられる。この制度はアカウンタビリティ、アセスメント、業績による資金配分の原則を外部に示すのにシンボリックな意味がある(Richardson, p181)。ニューヨーク州の州学務オフィス(The Academic Affairs Office)は、毎年各キャンパスの入学基準を評価し各キャンパスの入学者指標を作成する。

6. 財務管理

1つのシステム理事会が、州内のすべての州立大学の管理を行う、中央集権的な制度をとる州でも、州交付金の次期繰り越しを認めたり、授業料収入を機関で留保できるようにしたり、システムと機関の財務管理に柔軟性が与えられた。

ニューヨーク州では州からの予算配分は、個別機関ではなく、システムになされる。その後システムから個別キャンパスに配分される。1998年からBAP(Budget Allocation Process)が採用されている。

ニューヨーク州では毎年9-10月に各システムから州予算局(New York State Division of Budget)に予算要求書が提出される。その後システムと州財務局とで折衝が行われ、1月に州知事予算案作成、州議会において予算案審議、可決される。州に対する予算要求書は、システムが作成する。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である。

ニューヨーク州のBAPでは、専攻別、学年別、州政府予算充当比率によって34のカテゴリーに分けられる。低学年、低コスト専攻のフルタイム換算学生一人当たり教育コストが算出され、その他のカテゴリーを上積みして総額が算出される。SUNYシステムには、研究費の当初配分はなされない。

ニューヨーク州の予算配分プロセス(BAP)では、外部資金獲得に対するインセンティブとして、州政府から20%のマッチングが措置される。

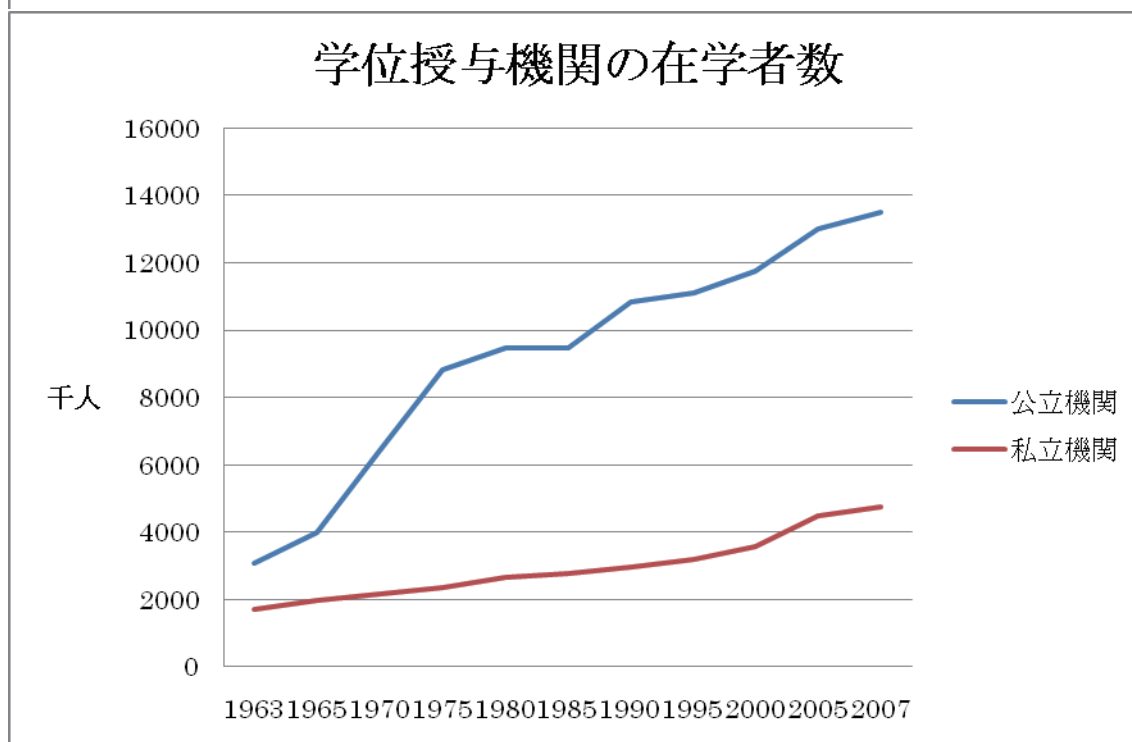
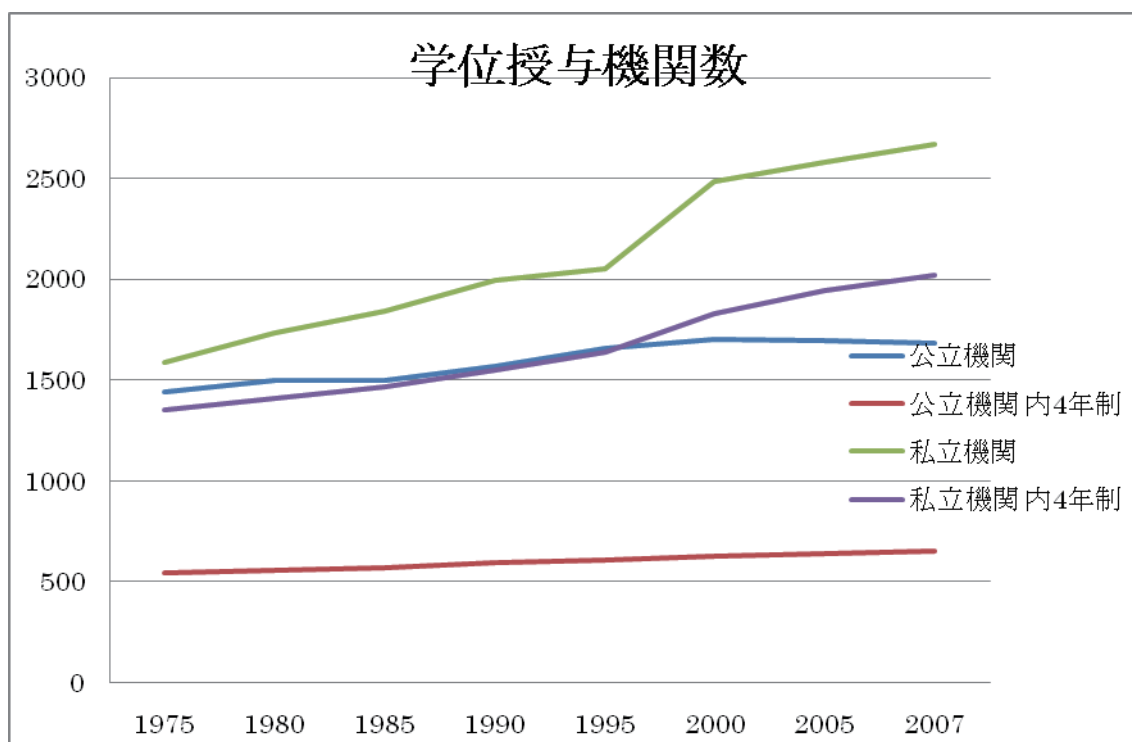
授業料や手数料設定の事前権限は、大学理事会やシステム理事会にあるのが一般的であるが、それらの繰り越し権限は、多くの場合個別機関にある(水田)。

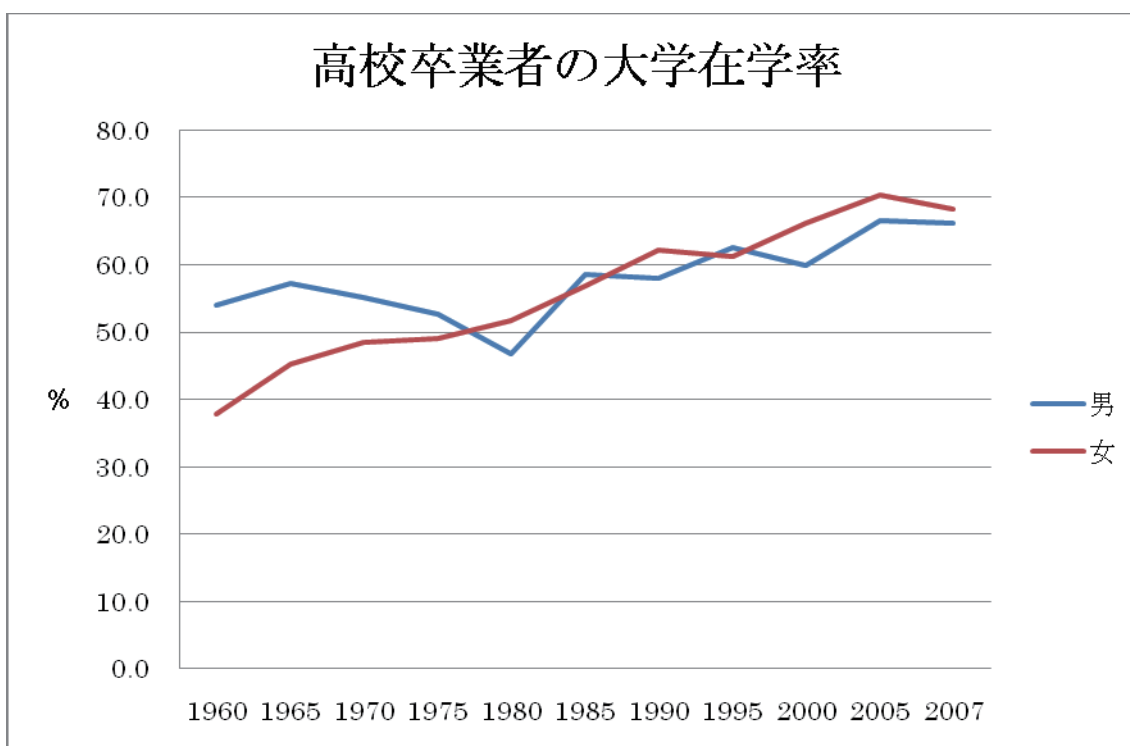
州のシステム理事会は、さまざまな指標を用いて、システムと機関の財務状況を監視することもある。集権的な州では、州システム理事会が、高等教育システム全体や個々の機関の財務状況を監視している。分権的な州では、個々の大学の理事会が、大学財務を監視し、その管理責任を有する。

＜参考文献＞

- 国立学校財務センター「アメリカ」『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』国立学校財務センター研究報告第7号 2002年12月 pp1-61.
- 丸山文裕「アメリカ州立大学における管理と運営」『大学財務経営研究』第5号 2008年8月 pp17-28.
- 水田健輔、吉田香奈「米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム」『大学財務経営研究』第6号 2009年8月 pp31-90.
- McLendon, Michael K. and James C. Hearn, “Viewing Recent US Governance Reform Whole: “Decentralization” in a Distinctive Content” in Huisma Jeroen, *International Perspectives on the Governance of higher Education*, Routledge, 2009.
- McGuinness, Aims C “The States and Higher Education” in Philip G. Altbach, et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century*, The Johns Hopkins University Press, 2005.
- Richardson, Jr., Richard and Mario Martinez, *Policy and Performance in American Higher Education*, The Johns Hopkins University Press, 2009.
- OECD、「アメリカ」『大学経営危機への対処』国立大学財務・経営センター訳 2005年 pp167-246.

<アメリカの高等教育 基礎データ>





学位授与機関数

	公立機関		私立機関	
		内 4 年制		内 4 年制
1975	1442	545	1584	1353
1980	1497	552	1734	1405
1985	1498	566	1842	1463
1990	1567	595	1992	1546
1995	1655	608	2051	1636
2000	1698	622	2484	1828
2005	1693	640	2583	1942
2007	1685	653	2667	2022

学位授与機関の在学者数

	公立機関	私立機関			
1963	3081	1698	2007	13490	4757
1965	3969	1951			
1970	6428	2152			
1975	8834	2350			
1980	9457	2639			
1985	9479	2767			
1990	10844	2973			
1995	11092	3169			
2000	11752	3559			
2005	13021	4465			

高校卒業者の大学在学率

	男	女
1960	54.0	37.9
1965	57.3	45.3
1970	55.2	48.5
1975	52.6	49.0
1980	46.7	51.8
1985	58.6	56.8
1990	58.0	62.2
1995	62.6	61.3
2000	59.9	66.2
2005	66.5	70.4
2007	66.1	68.3

source: Digest of Education
Statistics

附論1 カリフォルニア州立大学の授業料値上げ

1. 授業料値上げと学生の反対

アメリカのカリフォルニア州は、全米1位の人口3,600万人を抱える。GDPは世界でも単独で5位に入り、フランスやイギリスのそれよりも大きい。しかし21世紀に入って宇宙産業、軍需産業などの縮小に伴い、税収が落ち込み、州財政の悪化が続いている。2008年秋に始まった金融危機は、主要産業である住宅不況をもたらし、それらに依存する州財政をさらに困窮させている。カリフォルニア州憲法は、州政府に財政収支のバランスを均衡させることを求めており、財政赤字の繰り越しを認めていない。歳入が落ち込めば、歳出も自動的に減少される。

高等教育は初等中等教育と異なり、授業料という独自収入源を持ち、また基本財産という蓄えもある。州政府としても、高等教育予算の削減は比較的行いやすい。州交付金が減額されると、多くの州の州立大学は、教育の質を確保するため、授業料を上昇させ補完する。カリフォルニア大学ロサンゼルス校では、授業料は2006-7年には州内学生6,522ドル、州外学生25,206ドルであった。2009-10年には、州内学生9,151ドル、州外学生31,820ドルに値上がりし、州内学生の場合には、3年間で40%以上値上がりしている。

2010-11年、カリフォルニア州の州立大学全体では、前年比32%の大幅な授業料値上げが予定されている。高等教育専門紙クロニクル2009年12月4日号によれば、カリフォルニア大学パークレー校では、授業料値上げに反対する学生が、教室に11時間立てこもり、大学側が鎮静化に努めた。警察も出動し、1960年代の学生紛争を彷彿させるシーンも展開されたという。

財政難にあえぐ州政府は、州立大学に対して授業料値上げと、教職員の解雇を求めている。そこで学生の不満は2つの方向に向けられる。ひとつは州立大学への予算削減を決定する元俳優アーノルド・シュワルツネッガー州知事と州政府である。これに対しては、マーク・ユドフ・カリフォルニア大学総長を始めとする大学当局も、教職員の雇用を守り、授業料値上げを抑えるべく、学生側と共同歩調をとり、州政府への抗議を計画しているという。

しかし学生の抗議は、州政府にとどまらず、大学自体にも向けられている。授業料値上げは、総長のリーダーシップの欠如、および大学経営陣の管理能力不足によってもたらされたものとして、抗議すべきとしている。そして資源配分をより効率的効果的にし、また基本財産といういわば埋蔵金を当てて、低所得者に影響が大きい授業料の上昇を抑えるべきだとしている。

しかしこの見方に対して、大学側は、授業料上昇分の3分の1は、低所得家庭出身者の奨学金プログラムに使用され、授業料値上げの正当性を主張し、反論している。今回の学生の反対は限定的であり、過去10年の経験から授業料値上げは、避けられないと思われる。

2. 3層構造

1960年にカリフォルニア州政府は、高等教育基本計画であるマスター・プランを策定した。州の高等教育システムは、それに沿って、3層構造となっていることはよく知られている。それらは10校で構成される研究および大学院教育中心のカリフォルニア大学群、主に学部教育および教員養成に従事するカリフォルニア州立大学群23校、そして各種の職業訓練と4年制大学への編入学を目指す学生の教育を担当する多数のコミュニティ・カレッジ群である。それら3群はセグメントと呼ばれる。入学者の学力も差別化されており、カリフォルニア大学群入学資格は、公立高校のトップ12.5%、州立大学群にはトップ3分の1となっている。

州立大学全体の使命の一つは、州民へ安価で良質な高等教育機会を提供することである。カリフォルニア州では、その使命をコミュニティ・カレッジの無償化、州立大学での低廉授業料水準、カリフォルニア大学群での、十分な奨学金という形で達成を試みてきた。この構造自体が、授業料の高額化を招いているともいえる。つまり学費のレベルが低いコミュニティ・カレッジと州立大学に、低所得家庭出身者への高等教育機会を設け、カリフォルニア大学群には、機会提供以外の機能を担わせ、そこでの高額学費を容認するのである。

ところで州の財政悪化によってこの3層構造自体の維持も、次第に困難になっている。高等教育該当年齢層の増加に伴って、3層それぞれの学生収容力は高められるべきであるが、このところの財政事情によって、カリフォルニア大学群やカリフォルニア州立大学群の収容力が拡大していない。そのため入学資格があっても、カリフォルニア大学群や州立大学に入学できない公立高校卒業生が増加している。またコミュニティ・カレッジから州立大学へ編入学を目指している学生の中には、それができない者も出始めている。

そればかりか、州政府は、現在の規模の州の高等教育システムを維持できないと判断している（クロニクル 2009 年 10 月 9 日号）。2011 年までにカリフォルニア州立大学群で、現在比 9%の学生数の削減を計画している。

3. 州知事、議会、調整機関

3つのセグメントにはそれぞれ理事会がおかれ、それが統治と管理の責任を負う。そのうちカリフォルニア大学群の理事会は、その統治権限を憲法で保障され、特別な地位を有する。その理事会が大学総長を選出する。しかし大学総長は知事に対して、決して独立した立場を主張できるわけではない。それは知事が州予算配分に決定権を持つからである。また知事は、3つのガバナンスの母体である理事会のメンバーを指名するからである。大学総長はそれぞれの理事会を選出する。よって大学は自治を保障されても、その統治管理には、間接的に知事の意向が反映されていることになる。

知事の権力は大きく、高等教育の憲法と位置付けられるマスター・プランを無視することさえある。2004 年財源不足を理由に、カリフォルニア大学および州立大学の入学有資格者 10,000 人を、コミュニティ・カレッジに入学させようとしたことは、その例である。

カリフォルニア大学とカリフォルニア州立大学では、理事会が授業料の水準を決定できる。しかし実際には、議会もこれに強く関与している。これまでは理事会が授業料値上げを決定すると、議会は値上げ分の収入増に見合った額を、歳出予算から削減することすらあった。カリフォルニア州議会の上院下院の任期は、それぞれ2期最長8年と6年である。任期が短いことで、高等教育の長期計画、長期的視野に立った議会の支持が得にくいという見方もある。

カリフォルニア中等後教育委員会は、州の高等教育の調整機関であり、助言機関である。その機能は、州全体の高等教育計画、政策勧告、高等教育予算に対する知事と議会への助言である。教育課程審査については、大きな役割を果たす。他の州では、調整機関は州政府と州立大学との文字通り調整を行い、予算配分や授業料水準の案を作成する。カリフォルニア州ではこの調整機関の権限は限定的であり、知事はこの委員会の機能をさらに縮小させようとしている。

1960 年に設定されたマスター・プランは、州経済が成長基調で、州財政が潤沢な時期に策定された。高等教育を3つのセグメントに分け、大胆に機能分化を図り、それに沿って財政措置を施した。そのプランはアメリカの他州ばかりでなく、日本をはじめ多くの国でも注目され、研究

された。

策定からほぼ50年経た今日、進学率も上昇し、進学者数も増加した。また社会が必要とする人材や知識技能を持った者の需要の量と質も変わりつつある。トップ12.5%だけが、カリフォルニア大学群に進学できる現在の割り当てが、正当で十分であるという保証もない。しかも現在の高等教育システムを維持するだけの州財政の基盤も保障されていない。授業料の大幅な値上げは、マスター・プラン自体の見直しの必要性を示している。

附論2 ミシガン州の高等教育システム：州立大学の民営化？

国立大学財務・経営センターでは、国際比較研究プロジェクトとして、各国公立大学の授業料水準や予算配分プロセスについて調査検討している。その一環として、アメリカのミシガン州高等教育システムを2008年11月に訪問調査する機会を得た。ミシガン州はアメリカの州立大学システムで、最も大学の自律性が保障されており、またミシガン大学はさらなる民営化を望んでいるといわれている。東京大学の民営化論が出る中、調査結果の一部を報告したい。

1. 州立大学の統治

アメリカの州立大学の最高議決機関は、大学や大学の集合体に置かれた理事会である。多くの場合、州に1つか2つ置かれ、大学の予算や人事管理、その他大学の一般的経営は、大学理事会が独自に担うことになる。州立大学の理事メンバーは、一般的に州知事が任命する。よって州知事と大学理事会とは比較的親密になり、州政府と州立大学の間の対立が避けられる仕組みになっている。

州立大学の理事会メンバーが、州知事や州議会から任命される州では、理事会は州の大学への予算配分はもちろん、授業料水準決定にも最終的権限を持たない。知事や議会が、州立大学の予算と授業料水準の双方を決定する州もある。また理事会が授業料水準の決定権を持った場合でも、知事や議会が州交付金額を決める場合では、理事会は決定した授業料水準を実際に運用できるわけではない。

理事会が、知事の意向に反して授業料を値上げすれば、理事は即座に知事から任を解かれるか、次期の再任がなされない可能性がある。また州立大学理事会が知事や議会に反対してまで、授業料を上げると、州は授業料上昇による収入増分だけ、交付金を減額する対抗手段を取る可能性もある。よって理事が知事から任命される州の州立大学の理事会は、授業料決定に関して力は限られている。

2. ミシガン州の州立大学

ミシガン州はアメリカ合衆国の他の多くの州と異なり、州憲法によって州立大学に大きな自治権を保障している。ミシガン州では、ミシガン大学、ミシガン州立大学、ウェイン州立大学の大規模州立大学の8名の理事メンバーは、2年毎に2名ずつ州民の選挙で選ばれ、任期は8年である。任命制と異なり、州知事と大学理事会との直接の人的なつながりは強くはないといえる。

州知事の高等教育に果たす役割は、ミシガン大学、ミシガン州立大学、ウェイン州立大学以外の12大学の理事を任命することである。またミシガン州の州議会の役割は、州交付金額を決定し、高等教育機会の均等のための奨学金または優秀学生への奨学金を用意し、高等教育への歳出のアカウンタビリティを確保することである。

州教育委員会は、州立大学のポリシーの計画と調整に対して助言する責任を持つ。司法の判断では、州教育委員会は大学に対していかなる権威を持たないとされる。

3つの州立大学の各理事会は、それぞれ独自で大学の管理経営において意思決定する。学長を選出し、授業料水準を決め、入学者目標を決定し、さまざまな契約に責任を持ち、戦略計画を策定する。ミシガン州の大学制度の擁護者は、これが市場原理に基づいた低コストで効率的なシステムという。しかし批判的な立場からすると、市場原理に基づいた州の高等教育システムでは、

大学間の競争が激しく、学生を奪い合い、人気のある同じ教育プログラムが提供されるという非効率もあるという。

国立大学財務・経営センターは、ミシガン州立大学を訪問調査した。それは、2008 年度に学部学生 36,072 人、大学院学生 9,973 人、計 46,045 人のマンモス大学、学内に発電所から消防所まである、かつてクラーク・カーが名づけた大学と町が融合したマルチバシティの典型である。

ミシガン州立大学の 2006-07 年の収入は、18 億ドル日本円で約 1,800 億円であるから、東京大学とほぼ同じ規模である（ただし施設費補助金の扱いなど財務諸表に違いがあるので、正確な比較はできない）。ミシガン州立大学の授業料収入は 22.5%を占め、州交付金は 18.3%を占めるに過ぎない。東京大学の入学金、検定料を含めた学生納付金依存度は 9.1%である。運営費交付金依存度は 46%である。

日本の国立大学では、学生納付金依存度が高いのは、単科大学、教育大学、医学部の無い総合大学であるが、そのような大学では運営費交付金依存度も高い。たとえばお茶の水大学の学生納付金依存度は 25.5%であり、ミシガン州立大学とほぼ等しい。しかしお茶大の運営費交付金依存度は、61.6%とミシガン州立大学の州交付金の割合と比べて著しく高い。

3. 授業料の高騰

アメリカの大学の授業料は、州立、私立を問わず、1990・2000 年代に消費者物価指数以上の値上がりをした。一般にどの州でも、州政府からの交付金が減額されると、教育の質を維持するため、授業料値上げで対処しようとする。しかし州政府の州立大学への管理が強い州では、州民に高等教育の機会提供を重視する州知事、州政府の意向もあり、それほど簡単に値上げできない。また値上げには州議会の賛成も必要である。しかしミシガン州では、3 つの州立大学では、授業料水準は大学の理事会が決定し、州の関与は弱い。よって他の州に比べて授業料が値上げされやすいと考えられる。

ミシガン州の州立大学全体で州交付金と授業料収入との割合は、過去に大きく変化した。1972-73 年には、州交付金は 75%を占め、授業料はわずか 25%に過ぎなかった。それが 2005-6 年には、州交付金は、40%に減り、授業料の割合は 60%にまで跳ね上がった。

州交付金の割合が低いのは、学生の授業料負担に現れる。ミシガン大学では、州内学生の授業料は年間 10,447 ドル（約 100 万円）、生活費を入れると 21,658 ドル（210 万円）となる。

ミシガン州立大学では、州内学生は 9,690 ドル、生活費を入れると 18,604 ドルである。

州外学生について、ミシガン大学では、31,301 ドル、中西部の他の州立のフラッグシップ大学と比べて 10,000 ドルほど高い。さらに生活費を入れると年間 42,512 ドル（420 万円）とアイビーリーグなど有名私立大学と同じ程度になる。奨学金が無ければ、一般家庭ではとても進学できない。ミシガン州立大学では、州外学生は 23,550 ドル、生活費を入れると 32,678 ドルとなり、ここも同様に高価な大学となっている。

ミシガン州の大学教員の賃金報酬も、中西部にあるフラッグシップの州立大学に比べて高い傾向にある。中西部にある大規模な中心的州立大学 9 校とイリノイ州にある名門私立大学であるノースウエスタン大学を加えてビッグテン(Big Ten)という大学リーグを結成しているが、教員の報酬は私立のノースウエスタン大学が一番高く、ミシガン大学が 2 位、ミシガン州立大学が 3 位である。アメリカでは、州立でも基本財産を有する大学がある。ミシガン大学の基本財産は、70 億ドル約 7,000 億円とビッグテンの中では一番で、私立のノースウエスタン大学よりも多い。

ミシガン州立大学は、約 1,600 億円である。

大学の収入に連邦政府などからの研究契約が、ある程度の割合を占める。外部からの研究資金を獲得できる教員を雇用したほうが、大学の収入は増加することになる。よって教員の賃金報酬を高くして、研究費を獲得できるものを雇用したほうがよい。これがミシガン州の大学教員の賃金報酬が高くなる原因と考えられる。

ミシガン州の中でも特にミシガン大学は、さらなる民営化を望んでいるといわれている。それは具体的には、現在 2 年毎の全州選挙で選ばれている理事会メンバーを、私立大学が行っているように、現在の理事会が新しいメンバーを選出する方法への変更であろう。これによって、理事会が望むようなメンバーを選出できる。たとえば巨額な寄付を期待できる富豪を理事会に入れることもできる。しかし私立大学への移行、民営化は、現在割合は比較的少ないものの、確実に配賦されている州交付金を断念することを意味している。大学はそれに変わる財源保障が得られなければ、民営化は難しいと思われる。

高等教育への公財政支出が抑えられ、政府から高等教育機関に権限委譲がなされ、経営の自立性が求められると、機関は良くも悪くも営利組織と同じように行動するといわれる。ミシガン州のケースはそれを典型的に表している。