

大学の設置形態に関する調査研究

国立大学財務・経営センター研究報告

第13号

平成22年9月

国立大学財務・経営センター研究報告

第 13 号

平成 22 年 9 月

本報告書に示されている意見は、各執筆者個人の見解であり、国立大学財務・経営センターの見解を示すものではない。

はしがき

高等教育が知識社会において果たす役割の重要性に鑑み、各国において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等の機関の活動との整合性確保、政府の高等教育機関に対する統制・規制と機関の自律性の適切なバランス及び社会の期待に応えられる機関のガバナンスの確立が課題になっている(OECD, 2008)。我が国においても、こうした期待や課題に対応して近年国と高等教育機関の関係を規定する設置形態について新たな制度の導入や改正がなされている。国立大学及び公立大学の法人化や株式会社立の大学は従前なかった形態であり、学校法人の私立大学においてもガバナンスの強化が図られている。特に、国立大学は国の高等教育政策を推進する上で基幹となるシステムであるため、新たな設置形態である国立大学法人が法人化の趣旨に沿った効果をあげているかを検証する意義はきわめて大きい。また、高等教育全体として異なる設置形態の組織がどのように運営され役割分担が図られれば最大の効果を発揮できるかを理論的に明らかにすることは、我が国のように複数のタイプの機関が併存する場合に政策的にも重要な視点である。

上記の問題認識に基づき、国立大学財務・経営センターでは、文部科学省から「先導的
大学改革推進委託事業」として「大学の設置形態に関する調査研究」を受託し、本調査研究を実施した。具体的には、主要国（韓・中・独・仏・米・英・豪）における設置形態の現状と改革動向を精査する国際調査、およびその知見から抽出される日本の高等教育への示唆をまとめることで調査研究の内容は構成されている。また、分析方法としては、設置形態を単に組織構造だけの観点からでなく国と大学の関係をプリンシパルとエージェントの関係とみなしガバナンス論の見地から理論的に分析した。同時に、現在の両者の関係がどのようなものであるかを関係者から広くヒヤリング調査などを通じて実証的に明らかにしていくことも視野に入れた。

本調査研究の遂行にあたっては、2008 年度に韓国のみ先行して文献調査と訪問調査を進め、2009 年度には日本および他の 6 カ国についても本格的に調査研究を行い、2010 年 5 月に最終成果を報告書として取りまとめた。そして、この度報告内容の加筆等を行った上で、当センターの研究報告第 13 号として改めて刊行することとなった次第である。本事業を遂行するにあたり多大なご協力を頂いた調査研究委員会委員の方々、委員会講師として情報提供をして頂いた方々、文献翻訳者の方々、および各国訪問調査時に調査団を受け入れて下さった諸機関の方々に、この場を借りて改めて厚くお礼を申し上げたい。そして、この調査研究の成果が、日本の高等教育における政府－大学間ガバナンスのあり方等について、さらに有益な議論を深めていく上で一助となれば、この上ない喜びである。

2010 年 9 月

国立大学財務・経営センター研究部

**文部科学省 2009 年度先導的₁大学改革推進委託事業
「大学の設置形態に関する調査研究」**

1. 事業の実施体制

調査研究委員会名簿（所属・職名は 2010 年 8 月現在／敬称略）

氏名	所属・職名	専門分野
委員長 山本 清	東京大学大学院教育学研究科教授	大学財務会計
馬渡尚憲	宮城大学学長	経済史・大学論
小林麻理	早稲田大学大学院公共経営研究科教授	公共経営
木村琢磨	千葉大学大学院専門法務研究科教授	行政法・財政法
赤井伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授	経済学・財政学
城多 努	広島市立大学国際学部准教授	公会計学
鈴木敏之	東京大学副理事	大学政策
吉田 靖	国立大学財務・経営センター理事	高等教育財政
金子元久	国立大学財務・経営センター研究部長・教授	高等教育政策
丸山文裕	国立大学財務・経営センター研究部教授	大学経営
澤田佳成	国立大学財務・経営センター研究部教授	大学管理
水田健輔	国立大学財務・経営センター研究部教授	大学財務
伊東陽子	国立大学財務・経営センター経営支援課長	大学経営分析

調査研究協力者（所属・職名は 2010 年 8 月現在／敬称略）

鮑 威	北京大学教育学院准教授	第二章執筆者
白鳥義彦	神戸大学大学院人文学研究科准教授	第四章執筆者
秦由美子	広島大学高等教育研究開発センター准教授	第六章執筆者

翻訳協力者（敬称略）

金 泰勲	星槎大学共生科学部教授	韓国文献翻訳
金 鉉玉	東京経済大学経営学部講師	韓国文献翻訳
朴 炫貞	東京大学大学院教育学研究科	韓国文献翻訳
張 燕	東京大学大学院教育学研究科	中国文献翻訳
邱 潔	東京大学大学院教育学研究科	中国文献翻訳
王 志	一橋大学大学院商学研究科	独語文献翻訳
津幡 笑	北海道大学大学院法学研究科博士研究員	仏語文献翻訳

2. 事業の実施経過（敬称略）

2009年4月24日（金）

第一回調査研究委員会開催（平成20年度韓国調査結果確認）

2009年6月23日（火）

第二回調査研究委員会開催（独・仏の高等教育について／講師：白鳥義彦（神戸大学）・金子勉（京都大学））

2009年7月14日（火）

第三回調査研究委員会開催（有識者ヒヤリング／講師：猪木武徳（国際日本文化センター））

2009年8月20日（木）

第四回調査研究委員会開催（有識者ヒヤリング／講師：トム・クリステンセン（オスロ大学））

2009年10月24日（土）～31日（土）

オーストラリア訪問調査（Group of Eight 事務局長 Michael Gallagher 他，教育雇用職場関係省高等教育局長 Jason Coutts 他，University Australia 政策担当副ディレクター Alex Maroya 他，キャンベラ大学副学長補佐 John Howard 他，オーストラリア国立大学副学長代理 Lawrence Cram 他，AUQA 監査ディレクター Jeanette Baird 他，メルボルン大学機関評価部長 Sue Sleep 他，オーストラリア・カトリック大学副学長代理 Chris Sheargold，ヴィクトリア州政府国際教育アナリスト Taliessin Reaburn など）

2009年11月18日（水）

第五回調査研究委員会開催（オーストラリア調査結果確認／講師：サイモン・マージンソン（メルボルン大学）・ケネス・ホー（オーストラリア大使館））

2009年11月29日（日）～12月6日（日）

独・仏訪問調査（独連邦教育研究省高等教育政策開発課 Andrea Spelberg 他，独ベルリン自由大学財務人事部長 Wolfgang Multhaupt 他，独ベルリン・フンボルト大学予算部長 Kaj Schumann 他，独ハノーバー獣医科大学学長 Gerhard Greif 他，独オスナーブルック大学前学長 Rainer Kuenzel，独ニーダーザクセン州科学文化省連邦・欧州政策協調・基本問題・管理・国際担当 Ingmar Krieger 他，仏研究高等教育評価機構（AERES）研究ユニット長 Pierre Glorieux 他，パリ・テック総長 Cyrill van Effenterre 他，高等教育研究省国内認証部副部長 Mireille Le Maguet 他，国立研究機関（ANR）Philippe Freyssinet 他，など）

2010年2月10日（火）

第六回調査研究委員会開催（英国の高等教育について／講師：秦由美子（広島大学））

※国内訪問調査先（訪問順）：帯広畜産大学、下関市立大学、北九州市立大学、芝浦工業大学、東海大学など。

目 次

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	… 1
水田健輔（国立大学財務・経営センター）	
第1章 韓国における高等教育制度と大学の設置形態	… 15
水田健輔（国立大学財務・経営センター）・金泰勲（星槎大学） 金鉉玉（東京経済大学）・朴炫貞（東京大学大学院）	
第2章 中国における高等教育制度と大学の設置形態	… 41
鮑威（北京大学）	
第3章 ドイツにおける高等教育制度と大学の設置形態	… 73
城多努（広島市立大学）	
第4章 フランスの高等教育制度と大学の設置形態	… 91
白鳥義彦（神戸大学）	
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	…111
丸山文裕（国立大学財務・経営センター）	
第6章 英国における高等教育制度と大学の設置形態	…131
秦由美子（広島大学）	
第7章 オーストラリアの高等教育制度と大学の設置形態	…179
赤井伸郎（大阪大学）・水田健輔（国立大学財務・経営センター）	
第8章 大学の設置形態とガバナンスの比較からみた国立大学法人制度	…215
山本 清（東京大学）	
第9章 大学の設置形態 ―歴史的背景・類型・課題	…221
金子元久（国立大学財務・経営センター）	

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、予算の用途決定権限、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、学費の設定権限
ファンディング	科目予算一括交付金予算 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
ビ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	<p>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</p> <p>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）</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>人事管理：公的教授職の私立大学掛け持ち、教職員の団結権</p> <p>その他：学問の自由の保障、役員会メンバー任命の監視</p>
公的大学システムの管理者	<p>教育省（連邦／州）か仲介組織か</p> <p>※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</p>
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 イ	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	<p>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）</p> <p>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</p>
	向性の舵取りへ 財源補助から方	<p>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）</p> <p>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</p>
	高等教育の多様性拡大	<p>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</p>
		<p>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</p>
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	／学生支援 負担／学納金	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、Altbac 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	予算の種類（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、政府財源は用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)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 (c) 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) 設置形態の種類	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: Tensions 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 Lamp-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。それをもちに、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。

第1章 韓国における高等教育制度と大学の設置形態

水田健輔（国立大学財務・経営センター）・金泰勲（星槎大学）
金鉉玉（東京経済大学）・朴炫貞（東京大学大学院）

1. 韓国における高等教育制度の概観

1-1 歴史的背景

第二次世界大戦後の韓国における高等教育は、1946年のソウル大学設立に始まる。1950年には教育法が成立し、高等教育に対する需要が高まる中、政府は大学政策に干渉しない方針をとることとなった。その後、1951～53年の間に7つの地方国立大学が設立されている。第二次大戦後は、米国から手厚い教育資金支援を受けていたが、高等教育に関しては、その80%がソウル大学に投入され、残り20%をその他の大学で分けるといって、典型的なエリート校づくりが行われていたといえる。ただし、政府の不干渉が続いていたため、不良大学と呼ばれる質の低い学校が出現している。

1961年の軍事クーデターにより、パク・チョンヒ大統領の軍政に入ると、高等教育機関は政府の厳しい管理下に入ることとなり、また科学技術重視の方向が打ち出された（1963～70年に在学した学生の60%が科学技術関連の専攻に所属していた）。また、1963年に私立学校法が成立し、私学セクターに対して法的な要件が定められた。1966年には学生の入学制限が始まり、学位認定が厳格化された。さらに1969年には、入学要件の設定、入学試験の実施、学位認定試験の義務化が行われている。職業学校の設立も盛んに行われ、後の専門大学（後述）の基礎となった。

1970年には、長期包括教育計画が制定され、高等教育の品質向上に向けた政策が打ち出された。また、実験的高等教育改革プログラムが同年に始まり、パイロット的な高等教育機関が設立されている。パク政権下でも、ソウル大学はエリート化の一途をたどっており、同年のソウル大学10カ年計画により、キャンパスの移転が行われている。さらに、1974年には大学特性化プログラムが始まり、高等教育機関の役割分担や地域大学の振興がはかられた。つまり、現在行われているソウル一極集中の緩和政策は、すでに35年前に始まっていたことになる。

パク政権後の1980年代に入ると、社会ニーズに答えるため、研究者の養成が盛んに行われるようになり、また入学選抜の緩和により学生数が激増することになった（教育改革7.30）。さらに、開放大学（後の産業大学）の創設、機関外学位プログラムの導入なども行われている。80年代の半ばに、政府は教育改革審議会、教育政策諮問会議を設立し、高等教育の自由化を進めようとしたが、あまり大きな進展はみられなかった。

より本格的に自由化が進んだのは、1990年代の半ば以降である。具体的には、1995年の教育改革法以降、規制緩和が急速に進み、特に大学設置要件が大幅に緩和されたため、1996年以降、大学の数が急激に増加した。企業内大学、オンライン大学などが設立されるとともに、学生の流動性を高めるための学点銀行制¹の開始、パートタイム学生の増加なども90年代の後半からの現象である。さらに、大学院の新設も急増し、とりわけ有職者の大学院志向が顕著になるにつれ、いわゆる特殊大学院が全国に設立されるようになった（馬越 2010）²。そして、政府の教育改革会議、教育規制改革会議は、この間に自由化案を数多く提案している。

こうした高等教育の自由化の流れは、2000年代に入っても衰えず、2004年の大学規制改革促

進会議とそのあとを受けた大学規制構造改革会議で、大学の入学要件、学位、定員、方針決定の自由化について議論が続いている。

1-2 韓国の高等教育における問題点

1-1 のような経緯をたどってきた韓国の高等教育の問題点としてよく指摘されるのは、次のような項目である。

まず、ソウルと地方の経済格差とそれにとまなう高等教育のソウル一極集中である。少子化が進む中、地方の進学層がソウルに集中してしまい、地方大学は国公立を問わず、苦境に立っている。特に1997年のアジア通貨危機の際には、私学の倒産危機、学生の学費滞納問題、就職難などが問題となっており、就職できなかった卒業生が大学や大学院、エクステンションに戻って、学費を滞納するという悪循環も生まれた。政府は「均衡ある発展」を掲げて、高等教育の多様化・特性化や地方の産学連携プロジェクト（New University for Regional Innovation: NURI）、ソウル首都圏の定員制限などを政策的に行ってきたが、ほとんど効果を表していない。

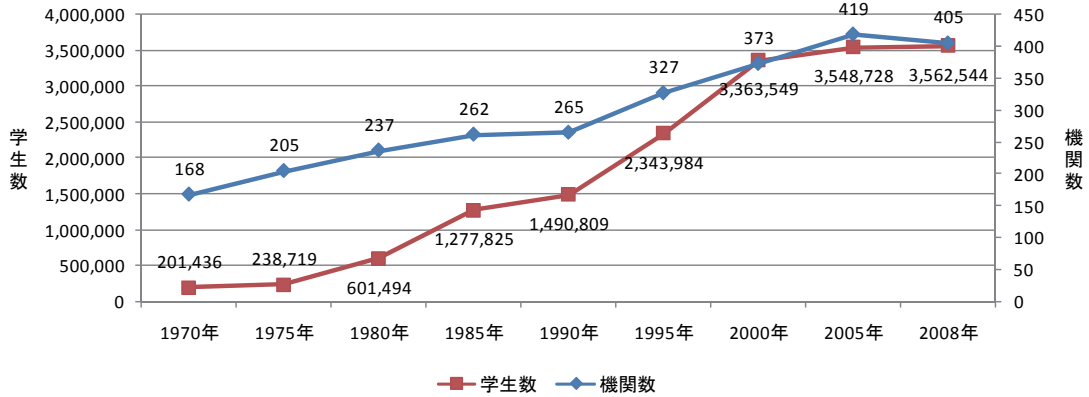
二つ目は、過剰な受験競争の問題である。子どもは幼いころから受験勉強を強いられ、外国語特殊目的高校に進学し、文科系の場合にはSKY（ソウル大学・高麗大学・延世大学）などの有名校に進み、公務員もしくは法曹界に入るのが理想とされている³。そのために家計が負担している学校外教育の費用は、KEDIの見積もりで13.6兆W（9,067億円）⁴に達しており、また大学卒業生の10%が公務員試験を受験し、失業者の20%は公務員浪人であるとの統計も発表されている（2004年）。さらに、1997年の経済危機以降、科学技術関連の専攻は不人気で、優秀な学生が集まらない状況となっている。つまり、労働市場の需要と高等教育機関卒業生の希望進路はマッチしておらず、2003年の統計で卒業生就職率は67%（4年制の大学に限れば50%）となっている。逆に社会人の学習熱は低く、1.1.で紹介した学生数の増加は、30歳未満の伝統的學生層のみの現象である。こうした問題に対して、その根底を1960～70年代の強い政府管理とエリート主義に求め、規制緩和による政府関与の縮小が盛んに行われてきたが、いまだに効果を表していない。

1-3 韓国の高等教育機関の現状（原文：金泰勲）

韓国の高等教育は、1980年代以降の経済成長とともに急速な拡大発展をみせ、高校卒業者の進学率は著しく高い。MEST and KEDI（2008, 256-257）によると、高卒者の97.0%が進学希望者であり、実際の進学率は87.9%に上っている（2008年）。そして、進学者の80.1%は大学に進んでいる。ちなみに2008年度の日本の高卒者の進学率（大学+専修学校専門課程）は68.1%であり、そのうち大学・短期大学への進学者が77.5%となっている（文部科学省 2008, 表226）。こうした数値をみても、1-2で紹介した韓国の進学熱の高さが分かる。

実際の機関数と学生数の推移を追ってみると、学生数は1975年23.8万人、1985年128.8万人、1995年234.4万人、2008年356.3万人と、30年余りの間に約15倍に増加している（図1-1）。

図 1-1 韓国における高等教育機関数・学生数の推移



出典：MEST and KEDI (2008, 591)

現在、高等教育機関は在学者全体の6割強を占める大学・産業大学・教育大学と3割弱を占める専門大学（日本の短期大学）が中心で、その他に放送・通信大学などがある。1997年に制定された高等教育法によると、表1-1の7種類の高等教育機関が定められている⁵。

表 1-1 韓国の高等教育機関（2008年）

機関種別	国立			公立			私立			合計		
	学校	学生	教員	学校	学生	教員	学校	学生	教員	学校	学生	教員
大学	23	388,767	13,135	2	22,908	568	149	1,531,762	40,628	174	1,943,437	54,331
産業大学	5	81,379	113	-	-	-	8	80,497	183	13	161,876	296
教育大学	10	24,116	812	-	-	-	-	-	-	10	24,116	812
専門大学	2	4,229	77	8	22,473	380	137	745,152	11,643	147	771,854	12,100
放送・通信大学	1	272,550	38	-	-	-	-	-	-	1	272,550	38
技術大学	-	-	-	-	-	-	1	132	-	1	132	-
各種学校	-	-	-	-	-	-	3	1,279	23	3	1,279	23

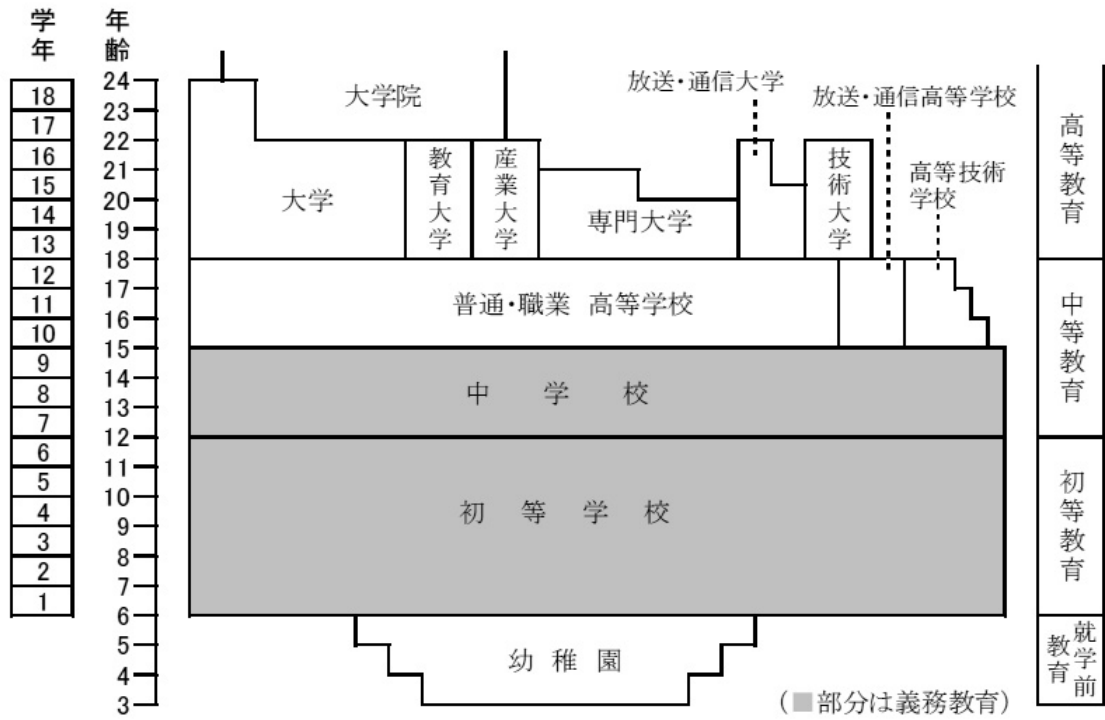
出典：MEST and KEDI (2008, 592-593)

「産業大学」は、在職の成人を対象にした大学と同等の専門課程を提供する機関で、かつては「開放大学」と称していたが、1997年に改称した。「教育大学」は、2年制であったものが、1981年に4年制に昇格した。すべて国立の初等教員養成機関である。「専門大学」は、従来からあった短期大学、専門学校、看護学校等を改組して1979年に創設された。2年又は3年制（医療及び幼児教育関係）で卒業者には「専門学士」の「学位」を授与する。日本の短期大学と異なり、職業と結びついた実践的な専門教育を行っており、就職も順調なことから志願者が増えている。

「技術大学」は「産業大学」と同じく、在職者に専門技術を習得させることを目的とする機関で、「専門学士」と「学士課程」（ともに2年）を置くが、2008年現在で1校しか存在しない。各種学校も、高等教育法には大学や専門大学などに準じる教育を提供するとなっているが、3校のみで規模は小さい。

こうした多様な高等教育機関の修業年限や位置づけは、図 1-2 に示されている。

図 1-2 韓国の学校系統図



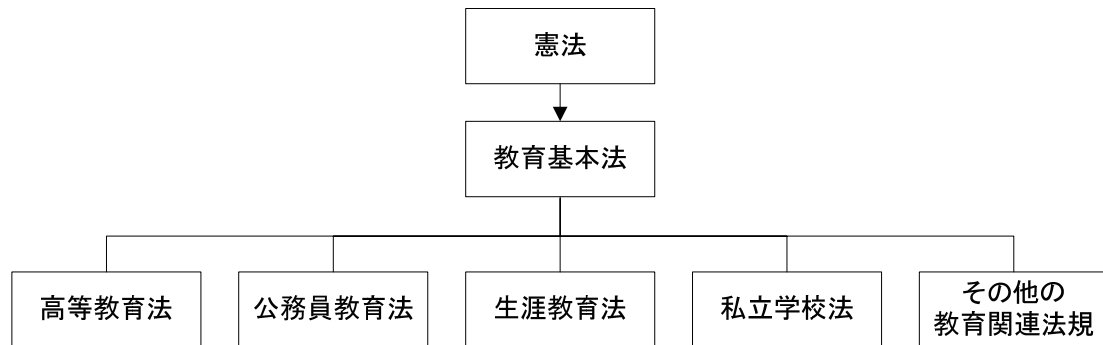
出典：文部科学省 (2008b, 95)

2. 高等教育に関する法律体系とガバナンス構造

2-1 高等教育に関する法律体系と設置者別類型

高等教育に関する法律については、憲法のもとに「教育基本法」があり、「高等教育法」がそれにぶら下がる形をとっている（図 1-3）。高等教育の基本法は「高等教育法」であり、「大学設立および運営に関する法律」が国公立の大学すべてに適用されている。実務的な細則については、「大学設置運営規程」（総理令）と同規程規則（省令）で定められている。

図 1-3 韓国の高等教育をめぐる法体系



出典：KEDI（2006，22）

また、設置者別、機関別の法令があり、国立大学については「国立学校設置令」、私立については初等・中等教育も含む形で「私立学校法」、その他にも「教員大学設置令」、「ソウル大校設置令」、「サイバー大学設立規程」、「放送・通信大学設立規程」などが存在する⁶。また、韓国で初めての国立大学法人である蔚山科学技術大学については、「国立大学法人蔚山科学技術大学の設立・運営に関する法律」という個別法にもとづいている。ただし、KEDI でのヒヤリング調査では、私学の理事会構成で教育科学技術省が学外者を入れるように高等教育法に照らして求めたのに対し、私立学校法で認められた権限の侵害として私学側が反発するなど、法令間の不整合もある。

なお、公立大学⁷については、細則を定めた法律が存在しない。これは、表 1-1 にみられるとおり、公立大学の数が少なく、道政府の財政的な自立度が低いいため、特に法令を設けていないとのことであった。また、国・公立の高等機関については、財政的に政府への依存度が高く、政府機関の一部と位置づけており、独自の地位は持っていない。

機関類型別の目的については、高等教育法第 28 条（大学）、第 37 条（産業大学）、第 41 条（教育大学）、第 47 条（専門大学）、第 52 条（放送通信大学）、第 55 条（技術大学）、第 59 条（各種学校）に定められている。しかし、設置者別の機関目的については、法律上明確な定義はなく、国立機関は公的な政府支援を受けている性質上、私学にはできない基礎学問の研究と教育や弱者への配慮を担うべきだとする意見がヒヤリング調査では聞かれた。

2-2 高等教育機関の意思決定・権限構造

2-2-1 設置者別の意思決定機構

高等教育機関の設置者別の意思決定機構については、次のようになっている。

まず、国立については、公式組織である「評議会」と非公式組織の「教授会」が通常は最高意

思決定機関である。ただし、設置令上の機関の代表者はあくまで学長であり、強い権限を有している（2-2-2 参照）。そして、学長の選考方法は、評議会で決定されることになっている。また、教育科学技術省の任命する事務局長を置くこととされており、教員人事以外の学内業務を監督している（ソウル大学では、事務局長と施設部長が教育科学技術部の出向者である）。公立は特に定めはないが、国立に準じた意思決定組織となっている。なお、国立大学の一括法人化にあたっては、「評議会」「教授会」「学生会」「職員会」の4つの意思決定組織構成により、客観性と透明性を確保する構想もあった。

次に私立については、国立のような教員の意思決定への参加は制限されている。創設者の影響力が維持されているケースが強いためであるが、規模の大きな有名私大では教員の意見も反映される傾向にある。意思決定機関は、「理事会」と「財団」からなっており、私立学校法の改正により、外部人材の理事登用（開放型理事）が行われている。私立学校法施行令により、理事会は最低7名を必要とし、親族でメンバーの3分の1を超えてはならないことになっており、また別途2名の監事を置くこととなっている。学長は、理事会により任命され、学内業務を担当する。

2-2-2 諸権限の所有者

まず、各種の権限が政府と教育機関のどちらに属するかについて、一覧にしたのが下表である。私立大学に対する規制や制約はほとんどなく、国立（および公立）も元来政府が所管すべきことを除いて、ほとんどの権限を機関で所有していることが分かる。

表 1-2 法律上の権限所有者の一覧

権限	政府	機関
目標設定	国立	私立
教育内容の決定		国立・私立
カリキュラムの策定		国立・私立
研究重点項目の決定		国立・私立
教員の採用・処遇		国立・私立
資源配分	国立	私立
学位認定		国立・私立
機関の設立・拡大	国立	私立

出典：KEDI（2006，89）

では、こうした権限の所有について、詳細を検討してみると、以下のようになる。

(1) 法定上の基本的事項

高等教育法第5条の1において、教育科学技術部長官は、国公私立を問わず、すべての高等教育機関を監督・指導することとなっており、国・公立機関については直接的に、私立機関については間接的に規制するものとされている。学長には、教務、教職員管理、学生教育について最終決定権が与えられている（高等教育法第15条）。評議会と教授会は、高等教育法施行令第4条の1で、意思決定に重要な役割を果たす自発的内部組織と定義されている。

(2)教職員の採用・処遇

国立機関の教職員の採用権限は、法律上、学長に所属する。ただし、公務員の採用権限は政府にあるため、実質は異なっている。昇進については、学長が決定する。ただし、教職員の採用・処遇にかかわらず、学内運営事項については、教員の意向が強く反映する。ソウル大学を例にとると、学内カレッジの学長や学部長が実質的に権限を持っているとのことであった（ヒヤリング調査より）。ただし、法人化した際に権限は委譲されるものとソウル大学では想定している。私立機関については、採用・処遇とも理事会で独自に決定できる。

(3)教職員給与の設定

国立機関の教職員給与は、公務員給与となるため、機関で独自の取り決めはできない。ただし、ソウル大学では、法人化した場合には、給与体系を独自のものにできると想定している。私立機関については、理事会で独自の給与体系を定めることができる。

(4)定員の設定

2009年3月に実施した現地ヒヤリング調査では、次のように説明を受けた。まず、国立機関は政府の定員政策により定員を定められている。私立機関は、ソウル首都圏所在の機関とメディカルスクール、ロースクール⁸は、政府により定員管理が行われているが、その他の機関は原則自由化されている。加えて、BK21（Brain Korea 21）などの競争的資金交付の条件として定員の縮小を求めており、ファンディングや評価をとおした間接的な定員コントロールは行われている。

ただし、より詳細な定員決定過程（国・公・私立共通）については、ソンドンヒョン（2005）に以下のような記述があり、上記の原則に対して、実質的には政府・大学間の年次定例の手続きにより国全体での定員調整が実施されている。

第1段階：教育人的資源部（2008年～教育科学技術部・ここでは参考文献の記載のまま「教育人的資源部」とする）で、目標とする年度の大学定員の調整のための政策的方向づけを行い、各大学は自由に自大学の発展計画で定員設定を行う。

第2段階：教育人的資源部が大学定員の調整に関する指針を決定・通知し、各大学において定員調整の協議・調整を行う。

第3段階：教育人的資源部が(1)首都圏所在の大学の定員に関する増員（行政自治部（2008年～行政安全部）との協議事項であり「首都圏整備計画に関する法律」にもとづく総量規制）、(2)保健・医療・獣医学関連の学科の増員（保健福祉部および農林水産部等との協議事項）、(3)教員養成系学科の増員について全体調整を行う。

第4段階：各大学は自大学の計画にもとづいて学部・学科・系列ごとの定員調整の結果を報告し、教育人的資源部で検討。政府各省との協議を行った後、定員調整の結果及び結果に至る検討内容を各大学に通知する。

第5段階：教育人的資源部から通知された内容にもとづき、各大学は学則を改正し、改正した学

則を教育人的資源部に送付する。最終的には、教育人的資源部で改正された定員に関する学則を確定し、その結果を公表する。

なお、法律上の取り決めは以下のようになっている（チャンソクファン 2007）。

まず、高等教育法第 32 条は、大統領令で定める範囲内で、大学が学則として定員を定めるように規定している。これに従って、高等教育法施行令第 28 条第 1 項で、学生の定員は入学定員を基準として学則で定めるが、教育部⁹長官が教員 1 人あたり学生数等の基準を定めた場合には、当該の基準の範囲内に準拠するように求めている。また、同法施行令第 28 条第 3 項では、大学が学則として入学定員を定める場合に(1)教員養成に関連する定員、(2)医師、医療技術者、薬剤師及び漢方薬剤師、獣医等の職業需要と関連する定員、(3)首都圏整備計画法第 18 条第 3 項定により総量規制が適用される学校の定員、(4)国立学校の定員、(5)公立学校の定員の 5 つは、教育部長官が定める事項に従わなければならないと規定している。さらに、同法施行令第 28 条第 4 項では、教育部長官が(2)ないし(4)の事項を定める際には、関係する中央行政機関の長と協議するべきであり、(5)の事項を決める際には、関係する地方自治体の長の意見を聴くこととしている。

つまり、教育所管官庁（2008 年～教育科学技術部）の定員調整は、一部を除いて大学に対する拘束力を持たず、定員はあくまで各大学が学則で自律的に定めるものとされている。なお、上記の高等教育法施行令第 28 条第 1 項で長官の定める基準とされているものの 1 つに「大学設立・運営規定」があり、その第 4～6 条は学生定員に密接に関連している（表 1-3）。

表 1-3 大学設立・運営規程より抜粋

条文	基準					
校舎 (第 4 条)	学生の 1 人あたりの校舎の基準面積に、編成の完成年度を基準とした、系列別の学生の定員を掛け算にして、合算させた面積以上。					
	系列	人文社会	自然科学	工学	芸・体能	医学
	学生の 1 人あたりの基準面積 (m ²)	12	17	20	19	20
* 専門大学及びこれに準ずる各種学校は、校舎の基準面積の 10 の 7 に該当するものとする。						
校地 (第 5 条)	学生の定員に該当する基準面積					
	学生の定員	400 人以下	400 人超過～1000 人未満	1000 人以上		
	面積 (m ²)	校舎建築面積の以上	校舎基準面積の以上	校舎基準面積の 2 倍以上		
※「学生の定員」は、編成完成年度を基準とした、学生の定員である。						
教員 (第 6 条)	編成完成年度を基準に系列ごとの学生定員を教員 1 人あたりの学生の数で割った数の教員					
	系列	人文社会	自然科学	工学	芸術・体育	医学
	教員 1 人あたりの学生の数 (人)	25	20	20	20	8
※大学院大学の場合は、大学院生の数を 2 倍に、大学と大学院がともに設置された場合には、大学院生の数を 1.5 倍に加重させて、教員の数を算出する。						

(5)学費の設定

国立・公立・私立とも学費（「登録金」と呼ばれる）の設定は完全に自由化されている。ただし、韓国の国公立大学の学費については、期成会費という保護者会費的な負担が大きな割合を占めるため注意を要する（2-2-3 参照）。なお、金ビョンジュ（2001）によれば、学費水準の変更にあたって表 1-4 のような賛否の議論がなされたと紹介されている。

表 1-4. 2001 年の登録金改訂に関する議論

値上げ理由	値上げ阻止理由
<ul style="list-style-type: none"> ・ 1998 年度以来 3 年間登録金の値上げがなかった。 ・ 教員の確保と施設・設備の拡充。 ・ 2001 年度実質成長率が 5~6%と推定された。 ・ 2001 年度予算が登録金 5%値上げを見込んだ。 ・ 2001 年度国立大学投資予算の前年比 9.6%増加。 ・ 2001 年度公務員報酬が前年比 6.7%+αの水準。 ・ 1996 年度比物価上昇率：11.5% ・ 国立大学と私立大学の登録金における格差緩和 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通貨危機後の経済状況がまだ定常化していない。 ・ 不況、失業率増加、石油価格値上げなどの不安。 ・ 中間層以下の庶民家計の負担を考慮。 ・ 低所得層の教育機会への配慮と国立大学の特性。 ・ 財政赤字の縮小のために緊縮財政を維持。 ・ 学生との摩擦を回避。

また下記の表 1-5 では、2008 年度の国・公立大学と私立大学の学費水準について、最高額と最低額を紹介している（朴ジョンズ 2009）。

表 1-5 2008 年度の初年時学費水準（単位：上段 韓国 W・下段 日本円）

区分		国・公立大学				私立大学		
		入学金	授業料	期成会費	合計	入学金	授業料	合計
人文 社会	最高	423,000	2,058,000	4,482,000	6,963,000	1,092,000	7,752,000	8,844,000
		28,200	137,200	298,800	464,200	72,800	516,800	589,600
	最低	156,000	711,000	2,297,000	3,164,000	150,000	1,680,000	1,830,000
		10,400	47,400	153,133	210,933	10,000	112,000	122,000
理学	最高	423,000	2,310,000	5,688,000	8,421,000	1,092,000	9,264,000	10,356,000
		28,200	154,000	379,200	561,400	72,800	617,600	690,400
	最低	150,000	707,000	2,768,000	3,625,000	470,000	5,418,000	5,888,000
		10,000	47,133	184,533	241,667	31,333	361,200	392,533
工学	最高	423,000	2,588,000	5,602,000	8,613,000	1,092,000	9,696,000	10,788,000
		28,200	172,533	373,467	574,200	72,800	646,400	719,200
	最低	90,000	485,000	3,100,000	3,675,000	250,000	5,368,000	5,618,000
		6,000	32,333	206,667	245,000	16,667	357,867	374,533
芸術 体育	最高	423,000	2,449,000	7,200,000	10,072,000	1,092,000	10,356,000	11,448,000
		28,200	163,267	480,000	671,467	72,800	690,400	763,200
	最低	126,000	643,000	2,934,000	3,703,000	300,000	5,913,000	6,213,000
		8,400	42,867	195,600	246,867	20,000	394,200	414,200
医学	最高	181,000	1,040,000	4,912,000	6,133,000	993,000	11,318,000	12,311,000
		12,067	69,333	327,467	408,867	66,200	754,533	820,733
	最低	175,000	839,000	3,524,000	4,538,000	460,000	7,076,000	7,536,000
		11,667	55,933	234,933	302,533	30,667	471,733	502,400

注：国立産業大学は、含めていない。

元資料：2008 年度教育統計年報

2-2-3 期成会の役割

期成会は、学生の保護者による大学支援組織であり、法人格を持たない任意の団体である。高等教育機関だけでなく、初等・中等教育機関にも存在している。日本における私費会計（私費負担）に近い概念であるが、財政規模がまったく異なる。

例えば、韓国の国立大学については、授業料は国庫に納付され、政府から税と授業料を合わせた財源から人件費予算が措置されるが、実は家計・学生から国庫に支払われる正規の授業料よりも、期成会に支払う会費の方が高いケースが多い。そして、期成会費は大学に直接入るため、国庫から他の大学に再分配される恐れがなく、また大学の裁量で保持、使用することができる。例えば、ソウル大学は国立であるが、政府予算収入（2,000億 W・133.3億円/年）と同額の期成会費が収入されている。さらに、韓国の国立大学（狭義）をすべて合わせると、2008年度の年間期成会費収入は1兆4,364億 W（957.6億円）となっており、教育科学技術部が同年度予算で高等教育機関への助成金として計上していた2兆1,691億 W（1,446.1億円）の66.2%に達している（MEST and KEDI 2008, 903, 924-925）。つまり、国家予算の3分の2に匹敵する財政的な影響力を期成会は持っていることになる。

こうした資金の管理を行うために、期成会独自の職員も採用されており、国立大学では大学の正職員と同じ公務員待遇となっている。

2-3 高等教育政策の変遷

最近の高等教育政策の変遷については、一部次節（2.4.）の規制緩和の流れと重なるが、次のような経緯をたどっている。

まず、2003年に大統領諮問委員会において、一極集中の問題が大きく取り上げられ、「分権と均衡ある発展」を、大学の特性化と地方大学の発展にもとづいて進めることが了解された。また、教育改革を実現し、知識・文化のリーダーを育てるため、機関運営の民主化・自由化、教員派閥の解消、高等教育システムのヒエラルキーの解消、科学技術の進歩への貢献が謳われた。

さらに、同年11月に発表された「高等教育の国際競争力強化政策」では、次の6点が2010年を目途として目標に設定された（KEDI 2006, 17）：

- (1) IMD 競争力順位の向上：28位→15位
- (2) 就職率の向上：60%→70%
- (3) SCI ペーパー（トップ100以内）：1点→5点
- (4) IMD 知識移転順位の向上：16位→10位
- (5) 教員/学生比の改善：1:31→1:20
- (6) 2010年までに世界級の研究大学を15校に増やす。

なお、大学院生支援を中心に若手研究者養成に重点を置いた韓国版 COE である BK21、基礎研究強化政策や地方における産学連携をマッチングファンドで促進する NURI など、ファンディングを軸にした科学技術振興および地域格差解消目的の政策も行われている。

また、高等教育に対するアクセスや新規機関の拡大については、税制優遇措置が政府により準備されている。まず、個人に対しては、年間課税所得から高等教育経費を最大900万 W（60万円）まで控除することができる（所得税法）。次に機関については、7億 W（4,666.7万円）まで税

額控除できる。さらに、非営利機関が新設された際には法人税の減税があり、地方税法で土地にかかる固定資産税の控除も行われる。委託研究費と寄付については、租税は免除されるが、個別企業の20分の1以上の発行済株式が寄付された場合には、相続税の課税対象となる。

2-4 高等教育の規制緩和

最近の韓国における高等教育の規制緩和は、「機関の設置・閉鎖」、「定員」、「アドミッション・ポリシー」、「学費」、「評価」について、議論が以下のように進行している。

まず、教育改革会議の議論を経て、1995年に教育改革法が成立した。この後、4つの報告書が発表され、それぞれの内容が実現された。最初が、95年5月の第一報告書であり、学点銀行制の設立、パートタイム学生の拡大、必修科目の設定、国立メディア教育センターの設立、大学の多様化・特性化政策、専門職大学院の拡大、学生募集の自由化、管理運営の自由化、評価とファンディングを結びつけた学術研究強化、グローバリゼーション、学生選考における学生生活記録簿の活用などが謳われている。第二報告書は、96年2月に出され、専門大学等による職業教育の推進、メディカルスクールとロースクールの創設、高等教育法の改正による教育プログラムの自由化、学校のチャーター設定、設立基準見直しなどが含まれている。96年8月の第三報告書には、ハイテク21世紀大学構想、バーチャル大学構想など新形態の提案がなされ、最後の第四報告書では、研究大学の強化、地方の優秀な学生への対応、評価基準・モデルの多様化、専門大学への支援などが盛り込まれた。また、地方大学の強化や統一アドミッション・ポリシーの検討も入っている。

ただし、入学者選抜については、3フツと呼ばれている厳しい規制がある。一つ目は、英語や数学などについて、本考査（ポンゴサ）と呼ばれる難易度の高い独自試験を行ってはならないということである。二つ目は、出身高校を等級に分けた選別をしてはならないということである。最後に三つ目は、入学の見返りに寄付を徴収してはならないということである。韓国の入試は、(1)大学入学修学能力試験、(2)学校生活記録簿、(3)論述試験の3つで行われるが、要するにそれ以外の選考方法や基準を設けてはいけないうことになる。また、2008年度から、学生生活記録簿重視の選抜に移行するべく教育科学技術部は動いている（教育科学技術部 2009, 6-11）。

2-5 大学評価制度と情報公開

KEDI と高麗大学でのヒヤリング調査結果を総合すると、韓国における広義の大学評価には、大きく分けて以下の3種類がある。一つ目は認証評価で大学総合評価（大総評）と呼ばれるもの、二つ目はBK21やNURIなどの競争的資金獲得のために最低限必要とされる指標評価、三つ目はメディアのランキング（中央日報、朝鮮日報など）や国際的基準による評価（AACSB、EFMD、Washington Accordなど¹⁰）である。ここでは、イ・ミョンバク政権のもとで進められている、大総評改革の動きについて紹介する。

2-5-1 大学総合評価（大総評）

韓国の大学総合評価制度は、1994年に開始されたものであり、政府の支援のもとに大学教育協議会が実施している。内容は、大学の総合評価と専攻別評価からなっており、500点満点で点数化される。この7年に1度の大総評の結果は、社会における信頼と資金獲得に響くため、大学にとっては「死活問題」であるとKEDI（2006, 95）は指摘している。

2-5-2 教育機関の情報公開に関する特例法(2007年5月)

2008年に発足したイ・ミョンバク政権は、大総評の信頼性に疑問を持ち、根本的な見直しを命じた。その結果、高等教育法が改正され基本評価体系の再構築が行われることになった。具体的には、自己評価の結果を教育科学技術部長官が指定した評価機関が実査し、結果についてはWEB上ですべて公開されることが法律で求められた（「教育機関の情報公開に関する特例法」および「同法施行令」）。

高麗大学でのインタビュー調査結果によれば、この評価に切り替えた意味は大きく3つある。1つ目は、評価機関を大学教育協議会に限らず、能力のある民間機関に開放した点である。現在のところ、この協議会以外に実施能力のある組織はないとのことであるが、今後評価スキルを持った民間セクターが拡大し、多様な評価機関から選択可能となることが期待されている。2つ目は、WEBに公開することにより、一般国民が評価結果を目にすることができる点である。つまり、評価を内部的な手続きで終わらせずに、衆目にさらして、改善へのインセンティブを与えることが期待できるとしている。3つ目は、大総評が政府資金とリンクしていたため、その評価項目の優先順位に機関の自立性が制約されていたのを解放できる点である。特に弱小機関は独自性を出して、少子化等のもたらす危機を乗り越えなければならないが、評価の画一性はこうした努力を無にしてしまう可能性が大きかったため、その改善を図ることができるということである。

ただし、新しい評価に対応できるだけのインフラができているのか、あるいは特定の民間事業者とのなれ合い評価になる可能性があるのではないかといった課題は残されている。

2-6 教育科学技術部の組織体制

イ政権への移行により、教育人的資源部は教育科学技術部に改編された。内部組織については、従前は高等教育局のもとに関連政策部署がそろっていたが、改編後は機能別に分散しており、以下のような部署が各個別領域を担当している。

- (1) 人材政策室：人材政策総括課、科学技術人力課、産業人力養成課、評価企画課、大学情報分析課、人力需給統計課
- (2) 学術研究政策室：学術研究振興課、大学研究支援課、大学制度課、大学自律化推進チーム、大学経営支援課、研究機関支援課、学研協力支援課

ちなみに、現在の教育科学技術部は780人体制であり、4室、5局、1委員会、70課、9チーム、13担当官（室と課の中間調整役）を擁している。

3. 高等教育機関の財務と予算

3-1 高等教育機関の財務構造

ここでは、まず韓国的高等教育機関が公財政支援を受ける法的根拠から確認したい。表6は、韓国教育政策研究所（2008, 17）に掲載されている費用負担を定めた法体系であり、設置者別に国・公・私立とも、国および地方自治体から支援を受けることが可能であり、また支援することが政府の義務であることが定められている¹¹。

表 1-6 高等教育機関に対する公財政支援を定めた法律内容

教育基本法	高等教育法	私立学校法	産業教育振興及び産学協力促進に関する法律
・ 国家と自治体の安定的教育財政の確保のための施策の樹立・実施義務 (7条1項)	・ 国家と自治体の、大学への財源の支援・補助が可能 (7条1項)	・ 国家および自治体の私立学校への支援可能 (43条1項)	・ 国公立産業教育機関の、実験・実習費への特別配慮 (11条) ・ 国公立産業教育機関の経費負担 (18条、19条1項)
・ 教育財政の安定的確保のための法律制定 (7条2項) ・ 私立学校に対する国家と自治体の支援・育成の義務化 (25条)	・ 学術研究のための国家の支援義務 (8条)	・ 実業学校への優先支援 (44条)	・ 自治体負担経費の国家補助 (19条7項) ・ 自治体実施の産業教員への現職教育経費の国家補助 (19条3項) ・ 私立産業教育機関の施設費等の補助 (20条)

韓国中央政府の教育予算およびその内訳としての高等教育予算の規模については、公式統計から単純に数値を導くことが出来ず、実際に複数の文献・資料 (Yu 2001¹², KEDI 2006, MEST and KEDI 2008) の中で定義の異なる様々な金額が扱われている¹³。その中でも、朴ジョンス (2009) が政府の「国家財政運用計画 2007-11」と教育科学技術部 2009 年度予算・基金運用計画をもとに作成した表 7 が最も包括的で極近年のトレンドをよく表していると思われたため、ここで紹介する。

表 1-7 2007-09 年度の教育予算構成 (単位：上段 韓国億 W・下段 日本億 ¥)

区分	2007年度の予算		2008年度の予算		2009年度の予算		年平均の増加率
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	
幼児・初等・中等教育	273,800 18,253	87.2%	310,328 20,689	86.2%	329,681 21,979	86.1%	10.2%
高等教育	35,863 2,391	11.4%	43,569 2,905	12.1%	46,624 3,108	12.2%	15.0%
生涯・職業教育	3,318 221	1.1%	4,487 299	1.2%	5,105 340	1.3%	26.9%
教育一般	1,092 73	0.3%	1,624 108	0.5%	1,295 86	0.3%	9.3%
教育予算合計	314,074 20,938	100.0%	360,008 24,001	100.0%	382,705 25,514	100.0%	10.9%

注：上記の支出予算金額＝内部取引、施設保全支出、金融性基金（学生ローンの信用保証）は除外。

2007 年度からの 3 年間をみただけでも、教育予算は年平均 10% 強の伸びを示しており、中でも高等教育予算は平均 15% ずつ増加した (教育予算内の構成比は約 1% 上がっている)。しかし、高等教育予算の配分先は、40 の国立大学に 2.3 兆 W (1,533 億円) が配られている反面、294 の私立大学が受け取った金額は 2,684 億 W (178 億円) である。

ちなみに 2009 年度の日本の文部科学省一般会計予算は、総予算額 5 兆 2,817 億円に対して、国立大学運営費交付金が 1 兆 1,695 億円、私立大学経常費補助が 3,218 億円となっており、両者をあわせて予算全体の 28.2% を占めている。教育所管省庁の予算に占める高等教育予算の割合からすると、日本の方が高等教育に重点を置いているように見えるが、日本で地方交付税をと

して配分されている初等・中等教育経費が、韓国の場合には地方教育財政交付金として教育科学技術省が配っているため、単純には比較できない。

次に高等教育予算をさらに目的別細分化して 2008-09 年度の増減を比較してみると、表 8 のようになっている（朴ジョンズ 2009）。

表 1-8 2008-09 年度の高等教育予算の目的別構成（単位：上段 韓国億 W・下段 日本億¥）

目的区分	2008年度予算	2009年度予算	増減
大学の特性化・多様化	3,492.3	0.0	-100.0%
	232.8	0.0	
大学構造体制の改善	720.3	263.2	-63.5%
	48.0	17.5	
大学教育の力量の強化	6,111.6	9,984.4	63.4%
	407.4	665.6	
高等教育へのICTの支援	104.5	119.2	14.1%
	7.0	7.9	
学術研究の力量の強化	2,680.1	2,940.1	9.7%
	178.7	196.0	
韓国史の研究の振興	281.1	279.1	-0.7%
	18.7	18.6	
適切な国家奨学金制度の基盤構築	7,092.8	8,185.8	15.4%
	472.9	545.7	
国立大学の運営の支援	21,605.0	22,957.7	6.3%
	1,440.3	1,530.5	
私立大学教員への国家年金負担金	2,373.8	2,683.8	13.1%
	158.3	178.9	
借入金の返済	428.8	378.6	-11.7%
	28.6	25.2	
合計	44,890.3	47,791.9	6.5%
	2,992.7	3,186.1	

元資料：2009 年度教育科学技術部所管予算および基金運用計画

まず、国立大学の活動を支える基盤的な支援資金は、先述のとおり 2.3 兆 W（2009 年度）となっており、高等教育予算全体の増加率に同期して増えていることが分かる。また、高等教育予算全体に占める割合は 48.0% となっており、約半分の額が国立大学の基盤財源で占められている。また、その他の大きな動きとしては、「大学の特性化・多様化」の予算が 2009 年度に皆減となり、「大学構造体制の改善」も 3 分の 2 に縮小される中、「大学教育の力量の強化」がこれらの予算を取り込んで 6 割を超える増加を示している。これは、1-2 や 2-3 ですでに紹介した NURI プロジェクトが終了するとともに、フォーミュラにもとづく新しいファンディングが始まったことに起因している（3-5 参照）。

さて、話を国立大学の基盤財源に戻すと、その配分方法と対象経費について詳細を明らかにしている資料は公表されていない。しかし、以下のような補足情報が得られているので、この場で紹介しておく。まず、国立大学への基盤財源の配分方法については、韓国教育開発院（KEDI）高等教育研究部研究員の Yi Pilnum 氏から次のような回答を得ている。

- (1) 国立大学に対する最も主要なファンディングは、フォーミュラベースで計算されている。
- (2) 年度ごとの交付額は、クライテリアを設定した上で、フォーミュラで計算されており、その内容は教育科学技術省が決定している。具体的な内容は、在学生数、教職員数、歴史的経緯、特殊目的（例。スポーツ強化、海事訓練など）などが含まれている。

また、この基盤財源がカバーしている経費の範囲については、韓国の国会議員による国政監査請求により政府から開示された表 1-9 のデータが役に立つ¹⁴。この経費構成からみると、公務員である国立大学教職員の人件費はもとより、物件費（基本経費）、施設費、事業経費等、財源の

用途は幅広く想定されていることが分かる。また、学生一人あたりの支援額は468.3万W(31.2万円)程度であり、期成会費を含めた初年度家計負担の平均値と大体同じである(つまり、公私負担割合は概ね50:50)。

表 1-9 2006 年度国立大学国庫支援の内訳と推移 (単位: 上段 韓国億 W・下段 日本億 ¥)

区分	基本経費(A)	人件費(B)	施設費(C)	主要事業費(D)	その他(E)	合計(F=A+B+C+D+E)	在学生の数(B)	学生1人あたりの国庫支援額(G=F/B)
専門大学	29.9	218.2	56.4	43.1	33.5	381.1	5,247	726.4
	2.0	14.5	3.8	2.9	2.2	25.4		48.4
教育大学	174.9	933.5	162.1	27.8	334.5	1,632.8	25,392	643.0
	11.7	62.2	10.8	1.9	22.3	108.9		42.9
大学	2,033.6	12,244.2	2,224.7	3,829.4	2,409.6	22,741.5	498,002	456.7
	135.6	816.3	148.3	255.3	160.6	1,516.1		30.4
総計	2,238.4	13,395.8	2,443.3	3,900.3	2,777.6	24,755.4	528,641	468.3
	149.2	893.1	162.9	260.0	185.2	1,650.4		31.2

注: 学生一人当たり金額のみ、単位は万 W および万円。

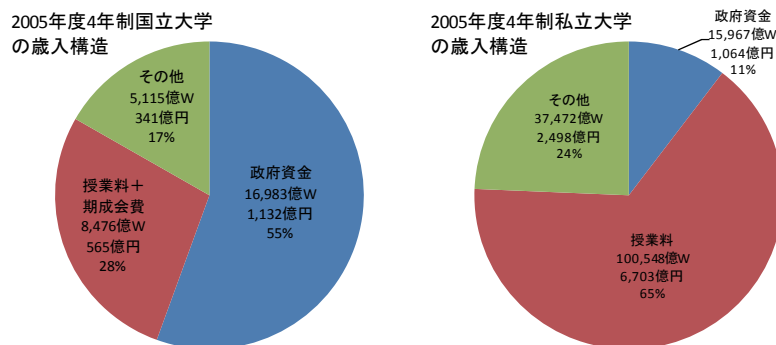
ここまでは、教育科学技術部所管の予算のみを対象としてきたが、他省庁からの支援を含めた全体像が韓国教育政策研究所(2008, 11)に掲載されていたため、参考まで表 1-10 として紹介する。政権交代の度に省庁再編が行われているため注意を要するが、教育科学技術部(教育省+技術省)の割合は、2006 年度の状況から推計して、概ね 80% 台後半とみられ、その他の省庁は少額でかなり分散していることが見て取れる。

表 1-10 2006 年度政府全体の高等教育支援額 (単位: 上段 韓国億 W・下段 日本億 ¥)

区分	教育省	科学省	産業・資源省	労働省	情報・通信省	福祉省	中小企業省	その他	合計
予算	32,958	5,186	2,286	1,433	803	707	392	118	43,884
	2,197	346	152	96	54	47	26	8	2,926
構成比	75.1%	11.8%	5.2%	3.3%	1.8%	1.6%	0.9%	0.3%	100.0%

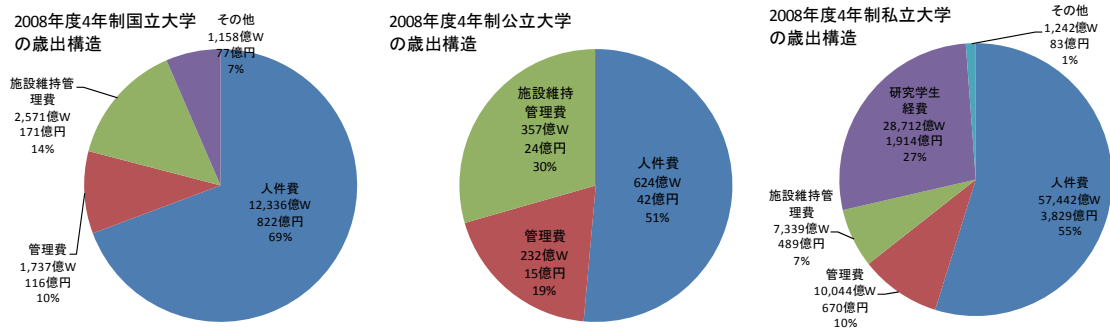
次に 4 年制の国・公・私立大学の歳入・歳出構造について検討する(図 1-4 から 1-8)¹⁵。

図 1-4 および図 1-5 2005 年度における 4 年制国立大学と私立大学の歳入構造



出典: 韓国教育政策研究所 (2008, 48)

図 1-6～1-8 2008 年度における 4 年制国・公・私立大学の歳出構造



出典：MEST and KEDI (2008, 911, 934)

まず、歳入構造についてみてみると、国立大学は 55.5%が政府資金、27.7%が授業料+期成会費となっている。ただし、機関により歳入構造には差があり、例えばソウル大学の場合には、概算で政府資金が 2,000 億 W (133.3 億円・22.2%)、期成会費がほぼ同額、獲得研究資金が 4,000 億 W (266.6 億円・44.4%)、その他が 1,000 億 W (66.7 億円・11.1%) となっており¹⁶、国立大学の平均的な姿と比較すると、研究資金の獲得能力の高さは群を抜いている。一方、私立大学では、授業料が 65.3%を占めており、政府資金はほとんど入ってこない。制度的に日本の私立大学経常費補助のような仕組みはなく、政府資金を構成しているのは、BK21 や NURI などプロジェクトベースの研究資金や、学術振興財団からの研究費補助のみである。

次に歳出構造については、国・公立大学と私立大学で内容の細分化の度合いが異なるため、注意が必要である（特に私立大学の「研究学生経費」については、国立大学では管理費に含まれている可能性がある）。人件費が主要な歳出項目であることは、3 セクターとも同じであるが、相対的にみて国立大学は人件費、公立大学は施設維持管理費、私立大学は管理費の負担が重いとみられる。

3-2 高等教育機関の財務分析

高等教育機関の財務データについては、私学財団連合会の高等教育情報管理センターがすべての大学の財務情報を機関別に保有している。そのデータを使用して国立大学を法人化した場合のシミュレーションや経営困難に陥っている私立大学の洗い出しなどが行われている。後者については、日本の私立学校振興・共済事業団の財務評価を参考にしており、会計士を派遣して粉飾の疑いを調査する、あるいはコンサルティング業務を行う別組織を設立するといったことが行われている。

3-3 教員給与の算定

教員の給与については、規制により年功による計算がほとんどを占めている。KEDI (2006, 72-77) によると、具体的には、年功分 (65%)、基本分 (23%)、業績分 (4%)、その他 (8%) となっている。この傾向は国・公・私立をとおして共通であり、教育発展 5 カ年計画 (1999～2003 年) に定めた業績給の導入はあまり進んでいない。

なお、業績給を導入している場合の評価対象については、教育・研究が 30～40%、プロフェッショナル・サービスが 20%となっており、産業大学でも研究の評価割合が 3 分の 1 を超える

ケースが多い。

3-4 高等教育予算の安定的確保の試み

高等教育の財源確保のため、旧・教育人的資源部は、高等教育財政支援法案を策定し、経済官庁との協議を行った。この法案の内容は、ターゲットとする租税収入の7.8%を自動的に高等教育予算とするものであり、財政法で定められている初等・中等教育への交付金算定方式の高等教育版を提案したものである。初等・中等教育については、13%（2001年改訂）が自動的に予算配分されるため、税収の減少した年は、高等教育予算の削減で教育関連予算の総額を調整されてしまう傾向にあった。そこで、こうしたアイデアが出たわけである。なお、確保された税収を高等教育機関に配分する方法については、日本の地方交付税と同様のシステムが考案されていた（韓国教育政策研究所（2008）の政策提言の柱となっている）。具体的には人件費や事業費などの基準財政需要額を算出し、基準財政収入額との差額を補填する制度を構想している（「財政欠陥補助制度」）。ただし、設立主体や機関類型により、計算方法を変えることが注記されている。

この構想については、結局、他省庁の反対で法案は上程できなかったが、この法案をめぐる折衝の中で、国家中期予算での高等教育予算の増額が約束された。

3-5 大学教育力量強化事業

2007年度に終了したNURIプロジェクトの後継として、2008年度から学部生教育の強化を目的として、4年制大学を対象にフォーミュラを利用した新しいファンディングが始まっている。これは、「大学教育力量強化事業」と呼ばれているもので、成果にもとづく追加配分に使用されている点で注目される。事業費は2,649億W（176.6億円）で「均衡ある発展」を意識して首都圏と地方で事業額に差をつけている（首都圏699億W（46.6億円）・地方1,950億W（130.0億円））。その内訳としては、大学への支援金が2,637億W（175.8億円）、事業管理運営費が12億W（8,000万円・総事業費の0.45%）と見込んでいる。支援の対象は、全国の4年制国・公・私立大学であり、財源配分のための順位づけには、表1-11のような指標を使用している。詳しくは、資料編を参照のこと。

表 1-11. 大学教育力量強化事業における使用指標

分野	現状指標
成果指標	① 就職率の指数
	② 在学生の充員率
	③ 国際化水準
条件指標	④ 専任教員の確保率
	⑤ 奨学金支給率
	⑥ 学生1人当たり教育費

4. 韓国の国立大学法人化

4-1 主要な経緯(原文:金泰勲)

大規模に拡大した韓国の高等教育では、多様性が大きく広がっている。しかしながら、国立大学を中心に、大学運営の自律性を向上させるために、法人化の検討が進められている。韓国における国立大学の法人化は、表 1-12 のような過程で推進されてきた。

表 1-12 国立大学法人化の推進過程

1987年：「教育改革審議会」（教育大臣の諮問機関）による「教育改革総合構想」において、国立大学の法人化案が公表された。
1995年：「教育改革委員会」（大統領諮問機関）による「5・31教育改革」において、希望する大学は特殊法人化する方針が公表された。
1999年：「教育部」による「教育発展5カ年計画試案」において、国立大学の構造改革案が提出された。
2002年：「企画予算処」は「国立大学運営に関する特別法（仮称）」の制定に関して、大学の会計改革より法人化の推進を求めた。
2005年：大統領主催の「特性化のための大学革新方針案」をテーマとした「人的資源開発会議」において、国立大学の自律的法人化への誘導方針が示された。
2006年：2月に「教育人的資源部」は、大統領に対する業務報告の席において、「国立大学運営体制に関する特別法」を年内に制定し、2010年まで新設される蔚山国立大学、ソウル大学など5校程度の大学を特殊法人化する方針を公表した。
2006年：9月27日に「国立大学法人化阻止のための共同闘争委員会」が結成された。
2006年：9月29日に「国立大学法人の設立・運営に関する特別法（案）」のための公聴会の開催が延期された。
2007年：3月9日に「国立大学法人の設立・運営に関する特別法（案）」（教育人的資源部公告2007-36号）の立法を予告した。
2007年：4月6日に国会で議員立法により、「国立大学法人である蔚山科学技術大学設立・運営に関する法律」を可決し、同年7月7日から施行された。
2007年：5月11日に「規制改革委員会」の「行政社会分科委員会」において、「国立大学法人の設立・運営に関する特別法（案）」は、大学の自律性を侵害する可能性があるとして、法律の補完及び改正が要請され、一部改正が行われた。
2007年：6月5日に國務會議において、国立大学法人の設立・運営に関する法律案を審議し議決した。
2008年：3月20日に「教育科学技術部」から、大統領に対する業務報告の席で、大学・研究機関力量強化の一環として、「条件の整えた国立大学は先に法人化を推進し、まだ条件が整備されていない大学に対しては、予算編成運営の自律性と透明性確保のための大学会計制度を別途導入する」とし、2008年上半年期に、「大学の自律性拡大及び効率的経営体制確立」のための国立大学法人化法を、下半期に「（仮称）国立大学財政運営に関する特別法」を制定するという計画を明らかにした。
2008年：4月4日に大統領が招聘した大学学長懇談会の席で、教育科学技術部長官は、大学の自律的な制度基盤の構築に最善をつくすと声明した。

4-2 ソウル大学における法人化の検討

4-2-1 検討経緯

ソウル大学では、1980年代から法人化の議論は行われてきた。その構想が具体化したのは、国立大学の一括法人化法案であった。この法案の目的は、国立大学の運営効率化にあった。そして、この議案の内容が明らかになって以降、ソウル大学内では、評議会と教授会において、法人化の検討が進められてきた。その4年間の議論の成果については、それぞれ報告書として残っており、ドイツやフランスの制度との相互比較も行われている。

しかし、同法案については、地方国立大学の存立が危ぶまれるとの理由で、反対が大きく成立が難しくなった。それに対して2008年にソウル大学学長となったイ・ジャンム氏により大学本部として、正式に法人化検討委員会が立ち上げられた。この検討委員会では、教育科学技術部の作成した新しい法案を学内で見直し、同部と内容の協議を行っていたが、2009年12月8日に「国立大学法人ソウル大学校設立・運営に関する法律案」は正式に閣議決定された（ただし、2010年5月17日現在で国会を通過したとの情報は無い）。

4-2-2 法人化の制度設計に関する議論

上記の法案が固まるまでになされたソウル大学における検討内容は、すべての国立大学に適用する制度設計ではなく、ソウル大学独自のものである点に注意しなければならない。法案に至るまでに議論されていた内容は以下のようなものである。

- 経営意思決定機関として理事会を設置する。理事会の構成は、学内、学外をそれぞれ50%とし、理事長は理事会で決定される。ただし、ソウル大学の教職員は、理事長と学長の兼任を望んでいたが、教育科学技術部はこれに反対していた。学内の議論としては、教育科学技術部の学内運営に対する介入を最小限にとどめたいという意向があったが、教育科学技術部は理事長を学外者（同部の人間を含む）にすることを希望していた。
- 職員の処遇については、（期成会職員とパートタイム職員を除いて）法人化後は教員はすべて非公務員とする方向で議論が進んだ。ただし、職員は希望により教育科学技術部に戻ることもできるとしたが、おそらくほとんどの職員が非公務員として大学職員にとどまるだろうと予想していた（同部での受け皿の用意ができず、昇進等の処遇においても不利と見込まれていた）。
- 国からの予算額については、ソウル大学の特例として認められている（総予算に対する）割当比率を維持することはもとより、法人化という過程を経ることにより、増額を求めていきたいとの考えを示していた。ソウル大学は、戦後の米軍からの資金援助やパク政権下におけるエリート大学育成政策で優遇を受け続けてきたが、キム・デジュン大統領時代に始まった平等主義により、「国立大学の一つに過ぎない」と位置づけられた。そこで、ソウル大学が独自の法人化を行うことにより、かつての優遇政策を取り戻し、世界ランキング上位の大学と比較しても劣らない予算額を獲得しようと考えていた。
- 法人化賛成派の論拠としては、「組織の柔軟性が高まる」「予算の繰り越しが可能になり、財政効率が高まる」「年功序列の公務員の処遇をやめ、年俸制の業績主義にすることができる」といったものがあげられていた。他方、反対派の主張は、職員の「雇用」や「年金制度の変更による不利益」への不安、教員による「基礎学問の研究投資が減少する」恐れなどがあげられていた。

4-2-3 国立大学法人ソウル大学校設立・運営に関する法律案

上記のような議論を経て策定された法案の概要は、以下のとおりである。

- 理事会、評議会、学事委員会、財経委員会を設置する。
- 国有財産・物品は、国立大学法人ソウル大学校に無償譲渡出来る（運営上必要な財産は、国は無償譲渡しなければならない）。その場合には、教育科学技術部長官と企画財務部長官（日本の財務大臣にあたる）の事前協議が必要。
- 国家は、毎年度人件費、経常的経費、施設拡充費、教育・研究開発経費を安定的に財政措置する義務を有する。
- 4年単位で大学運営成果目標を設定し、それに対応する4年間の計画を策定するとともに、年度別大学運営計画を策定・公表する。目標・計画の成果は評価・公表され、行財政支援に反映する。評価にあたって、教育科学技術部長官は独立機関の設置や他機関への委託も可能。
- 法人教職員への転換を望まない教職員は5年間公務員身分を保持できる。
- 年金は原則として「私立学校教職員年金法」が適用されるが、「公務員年金法」適用者は希望により20年間「公務員年金法」の適用を受けることが出来る。
- 国立大学法人ソウル大学校は独自の定款を定め、それを変更する場合には理事会の3分の2の賛成を得る必要がある。
- 役員は、理事長1人、理事7～15人、監事2人とし、教育科学技術部長官が推薦する監事が常勤とする。
- 総長は、総長推薦委員会（学内・学外あわせて30人以内で構成）が選んだ候補者から理事会が選出し、教育科学技術部長官の推薦により大統領が任命する。任期は4年。
- 総長は、2人以上の副総長を選出する。任期は2年。
- 理事会は、総長、副総長中定款で定める2人、企画財務部長官の指定する1人、教育科学技術部長官が指定する1人、評議会の推薦する1人、その他有識者等で構成し、2分の1以上を学外とする。
- 理事長は、理事の中から互選で選出する。
- 理事会の機能：総長の選任、役員の選任・解任、予算・決算、重要財産の取得・処分、主要組織の設置・改廃、中長期大学運営・発展計画、定款変更、主要規定の制定・改廃、基金の造成など。
- 監事の1人は教育科学技術部長官の推薦、他の1人は評議会の推薦を受けた公認会計士資格者であり、理事会で選任し、教育科学技術部長官が承認する。任期は3年。
- 教職員の任免権は総長が有する。この法律に定められていない教職員に関する事項は「私立学校法」を準用する。
- 評議会は、国立大学法人ソウル大学校教職員50人以内で構成する。評議員の任期は2年で、議長と副議長が互選。中長期大学運営・発展計画、役員の推薦、教育・研究・教職員の処遇などを審議する。
- 学事委員会は、国立大学法人ソウル大学校教員25～35人で構成する。任期は2年。総長が委員長を兼任。審議事項は、年度別大学運営計画の教育・研究関連事項、学生の入学・卒業に関する事項、教員人事、教員の評価、教育課程、成績と学位などである。
- 財経委員会は、学内外あわせて25～35人で構成し、学外者が3分の1以上を占める。任期は

2年。委員長は互選。審議事項は、年度別大学運営計画の財務・経営関連事項、予算・決算、学費、投資計画、収益事業、債務負担行為、給与・報酬・退職手当等の支給基準などである。

○財務会計に関する事項：

- －会計期間は3月1日～2月末日。
- －資本金は、国と自治体からの無償譲渡資産－借入金で計算。
- －財産管理は、「教育・研究用」と「その他」の用途別に分ける。教育・研究用財産のうち大統領令に定めるものは処分不可または教育科学技術部長官の承認が必要。
- －長期借入・債券発行は可能であるが、理事会の議決、教育科学技術部長官の承認、同長官と企画財務部長官の事前協議を要する。
- －監査法人の監査済み財務諸表を含む決算書を理事会議決後20日以内に教育科学技術部長官に提出しなければならない。
- －毎年度の余剰金は、まず借入金の償還に充てた上で、繰越等で学校運営のために使用可能。
- －収益事業の収益は、学校運営に充当しなければならない。

○その他、この法律に定めのない事項については、民法の財団法人に関する規定を準用する。

4-3 法人化に対するその他のコメント

KEDIでの話では、韓国における国立大学法人化の政策的方向性は、「希望する大学が自主的に参加する」、「希望する大学は独立した会計処理を行う」、「希望する大学は外から理事を招く」という3点にまとめられていた。また、法人化を見据えて、済州教育大学と済州大学の統合などが行われており、大学再編を含む制度改革の一つのきっかけとなっている。これに加えて、高麗大学では、国立と私立の境界があいまいになり、両者が近づくので平等性が高まるというイコール・フッティングへの期待が語られていた。

しかし、2009年12月の法案閣議決定後、マスコミの論調は総じて厳しく、「ソウル大学だけ特別扱いとなっている」「ソウル一極集中解消のため、世宗市（現在計画進行中の人工行政都市）に移転する裏取引があるのではないか」といった記事が流れている（2009年12月8日ハンキョレ新聞、12月9日ソウル新聞など）。ソウル大学への無償譲渡が前提となる国有財産は、政府資料によると1兆4,853億W（990億円）と見積もられており、国立大学全体の財産の60%以上を占める（李キョンスク 2007）。また、法案に国が半永続的な財政支援を十分に行う旨の一文が大学の希望どおり入ることになり、他大学の反発を呼んでいるようである。例えば、地方有力国立大学である釜山大学は、「ソウル大学並み」の法人化を目指すとして、同様の条文を含んだ法人化法案を準備する意向を示している（2010年1月6日朝鮮日報）。

5. 韓国の高等教育機関の設置形態と日本への示唆

以上、韓国的高等教育機関について、その歴史的背景、現況、法的根拠とガバナンス、意思決定・権限構造、財務構造と財政制度、法人化の論議などをまとめた。ここで明らかとなった点をまとめてみると、下記のような日本との異同がみられる。

○高等教育需要の拡大に対して、私立大学を中心とした受け皿を作り、対応してきた点は類似している。また、OECDのEducation at a Glanceにおいて、例年、GDP比の公財政支出規模がOECD平均の2分の1程度と低く、私費負担は2倍以上と大きい点も類似している。

- 大学の地域格差も日本と類似しているが、ソウル首都圏所在の大学とそれ以外の地域の大学の格差は30年来の大きな政策課題となっている。「均衡ある発展」に向けて、国・公・私立を問わず、地方大学をサポートする政策が相次いで打ち出されているが、高等教育需要はソウル首都圏という立地にほぼ規定されており、成果はあがっていない。
- 韓国の場合には、背景として大学受験に対する家計の熱心さが根強く、公財政負担の拡大による家計負担の軽減化などは、社会問題として深刻に受け止められていない。現状の高負担でも、高校卒業生のほとんどが進学希望であり、8割以上が高等教育機関に進学している。
- また、高等教育機関に対する規制は、日本に比較してかなり緩い。その顕著な例が定員政策であり、私立大学については、ソウル首都圏に在しているか、ロースクール、メディカルスクール以外は、公式の定員規制は存在しない。よって、表1-1にみられるとおり、学生／教員比が私立大学（狭義）の平均で37.7人（日本の私立大学は16.7人）という状況になっており、特にソウル首都圏に所在すれば、劣悪な教育環境でも需要が衰えないという特殊な売り手市場となっている。
- さらに、国立大学においても授業料の設定は自由であり、特に期成会費に対しては何も規制が設けられていない。つまり、政府資金の不足は期成会費という暗黙の授業料を値上げすることで相殺可能であり、こうした状況はむしろ米国の州立大学に類似しているといえる。それでも、進学熱によりソウル首都圏所在の大学に関しては、価格弾力性はほとんどなく、需要は衰えないという状況にある。
- 唯一日本に比較して規制が厳しいのが入学者選抜である。大学の独自性を打ち出した選抜方法は認められず、特定の要件により統一試験を免除するような定員枠に対して、世間の目は差別的で厳しい。この点については、政府の政策と社会の認識が一致しており、入学者選抜は絶対的な公平・公正性を要求されている。家計の進学熱は、こうしたフェアプレイが確保されていることが前提になっており、その原則が破られることに対する社会的な拒否反応は、日本では想像しがたいほど強い。
- 国・公立大学の法人化については、運営の効率化論だけが先行してしまい、特に地方大学で反発が強い。そのため、全国の国立大学等を一斉に法人化することは、地方大学の振興を掲げる政府方針と矛盾する点が指摘されており、実現に至っていない。また、ソウル大学の法人化については、同大学を国家フラグシップとして位置づける狙いが強いため、日本の国立大学法人化と政策目的を同列に扱えないことに注意を要する。

おそらく韓国の制度と比較対象となるのは、授業料と学生支援、高等教育の商品価値を規定する属性などが問題となる日本およびアングロサクソン系諸国のシステムが中心ということになりそうである。しかし、質保証への対応の遅れが特定の高等教育機関に対する超過需要により、需要者側からほとんど問題視されていないという点を研究上十分に踏まえておかなければならない。

＜参考文献＞

－和文－

- 馬越徹 2010, 『韓国大学改革のダイナミズム－ワールドクラス (WCU) への挑戦』 東信堂.
- 教育科学技術部 2009, 『主要教育政策動向－日本文部科学省代表団の関心事項を中心に－』, 文部科学省 調査団訪問時配付資料 (2009年2月16日).
- 文部科学省 2007, 『教育指標の国際比較 平成19年度版』.
- 2008, 『学校基本調査－平成20年度－初等中等教育機関 専修学校・各種学校編』.
- 李星鎬 2004, 「韓国の高等教育」, アルトバック, P. G.・馬越徹 (編) 『アジアの高等教育改革』 玉川大学出版部.

－英文－

- Choi, Jungyoon, Lee, Jungmi, Jung, Jinchul and Seong, Taejae 2007, *Analytical Study on the Quality Standard of Korean Universities (1)*, 2007 Research Abstracts, Korean Educational Development Institute (KEDI), pp.74-79.
- Korean Education Development Institute (KEDI) 2006, *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Background Report for Korea*, OECD.
- Lee, Hyun-Chong 2005, *Country Report: Korea*, provided in the 8th Session of the Regional Committee under the Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific, which was held in Kunming, China in May 2005.
- Ministry of Education, Science and Technology (MEST) and Korean Educational Development Institute (KEDI) 2007, *2007 Brief Statistics on Korean Education*.
- 2008a, *2008 Brief Statistics on Korean Education*.
- 2008b, *Statistical Yearbook of Education 2008*.
- Park, Namgi 2007, Korea, *International Handbook of Higher Education*, Part Two, Springer, pp.867-879.
- Shin, Jung Cheol 2009, Classifying Higher Education Institutions in Korea: a Performance-Based Approach, *Higher Education*, 57, pp.247-266.
- Yonezawa, Akiyoshi and Kim, Terri 2008, The Future of Higher Education in the Context of a Shrinking Student Population: Policy Challenges for Japan and Korea, *Higher Education to 2030*, Volume 1: Demography, OECD, pp.199-222.
- Weidman, John C. and Park, Namgi (eds.) 2000, *Higher Education in Korea: Transition and Adaption*, Falmer Press.
- －韓国語文献翻訳－
- ①韓国教育開発院提供資料
 韓国教育政策研究所 2008, 『高等教育財政の安定的確保のための方策の研究』.***
 教育科学技術省 2008, 『大学教育力量の強化事業』***
- ②高等教育関連法規
 高等教育法*
 国立学校設置令**
 国立大学財政会計法*
 ソウル大学校設置令**
 国立大学法人蔚山科学技術大学設立運営に関する法律*

国立大学法人の設立運営に関する法律案*

私立学校法**

③その他

金ビョンジュ 2001, 「国立大学の登録金の合理的策定方案（自律化）」教育人的資源部. ***

ソンドンヒョン 2005, 「学部制及び募集単位の広域化政策、そして大学定員政策の改善のための方案に関する研究」, 教育人的資源部. ***

チャンソクファン 2007, 「「文民政府」以後の大学定員に関する政策の分析」『教育行政学研究』第25巻第4号, pp. 389-412. ***

朴ジョンズ 2009, 「大学財政の基盤の拡充と国際競争力」, 韓国私学振興財団創立20周年記念「私学の教育の振興のための学術コンファレンス」資料集（2009年6月30日）, pp. 43-63.

李キョンスク 2007, 『国立大学が特殊法人化されれば、資本金の規模が両極化する恐れ』（報道資料）. ***

李泰基 2008, 『国立大学財政・会計法（試案）に対する討論文』.*
（全国公務員労働組合大学本部政策委員長）

李デュヒュ 2007, 「大学序列体制の構造と解消方案に関する研究」『教育社会学研究』第17巻第3号、2007, pp. 131-157. **

『2009年度における「大学教育の力量強化のための事業」に関する進捗状況』（ソウル大学企画室副室長 Lee Keun-Gwan 准教授からの提供資料）. ***

漢陽大学ウェブサイト（「学点銀行制」解説）.***

35万人の希望、21世紀テグ・慶北地域大学生連合ウェブサイト（国会議員による国政監査資料）.***

一 翻訳担当者（敬称略）:

金泰勲（星槎大学共生科学部教授）*

金鉉玉（一橋大学大学院商学研究科博士課程、現・東京経済大学経営学部講師）**

朴炫貞（東京大学大学院教育学研究科比較教育社会学コース博士課程）***

<注>

¹ 漢陽大学ウェブサイト（<http://cce.hanyang.ac.kr/indexE1.html>）より：

①学点銀行制とは、学内だけでなく、学外の多様な形の学習および資格を、学点として認め、これが累積され一定の基準を充足すると、学位の習得も可能とする。究極的には、「開かれた教育の社会」、「平生学習社会」を求めさせるための制度である。個人の学習の経験は、学点化されて「学点銀行運営本部」に登録される。この学点が累積され一定の基準に達すると、大学の学部卒業の学歴が認められ、学士学位を取得することができる。基準になる累積の最低限は、140学点である。なお、学士学位の保有者は、新たな分野の専攻科目を35学点履修することによって、また違う分野の学士学位を取得することができる。卒業基準の学点を履修した場合、漢陽大学の学則によって、総長名義の学位が授与される。

②対象：

(ア) 就学年齢時に高等教育の機会を得ることのできなかつた社会人

(イ) 大学中退の社会人

(ウ) 大学の卒業証を持っていないが、資格の取得によって実力を備えている社会人

(エ) 独学士の段階別試験に合格した後、学点銀行制による学位を取得しようとする社会人

(オ) 学点を認めてもらい、大学等に編入学しようとしているもの

(カ) すでに学位を持っているが、新たな分野の専攻を、社会教育機関をとおして勉強しようとしている者

² こうした流れは、米国型のメディカルスクール（2003年）やロースクール（2009年）の設立へと続いている。

³ 理工系の場合には、国立の韓国科学技術院（略称：カリスト）と私立の浦項工科大学（略称：ポステク）が、地方大学として例外的に高いプレステージを得ている。この両校の場合には、ソウル大学の理工系学部合格者が流れるケースもあり、高麗大学および延世大学の理工系学部は、この両校よりも一段階下にみられている。

⁴ 1韓国ウォン（W）=1/15（約0.07）円で計算している（以下同様）。

⁵ このほかにも、私立のインターネット大学である「サイバー大学」が17校あり、85,984人の学生が在学している（2008年）。

⁶ ごく近年の例としては、「法学専門大学院の設置および運営に関する法律」が2007年に制定され、2008年から施行された。

⁷ 韓国の地方行政区域は以下のような区分となっており、公立大学については道が所管する大学が多いが、入学難易度や社会的プレステージでは、ソウル市立大学が群を抜いている。

○特別市：ソウル特別市

○広域市：釜山広域市、大邱広域市、仁川広域市、光州広域市、大田広域市、蔚山広域市

○道：京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道

○特別自治道：済州特別自治道

⁸ ちなみに、ロースクールに関しては、「法学専門大学院の設置および運営に関する法律」第7条第1項で、「教育科学技術部長官は…法学専門大学院の総入学定員を決める。この場合、教育科学技術部長官は、総入学定員を予め国会の所管常任委員会に報告しなければならない」と規定し、また第2項では、「教育科学技術部は第1項によって法学専門大学院の総入学定員を決める際には、法院行政処長、法務部長官と協議しなければならない。この場合、「弁護士法」第78条による大韓弁護士協議会の長、…法務部長官の許可のもとで設立された社団法人韓国法学教授会の長等は、教育科学技術部長官に意見を提出することができる」と規定されている。

⁹ この段落では、高等教育所管の官庁名を参考文献の記述のまま「教育部」とする。

¹⁰ AACSBは、Association to Advance Collegiate Schools of Businessの略称であり、ビジネス・スクールの認証評価を行っている。EFMDは、European Foundation for Management Developmentの略称で、マネジメント教育の世界的な認証団体である。Washington Accordは、工学関係の学位認証に関する国際協定となっている。

¹¹ この他にも「法学専門大学院の設置および運営に関する法律」第17条第2項では、「法学専門大学院を置く大学は、法学専門大学院の運営に関する財政を確保するべきであり、奨学金制度等学生に対する経済的支援方案を備えるべきである」と間接的に公財政支援の必要性を規定している。

¹² Yu, Hyun Sook 2001, “Analysis of Government Funding for Tertiary Education Institutions and Recommendations to Increase Efficiency”, KEDI commissioned research CR2001-25.

¹³ KEDI (2006, 78)によると、教育人的資源部（当時）の2004年度予算は26兆3,996億Wであり、そのうち16.6%の3兆3,332億W（2,222.1億円）が高等教育予算となっている。また、Yu（2001）では、2000年度の高等教育予算は3.3兆W（2,200億円）であり、このうち70%の2.4兆W（1,600億円）が教育人的資源部（当時）の予算であり、残りの9,000億W（600億円）は他省庁とされている。また、この予算の使途については、国立大学の運営費に1.7兆W（1,133億円）、残りの1.6兆W（1,067億円）は研究および研究関連資金と位置づけられているとして使用されている。さらに、KEDI（2006, 82）によると、2005年度にプロジェクトベースで高等教育機関に配分された資金は、一般会計予算が1兆1,866億W（791.1億円）、特別会計予算が6,921億W（461.4億円）、補助金が1,241億W（82.7億円）となっている。このうち約70%が教育人的資源部（当時）の予算であり、残りは他省庁という記載がある。ちなみに、配分手続きについては、1兆5,974億W（1,064.9億円）が公募申請型、残りの4,054億W（270.3億円）はプロジェクト指定型となっている。最後にMEST and KEDI（2008, 908-909）によると、2007年度の教育科学技術部歳出決算額は合計30兆9,435億W（2兆629億円）となっており、高等教育関連支出は一般会計が3兆1,349億W（2,090.0億円）、特別会計が2,694.0億W（179.6億円）の合計3兆4,043億W（2,269.6億円）となっている（総予算の11.0%）。

¹⁴ 当初は、韓国民主労働党の元議員であるチェ・スンヨン氏の個人ウェブサイトにて公開されていたが、今回使用しているデータは、教育問題を考える大学生団体（35万人の希望、21世紀テグ・慶北地域大学生連合）のウェブサイトから入手した。なお、オリジナルデータには大学別の交付額も詳細に記載されている。

¹⁵ 国・公立大学の歳入構造については公式統計が存在しないため、国立大学のみ韓国教育政策研究所（2008）掲載の2005年度データに依った。それにともない、私立大学も同資料を参照した。また、MEST and KEDI（2008）に国・公・私立大学の歳入構造は掲載されているが、国・公立大学は大項目の集計値であるのに対して、私立大学のみ細分化されており、3つのセクターで同じ基準の区分がなされているかどうかは確認できていない。

¹⁶ ソウル大学企画室長であるChu Chong Nam教授からのヒヤリング情報。

第2章 中国における高等教育制度と大学の設置形態

鮑威（北京大学）

1. 中国における高等教育制度の概観

文革終結後、改革開放・市場経済化に伴って、中国の高等教育は再建・拡大された。本節では、20世紀の80年代以降、中国政府が高等教育機関をどのような方式で管理してきたのか、高等教育機関の管轄をめぐる中央政府と地方政府の関係および政府と大学の関係にはどのような変化がみられたのか、その変遷をみておくことにする。

1-1 高等教育管理体制の変遷: 中央統括から地方分権化への道

【1978—1984年】中央統括・指導モデルの再強化

文化大革命の間に、中国の中央所管大学はほぼ消滅した。当時は、全国の殆どの高等教育機関が省・直轄市・自治区の革命委員会の管轄下におかれ、1970年6月に高等教育部および教育部が廃止された（張 1998）。文革終結後、教育部が1975年に復活し、1978年には全国598校のうち、255校（教育部所管38校、その他の中央省庁所管217校）が中央所管大学へと復帰した。その後、高等教育機関の乱立と質の低下を防ぐため、1980年に国務院「中華人民共和国学位条例」が公布された一方、1979年に教育部は再び「高等教育機関に対する統一指導、共同管理を強化することに関する決定」を公布し、中央政府による統括・指導のもとで、中央教育部、各中央省庁と地方政府がそれぞれの異なるレベルにおいて、大学を設置・管理する体制を取り戻した。しかし、市場経済への移行につれ、こうした硬直的計画経済に適応した体制にはさまざまな問題が指摘され、改革の必要性が高まってきた。

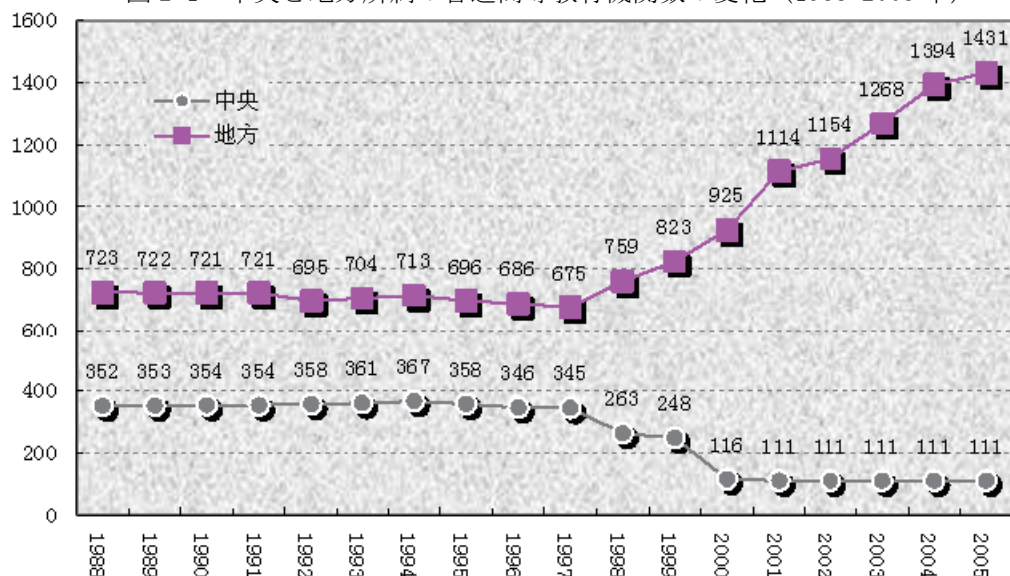
【1985—1992年】高等教育管理体制の模索

1985年6月に、新たな中央教育行政部門「国家教育委員会」が設置された。当時の副首相李鵬が委員会の主任に就任し、国家計画委員会、国家経済委員会、国家科学技術委員会、財務、労働人事部の各中央省庁からの副主任、副部長を国家教育委員会の指導層に兼任で迎え入れるなどして、政府内で強い影響力を持つ組織となった。そして、国家教育委員会のもとで、教育法の制定など、90年代の後半までに様々な教育改革が実施された（楠山 2005）。この時期に高等教育管理体制に重要な変化をもたらしたのは、1985年の中共中央「教育体制の改革に関する決定」（以下「決定」）と1986年国務院「高等教育の管理責任に関する暫定規定」という2つの政策文書である。「決定」は、高等教育管理体制の改革について、「中央政府のマクロ的指導・管理を強化すると共に、行政組織の簡素化と地方政府への権限移譲を執行し、大学の自主裁量権限を拡大する」方針を示した。また、各レベルの政府部門の積極的な大学設置を引き出すため、「決定」は「中央・省・中心都市」という3つのレベルごとに大学の設置・管理制度を構築する目標を打ち出した。しかし、政策的に急速に進められたとはいえ、その後政府の権限移譲の目標は決して実現したとはいえない。その理由は、政府と大学の関係が明確にされていなかったほかに、市場という新たな要素の登場によって、3者の関係がより複雑になったためである（労 2007）。

【1993—1997年】高等教育管理体制の試行

「決定」の改革方針を踏まえて、1993年国務院「中国教育改革・発展綱要」（以下「綱要」）が公布された。高等教育管理体制について、「綱要」は「政府と大学、中央政府と地方政府、国家教育委員会とその他の中央省庁との関係を解決すると同時に、次第に政府によるマクロ的管理、大学が社会のニーズに適応しながら、自主的運営を行うという体制を構築する」という目標を明らかにした。また、高等教育機関の管理に関して、省政府レベルを中心とする「中央・省/直轄市/自治区」という二重管理体制の構築を強調した。1985年の「決定」との大きな違いは、「綱要」ではこれまでの「大学の設置者＝政府」という方式を変えて、政府が中心でありながら、社会全体が大学設置に関与する体制を形成するビジョンを明確に示したことにある。さらに、1995年の国務院「高等教育体制改革の深化に関する意見」において中央所管大学の地方移管また地方政府と中央政府との共同管理、企業・社会团体・個人が大学の設置管理に関与することなどを方針として打ち出した。こうした改革の背後には高等教育機関の設置形態と資金調達ルートが多様化するという政策的意図が含まれていた。

図 2-1 中央と地方所属の普通高等教育機関数の変化（1988-2005年）



元資料：各年度教育事業統計年報

1994年7月、対外経済貿易部所管であった上海対外貿易学院を上海市政府に移管した。その時期から中央所管大学の機関数が減少しはじめたとはいえ、その動きはそれほど大きなものではなかった(図 2-1 を参照)。同時に地方政府への権限移譲のもう一つの注目すべき動きは、共同管理大学の数が1997年まで92校にのぼっていたが、そのうち地方政府を主管部門としたものはわずか4校にとどまっていたことである。大学の合併も1992年から1997年までに162校が参加し、74校に統合されたが、中央所管大学の権限は基本的に中央省庁に握られていた(『中国教育年鑑』1995～1998年各年度版、楠山 2005年)。

【1998年以來】高等教育管理体制の根本的変革

中国高等教育管理体制の改革において、1998年は重要な分岐点であった。

同年、政府の簡素化、公務員の削減、業務の効率化などを課題とする国務院機構改革が実施された。それによって、40あった中央省庁を29に減らし、国家教育委員会が教育部に改組された。そして、教育部の権限委譲に関して、以下9点の高等教育管理事項が変更された。(1)専科高等教育機関の設置に関する審査・認可権を各省政府に委譲。(2)高等職業技術学校と成人高等教育機関の学生募集をめぐる「指令型」計画を次第に「指導型」計画に改定。(3)地方所管大学の学部新設の審査・認可権限を所在省政府に委譲。(4)地方所管四年制大学の学士学位授与権の審査・認可権限と修士学位授与組織の審査・認可権限を省レベルの学位委員会に委譲。(5)教育部所管大学の授業料徴収水準は、所在地の教育行政部門による審査の後、認可権限を所在地の省政府に委譲。(6)人員給与総額の請負制と高等教育機関の定員管理に関する規定のもとで、教育部所管大学の内部人事制度、給与と収入の分配に関する管理、内部施設の設置及び大学内部の専門技術ポストの設置・調整の審査・認可権を教育部所管大学に委譲。(7)教育部所管大学の副学長以下の管理職の任免管理権を各大学に委譲。(8)すでに大学院設立を認可した高等教育機関及び科学研究機関に、関連する専攻の修士学位授与組織の審査・認可権を委譲。(9)博士学位授与組織の博士課程院生指導教員の資格審査・認可権を、博士学位授与組織である各大学と科学研究機構に委譲（教育部HP 2010）。

1998年にはまず中央所管大学の半数が地方政府に移管された。さらに2000年から一部教育部以外の中央所管大学について大規模な改革が実施され、一部の総合大学が教育部に移管し、残りの多くは大学所在地の地方政府に移管した。図2-1にみられるように、この改革の結果、2001年の中央所管大学の数は111校（教育部所管72校、他の中央省庁所管39校）まで減少し、一方地方所管大学は1,114校まで急増した。

こうして、約10年間の改革を経て、政府行政機関の再編・整備改革と平行して、中国の高等教育が「共同建設・調整・連携・合併・移管」という五つの方法を通じて、「中央政府と省政府の2レベルによる管理、省レベル政府が主として管理する」という高等教育管理制度を作り上げた。こうした地方分権化改革の動きは、政府機能、特に中央政府の管理機能を統括から指導へとシフトし、行政管理システムの効率化を図ったものであった。ただし、一連の政府法規文書は、中央と地方両政府の高等教育の職責を明示化した一方で、権限を明確にしていなかったため、現実には中央政府の権限が十分省政府に委譲されず、権限回収の問題がみられる。

1-2 高等教育機関の自主裁量権の拡大

続いて、高等教育管理体制のもう一つの側面は、設置・管理主体である政府と高等教育機関の関係である。ここで具体的に取り上げるのは、政府の権限委譲による高等教育機関の自主裁量権の拡大である。

1979年12月6日付の『人民日報』に、当時の復旦大学の学長蘇歩青、同済大学学長李国豪、上海師範大学学長劉仏年、上海交通大学共産党書記などが連名で書いた「高等教育機関にもっと自主裁量権を与えよ」という文書が掲載された。その事件がまさに中国高等教育機関が自ら自主権を求める最初の動きと見られている（張応強・程瑛 2008）。

20世紀80年代の半ば、高等教育機関の強い要求に対して、さらに高等教育発展の活気を引き出すため、政府がやっと動き出した。1985年の「決定」の改革設計図には、地方政府、中心

都市が高等教育の設置・管理に積極的に関与するように喚起するとともに、高等教育機関の自主裁量権を拡大するという2つのポイントが含まれていた。そこで、高等教育機関が政府の政策、法令、計画を前提としたうえで、(1) 定員枠外として外部から養成を委託された学生や私費学生を募集すること；(2) 専攻の人材養成方針、教育計画とカリキュラムを制定し、教材を編纂・選定すること；(3) 委託を受けて、外部組織と共同で科学研究、技術開発を実施すること、もしくは教育・研究・生産の共同体を設置すること；(4) 副学長およびその他のレベルの学内管理者を推薦・任命すること；(5) 自ら調達した資金を利用して、国際的教育と学術交流を行うことについての権限が認められた。しかし、この時期の改革はまだ試行段階にあり、90年代の初め、高等教育機関の自主裁量権拡大の改革はまず南京大学、東南大学、さらに国家教育委員会所管の36大学で試行され、その上で「国家教育委員会所管大学の内部管理体制に関する若干の意見」と「普通高等教育機関の内部管理体制の改革に関する意見」という2つの公文書が出された。その中では、高等教育機関の教育科研、校営企業、生活福祉サービスの提供について、異なる管理方式を実施する方針が打ち出された。具体的には、教育科研に関しては、「事業単位」と呼ばれる公共部門の管理体制を採用すること；校営企業は独立した経済組織として、企業化管理体制を採ること；生活福祉サービスを提供する部門については、請負制の上で事業単位の企業化管理体制を採用し、今後次第に市場化の方向へと転換すること、などが謳われている。

自主裁量は、1990年代に入ってからさらに拡大された。1993年の「綱要」に次いで、当時の国家教育委員会は人事制度と配分制度を焦点にしてさまざまな改革を実施した。そこでの改革の内容は、大学の生活福祉サービスの提供、学生募集と卒業生の就職制度、大学の科研と科学技術開発の体制（科学技術産業を含む）、大学董事会制度、基金会制度および学生の授業料徴収後の奨学金制度などが含まれていた（『中国高等教育』評論員 1994）。1999年1月から施行された「中華人民共和国高等教育法」は、設置認可を受けた高等教育機関に独立した法人格を付与した。そのほかにも、学生募集、学問分野・専攻の設置・調整、教育計画・教材の選定・教育活動の実施、科研・技術開発・社会サービスの提供、海外大学との交流と連携、内部組織機構の設置と人員配置、教員の職務と給与水準の決定、財産と資金の管理と使用について、高等教育機関の自主裁量権が明示された。

法制度上、中国の高等教育機関がこれまでの国家施設型モデルから脱却したとはいえ、その一方で、高等教育機関が依然として政府の強い統制のもとに置かれていると批判する者は少なくない。その理由については、3つの要因が指摘されていた（勞凱声 2007）。第一に政府の権限下放の動きの中で、大学の自主裁量権が拡大されたものの、それはあくまでも経営管理権限に限られ、大学の学問の自由に関してはまだ明確にされていない。第二に「高等教育法」の第39条において、政府が設置した高等教育機関は学長が法定代表になるとともに、「中国共産党高等教育機関基礎委員会の指導のもとでの学長責任制」を実施することとされている。言い換えれば、公立大学のガバナンスの構造には、党委員会を頂点とする共産党の統制系統と、学長を頂点とする行政の統制系統が併存するという特質がある。いったん両統制系統が権力配分や機能分担において統一できなければ、大学の運営に制約を与えうる。第三に大学の自主裁量権が拡大されたとはいえ、それについて明確に法文化されていないため、政府による権限回収または行政干渉の問題が生じる。

1-3 設置形態の多様化：民営セクターの生成と発展

政府と大学の関係の変化を伺い知るもう一つの側面は、高等教育機関の設置形態の変化である。

20世紀80年代以降、改革開放体制のもとで、建国後、国に移管されその姿を消した私立大学、いわゆる民営高等教育機関が再び現れはじめた。1982年に改定された「憲法」や1985年の「決定」をもって、民営教育の存在を容認する姿勢を示した。さらに、1997年10月に国務院が「社会力量による学校設置・運営条例」を公表し、民営教育に対して「積極的に奨励、大いに支持、正確に指導、管理の強化」という政策的方針を打ち出した。しかし、当時の政府は、民営教育の発展を高等教育というよりも、職業教育、成人教育、高校教育と幼児教育の領域に導こうという意図がかなり強かった。

2002年の末、中国で民営教育関連の最初の法律として、「民営教育促進法」が全国人民代表大会の可決を経て正式に制定された。同法は民営教育機関の利益回収可能性、高等教育の領域への参加を認めるとともに、民営教育に関する管理権限を明確にした。同法の第11条において、「学歴教育、就学前教育、独学試験補助教育及びその他の文化教育の提供を実施する民営教育機関の設置に関しては、国家の規定に従い、県レベル以上の人民政府の教育行政管理部門によって審査・許可する。職業技能教育の提供を実施する民営教育機関の設置については、県レベル以上の人民政府の労働と社会保障行政部門によって審査・許可する」ことが規定された。

2004年4月に、「民営教育促進法の実施条例」が公布された。同条例は民営教育機関の監督・評価、財政助成における地方政府の責任を明確にした。そして、民営高等教育機関（独立学院を含む）の運営、財務管理、教育の質の健全化を図るため、2006年12月に国務院の「民営高等教育機関の規範管理の強化、民営高等教育の健全な発展を引導することについて通知」の後に、教育部は「民営高等教育機関の設置・運営管理に関する若干の規定」（2007年）、「独立学院の設置と管理に関する方法」（2008年）という2つの省令を公布した。政府統計によると、2008年の民営高等教育機関の数は640校（うち、独立学院は322校）に達し、在学者数401.3万人、そのうち四年制課程は223.3万人、専科課程は178万人である。そのほかに、非学歴教育を提供する民営高等教育機関の数は866校、在籍学生数は92.02万人である（教育部2009）。

1-4 中国高等教育の現状

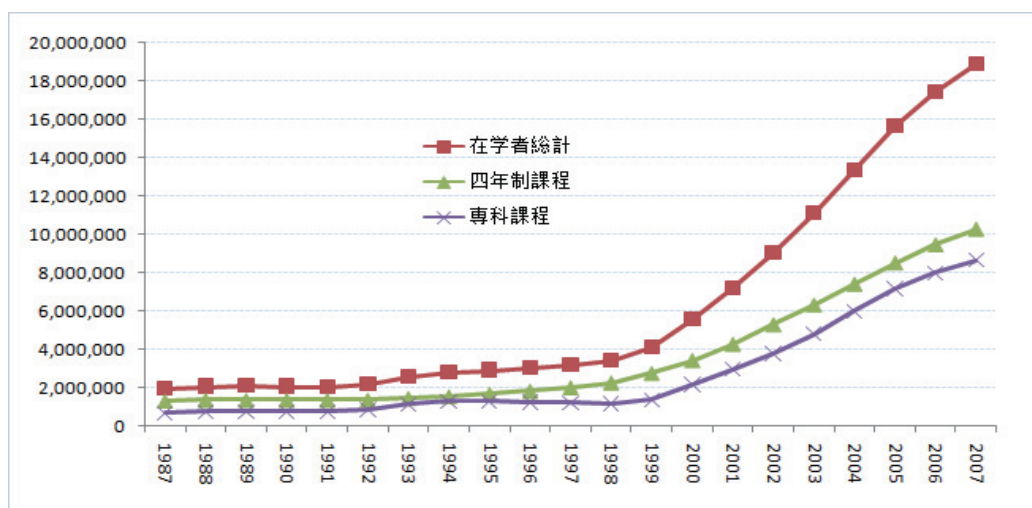
一般に中国の高等教育制度は、大学を含む高等教育機関を「設置主体」と「教育内容」によって4つのカテゴリーに分けている。それを表2-1に示した。

表2-1 「設置者」と「教育内容」の2つの軸から捉えた中国の高等教育システム

セクター別 内容別	公立セクター	民営セクター
学歴教育	<ul style="list-style-type: none"> ●中央所管四年制大学 ●地方所管四年制大学 ●地方所管職業技術学院(専科) 	<ul style="list-style-type: none"> ●独立学院(四年制中心) ●民営学院(四年制課程) ●民営職業技術学院(専科)
非学歴教育	<ul style="list-style-type: none"> ●成人高等教育機関(専科中心) (例えば：放送大学、管理幹部学院、職工大学など)	<ul style="list-style-type: none"> ●独学試験補助校(専科中心)

「高等教育法」第 15 条によって、高等教育は「学歴教育」と「非学歴教育」の両方が含まれる。その中で最も基本的な機関類型は学歴教育機関で、いわゆる正規高等教育機関である。そこでは、公立セクターの中央所管大学と地方所管大学、民営セクターの独立学院、民営学院、民営職業技術学院が含まれている。一方、非学歴教育には、主に成人高等教育機関と民営独学試験補助校、または職業教育訓練機関などが含まれる。本報告書では、主に学歴教育を提供する正規高等教育機関に焦点をあてる。

図 2-2 中国における高等教育機関在学者数の推移（1987-2007 年）



元資料：各年度中国教育統計年報

1999 年以降、中国の高等教育は画期的な拡張を遂げた(図 2-2 を参照)。1998 年から 2008 年にかけて、普通高等教育機関の在学者数は 340.9 万人から 2211.0 万人へと、10 年間に約 6 倍に増えた。同時に高等教育機関数は 1,022 校から 2,263 校へと、10 年間に 1,241 校の高等教育機関が新設された。

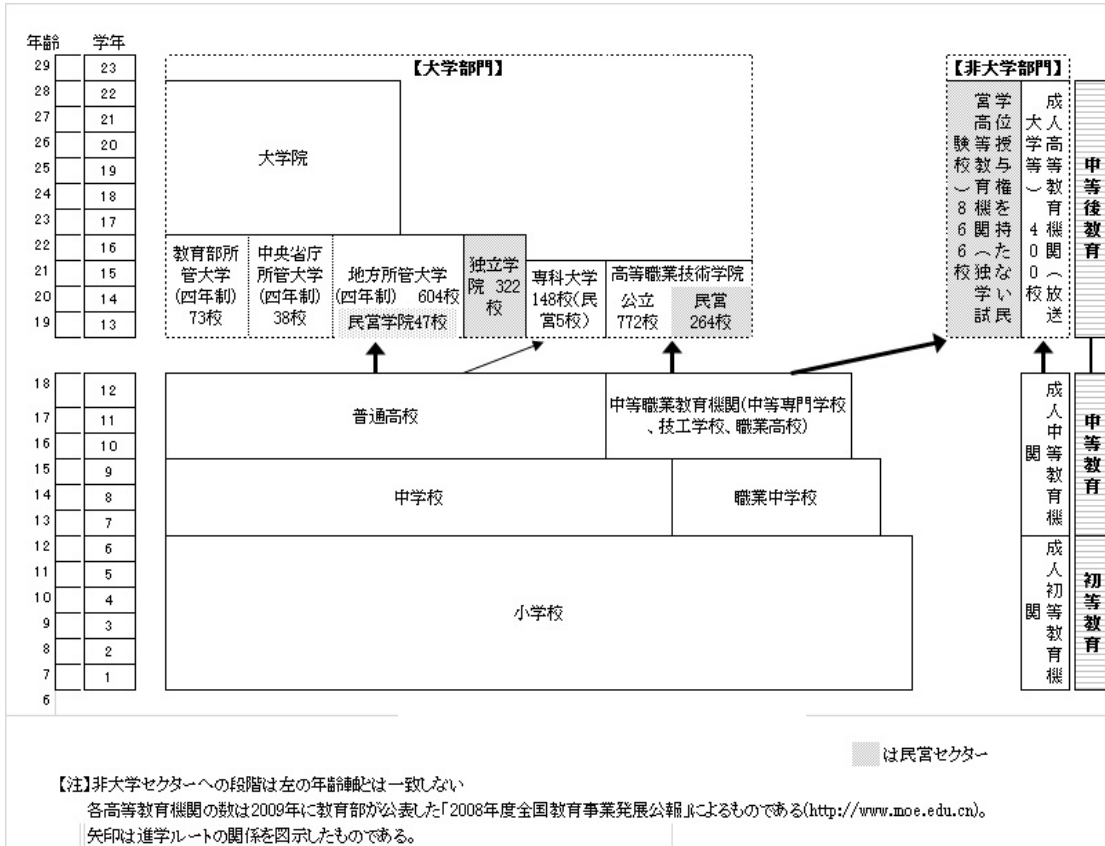
現在、中国の高等教育機関の大学院生の多数は中央所管大学に集中するが、四年制課程と 2-3 年制の専科課程の学生の多数は地方所管大学に集中している(表 2-2 を参照)。また、多様な高等教育機関の修業年限と位置づけは、図 2-3 に示している。

表 2-2 2006 年度の各類型別高等教育機関の在学者分布

類型	在学者数(単位:人)				構造比(単位:%)			
	博士課程	修士課程	四年制課程	専科課程	博士課程	修士課程	四年制課程	専科課程
中央所管大学	174658	504224	1574344	81698	84.0	56.2	16.7	1.0
地方所管大学	33380	392391	6472124	6491184	16.0	43.8	68.6	81.6
民営大学			125426	1212516			1.3	15.2
そのうち独立学院			1264513	202527			13.4	2.5
合計	208038	896615	9433395	7955046	100.0	100.0	100.0	100.0

【出所】『中国教育事業統計年鑑』と教育部の統計公報による。統計時期の違いによって、一部合計数が合わない。

図 2-3 中国の教育システムの概況

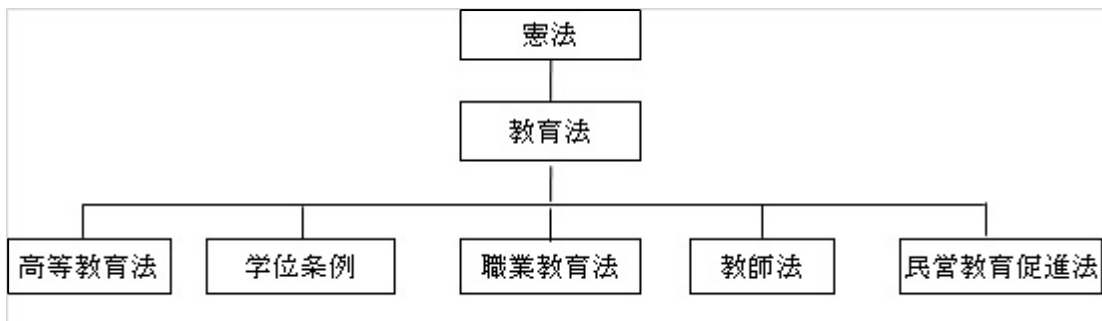


2. 高等教育に関する法律体系と設置形態の類型

2-1 高等教育に関する法律体系

高等教育に関する法律については、憲法のもとに「教育法」（1995年）があり、高等教育の関連法律体系には、基本法である「高等教育法」（1998年）のほかに、「学位条例」（1980）、「教師法」（1993年）、「職業教育法」（1996年）、「民営教育促進法」（2002年）がある（図 2-4）。

図 2-4 中国の高等教育をめぐる法律体系



2-2 設置者別・類型別高等教育機関の設置に関する法的規制

中国では、高等教育機関の設置・分校設置・合併・変更・廃止の根拠法規は「高等教育法」

(1998年)と「普通高等教育機関設置に関する暫定条例」(1986年)、「国務院から省人民政府への高等職業技術学院の設置審査・認可権限の授与に関する通達」(2000年)がある(教育部HP)。

他方、学歴授与権をもつ民営高等教育機関の設置・分校設置・合併・変更・廃止の根拠法規は、上記の法規のほかに「民営教育促進法」(2002年)と「民営教育促進法実施条例」(2004年)という法令が設けられている。

それと同時に、設置者別、機関類型別の高等教育機関の設置基準について法令がある。具体的には、公立・民営四年制大学(独立学院を含む)の設置については、「普通四年制大学設置規定(暫定)」(2006年)、2-3年間の専科課程の高等職業技術学院については「高等職業技術学院設置基準」である。民営高等教育機関全体については、「民営高等教育機関の設置に関する暫定的規定」(1993年)があるが、2008年に教育部は新たに「独立学院の設置と管理に関する弁法」という省令を公布し、特に独立学院の出資者の資格および設置資産の名義変更についての規定が加えられた。

3. 大学と政府の関係

3-1 権限の所在

3-1-1 大学設置認可

上記の設置法規によって、各類型の高等教育機関の設置認可権限は主管の教育行政部門に所在する。国公立を問わず、すべての四年制大学の設置認可権は教育部にあり、またすべての専科課程の高等職業技術学院の設置認可権は省・直轄市・自治区政府の教育行政部門にある(表2-3)。

表 2-3 大学設置認可権限の所在

機関類型	設置の認可権限の所在
中央所管大学(四年制)	教育部
地方所管大学(四年制)	教育部
民営学院(四年制)(独立学院を含む)	教育部
公立・民営職業技術学院(専科課程)	大学所在地の省・直轄市・自治区政府教育行政部門

また、具体的な設置申請のプロセスは次のようになっている。

1. 大学の設置認可を受けようとする者は学校の管轄関係によって、省・自治区・直轄市人民政府または国務院のその他の部門を経由して、教育部に申請する。
2. 教育部が申請を受理し、「高等教育法」と「普通高等教育機関設置に関する暫定条例」に拠って行政決定を行う。そこには以下の手続きを必要とする。
 - ① 書類審査
 - ② 全国高等教育機関設置評議委員会の専門家に委託して、現地審査を行う
 - ③ 全国高等教育機関設置評議委員会会議に召集し、評議を行う
 - ④ 教育部に評議委員会の評議結果に基づき、行政決定を行う。

3-1-2 大学設立・存続の要件

「普通四年制大学設置規定（暫定）」と「高等職業技術学院設置基準（暫定）」は、四年制大学と高等職業技術学院を設置する際の収容定員、専攻設置、教員の資格、教育科研の水準、基礎施設・設備、運営経費、役員について細かく規定したものである。表2-4は、その一部の基準を整理したものである。

表2-4 各類型高等教育機関設置の要件（一部）

指標	四年制大学	高等職業技術学院
収容定員の規模	学院：5000人以上 / 大学：8000人以上	2000人以上
教員の資格	18：1を超えない、大学院卒の専任教員の割合は30%を超えること；准教授以上の専任教員の割合は30%を超えることなど	大卒の専任教員の数は70人以上；専任教員のなかに准教授以上の教員の割合は20%を超えることなど
校舎面積	学生一人当たり60平方メートル以上	学生一人当たり20平方メートル以上
基礎的な教育科研設備	理・工・農・医・師範学生は一人当たり5000元を超えること；人文・社会科学学生は一人あたり3000元を越えること；体育・芸術学生は一人あたり4000元を超えること	総額が600万元を超えること
所蔵図書	理・工・農・医・師範学生は一人当たり80冊を超えること；人文・社会科学学生は一人あたり100冊を越えること；体育・芸術学生は一人あたり80冊を超えること	全体の図書冊数は8万冊を超えること

また、大学の存続要件については、各年度の大学の学生募集定員を決定する基準及び大学の運営状況の観測指標として、2004年に教育部は高等教育機関の「基本運営条件に関する指標」を公布した。同指標は、基本的運営条件に関する指標と運営状況の観測指標という2つのカテゴリーに分かれている。具体的な基本的運営条件に関しては、大学院卒専任教員の割合、学生一人当たり校舎面積、教育科研設備、図書などの指標が設けられている。観測指標には、准教授以上の専任教員の割合、学生一人当たり校舎面積、校地面積、コンピュータ、メディア教室の所有状況などの指標が含まれている。

3-1-3 学長と共産党書記の任命権の所在

「高等教育法」第40条において、「高等教育機関の学長は、教育法の関連規定の条件に適する公民が担当する。高等教育機関の学長、副学長の任命は国家の関連規定に従う」となっている。現実には、中国の公立高等教育機関の学長の選考・任命は政府行政幹部の選考・任命と同様の方式をとる。そこで、大学は学術機関というよりも、国家の重要人材を養成するための教育機関と捉えており、国家意思の貫徹と政府の統制が求められている。選考は、主管行政部門の直接指導のもとで、民主的推薦、意向聴取、民主的評議、考察予告などの過程を経て、最後に主管行政部門の党委員会の討論によって決定される。しかし、候補者人選は狭い範囲で決め

られ、選考過程から学内の教職員と学生はまったく排除されているのが現実である。具体的な高等教育機関各類型の学長と共産党書記の任命権限は表 2-5 のようになっている。

表 2-5 各類型公立高等教育機関の学長・書記の任命権限の所在

機関類型	行政レベル	人選考察部門	任免部門
教育部及びその他の中央省庁所管大学	学長(副大臣レベル相当)書記(副大臣レベル相当)	教育部及び主管省庁の共産党組織と中央組織部	それぞれ国務院と中国共産党中央委員会による任免
教育部所管四年制大学	学長(局長レベル相当)書記(局長レベル相当)	教育部人事教育局と所在地省共産党組織部	それぞれ教育部と教育部共産党組織による任免
その他の中央省庁所管四年制大学	学長(局長レベル相当)書記(局長レベル相当)	関連省庁の人事部門と所在地共産党組織部	それぞれ関連省庁と関連省庁の共産党組織による任免
省・自治区・直轄市所管大学	学長(局長レベル相当)書記(局長レベル相当)	所在地の教育工作委員会と所在地共産党組織部	それぞれ所在地の人民政府と共産党委員会による任免
省政府、中央省庁と地方政府共同管理の高等職業技術学院	学長(副局長レベル相当)書記(副局長レベル相当)	省教育工作委員会と省共産党組織部	それぞれ省人民政府と省共産党委員会による任免

先述の公立高等教育機関と異なり、『民営教育促進法』の第 20 条によって、民営高等教育機関の学長は大学理事会(董事会)によって任免するという事になっている。ただ、その任免結果を主管教育行政部門に申し出する必要がある。

3-1-4 学内幹部の任免権の所在

公立高等教育機関の学内幹部については、行政レベルが副処長(課長相当)以上の任免権を持ち、副学長もしくは副書記の任免権は政府関連部門にある。しかし、その他の学内幹部については、「高等教育法」の第 37 条によって、大学が任免権を持つ。

一方、民営高等教育機関の理事など幹部の任免権は、大学に所在する。

3-1-5 学内意思決定機関などの構成

学内の運営管理体制について、「高等教育法」第 39 条では「政府が設置した高等教育機関は中国共産党高等教育機関基層委員会の指導のもとでの学長責任制を実施する」と規定されている。大学の学術事項の意思決定に関しては、同法第 42 条によって、「大学は学術委員会を設立し、学科・専攻の設置、教育研究の計画の策定、教育科研の成果の評価などの学術事項を審議する」とされている。また、同法第 43 条によって、「高等教育機関では、教師を主体とする教職員代表大会などの形式を通じて、法に従って教職員が民主的な管理と監督に参画することを保証し、教職員の合法的権益を保護する」と規定されている。

一方、民営大学の意思決定機関は「理事会(董事会)」である。「民営教育促進法」の第 20 条

によって、民営教育機関の理事会もしくは董事会は、設置者及びその代表、学長、教職員代表によって構成され、その3分の1以上の理事もしくは董事は5年以上の教育関係職歴が必要とされる。また、理事会（董事会）の規模は5名以上で、理事長（董事長）と理事（董事）の名簿は主管行政機関に届出る必要がある。

3-1-6 公的大学における教職員の身分

公立高等教育機関の教職員の身分については、国家公務員の身分を付与していない。ただし、「高等教育法」第46条によって、高等教育機関では教師資格制度を採っている。また同法の第49条によって、学内の行政管理人員は教育職員制度を採っている。

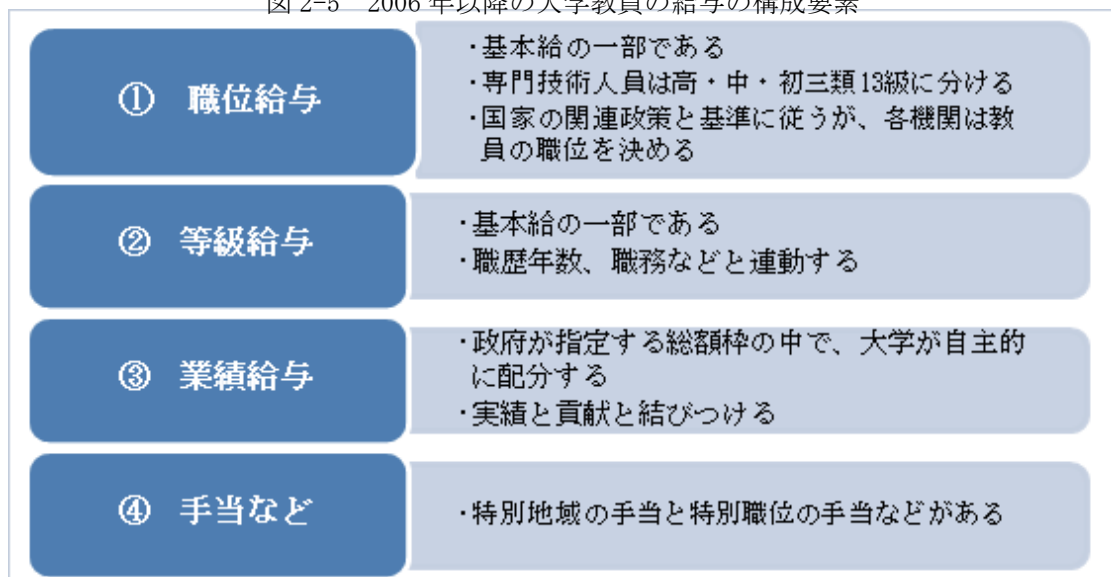
3-1-7 教職員の採用の決定権限の所在

「高等教育法」と教育部による「高等教育法の実施に関する若干問題の意見」によって、大学内部の組織機構と人員配置は、各大学が自主的に行うこととなっている。そして、2000年には、中国共産党組織部、教育部、人事部が「高等教育機関の人事制度改革に関する実施意見」を公布し、教職員の採用に終身制度の代わりに、競争メカニズムを取り入れ、2000年以降の新入教員の採用に公募・任期制を導入した。ただし、公立大学の教員の採用規模は、政府部門の人事定員（原語：人事編制）に従う必要がある。政府財政による人員給与の配分は、その定員数によって各機関に配分されているため、定員外の人員採用の給与は大学が自ら調達した資金で負担することになっている。

3-1-8 教職員の処遇の決定権限の所在

教職員給与に関しては、「高等教育法」の第37条により、高等教育機関が政府規定に従って、教師とその他の専門技術人員の職務を決め、その手当及び給与配分を調整する権限を有する。

図 2-5 2006 年以降の大学教員の給与の構成要素



2000年、教育部の関連政策の指導のもとで、全国の高等教育機関の給与システムに学内職務と連動した支給要素を取り入れた。その改革によって、大学教員の給与は政府財政による基本給を主としながら、大学資金による学内支給を加える「二元要素」の仕組みとなっている。そこで、具体的な配分メカニズムは個々の機関によって異なるが、職務階級や業績と連動した給与配分は、学内支給配分に共通の特徴となっている。2006年に、人事部と財政部は「事業単位機関の人員の給与分配制度改革に関する通知」を公布した。これに従って、高等教育機関の人員給与は、職位業績制度を採用することになった。図2-5に示されているように、新たな人員給与システムは、職位給与、等級給与、業績給与、手当など4つの要素で構成されている。

3-1-9 専攻等の新設・改廃の決定権限の所在

四年制大学の場合、「高等教育法」と「高等教育機関四年制専攻の設置規定」（1999年）によって、専攻等の新設・改廃は、政府の「高等教育機関の本科専門目録」に従い、そして政府が決めた専攻数の枠内で、各高等教育機関により自主的に行われる。ただし、「目録」以外の専攻の設置・調整については、主管行政管理部门が規定に従い、専門家に委託して審査を行い、最終的に教育部に届け出る必要がある。

専科課程の高等職業技術学院の場合、教育部が公布した『普通高等教育機関の高等職業教育専攻設置に関する管理弁法（試行）』（2004年）と関連『専攻目録』によれば、地方政府によって所在地の高等職業教育専攻の設置範囲と数を決定した上で、各機関が政府の決定範囲の中で自主的に専攻を調整・設置することとなっている。

3-1-10 学位の認定権限の所在

「中華人民共和国学位条例」によって、国務院に「学位委員会」を設定し、全国の学位授与に関する指導を行う。学位委員会の主任、副主任、委員はいずれも国務院によって任免する。そして、学位の授与は、国務院によって授与権が付与される高等教育機関と科研機関によって行われる。授与権を持つ高等教育機関の選出は、学位委員会によって行われるが、国務院の認可が必要である。また、同条例によって、学位授与機関は、学位評定委員会、学外専門家を加えた学位論文答弁委員会を設ける必要がある。

学位の授与のプロセスは、まず学位論文答弁委員会によって審査・投票（3分の2以上の票数が必要）を行う。その結果を大学の学位評定委員会に報告し、そこで投票形式（2分の1以上の票数が必要）で学位授与の決定を下す。最後に、修士と博士の学位授与者リストを国務院学位委員会に届け出る必要がある。

3-1-11 カリキュラムの策定権限の所在

1998年に公表した「高等教育法」により、高等教育機関には教育計画と教育活動を実施する自主裁量権が付与されている。ただし、同年の中国共産党宣伝部・教育部は「普通高等教育機関の「両課」課程設置の規定と実施に関する意見」を公布し、各大学の学部から大学院のカリキュラムに「マルクス主義理論」と「思想道德」という2つの公共必修モジュールを取り入れることを義務づけた。例えば、同「意見」によって三年制の専科課程の学生には、合計5つの関連科目、四年制課程の学生には7つの関連科目の必修が要求されている（表2-6を参照）。

表 2-6 「両課」の必修科目

課程	関連必修科目	必修コマ数
三年制専科課程	マルクス主義哲学原理	50 コマ
	毛沢東思想概論	40 コマ
	鄧小平理論概論	60 コマ
	思想道德教養	40 コマ
	法律基礎	28 コマ
四年制課程	マルクス主義哲学原理	54 コマ
	マルクス政治経済学原理	理系 40 コマ、文系 36 コマ
	毛沢東思想概論	理系 36 コマ、文系 54 コマ
	鄧小平理論概論	70 コマ
	現代世界経済と政治	文系 36 コマ
	思想道德教養	51 コマ
	法律基礎	34 コマ

3-1-12 学費の決定権限の所在

2006年、公立高等教育機関の授業料徴収行為の規範化を図るため、教育部、国家発展改革委員会、財政部の3部門が「高等教育機関の費用徴収の管理強化に関する若干問題の通知（原語：関与進歩規範高校教育收費管理若干問題的通知）」を公布した。同規定によって、高等教育機関の授業料徴収水準の決定権限は、所在地地方政府に委託することとなった。具体的には、省レベルの教育行政管理部門が学生一人当たりコスト、地域の経済発展水準と地域住民の家計負担能力などの要素を考慮して、徴収水準案を提出する。それについて、省政府の価格管理部門と財政部門がコスト・シェアリングと非営利的原則に基づき審査を行った上で、省人民政府が最終的に決定する。

ただし、中央政府の関連規定がある場合には、中央政府の規定に従うことになっている。例えば、教育部・財政部・国家計画委員会（国家発展改革委員会の前身）は「2001年高等教育機関の学生授業料の問題に関する通知」を公表し、2001年の授業料徴収を前年度の水準に一致することを決めて以来、公立大学の授業料水準は基本的に安定した状態にある。しかし、2010年2月、湖北省教育行政管理部門は、授業料徴収水準を上昇させる計画を発表した。

詳細参照：http://www.cnhan.com/gb/content/2010-02/05/content_1105122.htm

また、授業料の徴収方法について、2010年1月の新聞報道によると、北京市教育委員会が履修単位ベースの授業料徴収制度を導入して、早ければ今年の新学期（9月）以降、北京市所在高等教育機関で実施する予定である。履修単位ベースの授業料徴収制度の導入は、学制の弾力化を図り、大学の修業年限を3-6年間に変更し、それによって、学生が自らの学力とニーズに適した、より柔軟的な学習行動をとることができると考えられている。

詳細参照：http://www.eol.cn/zui_xin_dong_tai_2933/20100127/t20100127_445345.shtml

3-1-13 大学の収益事業の認可範囲

「高等教育法」の第 24 条によって、大学は営利を目的とする行動を認められてない。同法第 31 条で定められた大学の活動範囲は、人材養成を中心として、教育、科学研究と社会サービス活動を行うこととなっている。ただし、そこで教育研究に関係する業務であれば、付帯する業務として認められている。例えば、学内の教職員の生活福祉に関わる食堂・宿舎・売店などの生活環境の充実、特許権による収入、産学連携による収入などは、大学の事業収入として認められ、政府からの交付金不足を補う。しかも、それらの収入は非課税とされている。

中国では過去 20 年以上にわたり、特に理工系大学では、1950 年代の研究実習用校営工場、また大学の印刷工場、出版社、ゲストハウスなどのサービス業、さらに今日みられる校営企業のように、大学から産業への技術移転を行う形態へと変化しながら、その事業数を著しく増加させてきた。2004 年の末、全国高等教育機関の校営企業の数は 2,355 で、純資産は 500 億元に達している（2005 年 10 月 8 日 中国改革報）。現在の校営企業の業種としては、大学が保有している技術シーズや研究開発能力を利用したハイテク分野が多い。

ただし、校営企業のマイナス面としては、①オーナーシップが明確にされてない、②企業の管理体制が規範化されておらず大学が企業運営に行政干渉している、③大学に不必要な経営リスクを負担させているため校営企業の経営が悪化すれば大学の財務状況に悪影響を及ぼすなどが挙げられる。それらの状況を改善するため、2002 年から政府は北京大学、清華大学の校営企業をはじめとして、所有と経営の分離と経営責任の範囲を法的に明確化した「校営企業の規範化」改革を推進している。その方法としては、大学は、企業集団公司というホールディング・カンパニーのような組織を設置し、関連する校営企業をこの会社の管理のもとに置き、直接企業経営には参加しない形態をとる。こうして、大学はこれまでの直接経営リスクを負う形態から、企業集団公司を介して、校営企業の経営から生じるリスクを直接大学が負わず、間接的に管理する形に変更したのである。そこでは、大学はあくまでも株主の身分として校営企業に加わる。企業集団公司という中間形態の設置は、大学運営と校営企業経営の間で一種の「防火壁」の機能を果たすとともに、大学の企業経営に対する過度の干渉を回避することができる。

3-1-13 大学の国有資産の使用と処置に関する認可範囲

財政部の省令「事業単位の国有資産管理に関する弁法（暫定）」（2006 年）と教育部の「教育部所管大学の国有資産の使用と処置行為の管理審査方法（暫定）」（2006 年）によると、大学による国有固定資産の使用と処置、100 万元以下の事項は各機関が自主的に決定する。100～800 万元の事項は教育部による審査・認可、800 万元以上の事項は財政部による審査・認可が必要となっている。

3-1-14 土地などの資産の所有権と売却の自由

中国では、高等教育機関の用地は教育に供する土地で、その所有権は国家にある。よって、大学は土地売却の自由をもたない。土地の売却もしくは教育以外の目的に使用する場合には、政府の認可が必要である。

3-1-15 民間資金借入の自由

「高等教育法」によって、高等教育機関は独立とした法人の資格を有し、民事活動において

は、法にしたがって、独立的な民事権利と民事義務を有する。その意味で、大学は民間資金借入の自由が与えられている。大拡張以降、資金不足の問題を乗り越えるために、政府は大学による銀行借入の利用を奨励する方針を採っていた。しかし、大学の借入金規模の急増にしたがって、2004年以降、政府は高等教育機関の借入へのモニタリングを強化した。後述（4-1-7）のように、教育部のみならず、地方政府でも所管大学の借入行動に対して、厳格な審査・認可制度を整備しはじめた。

3-1-16 今後における高等教育機関会計制度の調整方向

高等教育機関の財務管理、資産管理、予算管理、業績・効率管理を推進するため、2009年に政府は「高等教育機関会計制度」（調整版）を公開し、社会意見を求めることになった。既存の「高等教育機関会計制度」（試行）と比べると、新制度の調整方向は企業会計制度の要素を取り入れており、具体的な変更の方向性は、以下の6点に整理することができる。

- ① 現在進められている国庫集中納付制度（国立学校特別会計に相当）、国有資産管理、部門予算などの改革に連動して、会計制度を調整する。
- ② 大学の資産を正確に把握するため、減価償却計算を実施する。
- ③ 財務情報の整合を図るため、施設建設会計を全体財務報告の中に入れる。
- ④ 財務諸表には貸借対照表、資産負債表、予算収支表、基本建設投資表などが含まれる。
- ⑤ 収支科目を調整する。
- ⑥ 会計認識基準を「現金主義」から「修正発生主義」に変更する。

現段階では、新方案は一部中央所管大学で試行されており、今後は試行状況にもとづいて、新会計制度を作成する予定である。

3-2 政府統制

3-2-1 教育部の組織構成と役割

教育部は中国の中央政府である国務院の構成部門の一つ。教育と言語・文字に関する業務を主管する。組織は弁公庁、発展計画司（日本の局に相当）、人事司、基礎教育司、職業教育・成人教育司、高等教育司、財務司、民族教育司、師範教育司、教育監督指導団弁公室、社会科学研究所、政治思想教育司、大学学生司、直属高等教育機関工作司、学位管理・大学院生教育司（国務院学位委員会弁公室）、科学技術司、体育衛生・芸術教育司、言語文字応用管理司、言語文字情報管理司、国際合作・交流司などから成る（注：太字下線の部局は高等教育と関連する部門である）。

主な職務は、①教育活動の方針、政策の策定、教育に関する法律、規則草案の起草をはじめ、教育改革および発展計画の立案と実施の監督；②各類型・各段階教育の統一計画と管理、関連部門と共同して各類型・各段階教育機関の設置基準を制定するほかに、教育改革の指導と教育情報の統計・分析・公表；③義務教育の均衡ある発展と機会均等を促進する；④全国の教育監督の指導；⑤職業教育の発展と改革の指導、中等職業教育の専攻目録、教育指導文書と教育評価基準の作成など；⑥高等教育の発展と改革の指導、所管高等教育機関の管理体制の改革推進、高等教育学科専門目録と教育指導公文書の作成、関連部門と共同で大学の設置、名称変更、廃

止と調整を審査、211プロジェクトと985プロジェクトの実施と調整を担当、高等教育と終身教育の統一計画と管理、高等教育評価の指導・改善；⑦本部門の教育経費の調達管理、関連政策の策定と全国教育経費投資情報の統計；⑧各類型・各段階の学生の思想政治・道德教育・体育衛生・芸術教育・国防教育の指導；⑨教員管理、各関連部門と共同して各段階・各類型の教員資格基準の策定と制度実施の指導；⑩高等教育機関の科学研究の計画・指導、産業界との連携で高等教育機関におけるハイテクの応用研究、研究成果の移転を通じた産学協力などを手掛ける；⑪ 対外的には、出国留学生、外国人留学生に関する政策立案、外国人向けの中国語教育、学位の相互認定などを行う；⑫学位授与の指導などがある。

3-2-2 高等教育評価制度

近年、中国では、高等教育分野において目覚ましい発展がみられると同時に、高等教育の質保証についても組織的・多面的な取組が展開されている。2003年に教育部は、5年に1回の周期で評価を実施する高等教育教学評価制度を導入し、独立法人の資格を有する教育部高等教育教学評価センターを設立し、大学の教育運営に対する評価を正式に開始した。

高等教育評価は、主に機関評価とプログラム評価に分けることができる。そのうち、機関評価については、四年制大学評価、専科課程大学・高等職業技術学院評価、独立学院評価という3つの類型に分けられている。

- ①**四年制大学の教育活動に対する水準評価**：第1期の評価は、2003年後半から正式に開始され、現時点にはすでに完了した。この評価では、教育部が作成した一般大学教学業務に対する水準評価方法が用いられ、評価結果を優秀、良好、合格及び不合格の4つのレベルに分類するよう規定されている。具体的な評価プロセスについては、教育部の専門家チームが大学に赴き、1週間の訪問調査を行った後、評価内容を検討して結論と提案をまとめる。その後、この結論と提案は、教育部の一般大学教学業務水準評価専門家委員会に提出され、同委員会での審議を経て、教育部幹部の承認を受け、社会に公表される。この評価は、教育部高等教育教学評価センターによって実施されている。
- ②**専科課程高等教育機関に対する水準評価**：評価には教育部が作成・発表した専科課程大学における人材育成業務に対する水準評価方法が用いられる。評価指標には6つの一級指標と1つの特色からなり、評価結果は優秀、良好、合格及び不合格の4つのレベルに分類される。この評価は各省・直轄市・自治区教育行政管理部门によって実施されている。
- ③**独立学院の教育活動に対する評価**：独立学院の評価業務は、教育部高等教育教学評価センターによって実施される。評価結果は合格と不合格の2つに分類される。

上記の機関評価のほかに、現在中国では、専攻分野別評価の試行を模索している。

3-2-3 高等教育の質保証制度

教育水準の確保・向上を図る質保証は、主に3つのベクトルに沿って進められている。

第1のベクトルは、高等教育の質保証システムの確立である。前項の紹介のように、2003年に中国政府は、5年に1度の評価制度を導入するとともに、独立法人格を有する教育部「高等教育教学評価センター」を設立した。そのほか、各省政府レベルにおいても、専科課程の高等

教育機関を対象とする評価が実施されている。評価制度は、大学の運営方針の明確化、教員陣営の充実、教育の質向上において大きな役割を果たしたといえる。その反面、評価指標の硬直化、過度の定量化、動態的趨勢への観測不足、さらに大学側の欺瞞的行為などの問題が残されている。

また、大学運営基準については、教育部が「一般高等教育機関の基本的教育運営に関する条件指標（試行）」（2004年）を公布し、特に施設レベルの基準を引き上げた。こうした施策は、高等教育の質的水準や進学者への健全な学習・生活環境の提供を保障するうえで不可欠である。しかし、地域や大学間の格差について十分考慮されていない一律の運営基準は、財政基盤が脆弱かつ小規模で、貧困地域に所在する大学にとっては、大きなプレッシャーとなっている。

第2のベクトルは、「質的プロジェクト」の実施である。2007年に教育部と財政部はこれまでの「211プロジェクト」、「985プロジェクト」に続いて、「高等教育の質的プロジェクト」をスタートさせた。同プロジェクトには25億元が投入され、教育の質の向上につながる学生の自主的・創造的実験、優れた教材・授業の形成、大学間の教職員の交流、実践型教育プログラム、e-learningなどの取組に対する支援が行われている。

第3のベクトルは、大規模な国費留学生の海外派遣である。2007年に中国政府は、これから5年間で国内の重点大学から毎年5,000人の優秀な大学院生を選抜し、世界の一流大学の一流研究者のもとで指導を受けさせる国費海外留学生派遣制度をはじめた。今年7月までに合計13,570名の学生がこの制度で海外に派遣された。それに加えて、2008年には大学院生を海外に派遣するための国家特別奨学金制度が確立された。この制度は創造的、革新的な研究に参与できる高い資質を持つ人材を育成し、中国と世界各国の協力促進を目的とするものであり、毎年1,000人の大学院生が国費で海外に派遣される。

3-3 財政制度

3-3-1 高等教育機関の資金調達構造

1980年代の半ば以降、中国政府は一連の政策文書や法規を通じて、高等教育機関の活力を最大限に引き出すために、政府財政支出を中心としながらも、授業料の徴収などを含む多面的な資金調達メカニズムを構築する政策理念を打ち出した。では、こうした政策理念が果たして現実に貫徹されているのだろうか。図2-6は、1993年から2006年までの高等教育経費の構成を整理したものである。ここから、近年の中国高等教育の資金調達構造について、次の3点を指摘することができる。

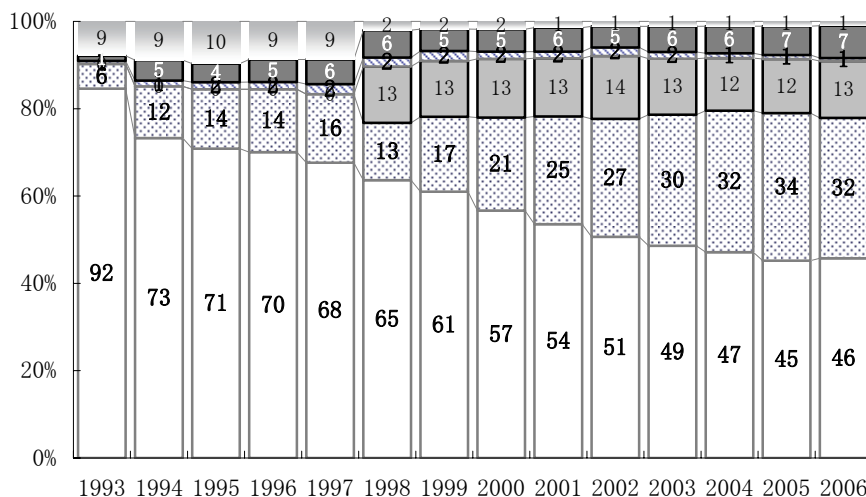
第1は、かつて高等教育財政を支えてきた、政府財政支出は急速に地盤沈下をはじめている。そして、政府教育財政経費の内訳をみると、科研費と985プロジェクト、211プロジェクトをはじめとする競争的使途指定資金が急激に増加する一方、基礎施設の建設投資（施設整備費補助金に相当する）の割合が明らかに減少している。

第2は、政府財政支出が占める割合が大幅に減少する一方、これまで5%程度のレベルであった学生授業料の収入が、1994年を境に高等教育機関の資金調達の主要ルートの1つとして急増した。

第3は、学生授業料収入の急速な上昇とは対照的に、社会各界からの寄付金を含む外部資金の調達はいずれも低い割合に留まっていた。これまで中国高等教育における経費調達の一つ大きな特徴とされた校営企業や社会サービスの提供による収入は、1997年をピークに減少する一

方である。2006年になるとわずか1%まで激減した。

図 2-6 中国正規高等教育機関の収入構造の変遷（1993～2006年）



□財政経費 □授業料収入 □その他の事業収入 □寄付金 ■その他 ■校営企業・社会サービス

出典：各年度の『中国教育経費統計年鑑』

注：財政経費の中には財政予算内教育経費、政府の教育税、基礎施設の建設交付金が含まれる。

政府によると、2007年度教育経費は合計12,148.07億元、そのうち高等教育経費（成人教育を含む）は3,762.3億元で、全体の約31%を占める。そして高等教育経費の内訳は表2-7のようになっている。

表 2-7 2007年度中国高等教育経費（成人教育を含む）の内訳

項目	金額（千元）	構成比（%）
1. 政府交付金	164,811,880	43.81
1.1 予算内教育経費	159,991,507	42.52
1.1.1 教育事業交付金	122,441,502	32.54
1.1.2 施設整備費補助金	8,572,237	2.28
1.1.3 科研交付金	12,400,037	3.30
1.1.4 その他交付金	16,577,731	4.41
1.2 政府による教育税収	1,911,765	0.51
2. 民営大学設置者の投資	3,192,210	0.85
3. 寄付金収入	2,746,661	0.73
4. 事業収入	176,615,723	46.94
4.1 そのうち：授業料収入	127,744,527	33.95
5. その他の収入	28,863,598	7.67
合計	376,230,072	100.00

出典：『2008年度中国教育経費統計年鑑』

3-3-2 学生支援制度の設計とその財政規模

1990年代に、政府は授業料の急騰に対応して、学生のためのローン制度を確立した。しかし、在学者規模の拡大と機会格差の変化に伴って、制度の抱える問題点が明らかとなり、2007年に国務院は新しい奨学制度を導入した。主な変更点は以下のとおりである。

- ①財政投入が大幅に増加した。2008年の大学生への経済支援資金の総額は304億元に達し、そのなかで中央・地方財政の投入額は154億元、全体の50%を超えた。
- ②支給対象者の範囲を従来の国公立大学だけでなく、民営大学の在学者にも広げた。
- ③給付型奨学金の割合が増加した。新制度によって、全体の20%にあたる340万名の貧困学生に年間2,000元の国家助学金、3%にあたる51万名の成績優秀かつ経済貧困の学生には年間5,000元の国家励志奨学金、0.3%にあたる5万名の成績優秀学生には年間8,000元の国家奨学金が支給されることになった。
- ④支援制度では、従来のニードベースのみの基準から、ニードベースとメリットベースの2つの軸が組み合わされることになった。
- ⑤2000年に中止された教員養成系機関の学生を対象とする返還免除制度が復活した。

政府統計によると、2007年の全国の公立・民営普通高等教育機関の貧困学生支援の総額は272.92億元に達した。そのうちに財政による投資(中央財政41.49億元、地方財政4.91億元)は75.28億元、全体の28%を占める。具体的な内訳は表2-8である。

表2-8 2007年度全国高等教育機関における学生支援制度の財政規模

項目	金額(億元)	獲得人数(万人)
奨学金(国家奨学金、国家励志奨学金、地方政府奨学金、大学院生奨学金、大学による奨学金を含む)	66.12	477.14
助学金(国家助学金、地方政府助学金、大学院生助学金、大学による助学金など)	64.68	572
国家助学ローン(契約)	88.66	76.44
学内無利子貸出	11.64	7.44
校内アルバイトの提供	12.42	270.74
特殊困難手当	7.12	179.51
授業料免除	7.83	26.82
食品価格補助	14.45	929.68

3-3-3 全国研究開発(R&D)経費の規模

政府統計によると、2008年度の中国研究開発経費の総支出は4,616億元に達した。そのうち基礎研究経費支出は220.8億元、応用研究経費支出は575.2億元、実験発展経費支出は3,820億元である。

機関別にみると、企業の研究開発経費は3,381.7億元、政府所管の研究機関は811.3億元、高等教育機関の研究開発経費は390.2億元となっている。財源別に見ると、政府財政による研

究開発経費は2,581.8億円で、同年度政府財政支出の4.12%を占める。

3-3-4 類型別の財源構成(2006年度)

表2-9は、中央所管と地方所管公立高等教育機関の財源構成を示すものである。

表2-9 各類型別公立高等教育機関の財源構成(2006年度)

項目	全体		中央所管大学		地方所管大学	
	金額(万円)	構成比(%)	金額(万円)	構成比(%)	金額(万円)	構成比(%)
I 政府財政交付金	12212038.3	45.7	47393298.0	52.2	74727085.0	42.4
I-1 予算内事業経費交付金	11184631.3	41.9	43480291.0	47.9	68366022.0	38.8
I-1-1 教育事業交付金	9144330.2	34.3	31143051.0	34.3	60300251.0	34.2
I-1-2 科研交付金	1090100.6	4.1	9134936.0	10.1	1766070.0	1.0
I-1-3 その他の交付金	950200.5	3.6	3202304.0	3.5	6299701.0	3.6
I-2 施設整備費補助金	890210.7	3.3	3844676.0	4.2	5057431.0	2.9
I-3 教育付加税	137196.3	0.5	68331.0	0.1	1303632.0	0.7
II 非財政教育経費	14486320.2	54.3	43420061.0	47.8	101443141.0	57.6
II-1 事業収入	12053091.0	45.1	35212628.0	38.8	85318282.0	48.4
II-1-1 授業料収入	8575028.1	32.1	18078194.0	19.9	67672087.0	38.4
II-1-2 その他の収入	3478062.9	13.0	17134434.0	18.9	17646195.0	10.0
II-2 校営企業、社会サービス	262835.3	1.0	882790.0	1.0	1745563.0	1.0
II-3 寄付金	193315.1	0.7	1126709.0	1.2	806442.0	0.5
II-4 その他の収入	1977078.8	7.4	6197934.0	6.8	13572854.0	7.7
合計	26698358.5	100.0	90813359.0	100.0	176170226.0	100.0

【出典】『中国教育経費統計年鑑』2007

3-3-5 類型別の歳出構成(2007年度)

表2-10は、中央所管と地方所管公立高等教育機関の歳出構成を示すものである。

表2-10 2007年度各類型別公立高等教育機関の歳出構成(単位:千円・%)

機関類型	合計	一、事業経費支出	その内:1. 個人部分	1-1人員給与福祉支出	1-2個人・家庭の手当	その内:学生助学金支出	2.公用部分	2-1商品とサービス支出	2-2その他の資本支出	二、基本建設支出
中央所管大学	106957114	97583062	41441657	23903236	17538421	4214054	56141405	39300460	16840945	9374052
	100.0	91.2	38.7	22.3	16.4	3.9	52.5	36.7	15.7	8.8
地方所管大学	254388233	233511408	102065346	69305330	32760016	11185602	131446082	68216701	63229361	20874825
	100.0	91.8	40.1	27.2	12.9	4.4	51.7	26.8	24.9	8.2

【出典】『中国教育経費統計年鑑』

3-3-6 公的財源の繰越権限の有無と内容

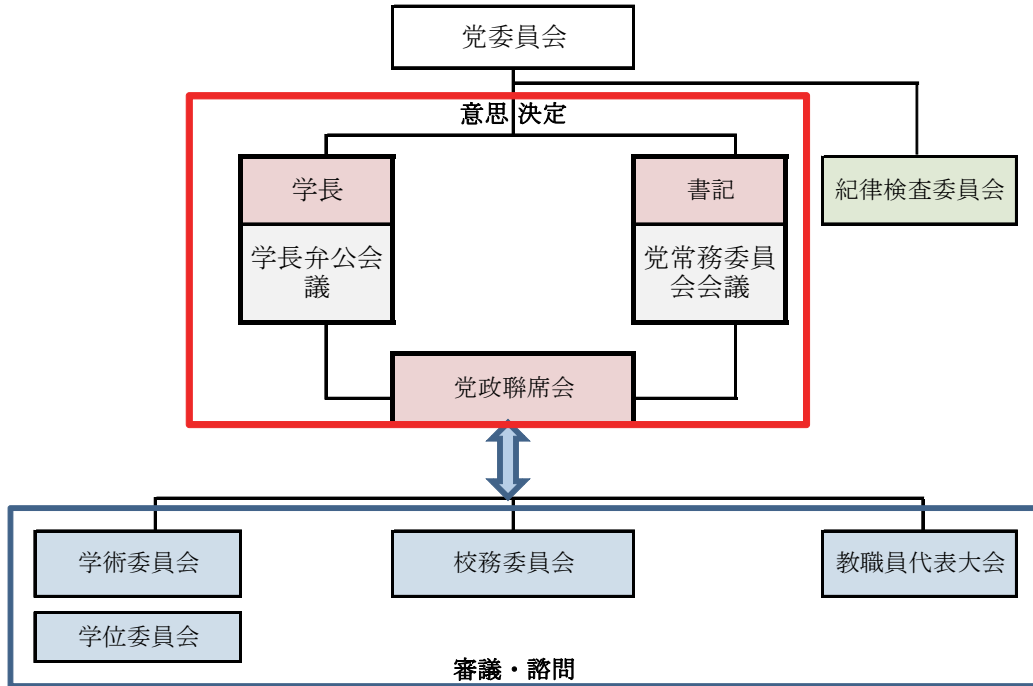
「高等教育機関財務制度」(第24条、第25条)に基づき、高等教育機関に剰余金が生じる場合には、用途指定の資金は政府の規定により、翌年度に繰越して使用することが可能である。用途非指定の資金は政府の規定により、一部が教職員の福祉基金に充てられ、そのほかの部分は事業基金として翌年度の収支差額に充てることが認められている。

4. 学内ガバナンス

4-1 権限の所在と手続

4-1-1 学内統治の組織機構

図 2-7 公立大学における意思決定の組織機構



「高等教育法」に従って、中国の大学では「党委員会の指導のもとでの学長責任制」が実施されている。それに対して「教育法」では、高校以下の教育機関では単純に「学長責任制」が明記されている。つまり、大学では、党委員会の指導が重要な意味を持つ。

現実には、中国公立大学の学内統治の組織構造には2つの特徴がみられる。第1は、学内の運営管理体制が二重権力構造となっており、党委員会を頂点とする共産党の統制システムと、学長を頂点とする行政の統制システムが併存している。第2は、学長が法定代表人になるものの、全学の予算の作成・調整・決定、発展計画の策定、学科の設置、学生募集、重要幹部の任免、5万元以上の資金の支出などの重大事項の意思決定は、個人責任制というよりも、むしろ党と行政の両システムの幹部の連携による集団責任制が一般的となっている。

具体的な学内意思決定構造は、機関によって違いがあるものの、図2-7は中国公立大学で一般に取られているパターンを例示している。

党システムの運営管理組織に関しては、通常「組織部」、「宣伝部」、「統戦部」といった機能部門が置かれている。党常务委员会は、全学に関わる重大問題や党組織の事項を討論・決定し、大学全体の事項について最高決定権をもち、学内運営を統一的に指導するとともに、学長の権限の独立的行使を支持する。党常务委员会のメンバーには、党書記、副書記、学長、副学長などが含まれている。

学長を頂点とする行政管理システムには、教務部、科研部、研究生院、総務部、人事部、資産管理部、財務部、産業管理部、基本建設工事部、国際協力部などの機能部門がおかれている。学

長は、全学の教育、科研及びその他の行政管理事項について全面的に責任を負う。ただ、重大事項に関しては、学長弁公会議を通じて決定権を行使する。学長弁公会議の主な機能には：①党・国家の方針、政策及び上級管理部門の会議と関連公文書を学習・貫徹・執行する；②党常務委員会の決定を執行する；③各学内部局及び行政管理部門の報告を受け、部局の請求事項に回答する；④学内学術研究機構の設置を討論・決定する、中間層の幹部の任免を通報する；⑤学内管理規定の作成・改正を行う；⑥大学名誉称号の授与及び全学的行政賞罰事項の決定などが含まれている。学長、副学長、学長補佐、党書記、副書記、常務委員会メンバーが学長弁公会議の正式構成メンバーとして会議に出席する。議論事項によって、学長が招待する関係者を決定する。

また、決定事項によっては、「党政聯席会」の形式によって決定することができる。「党政聯席会」の参加者には「党常務委員会」と「学長弁公会議」両方のメンバーが含まれる。

校務委員会は、大学発展計画、重大改革事項、学期計画などの重要事項の諮問・審議機関として、大学の校務公開、民主的・科学的・規範的管理を目指す重要な制度である。通常、党書記は校務委員会主任を担当する。校務委員には、前任の党・行政責任者、部局責任者、社会的知名度の高い教授、優秀な中青年学術研究者、組合、共産主義青年団の責任者、民主党派の代表などが入っている。

「高等教育法」第 42 条によって、高等教育機関には学術委員会を設置し、学科・専攻の設置、教育研究計画の提案、教育研究成果の評定などの学術事項を審議することが規定されている。学術委員会は全学レベル、学部レベル、学院レベルに分けられるが、全学学術委員会の構成メンバーには学長、党書記、関連副学長、各学部委員会主任、学内の著名な教授などが入っている。また「中華人民共和国学位条例」に基づいて、学位授与権を有する大学には、学位評定委員会を設置することが規定されている。

「高等教育法」第 43 条によって、「高等教育機関では、教員を主体とする教職員代表大会などの形式を通じて、法に従って教職員が民主的管理と監督に参加することを保証し、教職員の合法的權益を保障する」と規定されている。通常、教職員代表大会は毎年 1 回開催され、学内の重要事項の討論のほかに、教職員に関わる基本的制度や住居、福祉などの事項について討論し、決定する。

また、「紀律検査委員会」は学内業務の監査・監察機能を果たす。

上述の公立大学の統治組織構造と異なって、「民営教育促進法」第 19 条にしたがって、「民営教育機関では理事会、董事会あるいは他の形式の意思決定機関を設置する」。それと同時に、同法第 23 条では、「民営教育機関は同類型の公立教育機関の学長の選出条件を参考にして校長を任命する」ことが規定されている。したがって、大半の民営高等教育機関の運営管理は「理事会の指導のよりの学長責任制」をとる。また、「民営高等教育機関の運営管理に関する若干の規定」（2007 年度）によって、民営高等教育機関にも共産党組織を設置して、政治的指導機能を担わせている。

4-1-2 学長と党委員会の権限

1998年の「高等教育法」によって、党委員会の職責は次のように規定されている。

- (1) 党の路線・方針・政策の学習、宣伝、施行
- (2) 大学の党組織における思想、組織、作風の建設の強化
- (3) 大学の改革・発展および教育、科研、行政管理などの活動における重大問題の討論・決定
- (4) 思想政治活動と徳育活動の指導
- (5) 幹部の選抜、教育、審査、監督
- (6) 大学の大衆組織と教職員代表大会の指導など

一方、学長の職責は次のように明記されている。

- (1) 発展計画案の作成、具体的な規則制度と年間活動計画の策定及びそれらの組織的な実施
- (2) 教育活動、研究活動および思想道德教育の組織
- (3) 内部組織機構設置案の作成、副学長の推薦、内部組織機構の責任者の任免
- (4) 教師及びその他の業務職員の招聘・任用及び解雇、学生に対する学籍管理ならびに奨励或いは処分の実施
- (5) 各年の経費予算案の作成と執行、大学の財産の保護と管理、大学の合法的権限の保護など

4-1-3 教員の招聘・昇進決定の内部手続き

学内の教員招聘・昇進決定の手続は機関によってそれぞれであるが、北京大学を例にして説明する。「北京大学教師の招聘と職務昇進に関する規定（暫定）」（2004年）によって、助教と講師の招聘手続は各学院・学科が自らの状況によって決定する。各学院が同意した上で、大学人事部に報告し、そこで最終的に審査・決定を行う。

准教授・教授の採用手続は次のようになっている。

- ① 学院・学科は関連職を国内外で公募する。
- ② 公募者の申請を受ける。
- ③ 学院・学科招聘チームによる最初の審査を行う。
- ④ 学院学術委員会による面接を行い、そこで候補者の評価に関する学術評議書をまとめる。
- ⑤ 学院党政联席会で審議し、大学に招聘意見を提出する。
- ⑥ 大学人事部に報告し、そこで人事審査を行う。
- ⑦ 大学が最終的に招聘を決定する。
- ⑧ 採用契約をサインする。

准教授・教授への昇進に関する手続については、以下のようになっている。

- ① 申請人が書面申請を提出する。
- ② 同分野の学内外専門家による評価を行う。
- ③ 申請人が所在する学部・学科の「教授会」に報告し、そこで評議を行う。

- ④ 学院・学科の学術委員会による審議を行う。
- ⑤ 学部学術委員会による審議を行う。
- ⑥ 大学学術委員会による審議を行う。
- ⑦ 学長の認可により昇進する。

4-1-4 土地、建築物等の配分・処置に関する内部決定手続

「北京大学事業計画委員会章程」(2005年改正)によると、土地、建築物などの重要な資産の配置に関する手続は、次のように行う。

- ① 関連部局が大学資産管理部に申請を提出する。
- ② 資産管理部は申請に基づいて、前期の調査研究を行い、配分・処置案を作成し、事業計画委員会に提出する。
- ③ 事業計画委員会が配置案を審議する。
- ④ 党政聯席会で審議通過の事項について最終審査・認可を行う。

ちなみに事業計画委員会の構成メンバーには、大学関連責任者のほかに、組織部、人事部、財務部、資産管理部、実験室と設備管理部、211プロジェクト弁公室、教育基金会、医学部などの責任者が含まれる。

ただし、すでに3-1-14で説明したとおり、総額が100～800万元の事項は教育部による審査・認可、800万元以上の事項は財政部による審査・認可を必要とする。また、土地は国有財産であるため、その売却には政府部門の認可が必要である。

4-1-5 学科に関する内部決定手続

「北京大学学科計画委員会章程」(2005年改正)によって、学科などの設置、調整、合併は、まず学科計画委員会で審議する。そこで審議を通過した事項は、最終的に学長弁公会議で認可されることが必要となる。

4-1-6 授業料決定の内部手続

授業料に関しては、学部生の授業料は主管の政府発展計画委員会が発表する基準により決定する。大学院生の授業料徴収水準の決定は、次のようになっている。

- ① 研究生院(大学院)が徴収案を提出する。
- ② 大学財務部による審査と調整が行われる。
- ③ 財務担当の副学長を長とする「授業料徴収指導組」によって審議・認可する。
- ④ 政府発展計画委員会による最終認可を受ける。

4-1-7 民間資金借入の決定手続

近年の大学財務の借入金への過剰依存と債務危機は、中国高等教育の財政運営が直面する最も深刻な課題の1つである。その状況については、政府・大学の管理は次第に整備されつつある。ただし、民間資金借入の決定手続については、機関、主管部門、所在地域によって異なる

ため、注意が必要である。以下、上海市所管高等教育機関を例にして説明する。

2008年に上海市教育委員会は「所管公立高等教育機関の借入管理弁法に関する通知」を公布した。この通知によって、民間資金の借入は学内の重大事項として、集団による意思決定が必要となった。また、大学では、学長を主任、財務担当副学長を副主任、学内発展計画部、基本建設部、財務部、業務監査・監察部門、組合などの責任者を委員とする「借入管理事項委員会」を設置することとなった。この委員会は、借入事項についての討論、審議、申請、借入金の使用、管理と監督などを管轄する。

また、同通知によって、上海市の認可プロセスについて次のように定めている：①借入を申請する大学は必要書類（申請報告／三年間の財務諸表、借入財務リスクの自己評価報告、借入返却計画書）を上海市教育委員会と上海申教教育投資有限公司に提出する；②上海市教育委員会は関連部門と専門家に委託して審査を行い、審査結果に基づき認可を行う；③認可された借入事項については、上海申教教育投資有限公司によって担保する；④大学と銀行が借入契約を結び、契約書の副本を上海教育委員会と上海申教教育投資有限公司に提出する。

4-2 学内の財務管理

4-2-1 内部予算制度の概要

「中華人民共和国予算法」および財政部の「事業単位財務規則」と「高等教育機関の財務制度」によって、各大学の財務は予算経費管理制度をとり始めた。ここでは北京大学を例として、予算編成方針、予算の管理権限、予算の調整、予算の執行を説明する。

1998年、北京大学は「北京大学予算管理弁法（暫定）」を策定した。これによって、大学収入と支出総予算の最高管理機関は「学長弁公会議」となった。予算編成は「量入為出、収支均衡」（大学収入の規模を正確に量り支出を計画する、収支均衡を保つ）という原則にしたがって、赤字予算の編成が禁止されている。具体的には、収入予算は、穏健的（保守的）な方針をとり、確定性の低い収入を収入予算に取り入れない。支出予算は、全体性（総額主義）を強調すると同時に、学内の重要事項への支出の保証と節約の原則を守る。予算の調整に関しては、学長弁公会議での審議・認可を必要とする。追加予算の項目に関しては、関連部門によって申請を提出し、財務部と学内財務担当責任者の同意を経て、学長弁公会議での審議・認可を受けることが必要とされる。予算の執行については、支出予算の部分別管理体制をとる。これは、支出予算を外部交流部分、学生部分、教育部分、福祉・生活サービス部分、行政部分などに分けて、各部分の再配分については、各担当の学長・書記によって審査・認可・執行を行うものである。収入予算は、各調達ルートを担当する学長・書記が各関連部門の収入を監督する。

4-2-2 年度予算の編成・審査認可プロセス

通常、大学の年度予算の編成プロセスは以下のようになっている。

- ① 学内各部署が前年度の状況と新たな変更事項を考慮して、収支計画（予測）を作成する。
- ② 財務部が各部署の収支計画（予測）に基づき、年度予算案を編成する。
- ③ 学長弁公会議・校務委員会で審議する。
- ④ 党政联席会で審査・認可する。
- ⑤ 予算案を教育部に報告し、そこで審査を受ける。

- ⑥ 予算案を財政部に報告し、「予算コントロール（Budgetary control）額」が決められる。
- ⑦ 大学が「予算コントロール額」に基づき、予算の調整を行う。
- ⑧ 大学予算案を教育部・財政部に再提出し、そこでの審査・認可を受ける。

4-2-3 学内教育経費の配分方法

学内の教育経費の配分は、基本的には定額制をとっている。ここでは、南京大学を例にして説明する。「2007 年度南京大学財務処操作規定」によると、学内各部局の業務・教育経費配分基準は表 2-11 のようになっている。

表 2-11 学内各部局の年度業務経費の配分基準（南京大学）

部局	学生当たり配分基準	部局	学生当たり配分基準
研究生院	修士課程：200 元／生	中文系	150 元／生
	博士課程：400 元／生	歴史系	150 元／生
教務部業務費	25 元／生	哲学系	150 元／生
継続教育学院業務費	40 元／生	商学院	180 元／生
学生就職指導センター業務費	100 元／生	法学院	200 元／生
コンピューターセンター業務費	32 元／生	外国語学院	180 元／生
大学外国語部業務費	10 元／生	メディア学院	150 元／生
文化芸術教育センター業務費	12 元／生	医学院	750 元／生
体育部業務費	100 元／生	天文系	600 元／生
組合	105 元／教職員一人当たり	数学系	400 元／生
物理系	700 元／生	化学系	650 元／生
電子学院	700 元／生	環境学院	600 元／生
生命学院	650 元／生	工業管理学院	1000 元／生

4-2-4 配分単位における予算繰越権限の有無

配分単位における予算繰越権限については、高等教育機関によってやり方が異なる。

4-2-5 財務監査制度の有無

「高等教育機関財務制度」によって、高等教育機関は政府関連部門の財務監査を受けることのほかに、厳格な内部監査制度の構築が必要とされる。具体的には、学内の「審計室」を設置し、各年度の予算管理、収入予算と支出予算の執行、負債管理などについて監査を行う。

5. 中国大学改革の進展とその効果

5-1 近年大学改革の進展

1990 年代末以来、中国の高等教育は急激な発展をとげ、すでに就学率は 23 パーセントを超え、在学者数は 2,907 万人に達している。しかし急速な量的な拡大は機会格差の拡大、大学財政基盤の悪化、教育水準の低下、大卒者の就職難など、さまざまな問題を引き起こした。こう

した問題に対処するために、政府は2006年を境として量的拡大の抑制に乗り出し、四年制大学・高等職業技術学院の入学人数の年間増加率をそれまでの2桁から1桁に減少させた。他方で「質的向上」への転換を意図した政策をあわせて打ち出した。

その第1は、教育水準の確保・向上である。前述のように、教育水準の確保・向上を図る改革は、主に大学評価制度の導入と大学運営基準の改正、「質的プロジェクト」の実施、大規模な国費留学生の海外派遣という3つのベクトルで進められてきた。

第2の改革動きは、学生経済支援制度の充実である。1990年代に、政府は授業料の急騰に対応して、学生を対象としたローン制度を確立した。しかし、在学者規模の拡大と機会格差の内実の変化に伴って、その問題点が明らかになり、2007年、国務院は新たな奨学制度を導入した。その主な変更点は、①財政投入の拡大；②支給対象範囲を従来の公立セクターから民営セクターにも拡大；③ローン制度のほかに給付型奨学金の割合を拡大；④従来のニードベースのみの基準からニードベースとメリットベースの2軸が組み合わされた基準への移行などである。

第3の改革は、大卒就職難を乗り越えるためのさまざまな動きである。2009年の世界的経済不況のなか、中国政府は大学院生募集定員の拡大、都市部末端・内陸・農村地域への就職の奨励、新卒の兵役志願者の選抜などを含む一連の就職促進手段を通じて、約70万人以上の新卒の就職難問題を解決した。近日政府が発表した来年度の大卒就職対策では、これまでの促進政策を続行する一方、各大学に対して社会ニーズに適した教育改革が求められた。そうした中、高等教育機関の人材養成の個性化が提唱され、特に地方所管大学と高等職業技術学院に対して、地域経済への対応と実習教育の充実の重要性が強調された。

5-2 これから高等教育改革の方向性

しかし、以上のような施策は、いずれもいわば対症療法にとどまるともいえる。大学教育の質保証、学生の経済支援、財政・運営管理、さらに物的・財政的基盤など、長期的な観点からの高等教育の転換の構想が求められる。

それに対して中国政府は、2008年8月から「国家中長期教育改革と発展に関する計画綱要」（以下「新綱要」）の策定をはじめた。「新綱要」は1985年の『教育体制に関する決定』および1993年の「中国教育改革・発展綱要」に続いて、2020年までの中国の教育改革が目指す方向と将来像を示す重要な政策文書となっている。かつての2つの政策は、計画経済から市場経済への転換に適応した教育改革であったのに対して、「新綱要」はグローバル化する知識基盤社会の中で、機会均等、高い質の教育の提供、さらに多様な社会ニーズへの対応という国民の付託に応えるものになることを目指している。

2010年2月28日、教育部、財政部、国家発展改革委員会、科学技術部、人的資源と社会保障部が共同記者会見を開き、「新綱要」の基本方針と改革施策の概要を紹介するとともに、3月28日までの期限でパブリック・コメントを収集した。

- 今後十年における中国教育発展の戦略的目標：「教育現代化の基本実現、学習型社会の基本形成、人的資源強国の仲間入り」
 - 高水準の教育普及を実現する。
 - すべての人々が恵まれる公平な教育を形成する。
 - より豊かな優質教育を提供する。

- 生涯学習システムの構築。
 - 健全で活力のある教育体制の構築。
- 今後中国教育発展の 20 字基本方針：「優先発展、育人為本、改革創新、促進公平、提高質量」（中央・地方政府は教育発展を優先課題にする、人材育成を教育発展の基本にする、改革とイノベーションを教育発展の原動力にする、機会均等化の促進を国家教育の基本政策に設定する、質の向上を教育発展の核心任務にする）
 - 今後改革発展の核心：今後教育発展の核心は「人材育成本位」である
 - 今後改革発展の二つの重点目標：「機会均等の促進」、「教育質の向上」
 - 上述の重点目標の実現支える二つの保証：「教育発展の優先」、「改革とイノベーションの実施」
 - 教育発展規模の目標

表 2-12 教育事業発展の主要な目標

	2009 年	2015 年	2020 年
就学前教育			
幼児園在園人数(万人)	2,658	3,530	4,000
就学前三年入園率(%)	50.9	62.0	75.0
就学前一年入園率(%)	74.0	90.0	95.0
九年義務教育			
在学者(万人)	15,772	16,100	16,500
粗就学安定率(%)	90.8	93.0	95.0
高校教育			
在学者(万人)	4,624	4,500	4,700
粗就学率(%)	79.2	87.0	90.0
職業教育			
中等職業教育在学者(万人)	2,179	2,250	2,350
高等職業教育在学者(万人)	1280	1390	1480
高等教育			
在学者総規模(万人)	2,979	3,350	3,550
在学者(万人)	2,826	3,080	3,300
そのうち：大学院生(万人)	140	170	200
粗就学率(%)	24.2	36.0	40.0
継続教育			
従業員継続教育(万人次)	16,600	29,000	35,000

- 今後教育改革の 6 つの施策(高等教育関連部分)
 - 人材養成体制改革：人材養成モデルの単一化。学生の創造性の育成に不利である現状

に対して、人材の養成理念の更新。高校と大学段階における優秀学生の育成方式の模索。学生の個性と特質に即して、レベル別教育、単位制、指導教員制などの改革を通じ、個々の学生の潜在能力を発展させる。教育の質と人材評価制度の改革などの事項を実施する。

- **試験・学生募集制度改革**：大学選抜の高等教育入試への過度の依存、各地域間の進学機会の不平等、機関の特色を無視する入試内容の単一化、高等教育機関の学生選抜自主権の不足などの問題に対して、高等教育機関の類型別入試を次第に実施する。具体的には、四年制大学の入試は全国統一的に実施する。高等職業教育機関の入試は各省・直轄市・自治区による実施とする。成人高等教育機関の入試募集方法は各省・直轄市・自治区で策定する。大学院入試制度の改革を実施し、学生のイノベーション能力の考慮を強化するとともに、指導教員が選抜における役割を発揮できるように規範化する。
- **現代学校制度の構築**：政府の学校管理への過度干渉、社会監督と学校自律メカニズムの欠乏、大学運営自主権の未実現・未確保、大学学内運営管理体制の行政化(官僚化)などの問題に対して、次第に既存の教育機関が有する行政レベル待遇(例えば、大学学長・書記が副大臣レベルに相当する仕組みなど)と行政的管理モデルを廃止する。公立高等教育機関の内部運営管理体制は、「共産党高等教育機関基礎委員会の指導のもとでの学長責任制」を継続するとともに、大学の諮問・決定機関として、学内人士が加わる「理事会」もしくは「董事会」組織を設ける。学術委員会の学科設置、学術評価、学科発展における役割を強化する。教授の教育、研究、大学管理における役割を強化する。教職員代表大会制度と学生代表大会制度を導入する。公立大学の学長の選抜・任免制度の改善などの改革を実施する。
- **学校設置体制の改革**：教育制度の活性化を図るため、公立セクターにおいては、業界・企業などが公立学校の設置に関与することを奨励する。民営セクターにおいては、民営教育を今後の中国教育発展の重要な成長点と教育改革を促す重要な力量とみなし、民営教育の成長を促進する。具体的には、民営教育機関の設置運営の自主性を保障するとともに、民営教育機関の教員の社会保険制度の整備、水準に満たす民営高等教育機関に対する学士・修士・博士の学位授与権の審査・認可、政府財政による民営教育機関への補助制度(私学助成制度)などを実施する。また、民営教育機関の管理・整備については、民営学校法人の財産所有権の明確化、民営教育機関の営利学校・非営利学校別管理制度、民営学校の財務・会計・資産管理制度の整備などの項目が盛り込まれている。
- **学校管理体制の改革**：政府の教育管理方式を改革し、中央政府から地方政府への権限委譲、政府から大学への権限委譲改革を推進する。省政府を中心とする高等教育管理体制を構築し、地方所管四年制大学の学士学位授与権付与の審査・認可権を省政府に委譲する。各省政府は国家规定に基づき、所在する教育機関の運営基準を設定する。教育諮問委員会を設立し、教育改革と発展に関する諮問・審議機能を果たし、教育政策決定の科学性を強化する。
- **教育開放の拡大**：国際教育交流と連携の強化、優質な教育資源の吸収、海外高水準大学との連携、留学生規模の拡大など。

● **改革施策の推進に必要とされる六つの事項**

上述の改革推進に必要とされる事項として、「教員水準の強化」、「教育情報化の加速」「教育管理の法制化の推進」、「共産党と政府による教育指導の強化」、「具体的なプロジェクトと改革試行の実施」のほかに、「教育経費投入の保障」があげられた。

- **教育投資の増加**：2010年度に政府の教育支出をGDP比4%まで増加させる目標を掲げている。
- **経費投入制度の改善**：高等教育の設置者による投資を主とし、学習者が合理的に分担するコストシェア制度を構築する。中央財政は中・西部地域の高等教育の発展に補助を与える。学生経済支援制度を改善し、大学院生国家奨学金を設ける。
- **経費管理の強化**：予算制度と会計制度の整備・構築。公立高等教育機関の総会計師の政府による派遣。経費使用に関する会計監査の強化。経費の効率的使用の評価制度の構築。節約型学校の建設など。

6. 基礎統計

基礎統計表-1 設置形態別機関数(単位:校)

年度	2004	2005	2006	2007	2008
公立普通高等教育機関	1,505	1,542	1,591	1,613	1,945
民営大学(独立学院を含む学歴授与権を持つ機関)	228	547	596	615	640
合計(独立学院が含まない)	1,731	1,792	1,867	1,908	2,263

出典:教育部各年度「全国教育事業発展公報」による推算

基礎統計表-2 設置形態別学部在学者数(単位:万人)

年度	2004	2005	2006	2007	2008
公立普通高等教育機関	1,193.75	1,349.15	1,458.35	1,535.21	1,619.72
民営普通高等教育機関(独立学院を含む)	139.75	212.63	280.49	349.69	401.3
合計	1,333.50	1,561.78	1,738.84	1,884.90	2,021.02

出典;教育部各年度「全国教育事業発展公報」による推算

基礎統計表-3 大学院在学者規模(単位:万人)

年度	2004	2005	2006	2007	2008
大学院在学者	81.99	97.86	110.47	119.50	128.3

基礎統計表-4 高等教育就学率(単位:%)

年度	2004	2005	2006	2007	2008
高等教育就学率	19.0	21.0	22.0	23.0	23.3

出典:教育部各年度「全国教育事業発展公報」

<参考文献>

- 張清華 1998, 「中国における高等教育の管理運営形態に関する研究—1949年から1985年までの国立高等教育機関を中心に」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第38巻, pp. 423-432.
- 楠山研 2005, 「中国の高等教育における行政改革の進展」『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向』東信堂, pp. 209-230.
- 勞凱声 2007, 「教育体制改革中的高等学校法律地位変遷」『北京師範大学学报』2007年第2期, pp. 5-16.
- 張応強・程瑛 2008, 「高校内部管理体制改革: 30年の回顧与展望」『高等工程教育研究』2008年第6期, pp. 32-38.
- 『中国高等教育』評論員 1994, 「貫徹「決定」実施「綱要」」『中国高等教育』1994年第1期.
- 教育部 各年度「全国教育事業發展統計公報」, 教育部HP(<http://www.moe.edu.cn/>).
- 「校弁企業改制進入倒計時」『中国改革報』, 2005年10月8日.
- 鮑威 2010, 「中国の高等教育—量的拡大から質的改革へ」『IDE 現代の高等教育』2010年2-3月, pp. 30-34.
- 教育部 2010, 「国家中長期教育改革と發展計画綱要」(2010年2月28日・社会公開版).

—法規・政策・学内規定—

『高等教育法』

※資料編翻訳(転載): 篠原清昭 2001, 『中華人民共和国教育法に関する研究』九州大学出版会, pp. 375-387.

『民営教育促進法』

『四年制大学專攻設置規定(原語: 高校本科專業設置規定)』

『高等職業技術学院設置基準(原語: 高等職業学校設置標準)』(資料編翻訳*)

『民営高等教育機関の運営管理に関する若干規定(原語: 民弁高等学校弁学管理若干規定)』

『中華人民共和国学位条例』

『独立学院の設置と管理に関する弁法(原語: 独立学院設置与管理弁法)』(資料編翻訳* **)

『高等教育機関の財務制度(原語: 高等学校財務制度)』(資料編翻訳* **)

『普通四年制大学設置規定(暫定)』原語: 普通本科学学校設置暫行規定』(資料編翻訳*)

1993年国務院『中国教育改革・發展綱要』

1985年中共中央「教育体制の改革に関する決定」

『民営高等教育機関の設置・運営管理に関する若干の規定』(2007年)(資料編翻訳**)

「普通四年制大学設置規定(暫定)」

「高等職業技術学院設置基準(暫定)」

「高等教育機関の人事制度改革に関する実施意見」(2000年)

「事業単位機関の人員の給与分配制度改革に関する通知」(2006年)

上海市教育委員会は『所管公立高等教育機関の借入管理弁法に関する通知』

「北京大学教師の招聘と職務昇進に関する規定(暫定)」(2004年)

「北京大学事業計画委員会章程」(2005年改正)

「北京大学學術委員会章程」(2004年)

「北京大学学長弁公會議工作規定」(2004年)

「北京大学校務委員会規章」(2000年)

「北京大学学科計画委員会章程」（2005 年改正）

「北京大学予算管理弁法（暫定）」（1998 年）

「北京大学予算執行与決算審計規定」（2008 年）

「南京大学財務処操作規定」（2007 年）

一 翻訳担当者（敬称略）：

張燕（東京大学大学院教育学研究科）*

邱潔（東京大学大学院教育学研究科）**

第3章 ドイツにおける高等教育制度と大学の設置形態

城多努（広島市立大学）

1. はじめに～ドイツにおける大学の歴史的背景

ドイツにおける高等教育の歴史は古く、1386年のハイデルベルク大学が設立されたことに遡る。その後はケルンやエアフルトなどの大学設立が続くことになる。当時ドイツは現在のような統一国家ではなく、大学の設立背景もばらばらであった。また高等教育が多くの学生を獲得するようなことはなく、その機能は限定されたものであり続けた。

現在のドイツにおける大学の基礎が固まったといえるのが、フンボルトによる1810年のベルリン大学設立である。フンボルトは大学における教育と研究の統合や学問の自由、大学の自治といった、現在の大学の基本的なあり方を提唱しており、この理念は現在まで有力な大学モデルとなっている。

現在のドイツにおける高等教育システムは、第二次大戦後の西ドイツにおいて発展した制度に依拠している。西ドイツにおいて発展した大学の仕組みは、連邦政府の関与を最小限にとどめた「文化連邦主義」のもと、各州の教育・文化政策を反映した、極めて分権的な体制がとられ、各州の調整が必要な事項は文化大臣協議会（KMK）に委ねられてきた。しかしながらこの体制は以後の高等教育に対する需要の急拡大や、逼迫する財政需要への対応には不十分であった。1950年代半ばには財政面を中心として、連邦政府の高等教育への関与が強まっていった。1957年の学術協議会の設置により、連邦レベルと各州レベルの協議が行われるようになった。そして1969年に西ドイツの憲法にあたる基本法が改正されると、連邦が高等教育に関与することが可能になった。

このような流れを受け1976年には連邦において高等教育大綱法が制定され、各州に共通する高等教育の枠組みが作られた。各州の高等教育に関する法律は、1979年までにこの大綱法に適合するように改正されることとなった。この後、大綱法が改正される都度、各州の高等教育関連法は大綱法に適合するように改正がおこなわれることとなる。またこの大綱法は1990年の東西ドイツ統一において、旧東ドイツ地域における高等教育制度の統合に役立つこととなる。旧東ドイツ地域の各州は統一後、大綱法に沿った高等教育システムを再構築することとなった。

かくしてドイツの高等教育機関を規定する法体系は、大綱法という連邦レベルの法律が規定する高等教育のフレームワークがあり、連邦を構成する各州の法令が具体的に各州における高等教育を規定するという構成となった。しかし、連邦の大綱法には詳細規定がなく、また各州政府による個別の高等教育制度設計に対する影響力もほとんどないため、連邦の定めた枠組みは実際には形骸化している。

2. 現在の高等教育機関と設置形態

ドイツの高等教育は高等教育機関（大学、専門大学、高等専門学校）と職業アカデミーと呼ばれる職業訓練を行う機関に大別することが出来る。このうち後者には職業アカデミー（Berufsakademie）などがあるが、これらは我が国で言うところの高等教育機関とは異なり、職業技能の習得に特化した機関である。したがって以下では高等教育機関とされる Hochschule について取り扱う。

(1) 総合大学

ドイツにおいて総合大学に分類される大学は、多くが古い歴史を持ち、幅広い専門分野に関する教育を行っており、伝統的な大学と捉えられる。本来ドイツにおいて'Universitaeten' と称される大学は、哲学部を持ち、伝統的に博士号を授与する権限および大学教授資格を授与する権限を慣習的・法的に認められてきたという特徴を持つ。またこの類型に属する大学は主として哲学や神学といった、旧来からある学問領域をベースとして発展した大学と、自然科学系の領域を専門とする工科大学から発展した大学の2つに大別することが出来るが、いずれにおいても学部構成はまちまちであり、必ずしも全ての学問領域をカバーしているものではない。

また、かつてヘッセン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州にのみ存在した、総合性の高等教育機関"Gesamathochschule"については、そもそも伝統的・高専・専門大学の機能を包摂したものであることから、近年伝統的な大学と同様に「大学」の名称が付されることとなり、Gesamathochschule の類型は事実上消滅した。

(2) 教育大学

ドイツにおいてギムナジウムの教員となるためには、総合大学を卒業することが必要である。ここでいう教育大学は、ギムナジウム以外の特定目的の基礎教育などを行う特別な教員養成機関があり、かつて100校近く存在した。その後それらのうち30校余りは教育大学へと再編され、その他は総合大学へと統合されていった。また教育大学そのものについても、総合大学への統合が続けられ、現在独立した教育大学として残るのは6校のみである。

(3) 芸術大学

音楽、絵画、造形、映画といった芸術領域の高等教育機関は、芸術大学に分類される。これには絵画・造形を専門とする大学、音楽を専門とする大学など、専門領域がハッキリしているものから、いくつかの分野を統合した大学まで、様々である。

(4) 神学大学

神学教育は、ドイツにおける大学の萌芽期から行われている伝統的な学問領域であるが、伝統的な大学における神学部とは別に、ドイツでは教会が設立した神学教育をメインとする大学が存在する。現在ドイツ全土には13校の教会立の神学大学が存在する。神学大学には博士号を授与することが可能な大学や教授資格を授与する権限のある大学も存在し、神学教育と研究に一定の役割を果たしている。

(5) 一般高専・専門大学

ドイツにおいて最も数が多いのが、一般高専・専門大学である。これらはかつて職業訓練を行っていた教育機関が基礎となり、そこから発展したものである。総合大学が幅広い専門領域の教育を提供するのに対し、一般高専・専門大学はより狭く、実務的・実践的な教育を提供するものが多い。しかしながら後述するハノーバー獣医科大学のように、博士号の授与を行うことが出来るものも存在している。

(6) 行政高専・専門大学

このカテゴリーに属する大学は、ドイツにおける連邦および各州の行政機関のために、特別の教育を行う高等教育機関として位置づけられる。これまで見た大学が、広く一般から志願者を受け付ける、開かれたものであるのに対し、行政高専・専門大学はその殆どが行政機関の職員を対象としたものであり、学生は行政機関内において選抜されたものにより構成されている点に特徴がある。

3. 法の実態 連邦法と州法

上述のように、現在のドイツにおける大学に関する法体系は、連邦法である大学大綱法があり、それによって提示される制度的枠組みにしたがって、各州が州法という形で大学に関する法規をおくというものである。大学大綱法については近年その機能が縮小され、廃止が取り沙汰されているが、調査時点（2009年12月）においては存続している。現在大学に関連する重要な規定の多くは、州法に定めるところとなり、高等教育政策における州の自立性が高まっている。すなわち高等教育に関する法規制の主体は連邦から州へとシフトしている。

3-1 大学大綱法

連邦法である大綱法は、現在その廃止について議論が行われているものの、現在でもドイツにおける高等教育の制度的枠組みを規定する上で重要な役割を果たしている。同法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第1条 適用範囲
- ・ 第1章 高等教育機関の使命
 - 第1節 総則
 - 第2節 学修および教育
 - 第3節 研究
- ・ 第2章 入学許可
- ・ 第3章 高等教育機関の構成員
 - 第1節 構成員の資格および教育
 - 第2節 学術職員および芸術職員
- ・ 第4章 高等教育機関の法的地位
- ・ 第5章 国の認可
- ・ 第6章 州法規の調整
- ・ 第7章 連邦法および諸規定の変更

この大綱法においては、法第1章において高等教育機関の使命として学術及び芸術の発展への寄与、職業活動への準備、学術・芸術上の後継者の育成、継続教育の支援、障害のある学生への支援、国際間とくにヨーロッパ内での高等教育機関同士の交流の促進などを挙げる。又使命の遂行のためには他の国立機関との協働を定めている。また技術移転や達成状況の公表についても、高等教育機関の義務として位置づけられている。さらに第2節以降は高等教育機関における学修の目標や学修課程についての基礎的な規定が定められてはいるが、具体的な内容については連邦

と各州の協議に委ねられるものとなっている。高等教育機関における研究は、教育、学修及び学術的な基盤の形成と発展に寄与すべきものと位置づけられているが、研究活動そのものは自律性が認められ、各教育機関の管理の下に委ねられている。

法第2章の入学許可については、同法では学生の収容人員や入学許可数の確定、学籍の配分といった事項の調整には、各州が共同で設置した機関によって調整と配分が行われる旨が規定されている。また入学許可については各州が独自に行うこととされるが、定員の10分の3までにつき、社会的に配慮が必要な学生に対する定員として確保すべきことが、大綱法によって求められている。これらの規定にもとづいて、ドルトムントに学籍配分を行う機関が設置され、大綱法およびキャパシティ法に従って、全国の高等教育機関への学籍配分を決定している。

法第3章においては、まず第1節において高等教育機関の構成員として勤務者および学生を挙げており、一般原則として構成員による大学自治への協力が定められている。ただし勤務者については各州がその範囲を定めるものとなっている。また第2節では教員の資格要件および任用に関する一般原則が定められている。第45条では教授職は国際的な公募に付されることを原則としている。

法第4章では高等教育機関の法的地位が定められている。第58条では高等教育機関が「原則として公法上の社団であり、同時に国の機関である」定められているが、他の法的形態によっても設置可能とされ、法律の範囲内で自治権を有すると定められている。また第59条では高等教育機関に対する州の監督権限を定めている。

法第5章では高等教育機関の設置等の認可は州によるものと定められている。その際には学修目的が大綱法の規定に沿ったものであること、同等の他機関と同様の入学条件を設定する等の基礎的な条件を満たさなければならない。また州の認可によって設立された高等教育機関には、学位を授与する権利が認められることになる。

この大学大綱法はドイツにおける高等教育機関のありかたについて、大枠で定めるものであり、詳細はあくまで州法に委ねることを前提としている。上述のようにドイツにおける高等教育機関が一般的なものとして整備されてゆく過程においては、この法律が高等教育機関のあり方を定義するものとして一定の役割を果たしてきたといえる。しかし近年大綱法は廃止も視野に検討が加えられており、今後大綱法の提示するフレームワークのもとに各州の高等教育関連の法規が存在するという現在の体系は、今後の動向次第では大きく変化する可能性がある。

3-2 ニーダーザクセン州高等教育法

上述のように、ドイツにおける高等教育機関に関する認可等の権限は連邦を構成する各州にあることから、高等教育機関に関する具体的な規制は各州が制定する法律によって行われる。以下ニーダーザクセン州を例に、その概要をみる。

ニーダーザクセン州には10の大学、2つの芸術大学、2つの医科大学、6つの専門大学および私立大学がある。学生数は約14万人で、うち13万6千人が州立の高等教育機関で学んでいる。

ニーダーザクセン州における高等教育関連法規は、高等教育法とそれに付随するいくつかの個別法によって成り立っており、高等教育機関に関する制度的フレームワークの設定および大学の合併、新設、俸給関連、入学関連の規定がなされている。一方大学内の組織構造や学内の会議体の構成、学部構成などは機関の裁量に委ねられる部分が多い。ただし学生数については、学籍配分が連邦レベルで調整されることから、配分された学生数に応じて、州内の大学間の申し合わ

せにより、各大学の入学定員・収容定員が決定される。また州内の大学の定款(Statute)の認可は州政府の権限となっており、定款変更等には学内手続きに加え州の認可が必要となる。ニーダーザクセンの高等教育法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第1編 州立高等教育機関
 - 第1部 総則
 - ◇ 第1章 基礎
 - ◇ 第2章 学修及び教育
 - ◇ 第3章 学生納付金勘定、管理費用負担金、手数料等
 - 第2部 法人としての高等教育機関
 - ◇ 第1章 基礎
 - ◇ 第2章 構成員
 - 第1節 学生
 - 第2節 学術職員、芸術職員
 - ◇ 第3章 組織
 - 第3部 州立高等教育機関
 - 第4部 公法上の独立財団が運営する高等教育機関
 - 第5部 人間医学施設
- ・ 第2編 州立でない高等教育機関
- ・ 第3編 学生互助会
- ・ 第4編 経過規定・最終規定

これらの条文はニーダーザクセン州における高等教育機関全般及び一部個別機関に関する制度を規定する、網羅的かつ個別的な法律である。ここにおいて州政府と大学間の関係は州政府と高等教育機関の間で結ばれる目標協定において明確化される。これは州の高等教育計画及び各高等教育機関の計画に基づき、以下の項目に関する目標協定を合意するものである。

1. 学籍の数、学修課程の新設、重要な変更及び廃止
2. 高等教育機関としての使命にかかわる課題を果たす方法
3. 教育研究の質の確保及び向上、学術上及び芸術上の後継者育成と質の確保とその向上、並びに評価を含む継続的教育
4. 国際化、重点施策
5. 授業料、手数料等
6. 州からの経常的補助金額

合意された目標協定に関して、各高等教育機関はその達成状況を所管官庁に報告する義務を負っている。なお州政府もこの目標協定の締結により、予算を措置する義務が生じることとなり、予算の措置に問題が生ずる場合には、この目標協定を修正しなければならない。ニーダーザクセン州では年次報告と財務報告および州政府が設定する調査項目をもとにインジケータを設定し、予算の一部をこれに基づいて配分するとともに、質・量の両面からの評価の基礎としている。

また同法では連邦法に類似し、高等教育機関を自治権のある公法上の団体として位置づけられており、州により認可される定款が組織ガバナンスの基礎となる（第 15 条）。

またニーダーザクセン州には財団によって運営される州立大学が存在することから、第 55a 条以下で財団立大学に関する特別規定も設けられているのが特徴的である。

3-3 ベルリン大学法

ベルリンは、ハンブルクやブレーメンと並んで、市それ自身が州としてのステータスを持ち、高等教育機関についても独自の法規を持つ。ベルリンにおける大学法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第 1 章 導入規定
- ・ 第 2 章 学生の権利と義務
- ・ 第 3 章 学修・教育・試験
- ・ 第 4 章 研究
- ・ 第 5 章 メンバーシップと共同決定
- ・ 第 6 章 大学の諸機構
- ・ 第 7 章 専門領域
- ・ 第 8 章 医学
- ・ 第 9 章 研究センター
- ・ 第 10 章 予算管理
- ・ 第 11 章 専任教員
- ・ 第 12 章 兼任教員
- ・ 第 13 章 行政・司法専門大学
- ・ 第 14 章 国家による大学の認定
- ・ 第 15 章 移行規定

ベルリン大学法はニーダーザクセン州高等教育機関法と類似する点が多い。しかしながらベルリン大学法は、例えば第 61 条のように、大学評議会の使命についてはニーダーザクセン州法の該当部分よりも、より細かく規定されている。また事務局の職務や構成についても、細かい記述が見られるなど、いくつかの点で違いが見られる。

4. 組織形態とガバナンス

4-1 大綱法における規定

ドイツにおける高等教育機関は公法上の法人（社団や財団）として存在しているのが一般的である。法人格を持つ組織の場合、法人の意思決定及び業務の執行にあたって必要となる意思決定のあり方や組織構造が確立される必要があるが、ドイツにおいては大学大綱法および各州における高等教育関連法規により、これが定められている。

大学大綱法に定められている大学の機関構造は、現在は削除されたが 1976 年の大綱法において、以下のように定められていた。そしてこの機関構造は現在でも各州の高等教育機関において受け継がれている。

- ・ 大学においては、学部が基礎的な構成単位となる。
- ・ 大評議会：学則を定め、総長等の選考を行う。
- ・ 評議会：大学全体に関する事項について、審議決定を行う。評議会の中には決定事項が教学に関することに限定され、経営事務に関しては別の機関で審議・決定するケースも見られる。
- ・ 総長：大学の執行機関を統括する。

大学の意思決定機関である評議会においては、「集団代表制」というメンバー構成が要請されてきた。これは教授、助手、学生、事務職員、技術職員といった大学の構成員をいくつかのグループに分け、その中から代表者を選び、評議会のメンバーとする形態である。その後この1985年になって、「専門代表制」という評議会に学部長が議席を持ち、学部会議にすべて教授が議席をもつ方式が加味されることとなった。この場合集団代表制との関連から、学部長が評議会で議決権を持たないケースもあった。また大学の総長等を決定する大評議会については、集団代表制によってメンバーが構成されることになっていたが、1985年の大綱法改正により、教授が絶対多数により構成されることとなった。

4-2 ニーダーザクセン州高等教育法における規定

高等教育機関における組織形態を規定した条文そのものは1998年に廃止されたが、各州の州法はその影響を受けている。ニーダーザクセン州の高等教育法においては、その第36条において、高等教育機関の中心的な機関を総長部、大学運営委員会及び大学評議会（大綱法における大評議会に相当）としており、また学部またはその他の構成単位によって高等教育機関の使命を果たすこととされている。また同法は学部の組織形態についても学部本部及び学部運営委員会を設置すべき旨を定めており、学部が無い場合には総長部及び大学運営委員会がその機能を代替する（第36条3項）。

ニーダーザクセン州では上述のように大学の法人格を規定しているが、その法人の自治に関連し、高等教育機関の構成員を以下のように規定する。

- ・ 教授及び准教授（教員集団）
- ・ 学術協力者、芸術協力者及び特別任務教員（協力者集団）
- ・ 学生（学生集団）
- ・ 事務・技術系の職員（MTV 集団）

構成員は機関や諮問委員会をはじめとする諸委員会における自治、および高等教育機関としての使命遂行に協力する権利及び義務を有すると定められている。そして構成員の集団によって形成される諮問委員会や機関においては、必ず教員集団が議決権の過半数を占めなければならないと規定する。なお諮問委員会においては、助言的構成員として所属する者は同時に集団からの選出構成員として諮問委員会に出席することは出来ないこととされ、上述の専門代表制が加味されている（第16条）。また高等教育機関に勤務しているものの、その構成員ではない者については、「所属員」として扱われるが、諸委員会の構成員を選ぶ選挙権は有さない。ただし所属員は高等教育機関の構成員として、その使命の遂行に協力する権利及び義務を有するものとされている。

ニーダーザクセン州法では、高等教育機関における総長部について、自らの責任において機関

の管理運営を行うものと定める。総長部は総長および4名以下の副総長によって構成される。副総長については、それぞれに担当する業務が割り当てられることになる。総長部は他の学内組織によって行うべきとされる管理運営関連業務のほか、特に以下の事項について決定権を持つ。

- ・ 目標協定の締結
- ・ 財政計画
- ・ 予算査定
- ・ 組織変更と廃止
- ・ 学部の構成
- ・ 学修課程の導入、重要な変更及び廃止
- ・ 試験規程の承認

また総長部は緊急の場合に大学評議会の招集を行うことが出来、当該評議会が機能しない場合には解散をし、新しくメンバーを選任する選挙を行うことが出来る。

大学を代表する総長は、総長部の議長であり、総長部の方針を決定する役割を担っている。ニーダーザクセン州法では、総長は大学評議会の推薦にもとづいて任命されるが、推薦に当たっては大学評議会及び大学運営委員会（財団立の場合は財団運営委員会）が推薦のための共同の委員会を設置し推薦を行う。このメンバーは高等教育機関における「構成員」の中から選抜された3名および、監督官庁が指名した助言権のみを有する構成員1名によって構成され、総長の推薦が行われる。

大学評議会について、ニーダーザクセン州法では以下のような権限を規定している。大学評議会は定款や規程の決定、発展計画等の決定、総長部に対する情報請求権を持つ。総長部は重要事項については、大学評議会に対して説明義務を負っている。また大学評議会の構成人数については、原則として13名とされているが、高等教育機関の規模に応じてその数を増やすことが可能である。教員の定員数が100名以下の場合には19名以下、200名以下の場合には25名以下、200名を超える場合は31名以下という制限の範囲内で、機関独自に評議会の人数を決定することが出来る（第41条）。

大学の経営に関するアドバイザー機関的位置づけにあるのが、大学運営委員会である。大学運営委員会の構成人数は7名（うち3名が女性）とされ、経済界、学界および文化界から高等教育制度に精通した外部者5名、大学評議会が選任した大学の構成員1名、監督官庁の代表者1名によって構成される。当該委員会は以下の権能を有する。

- ・ 総長部及び大学評議会への助言
- ・ 発展計画及び財政計画への意見表明
- ・ 企業の設立及び企業への資本参加への意見表明
- ・ 目標協定案への意見表明
- ・ 総長部の構成員の任命に関する大学評議会の提案への意見表明
- ・ 総長部の構成員の解任に関する大学評議会の提案の承認
- ・ 教授任用への同意

教育及び学修に関する常設の委員会として、ニーダーザクセン州法では教務委員会を置く（第45条）。この委員会の特徴は構成員の少なくとも半分は学生集団からの代表者でなくてはならない点である。教務委員会的人数・規模については総長部が定めることとなっている。

ニーダーザクセン州法ではこのほか、学部本部や学部運営委員会の設置及び権能について定めを置く（第43～45条）。学部本部は各学部の管理運営を管轄するものとされ、学部運営委員会の決定を実行し、これに対して責任を負うこととなっている。学部本部には学部長および少なくとも1名の教務部長、定款で定める構成員が所属することとなっている。学部長は学部本部の議長であり、学部本部の方針を定める。学部所属の教職員の長（上司）としての権限が明確化されている。学部運営委員会は研究・教育にかかわる重要な事務の決定を行うものとされるが、その構成員数は最大で13名とされ、構成員の集団ごとに選出される。またここでも大学評議会と同様に教員の優越が認められ、教員集団の議決権はその他集団の議決権よりも1票多くなければならない。

4-3 ベルリン大学法における規程

ベルリンの大学法における組織関連の規程は、組織構造面で見るとニーダーザクセン州法のそれに類似する部分も多くあるが、いくつかの点で異なる。

まず大学の構成員の位置づけと、諸委員会への代表者の参加の態様について。ベルリン大学法では、大学の構成員を1. 大学に雇用されている者、2. 外部資金により雇用された者、3. 名誉教授・客員教授等、4. 学生、5. 博士論文提出資格者と定義した上で、大学の諸委員会への参加の前提となる代表集団として、以下のように規定する。

- ・ 大学教員（教授、准教授、名誉教授・客員教授等）
- ・ 大学協働者（主任アシスタント、主任技師、学術・芸術協働者等）
- ・ 学生および博士論文提出資格者
- ・ その他協働者

これらのグループの中で、大学教員の優越権（議決権の過半数保持）が認められていることはニーダーザクセン州法と同様であるが、遮断的グループ拒否権と称される、特定の構成員集団の全員による反対票が投じられた場合には、その案件については再審議が行われるという規程がある。このルールが適用されるのは研究・芸術的発展構想および教育案件、教員の招聘といった案件を審議する委員会である（第46条）。

またベルリン大学法では、大学の中心機構として総長（学長）、大学における重要事項の決定を行う大学評議会、総長や副総長の選挙等を任務とする全学協議会を規定する。また副総長（学長代理）は大学の規模によって1名から3名と設定されている。また事務局長については大学の長に従い大学における行政業務の指揮を担当し、予算の委託を受けると規定されている。

なおベルリンでは通常各州に文化大臣の下に高等教育を管轄する高等教育審議会がインフォーマルな形でしか存在せず、権限も無い。このことを以ってベルリンの大学はしばしば、他の州の高等教育機関と比較し自由度が高いとされる。

5. 財務

5-1 全般的状況

ドイツの大学における財務は、他国の公的機関一般に見られるような特徴、すなわちラインアイテム型の予算編成、費目間の流用制限及び使途の制限、会計年度をまたぐ繰越の不可といった典型的な特徴を有するものであった。しかし近年このような方式は変化してきており、予算の流用や繰越といったことも可能になってきている。ドイツの大学では現在、エクセレンス・プログラムのような一部の例外を除いて、連邦政府が大学財政に対し直接支出することは無く、大学への財政支出は専ら州政府による。高等教育の伸張期においては施設整備等への連邦による支出が見られたが、それについても現在では特別な科学技術施設を除き、各州が行うことになっている。現在ドイツにおいても他国と同様に、教育・科学技術予算の逼迫が課題となっており、一部の州（現在6州）では授業料の徴収を行っているが、その成果・評価ともに芳しくなく、ヘッセン州では授業料徴収の計画が撤回され、ザールラント州ではこれまで徴収してきた授業料を廃止することが検討されており、授業料徴収のシステムはドイツにおいては定着していない。

文教予算の逼迫の中、多くの州では予算の一部をフォーミュラー・ベースで配分する仕組みを導入している。2006年現在、ヘッセン州を除くすべての州でフォーミュラーが導入されており、中でもブランデンブルグ州、ラインラント・プファルツ州では全予算の95%がフォーミュラーを用いて配分されている。一方バイエルン州やザクセン州ではフォーミュラーが用いられるのは全予算の1%台にとどまるなど、ばらつきが大きいのも事実である。

5-2 ニーダーザクセン州におけるフォーミュラー予算

ニーダーザクセン州では各高等教育機関への予算配分にフォーミュラー方式を導入している。2009年現在で全予算の10%がフォーミュラーを基礎として配分されている。これを運用するに当たっては、大学の年次報告、財務報告および調査項目をベースとした指標および教育・研究の質・量の両面からの評価を加え、配分する。評価にあたっては研究関連項目が48%、教育関連項目が48%、残りの4%が男女平等に関連する項目となっている。研究に関連するのは外部資金の取得率や博士号授与、フンボルト財団からの奨学寄附金などが対象となる。教育に関連するのは新規学生数や卒業生の割合、外国人学生の割合などが考慮される。

しかしながら同州の文教予算の90%は旧来からの方式で配分されている。州からの予算の大部分は人件費であることから、機関ごと、部署ごとの教員数・職員数が予算配分のベースとなっており、既得権化していることが指摘されている。ただし予算配分へのフォーミュラーの導入は高等教育機関同士の競争を促進する側面があり、大学内での予算配分も競争的になりつつあることから、今後この方向で定着することが考えられる。

なお、ニーダーザクセン州法の規定では、大学の財務に関して、正規の簿記の原則に従い、損益計算をベースとすることが定められており、発生主義会計が導入されている。

5-3 ベルリンにおけるフォーミュラー予算

ベルリンの高等教育機関における予算配分は、予算構造法（1997年）に基づき4年間の業績予算契約(Hochschulvertrag)を締結する形で行われるが、業績予算契約によって配分される部分は経常的な交付金であり、そのほかには政府からの特別措置として施設予算が交付される。このうちパフォーマンスに基づくフォーミュラー予算が導入されているのは、経常的な交付金のうち

の30%にあたる額である。この30%について、ベルリン政府は業績指標を用いて予算を配分している。この指標は教育に50%、研究に45%、男女平等に5%というウェイト付けを行い、それを政府が重視している項目ごとにさらに細かくウェイト付けを行い指標化し、予算の配分に用いる。詳細については本章末の補遺を参照のこと。

6. 設立認可

ドイツにおける高等教育機関の多くは州立であるが、私立大学も存在する。私立大学の法的形態はさまざまで、有限会社形態をとるものから、財団ないし社団の形式を取るものまでさまざまである。ドイツでは私立大学の設立に当たって法的形態は問題とならず、私立大学が州立大学と同等の実態を伴っているかどうか、設立の可否を左右する鍵となってくる。

ニーダーザクセン州では州立ではない高等教育機関の設立について、教育機関が申請に基づいて州政府が指定した機関による認証を受け、以下の事項が適切に保証されていることを前提として、設立認可をする。

- ・ 学修と職業分野のリンク、および専門知識や能力の伝達が行われること
- ・ 学修課程が同一ないし提携教育機関で完結すること
- ・ 入学資格が州立高等教育機関と同等であること
- ・ 教員の任用資格が州立高等教育機関と同等であること
- ・ 所属員が学修課程に協力すること
- ・ 大部分の授業が専任教員によること
- ・ 5年間の存続が財政的に保証されていること

もし認可を受けた高等教育機関が、決められた期限までに開校しない場合、閉鎖された場合、州政府の合意無く一年以上休校する場合には、高等教育機関としての認可が取り消される。また高等教育機関として受けた認証の期限が切れた場合や、州政府より課された情報提供義務を履行しない場合などは、認可取り消しの事由となる。

7. 高等教育機関～事例

7-1 ベルリン自由大学

ベルリン自由大学は、1948年に設立された大学である。当時占領下ソビエト連邦の支配地域にあった大学（フンボルト大学等）では、反体制的な活動に対する抑圧・粛清が頻繁に行われており、ベルリンにおける高等教育機関は危機的状況にあった。そのような中、ベルリン自由大学は米国の後押しを得て、フンボルト大学から分離する形で、第三帝国崩壊後、はじめて政治的に独立した大学として設立された。

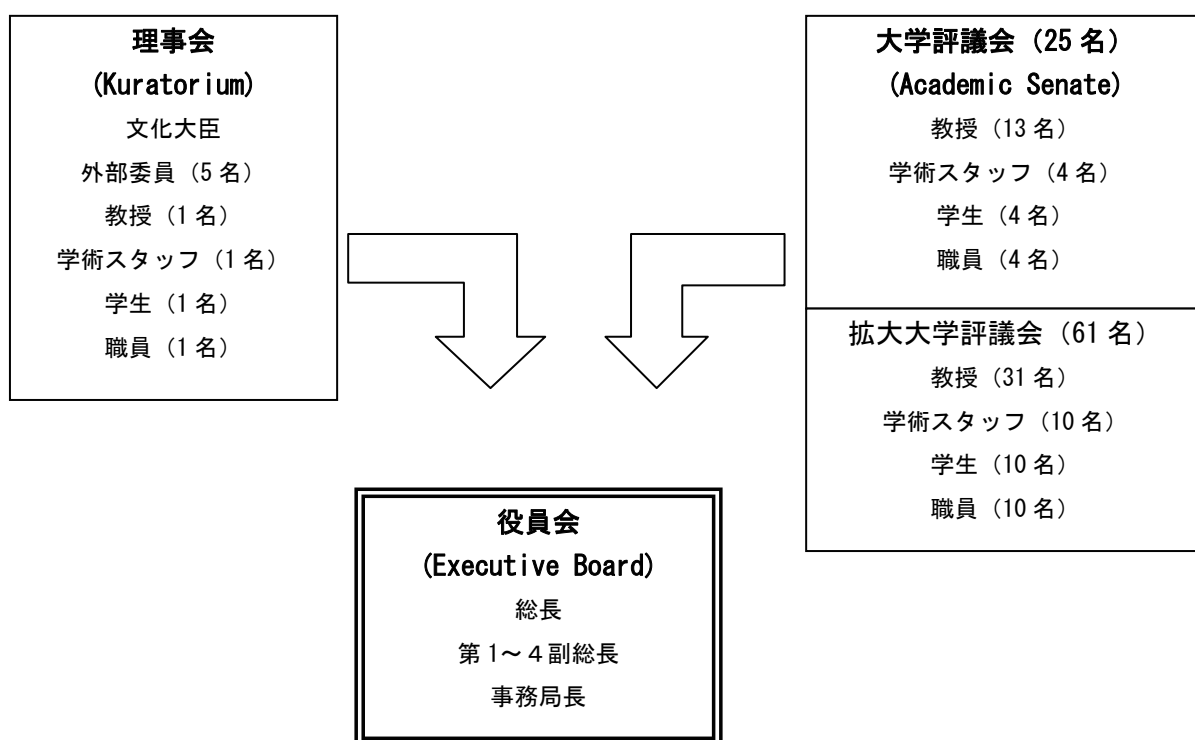
現在ベルリン自由大学は獣医学部、生物・化学・薬学部、数学・コンピュータ科学部、物理学部、地球科学部、政治・社会科学部、教育科学・心理学部、経営経済学部、法学部、文学部、歴史文化学部、医学部を持つ総合大学となっており、2006年で34,000人の学部生、3,200人の大学院生を数える大学となっている。

① 組織構造とガバナンス

ベルリン自由大学の特徴は、ベルリンの大学の中でフンボルト大学、工科大学と並んで特別のステータスを持っており、ベルリン大学法の規定から離れ、学内人事に関する自由裁量が他の高等教育機関より大きくなっている。

ベルリン自由大学の組織構造は、理事会(Kuratorium)が意思決定上の最高機関と位置づけられている。この理事会が総長および事務総長を選任する。また大学評議会(Academic Senate)があり、重要な経営事項や副総長などの指名権を持つ会議体となっている。

図 3-1 ベルリン自由大学の機関構造



総長、副総長及び事務総長などは、通常の業務執行を行うための機関である役員会(Executive Board)を開催する。ここでは大学の経営問題や学部構成、新しい教育課程の設置といったことを議決する。理事会で出された提案は大部分が大学評議会において承認され、正式に大学の方針となる。なおベルリン自由大学において副総長は4名おり、それぞれに職務分掌があり、第1副総長が図書館、第2副総長が研究、第3副総長が教務、第4副総長がIT技術担当となっている。財務、人事、経営管理に属する事項は事務総長(Kanselor)の職務になっている。かつて事務総長ポストはベルリン政府の官僚が勤めることが多かったが、現在は他大学の事務職員経験者など、他の経歴を持つ事務総長も誕生するようになった。

② 財務

ベルリン自由大学はベルリンからの予算配分を受けるが、上述のように大学はベルリンとの間に予算構造法(1997年)に基づき4年間の業績予算契約を締結する。この契約では大学が4年

間に果たすべき目標計画と、ベルリン政府からの予算額が明記されている。この契約により、大学側は向こう4年間の政府からの予算配分額を知ることが出来るため、長期的な資金計画を立てやすいというメリットがある。

ベルリン政府から配分される予算のうち、経常的な予算に関しては、70%がフォーミュラーを用いないで配分され、残りの30%が業績ベースで配分されることとなっている。これに施設予算と大学独自の特別収入を合計したものがベルリン自由大学の予算であり、2009年度で3億1千4百万8千ユーロとなっている。なお政府から大学への配分方法については、2012年から単価を用いた配分方法へと変更される予定である。

このように配分された予算は学部等へ配分されることになるが、その場合も州からの配分と同様に70%が基礎部分として学部の教員数などに比例して配分される。残りの30%が各学部の業績に応じて配分される。

ベルリン自由大学が行いうる資産処分については、上記の業績予算契約に従うことになっている。資産処分を行った場合は、基金化し留保することは出来ず、再投資を行わなければならない。また現在ベルリン自由大学は独自に債券を発行し資金調達を行うことは出来ず、銀行から借り入れることも出来ない。これは財政法がいずれの行為も禁止しているためである。なおベルリンの大学は予算の繰越を行うことは可能である。

③ マネジメント改革

ベルリン自由大学は、他の大学と同様財政的に逼迫しており、州からの予算配分も十分とはいえないことから、マネジメントの改革を行っている。上述の業績ベースによる予算配分システムの導入もそのひとつであり、基礎的な配分との併用により、予算をより効果的に配分することを目指している。そのほかにも責任予算システム強化による分権的予算管理の推進や、光熱水料の節減、アウトソーシングの活用といった管理業務におけるコストの削減、原価計算システム導入や職員の給与引き下げに至るまで、さまざまな経営努力を重ねている。加えてさらなる資金源の獲得を目指し、授業料を多く取れる専門職大学院の設置や不動産の売却、知的財産の活用や同窓会活動の強化などを柱とした計画を策定している。

7-2 フンボルト大学

フンボルト大学は1810年にウィルヘルム・フォン・フンボルトによって設立されたベルリンで最も古い大学である。上述のようにフンボルト大学は近現代における大学のモデルとも言われているが、ナチス・ドイツ時代のユダヤ人教員追放や東ドイツ時代の国家統制・思想統制という平坦ではない道を経て、現在に至っている。

① 組織構造・ガバナンス

フンボルト大学における組織構造は、ベルリン自由大学と同様、理事会(Kuratorium)により総長が選任され、大学評議会(Academic Senate)により重要事項が決定される。フンボルト大学では大学の経営を統括し、業務意思決定を行う機関を執行指導部(Presidium)と称し、総長および副総長を中心メンバーとする。フンボルト大学において特徴的なのは、事務局長ポストは1990年代に廃止されており、現在は3名の副学長の下に事務組織が配置される組織構造となっている。3名の副学長のうち、第1副学長が研究担当、第2副学長が教育・国際担当、第3副学長が財務・

施設管理担当となっている。

学部構成は従前からの形式を保持しており、学部長が学部を統括する形式である。伝統的な大学であることもあり、学部の力は強く、特に複数の専攻による乗り入れではない単一専攻の学部は結束力が強く、学部長の発言力も強いというのが実態である。

② 財務

フンボルト大学においても、ベルリン自由大学と同様に政府との間で業績予算契約を締結し、4年間の予算が確定される。大学内では配分された予算をもとにして各学部に予算を配分してゆくが、これは教授数やそれに基づくアシスタント数などを加味した経験的な配分方法にとどまっている。

7-3 ハノーバー獣医科大学

ハノーバー獣医科大学は、ニーダーザクセン州にある獣医学専門の大学であり、総合大学ではない専門大学(Fachhochschule)に分類される。設立は1778年、現在4箇所のキャンパスに分かれており、2つの学科(獣医科学、生物学)に2,500人の学生を擁する。専門大学であるが獣医学分野の博士号を授与する権限も有している。もともとニーダーザクセン州はドイツ国内において畜産業が非常に盛んな地域であることから、獣医師および獣医学に対する需要が非常に高かったことから、1778年という比較的早い時期に獣医学を教育・研究する高等教育機関として設立され、現在に至っている。

このハノーバー獣医科大学の特徴は、近年組織変更により州の一機関から財団立の大学となったことにある。2001年に財団立の大学を設立する根拠法令が定められ、2002年に財団立の大学として申請され、2003年に認可され財団立大学に組織変更が行われた。したがって法的には州の機関から財団が所有する大学へと変化したことになるが、財団への出資は州が行っており、そのことは「州出資の財団が所有する」大学という形態を意味する。

法律上、ハノーバー獣医科大学はニーダーザクセン州高等教育法第4部第55条以下の財団立高等教育機関の規定が適用されることになる。財団立高等教育機関の制度趣旨は第55条第2項にあるように、高等教育機関の運営と助成のための財団と位置付け、財団に委ねられた資金を自己の責任を以て効率的に活用することにより、研究・教育・学修および継続教育の質的向上を目指すものとされている。また財団立の大学には州立大学と同等以上の経営上の自治が認められており、例えば州において実施されている職員人事の凍結(採用可能数の固定)についても、財団立大学はその対象から外れている。

① 組織構造とガバナンス

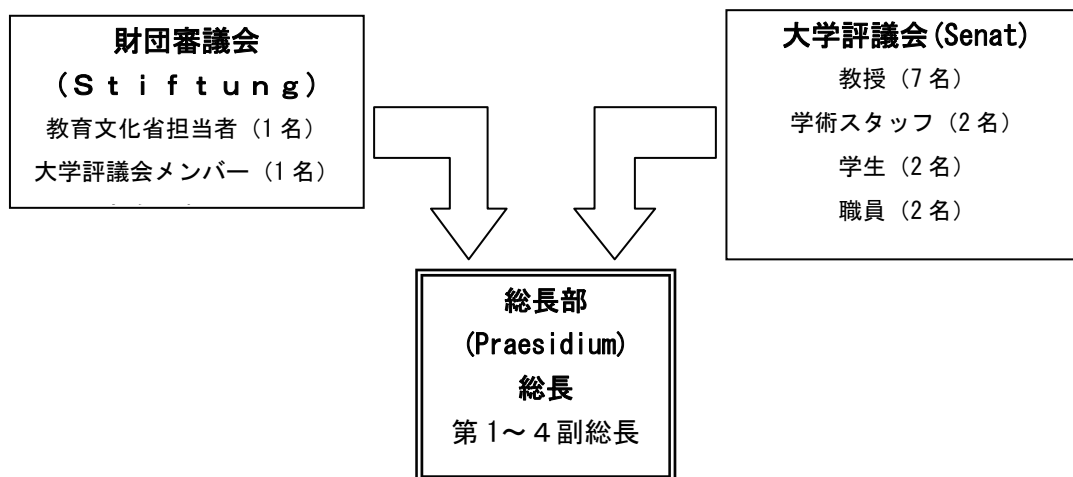
ハノーバー獣医科大学は財団立大学であることから、これまで見た大学と組織やガバナンスのあり方が異なっている。ニーダーザクセン州高等教育法では、財団における法定の機関は財団審議会と総長部とされている。大学の全体的な方針は財団で決まることから、財団審議会が最高意思決定機関として機能する。財団審議会のメンバーは大学評議会メンバー1名、教育省担当者1名、5名の外部者である。財団審議会は法定の機関であり、大学評議会の提案を受けて総長の承認など重要事項の決定を行う。財団審議会の決定事項は、以下のように法定されている(ニーダーザクセン州高等教育法第60条)。

- ・ 高等教育機関の総長部構成員の任命および解任
- ・ 基本財産の変更及び負担設定、信用設定に関する決定
- ・ 財政計画の同意
- ・ 事務局の報告書の受領
- ・ 年次報告の決定及び財団事務局に対する承認による責任免除
- ・ 財団による企業の設立または企業への資本参加の同意
- ・ 高等教育機関の法定の監督
- ・ 財団定款の変更並びに別個の定款の制定、変更及び廃止
- ・ 目標協定案への意見表明

財団審議会とは別に、大学評議会が大学における重要事項の提案や総長の推薦などを担当する。メンバー構成は教授が7名、学生2名、学術スタッフ2名、職員2名である。

法定の機関で業務執行を統括するのが総長部である。現在ハノーバー獣医科大学の総長部は1名の総長と3名の副総長によって構成されている。職務分掌は第1副総長が事務全般・経営管理担当、第2副総長が教育担当、第3副総長が研究担当である。また広報、資金調達、クオリティマネジメント、大学計画、内部監査、IT、男女平等については総長直属の部署として編成されている。

図3-2 ハノーバー獣医科大学の機関構造



② 財務

ハノーバー獣医科大学は財団立ではあるが、他の高等教育機関と同様、州からの予算配分により運営が行われる。州からの予算配分は大学と州との間で結ばれる目標協定に具体化されており、上述のように一部フォーミュラー式の予算配分方法に基づいて運営のための予算が配分される。

現在大学が配分されている予算のうち、人件費の割合が高く配分される予算額のうち80%近くが人件費となっている。人件費の削減は難しく、残りの20%あまりの予算額をいかに削減するかがポイントになっている。また厳しい財政状況の中、外部資金の導入にも力を入れているが、外部資金に占める人件費割合は約50%にとどまっており、研究等の活動を充実させる上で、外

部資金が極めて重要な役割を果たしている。

財団立の大学としての財務上のメリットはいくつかあるが、必要資金の繰越や基金化などが容易であることから、外部資金を運用し大学の目的のために用いるという点で有利である。また州との間で結ばれている目標協定では、大学が獲得した外部資金は100%大学の収入となり、それがあることにより予算配分において減額措置を行われるようなことはない為、外部資金獲得のインセンティブともなっている。ただし州からの予算配分によって得た資金については、その繰越は5年が限度となっている。

また財団立大学においては、通常の州立大学と異なり、大学独自での資金の借入が認められている。ただし州政府によって信用設定の上限金額が設定されており、それを上回る場合には州政府の許可が必要となる。土地建物の処分については、財団審議会の了解があれば可能だが、州政府より財産を維持するように要求されており、ハノーバー獣医科大学としては現時点での資産処分は検討していない。

③ その他

ハノーバー獣医科大学では、現在教員の人事評価を行っており、それを学内の研究費配分に利用している。同大学では外部評価についてZ E V A（ドイツ中央認証評価エージェンシー）の評価を利用し、これに学生からの内部評価を加えるという法定の人事評価に加えて、論文数やIF数、外部資金の獲得などを含む、教育研究のパフォーマンスを考慮する。具体的には教育1/3、研究1/3、出版1/3の割合で個人の間値を取り、標準的な値からどれだけ離れているかを係数化し、その上下で配分額を80%から120%の幅で決定している。

8. 参考：高等教育機関の基礎データ(1999年度-2009年度)

機関類型	機関数	在学生数	進学率	設置者
総合大学・教育大学 1999年	116	133万	2009年度 新入生進学率	2009年度
神学大学 2009年	118	137万		
一般高専・専門大学 1999年	183	42.5万	39.3%	州立：233 私立：82 教会立：40
行政高専・専門大学 2009年	182	60.3万		
芸術大学 1999年	46	1.5万		
2009年	55	3.2万		

資料：Huisman, Jeroen 2003, Higher Education in Germany, CHEPS. & Hochschulrektorenkonferenz: Hochschulen in Zahlen 2009, HRK.

補遺. 2010年と2011年における業績に連動する資金配付システム

1. 契約で定めた30%を分けて、そしてその指数を報告する。
2. 情報基礎は、義務に適應する大学の指数プロジェクトである。芸術大学(Udk, KHB, HfM と HfS)では、10%の欠損が生じている。
3. あらゆる関与している大学では、学科を以下のように構築する。
 - ・ 大学では： 精神学/社会学 (FGU1) と自然科学/技術学 (FGU2)
 - ・ 単科大学では：社会学/経済学 (FGFH1) と技術学/造形学 (FGFH 2)
 - ・ 芸術大学では：造形芸術/造形学 (FGKHS1)、音楽 (FGKHS2)、表象芸術 (FGKHS2)

学科群の中に二つの大学において芸術大学との比較がなされる：

- ・ FGKHS1 Udk と KHB の比較
- ・ FGKHS2 Udk と HfM の比較
- ・ FGKHS3 Udk と HfS の比較

FGKHS 1は、Udkの学部01と02、及び学部04の舞台風景と舞台衣装の教育課程からなる。FGKHS 2は、Udkの学部03、及び学部04の音楽劇場の教育課程からなる。FGKHS 3は、Udkの学部04で、前述した舞台風景、舞台衣装、音楽劇場を持たない。

4. 資金の配付は以下の割合でなされる。
 - ・ 大学では：

教員	50.0%
研究/後継者促進	45.0%
機会平等化	5.0%
 - ・ FHS と KHS では：

教員	80.0%
研究/後継者促進	15.0%
機会平等化	5.0%

5. 教員には以下のパラメーターがある。

最大割合	0.1	RSZにおける学生の数/学生収容数(KHS：考慮無し)
成果割合	0.5	卒業生の数/学年の学生数
正規学習時間割合	0.3	RSZから卒業した学生の数+2/全部の卒業生数(KHS：評価0.35)
国際化	0.1	Unis：全体卒業生の中に留学生卒業生の数 (FHSとKHS：RSZから卒業した学生の数+2/RSZの卒業生+2；KHS：評価0.15)

6. 研究/後継者促進/芸術には以下のパラメーターがある。

大学	第三機関	0.7	ある大学のある学部の第三機関拠出金の、三つの大学のその学部における割合
	博士号の取得	0.2	ある大学のある学部の博士号取得者の、三つの大学のその学部における割合
	国際化	0.1	ある大学のある学部の奨学金受給者の、三つの大学のその学部における割合
単科	第三機関	0.6	第三機関拠出金/確保されている大学教職の数
	出版物	0.2	出版物の数/確保されている大学教職の数
	国際化	0.2	国際協力プロジェクト/確保されている大学教職の数
芸術	第三機関	0.50	第三機関拠出金/確保されている教職の数
	国際化	0.25	国際化のための予算/規定在籍期間にある学生の数
	賞	0.25	受賞の数/規定在籍期間にある学生の数

<編集注>

本章の第8節にある「高等教育機関の基礎データ(1999年度-2009年度)」は、水田健輔(国立大学財務・経営センター)の責任で加筆した。

<参考文献>

H・パイザート、G・フラムハイン 1997、『ドイツの高等教育システム』玉川大学出版部。

U・タイヒラー 2006、『ヨーロッパの高等教育改革』玉川大学出版部。

金子勉 2009, 「ドイツ州立大学の設置形態」(2009年6月23日、先導的の大学改革推進事業研究会資料)。

Vertrag für die Jahre 2010 bis 2013 *gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung und der Freien Universität Berlin, vertreten durch den Präsidenten* (2010-13年ベルリン自由大学業績予算契約)

第4章 フランスの高等教育制度と大学の設置形態

白鳥義彦（神戸大学）

1. 大学の設立根拠法

歴史的に見ると、近代以降のフランスの大学に関わる重要な法律として、1896年7月10日の「総合大学設置法」、1968年11月12日の「高等教育基本法」(Loi d'orientation de l'enseignement supérieur、いわゆるエドガー・フォール法)を挙げることができよう。前者の1896年の法律は、普仏戦争敗北後に成立した第三共和政の下で、同じ都市の複数のファキュルテ（単科大学）をまとめてユニヴェルシテ（総合大学）を創設するという形で、従来基本単位としてあったファキュルテの上位にユニヴェルシテを設立することを規定し、このユニヴェルシテが行政上の単位としても認知されることとなった。しかし実質的にはファキュルテの並列という従来の状況に大きな変化をもたらすことはなかったともされる。また後者の1968年の法律は、同年5月のいわゆる「5月革命」の影響のなかで成立したもので、この法律によって従来のファキュルテは廃止され、代わって「教育研究単位」(UER: unité d'enseignement et de recherche¹)によって大学が構成されることとなった。またこの法律によって、大学人を指すものとして「教員＝研究者」(enseignant-chercheur)という呼称が新たに設けられ、教育と研究の双方を担うことが明示化された。

1984年の「高等教育法」(サヴァリ法)によって、大学は法人格を有する「学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設」(EPCSCP: établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel)²とされ、この地位によって大学には、行政、財政、教育、学術上の自治が与えられている。このサヴァリ法は、制定後数次の改正を経て、現在では教育法典(Code de l'Éducation)に収録されており、同法典L711-1条³には、

学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設は、法人格ならびに教育的・学術的・行政的・財政的自律性を享有する、高等教育および研究のための国家機関である。これらの機関は、教職員、学生および学外者全体の協力をもって、民主的な方法で運営される。これらは複数の専門分野から成り、知識の進歩ととりわけ職業の実践を準備するための学術的・文化的・職業的な教育を保証するために、様々な諸専門の教員＝研究者、教員、研究者を結集する。(以下略)

と記されている。

さらに近年におけるフランスの大学の法的な位置づけの変化を示すものとして、2007年8月10日に成立した、「大学の自由と責任に関する法律 (Loi relative aux libertés et responsabilités des universités)」⁴がある。同法の第一条では、高等教育の公的サービスの役割として、次の六項目が挙げられている。第一に初期教育と継続教育、第二に科学的ならびに技術的な研究を行うことと、それらの成果の普及と活用を行うこと、第三に職業進路指導と職業参入、第四に科学的ならびに技術的な文化と情報の普及、第五に高等教育ならびに研究のヨーロッパ的空間の構築への参加、第六に国際的な協力、の六点である。ここで特に注目されるのは、若年者教育ばかりでなく生涯教育も高等教育の役割として明記されている点、職業教育的な観点が重視されていること、ヨーロッパ的な枠組みへの言及がなされていることである。

これらは、現在のフランスの高等教育の大きな方向性を示すものとしてとらえることができよう。

また、同法では、フランスに 85 あるすべての大学が、2012 年までに独立の基金を基盤としたより自律的な形態に移行することを定めている。ヨーロッパの中でも中央集権的な性格の強い高等教育政策を推し進めていた同国としては、画期的な方針転換となっている。同法の改革スケジュールは下図のようになっており、2009 年 1 月 1 日現在で 20 大学が新形態に移行した。

【大学の自由と責任に関する法律による改革スケジュール】

1 年以内に行うべき改革／大学の統治の刷新

- ①評議会の人数を 20 人から 30 人に制限し、より機能的に、大学の戦略を立てられるようにする。
- ②学長は、大学のプロジェクトの責任者及び執行者として、任期は 4 年で、1 度再選可能とする。
- ③大学が抱える人的資源の問題については、調停委員会 (les Comités Techniques Paritaires : CTP) を設ける。

↓

新しい権限の大学への付与

- ①学生に対するオリエンテーションの強化及び職業指導
- ②大学による自由な教育・研究組織の創設
- ③教員の採用をより迅速に行えるようにする
- ④チューター及び図書館司書補としての学生の契約による雇用
- ⑤大学基金の創立

↓

5 年以内に行うべき改革

- ①包括的予算の管理
- ②人的資源に対する管理 (採用、教育と研究の義務の調整、給与の管理)

↓

選択しうる新しい権限

- ①大学による不動産管理

出典 : <http://www.jsps.go.jp/j-news/data/kaigai04/11.pdf>

2. 大学設立認可

大学設立認可については、教育法典 (Code de l'Éducation) L711-4 条⁵において、

学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設 (EPCSCP: établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel) は、高等教育・研究国民審議会 (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche) の答申を受けて、政令 (décret) によって設立される

と定められている。

ただし、学生数、教員数、敷地面積といった形での、大学設立・存続についての具体的な要

件はない⁶。

3. 諸権限の所在

3-1 学長の任命権の所在・任命の内部手続き

学長の選出方法は、2007年8月10日成立の「大学の自由と責任に関する法律」によって変更された。従来は、運営評議会(conseil d'administration)、学術評議会(conseil scientifique)、教務・大学生生活評議会(conseil des études et de la vie universitaire)の三つの評議会が合同で学長を選んでしたが、この法律によって運営評議会(学外者は除く)のみが学長選任の役割を担うこととなった。この変更は、運営評議会への権限の集約ともとらえることができる。なお、学長の任期は、この法律が制定される以前には、五年間で、連続しての再任は不可とされていたが、この法律によって新たに、四年間で一回のみ再任可とされた。従来、学長の任期が五年間であるのに対し、一方で近年のフランスの大学運営において大きな意味を有するようになってきている大学と国家との間の中期契約の期間が四年間となっていて、両者の間での時期のずれによる不整合性から生じる問題の可能性が指摘されていたが⁷、今回の改定によって、この不整合性は解消されることとなった。

学長の選出については、教育法典 L712-2 条⁸において、次のように定められている。

大学の学長は、教員＝研究者、研究者、教授または准教授、特任教員または客員教員、あるいはそれらに相当する全ての教職員の中から、国籍を問わず、運営評議会の選出委員の絶対多数で選出される。その任期は4年間とし、運営評議会の教職員代表委員の任期の終期にその期限が切れる。一回のみ再任が可能である。

学長がその職務を中断した場合は、その理由のいかんを問わず、新しい学長が選出され、その任期は前任者の任期の終わりまでとなる。

学長は、各大学のレベルで、上記のようにして運営評議会によって任命され、例えば大臣が任命したり、各大学から選ばれた学長を追認したりといったことはない⁹。

3-2 理事等幹部の任命権の所在

学内者についてはそれぞれの選出母体から選ばれ、学外者については、地方公共団体からの者は当該の地方公共団体が選任し、それ以外の者については学長が任命する。次項「3-3 役員会・理事会等の構成に関する条件と権限」も参照のこと。

3-3 役員会・理事会等の構成に関する条件と権限

1968年の「5月革命」後に制定された「高等教育基本法」(フォーール法)によって、ファキュルテが廃止され、大学は「教育研究単位」による編成へと変更された。またこの法律によって、運営評議会、学術評議会、教務・大学生生活評議会の設置が規定された。

2007年8月10日成立の「大学の自由と責任に関する法律」によって、これら評議会の構成に変更が加えられた。

まず、運営評議会については、教育法典 L712-3 条¹⁰において、次のように定められている。

I－運営評議会は、以下のように配分される20名から30名のメンバーから成る。

1. 8名から14名の、当該大学において職務に就いている教員＝研究者および同等の人々、教員および研究者の代表。そのうち半分は大学教授およびそれと同等の人々。
2. 7名もしくは8名の、学外者。
3. 3名から5名の、学生および当該大学に登録して継続教育を受けている人々の代表。
4. 2名もしくは3名の、当該大学において職務に就いている技師、事務職員、技術職員、図書館職員の代表。

学長が運営評議会以外から選ばれる場合には、当評議会の会員数は1名増える。

II－運営評議会のメンバーとなる学外者は、学長と同じ任期で、学長によって任命される。この学外者には、教育法典L719-3条の例外によって、とりわけ、

1. 少なくとも、企業の長あるいは企業の経営幹部1名
2. 少なくとも、もう1名の、経済・社会界での活動者
3. 地方団体あるいは地方団体の集合の代表者2名あるいは3名。うち1名は当該地方団体によって指名された地域圏議会からの者。

学外者のリストは、地方団体によって指名された地方団体からの代表者を除いて、運営評議会の選出されたメンバーによって承認される。

III－運営評議会の選出されたメンバーの任期は、学長選出のために召集された最初の会議から始まる。運営評議会のメンバーは、彼らの後継者が指名されるまで有効にその職にある。

IV－運営評議会は、大学の政策を決定する。この資格において、

1. 運営評議会は大学の機関契約を承認する。
2. 予算を議決し、決算を承認する。
3. 大学の学長によって署名された協定や協約を承認し、また政令によって定められた特別な条件の下において、借款、資本参加の取得、支部および教育法典L719-12条に規定された基金の創設、寄付および遺贈の受領、不動産の取得と売却も承認する。
4. 大学内の規則を採択する。
5. 学長の提案に基づいて、また国の優先度を尊重して、管轄の大臣によって割り当てられた雇用の配分を定める。
6. 学長に対して法廷における全権を認可する。
7. 試験に関わる諸規則を採択する。
8. 学長によって提示される決算と事業計画を含んだ、年次活動報告を承認する。

運営評議会は、1、2、4、8、で述べられたものを除いて、その権限のいくつかを学長に委任することができる。学長は、この委任に従ってなされた決定を、可能な限り速やかに運営評議会に報告する。

ただし、運営評議会は自らが定める条件において、予算修正の決定を採択する権利を学長に委任することができる。

投票が可否同数の場合には、学長が裁決権を有する。

次に、学術評議会については、教育法典 L712-5¹¹において以下のように定められている。

学術評議会は、以下のように配分される 20 名から 40 名のメンバーから成る。

1. 60 から 80% の、教職員の代表。評議員数の少なくとも半分は教授および研究指導の資格を有する他の人々に、少なくとも六分の一は前述のカテゴリーに属さない博士号取得者に、少なくとも十二分の一は他の職員に、そしてそのうちの少なくとも半分は技師および技術者に割り当てられる。
2. 10 から 15% の、初期教育あるいは継続教育に登録している博士課程学生の代表。
3. 10 から 30% の学外者で、他の機関に属する教員＝研究者あるいは研究者がこの任にあたる事が可能。

学術評議会は研究政策及び学術・技術的資料に関する政策の基本方針、さらに研究予算の配分について意見を述べる。学術評議会は要望を提出することができる。学術評議会は初期教育および継続教育のプログラムについて、欠員あるいは必要となった教員＝研究者および研究者の採用に対して与えられるべき資格について、大学の様々な構成要素によって提案された研究のプログラムおよび契約について、国家免状授与権認証の申請について、機関免状の創設あるいは改定の案について、また機関契約について、意見を述べる。学術評議会は、教育と研究の連携を保証する。

教員＝研究者に関して適用される規定を尊重し、教員＝研究者のみの代表で限定審議を行なう学術評議会は、教員＝研究者の配置転換、他の職団に属する公務員の教員＝研究者の職団への参入、研修身分の准教授の正規職員化、および教育・研究臨時職員の採用と契約更新について、意見を述べる。

学長が評議会以外から選ばれる場合には、当評議会の成員数は 1 名増える。

投票が可否同数の場合には、学長が裁決権を有する。

さらに、教務・大学生生活評議会については、教育法典 L712-6¹²において以下のように定められている。

教務・大学生生活評議会は、以下のように配分される 20 名から 40 名のメンバーから成る。

1. 一方での、75 から 80% の教員＝研究者および研究者の代表、および他方での、学生の代表。これら二つのカテゴリーの代表数は同数であり、また継続教育を受けている人々の代表権は第二のカテゴリー内において保証される。
2. 10 から 15% の、事務職員、技術職員、労働者および役務員の代表者。
3. 10 から 15% の学外者。

教務・大学生生活評議会は初期教育および生涯教育における教育の基本方針、免状授与権認証の申請、新たな専攻の計画、および教育の評価について意見を述べる。

同評議会はさらに、学生の進路指導の実施、既修得経験認定を可能とするための措置について、就職を支援し、学生に提供される文化的・スポーツ的・社会的・団体的な活動を援助するための措置について、生活や勉学の条件を改善するための措置について、特に学生への援助、学生支援機関の業務、医療・福祉サービスおよび図書館や学術資料センターに関する措置について、意見を述べる。同評議会はまた、障害を持つ学生の受け入れを円滑にするための整備措

置についても意見を述べる。同評議会は学生の政治的および組合に関わる自由を保証する。

教務・大学生生活評議会は要望を提出することができる。

教務・大学生生活評議会は、学生支援地方機関 [CROUS] と連携しながら学生生活に関する問題を担当する学生を1名、副議長に選出する。

3-4 大学における教職員身分

フランスの国立大学における教職員の身分は公務員である。

3-5 教職員の採用の決定権限の所在

フランスの大学の教員＝研究者の採用については、まず全国レベルで空きポストが告示され、応募資格の認定が行われる。その後、各大学において選考が行われ、採用が決定される。教職員の採用の最終的な決定権限は、原則として学長にあると考えられる [後述の「6-2 学長の権限」に記されている、教育法典 L712-2 条の4項を参照]。

3-6 教職員の処遇(給与体系を含む)の決定権限の所在

2007年8月10日に成立した「大学の自由と責任に関する法律」以降、教職員は国家公務員のままではあるが、給与は大学から支払われることとなった。そのため、基本給の部分は統一的であっても、特別給的な部分において、大学の決定において処遇が異なることはあり得る¹³。

3-7 学部等の新設・改廃の決定権限の所在

教育研究単位 UFR の新設・改廃については、大学が決定権を有する。大学内の institut や école については、高等教育・研究省の認可が必要である¹⁴。

3-8 学位の認定権限の所在

国家免状 (diplôme national) や学位 (grade)、称号 (titre) の授与や定義は、国の役割とされる (教育法典 L123-1) [大場 2008 参照]。

3-9 学費の決定権限の所在

学士、修士、博士といった国家学位の学費については、国が決定する¹⁵。ちなみに2009年度の学費水準は、第一カテゴリーに属する通常の大学で、学士課程 180 ユーロ/年、修士課程 250 ユーロ/年、博士課程 320 ユーロ/年となっている。第二カテゴリーの留学生は上記にプラス α があり、第三カテゴリーの技師資格を取得できる機関はより高い学費が設定されている。なお、第四カテゴリーのグランドゼコールについては、学費の設定は自由となっている。

3-10 収益事業の認可範囲

大学は「学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設 (EPCSCP: établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel)」として設立されており、その目的から外れるような収益事業を行うことはできない¹⁶。

3-11 土地等資産の所有権と売却の自由

土地、建物といった資産は、国が所有してきた。1995年より、財務省が認可して、地方公共団体の資金で建物を建設することが可能となった。地方公共団体によって建設された建物は、その地方公共団体が所有する。2007年の「大学の自由と責任に関する法律」によって、大学が土地、建物を所有することは可能になったが、現実には施設の維持管理の負担が大きいため、所有権を求める大学は数少ない。所有権を移転するのであれば、その前に建物の修繕を行うよう、大学側が政府に主張し、交渉している段階であり、多くは国が所有したままである¹⁷。

3-12 建物等資産の管理責任の有無

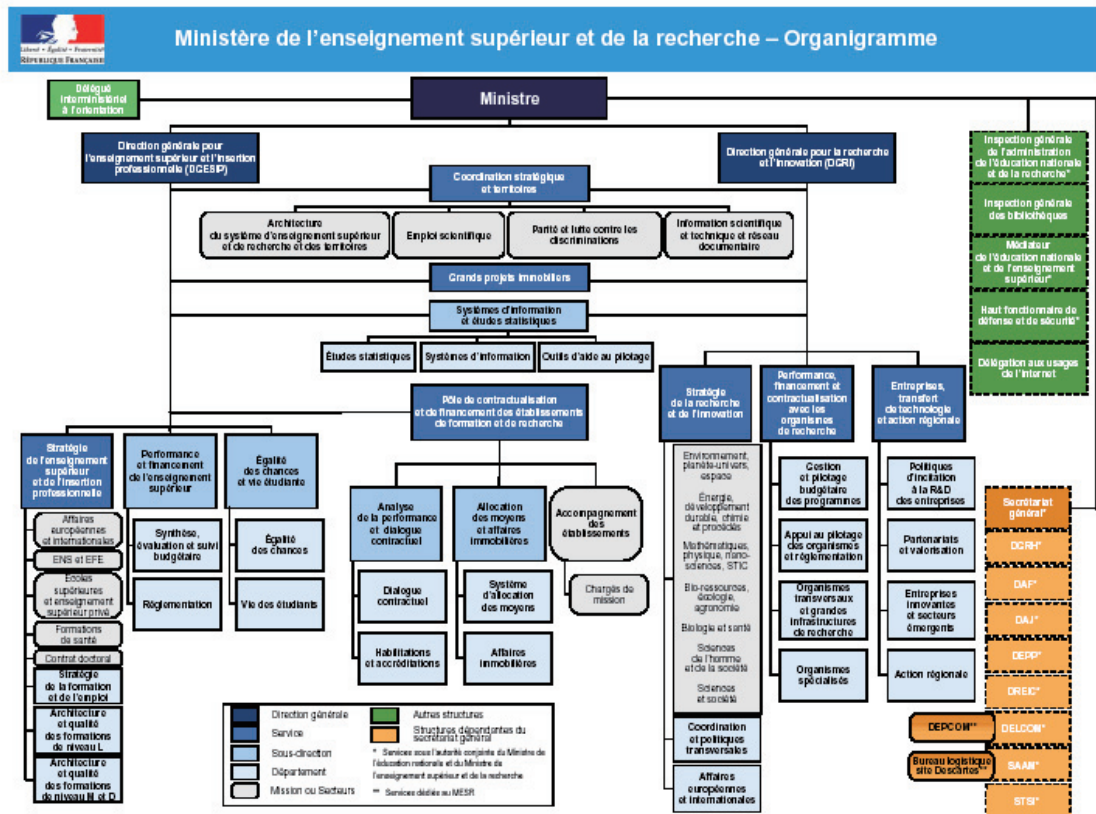
大学に所有権のない建物等の資産を維持管理する責任は、大学にはない¹⁸。

4. 高等教育における政府統制

4-1 省庁における高等教育担当部局の組織構成

フランスには、高等教育・研究省（Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : MESR）が存在し、高等教育政策を担っている。以下にその組織構成を示す。

図 4-1 高等教育・研究省の組織構成



出典 : http://media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/organigramme/29/0/MESR17-03-09_46290.pdf

4-2 使命・目標・計画などの設定・承認

大学と国との間の、4年ごとの契約制度の中で、使命・目標・計画などは設定・承認される。

4-3 評価制度・質保証制度の内容

フランスでは従来、高等教育の評価は1984年に設立された「全国評価委員会」(Comité national d'évaluation : CNE)によってその中心的な役割が担われてきた。CNEによる評価は、個人を対象とするのではなく機関を対象とする評価として行われ、評価対象機関による自己評価を出発点として重視し、評価項目の選択も評価対象機関の側でイニシアティブを取ることのできる部分が大きいといった諸点を特徴として有していた。一律の基準にもとづいた数量的な評価ではなく、高等教育・研究機関の置かれているそれぞれの状況も考慮に入れつつ、より良い教育や研究を実現することを求めるということを重視した評価が行われていたのである。またCNEによる評価は予算等の資源の直接的な配分とは切り離されて行われており、このことはCNEによる評価の実効性という側面について議論を引き起こすこととなり得る反面、高等教育・研究機関にとって受動的で型にはまった評価とならずに、ある程度長期的な視野を有しつつ主体的な評価を通じてそれぞれの機関のより良いあり方を求めることを可能にするという側面も有していた。

このような特徴を有するCNEによる評価が20年以上にわたって行われ、これがフランスの高等教育機関の評価を特徴づける制度としてとらえられてきたわけだが、2006年4月18日の研究プログラム法(Loi de programme pour la recherche)¹⁹によって「研究・高等教育評価機関」(Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur: AERES)が設立され、CNEがこのAERESに統合されるなど、フランスにおける高等教育の評価制度は近年大きく転換してきている。そこでまず、フランスにおけるこうした高等教育、研究の評価をめぐる新たな動きに注目し、特にその制度的な側面を中心として検討しよう。

はじめに、AERESの活動のあり方についてどのように定められているかを見よう。AERESは、高等教育機関の多様性を考慮に入れて評価を行うとされる。中期契約の期間に合わせて定期的な評価を行うことは、各機関がそれぞれの方向性に進むことをより容易にすることを可能とし、そうして各機関の機能をより優れたものにし得る、内部評価の継続的な手続きを採用することを後押しするとされる。評価の方法としては、内部評価、外部評価、公的な報告、ピアによる評価という、ヨーロッパ次元での方向性に従った原則に基づいて行われる。機関に関するデータの分析、現地訪問、インタビューの実施、評価報告書の執筆といった外部評価のプロセスは、外部評価委員長の責任の下で行われる。この委員会は、公開された候補集団から、その正当性を保証する方法に従って選ばれた専門家によって構成される。機関の評価は、その機関が自らの目標に到達するために用いる戦略の分析を踏まえて行われる。この分析は、地域的、国内的、国際的という3つのレベルでの機関の様々な行動の結果を説明する少数の方策や指標に基づいてなされる。それゆえ、研究、教育、環境との関係、国際関係、学生政策といった、複数の分野での戦略の性格と質とを標定することが求められる。

また「研究プログラム法」の第9条第2項では、AERESの役割として次のような諸点が挙げられている²⁰。第一に、研究の機関ならびに組織、高等教育・研究機関、科学協力機関ならびに科学協力基金(les établissements et les fondations de coopération scientifique)、国立研究機関(Agence nationale de la recherche)について、それらの任務と活動との全体を

考慮に入れて評価する。第二に、これらの機関や組織の研究単位によって行われた研究活動を評価する。その評価は AERES によって直接に行われるか、あるいは AERES によって認められた手続きに従って、これら機関や組織に基づいて行われる。第三に、高等教育機関の教育および学位を評価する。第四に、第一の部分で示された機関・組織の人員の評価に関する手続きを認定し、その手続きが実行される諸条件に対して意見を示す。ここに示されていることから、AERES による評価は機関評価が主たるものとされていることがわかるが、個人評価の手続きのあり方を定めるという形で、評価自体を直接行うことはなくとも、個人評価にも一定の関与を行っていくように定められていることがうかがえる。

AERES には評議会が設けられ、AERES の運営にあたる。この評議会の人数は 25 名で、その構成は 4 つのカテゴリーから選ばれる人々からなり、それらは、第一に能力の認められた 9 名でそのうちの少なくとも三分の一は私的な研究部門からの者、第二に公的な高等教育・研究機関および研究組織の長の提案に基づく、研究者、技師、教育＝研究者の資格を有する 7 名、第三に高等教育に関する評価の能力を有する機関の提案に基づく研究者、技師、教育＝研究者の資格を有する 7 名、第四に「科学的ならびに技術的な選択の評価に関する議会事務局 Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques」のメンバーである国会議員 2 名である。これらのメンバーについては、制度上は必ずしもフランス人に限定されてはおらず、EU 加盟国の人々、あるいはそれ以外の国際的な人々でもよい。科学的な業績の質が認められていることが重要である。評議会の構成員に関するこうした規定からは、大学人のみに限定されない形で、また国際的な展開を有し得る形で、メンバーを選出する方向性がうかがえる。

AERES には、機関部門 (section des établissements)、単位部門 (section des unités)、教育部門 (section des formations) の諸部門が設けられる。第一の機関部門は、高等教育・研究の機関ならびに組織の評価、およびこれらの機関ならびに組織の人員の評価手続きの認定とこの手続きが行われる諸条件に関する意見を準備する。第二の単位部門は、機関ならびに組織の研究単位 (unités de recherche) の活動の評価を行う。第三の教育部門は、教育および学位の評価を行う。

また、前述の評議会が審議する内容としては、第一に評価ならびに評定の手続きの質、透明性、公開性を保証するための方策を定義づける評価文書、第二にヨーロッパ的ならびに国際的な協力政策、第三に AERES の長の提案に基づく、部門長の任命、第四に諸研究・教育機関が国家と結ぶ中期契約手続きの期間と合致する複数年の評価プログラム、第五に各部門の意見と、評価委員会報告のために各部門によって準備された総括報告の認定、第六に年次報告、第七に AERES の契約職員の採用、雇用、報酬の全般的な条件、第八に AERES の内部的規則が挙げられる。

AERES による各機関の評価は、4 年毎に各機関と国家との間でなされる中期契約の期間に合わせてなされる。フランスの諸大学の全体は、この中期契約の年次によって 4 つのグループに分けられているが、2007 年は B 群、2008 年は C 群の機関が評価の対象となっている。中期契約の制度によって、大学という単位の存在の実質化が進んだという指摘も見出されるが²¹、契約の期間に合わせて AERES による評価がなされることは、こうした見方による方向性を強めるものとしてとらえることができる [以上、本項は白鳥 (2008) 参照]。

5. 高等教育財政

5-1 2010 年度高等教育・研究省予算

2010 年度の高等教育・研究省予算（承認歳出限度枠ベース／autorisations d'engagement）は、254.3 億ユーロであり、2009 年度の 245.1 億ユーロから 3.74% の増加を記録している（MESR 2009a, 104-107）。また、国家予算に定められた高等教育・研究省職員の雇用上限人数は 53,513 人となっており、また別途、研究機関 68,307 人、高等教育機関 113,535 人、学生支援機関（CNOUS/CROUS）12,727 人の雇用枠を持っている（人数はすべてフルタイム換算）。

なお、フランスの中央省庁は、2001 年 8 月 1 日の憲法補助法（la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances: LOLF）により、業績指標とその目標値をとまなうプログラム予算へと移行している²²。上記の高等教育・研究省予算のうち高等教育予算として位置づけられているのは 153.3 億ユーロであり、次のようなプログラムから主に構成されている（MESR 2009b, 18-19）。

- ・プログラム 150：大学における高等教育と研究 125.1 億ユーロ
（人件費：33.6 億ユーロ・その他：91.5 億ユーロ）
- ・プログラム 231：学生生活 20.2 億ユーロ
（人件費：なし・その他：20.2 億ユーロ）
- ・プログラム 186：文化研究・科学的教養 1.63 億ユーロ
（人件費：0.35 億ユーロ・その他：1.28 億ユーロ）
- ・プログラム 142：農業高等教育・研究 3.00 億ユーロ
（人件費：1.71 億ユーロ・その他 1.29 億ユーロ）
- ・プログラム 192：経済・産業高等教育・研究（学校分） 10.4 億ユーロの一部
（人件費：0.98 億ユーロ・その他 9.42 億ユーロ）

5-2 経常予算の機関配分方法

高等教育・研究省から大学等高等教育機関および研究機関への経常予算の配分方法であるが、2009 年 12 月に実施した同省へのインタビュー調査の結果によると、次のようになっている。

まず、予算は「教育」と「研究」に分かれており、「教育」がおおよそ 60%、「研究」が 40% である。「教育」に関しては、在学生数と学位取得学生数をもとにした計算がなされているとの説明を受けたが、資料等の提供はなかったため、詳細は判明していない。また、「研究」についてはフォーミュラが存在し、4-3 で紹介した AERES の評価が配分額に反映する方式となっている。具体的には、AERES の評価ユニット（研究機関または大学の研究グループのようなもので、2009 年の評価ではフランス全体で約 700 存在する）に対する研究評価（A⁺、A、B、C）により、評価単位に属する研究員・教員の重みづけを行う（重みづけにあたっては、理工学系 sciences dures・医学生物学系 sciences du vivant・人文社会学系 sciences humaines et sociales の 3 区分が考慮される）。そして、各研究機関または大学の Σ [ユニットの研究評価の重みづけ×ユニットの研究員・教員数] をもとに、研究資金は配分される。ただし、配分された資金は機関・大学の裁量で内部配分されるので、必ずしも機関・大学内部のユニットの [重みづけ×研究員・教員数] の割合で配分されるとは限らない。

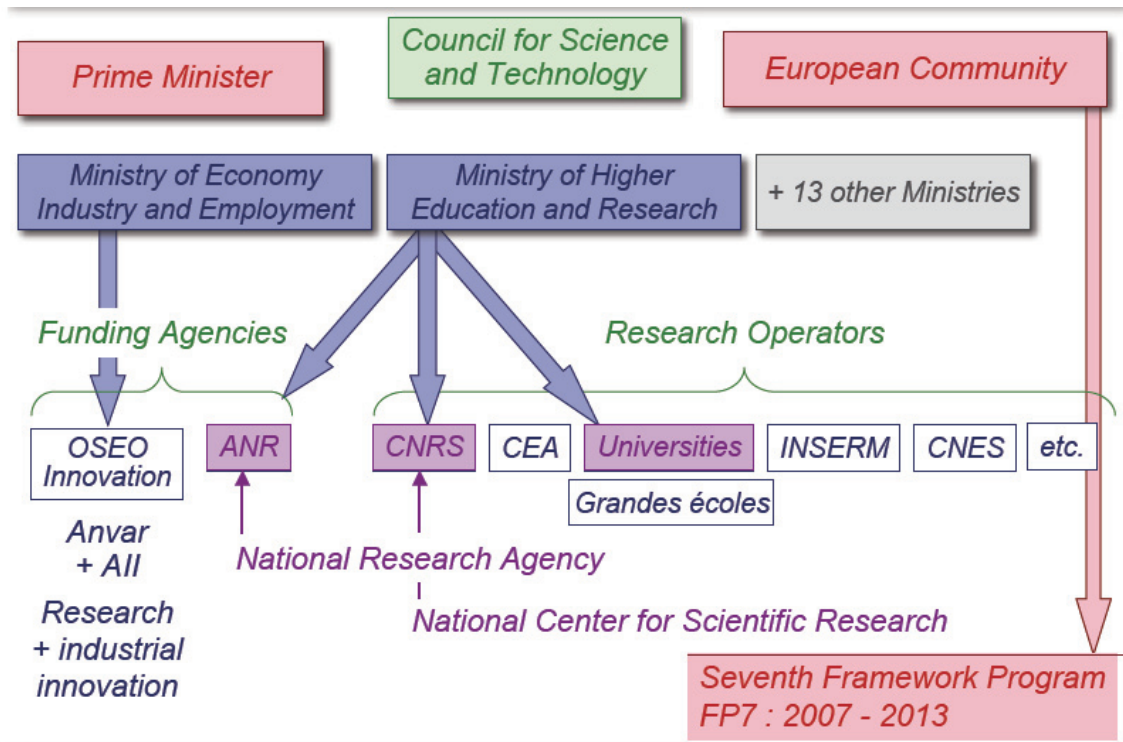
ただし、上記は研究費（物件費）の配分であり、人件費はこれとは全く別途に計上されている。大学やグランドゼコールと国立科学研究センター（Centre National de la Recherche

Scientifique : CNRS) の混成でユニットが形成されているケースもあるが、人件費はそれぞれの機関の給与体系に従って、個別機関に支給される。概して CNRS の給与水準の方が高いため、優秀な研究者は、若いうちは CNRS で働き、ある程度の年齢になってから定年のない大学の教員に移るといったケースもよく見られる。

5-3 競争的研究資金

2006年4月18日研究プログラム法 (Loi de programme pour la recherche) によって設立された国立研究機関 (Agence Nationale de la Recherche : ANR) が、研究テーマを設定して公募 (appels à projets) を行い、審査を経て研究資金補助を行っている。2009年度の予算規模は8.2億ユーロで、プロジェクト研究に5,929件、競争クラスターに1,243件の申請が提出された (ANR 2009)。そのうち採択数は1,212件であり、採択率は約22%となっている。採択プロジェクトの規模は、学術研究で40万ユーロ、産業界との共同プロジェクトで87万ユーロが最高額となっている。なお、ANRと同様に競争的資金の配分を行っているが、産業界の新規起業や中小規模の企業をサポートしている機関に OSEO がある。MESR からの基盤的資金、ANR や OSEO からの競争的資金とその受け皿となる研究機関等をまとめたのが図4-2である。

図4-2 所管官庁・研究資金配分機関・研究機関の新たな関係



出典 : Dauchez and Destruel (2009)

6. 機関内部の統治機構

6-1 組織機構

教育法典 L711-7 条²³において、「機関は、運営評議会の在任メンバーの絶対多数による、規約に基づく議決によって、本法典およびその適用のためになされた諸政令の措置に従って、自らの地位および内部構造を決定する。その地位は高等教育担当大臣に伝達される」と記されている。したがって内部統治のための組織機構として、運営評議会が重要な役割を担うこととなる。また、同法典 L712-1 条²⁴では、「大学長はその決定 décisions によって、運営評議会はその議決 délibérations によって、学術評議会および教務・大学生生活評議会はその見解 avis によって、大学の運営を確かなものとする」と記されており、学長、各評議会のそれぞれの役割（の違い）が定められている。

6-2 学長の権限

教育法典 L712-2 条²⁵において、学長の権限は次のように記されている。

学長は、大学の指揮を執る。この資格において、

1. 学長は運営評議会を主宰し、その審議を準備し、議決を行う。学長は大学の複数年度にわたる契約を準備し、実行する。学長はまた、学術評議会および教務・大学生生活評議会を主宰する。学長はこれら評議会の意見および要望を受理する。
2. 学長は第三者に対して、また法廷において、大学を代表し、協定ならびに協約を締結する。
3. 学長は大学の収入および支出の支払い命令者である。
4. 学長は大学の教職員全体を指揮下に置く。

高等教育の国家アグレガシオン競争試験によって採用された教職員の最初の任用に関わる、規約に基づく措置を除いて、学長が正当性ある不同意の意見を表明した場合には、いかなる任用も宣言されない。

学長は、大学の様々な役務において、管理、技術、職工、役務の職員を任用する。

5. 学長は様々な審査員団を任命する。
6. 学長は秩序維持に責任を負い、国務院において政令によって定められた条件の中で警察力の要請を行うことができる。
7. 学長は当該大学構内における安全に責任を負い、教職員および敷地内に迎え入れられている利用者の安全を確保することを可能とする、衛生安全委員会の勧告に従うことを保証する。
8. 学長は大学の名において、運営管理の権力を行使し、この権力は法律あるいは規則によって、他の権威には帰せられない。
9. 学長は、障害者、学生、大学教職員にとって教育および建物へのアクセスが利用しやすいものとなるよう配慮する。

学長は、自らの提案によって選ばれた事務局による補佐を受け、その構成は大学の地位によって定められる。

6-3 教職員採用の内部手続き

採用選考のための委員会が設けられて、行われる。なおフランスの大学では、同一の大学内

でエスカレーター式に准教授から教授へ昇任するということはなく、例えば教授ポストが空いた場合にも、オープンな採用選考が行われる。

7. 昨今の大学改革の進展とその効果

フランスにおける近年の大学改革の流れとして、2006年4月18日の研究プログラム法 (Loi de programme pour la recherche) によって、国レベルでの研究の全体的な方向性を検討する場として科学技術高等評議会 (Haut conseil de la science et de la technologie) が設置され、財政的な側面については国立研究機関 (ANR) が設けられることとなった。また評価に関わる面でも、従来の全国評価委員会 (Comité national d'évaluation : CNE) に代えて、研究・高等教育評価機関 (AERES) がその任を担うこととなった。また2007年8月10日「大学の自由と責任に関わる法律 (Loi relative aux libertés et responsabilités des universités)」²⁶ による、大学の組織面と自律性の変容なども見出すことができる。

このように、ここ数年でフランスの大学には大きな変化がもたらされた。その流れの方向性としては、学長を中心とする大学執行部の権限の強化と、それを通じてのそれぞれの大学ごとのまとまりの重視、競争的な環境の導入といった観点から特徴づけることができる。またフランスの場合には、ボローニャ・プロセスをはじめとする、ヨーロッパという枠組みからの改革の動きも大きな影響を有している²⁷。なおこうした流れに対しては、学生のストライキなどにも見ることができるように、否定的な立場も見出される。

8. 参考：高等教育機関の基礎データ

		高等教育機関数の推移										
(年度)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
大学Universités (1)	80	80	80	82	82	81	81	81	81	79		
技術短期大学部IUT	103	104	112	112	113	114	114	114	114	115		
大学内の教員養成学校 IUFM universitaires	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27	
大学外の教員養成学校 IUFM non universitaires	28	28	30	30	30	30	30	30	30	3	3	
専門研究教育機関 Grands établissements	8	8	8	8	8	9	9	9	9	10	10	
上級技術者養成課程 STS (2)	2015	2040	2068	2100	2118	2116	2109	2125	2133	2182		
うち公立	1228	1251	1275	1 293	1305	1311	1312	1323	1319	1335		
うち私立	787	790	793	807	811	805	797	802	814	847		
グラントゼコール準備級 CPGE (2)	407	403	403	403	405	406	407	406	414	422		
うち公立	311	309	311	312	314	315	317	318	324	331		
うち私立	96	94	92	91	91	91	90	88	90	91		
技師学校 Écoles d'ingénieurs	245	241	243	243	244	250	246	247	240	231		
うち大学付設の公立	69	69	68	69	66	70	69	70	74	59		
うち INP付設の公立	21	21	19	20	20	21	21	21	11	10		
うちUT付設の公立	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2		
うち大学から独立の公立	84	81	85	83	83	85	84	86	85	92		
うち私立	68	67	68	68	72	71	69	67	68	68		
商業・経営・会計学校	224	230	234	225	228	227	223	219	210	206		
Écoles de commerce, gestion et comptabilité												
私立大学	18	18	19	15	13	13	13	13	13	13		
Établissements universitaires privés												

高等教育機関数の推移(つづき)

(年度)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
高等師範学校 Écoles normales supérieures	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5
建築学校 Écoles d'architecture	25	25	23	23	23	23	23	23	20	21
芸術・文化学校	221	239	229	243	238	237	236	235	242	233
Écoles supérieures artistiques et culturelles										
大学外の医療系学校	431	420	420	409	420	420	418	412	410	410
Écoles paramédicales hors université (3)										
福祉系学校	137	133	133	143	147	143	161	180	188	188
Écoles préparant aux fonctions sociales (3)										
他の諸専門の学校	202	197	212	219	221	222	217	212	206	198
Autres écoles de spécialités diverses										
うち法律・行政学校	50	60	64	64	61	62	57	58	56	52
うちジャーナリズムの学校および文学の学校	16	18	23	24	25	25	25	24	25	23
うち獣医学校	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

(注1) 2002年度以降、アルビとニームのCUFR (centre universitaire de formation et de recherche de Albi et Nîmes) 2校を含む。2007年に、ニームのCUFRは大学となった。2008年に創設された、「パリ東」(Paris-Est)の研究・高等教育拠点(PRES: Le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur)は大学とは考慮されていない。2008年に、ストラスブール大学は、ストラスブール第一大学、ストラスブール第二大学、ストラスブール第三大学を一まとめにした。

(注2) STSあるいはCPGEのクラスを有する機関。農業STSおよびCPGEについて、1999年-2000年は推計。

(注3) 2008年度は2007年度のデータ。

出典: Ministère de l'Éducation nationale et al. 2009, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2009, p. 69.

高等教育在学者数の推移（単位：千人）

（年度）	1980	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008
グランドゼコール準備級（CPGE）	42,9	68,4	73,8	76,5	77,8	79,3	81,9	84,1
および統合された準備級								
上級技術者養成課程（STS）	67,9	199,3	238,9	230,3	230,4	228,3	230,9	234,2
技術短期大学部（IUT）	53,7	74,3	119,2	112,4	112,6	113,8	116,2	118,1
大学（Universités）								
（IUT および技師養成課程を除く） ¹	796,1	1075,1	1 254,3	1286,4	1283,5	1259,4	1221,1	1265,8
技師学校（Écoles d'ingénieurs） ²	40,0	57,7	96,5	107,2	108,1	108,8	108,8	114,4
商業・経営・会計・販売学校	15,8	46,1	63,4	83,2	88,4	87,3	95,8	100,6
（Écoles de commerce, gestion, comptabilité et vente）								
医療・福祉専門学校 ³	91,7	74,4	93,4	124,2	131,7	131,1	134,4	134,4
（Écoles paramédicales et sociales）								
高等教育の他の諸機関 ⁴	76,0	128,5	232,4	263,7	265,1	260,3	253,8	190,9
うち国立理工学校（INP）および技術大学（UT）	—	6,8	11,7	14,0	14,4	14,6	11,4	10,8
高等教育合計 ⁵	1184,1	1717,1	2160,3	2 269,8	2283,3	2253,8	2231,5	2231,7

（注1）2008年度に、教員養成大学（IUFM）は、3校の例外を除いて、付設されている大学に統合された。2008年度については、「大学内」のIUFM（学生数6万2500人）も大学とともにカウントされている。

（注2）技師養成漸課程（NFI：nouvelles formations d'ingénieurs）も含む。

（注3）医療・福祉専門学校については、2007年度のデータを2008年度に継続している。2001年度の保健に関するデータは推計。

（注4）このグループは均質的ではない（獣医学校、社会科学高等研究院、他の省に属する他の諸機関、国立理工学校（INP：Institut national polytechnique）、技術大学（UT：université de technologie）等）。ここにはまた、1992年から2007年度までのIUFMの人数と、2008年に大学に合併されなかったIUFM（学生数1500名）も含まれる。

（注5）UTおよびINPにおける技師養成を二重にカウントはしていない。

【出典】Ministère de l'Éducation nationale et al. 2009, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2009, p.19.

中等後教育進学率

フランスでは中等後教育に進学するためには、中等教育修了と同時に中等後教育進学の資格を付与するバカロレアを取得しなければならない。バカロレア取得者のすべてが中等後教育に進学するわけでは必ずしもないが、ここではバカロレア取得率の推移を示しておく。1970年には20%にとどまっており、1985年においても3割を下回っていたバカロレア取得率は、その後の10年間で倍増し、1995年には6割を越えるが、それ以降はその水準でほとんど変わらずに推移している。当該年齢層の約8割がバカロレア試験を受験し、受験者のうちの約8割が合格することによって、バカロレア取得率は 0.8×0.8 で6割台前半になると言われている。

バカロレア取得率の推移

	1970	1980	1985	1990	1995	1998 ⁽¹⁾	2000 ⁽²⁾	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
普通バカロレア	16.7	18.6	19.8	27.9	37.2	33.8	32.9	32.6	32.6	33.6	32.3	33.7	34.8	34.7	34.6
技術バカロレア	3.4	7.3	9.6	12.8	17.6	18.3	18.5	18.2	17.8	17.9	17.8	17.3	17.2	16.8	16.6
職業バカロレア	—	—	—	2.8	7.9	10.5	11.4	11.2	11.5	11.3	11.7	11.5	12.3	12.8	12.6
合計	20.1	25.9	29.4	43.5	62.7	62.6	62.8	62.0	61.8	62.8	61.8	62.5	64.3	64.2	63.8

(注1) 1995年度およびそれ以前：旧シリーズ、1990年度および1995年度については、1990年度の国勢調査の人口データに基づく。

(注2) 1998年度およびそれ以降：新シリーズ、1999年度の国勢調査の人口データに基づく。

【出典】Ministère de l'Éducation nationale et al., 2009 *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2009, p.235.

<参考文献>

- Agence Nationale de Recherche (ANR) 2009, *French Research Agency. A New Tool for Funding French Research and Innovation*.
- ARESER 1997, *Quelques diagnostics et remèdes urgents pour une université en péril*, Paris, Raisons d'Agir. =2003 岡山茂・中村征樹訳「危機にある大学への診断と緊急措置」, アレゼール日本(高等教育と研究の現在を考える会)編『大学界改造要綱』, 藤原書店, 245-335頁.
- アレゼール日本(高等教育と研究の現在を考える会)編 2003, 『大学界改造要綱』, 藤原書店.
- Charle, Christophe 2008, “L' Université française et le défi de Bologne” =白鳥義彦訳「フランスの大学とボローニャの挑戦」, 『社会学雑誌』第25号, 3-23頁.
- Dauchez, Pierre and Destruel, Pierre 2009, *Recent Evolutions of the Research Organization in France*, a handout presented in a meeting with Japan Research Industry Association in Tokyo on January 26, 2009.
- Ministère de l' Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) 2009a, *ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010: RAPPORT SUR LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES*.
- 2009b, *MISSION INTERMINISTÉRIELLE. PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES. ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010: RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR*.
- Ministère de l' Éducation nationale, Ministère de l' Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l' évaluation, de la prospective et de la performance, Centre de documentation 2009 *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2009.
- Musselin Christine 2001, *La longue marche des universités françaises*, Paris : P. U. F.
- 大場淳 2004, 「フランスの大学における組織改革と連携の推進」, 広島大学高等教育研究開発センター編著『高等教育システムにおけるガバナンスと組織の変容』(COE 研究シリーズ8), 165-193頁.
- 2008, 「フランスの高等教育機関と学位授与権」, 『日仏教育学会年報』第14号, 45-55頁.
- 社会経済生産性本部 2004, 『平成15年度会計検査院委託業務報告書 国の公会計基準の研究』.
- 白鳥義彦 2004, 「フランスの教育」, 関谷一彦, 細見和志, 山上浩嗣編著『はじめて学ぶフランス』, 関西学院大学出版会, 31-48頁.
- 2008, 「フランスの高等教育をめぐる新たな動き」, 『社会学雑誌』第25号, 62-71頁.

<編集注>

本章の第1節における2007年8月10日「大学の自由と責任に関わる法律」の内容解説、および第5節における高等教育財政の記述は、水田健輔(国立大学財務・経営センター)の責任で加筆したものである。

<注>

¹ 1984年の「高等教育法」(Loi sur l' enseignement supérieur、いわゆるサヴァリ法)以降はUFR: unité de formation et de recherche)と呼称が変更されている。

² なお、この「学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設」(EPCSCP: établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel)には、①大学(国立理科大学(institut national

polytechnique: INP) も大学と同等とされる)、②大学の外に置かれる教育研究施設 (école および institut)、③高等師範学校 (école normale supérieure)、国外のフランス学院 (école française à l' étranger)、専門研究教育機関 (grand établissement) が含まれる [教育法典 (Code de l' Éducation) L711-2 条参照、

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F5ABB04E0700A8B8ED9E2664FE1EE329.tpdjo16v_3?idArticle=LEGIARTI000006525323&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20100517]³

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F5ABB04E0700A8B8ED9E2664FE1EE329.tpdjo16v_3?idArticle=LEGIARTI000020886787&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20100517
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000824315&dateTexte=>

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=6388022BB245E755979DAA565FB499A.tpdjo16v_3?idArticle=LEGIARTI000006525326&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20100517

⁶ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

⁷ Cf. ARESER, 1997, p.31=2003、264頁。

⁸

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CA7E7F62286FE651D959AE31EBC12F6.tpdjo05v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006182442&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080128

⁹ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁰

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=98DD67356134725489807AB64469AEA5.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525342&dateTexte=20100518&categorieLien=id#LEGIARTI000006525342

¹¹

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=98DD67356134725489807AB64469AEA5.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525346&dateTexte=20100518&categorieLien=id#LEGIARTI000006525346

¹²

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CA7E7F62286FE651D959AE31EBC12F6.tpdjo05v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006182442&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080128

¹³ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁴ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁵ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁶ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁷ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁸ 2009年12月4日、高等教育・研究省でのインタビューによる。

¹⁹

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000426953&categorieLien=cid>
参照。

²⁰

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=2D605D15769DEAB241EE0BC0A7BC2A51.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000006071190&idArticle=LEGIARTI000006524160&dateTexte=20100519&categorieLien=id#LEGIARTI000006524160

²¹ Musselin (2001) 参照。

²² 2001年憲法補助法の要点は、以下の3点となる (社会経済生産性本部 2004, 264-265) :

(1) 2006年度までに中央政府予算は、現在の予算勘定単位 (章) に議決される構成から脱却し、ミッション単位、省庁間連携ミッション単位、プログラム単位で議決される形式に移行する。なお、特定のプログラム内において、性質別の7つの予算クラス (人件費、投資額、業務支出、支払利息、補助金など) 間での予算流用はプログラム管理者の裁量で実施可能とする。ただし、人件費の増額だけは認められない。

(2) 各プログラムには、目標と業績指標がセットされる。プログラムが数年にわたり継続される場合には、年次業績報告書が決算議案 (英名: Budget Review Bill) に付属する。また、プログラム終了後には同様の業績報告書が必要となる。

(3) 予算は、現行と同じく単年度現金予算で継続する。ただし、プログラム継続期間に関する予算繰越を認める。(予算が修正現金主義を守る反面) 会計は完全発生主義ベースとする。

²³

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=757A2004BFB5EFDAD4ABC767A49F970D.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525333&dateTexte=20100518&categorieLien=id#LEGIARTI000006525333

²⁴

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=98DD67356134725489807AB64469AEA5.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525338&dateTexte=20100518&categorieLien=id#LEGIARTI000006525338

²⁵

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=98DD67356134725489807AB64469AEA5.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006525340&dateTexte=20100518&categorieLien=id#LEGIARTI000006525340

²⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ESRX0757893L>

²⁷ こうした動きに対する批判的な考察の一例として、Charle (2008) 参照。

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、州内の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ー局 (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的行動をとる。

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タビリティは管理理事会にあると思われているので、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 (THEC) 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
- ⑧THEC へ最終資本予算要求提出
- ⑨THEC 優先順位決定 (UT システムと TBR システムとを含め)
- ⑩THEC 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。

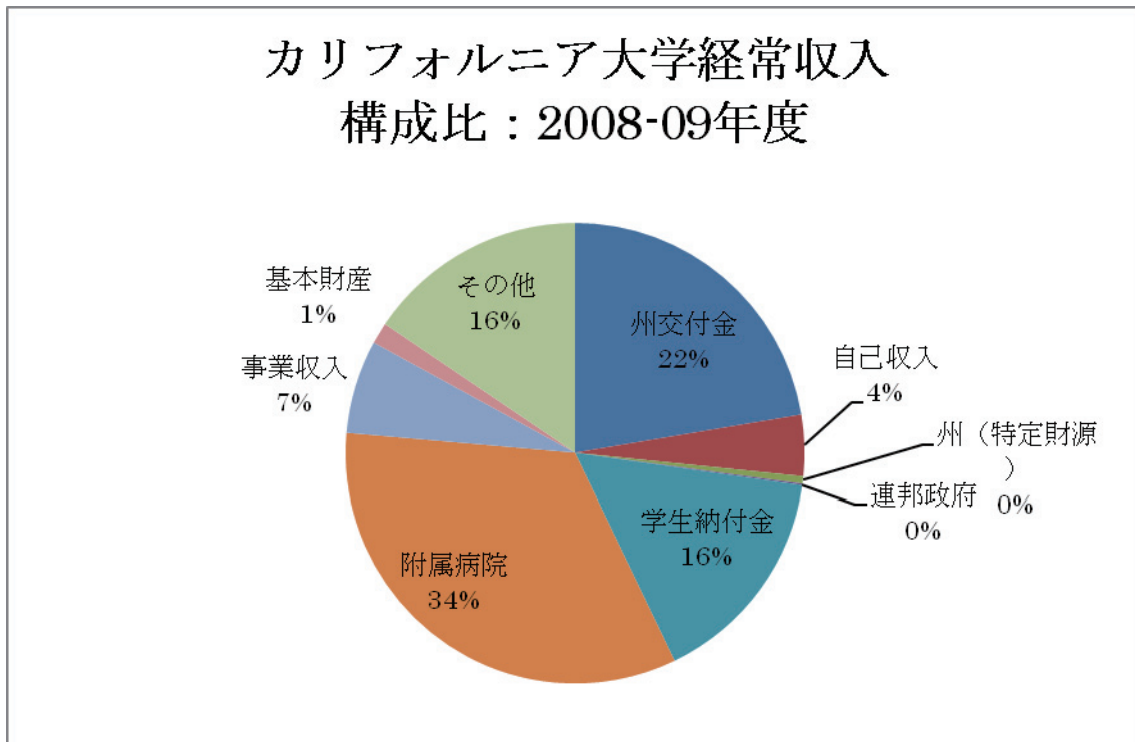
ニューヨーク州では、2つの大学システムは、研究財団を設立した。授業料や研究収入は、使用時に議会の承認が必要であるが、財団は大学に議会の承認なしで、委任研究費の使用を認める。

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。

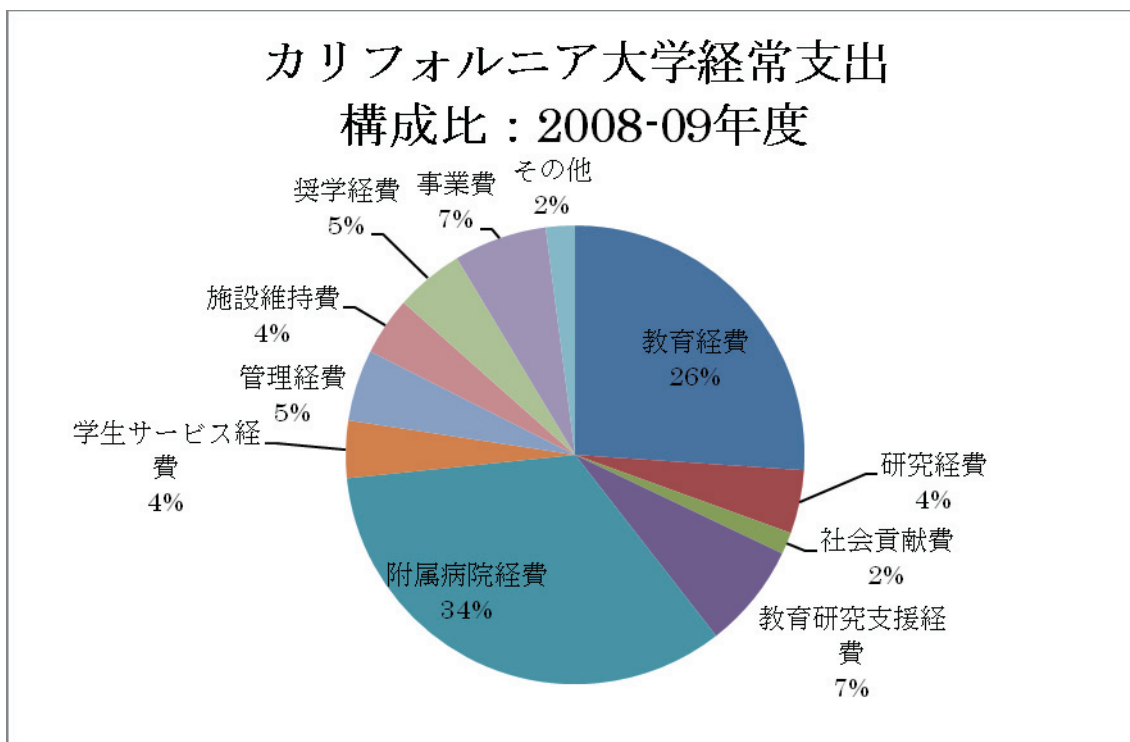
ニューヨーク州での授業料補助プログラムは、2001-2年に35万人に対して6.75億ドル(700億円)を用意している。家庭の年収8万ドル(800万円)までのニューヨーク州の大学に在籍する学生が申請できる。家庭の年収により援助額は異なり、公立大学の学生には、授業料全額分、私立大学の学生には5,000ドルの援助がある。ニューヨーク州では、パートタイムの学生、大学院生に対する経済支援はそれほど多くはなく、それは連邦政府奨学金がカバーしている。ニューヨーク州の高等教育予算の20%が学生援助に占め、全国平均8%を大きく上回っている。

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には、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、アカウント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トビリティ、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。

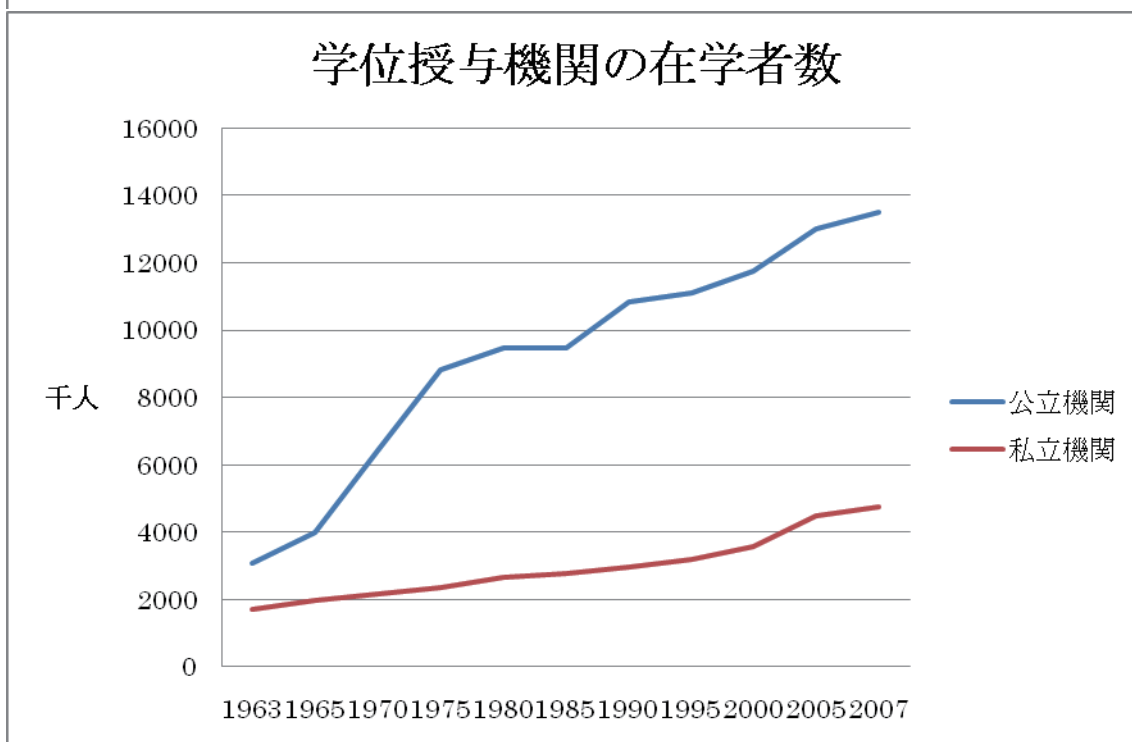
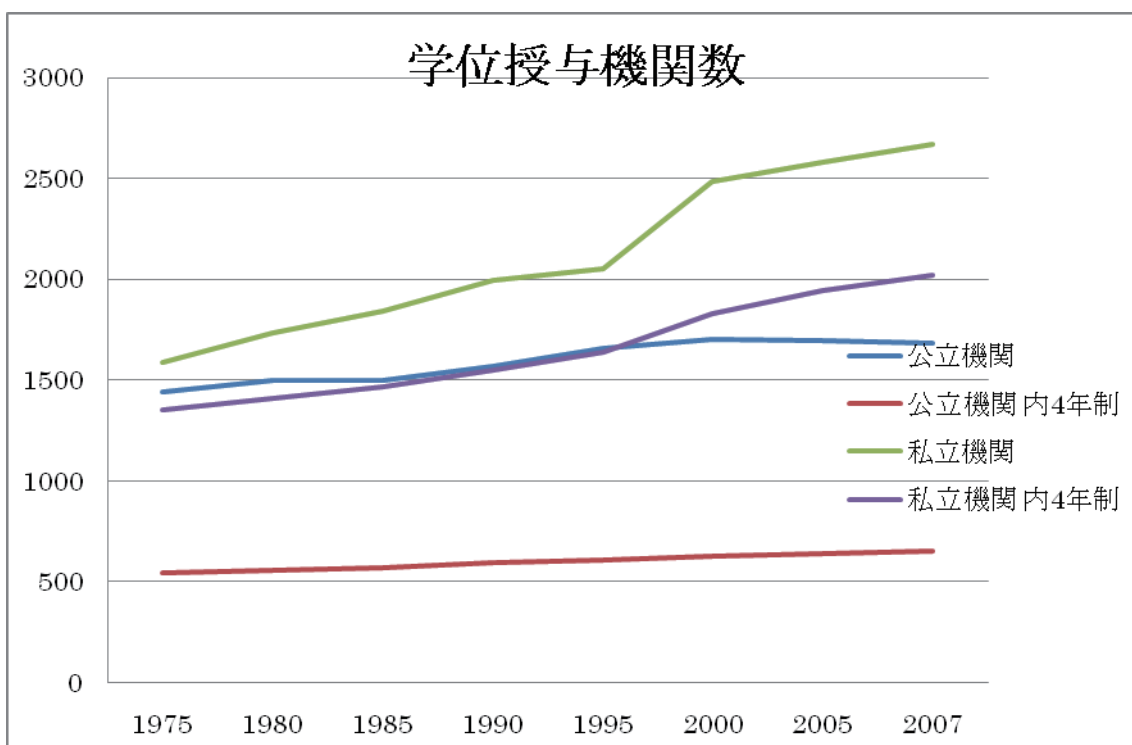
授業料や手数料設定の事前権限は、大学理事会やシステム理事会にあるのが一般的であるが、それらの繰り越し権限は、多くの場合個別機関にある(水田)。

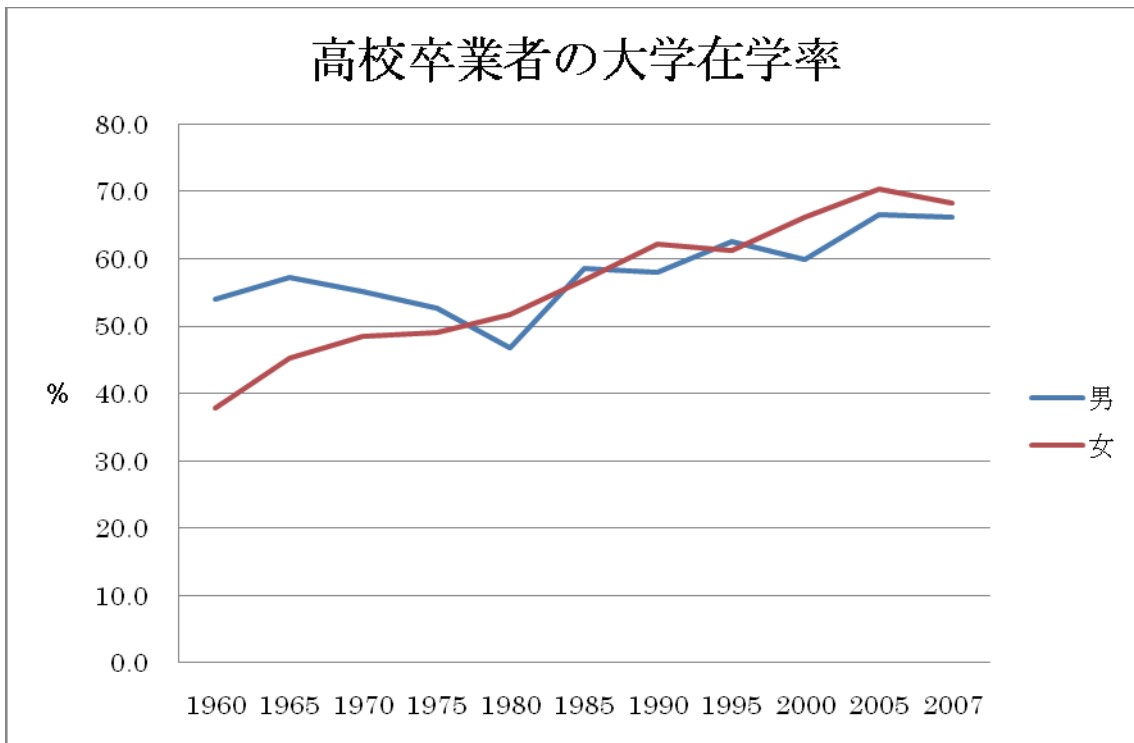
州のシステム理事会は、さまざまな指標を用いて、システムと機関の財務状況を監視することもある。集権的な州では、州システム理事会が、高等教育システム全体や個々の機関の財務状況を監視している。分権的な州では、個々の大学の理事会が、大学財務を監視し、その管理責任を有する。

＜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、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、ウエ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、ウエ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。一般にどこの州でも、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。

第6章 英国における高等教育制度と大学の設置形態

秦由美子（広島大学）

1. 英国(連合王国)の高等教育機関(Higher Education Institutions: HEIs)の基本情報

1-1 HEIs 総数(2001/02 年度)

1960年代には連合王国4地域での総数が39校であった大学数も、2005年には大学¹は116校、高等教育カレッジ及びインスティテュート、そしてユニヴァーシティー・カレッジは合わせて53校、高等教育課程を開設する継続教育カレッジは約400校となった(HEFCE 2005a)。学生総数は、197万3,545人となっている(日本は、国立大学法人:87、公立:76、私立学校法人:571で、総数が734である。)また、連合王国では、日本で意味するところの私立大学は1校のみである(バッキンガム大学)。

1-2 設立根拠法/運営規則・基準/その他の法的規制/大学設立認可

英国の大学の設置方法は、大別して2種類に分類できる。一つは、国王や領主が設立の主体であり、その認可権者である場合、もう一つは、篤志家や富裕階層、あるいは地方自治体が設立の主体であって、設置認可権を持つ国王に設立勅許状(Royal Charter)を求める場合である。

ポリテクニクの大学昇格による一元化以前の大学には、伝統的大学、カレッジ連合大学、旧市民大学、新市民大学、新構想大学²及び上級工学カレッジ(CAT)から昇格した工科大学に分類され、各大学は性格を異にしていた。しかし、1988年の教育改革法(1988 Education Reform Act)及び1992年の継続・高等教育法(1992 Further and Higher Education Act)の二つの教育法を経て、ポリテクニクが大学に昇格し(英国高等教育の二元構造の一元化)、大学数及び学生数が急増することになった。

まず、1988年の教育改革法により、地方教育当局(LEA)が設置し管理してきた教育機関の中で条件³に該当する教育機関は自動的に高等教育法人(higher education corporation)としてLEAから独立することになった。この結果、准大学高等教育機関であったポリテクニクと少数のカレッジ、高等教育カレッジ及びインスティテュートやユニヴァーシティー・カレッジは高等教育法人となった。

これらの機関は高等教育法人としてLEAから独立したものの、依然として学位授与権を有していなかった。つまり、独自の学位授与権を有していなかったため、大学とは認められなかった。しかし、法人化の条件をクリアした高等教育法人の中で、法令上の規定ではないものの一定の条件⁴を満たした機関が、各機関が任意に行う申請に基づき枢密院での審査を経て、1992年の継続・高等教育法により学位授与権と大学の名称を受けることが認可されることになった。

1988年と1992年の二つの教育法の登場により、従来大学として認可されてこなかった非大学は、上記の3条件を満たした上で、各機関が望めば大学という名称を使用することが可能となった。これによって、1992年以前からの大学は旧大学(old universities)あるいは1992年以前の大学(Pre-1992 universities)と呼ばれ、1992年以降に大学という名称を受けた大学は新大学(new universities)あるいは1992年以降の大学(Post-1992 universities)と呼ばれることになったものの、同じ大学という範疇に入ることになった。つまり、非大学高等教育機関を代表するポリテクニクが大学に昇格し、二元構造が一元化されたのであった。

一元化後の各教育機関の設置形態による設立根拠法、運営規則・基準、その他の法的規制、大学設立認可は、表 6-1 のとおりである。

表6-1 1992年以降の教育機関

教育機関の種類	主たる教育課程	設置形態	設置根拠
オックス・ブリッジ	学位取得課程	個別法による法人	大学規程 (statutes)
ロンドンスクール・オブ・エコノミクス (London School of Economics and Political Science: LSE)	学位取得課程	有限責任保証会社	英国会社法
旧大学(1992年以前からの大学)	学位取得課程	勅許法人	国王設立勅許状
新大学 (1992年以降の大学)	学位取得課程	高等教育法人	1988年教育改革法 1992年継続・高等教育法
ダーラム大学等	学位取得課程	非営利会社	個別法
高等教育カレッジ/ ユニヴァーシティー・カレッジ	非学位取得課程	高等教育法人	1988年教育改革法
継続教育カレッジ	非学位取得課程	継続教育法人	1992年継続・高等教育法

出典：篠原康正 2006 『諸外国の高等教育』 文部科学省，pp. 65. を基に追加作成。

1-3 大学設立・存続の要件

大学設立の要件は、一元化以前の市民大学においては、設立勅許状 (Royal Charter) が獲得されるまでに長い期間があり、高等教育機関としての実績が必要であった。また、地域の篤志家や富裕階層による運動が展開され、政府の示す基金の確保が必要となった。さらに、大学設立には地場産業や地域文化との関係が重視された。

一方、新構想大学の設立は市民大学と異なり、カレッジやユニヴァーシティー・カレッジとしての実績がなくとも最初から学位授与権や大学院を有する大学の設立が可能となった。地方が財政負担をすると共に、政府も経常費等予算を出すことになった。

英国の大学は、極めて大幅な自治権を有しているが、その自治権が無制限というものでもない。大学の存続の要件、あるいは、大学自治が許されるのは、まず、大学が設立勅許状 (Royal Charter) を得ていることである。大学が修正案を出す場合には、その修正案を補足するチャーターや学則 (statute) が必要となる。また、学則の修正、廃止、追加に際しては枢密院の承認が必要となる。

1-4 各種権限の所在

各種権限の所在については、設立勅許状 (Royal Charter) において各大学に保証されている。法人団体である大学の特権として設立勅許状の中で一般に明示されているものは、以下の事柄である。

①人としての存在の保証、②永代相続権、③学位授与権、④共通印璽 (common seal)、⑤団体として訴訟し、訴訟される権利、⑥土地、財産の保有権、⑦学生の選抜権、⑧教職員の任用権、⑨大学教育の内容の決定権、⑩学位水準の決定権、⑪出版の自由、⑫経常費の学内配分の決定権、⑬授業料の徴収、⑭収益事業の実施権、⑮資産の所有権と売却の自由、⑯民間資金借入の権利 (借金を行い、そのための担保を提供しう)

1-4-1 教職員の身分

公務員ではなく、雇用主である大学との雇用契約に基づいて働く被雇用者である。

1-4-2 教員の種類

教授、上級講師 (senior lecturer そのうち一部を准教授 (reader) とする場合もある)、講師 (lecturer) 及びその他の教育・研究職がある。2001年度は、それぞれ9.6%、17.2%、35.0%及び38.1%となっている。基本的な職務としては、教育と研究双方を職務とする者が6割、研究のみが3割、教育のみが1割となっている。

教授は、副学長 (Vice-Chancellor: VC) や学部長などの管理運営に係る職は別として、アカデミックなポストとしては最上級に位置し、当該分野の教育研究の推進を図る責任を負っている。教授職の占める割合は他国より少なく、従前は教授が学科長 (Head of Dept.) の職に就くのが慣行であったが、近年輪番制にするなど教授以外の者も学科長になるようになってきている。

上級講師は、教授と共に上級教員 (senior staff) を形成する。上級講師のうち業績の優れた者を准教授とする場合もあるが、職務上は上級講師と同じで、必ずしも上級講師から区別された恒常的なポストとして設けられているわけではないが、給与表上は一般に上級講師の中で最も高い号俸を得る。講師は講義やセミナー等を持ち、試験の作成・評点を行うほか研究にも従事しており、職務上は上級講師と大きく異なるものではない。ただ、学科長等の役職に就くことは少ない。

表6-2 教員の種類及び職務からみた構成 (2001年)

単位：人

合計	教授	上級講師	講師	その他教育・研究職
計				
143,150	13,810	24,630	50,140	54,570
FT				
119,900	12,825	22,720	41,490	42,865
[男/女]	[11,140/1,685]	[16,940/5,780]	[25,340/16,150]	[25,255/17,610]
PT				
23,250	990	1,910	8,645	11,705
[男/女]	[860/130]	[1,125/785]	[3,535/5,110]	[5,000/6,705]
構成比				
100%	9.6	17.2	35.0	38.1

職務	教育及び研究	研究中心	教育中心
計 143,150	84,955	44,845	13,350
FT 119,900	74,960	39,060	5,880
PT 23,250	9,995	5,785	7,470
構成比 100%	59.3	31.3	9.3

出典： HESA *Reference Volume Resources of Higher Education Institutions 2001/02*.

註： FT=フルタイム学生、PT=パートタイム学生

1-4-3 任用、昇進、終身在職権

①任用と昇進

教員は通常、セネト (Senate) の推薦に基づきカウンシル (Council) により任命される。任用については各大学において裁量権があり、一般には研究業績をもとに、独自の選考基準により任用し、昇進をさせているが、各大学の具体的な選考基準が公表されることはあまりない。

教授及び講師のポストは公募されるのが一般的であるが、上級講師の場合は、一般に内部からの昇格が多い。

②終身在職権 (academic tenure)

大学教員の雇用期間は、契約により、1) 期限付きの雇用と、2) 定年までの雇用 (permanent contract) とに分類され、特に定年までの雇用は、違法行為や極端な問題行為を行った場合などを除き、定年 (通常 65 歳) まで解雇されない権利として「アカデミック・テニユア (academic tenure: 終身在職権)」が与えられ、大学教員の雇用慣行として保証されてきた。

しかし、1988 年教育改革法により新規採用者 (1987 年 11 月 20 日以降) を対象に、1) 余剰人員、2) 十分な事由がある場合には定年前に解雇可能となるテニユアの制限が、同法の 203 及び 204 条において規定された。「十分な事由」の中には、違法行為の他に能力や資格等による適格性の欠如が挙げられる。また、テニユア付きポストでも多くは試用期間 (probational period) が設けられており、その間の実績によっては試用後解雇という場合もある。試用期間の長さは大学により異なるが 2 年から 4 年程度である。

しかし、ブリストル大学の副学長 (VC) とのインタビューによると、ブリストル大学においては通常 5 年勤務後は自動的にテニユアが与えられることになっている (2007 年 2 月)。これは全国を通じての労働法 (Employment Law) に準じたもので、教員といえども、労働法に従うことが求められているからであるとの事である。

また、副学長 (VC) 職は、4 年毎に更新のための契約に入るが、更新される場合には 5 年目に入るためテニユアが獲得されることになる。給与は一年間で 25 万ポンド (約 5,000 万円) ということである。

③解雇

解雇については、規律・懲戒、あるいは余剰人員を扱う学内の委員会が審査に当たり、最終的にはカウンシルが解雇の決定を行う。また、解雇の決定に対する不服申し立ての手続きが必ず認められている。

表 6-3 教員の契約形態別割合（人：フルタイム換算数）

地位	契約	1995 年	2000 年
講師以上	終身	60,389 (65%)	64,012 (63%)
	期限付き	8,209 (9%)	9,553 (9%)
その他	終身	1,179 (1%)	1,485 (1%)
	期限付き	22,070 (24%)	25,010 (25%)
	その他	836 (1%)	1,286 (1%)
計		92,683 (100%)	101,346 (100%)

出典： HEFCE 2002, *Academic staff: trends and projections*. 医学系を除く

1-4-4 教員雇用の現状

教員の雇用に関する最新のイングランド高等教育財政審議会（Higher Education Funding Council for England: HEFCE）の報告書（HEFCE 2005b）によると、下記1）から5）といった状況が示された。

- 1) 1995/96年度は非常勤の教員数の増加は5%であったが、2003/04年度には10%に上昇していること
- 2) 同時期に殆どの学部・学科で教員数は増加しているものの、化学、物理、工学及び数学では教員数が減少していること
- 3) 1995/96年度から2003/04年度にかけて50歳代の教員数には増減がないが、55歳以上の教員は増加していること
- 4) 上記期間中に、女性教員、UK以外の国籍を持つ教員、あるいは少数民族出身の教員は着実に増加していること（副学長（VC）の12%は女性で、教授（professor）の約15%が女性である）
- 5) 2004/05年度から2010/11年度までの間、2003/04年度の状況を維持し、6,000名以上の新任教員をテニユアを持つ職階に任用するよう要求が出されたこと

更には、2004/05年度から2年間は1億6,700万ポンドの追加の補助金が用意されている。この補助金は、新任教員の雇用、現教員の維持費、スタッフ・デヴェロップメント、そして機関の管理・運営の向上のための費用である。世界レベルの名声を維持するためには、優秀な教員を惹きつけ、研究意欲を高めなければならないことを再認し、あるいは、海外からの卓越した教員を雇用するために、これら補助金は利用されることになる。また、組合側も一般に高等教育の教員の給与は他の業種の給与より低いため、2006/07年度からの授業料の値上げと今回の政府からの補助金により、少しでも給与が上がる可能性のあることを朗報と捉えている（HEFCE 2005b: 57-58）。

全体としては、教員は充足しているが、一部の学部においては教員数に多くの欠員が生じている。例えばIT、ビジネス、医学系、科学、工学系諸学科は企業の方が遥かに魅力ある給与を支給するため教員数が不足している。そのため、2003年の白書『高等教育の将来』では、教員への給与は各大学自由度を高めることの必要性が提示された（2003 *White Paper presented to Parliament. January 2003 'The future of higher education'*, 4.20, 2003, HMSO.）。しか

し、その際重要な点は、政府が不足分野への補強として多額の補助金を投入したということである。2001/02年度には5,000万ポンド、2002/03年度には1億1,000万ポンド、2003/04年度には1億7,000万ポンドが高等教育機関の教職員のために投入されたのである。これら資金は、新たな雇用、現状の教職員用、管理・運営、男女雇用機会均等、優れた授業への報奨のための費用として利用されている。

教員への給与への政府からの補助金は、2本立て (twin-track) で戦略的に利用されることになっている。第一に、2004/05年度には5,000万ポンド、2005/06年度には1億1,700万ポンドが競争的資金として配分され、人的資源のために優れた制度を活用し、かつまたその制度が機能している各高等教育機関が自由に遣えることになっている。

第二に、教育に優れた教員への給与を差別化する試みを実施されている。2004年度から3年間で優れた教育を行っている機関に最優秀教員のための報奨金を支払うことが決められた (*White Paper* 2003: 56-57)。

1-4-5 勤務条件

旧大学においては、各大学の規定や個人の契約により多種多様で、勤務時間も契約には必ずしも明記されていない。他方、新大学及び高等教育カレッジの教員の勤務条件は、全国的な雇用条件に関する合意に基づくとされている。例えば、指導時間は年間最大550時間、週当たり18時間とし、年間の指導週数は36週、その他の管理業務に2週間当てる、とされている。なお、旧大学においても、勤務時間については指導に年間36週及び管理業務に2週間当てることが全国的な合意事項となっている。

① 研究休暇 (sabbatical leave/study leave)

有給の研究休暇の長さや要件は大学により異なるが、一般的に6、7学期 (2から3年) の勤務につき1学期 (数ヶ月)、または6から7年の勤務につき1年間となっている。

② 給与

教員の給与は、全国的なレベルで作成される給与表 (salary scale) を基本に、個々人の資格、職責、実績、勤務年数などを勘案して各大学が決定している。この給与表は、教員側と大学側の代表が合議し、毎年更新され、作成される。国はこれには関与しない。

近年5年間の最も大きな変革は、1) 給与体系の一本化、と2) 副学長職の管理能力の強化であろう。

まず、1) について説明する。高等教育において教職員の給与は、大学側は高等教育雇用者協会 (Universities and Colleges Employers Association: UCEA) と、教員側は前大学教員協会 (Association of University Teachers: AUT) と前全国高等・継続教員組合 (National Association for Teachers in Further and Higher Education: NATFHE) が統合されてきた全国組織である大学及びカレッジ組合 (University and College Union: UCU) による交渉によって決定される。2006年まではAUTとNATFHEはそれぞれ異なる給与体系であったが、給与表が統一されることになった。つまり、2004年2月に、過去40年間の最大の懸案事項であったアカデミック・キャリアの大改革が2006年に断行されることが決まった。これにより、高等教育の全ての職は守衛から教授に至るまで、査定 (job evaluation) を受け、その結果により給与が決定されることになった。この改革の目的は、査定による給与額の透明化と平等化であるという (*THES*,

Feb 4 2004, p. 2)。

その基本枠組みは、

- 1) 全教職員、新大学も旧大学も、守衛から教授に至るまで給与表を一本化すること
- 2) 査定による5段階の給与表で、査定により減給になった教員も4年間は現状が維持されること
- 3) しかし、「市場補足給付金 (Market supplements)」により、教員が不足している学科においては給与表よりはるかに高額の特例給与が用意されること

という上記3点が核となっており、この改革によって類推できる高等教育界の政策意図は、下記3点が考えられる。

- 1) 旧大学と新大学の給与格差を減少することにより、旧・新大学の多方面における一層の格差の是正を図ろうとしていること
- 2) 大学内における役職の役割を明確化し、それぞれの役割に対して査定 (job evaluation) が実施され、それがそのまま給与に反映させること
- 3) 研究評価 (RAE) や学生、研究者を大学に惹きつける目的で優秀な研究者を集めるための特別な市場補足給付金が導入され、高等教育の市場化を促進すること

表 6-4 副学長 (VC) の給与表 (2004/05 年)

Institution	Vice-chancellor	Salary (£)	% rise in last 3 years
Surrey	Professor Patrick Dowling	266,000	61.2
Birmingham	Professor Michael Sterling	235,000	22.4
Warwick	Professor David Vandelinde	200,360	20.7
Bristol	Professor Eric Thomas	196,000	31.5
Brunel	Professor Steven Schwartz	196,000	32.4
Sheffield	Professor Robert Boucher CBE	193,000	27.8
Leeds	Professor Michael Arthur	189,818	14.3
Liverpool	Professor Drummond Bone	184,800	41.1
East Anglia	Professor David Eastwood	168,000	25.4
Leicester	Professor Robert Burgess	168,000	35.5
Abertay Dundee	Professor Bernard King	165,000	28.9
Coventry	Doctor Michael Goldstein	163,525	23.0
Oxford Brookes	Professor Graham Upton	162,000	26.6
Queen Mary	Professor Adrian Smith	162,000	27.6
Essex	Professor Sir Ivor Crewe	160,000	20.3
Strathclyde	Professor Andrew Hamnett	157,000	20.8
Royal Holloway	Professor Stephen Hill	156,000	27.9
Bradford	Professor Christopher Taylor	144,700	19.6
Lampeter	Professor Robert Pearce	107,000	15.1
	Average	177,590	27.8
	National average	154,060	25.0

近年教授職の給与の格差が大きくなってきている。そのため、例えば、新大学では、優秀な副学長を集めるために前年比 60%以上も給与を上げた大学(サリー大学)さえ出た。

例えば、伝統的大学であるオックスフォード大学では講師は、37,642 ポンド、ケンブリッジは 32,471 ポンドから最低賃金が始まっており、一方、新大学(旧ポリテクニク)であるブライトン(Brighton)大学やノーサンブリア(Northumbria)大学は 28,010 ポンドから、また、ダーラム(Durham)大学は 27,193 ポンドやティースサイド(Teesside)大学は 24,886 ポンドとかなり低い賃金からのスタートと、明らかに給与の格差がみられたが、近年教授職の給与の格差が大きくなってきている。例えば、リヴァプール(Liverpool)大学では教授職は 52,106 ポンドという高額な給与が導入されたため、マンチェスター大学においてもすぐに同額の給与が設定された(THES, Jan5, 2007)。

政策意図の 2) による役割分化の強化は、研究評価に参加する(research active)研究教員と教育のみに従事する教員の役割分化が促がされると同時に、上述のアカデミック・キャリアの大改革の基本枠組みの導入により、大学間の教員獲得競争は益々激化するであろう。

表 6-5 新大学(1992 年以降に大学に昇格した大学)の給与増加表 (単位 ￡)

		2003 年 7 月	2004 年 8 月	変化率(%)
講師	最低額	22,191	24,886	12.1
(Lecturer)	標準額	27,669	29,715	7.4
	最高額	27,669	30,607	10.6
上級講師	最低額	25,708	28,850	12.2
(Senior Lecturer)	標準額	34,191	36,546	6.9
	最高額	34,191	39,935	16.8
主任講師	最低額	32,125	37,643	17.2
(Principal Lecturer)	標準額	40,394	43,638	8.0
	最高額	40,394	46,296	14.6

出典: THES, Feb 4 2004, p. 2

統一後(2006 年度)の Lecturer、Reader、Professor の給与 (単位: ￡)

グレードとステージに分かれており、職階により異なる

- Lecturer: A02-01 給与 15,981、社会保険 994、ペンション 2237、合計 19,212
- Reader: A10-06 給与 50,787、社会保険 4835、ペンション 7110、合計 62,732
- Professor: A20-04 給与 41,700、社会保険 3671、ペンション 5838、合計 51,209
A20-01 給与 55,162、社会保険 5395、ペンション 7723、合計 68,280

また、学内外の行政に対応しながら、世界へも進出し、さらに管理・運営能力をも要求されるようになった副学長職の空きが目立ち始めている。これには大学副学長と他の公的機関の給与格差も影響している。

1-4-6 学費の設定(イングランドの詳細情報は3-4を参照)

現在、学費が問題となっているが、英国でも地域により学費への対応が異なっている。

- スコットランド：機関数の少なさが、スコットランド政府が学費を肩代わり、学費の無償を可能としている。1998年のブレア政権時に学費が導入されたが、スコットランドは2000年に廃止された。
- ウェールズ:UK, EU 学生は£3,225、ウェールズの学生UK, EU 学生以外は、政府から£1,940の補助金が拠出されているため、結果的に£1,285を学生が支払うことになり、イングランドより安価な学費となる。

その結果、2005年度には、ウェールズ、スコットランドの大学への出願数がそれぞれ12%、17%増加することになった。

学生数は減少傾向で、多様な学生は継続教育機関で受け入れる方向に向かっている。一因は、政府による授業料の補償、奨学金の補償である。そこで、各機関が自由に使える資金源となる海外からの留学生を呼び込む方策に力を入れる大学も増加した。

確かに、2006年版OECDインディケーターによれば、2005年から2015年間の15歳から19歳人口は、8%減少傾向であるが、しかし、20歳から29歳人口は13%増加傾向にある。そのため、成人学生をターゲットとすることも考えられる。そのためにはパートタイム学生の受け入れとそのための奨学金制度の充実が求められる。

イングランドでは高等教育機関にはPT学生は少ない。これは、奨学金との関係である。それに比べて、継続教育機関には就労しながら学ぶPT学生が多数在籍している。

表6-6 高等教育を受ける学生の課程別及び受講形態別割合(2001/02年度)

	%
フルタイム学部生(第一学位)	45.1
パートタイム学部生(第一学位)	5.2
フルタイム学部生(その他)	6.2
パートタイム学部生(その他)	21.0
フルタイム大学院生(座学課程)	4.3
パートタイム大学院生(座学課程)	6.0
フルタイム大学院生(研究課程)	2.6
パートタイム大学院生(研究課程)	2.5
フルタイム大学院生(その他)	2.1
パートタイム大学院生(その他)	5.0
合計	100.0

出典： HESA 2008, *Students in Higher Education Institutions 2001/02*.

2. 高等教育に対する政府統制

2-1 高等教育所管省庁

2009年6月に政府は、従来のDepartment of Innovation, Universities and Skills (DIUS)とDepartment of Business, Enterprise and Regulatory Reformを合併し、Department for Business, Innovation and Skills (BIS)を設立することを公表した。知識基盤社会の中で大学はバックボーンとして存在するものの、前面に出ず、ビジネスを中心とした、技術開発に力が入られている。

BISは職員が3,100名おり、更に約1,100名はUK Trade & Investmentで働いている。年210億ポンドの予算（全省の中で第6位）がついており、以下の部門に分かれている。高等教育担当部局は大学と技能（University and Skills）部局である。

- ① Business
- ② Economic and Policy Analysis
- ③ Fair Markets
- ④ Finance and Commercial
- ⑤ Innovation and Enterprise
- ⑥ Legal, People and Communications
- ⑦ Science and Research
- ⑧ UK Trade & Investment
- ⑨ Shareholder Executive
- ⑩ Universities and Skills

2-2 仲介組織：高等教育財政審議会（Higher Education Funding Councils: HEFCs）

1988年までは、大学補助金委員会（University Grants Committee: UGC）が英国の各大学に研究補助金を配分していたが、1988年の教育改革法によりこの大学補助金委員会が廃止され、高等教育の私営部門である大学のための新しい補助金委員会である大学財政審議会（Universities Funding Council: UFC）とポリテクニクやカレッジといった公営部門のためのポリテクニク及びカレッジ財政審議会（Polytechnics and Colleges Funding Council: PCFC）が新たに創設された。これら財政審議会は教育科学省の管轄であった。

1992年の継続・高等教育法によりパブリック・セクターとプライベート・セクターが一元化されたのに伴い、財源を供給する補助金審議会も4つの高等教育財政審議会にまとめられた。イングランド、ウェールズ、北アイルランド、そしてスコットランドの4つの高等教育財政審議会（HEFCs）で、イングランド高等教育財政審議会（HEFCE）、ウェールズ高等教育財政審議会（Higher Education Funding Council for Wales: HEFCW）、北アイルランド教育省（Department of Education, Northern Ireland: DENI）、スコットランド高等教育財政審議会（Scottish Higher Education Funding Council: SHEFC）となる。

この政府と各高等教育機関の間に位置するとされる財政審議会は独立法人で、その管理・運営は議長1名ならびに最高責任者2名を含む委員13名（その内企業家は1,2名）に任されており、委員全員の共同責任の形をとっている。財政審議会は活動方針を定めると共に、1992年継続・高等教育法の規定および教育雇用大臣の指針や通達に各大学の行政・運営や教育が適合しているかどうかについての確認も行う。

各高等教育機関へ振り分ける総額は中央政府が決定し、優先すべきものや勧告も政府が行うが、実際の配分に関しては財政審議会が全面的に責任を負い、補助金の大半を教育および研究の種別や実績に従って各高等教育機関に分配する。これら財政審議会は審議会の基準に従って、自由に公的補助金を配分する権限を持っているものの、同時にその用途についての説明責任も有し、補助金配分の年次報告書を年に一度提出することになっている。一方、教育雇用相は財政審議会の活動について議会に報告する責任を負っており、政府はまた、財政審議会を監督・検査する権限を有している。

1996年当時、財政審議会の使命は「国家の必要に鑑みつつ、財政的に健全な範囲で、質が高く費用効率のよい教育・研究活動を促進する」(HEFCE 1996, *Challenge and Achievement: Annual Report 1995-96*) ことであり、そのために次の5点を原則としていた。

- 1) 各高等教育機関に対し、教育・研究活動の質を評価し高める一方、学生からの需要に効率的に応えるよう奨励する。
- 2) 高等教育へのアクセスとその機会を拡大して、高等教育における多様性を奨励する。
- 3) 各高等教育機関の自治を十分に認識しつつ、積極的な共同活動を促進する。
- 4) 各高等教育機関がそれぞれの長所を確立し、その地域的、国家的、国際的役割を拡大するよう奨励する。
- 5) 各高等教育機関が、その運営能力の強化ならびに十分に検討された戦略計画の立案を通じて上記の目的を支援し、その財源ならびに施設設備が効果的かつ効率的に使用されているか、経費に見合った価値が得られているかについて確認するよう奨励する。

しかし、審議会の最新の原則によると、以下のように変化してきている。

- 1) 均衡 (Balance) : 一段と卓越性 (excellence) を追求し、国際レベルを維持しつつ、同時に長期的観点から、新しい分野での研究基盤の発展も容易にするよう務める。特に、英国における科学技術の広範囲に亘る研究基盤と訓練は必須である。
- 2) 選択 (Selectivity) : 研究評価 (RAE) を通じての各高等教育機関の学部や学科における質の評価により、補助金は選択的に配分される。成果が評価され各機関の政策の影響が色濃く反映する RAE が現在の実施形態である。各機関は補助金獲得のために競合することができるが、うまく獲得できるかどうかは実施される研究の質如何である。
- 3) 多くの研究単位に (Plurality) : 財政審議会の補助金は、他からの種々の補助金とのバランスを考えながら、しかし配分が重ならぬように、できる限り多くの分野、学部、学科に配分することを目的とする。研究には分野を超えた学際的なものや応用分野も含むものとする。
- 4) 説明責任 (Accountability) : 各機関が円滑に管理・運営されており、機関の達成目標が明確であるかを財政審議会は査定する。
- 5) 競争 (Competitiveness) : 審議会は各機関が、研究を基盤とした国際競争力を維持することを目標としながらも、各機関こそが地元経済と地域の発展に重要な役割を果たすことを理解している
- 6) 敏速な対応 (Responsiveness) : 高等教育機関の3つの核となる活動—即ち研究、教育、そしてビジネスや地域との連携—を円滑に進めるために審議会は財源を最も有効利用するように対応する (HEFCE 1999, *HEFCE Current Funding Principles*)。

財政審議会は様々な活動を行っているが、その主要なものは各高等教育機関に対する教育・研究活動資金(経常経費)の配分といえよう。配分は3つの分野、すなわち研究、教育、そして特別領域にわたって行われ、総費用のうち研究に対する支出は約20%、教育71%、その他9%で、多くの場合、各機関への配分は、高等教育機関側代表との協議を経て決定されることになっている。配分の方針と方式は公開されるのが原則であり、補助金は一括して配分され、各機関がどのように使用するかは自由裁量である。

2-3 使命・目標・計画の設定・承認

各大学が独自に設定し、承認する。

2-4 研究評価制度

英国における公的研究補助金は現在、二重支援制度 (dual support system) によって分配されている。つまり、HEFCs が研究インフラストラクチャー (研究者の給料や施設設備費など) に掛かる経費を助成し、研究審議会 (Research Councils) ⁵ が個々の計画研究の直接経費を補助している。研究審議会の助成金は、個人あるいは少人数の団体を助成の対象としており、日本の科学研究費補助金の申請方法と似て、各研究者・団体がそれぞれ研究計画書を審議会に提出し、審査に合格して初めて交付される (潮木 2004)。HEFCs の研究助成金も同様に競争的な研究資金ではあるが、個々の大学 (正確には各学問領域) を助成の対象としている点が大きく異なる。

英国の研究評価 (Research Assessment Exercise: RAE) は、1986 年に初めて実施され、その後 1989 年に 2 回目が実施されたが、2 度の RAE では、旧大学補助金委員会 (University Grants Committee: UGC) から補助金を受けていた高等教育機関のみが対象となった。研究量の乗数として「研究従事者 (research active)」という概念が導入された。補助金算定式の基本は、評価に参加する研究の全体的な質の等級を Q とし、評価に参加する研究に従事したスタッフの数を V として (研究生の数、その他の研究所得なども考慮するものの、これらが評価に与える影響はわずかであった)、 $Q \times V$ という式で表された。

RAE はピア・レビューが中心で、1) 書面を基本とする評価、2) 標準的な運営手法、3) 定量的なスコア、4) 委員会委員 (委員長と共に、各高等教育機関、学術団体、職業団体など、学界や様々な団体から候補者が指名された。委員長については、これまでに委員会委員として活動した経験を持つ第一線の学者が就任するケースが多く、委員選定に際して大きな影響力を持つ)。2001 年の RAE では、400 を超える機関が 3,204 人を指名し、685 人の委員会委員が任命された (HEFCE 2001)。

68 の「研究分野 (units of assessment: UoA)」を評価するために 60 の委員会が設立された。各 UoA が評価する科目の範囲は広範で、合同委員会という形で 2 科目 (例: 社会政策・行政学運営とソーシャルワーク) 評価するケースもあり、各委員会には 9 人から 18 人の委員が所属する。バランスをとることを目指したものの、必ずしも上手くいったわけではなかった。例えばビジネス・マネジメントの場合、この分野を学ぶ学生の大半は新大学の学生である (もっとも、評価を申し込む教員の数は少ない) にもかかわらず、委員会委員に新大学の関係者はおらず、一方、全ての UoA に関連大学の委員がいた委員会もある。獣医学では提出がわずかに 6 件しかなく、いずれもグレードが 5 と同じ評価を受けた。

各 UoA に関し、委員会委員は以下の情報を基に判断する (マクネイ 2005)。

スタッフ: 全てのアカデミック・スタッフ及びアカデミック・サポートスタッフのサマリー。研究従事者に関する詳細資料及び研究サポートスタッフ及び研究アシスタントに関する資料 (研究サポートスタッフ及びアシスタントの研究はあまり重視されない)。

業績: 著書・論文類や研究業績 (上限: 4 点。提出に際して要約したもの。精査するために論文や研究業績を提出することもある。)。1992 年の RAE では、「業績」とは全て詳細に

わたるもので、中には提出論文に対する書評を提出させたケースもあり、この煩雑さに比べると2001年RAEは比較的軽いほうであった。

背景：研究環境及び研究機関の政策、組織構造についての説明。発展にむけた戦略。研究成果や評価策に関する定性的な情報。最後の項目については、評価を申し込んだ組織による自己評価ということになった。

関連データ：研究収入の額と財源。研究コースの学生、授与した研究学位、研究奨学金（財源情報を含む）の数。同じ研究分野に携わる者からの評価（ジャーナルの監修、奨学金、賞など）。

その後、委員会は専門的見地から判断を下し、各提出物から審査することで研究の全体的な質に関わる評価を行う。（中略）提出された全ての資料を活用し、各UoAの内部で提出物を矛盾がないように公正に評価するために、評価方法と評価基準を記した書面を委員会が作成する。こうした書面は提出前に作成し、提出物において委員会が重視する点や、提出に際して各高等教育機関に対し注釈をつけてもらいたい点などが示されている。委員会によって評価方法や評価基準が異なるのは、分野によって研究方法や発表方法が異なることを考慮すべきであるとの考えによるものである（HEFCE 2001）。

こうした評価方法は公表され、審議を経て最終的に決定された。委員会委員は全ての組織の提出物を読むことになっているが、100点を超える場合もあり、そういう場合は読むべき「業績」をサンプルとして選んだ。評価の為にガイドブックでは「読む（read）」という言葉が使われていることに注目してほしい。例えばクリエイティブな公演芸術など、「観る（view）」という言葉のほうが相応しい業績もある。また特許発明が業績になるという分野も考えられる。教育学の場合、研究成果とは、学生の学習を向上させることではなく、研究成果を学術論文に書くことに焦点が当てられているのである。

次に、委員会は各業績に対する見解を比較検討し、業績を作成した個人やその個人が所属するグループをランク付けし、その組織の全体的な研究の質を示す評価を一つの数字で表す。1992年までは、等級は全部で5つであったが、1996年では3の等級が2つに分かれ、その後5*という等級も加わった。等級は補助金を目的に使用されるものではないとしながらも、結局は補助金のために使用され、2001年のイングランドのRAEでは、RAEが終了し、結果を発表した後に、過去にさかのぼり1996年と2001年のRAEの結果を考慮し、トップレベルの中でもさらにトップの機関への補助金のために6*という等級を設けると政府は主張した。当時、大多数の委員会委員長は過去のデータを再度検討することに反対した。そのため、6*という等級は、政治的な意図と絡んで、これまでに発表された基準に変更を加え、行政レベルで決定されることになった。

QR（Quality Related）資金は68の学問領域（UoA）に分けて分配される。各UoAに要する研究費用の差に配慮して、特に高額な経費が掛かる実験・医療の分野には基準値の1.6倍の資金が、中程度の経費が必要な分野には1.3倍の資金が振り分けられる。この3段階の基準値に研究の「量」を掛けた値が、各大学の各学科に案分される本流のQR資金の予定額となる。研究の量の計算は研究に従事している常勤の教員の頭数を基本とし、研究助手や客員研究員の人数は0.1倍で算出される（HEFCE 2004）。

1998/99年度にはRAEに基づく配分の97.6%に相当する8億400万ポンド（HEFCE総額の約5分の1に相当）が、68の評価単位（UoA）に配分されたが、補助金総額の75%が約25の高等教育機関に集中している。2000/01年度にはオックスフォード大学が、補助金総額の約7%に相当する最高額の6,381万8千ポンドを、ルートン大学は最少額9万2千ポンドを獲得した。

2001年12月14日に2001年度RAE評価結果が公表された。2001年RAEには全173の機関から2,598のUoAの申し込みがあり、約5万人の研究者の名前が挙げられた。これらUoAが60の評価委員会により評価された。1996年度が31%であったのに比べ、2001年度RAEでは、55%の研究者が5または5*の学部で研究に励んでおり、グレード1または2が24%から6%にまで減少している。

表 6-7 1996年度RAEと2001年度RAEとの比較

RAE獲得グレード

グレード	RAE1996		RAE2001	
	ユニット数	全体構成比	ユニット数	全体構成比
1	236	8%	18	1%
2	464	16%	140	5%
3b	422	15%	278	11%
3a	528	18%	499	19%
4	671	23%	664	26%
5	403	14%	715	28%
5*	170	6%	284	11%
合計	2,894	100%	2,598	100%

RAE獲得グレードに占める研究員の数

グレード	RAE1996		RAE2001	
	人数	全体構成比	人数	全体構成比
1	1,620	8%	94	1%以下
2	4,314	16%	1,144	2%
3b	5,234	15%	2,635	5%
3a	8,863	18%	5,981	12%
4	13,257	28%	11,932	25%
5	9,611	20%	17,260	36%
5*	5,175	11%	8,975	19%
合計	48,072	100%	48,022	100%

出典：HEFCE 2001, *RAE results confirm international excellence of UK research* (HEFCE press release) のデータを基に作成。

この結果を受けて、研究評価の新たな見直しが始まる。誘因は、1) 高等教育機関がRAEの準備に割く労力や作業が膨大なものになってきていること、2) 高いグレードを取ることに専心する傾向になっていること、3) 7段階評価の上位2段階に55%の研究者が集中し(2001年度RAE)、グレードの意義が失われつつあることなどである。そこでHEFCEは研究補助金の改善案を策定したが、この改善案から読み取れるものは、更なる補助金の集中化と若手研究者の育成強化、即ち、

研究の質を高め、国際競争力を高めるために考案された研究補助金活用法ともいえる。

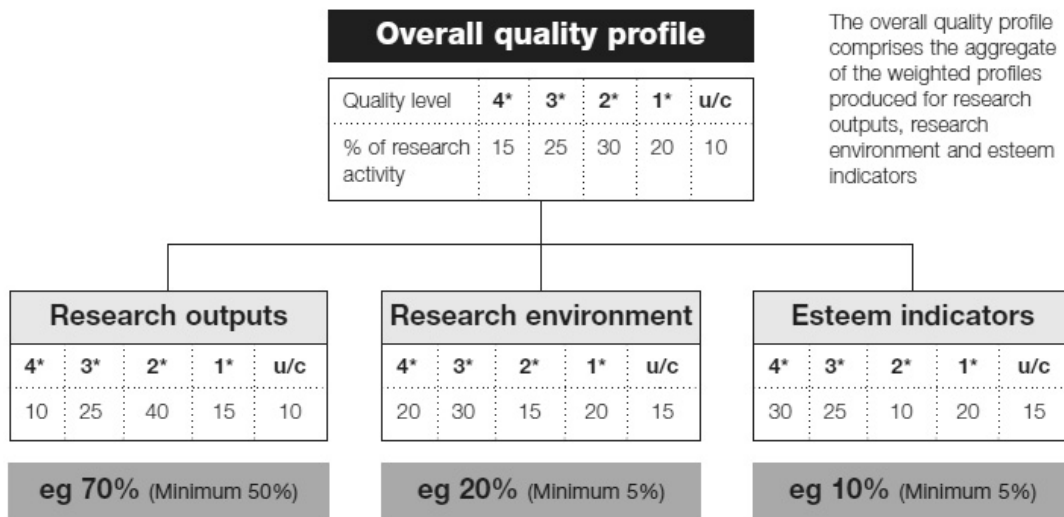
RAE2008 と Research Excellence Framework (REF)

1. RAE2008

本報告書作成時点で最新の RAE は、2008 年に実施された（以下「RAE2008」）。RAE2001 からの重要な変更点は、「品質プロファイル (Quality Profile)」の導入とピアレビュー・パネルの 2 層化である。

まず、品質プロファイルとは次のようなものである。RAE2001 では、上記のように 1～5*までの 7 段階で単純にレーティングが行われていたが、RAE2008 では申請書類に含まれている 5 項目の情報（研究者情報、研究成果、研究生データ、獲得研究収入、研究環境・評価指標に関する補足情報）を、「研究成果 (Research Outputs)」「研究環境 (Research Environment)」「評価指標 (Esteem Indicators)」の 3 つのコンポーネントに振り分けてレーティングが行われた。その上で、コンポーネント別に重みづけを行い、足しあわせた結果を「総合品質プロファイル」のレーティングとしている。この方式の利点は、各大学が各学問分野について提出した申請の何%が 1*(World Leading)、2*(Internationally Excellent)、3*(Recognized Internationally)、4*(recognized nationally)、u/c (unclassified) にレーティングされたかという内訳が分かる点にある。補図 6-1 はその仕組みを示したものである。

補図 6-1 品質プロファイルの概要



なお、申請書類の「研究成果」情報は自動的に「研究成果」コンポーネントで評価されるが、その他の 3 情報（研究生データ、獲得研究収入、研究環境・評価指標に関する補足情報）について、「研究環境」コンポーネントと「評価指標」コンポーネントのどちらに入れるかは、メインパネル（後述）により決定され、3 つのコンポーネントを総合する際の重みづけもメインパネルの裁量となっている（よって、補図 1 の 70%、20%、10% は例示に過ぎない）。こうした方式

に変更した理由は、品質の定義に幅を与えることにより、パネルの判断に柔軟性を持たせるとともに、同一大学、同一分野での優れた品質の研究（者）が他の低品質な研究（者）の申請と平均されて、低いレーティングがなされないようにするためである。

また、ピアレビュー・パネルの2層化については、15のメインパネルが同系統に属する3つ以上のサブパネル（計67）を統括し、助言や調整を行うものである。評価クライテリアの設定や統制された品質基準の適用、評価の方法など、アセスメント全般にわたってメインパネルがリーダーシップを発揮することが求められている。

RAE2008の結果については、上記の変更により表6-7のような単純分布では示せなくなったが、機関のレーティング分布の加重平均では、癌研究所が1位（3.15）、ケンブリッジ大学が2位（2.98）、ロンドン大学衛生熱帯医学院が3位（2.97）といった結果になっている。

ちなみにRAE2008に参加した高等教育機関は150、参加UoAは2,363、FTEベースの研究者数は52,472人である。

2. Research Excellence Framework (REF)

イングランド高等教育財政審議会(HEFCE)は、RAEを2013年にResearch Excellence Framework(REF)という新しい評価方式に移行することを決め、2010年5月の段階で準備作業が進められている。RAEからREFへの最も大きな変更点は、Bibliometricsの採用であり、端的に言えばジャーナル発表論文の被引用数にもとづく評価への移行である。世界的には、オランダの政府研究資金配分で採用されており、同国研究者による論文発表数と被引用数の大幅な増加が認められた。英国では、2009年に22大学の参加の下、試行作業が行われ、2009年秋にその結果が公にされた。2010年春に決定事項が公表されるが、HEFCEは被引用数データが機械的な使用に耐えるほどの信頼性を有しているとは考えておらず、あくまでピアレビュー・パネルへの有力な提供情報の1つと考えている。

参考文献：HEFCE 2008, *rae2008 Research Assessment Exercise 2008: the outcome*.

2-5 教育の質保証

2-5-1 高等教育質保証機関(QAA)

英国においては1997年に現行の高等教育質保証機関(Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA)が組織され、QAAが高等教育の質と水準の維持のために中心的役割を果たすことになった。1997年8月1日に高等教育質審議会(Higher Education Quality Council: HEQC)からQAAへの機能と人員の委譲が執り行われ、高等教育財政審議会(HEFCE)とウェールズ財政審議会(HEFCW)からは質保証に関する仕事全般が、また教育の質評価部門(Quality Assurance Division: QAD)からは職員がQAAに移管された。財政審議会は質保証の任務をQAAに委譲したものの、1992年継続・高等教育法に準拠し、法的には教育の質全般に関する責務を依然有する。

QAAは1997年4月に事務局を開設した。当時の最高顧問はジョン・ランドール(John Randall)で、理事会は彼と産業界や大学界の代表を含む13人の理事で構成された。QAAは慈善団体であり、かつ有限会社でもある。発足当時のQAAの主たる仕事は、①高等教育の質の維持と向上、②財源の用途を明示する科目別調査判定の実施、③公的財源の保証、④科目別調査報告書や総覧の出版に

よる教育の質の向上の奨励、⑤高等教育の質に関する有益かつ入手可能な情報の提供、であった。
(QAA 1999, QAA 2000)

QAAの調査では、各科目の学生の学習体験や成績に焦点が当てられ、全科目・全レベルの授業履修型 (taught course) プログラムが調査された。調査方法は同分野の専門家による審査 (peer review)、自己評価、学生の学習状況及び教員が設定した目標について学生が実際にどの程度達成したかを査定することが中心となる。調査は下記5点を前提として実施された。

- 1 調査訪問は抽出によるのではなく、全HEIsを対象とすること
- 2 核となる評価項目を6点挙げる
- 3 上記6項目について4段階評価を行うこと
- 4 評価訪問後に出される報告書は1種類に限り、公刊すること
- 5 学科担当教員はその学科についての目的・目標を500語に要約し、公表すること

上記監査項目は次のように分類され、それぞれの項目に対して13から25の質問が付される。各HEIsは質問事項に迅速に回答できるよう調査委員の訪問前に予め準備しておかなければならない。

- ・ カリキュラムの計画、内容、構成 (調査項目数: 25)
- ・ 教育、学習、評価 (同: 18)
- ・ 学生の進捗及び達成状況 (同: 13)
- ・ 学生支援及び学生指導 (同: 19)
- ・ 学習資源 (同: 22)
- ・ 質の管理及び向上 (同: 22)

この各6項目に対し、次の4側面が統合され、判定される (4×6=24点満点)。

- ・ 各HEIsの目的・目標に即した評価
- ・ 学生の学習経験と達成度についての評価
- ・ 同分野の専門家による相互評価
- ・ 各機関による内部自己評価と外部からの査察評価との組み合わせによる評価

評点で「1」の判定を受けた項目は1年以内にQAAによる再調査が行われ、再調査でも依然として「1」であれば、当該HEIsの教育の質は不合格 (unsatisfactory) と判定が下され、公表される。「不合格」と判定された場合には、改善のために12か月間の猶予期間が設けられるが、その間に改善が見られなければ、その学科・コースには補助金の交付は停止される。このことは、当該学科の廃止・統合、あるいは閉鎖を意味することもある。

2-5-2 教育の質保証機関のこれからの方向性

教育評価は、分野別評価と機関別評価からなる。評価活動は、各機関による内部評価とともにQAAが外部評価を実施する仕組みになっている。教育評価が2001年をもって全機関を一巡したことに伴い、以後のQAAによる教育評価の在り方についての検討が行われた。

高等教育財政審議会 (HEFCE)、高等教育カレッジ学長会議 (Standing Conference of Principals: SCOP)、英国大学長協会 (Universities UK: UUK) 及び高等教育質保証機関 (QAA) の4団体が骨子となる提案を行ったが、有力研究大学の長からなるラッセル・グループは、それまでの外部評価に

対する準備や費用が大きな負担になっていることを理由に、従来型の外部評価の全廃を求めた。こうした批判を受けて、2001年3月22日には、教育技能省の事務次官が、審査期間を短縮し、専攻レベルの訪問調査を4割削減すると同時に、最高点24点中21点以上の評価を既に得た学科・コースにおいては外部評価を省き、内部評価のみとするなどの評価の簡素化を議会で発表した(QAA 2001, HEFCE 2002)。ランドールは、この提案では十分な教育評価が実施できないと主張し、辞職したが、政府の提案を受ける形で先の関連4団体は機関別評価に軸をおくことを前提に、訪問調査の4割削減案ではなく、5割削減を提案した。

2002年3月、教育技能省は最終的に、1) 機関別と分野別に2分された従来の評価活動を機関ごとの評価を基本とし、分野別評価は大幅に削減する、2) 各機関の提供する情報の正確さや適切さを重視する、といった2002年以降の新たな教育評価の基本的枠組みを公表した(篠原 2003)。結果的にはこの新たな評価システムが導入されたが、2002年当時、高等教育大臣であったマーガレット・ホッジ(Margaret Hodge)は、この機関監査(institutional audit)中心の「ライトタッチ」と呼ばれる新たな提案に反対し、認可のための署名を拒んだのである。

篠原によると新たに導入された高等教育の教育評価システムは、以下の三点を中心に据えて機能することになった(篠原 2003)。

- ① 機関別評価を基本とする。即ち外部監査チームの訪問は6年に一度とし、評価の際は、各機関による自己点検・評価を重視する。
- ② 各機関が、全てのステークホルダーに対して発信する情報の正確さ、多様性及び信頼性に着目する。
- ③ 分野別評価については、従来のような全分野での実施を止め、機関の抱える問題点の解明に監査を集中。実際の分野別評価は、各機関の学生約10%を対象とする抽出的な監査によって行う。

これらに加えて、学生調査の実施によって学生に関する情報を追加し、問題点が明らかになった機関は、改善策の実施状況について詳細な再調査を実施すること等が要求された。また、監査は、4名から8名の監査人及び書記で構成される外部監査チームが、次のような評価手順で監査を実施する。まず、訪問監査の約9ヶ月前にチームの監査計画が立てられ、13週間前までにHEIsは関連必要文書をチームに提出する。訪問監査は、予備訪問(3日間)と監査訪問(5日間)からなり、監査後約22週間で正規の報告書が作成され、公表される(篠原 2003)。2003年から2005年までは過渡期であるとQAAも認識しており、分野別の監査は新たなものではなく、前回の監査で残された点の継続調査である。機関別監査は2003年2月から開始され、2005年には終了する(QAA 2004(c))。

2002年度のQAAの使命は、次のようなことであるといわれた。

- ① 学位の水準及び高等教育の質の維持について学生や公衆の利益を保護すること。
- ② ステークホルダーの選択に資するために、また政策策定を補強するために、学位水準や質に関する情報を伝達すること。
- ③ 高等教育の質と水準の保証と管理を拡大し、十分に保証された質と水準を持つ価値を広く国内において理解してもらうこと。
- ④ 英国、ヨーロッパ、そして世界において(英国の)高等教育の質と水準の高さを広く国内において理解してもらうこと。

以前と比較して特徴的なことは、学生を重視する傾向が強くなった点であろう。学生・雇用者側とHEIs側が双方向的に対話する可能性が増し、既に学生代表をHEIsの理事会の委員に入れる例も出てきている。更には高等教育オンブズマン制度の導入や、学生からの意見を収集・尊重し、学生支援を一層充実させる予定のHEIsもある。(QAA(c) 2004)

高等教育の質保証は、評価システムの導入によって維持、保証そして強化される。そのため、必然的に厳しい評価規定が一般化されるのが常である。各HEIsの自己裁量を大幅に認めたとしても、評価規定の範囲や行政権が減少することはおそらくあり得ないと思われていた。ところが、2001年教育評価が一巡した英国においては、そのシステム全体への反省を踏まえて、補助金集中化のため厳しさを増すRAEとは逆に、緩やかなものに移行しつつあるのである。

3. 財政制度

3-1 公財政による機関補助制度

英国高等教育機関の教育資金は現在、主に学費収入と HEFCs から分配される教育補助金によって賄われている。HEFCs の教育補助金は、RAE の結果に基づく重点傾斜配分方式を採用している QR 資金とは異なり、教育評価に従って各機関へ傾斜配分される訳ではない。ただし PGR (Post Graduate Research Students) は教育補助金の対象外であり、2010/11 年度の場合、RAE の品質格付けが 2*以上の UoA のみに QR 資金として学生の頭数に応じて分配されている (HEFCE 2009)。格付けが 4 未満の大学の学科は、PGR を受け入れない、あるいは、教育経費を全額自己負担する EU 圏外の留学生のみを受け入れることを、政府に期待されていることになる。

博士課程以外の教育補助金の額は、原則的に 4 つの要因—学生数、学問領域、学生の出自、機関の現況—によって決定される (HEFCE 2008, 2009)。

学問領域は大まかに四つ—臨床系、実験系、フィールドワーク系、その他の学系—に分類されている。2010/11 年度では、各 FTE あたりの財源基本額を 3,951 ポンドと定めて、臨床系は基本額の 4.0 倍 (15,804 ポンド)、実験系は 1.7 倍 (6,717 ポンド)、フィールドワーク系は 1.3 倍 (5,136 ポンド)、その他の学問系は基本額のままとしている。この金額から、想定学費負担 (学部/大学院、フルタイム/パートタイム、上限規制内/規制外で異なる) を差し引いた額が教育補助金の学生当たり基本額となる (HEFCE 2008, 2009)。

教育補助金の概算は上記のように学生数と学問領域の 2 要因によって決定される。更に、2 つの要因—学生の出自と機関の現況—により、追加資金が算出される (Targeted Allocation)。例えば、パートタイムの学部学生を受け入れる大学を支援する目的で、それらの学生数 (フルタイム換算学生) に応じて、基本額の一割にあたる学生割増金 (student premium) が教育補助金に加算される。2001/02 年度に新設された中級技術士・専門家を養成することを主目的とした 2 年制の基礎学位 (foundation degree) に対しても、同様の方法で学生割増金が支給される (ただし、2010/11 年度から 2 年間で皆減の予定)。また、小規模な大学や個別機関に特有の要因によるコストをカバーする割増金も前年度までの計算額にもとづき固定額で配分されている (HEFCE 2008, 2009)。

3-2 公財政による機関補助金額

2010/11 年度の HEFCE の補助金予算総額は 73 億 5,600 万ポンドで、この補助金は 130 の大学およびカレッジ、そして 123 の継続教育カレッジに配分される。64.2%が当該機関の在学学生数、

就学形態、専攻分野、機関の性質等を総合してたてられた配分算定式に従って各大学に配分される教育補助金額で、総額は47億2,700万ポンドになる。21.8%の16億300万ポンドがRAEの結果を反映して配分されるメインストリームのQR資金を中心とした研究補助金に相当する。その他、高等教育イノベーション資金（特定大学に配分される知識移転のための3年間の時限予算—2010/11年度で終了）が2.0%の1億5,000万ポンド、教育・研究補助金激変緩和措置が0.2%の2,000万ポンド、その他の特別経費が4.0%の2億9,400万ポンド、施設・設備整備等の用途指定資金が7.6%の5億6,200万ポンドとなっている。

2010/11年度の研究関係経費の予算構成は、メインストリームのQR資金が10億9,700万ポンドでロンドンに所在する研究ユニットへのメインストリームの加算資金として3,300万ポンドが措置されている。その他には、PGR学生数に応じた研究指導費が2億500万ポンド、チャリティからの支援を受けた医学分野を主とした研究の補完資金（受入額の一定割合）が1億9,800億ポンド、企業・産業との共同研究に関する補完資金（受入額の一定割合）が6,400億ポンドなどとなっている。

上記で紹介したHEFCEの機関補助金の全体構成の推移を確認したのが表6-8である。1980年代のサッチャー政権当時には緊縮財政のため高等教育予算も大幅に削減されたが、その後97年度からは毎年着実に予算は増加してきた。しかし、2010/11年度は前年度の79億2,900万ポンドから5億ポンド以上の大幅な減少となっており、その主要因は特別経費と施設・設備整備資金の圧縮から来ている。

表6-8 イングランド高等教育財政審議会による機関補助の内訳（1997/98年度 対 2010/11年度）

	1997/98年度	2010/11年度
教育補助金	£2,380 (69.9%)	£4,727 (64.2%)
研究補助金	£704 (20.7%)	£1,603 (21.8%)
特別経費 (special funding)	£321 (9.4%)	£294 (4.0%)
施設・設備整備等の用途指定資金 (earmarked capital funding)		£562 (7.6%)
その他		£170 (0.3%)
合計 (単位: 100万ポンド)	£3,405	£7,356

出典: HEFCE 1999, *Funding higher education in England in 1997-98* & HEFCE (2009).

最後にイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4地域を合わせた英国全体の高等教育機関の収入構成を確認してみると、表6-9のようになっている。公的財源が48.2%、私費財源が51.8%とほぼ拮抗しており、特に家計負担（学費等+寮費+食事代）と高等教育財政審議会(HEFCs)の機関補助が87~88億ポンドで大体同額となっている点が注目される。

表 6-9 英国全体での高等教育機関の収入構成 (2008/09 年度) 単位: ポンド

私費財源			公費財源		
学費・受託教育	72 億 8,264 万	55.4%	高等教育財政審議会	88 億 1,936 万	72.1%
寮費・食事代	14 億 1,122 万	10.7%	研究審議会等	15 億 3,113 万	12.5%
チャリティ	9 億 9,003 万	7.5%	政府機関 (中央・地方・	18 億 7,771 万	15.4%
民間企業・公営企業	4 億 3,843 万	3.3%	NHS・EU 等)		
知的財産収入	4,372 万	0.3%			
寄附金	3 億 5,694 万	2.7%			
その他	26 億 2,209 万	19.9%			
合計	131 億 4,507 万	100.0%	合計	122 億 2,820 万	100.0%

出典: Higher Education Statistics Agency. *HE Finance Plus 2008/09*, HESA, 2010. をもとに集計。

3-3 研究補助金配分方法

政府各省、あるいは数省合同で実施する研究に配分される研究補助金等は除外して、大学における研究活動に対する助成はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各教育省および科学技術局 (Office of Science and Technology: OST) が、財政審議会 (HEFCs) および研究審議会 (Research Councils: RCs) を通じて分配する仕組みとなっている。配分方法については、財政審議会は、各教育機関を比較して決める配分型補助金であり、研究審議会は、国が重視する総合研究のテーマを大枠で決め、それに対し補助金を申請し、この申請を同じ分野の専門家による検討 (ピア・レビュー) により厳しく評価して交付する申請型補助金である。これが「二重支援システム」(dual support system) と呼ばれるもので、常勤の教員・事務員の給料や施設設備などは財政審議会が助成し、直接研究に要する経費は研究審議会を通じて配分される方法が採られている。

表 6-10 UK 高等教育機関の研究補助金及び受託研究費用 (単位: 100 万ポンド)

	2005/06 年度	2006/07 年度	2007/08 年度
研究審議会 ⁶ 及びナショナル・アカデミー ⁷	1,136.0	1,187.2	1,358.2 (36.5%)
財団 ⁸	768.0	791.0	825.8 (22.2%)
政府省庁	610.2	625.2	639.3 (17.2%)
産業界	271.4	298.6	296.1 (8.0%)
EU (公的補助金)	232.0	266.0	284.9 (7.7%)
その他 EU からの補助金	42.6	47.3	46.2 (1.1%)
海外からの補助金	181.8	205.2	217.3 (5.8%)
その他	60.7	59.9	54.2 (1.5%)
合計	3302.8	3480.4	3,721.9 (100.0%)

出典: Alexander, A. *RCUK/UUK Review of the Impact of Full Economic Costing on the UK Higher Education Sector*. London: RCUK & UUK, 2009: 10.

ちなみに、高等教育機関の総収入に占める財政審議会と研究審議会の補助金は、2001/02年度の54億7,400万ポンドに対して、2008/09年度には103億5,000万ポンドと金額は大きく伸びているが、機関収入全体に占める構成比は46.3%から40.8%へと低下している。研究費のみに焦点を当てて推移を確認してみると、表6-10のようになっている。

3-4 授業料・奨学金制度

英国で拡大する高等教育を支えるためにそれまで無償だった授業料が有償になったのが、1998年度（1998年秋からの学年）である。これは、1997年7月にとりまとめられた通称デアリング委員会(The National Committee of Inquiry into Higher Education)の提言を踏まえたものである。その主張するところは、学位取得によって、個人の所得が増加するのであるから、受益者も相応の負担をすべきであるという受益者負担論である。このときの授業料は、標準的な教育コストの約4分の1相当とされる年額1,000ポンドとされた。ただし実際には、家計所得によって減免が行われ、全額を払う学生は全体の3分の1程度にとどまっていた。

その後、2006/07年度から新たに導入された授業料制度の特徴は2つある。一つは、大学ごと、コースごとに各大学が0～3,000ポンドの間で自由に授業料を設定できるようにしたことである。もう一つは、現行の授業料のように修学時に支払うのではなく、卒業後、年間所得が一定額を超えた時点から、その超過額の一定率を税金とともに回収する点である。修学時には、授業料相当分が政府からスチューデント・ローンズ・カンパニー経由で大学に交付されることとなっている(Tuition Fees Loan)。また、回収については、年間所得が15,000ポンドを超えた時点から、超過分(年間所得－15,000ポンド)の9%を雇用主が税金とともに源泉徴収し、歳入・関税庁に納付する仕組みである。利率はインフレ率相当分のみを課し、実質利率は0%とされている。また、卒業後25年で残債務は消滅する。必要な法整備は、2004年7月に成立した2004年高等教育法によって行われた。

表6-11 2006年度の授業料制度の変更

	2005/06年度までの制度の概要	2006/07年度からの新制度の概要
年 額	・1,200ポンド(2005年度)	・2006/07年度開始時上限額：3,000ポンド (大学が限度額内で自由に設定) ・2010/11年度上限額：3,290ポンド
支払い時期	・修学時 実際には、多くの学生は、スチューデント・ローン・カンパニーによる授業料に応じた学生ローンを組むことで卒業後に返済	・修学時には貸与され、卒業後年間所得が15,000ポンドを超えた時点から超過分×9%を税金とともに徴収して回収 ・修学時には、授業料相当額をスチューデント・ローンズ・カンパニーから大学に直接交付 ・利率はインフレ相当分のみ(実質0%)
減免措置	・家庭の諸控除後所得基準により減免 ～22,560ポンド : 全額免除 22,560～33,532 : 一部免除 33,532ポンド～ : 減免無し (全額負担学生数は約3分の1程度)	・減免措置はなし ・卒業後、25年で債務消滅

2006/07年度からの新授業料・奨学金制度は、2003年1月に公表された英政府の高等教育白書「The Future of Higher Education（高等教育の将来）」（以下「白書」）の提言に基づいている。この白書の中では、1998/99年度以降廃止になっていた給付制奨学金の復活も提案されている。これは、新授業料制度により高等教育へのアクセスが脅かされるのではないかという懸念があったため追加で提案されたものであり、新授業料制度よりも早く、2004/05年度から実施されている。2005/06年度の給付制奨学金は最高年額1,000ポンドであり、家庭所得によって減額される仕組みになっていた。2006/07年度からは、2004年高等教育法の審議経過での紆余曲折もあり、最高年額が2,700ポンドとされた。また、減額にかかる家庭所得の基準も大幅に緩和された。

表6-12 給付制奨学金（Maintenance Grants）の制度変更

	2005/06年度までの制度の概要	2006/07年度からの新制度の概要
最高年額	・1,000ポンド	・2006/07年度最高額：2,700ポンド ・2009/10年度最高額：2,906ポンド
家庭所得 基準	～15,970ポンド：全額給付 15,971～21,954：一部給付 21,955ポンド～：給付無し	2009/10年度新入生 ～25,000ポンド：全額給付 25,001～50,020：一部給付 50,021ポンド～：給付無し

出典：DfES 2006, *A guide to financial support for higher education students in 2006/2007*, BIS 2010, *A guide to financial support for higher education students in 2010/11* & Student Loan Company 2009, *Student Support for Higher Education in England, Academic Year 2009/10*.

先述のとおり2006/07年度に授業料に対する貸与制奨学金（Tuition Fees Loan）が導入された際に返還方式については、従来の元利均等返還方式からオーストラリアが既に実施していた所得連動型返還方式に切り替えられた。現在の貸与制奨学金は、この返還方式に因って所得連動型返還ローン（Income Contingent Loans）と呼ばれている。

表6-13 貸与制奨学金（Maintenance Loans）の貸与限度額変更

	2005/06年度までの制度の概要	2006/07年度からの新制度の概要
通年の場合		
ロンドン自宅外	5,175ポンド	6,170ポンド → 2010/11年度 6,928ポンド
ロンドン外自宅外	4,195ポンド	4,405ポンド → 2010/11年度 4,950ポンド
自宅通学	3,320ポンド	3,415ポンド → 2010/11年度 3,838ポンド

出典：DfES 2006, *A guide to financial support for higher education students in 2006/2007*, BIS 2010, *A guide to financial support for higher education students in 2010/11* & Student Loan Company 2009, *Student Support for Higher Education in England, Academic Year 2009/10*.

生活費をカバーする貸与制奨学金（Maintenance Loans）についても同様の所得連動型返還方式を採用しており、実質利子率0%（名目利子率はインフレ分）、死亡や卒業後25年経過で債務が消滅する仕組みが実施されている。2006/07年度に貸与額が大幅に引き上げられたが、中高所

得者層が貸与奨学金の利益を最も多く受けているとの批判に応えるため、貸与限度額の75%（2009/10年度から78%）までは家庭所得にかかわらず審査無しで誰でも利用可能だが、残りの25%（2009/10年度から22%）については家庭所得によって貸与額を制限している。表6-13は、制度変更前後の貸与限度額を比較したものである。

なお、HEFCEの教育補助金には、高等教育機関への入学者数拡大（widening participation）を目的とした追加資金が、総額3億6,400万ポンド配分されている（HEFCE 2008）。その内訳は表6-14の通りである。

表6-14 2008/09年度 高等教育機関入学拡大・維持のための補助金額

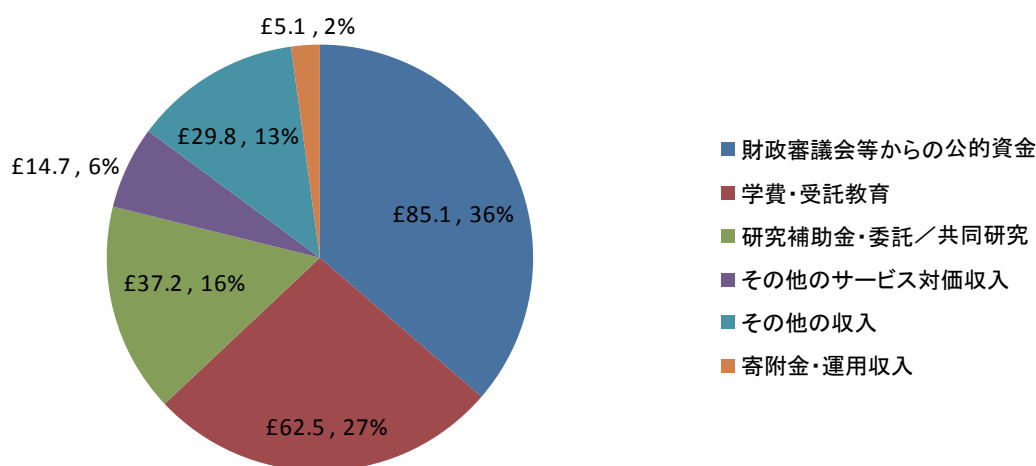
(単位:100万ポンド)	目的	対象者
£40.6	入学者数の拡大	フルタイム学部生
£56.6	入学者数の拡大	パートタイム学部生
£192.8	中退率の抑制	フルタイム学部生
£59.8	中退率の抑制	パートタイム学部生
£13.2	支援の充実及び施設の整備	障害者

出典：HEFCE（2008）

3-5 英国の高等教育機関の収益・費用構成

2007/08年度の英国の高等教育機関全体の収益構成は図6-1のようになっている。財政審議会などのファンディング機関から36%、学費等の受益者負担を27%、研究審議会や企業からの研究資金が16%で、この3つをあわせて約8割の財源がまかなわれている。

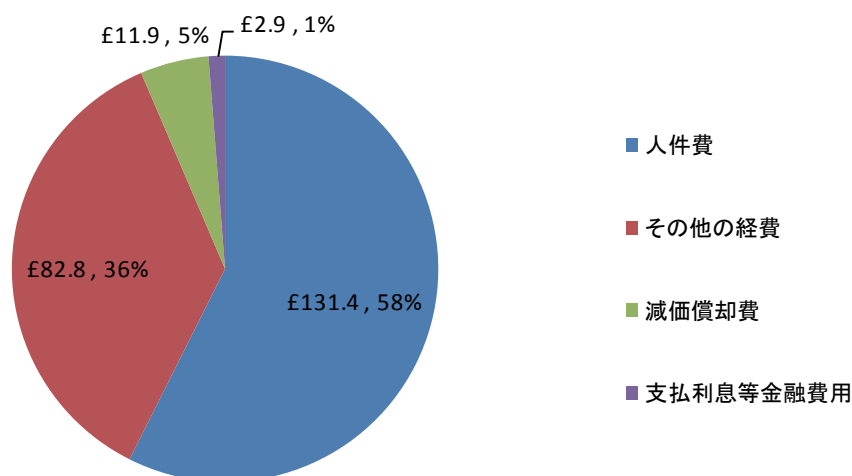
図6-1 英国の高等教育機関の収益構成（2007/08年度） 単位：億ポンド



データ：HESA 2009, Resources of Higher Education Institutions 2007/08.

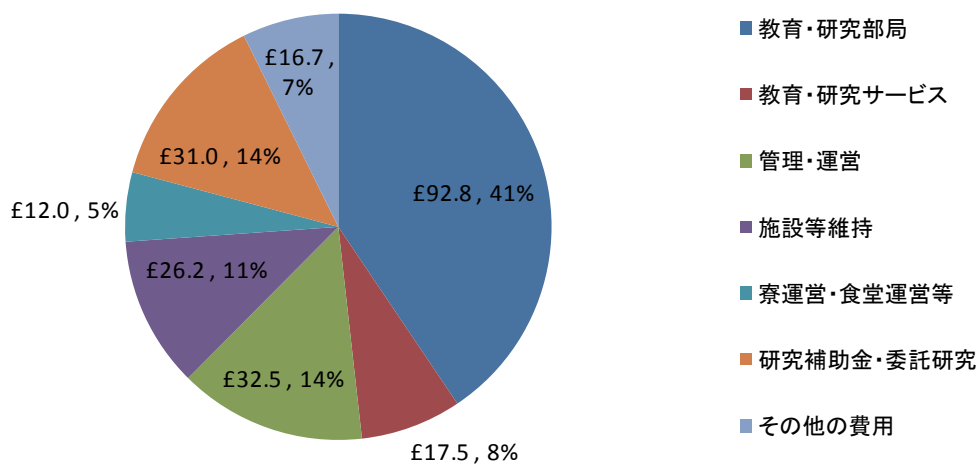
次に2007/08年度の英国の高等教育機関全体の費用構成を性質別（図6-2）と活動別（図6-3）の2つの側面から確認する。

図 6-2 英国の高等教育機関の費用構成・性質別 (2007/08 年度) 単位：億ポンド



データ：HESA 2009, Resources of Higher Education Institutions 2007/08.

図 6-3 英国の高等教育機関の費用構成・活動別 (2007/08 年度) 単位：億ポンド



データ：HESA 2009, Resources of Higher Education Institutions 2007/08.

性質別には、人件費が 58%を占めており、また活動別には教育研究に関連する活動が合計で 63%を占めている。

ちなみに、1992 年前からの旧大学とポリテクニク等から移行した新大学で収益構造の違いを比較したのが表 6-15 である。財政審議会等からの補助金は新大学が 48%、旧大学が 33%、学費収入等は新大学が 30%、旧大学が 21%、研究補助金・委託研究等は新大学が 4.4%、旧大学が 23%、寄附金・運用収益は新大学が 0.8%、旧大学が 2.4%となっている。概して、新大学の方が機関補助や学費に対する依存度が強く、新大学の方が歴史的経緯から財源の多様化が進んでいる。

表 6-15 新大学、旧大学及び高等教育カレッジ・研究所の財務状況（収入）（2001/02 年度）

単位： 千ポンド	財政審議会 等補助金	学費	研究補助金 委託研究等	その他	寮費 食費	寄付金 運用収益	合計
新大学	1,631,637	1,022,188	146,657	328,369	227,321	25,474	3,381,646
構成比	48.2%	30.2%	4.4%	9.7%	6.7%	0.8%	100.0%
旧大学	2,707,272	1,707,976	1,833,284	1,073,698	540,517	192,233	8,054,980
構成比	33.6%	21.2%	22.8%	13.3%	6.7%	2.4%	100.0%
新/旧	60.0%	60.0%	8.0%	30.6%	42.1%	13.3%	42.0%
HE カレ ジ・研究 所	153,458	68,280	1,522	26,689	31,793	1,917	283,659
構成比	54.1%	24.1%	0.5%	9.4%	11.2%	0.7%	100.0%

出典： HESA 2002, *Resources of Higher Education Institutions 2001/02*.

4. 個別大学の事例(オックスフォード大学、ケンブリッジ大学、ウォリック大学、バーミンガム大学の4大学の比較(2002/03 年度))

4-1 損益計算書の比較

損益計算書によれば、オックス・ブリッジは極めて相似の財務構造を持っている。収益については、補助金が約 30%（オックスフォードが 29.1%、ケンブリッジが 31.3%）、授業料等が約 12%（オックスフォードが 12.2%、ケンブリッジが 12.4%）、研究補助金及び委託研究等が約 35%（オックスフォードが 35.6%、ケンブリッジが 34.9%）、その他の運営収入が約 15%で（オックスフォードが 15.1%、ケンブリッジが 15.7%）、寄附金及び受取利息はオックスフォードが 8.1%、ケンブリッジが 5.7%となっている。

費用に関しては、職員給与が約 50%（オックスフォードが 52.6%、ケンブリッジが 53.7%）、減価償却費が約 5%（オックスフォードが 4.8%、ケンブリッジが 5.7%）、その他の運営費用が約 40%（オックスフォードが 42.6%、ケンブリッジが 40.6%）となる。

ウォリック大学とバーミンガム大学については、授業料等が占める割合がオックス・ブリッジよりも高く、ウォリックが 27.1%、バーミンガムが 20.4%で、逆に研究補助金及び委託研究等が占める割合がオックス・ブリッジよりも 10%から 20%低く、ウォリックが 14.3%、バーミンガムが 24.2%となっている。その他の運営費用が占める割合は両大学とも高く、ウォリックが 31.7%、バーミンガムが 21.3%となっている。また、寄附金及び受取利息はオックス・ブリッジに比較するとかなり低い（ウォリックが 0.8%、バーミンガムが 1.3%）。

費用に関しては、バーミンガム大学の職員の給与がウォリック大学よりやや高めとなっている。

4-2 学生一人に必要な教育経費

4 大学の学生一人当たりの収支を眺めると、基本的に補助金と授業料等で職員の給与を賄う構造となっている。オックス・ブリッジでは補填できない人件費は他の収入で調達している。補助金受給額はオックス・ブリッジが他の 2 大学の約 2 倍となっている。学生一人当たりの費用も約 2 倍である。

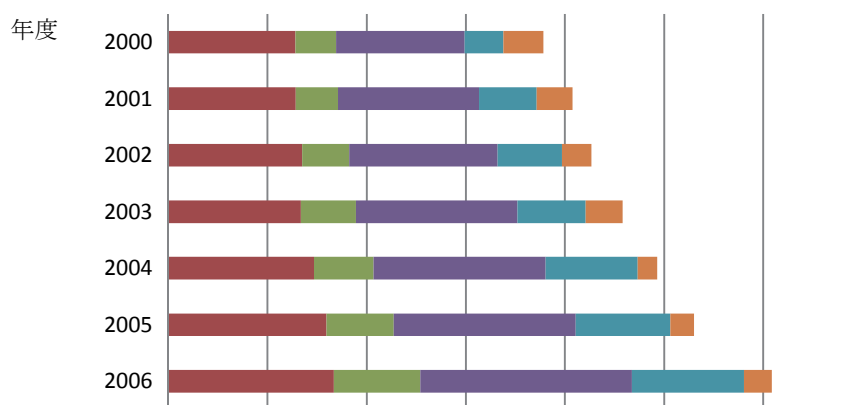
4-3 個別大学の損益計算書(オックスフォード大学⁹⁾)

上記4大学の中でも特にトップクラスの研究大学であるオックスフォード大学を取り上げ、個別ケースとして損益計算の経年変化を辿ると更に興味深い結果となった。

表 6-16 2006/07 年度のオックスフォード大学の教職員数

	フルタイム	パートタイム	合計
教員 (教育・研究)	1,420	60	1,480
教員 (研究、教育・研究補助者)	2,369	436	2,805
職員 (Administrative 総合職)	780	188	968
科学、工学、保健専門員	46	5	51
IT 専門員	360	44	404
図書館員、音楽関係職員	412	217	629
技術者 (Technical)	580	116	696
事務員 (Clerical)	655	371	1,026
補助員 (Ancillary)	336	175	511
合計	6,958	1,612	8,570

図 6-4 オックスフォード大学の損益計算書 (収益構成)



£0 £100,000 £200,000 £300,000 £400,000 £500,000 £600,000 £700,000

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
■ HEFCEからの補助金	166800	159500	146630	133415	134739	128461	127857
■ 授業料及び教育・研究支援補助金	87300	67800	60339	55653	47574	42478	41163
■ 研究補助金及びコントラクト	213400	183600	173496	162894	149744	142430	129562
■ その他の運営による収入	113000	95400	92702	68925	64839	58094	39156
■ 寄附金及び利子による収入	28200	23900	19880	37045	29653	36260	40527

図 6-5 オックスフォード大学の損益計算書（費用構成）

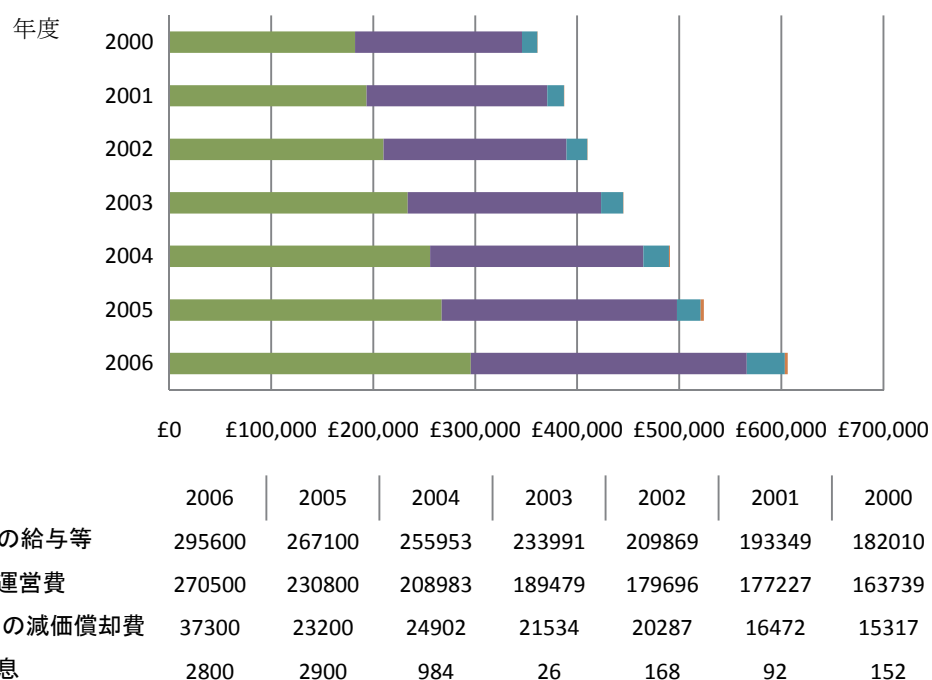


表 6-17 オックスフォード大学の損益（単位：£m）

	2006/07 年度	2005/06 年度
収入		
HEFCE からの補助金	165.9	158.6
Training & Development Agency からの補助金	0.9	0.9
授業料及び教育・研究支援補助金	87.3	67.8
研究補助金及びコントラクト	213.4	183.6
その他の運営による収入	113.0	95.4
寄附金及び利子による収入	28.2	23.9
総収入	608.7	530.2
支出		
教職員への給与等	295.6	267.1
その他の運営費	270.5	230.8
固定資産 ¹⁰ の減価償却費	37.3	23.2
支払い利息	2.8	2.9
総支出	606.2	524.0

1) 収益

- 総収益は前年度の 530.2m ポンドから 608.7m ポンドと 14.8% の増加となった。
- HEFCE からの補助金は、165.9m ポンドで、昨年度より 16.2% の増加である。

- 授業料及び教育・研究支援補助金は、87.3mポンドで、昨年度より28.8%の増加である。海外留学生からの授業料収益が17.9%増加していることが大きい。
- 研究補助金・委託研究等は前年度に引き続き、大学にとって大きな収益源となっている。213.4mポンドで、昨年度より4.6%の増加である。
- その他の運営による収益は、前年度比18.4%の増加である。この増加にはオックスフォード大学出版会からの寄附金である35.2mポンド（前年度よりも13.1mポンド増額となっている）が大半を占めている。
- 寄附金及び利子による収益は、前年度比18.0%の増加である。
- 収益の増加に大きく関与したものは、大学出版会（35.2mポンド）とサイド・ビジネス・スクール、エドワード・ジェンナー研究所（Edward Jenner Institute for Vaccine Research）、グレイ癌研究所（Gray Cancer Institute）からの収益（5.7mポンド）であった。
- 投資に関しては、ジェームズ・マーティン 21 世紀財団（James Martin 21st Century Foundation）が管理運営している。

表 6-18 HEFCE からの補助金（単位：£m）

	2006/07 年度	2005/06 年度
経常収益	152.8	142.8
図書館への補助金	—	0.8
Excellence Challenge	0.9	—
高等教育改革補助金	1.8	2.9
教員への報奨金	—	1.5
医療部門への補助金	0.8	1.5
オックスフォード・インターネット研究所	1.0	0.8
改修費	3.1	3.2
教育・学習費	0.3	0.6
少人数科目支援費	—	0.6
建築費	2.4	1.4
設備費	2.6	0.3
総額	165.9	158.6

表 6-19 学費及び教育・研究支援補助金（単位：£m）

	2006/07 年度	2005/06 年度
フルタイム学生：		
自国学生（EU 学生も含む）	19.3	18.6
海外留学生	36.8	31.2
パートタイム学生	1.4	1.8
その他の課程学習経費	18.9	11.6
学年末試験受験費	0.3	0.5
研究訓練支援補助金	10.6	4.1
総額	87.3	67.8

表 6-20 研究補助金及びコントラクト (単位: £m)

	2006/07 年度	2005/06 年度
研究審議会	70.6	64.5
UK 慈善団体	76.0	66.3
その他の諸団体	66.8	52.8
総額	213.4	183.6

表 6-21 その他の運営収益 (単位: £m)

	2006/07 年度	2005/06 年度
住居費、食事及びコンフェレンス	5.8	6.2
その他	22.8	19.0
国民保健(National Health Service)	5.7	4.9
資本収入	9.4	4.4
後援会、同窓会、慈善団体等からの寄附金	10.2	18.8
大学出版会	35.2	22.1
逆のれん(Negative Goodwill ¹¹)の譲渡	1.2	—
その他	22.7	20.0
総額	113.0	95.4

表 6-22 寄附金及び利子による収入 (単位: £m)

	2006/07 年度	2005/06 年度
特定団体からの寄附金	15.2	10.1
一般からの寄附金	2.8	2.6
スピンアウトの会社からの収益	1.7	3.3
投資や利子等からの収入	8.5	7.9
総額	28.2	23.9

表 6-23 教職員の給与 (副学長は除く) (単位: £m)

	2006/07 年度	2005/06 年度
給与	243.1	218.8
社会保険費	20.6	18.5
年金	31.9	29.8
総額	295.6	267.1
フルタイムの被雇用者数	7,573	7,308

2) 費用

- 支出も前年度の 530.2mポンドから 608.7mポンドと 14.8%の増加となった。
- 教職員への給与等が、前年度比 10.7%の増加で、その内の 3%は給料の増加分である。
- その他の運営費は、前年度比 17.2%の増加である。また、支出の内訳では、光熱水道料金、不動産の支払い、機材購入費、IT 関連費、図書館費等が大きく占めている。

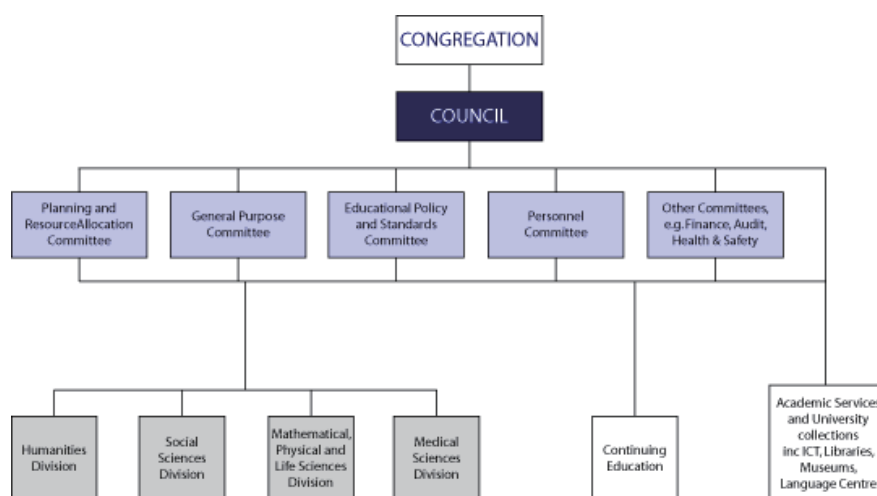
表 6-24 費用の内訳 (単位: £ m)

	教職員費用	減価償却費	その他の運営費	2006年度総額	2005年度総額
学部への配分	126.3	4.9	32.7	163.9	148.3
学業支援費	32.7	0.5	16.7	49.9	37.9
研究補助金及びコントラクト	96.7	10.2	77.8	184.7	160.9
住居費、食事及びコンフェレンス	0.5	—	1.5	2.0	2.7
不動産	8.7	19.1	38.2	66.0	52.6
管理(administration)	19.6	2.6	18.3	40.5	35.4
カレッジ人数割(capitation)補助金	—	—	41.4	41.4	39.2
のれんの割賦弁財	—	—	1.7	1.7	—
その他	11.1	—	42.2	53.3	44.1
合計	295.6	37.3	270.5	603.4	521.1
税金				2.8	2.9
総額				606.2	524.0

4-4 個別大学の学内組織機構

4-4-1 オックスフォード大学(University of Oxford)

図 6-6 オックスフォード大学組織構成図



出典: University of Oxford 2007, *Oxford Outline*. Oxford: Oxford University Press, 8-9.

- 全教員及び研究員、研究補助者、事務職員、図書館員から成るコングリーゲーション (Congregation) が最終的な議決機関である。
- コングリーゲーションの下部組織としてカウンシル (Council) があり、議長は副学長である。また、その構成員は、職権上の委員である副学長、カレッジ委員会の議長、カレッジ委員会からの指名者が各1名、上級学生監 (senior Proctor; 2名)、若手学生監 (junior Proctor; 2名)、査定者 (assessor; 2名)、人文学部長、生命・環境科学部長、数学・物理学科学科長、数学・自然科学・生命科学部長、医学部長、社会学部長の17名と、コングリーゲーション

ンで選ばれた教員 13 名、そして外部委員の 4 名と協力教員 4 名の合計 38 名である (2005/06 年度)。

- カウンシルの主な仕事は、大学の管理運営、経営、HEFCE との会合等である。
- カウンシルの下には、Planning & Resource Allocation Committee、General Purposes Committee、Educational Policy & Standards Committee、Personnel Committee、Finance Committee、Audit Committee、Health & Safety Committee がある。
- 2004 年度から学内改革が始まり、2006 年には大学の運営組織や管理運営方法の改革を提言した白書 (*White Paper on University Governance*) を提出された。

オックスフォード大学では、大学運営の改革のために新副学長を企業から引き抜き、任に就かされただけに、新副学長の活躍が期待されたが、大学構成員からの反発が強く、大学改革の失敗例として終わった。

オックスフォード大学の副学長フッド (John Hood) は、9 百年以上にも亘るオックスフォード大学史上初めて学外から副学長になった人物で、前職はニュージーランドでも最大手の企業の一つであるフレッチャー・チャレンジ社 (Fletcher Challenge Ltd.) の重職に就いていた。副学長職に就いた直後の 2004 年秋から、彼は企業経営の手腕を揮って学内改革を進め、2006 年には大学の運営組織や管理運営方法の改革を提言した白書 (*White Paper on University Governance*) を提出した。

改革点は、

- a) コングリゲーションの下にあるカウンシルの委員数を 25 名から 15 名に削減し、7 名を学外から、1 名は一般社会人から選出すること
- b) 外部委員推薦委員会 (Nominations Committee) を創設すること
- c) 教育、研究、人事、学部計画や資産配分に責任を負うアカデミック委員会 (Academic Board) を創設すること等である。

これらの内容はランバートが『ランバート報告書』において大学に対して要求した内容と同じものである。

白書の目的は、大学外部からの影響力を強化し、また、社会からの要請に柔軟かつ素早く対応できる組織体制作りである。しかし、オックスフォード大学では、全教員 4 千名が参加するコングリゲーションでの投票において、副学長フッドにより提示された全ての改革が最終的に否決となった。この結果に対して、当時のイングランド高等教育財政審議会 (HEFCE) の最高責任者であったイーストウッド (David Eastwood) はフッドに書面を送り、以下のように慨嘆した。

「・・・我々 HEFCE の意見を集約するならば、(オックスフォード大学の) 白書における改革が実現されていたならば、オックスフォード大学の管理運営に重要な改革をもたらし、また、管理運営の現代化過程に重要な一石を投じていたことであろう・・・¹²⁾」

しかし、仮に HEFCE が大学に反対意見を出したところで、大学の決定を覆すことはできない。大学側は、「傑出した民主主義的かつ学問的共同体」¹³⁾として全教員での合議制を称えた。伝統的大学の組織としての基盤の強さが証明されたともいえる。現代社会における大学は孤立して存

在し得るものではなく、社会に対して、あるいはステークホルダーに対して公的責任を果たす必要があるため、社会的要請を考慮しないことには問題がある。しかし、大学の自律性の側面から考えるならば、もしも伝統的大学が外部からの圧力や妥協の結果、その砦の一边でも崩すことになれば、大学界全体の力が弱体化し、政治的圧力を比較的受けやすい新大学を筆頭に、大学は容易に外圧に屈することが予想される。オックスフォード大学は一大学ではあるが、社会に与える影響力は大きく、企業や産業界がオックスフォード大学に求める要請になびかないこと自体に大きな意義があった。

4-4-2 ケンブリッジ大学(University of Cambridge)

ケンブリッジ大学もオックスフォード大学と同様の管理運営形態を保有する。『ジャラット報告書』公開後、大学が政策策定のための有効な手続きを欠いており、決定機関であるリージェント・ハウス (Regent House) ¹⁴もまた有効に機能していないという学外からの批判を受け、ケンブリッジ大学¹⁵も大学改革が求められた。ワス卿 (Sir Douglas Wass) を委員長とする委員会が組成されたが、委員会の調査では、以下の5点が対象となっていた (University of Cambridge 1989)。

- ①副学長の在職年限や権限や義務内容の変更
- ②複数の中央機関の機能とそれら機関毎の関係の構築
- ③中央機関と学部審議会 (Council of the Schools) や学務委員会 (Faculty Boards) 等との関係の整理
- ④大学とカレッジとの円滑な関係構築
- ⑤リージェント・ハウスの役割の明確化

1989年5月には、『大学の管理運営を熟慮するために任命された理事会報告書 (Report of the Syndicate Appointed to Consider the Government of the University)』、通称『ワス報告書 (Wass Syndicate papers)』が提出され、報告書の推奨に従って1991年から大学改革が実施された。その中でも最大の改革点は次の4点と考えられる。

第1に、副学長 (VC) の権限が強化されたことである。副学長は最高経営責任者 (Chief Executive) となり、権限が強化され、権力が集中することになった。副学長の権限強化は、ひいては、全教員で組成された学内の最高執行機関であるリージェント・ハウスの権限の制限を意味する。そのため、リージェント・ハウスの役割を裁定し、かつその機能を評価するための調査委員会 (Board of Scrutiny) が設けられることになった。

第2に、各学内機関の必要性の有無と役割の明確化が求められたことである。

第3に、学内財務関係の精査が実施されたことである。

第4に、副学長を委員長とするカウンスル (University Council¹⁶) の権限が拡大されたことである。

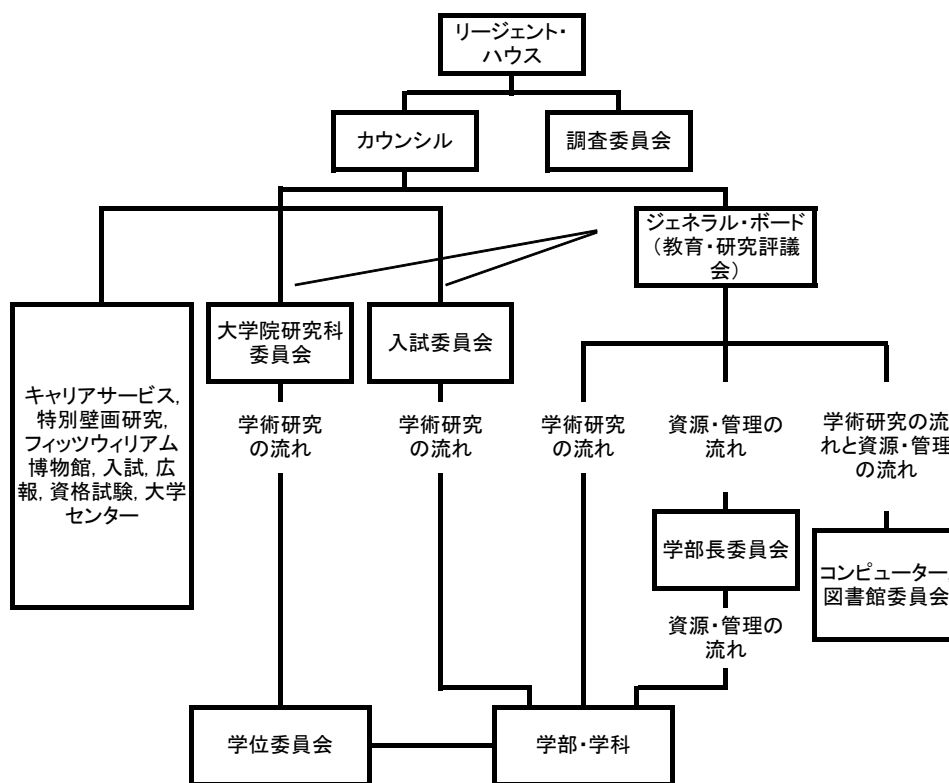
学内運営は簡素化される方向にあり、リージェント・ハウスの力を抑制する一方で、カウンスルの力を強化することで学内運営の効率化が図られた (University of Cambridge 1989)。この4点は、まさにランバートが指向する大学運営と軌を一にしており、ケンブリッジ大学では大学構成員である教員の力よりも学内の管理運営面が強化されていく方向で、『ワス報告書』に則っ

た改革が進められた。

英国では大半の大学において、多数の学内教員で構成された大規模なカウンシルから、企業人や大学外部の一般人（layperson）と数名の学内教員とで組織された少人数制のカウンシルに移行する中、ケンブリッジ大学では細かな問題から授業料の変更、新たな建造物建設の可否、といった大学にとって重要な決議を含む全ての問題が、このリージェント・ハウスで決定されてきた。つまり、研究員（research fellow）をも含む約3,300名の教員で成るこのリージェント・ハウスがケンブリッジ大学の最高決定機関であった。

ケンブリッジ大学の教授であるエヴァンズ（Gillian Evans）が述べるように、「重要な決定は全て直接我々を介さなければならない（Any decision of importance has to be directly referred to us）」のである（Galbraith 2004: 1¹⁷）。しかし、このような多人数による決定プロセスには時間が掛かり、即応を必要とする問題には有効に機能しない。また、ケンブリッジ大学のカウンシルは、学外委員を全く受け入れてこなかった。社会からの要請に機敏に対応するためには、学外の人間を大学の管理運営に取り込むことも必要となり、目標達成を効率的に実施に移すには、決定権を持つ小規模の実行委員会が必要となる¹⁸、という思考法が中心となる時代においてケンブリッジ大学の決定過程は時代に逆行するものであったといえる。

図 6-7 ケンブリッジ大学組織構成図（『ワス報告書』での提案）



出典：University of Cambridge 1989, *Report of the Syndicate Appointed to Consider the Government of the University*: 645.

しかし、『ワス報告書』後にはケンブリッジ大学では、リージェント・ハウスの権限が多数の組織に分権化され、カウンシルを最高決定機関とするピラミッド型の構造改革が実施された (Leedham-Green 1996)。独自の執行委員会 (Executive Committee) と諮問委員会 (Consultative Committee) を持つカウンシルは管理運営の執行母体となり、カウンシルに報告義務のあるジェネラル・ボードや財務委員会 (Finance Committee) が創設された。決裁を進める手順の効率化が図られたのである。

『ワス報告書』で提案されたケンブリッジ大学の組織構成は、その後更に細分化され、カウンシルの下に執行委員会と諮問委員会が加えられ、その直下にジェネラル・ボードと財務委員会を配置する直線的な構造になった。学内の資源配分と管理運営面においてカウンシルの決定権及び権限の範囲が拡大されている。教員の総意を示すリージェント・ハウスがカウンシルの上位にあるものの、あくまでもハウスは拒否権を有するに留まる。また、監査機構として調査委員会 (Board of Scrutiny) が創設されているが、本委員会は、カウンシルの審議事項に対して意見を述べる機関に過ぎない。このカウンシルからの直線形の命令系統による管理運営が招いた結果が、情報管理システム導入による総額1千万ポンドの負債であった (カプサ被害: Capsa disaster)。これは、調査委員会の知識不足とカウンシルの命令系統と部局間の調整がつかないままに見切り発車したことの結果であり、学内の全教員から成るリージェント・ハウスの権限を他組織に移譲し、管理運営を分割しようとしたために組織が多様化かつ多層化され、透明性を欠いた結果と考えられる。

上記の被害後には、学内業務に明るいだけでなく、広範な領域からの人材の必要性が説かれ、2002年のリージェント・ハウスでの討議では学外からのカウンシル委員の選出が認められることになった (Shattock 2006)。しかし、最大の案件であった副学長の権限強化は、僅差で認可されなかった。この結果、ブロアーズ (Alec Broers) 副学長は辞職し、新たにケンブリッジの学部卒業生ではあるがイェール大学で副学長 (Provost¹⁹) をしていたリチャード (Alison Richard) が、ケンブリッジ大学としては初の女性副学長として就任することになった。

5. 近年の英国の高等教育の動向

5-1 高等教育政策の方向性

政府の高等教育改革の基本的な施策は下記5項目で、2003年の白書『高等教育の将来』に示された。

- 高等教育の拡大
- 高等教育財政の改善
- 教授・学習活動の質的向上
- 研究環境の整備
- 産学連携の強化

BIS が公刊した高等教育の枠組みは上記の中に示された5項目に準じており、*Higher ambitions: the future of universities in a knowledge economy*, 2009の中に示されている。本報告書で推奨されている重要項目を要約すると以下のものになる。

- ① 大学間競争を増すこと。特に、高度な技術を要する大学のプログラムの優先順位を高くするよう各機関を方向づけること
- ② 補助金や学生の奨学金を増額し、大学での専攻課程の種類を増やすこと
- ③ 職場に直結したビジネスを優先すること
- ④ 社会人がもっと容易に大学に進学できるようにパートタイム課程や応用準学位 (foundation degrees) を増設すること。他にも一定の修業期間後に応用準学位やその他の職業課程に進学を可能とする道を拓くこと
- ⑤ 大学に進学できる能力を持った若者に、選択肢として高等教育進学があることを大学進学情報として広く一般に知らせるように大学に働きかけること
- ⑥ 高等教育機関が提供する課程から学生が何を得られるかが明確にわかるように機関側が公表すること
- ⑦ 卓越性に焦点を合わせることで世界レベルの研究基盤を維持すること。また、費用が掛かり、かつ影響力を持つ研究には研究補助金を集中して配分すること

2009年の時点で、政府は10年から15年間の高等教育の基本的な枠組みはどうあるべきかを現在検討中で、以下の9項目はその中心課題である。

- 学界と政策形成：学界と政策担当者とのよりよい関係を構築するための方法の模索
- 人口問題：今後20年間の人口動態の変化にHEはどう対処するか
- 知的財産と研究の関係：経済的メリットの最大化を図る
- 国際化：国際市場への適応
- 遠隔学習：e-ラーニングの活用
- パートタイム修学：増加が予想される成人学生、特にパートタイム学生について
- 研究のキャリア：研究職が他の専門職と比べて人気なくなっていることへの対処
- 学生の修学経験の質の改善
- 高等教育の実績の測定方法の開発（各機関の使命を踏まえた上で）

(HEPI 2009, *Policy Briefing: Developments in higher education policy and practice*, Dec. 2009)

5-2 九大学への類型化

5-2-1 先行研究

古くは新堀（1965）が試み、また、天野（1977、1986）の類型化が大きく影響を与え、カミングズ（1972）やカーネギー高等教育審議会、そして近年では有本・江原（1996）、吉田（2002）、島（2006）が進展させた大学分類を参考にしながら、イギリスの大学の類型化を行う。

イギリスの大学の類型化は、従来の古い大学分類、即ち、伝統的大学、旧市民大学、新市民大学、新構想大学、工科大学の5分類、あるいは、ロンドン大学群を含む6分類に、現在では1992年以降の新大学を加える形をとるのが一般的である。しかし、これら5分類（あるいは6分類）は1992年以前の大学の属性を基にした分類で、1992年以降の新大学の属性が十分に示されていないと考えられる。

そこで、1992年以降の新大学を含む新たな大学分類のために、イギリス高等教育機関を、イ

イングランド高等教育政審議会 (HEFCE) による全高等教育機関の量的調査 (*Profiles of Higher Education Institutions*)、タイムズ紙の大学案内 (*Good University Guide*)、タイムズ紙以外の高等教育機関の大学案内であるヴァージン社 (*The Virgin Alternative Guide to British Universities*) やガーディアン紙の大学案内 (*The Guardian University Guide*) 等による量的調査、及び、高等教育統計局 (Higher Education Statistics Agency: HESA) が公表する各高等教育機関の項目別の財政と各高等教育機関のフルタイムの学生数や教員数、更に、学生からの満足度は、全国学生調査 (National Student Survey: NSS) の調査結果を活用し、これらを基に、個別大学の状況を図表とグラフに示した (Appendix (d) 参照)。その図表とグラフを大学毎に比較することによって、古い大学分類では見られなかった大学群の特性と構造を可視化させることが目的である。

5-2-2 九大学への類型化

1992年の一元化以前は、一般的に次の①から⑥のように分類されていた。①伝統的大学 (2大学)、②ロンドン大学カレッジ群、③旧市民大学 (7大学)、④新市民大学 (5大学)、⑤新構想大学 (9大学)、⑥工科大学 (9大学) である。しかし、この分類は主に歴史的、文化的設立経緯を基本とした属性に基づいての大学分類であり、新大学の参入により機能や構造が多様化したと考えられている一元化以降の大学分類に適しているかどうかは、イギリスにおいても未だ研究されていない。そのため、一元化以降の新大学を含めた上で、果たして大学間で機能の分化が起きているのか、即ち、機能の多様化や分化が生じているのか、その実態を究明するために、新たな大学分類を試みる。

もしも仮に、一元化後の大学分類が、従来の①から⑥の大学群に加えて、1992年以降の新大学群の7類型に分類されるとするならば、機能や構造の多様化の実態は1992年以前と同じく、変化していないことになり、依然として、1992年以前の大学と以降の大学との二元構造が潜在的に存在していることになる。

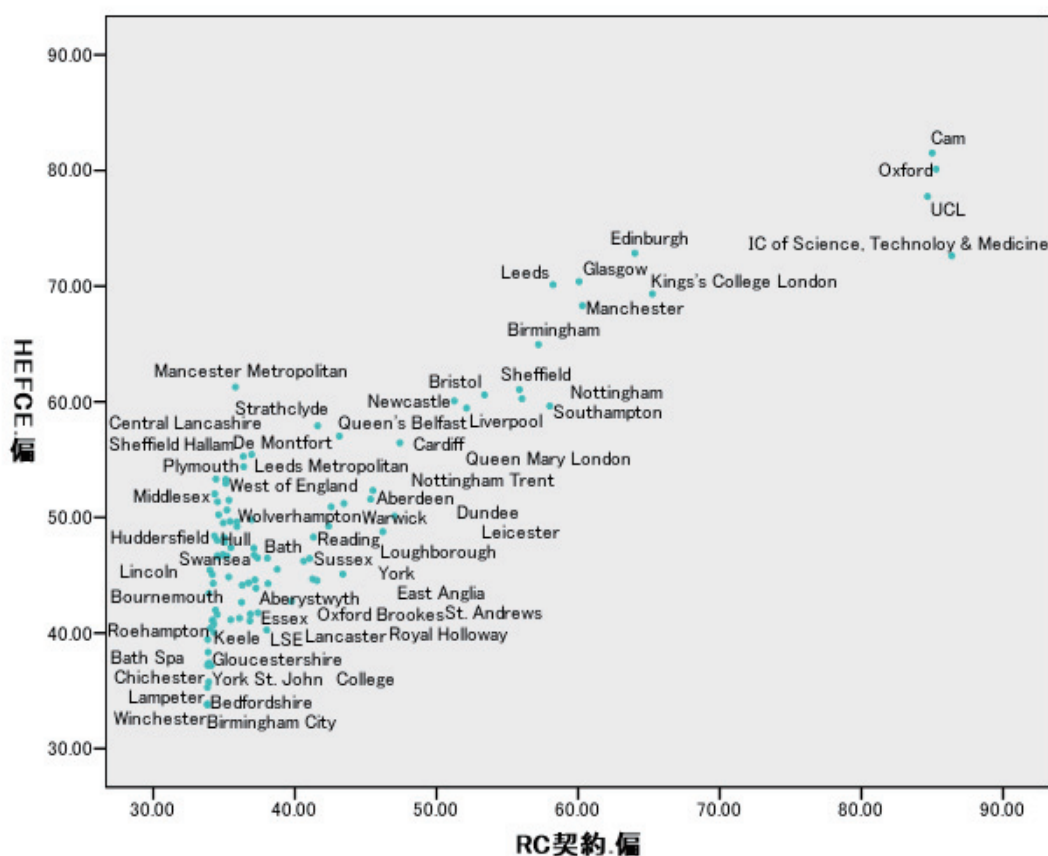
以下に、イギリスの大学分類の指標を示す。

分類のための指標は、以下のA) からP)の項目が考えられる。

- A) HEFCEやRCや研究契約からの補助金比率：各大学が研究大学かどうかの判断に関しては、以下の点を基にする。研究評価 (Research Assessment Exercise: RAE) による研究補助金の配分は、研究者 (Research Active Staff) の人数に比例するため、研究機能の強さ、教員の質の高さと同時に研究者の養成機能の強弱も見分ける指標となる。そこで、イングランド高等教育審議会 (HEFCE) からの補助金額と研究審議会 (RC) からの補助金額の合計を、各大学の総収入の何パーセントに相当するかを計算し、その割合が60%以上の大学を研究大学と看做す (23大学)。しかし、その中にはリーグ・テーブルの下位に在る大学も含まれている。例えば、カンブリアやマンチェスター・メトロポリタンである。しかし、これら7大学は、公的な教育費補助金も少なく、全外の総収入額が少ないため、合計額が高率になっているに過ぎない。

ここで、HEFCEからの補助金とRCや研究契約からの資金との間に相関関係が存在するかどうかについて調べる。RCや研究契約はHEFCEによる研究評価結果と密接に関係しており、HEFCEからの補助金額が高額になれば、RCや研究契約からの資金も増額すると考えられるからである。

図 6-8 HEFCE の各大学への補助金と RC 及び契約金との相関関係



上記の図 6-8 からわかることは、HEFCE からの補助金額総額が約 600 万ポンドまでに位置する新大学では相関関係が見られないが、それより多額の補助金をもらっている新大学には相関関係が見られた。また、下記表 1.1 に分類した総合大学 I・自然科学系・研究大学、総合大学 I・人文社会学系・研究大学、総合大学 II・自然科学系・研究大学、総合大学 II・人文社会学系・研究大学、総合大学 I・自然科学系・准研究大学 A 及び B、総合大学 II・人文社会学系・准研究大学 A 及び B の中では、HEFCE からの補助金額と RC や研究契約からの資金との間に相関関係が見られた。修正済み決定係数が高く、頑健性 (robustness) があると考えられる。

研究大学は、HEFCE からの補助金額が高額になれば、RC や研究契約からの資金も増額し、また、総合大学でも教育系大学のもの、教員養成大学と分類される大学群、また、新大学が大半を占める准学士号授与大学は、研究評価やその評価結果と結び付いた HEFCE からの補助金や RC からの補助金の合計額の間に関連性が見受けられず、総じて、RC や研究契約からの資金は少額である。

- B) 研究評価 (Research Assessment Exercise: RAE) : RAE の評価が高い大学を研究大学とする。
 - (ア) 研究大学の段階は、研究大学 : RQ2.5 以上 (11 大学)
 - (イ) 准研究大学 A : RQ2.0 以上 2.4 以下 (18 大学)
 - (ウ) 准研究大学 B : RQ1.5 以上 1.9 以下 (14 大学)
- C) 大学院生の比率 : カーネギー高等教育審議会によるアメリカ大学の類型化によると、学

位授与大学の中で、研究大学と大学院大学とに分類されている。また、博士課程の大学院を持たない大学は、更に総合大学と教養カレッジに分類される。その他、短期大学、専門大学、非伝統型大学に分類されている。しかし、イギリスの大学の場合、全大学が博士課程の大学院を有しており、大学は、第一学位を教授する学士課程を中心とする。大学院は周縁部に置かれてきたため、大学院によって研究機能の強さを示すものとは考えにくい。しかしながら、20%が分水嶺となるため、大学院生が20%以上在学し、かつ、准学士号授与大学ではないものを研究大学とする（27大学）。

- ・30%以上の大学：オックスフォード、ケンブリッジ、インペリアル・カレッジ、UCL、LSE（最大大学院生数45.1%）、バース
 - ・20%以上の大学：ダーラム、エグゼター、ブリストル、ヨーク、キングズ・カレッジ、エディンバラ、レスター、サザンプトン、シェフィールド、ノッティンガム、バーミンガム、ランカスター、マンチェスター、リーズ、アバディーン、サリー、ストラスカイト、ゴールドスミス、ランピーター、ウェストミンスター
- D) 天野分類：天野分類による医歯系を持たない大学は在るものの、全大学が a. 人文系、b. 社会系、c. 自然系の3系を有しているため、イギリスの全大学は総合大学と考えられる。
- E) 学生の質：学生の質は、21歳未満の新入生の GCE・AS/ASVCE、GCE・AS レベルのダブル取得、GCE・A レベル/AVCE の合計ポイントによって示される。例えば、A レベルの A を3科目取得すれば、120ポイント×3で360ポイントになる。しかし、トップ30大学は入学基準の最低基準を360ポイントとしている。113大学の平均値は319である。
- F) ラッセル・グループ（1992年以降の研究大学グループ群）：全大学の中での個別大学の地位を測るために、グループ化されたグループ毎の分類も、大学間でのピア・レビューによる審査結果によるグループへの入会であるため、一定の水準を保つ指標となる。
- ・ラッセル・グループ：バーミンガム、ブリストル、ケンブリッジ、カーディフ、エディンバラ、グラスゴー、インペリアル・カレッジ・ロンドン、キングズ・カレッジ・ロンドン、リーズ、リバプール、LSE、マンチェスター、ニューカッスル、ノッティンガム、クイーンズ・ベルファスト、オックスフォード、シェフィールド、サザンプトン、ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドン、ウォリックの20大学
- 上記の大学は、全て、総合大学 I 及び II の研究大学と准研究大学の中に入っている。
- G) 入学定員：入学定員は、HEFCE により規定されているため参考にはならない。
- H) 労働者階層からの進学者数の割合：労働者階層からの進学者を支える大学の定義を、労働者階層からの進学者が全体に占める割合が40%以上の大学とする。
- I) 1人当たりの教員の教授する学生数（平均：16.7で、最高25.2のロンドン・サウスバンクで、最低は8.9のUCLとなっている）
- J) 上級学位（上級第一級優等学位及び上級第二級優等学位）取得率（平均値：62.4）
- K) 就職率（平均値：69.2）
- L) 卒業率（平均値：84.9）
- M) 公立中等学校からの進学者が全体に占める割合（平均値：88.5）
- N) 労働者階層からの進学者が全体に占める割合（平均値：30.9）
- O) 海外留学生からの進学者が全体に占める割合（平均値：10.9）
- P) 成人学生の全体に占める割合（平均値：24.1）

ここで、指標の A)、B)、C)、E)、及び、自然科学系専攻者が 50%以上在籍する大学を、以下の組み合わせで分類する。それが表 1 である。この分類では、研究指向型大学を分類型の表の上位に置く。

総合大学 I： 医学部在、三系統以上の学系

総合大学 II： 医学部無、三系統以上の学系

自然科学系： 自然科学諸学科を専攻する学生数が 50%以上

人文社会学系： 人文社会学科を専攻する学生数が 50%以上

教員養成大学： 従来、教育カレッジであった高等教育機関が単独で大学に昇格した大学

準学士号授与大学： 第一学位以外の準学位を授与する大学（リーグ・テーブルの 53 位までは、旧大学の名前があるが、それ以下は、準学士号授与大学が増加）

表 6-24 1992 年の一元化以降の大学分類

分類型	大学名
総合大学 I・自然科学系・研究大学	UCL(ロンドン大学)、インペリアル・カレッジ(ロンドン大学)、ブリストル(旧市民)
総合大学 I・人文社会学系・研究大学	オックスフォード、ケンブリッジ、エグゼター(新市民)、ヨーク(新構想)
総合大学 II・自然科学系・研究大学	無
総合大学 II・人文社会学系・研究大学	セント・アンドリュース(伝統的)、LSE、ダーラム(スコットランド)、エディンバラ(伝統的)
総合大学 I・自然科学系・准研究大学 A	キングズ・カレッジ(ロンドン大学)、サザンプトン(新市民)、ノッティンガム(新市民)、クイーン・メリー(ロンドン大学)
総合大学 I・人文社会学系・准研究大学 A	シェフィールド(旧市民)、ニューカッスル、バーミンガム(旧市民)、マンチェスター(旧市民)、リーズ(旧市民)、サセックス(新構想)
総合大学 II・自然科学系・准研究大学 A	バース(CAT)
総合大学 II・人文社会学系・准研究大学 A	ウォリック(新構想)、ラフバラ(CAT)、グラスゴー(スコットランド)、ランカスター(新構想)、ロイヤル・ホロウェイ(ロンドン大学)、レディング(旧市民)、ゴールドスミス(ロンドン大学)
総合大学 I・自然科学系・准研究大学 B	無
総合大学 I・人文社会学系・准研究大学 B	カーディフ(ウェールズ大学)、イースト・アングリア(新構想)、リバプール(旧市民)
総合大学 II・自然科学系・准研究大学 B	サリー(CAT)、ヘリオット・ワット(CAT)、ブルネル(CAT)
総合大学 II・人文社会学系・准研究大学 B	クイーンズ・ベルファスト(北アイルランド)、アバディーン(スコットランド)、ストラスクライド(スコットランド)、ダンディー(スコットランド)、エセックス(新構想)、アパリス(ウェールズ連合大学)、スワンジー(ウェールズ連合大学)、バンガー(ウェールズ連合大学)
総合大学 I・自然科学系・教育大学	無
総合大学 I・人文社会学系・教育大学	キール(新構想)、ハル(新市民)、プリマス(ポリテクニク)、ブライトン(ポリテクニク)、グリニッジ(ポリテクニク)

総合大学Ⅱ・自然科学系・教育大学	アストン(CAT)、ティーサイド(ポリテクニク)、CU(CAT)、ブラッドフォード(CAT)
総合大学Ⅱ・人文社会学系・教育大学	チチェスター(UC)、コベントリー(ポ)、ベッドフォードシャー、バス・SPA(UC)、バーミンガム・シティ、ランピーター(ウェールズ大学)、ヨーク・セント・ジョン、ウースター、カンブリア、マンチェスター・メトロポリタン(ポ)、チェスター、ローハンプトン(サリー連合大学)、ノーサンプトン、リバプール・ジョンモア(ポ)、ウェストミンスター(ポ)、ウルヴァーハンプトン(ポ)、ダービー、テムズ・バリー(ポ)
教員養成大学	ウインチェスター、エッジ・ヒル、リーズ・メトロポリタン
準学士号授与大学	その他の新大学

その他の分類法	
工学系大学(15%以上)	IC、ラフバラ、サリー、ヘリオット・ワット、CU、ブラッドフォード(6)
ビジネス系大学(20%以上)	Ox、LSE、グラスゴー、レディング、サリー、オックスフォード・ブルックス、バーナムウス、ノーサンブリア、グローセスターシャー、ブライトン、リーズ・メトロポリタン、ミドルセックス、グリニッジ、テムズ・バリー、バッキンガムシャー・ニュー、ロンドン・サウスバンク(16)
社会学特化大学	LSE、ランピーター
小規模大学(総学生数が5000人以下)	ランピーター(1475)、チチェスター(3355)、ウインチェスター(3715)、ヨーク・セント・ジョン・カレッジ(4450)、ウースター(4720)
総学生数が5000人以上10000人未満	バス・SPA(5015)、バッキンガムシャー・ニュー(5140)、ゴールドスミス(5950)、グローチェスターシャー(6110)、カンブリア(6450)、ヘリオット・ワット(6595)、アバリス(6795)、ローハンプトン(6905)、セント・アンドリューズ(7045)、エッジ・ヒル(7130)、キール(7135)、ノーサンプトン(7465)、ロイヤル・ホロウェー(7495)、スターリング(7715)、バンガー(8025)、サンダーランド(8125)、チェスター(8145)、アストン(8435)、LSE(8550)、カンタベリー・クライストチャーチ(8580)、リンカン(8720)、テムズ・バリー(8890)、ベッドフォードシャー(9090)、エセックス(9230)、スタフォードシャー(9310)、ブラッドフォード(9475)、サセックス(9680)、ティーサイド(9700)、ランカスター(9775)、ダンディー(9880)、ダービー(9920)、
労働者階層からの進学を支える大学(45%以上)	ブラッドフォード(49.0)、ティーサイド(48.6)、サンダーランド(48.0)、ミドルセックス(47.5)、グリニッジ(46.1)、ウルヴァーハンプトン(51.6)

更に、別の観点、即ち、財政面、学生層、学生の質の3点から、上記の大学分類に基づき、各大学の特質を比較対照してみる。政府からの研究補助金が多く、上級学位の取得率の高い学生が多いのは、研究指向型大学に集中しており、学生層の拡大に努めている大学は、准研究大学Bより下位にある大学である(補遺参照)。

これらを総合すると、結果として、1992年の一元化以降の全大学は、以下の9つに類型化が可能となる。

- 1) <I・研究大学>
 - a) 総合大学 I・自然科学系・研究大学、b) 総合大学 I・人文社会学系・研究大学
- 2) <II・研究大学>
 - c) 総合大学 II・自然科学系・研究大学、d) 総合大学 II・人文社会学系・研究大学、
- 3) <I・准研究大学 A>e) 総合大学 I・自然科学系・准研究大学 A
- 4) <I・准研究大学 B>f) 総合大学 I・自然科学系・准研究大学 B
- 5) <II・准研究大学 A>g) 総合大学 II・人文社会学系・准研究大学 A
- 6) <II・准研究大学 B>h) 総合大学 II・人文社会学系・准研究大学 B
- 7) <教育系大学>
 - i) 総合大学 I・自然科学系・教育大学、j) 総合大学 I・人文社会学系・教育大学、k) 総合大学 II・自然科学系・教育大学、l) 総合大学 II・人文社会学系・教育大学、
- 8) <教員養成大学>m) 教員養成大学
- 9) <准学士号授与大学>n) 准学士号授与大学

しかし、上記大学の9分類は次の大学4分類移行への基本構造に他ならない。4分類の大学の類型化に関しては、イギリス高等教育の二元構造の一元化にも深く関連しており、大学の多様化の問題とも絡めて今後の課題とする。

<編集注>

本章の2-4の囲み記事 (RAE2008 と Research Excellence Framework) および3-1~3-5のデータ並びに制度紹介の記載については、水田健輔 (国立大学財務・経営センター) の責任で加筆とデータの更新等を行った。特に3-4については、芝田 (2006) の該当箇所の原文を引用し、最新データに差替えを行う手順にて加筆作業を実施している。

<参考文献>

- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) 2001, *Funding Higher Education in England: How the HEFCE Allocates Its Funds*.
- HEFCE 2002, *Supply and Demand in Higher Education*.
- HEFCE 2004a, *Developing the Funding Method for Teaching from 2004-05*.
- HEFCE 2004b, *Funding Method for Teaching from 2004-05: Outcomes of Consultation*.
- HEFCE 2004c, *Funding Higher Education in England: How the HEFCE Allocates Its Funds*.
- HEFCE 2005a, *Funding Higher Education in England: How the HEFCE Allocates Its Funds*.
- HEFCE 2005b, *HEFCE Staff employed at HEFCE funded HEIs: trends, profiles and projections*.
- HEFCE 2008, *Funding Higher Education in England: How HEFCE Allocates Its Funds*.
- HEFCE 2009, *Recurrent Grants for 2010-11*.
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) 2001, *Quality Assurance in UK Higher Education: Proposals for Consultation*.
- QAA 2004, *Strategic plan 2003-05*.

- 天野郁夫 1977, 「大学分類の方法」天城勲・慶伊富長編著『大学設置基準の研究』東京大学出版会, pp. 57-69.
- 天野郁夫 1986, 『高等教育の日本的構造』玉川大学出版部.
- 潮木守一 2004, 『世界の大学危機 新しい大学像を求めて』中公新書.
- 金子元久 1993, 「欧米高等教育の新動向」『IDE 現代の高等教育—欧米高等教育の新動向』350号, 民主教育協会, pp. 5-11.
- 金子元久 1994, 「高等教育と市場メカニズム — 高等教育改革の国際的動向」『教育社会学研究』第55集, 日本教育社会学会, pp. 23-36.
- カミングス, ウィリアム 1972, 『日本の大学教授』(岩内亮一・友田泰正訳) 至誠堂.
- 小林雅之 2002, 「システムの構造分化—統計的分析」『国立大学の構造分化と地域交流』国立学校財務センター, pp. 147-182.
- 篠原康正 2003, 「イギリス」『諸外国の高等教育』文部科学省, pp. 37-75.
- 篠原康正 2004, 「イギリス」『諸外国の高等教育』文部科学省, pp. 55-93.
- 芝田政之 2006, 「英国における授業料・奨学金制度改革と我が国の課題」『大学財務経営研究』国立大学財務・経営センター, 第3号, pp. 89-112.
- 島一則 2006, 「法人化後の国立大学の類型化—基本財務指標に基づく吉田類型の再考」『大学財務経営研究』国立大学財務・経営センター 第3号, pp. 61-85.
- 新堀通也 1965, 『日本の大学教授市場』東洋館出版社.
- 東京大学 大学総合教育研究センター 2004, 『日英大学のベンチマーキング — 東大・オックスフォード大・シェフィールド大の詳細比較』大総センターものぐらふ, No. 3.
- マクネイ, イアン 2005, 「イギリスの大学における研究評価」秦由美子編著『新時代を切り拓く大学評価—日本とイギリス』東信堂, pp. 41-62.
- 吉田文 2002, 「国立大学の諸類型」『国立大学の構造分化と地域交流』国立学校財務センター, pp. 183-193.

<注>

¹ プライベート・セクターに属する1992年以前大学として存在した旧大学(伝統的・旧・新大学、旧CAT)は、個々の大学に授与される王立憲章(Royal Charter)に基づいて法的位置づけが与えられる勅許法人(Chartered Corporations)であり、王立憲章はその附属文書(statutes)とともに枢密院(Privy Council)の審査を経て与えられる。王立憲章及びその附属文書(statutes)は、個々の大学の管理運営に関する基本的枠組みや規定が定められている。一方、パブリック・セクターに属する1992年以後に大学に昇格した新大学(旧ポリテクニクやカレッジ)は、1988年教育改革法の規定で高等教育法人(Higher Education Corporation)として法人格が与えられ、地方教育当局(Local Education Authorities: LEA)から独立し、1992年継続・高等教育法で大学に昇格することが可能となった。1992年以後に昇格した大学については基本的に1988年教育改革法に基づく高等教育法人となり、高等教育法人に対しては1988年教育改革法に基づき、教育科学大臣が承認する管理運営規則が定められている(篠原 2004)。

² 1992年以降の新大学とは異なる。

³ 条件とは、フルタイムに換算した上級継続教育課程の在学者数が350名を超え、かつその数がフルタイムに換算した総在学者数の55%を超えていること、あるいは、フルタイムに換算した上級継続教育課程の在学者数が2,500名を超えていることである(第121条から第123条)。

⁴ 英国において大学という名称を受ける場合には備えなければならない条件とは3点ある。第1は、当該高等教育機関に「研究学位(博士号等)課程」が設置されていること、第2は、審査基準にある11の学問領域の中で、少なくとも5領域において300名以上のフルタイム学生相当が在学していること、第3は、最低4,000名のフルタイム相当学生が存在していること(そのうち最低3,000名は学士課程レベルに在学していなければならないこと)である。

⁵ AHRC: Arts & Humanities RC、BBSRC: Biotechnology & Biological Science RC、EPSRC: Engineering and Physical Sciences RC、ESRC: Economic & Social RC、MRC: Medical RC、NERC: Natural Environment RC、

⁶ RCs の補助金は、間接経費はあったが、施設を維持・管理するには不十分で、競争的研究資金として特別なプロジェクトに対する直接経費が主だった。

⁷ National Academies: British Academy, The Royal Society, Royal Academy of Engineering, National Academy for Gifted and Talented Youth. 基本的に間接経費を助成しない。ただし、施設費や研究代表者の給与は支給しているため、間接経費の一部に相当する経費を助成していると考えられる。

⁸ Wellcome Trust は、UK 最大の財団で世界でも第二位の医学研究を支援する財団である。毎年 UK を含む全世界で約 5 億ポンドを支援している。財団の補助金は大学の R&D に提供されている。

⁹ 本節は、2007 年 2 月にオックスフォード大学を訪問した際に収集した資料 Oxford University. *Financial Statement 2005/06* をもとに記述。

¹⁰ これにはサイド・ビジネス・スクール (Said Business School) やラドクリフ附属病院 (Radcliffe Infirmary) 等の建物を指す。

¹¹ 相手の純資産を安く買収した場合の買収価額超過額のこと。日本では早期償却 (利益計上) に相当すると云われている (藤田敬司「知的財産権・ブランド・のれんの資産性」『立命館経営学』2002.)

¹² HEFCE の機関長イーストウッドから副学長フッドへの 2007 年 1 月 10 日付け手紙 (コピーをオックスフォード大学・総務部から 2008 年 6 月に入手)。

¹³ 副学長フッドから HEFCE の機関長イーストウッドへの 2007 年 3 月 27 日付の手紙 (コピーをオックスフォード大学・総務部から 2008 年 6 月に入手)。

¹⁴ リージェント・ハウス (Regent House) : 大学の管理運営主体で、全教員から成る。1 学期間で数回会合を実施する。職務は、下記 5 項目である。

- ・ ジェネラル・ボードの報告書を包括するカウンシルの年次報告書の作成
- ・ 会計からの年度予算の分配の提示
- ・ 主な建造物の計画
- ・ 教授職の確保
- ・ 教育、政策、制度上の事柄全般

¹⁵ ケンブリッジ大学にとって 2009 年は創設 800 年に当たる。

¹⁶ カウンシル (University Council) : 大学の執行部であり政策決定母体であり、ケンブリッジ大学のカウンシルは、チャンセラー、副学長 (VC)、そして 19 名の委員からなる (VC (委員長)、4 名の Head of House (教授あるいは Head of Department)、4 名の教授とリーダー (Reader)、その他 8 名の教授、3 名の学生代表、秘書)。また、学内運営、大学の長期・短期計画、予算配分の 3 点の任を負っている。カウンシルは、通常 1 ヶ月に 1 度会合を持ち、更に、VC と 5 名のカウンシル委員からなる執行委員会 (Executive Committee) の会合は、カウンシルの会合の間に設定される。大学の財源の 75% は、ジェネラル・ボード (General Board) に直接渡り、教育・研究に使用される。学生数は、カレッジ、学部、学科等により審議された後に、カウンシルにより決定される。特にカウンシルの総合計画委員会 (Planning Committee) の影響が大きい。また、学部審議会 (Councils of Schools) の権限も増大している。

¹⁷ Galbraith, K. "The Dons Run Cambridge - But Should They??" in the *Chronicle of Higher Education*, February 6, 2004. Available from <http://chronicle.com/weekly/v50/i22/22a03201.htm>; Internet; accessed 12 November 2008.

¹⁸ 英国では学部や学科の上部にスクール (School) を置く大学が増加しているが、これは少数の人員で構成された学科で決定を速やかに実施することが目的として創設される場合が多く、新大学に多く見受けられる。

¹⁹ アメリカの大学では英国の副学長と意味合いは異なり、実質的に学長 (President) に次ぐ位置にある。

		SSR	HEFCE	RC&契約	D+E	各大学収入の合計	総収入にD+Eの占める割合(%)	Research Quality
Oxford	I・研究	10.8	134739	149744	284483	426549	66.7	3.5
Cam	I・研究	11.6	138821	148978	287799	446755	64.4	3.7
IC of Science, Technology & Medicine	I・研究	10.3	112966	152984	265950	381230	69.8	2.7
St. Andrews	I・研究	12.4	25949	17287	43236	73224	59.0	2.5
UCL	I・研究	8.9	127862	148034	275896	431510	63.9	2.7
Warwick	II・准研究大学A	13.1	50591	28057	78648	191479	41.1	2.4
LSE	II・研究	13.3	18748	12205	30953	104344	29.7	2.8
Durham	II・研究	14.8	49719	25437	75156	129219	58.2	2.5
Exeter	I・研究	17.5	36799	12311	49110	96202	51.0	2.5
Bristol	I・研究	13.1	77848	56923	134871	209265	64.4	2.6
York	I・研究	13.1	32809	27811	60620	113319	53.5	2.5
Kings's College London	I・准研究大学A	11.4	103361	91426	194787	318815	61.1	2.0
Bath	II・准研究大学B	15.0	36114	19789	55903	101254	55.2	2.0
Edinburgh	I・研究	12.4	113600	87833	201433	314068	64.1	2.8
Leicester	I・准研究大学A	14.7	43482	36044	79526	145842	54.5	1.9
Southampton	I・准研究大学A	13.9	75114	70397	145511	233796	62.2	2.0
Loughborough	II・准研究大学A	17.0	44875	24911	69786	121869	57.3	2.1
Sheffield	I・准研究大学A	14.2	78284	64108	143392	237988	60.2	2.4
Glasgow	I・准研究大学A	13.2	106484	76379	182863	264845	69.0	2.2
Nottingham	I・准研究大学A	13.7	76990	64659	141649	265302	53.4	2.1
Newcastle	I・准研究大学A	14.9	76385	50747	127132	212929	59.7	2.0
Birmingham	I・准研究大学A	14.9	90622	68048	158670	279521	56.8	2.1
Lancaster	II・准研究大学A	13.7	33992	14353	48345	95437	50.7	2.4
Manchester	I・准研究大学A	13.6	100378	77059	177437	328574	54.0	2.4
Aston	II・教育大学	16.5	21292	4762	26054	53392	48.8	1.2
Cardiff	I・准研究大学B	14.7	65862	39548	105410	167906	62.8	1.8
Leeds	I・准研究大学A	13.9	105665	71058	176723	302607	58.4	2.0
East Anglia	I・准研究大学B	17.1	31578	21641	53219	98412	54.1	1.8
Liverpool	I・准研究大学B	12.2	74612	53271	127883	205650	62.2	1.8
Royal Holloway	II・准研究大学A	14.5	22753	8830	31583	63189	50.0	2.3
Reading	II・准研究大学A	16.7	42102	21805	63907	123805	51.6	2.1
Queen's Belfast	I・准研究大学B	15.2	67555	27086	94641	158660	59.7	1.7
Aberdeen	I・准研究大学B	15.1	51680	33554	85234	124961	68.2	1.9
Sussex	I・准研究大学A	15.5	36714	20988	57702	94626	61.0	2.2
Queen Mary London	I・准研究大学A	13.0	53861	34021	87882	139604	63.0	2.0
Surrey	II・准研究大学B	16.8	31159	22511	53670	131453	40.8	1.8
Strathclyde	II・准研究大学B	19.1	70171	22672	92843	158765	58.5	1.6
Kent	II・教育系大学	17.1	30612	8473	39085	77864	50.2	1.4
Heriot-Watt	II・准研究大学B	15.6	30401	12451	42852	82069	52.2	1.7
Dundee	II・准研究大学B	14.0	47438	38493	85931	130776	65.7	1.5
Keele	I・教育系大学	14.3	21046	8752	29798	64615	46.1	1.2
Essex	II・准研究大学B	13.7	23078	10376	33454	68451	48.8	1.8
Hull	I・教育系大学	18.7	37593	9639	47232	94481	50.0	1.1
Goldsmiths College	II・准研究大学B	12.7	22661	2030	24691	44340	55.7	2.1
Aberystwyth	II・准研究大学B	17.6	29269	9980	39249	68926	56.9	1.7
Brunel	II・准研究大学B	17.8	39362	9523	48885	88721	55.1	1.6
Stirling	II・教育系大学	14.2	25697	7036	32733	65609	49.9	1.3
City Univ. London	II・教育系大学	17.8	21688	6590	28278	100741	28.1	1.2
Swansea	II・准研究大学B	14.7	36877	10295	47172	91580	51.5	1.5
Oxford Brookes	准学士号授与大学	18.4	32068	4351	36419	90704	40.2	0.6
Bradford	II・教育系大学	15.0	29999	7149	37148	72211	51.4	1.0
Bangor	II・准研究大学B	18.9	31364	9777	41141	75235	54.7	1.5
Portsmouth	准学士号授与大学	18.7	46090	4645	50735	96263	52.7	0.5
Nottingham Trent	准学士号授与大学	17.1	56628	3798	60426	114373	52.8	0.4
Bournemouth	准学士号授与大学	20.8	23764	1666	25430	57443	44.3	0.4
Chichester	II・教育系大学	18.3	10440	339	10779	17694	60.9	0.2
West of England	准学士号授与大学	19.2	51419	4420	55839	114428	48.8	0.5
Plymouth	I・教育系大学	15.7	59853	7453	67306	112942	59.6	0.7

Northumbria	准学士学位授予大学	20.0	44753	6068	50821	109034	46.6	0.3
De Montfort	准学士学位授予大学	17.0	62913	9103	72016	113714	63.3	0.6
Hertfordshire	准学士学位授予大学	14.4	45684	3271	48955	105660	46.3	0.3
Gloucestershire	准学士学位授予大学	16.5	21271	1100	22371	37430	59.8	0.3
Sheffield Hallam	准学士学位授予大学	18.1	62408	7367	69775	119810	58.2	0.4
Brighton	I·教育系大学	20.0	37401	4029	41430	80642	51.4	0.8
Coventry	II·教育系大学	19.1	41269	2032	43301	92184	47.0	0.3
Bedfordshire	II·教育系大学	15.6	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0.2
Winchester	教員養成	17.2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0.4
Staffordshire	准学士学位授予大学	17.5	41998	3468	45466	74758	60.8	0.1
Bath Spa	II·教育系大学	21.6	13127	161	13288	21217	62.6	0.4
Birmingham City	II·教育系大学	16.5	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0.2
Central Lancashire	准学士学位授予大学	20.2	51032	2077	53109	98000	54.2	0.4
Lampeter	II·教育系大学	14.6	5652	265	5917	9842	60.1	1.0
York St. John	II·教育系大学	20.0	9867	14	9881	21783	45.4	0.2
Worcester	II·教育系大学	20.0	9734	771	10505	20059	52.4	0.1
Teesside	II·教育系大学	19.3	30453	1194	31647	63351	50.0	0.2
Cumbria	II·教育系大学	14.9	4293	5	4298	5894	72.9	0.1
Salford	II·教育系大学	18.6	45976	6031	52007	115154	45.2	0.9
Sunderland	准学士学位授予大学	16.1	37752	3171	40923	73325	55.8	0.5
Lincoln	准学士学位授予大学	23.7	33811	508	34319	59230	57.9	0.5
Huddersfield	准学士学位授予大学	16.1	37463	2062	39525	76131	51.9	0.2
Edge Hill	教員養成	19.8	16347	74	16421	31025	52.9	0.1
Kingston	准学士学位授予大学	19.1	42379	1444	43823	90716	48.3	0.4
Manchester Metropolitan	II·教育系大学	19.7	79909	5746	85655	139644	61.3	0.5
Chester	II·教育系大学	18.3	10199	228	10427	24760	42.1	0.2
Roehampton	II·教育系大学	18.4	20200	1321	21521	40200	53.5	0.8
Northampton	II·教育系大学	20.4	21077	1025	22102	42624	51.9	0.2
Glamorgan	准学士学位授予大学	18.3	37108	2247	39355	70459	55.9	0.4
Canterbury Christ Church	准学士学位授予大学	18.3	19202	659	19861	50816	39.1	0.2
Liverpool John Moores	II·教育系大学	19.6	55675	3779	59454	103618	57.4	0.4
Westminster	II·教育系大学	16.4	48964	4021	52985	102825	51.5	0.5
Leeds Metropolitan	教員養成	21.1	56754	1762	58516	101218	57.8	0.2
Wolverhampton	II·教育系大学	19.0	47772	2284	50056	96658	51.8	0.3
Anglia Ruskin	准学士学位授予大学	19.7	40804	3578	44382	89496	49.6	0.2
Derby	II·教育系大学	19.8	32728	1001	33729	62121	54.3	0.1
Middlesex	准学士学位授予大学	23.4	53012	1475	54487	118480	46.0	0.5
Greenwich	I·教育系大学	22.9	46540	9118	55658	106255	52.4	0.3
Thames Valley	II·教育系大学	20.6	27955	339	28294	60991	46.4	0.2
Buckinghamshire New	准学士学位授予大学	20.3	18126	1341	19467	41792	46.6	0.1
London South Bank	准学士学位授予大学	25.2	39476	4828	44304	94760	46.8	0.3

第7章 オーストラリアの高等教育制度と大学の設置形態

赤井伸郎（大阪大学）・水田健輔（国立大学財務・経営センター）

1. オーストラリアの高等教育機関

オーストラリアの高等教育機関（Higher Education Providers: HEPs）は、高等教育機関への政府財政支援制度を定めた 2003 年高等教育支援法（Higher Education Support Act 2003: HESA2003）の中で、表 7-1 のように分類されている（同法 Part2-1, Division16）。

表 7-1 HESA2003 にもとづくオーストラリアの高等教育機関

区分	機関定義
表 A 該当機関 (Table A Providers) 38 機関	定義：ほぼ公立大学。自己認証機関は無条件で連邦政府の補助対象となる（つまり、連邦議会・州議会の議決による設立法と自己認証機能が必要である）。
表 B 該当機関 (Table B Providers) 3 機関	定義：ほぼ私立大学。政府の優先政策への対応により資金受給資格を有する（ただし、連邦や州の議会議決による設立法がないため、政府資金の受給資格は制限される）。
表 C 該当機関 (Table C Providers) 1 機関	定義：HESA2003 施行時の認証海外大学で 1 機関のみ（カーネギーメロン大学）。

出典：HESA2003

上記は機関補助に関係した区分の取り決めであり、学生支援に関しては表 A～C の機関はもとより、非自己認証機関の一部でも適用される。ここで「自己認証機関（self-accrediting institutions）」とされているのは、ほとんどが大学であり、自大学の提供する教育課程（courses / programmes）について、自ら適格性を保証することができる、つまり外部認証を必要としない機関である。その内訳は表 7-2 のようになっている。

表 7-2 オーストラリアの自己認証高等教育機関

区分	内訳
大学 39 機関	(1) 連邦立大学：1（オーストラリア国立大学）、(2) 州立大学：36、(3) 私立大学：2（ボンド大学・ノートルダム大学）
その他自己認証高等教育機関 3 機関	オーストラリア映画・テレビ・ラジオ学校、先住民民族第三次教育学士課程機関、メルボルン神学カレッジ
海外大学 1 機関	カーネギーメロン大学

出典：<http://www.aqf.wdu.au> より

その他に、150 を超える非自己認証高等教育機関（Non Self-Accrediting Higher Education Institutions）が存在する。これらの機関は、連邦または州・準州の認証機関により高等教育機関として登録されるとともに、提供する教育課程すべてについて認証を受ける必要がある。

つまり、機関登録だけでは高等教育機関として活動することはできない。この非自己認証高等教育機関の中心となっているのが、2006年現在で59存在する技術・継続教育機関（Technical and Further Education (TAFE) Institutions）であり、州・準州が所有、運営している。その他に公的資金を受給している1,044の私立の職業教育・訓練機関があり、このTAFEと私立機関をあわせて職業教育・訓練部門（Vocational Education and Training Sector: VET Sector）と分類されている。

なお、表7-3にみられるとおり、学生数については、国内学生、海外留学生とも近年増加傾向にあり、特に留学生の伸びが著しい。また、表A該当の公立大学よりも他の高等教育機関の方が学生数の伸び率が高い。

表 7-3 高等教育学生数の変化（2005～09年度）

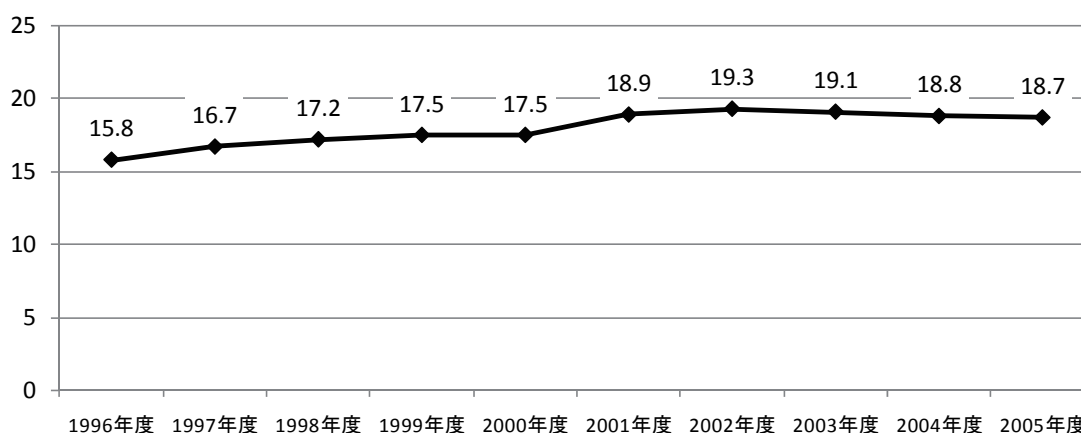
	2004年度	構成比	2005年度	構成比	2006年度	構成比	2007年度	構成比	2008年度	構成比
国内学生	716,438	75.8%	717,682	75.0%	733,352	74.5%	756,747	73.5%	771,932	72.4%
海外留学生	228,539	24.2%	239,495	25.0%	250,794	25.5%	273,099	26.5%	294,163	27.6%
学生数合計	944,977	100.0%	957,177	100.0%	984,146	100.0%	1,029,846	100.0%	1,066,095	100.0%
					公立大学(表A)		976,786	94.8%	1,002,003	94.0%
					私立大学他		53,060	5.2%	64,092	6.0%

元データ：教育雇用労働関係省（DEEWR）ウェブサイトより

<http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Publications/HEStatistics/Publications/Pages/Home.asp>

また、DEST（2007）によると、17～24歳国内人口の高等教育進学率は、図7-1のような経過をたどっており、20%を手前にして全体的に伸び悩んでいる。このような状況に対して、Bradley et al.（2008）は、低社会経済層、僻地住民、原住民の進学率が特に低いことを鑑み、政策目標をともなう進学率向上の提言を行っている（後述）。

図 7-1 オーストラリアの17-24歳国内人口の高等教育進学率（単位：%）



出典：DEST（2007，11）

2. 大学の設置

2-1 設置者と根拠法

オーストラリアの公立大学は、一部の例外を除いて、州法にもとづき設置されている。そして、設置法は州内の大学をすべてカバーする包括法ではなく、機関ごとに個別法が制定されている。ただし、ヴィクトリア州などでは、設置法の統一化（Template）が議論されている。オーストラリア国立大学（Australia National University: ANU）は、オーストラリアで唯一連邦法により設立されている大学である。

全国にキャンパスを持ち、教会の所有するオーストラリア・カトリック大学は、1990年に会社法にもとづきヴィクトリア州で登記され、その後、州法により公立大学の認定を受けるという手続きをとっている。

その他に、非営利の民間法人として設立されたボンド大学とノートルダム大学がある。

2-2 認可手続きプロトコルとガイドライン

2000年に『高等教育認可手続きに関するプロトコル（National Protocols for Higher Education Approval Processes）が、連邦政府・州政府の合同会議である、当時の教育・雇用・訓練・青少年政策大臣会議（Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs: MCEETYA）により合意された。オーストラリアの高等教育機関たる要件を連邦全体で定めたものであり、同国の機関質保証の重要な一要素となっている。その後、2006年7月にプロトコルの改訂が行われ、それと同時に『高等教育認可プロセスガイドライン』（National Guidelines for Higher Education Approval Processes）も定められた。なお、MCEETYAは、2009年7月に改組され、現在は教育・幼年教育・青少年政策大臣会議（Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs）となっている。

まず、このプロトコルの内容についてであるが、基本的には連邦政府または個別州政府が所要の手続きを進めることが定められている。特に高等教育機関を4つに分類し、設立認可の共通必要要件（A）および各類型の要件（B～E）と認可手続きが定められている。

- A：全高等教育機関共通
- B：非自己認証機関
- C：大学外自己認証機関
- D：大学
- E：オーストラリアで業務を行う海外機関

ただし、オーストラリアがこれまでに経験し大学新設は、州政府の意思決定により高等教育カレッジが大学に再編・昇格するケースがほとんどであり、1980年代終わりのドーキンス改革¹⁾による二元制の廃止が進められた後は、機関の新設・改廃・統合などは比較的落ち着いた状況にある。

次にプロトコル（MCEETYA 2007a）により定められた機関共通要件と大学の設立要件を確認する（表7-4および表7-5）。

表 7-4 高等教育機関共通要件

<p>A : 高等教育機関共通要件</p> <p>A1. オーストラリアの法制度により設立された主体である。</p> <p>A2. オーストラリアの高等教育目標に貢献する。</p> <p>A3. 機関内の学術的な取り組みにおいて、自由な知的探求に臨み、また支援することを含む、高等教育の目標を明確に位置づけている。</p> <p>A4. 先端知識とその探求にもとづく教育・学習の機会が提供されている。</p> <p>A5. 機関の目標や学術的目的に即したガバナンス体制、質保証体制、人員体制がとられている。</p> <p>A6. 将来的に持続可能な形でプログラムを提供できるような健全な財政状況と管理体制を保持している。</p> <p>A7. オーストラリア認定フレームワーク (Australian Qualifications Framework: AQF) に即した高等教育学位資格要件を提供できる。</p> <p>A8. 研究生の指導にあたり、熱心な指導と研究活動を行える教員がいる。</p> <p>A9. 学生の効果的な学習に対する十分な支援とインフラを提供する。</p>

出典 : (MCEETYA 2007a, 4-5)

表 7-4 大学特殊要件

<p>D : 大学特殊要件</p> <p>D1. 提供されている課程すべての分野において、教育・学習に対する持続的な発信を行うことの出来る研究文化が根付いている。</p> <p>D2. 新しい知識の創造と独創的な取り組みを、少なくとも研究修士、博士またはそれに順ずる課程において進めることができるような研究を行っている。</p> <p>D3. 自由な探求と知識の体系的な深化に対して、教員、研究者、コースデザイナー、評価者をコミットさせることができる。</p> <p>D4. 大学の価値や目標で支えられ、かつ機関の学術プログラムとの一貫性を担保するような、ガバナンス体制、手続きルール、組織体制、アドミッション・ポリシー、財務手続き、質保証プロセスをとることができる。</p> <p>D5. 特に変更無く「大学」の名称を使用する場合には、(少なくとも3分野以上の研究修士、博士またはそれに準ずる課程で) AQF に即した高等教育学位資格要件を提供でき、また国内外の基準に適した基準の設定が出来る。</p> <p>D6 は「ユニバーシティ・カレッジ」についての D5 の要件、D7 は特殊な大学名称を使用する場合の D5 の要件。</p>
--

出典 : (MCEETYA 2007a, 10-11)

両表にみられるとおり、設立要件の記述は機関の使命遂行とそれに必要な資源・環境の整備に関する定性的かつ包括的な記述であり、その充足の有無は後述の審査プロセスの中で合議的に判断される。要件の中に明記されている「オーストラリア認定フレームワーク」(AQF) は、義務教育終了後の教育課程が満たすべき基準について、連邦全体の統一性を維持するために策定されたものである。MCEETYA における連邦・州・準州からの要請がもとになっており、1995年に MCEETYA の責任のもとに導入された(2000年から全面実施)。内容的には、高等教育(Higher Education)、職業訓練・教育(VET)、後期中等教育(Senior Secondary Education)等に係る

15種類の学位および職業訓練等の修了認定基準が定められている。

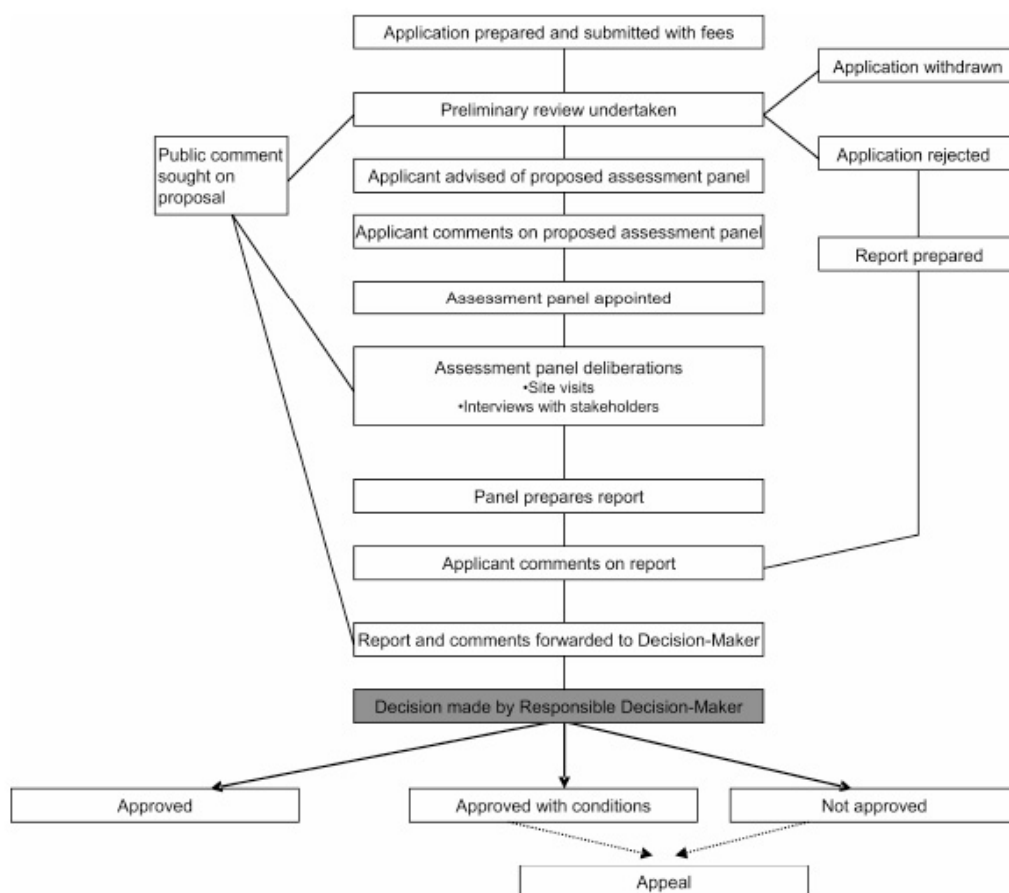
ただし、先述のとおり MCEETYA は 2009 年 7 月に MCEECDYA に改組され、それと同時に新しく第三次教育・雇用大臣会議 (Ministerial Council for Tertiary Education and Employment: MCTEE) が設立されたため、AQF の実質的に管轄するのは MCTEE となり、MCEECDYA は後期中等教育面に限って MCTEE と連携する立場となった。

なお、AQF は、あくまで連邦および州・準州間の政策合意であり、法的強制力を持つものではない。よって、各州・準州が学位授与権や修了認定権を十分な資格を持つ機関に付与する法的責任を負っている。特に大学に関しては、州 (準州) 法にもとづいて、大学自らが学位授与のできる教育課程を認証し、さらに学位授与を行う権利を付与されている。

2-3 設置認可申請の審査プロセス

次に『高等教育認可プロセスガイドライン』にもとづく、大学認可審査プロセスを紹介する (図 7-2)。

図 7-2 大学設置認可申請の審査プロセス



出典：MCEETYA (2007b, 5)

認可申請の審査にあたっては、独立有識者パネルが設置され、そのメンバーの過半数は、オーストラリアの大学で高い業績を持つ学界のリーダーで占められている。そして、審査プロセスはオープンにすることとされ、最終報告前にはパブリック・コメントの募集も行われる（ただし、商業的な守秘事項については、開示しなくても良い）。この認可は海外での活動にも適用され、オーストラリア国外に設置したキャンパス等も国内の基準に則っていることが考慮される。この認可プロセスは、連邦政府あるいは州（準州）政府への申請により開始され、申請先の政府機関から認可を得ることになるが、どの政府機関から認可を受けても、一度認可を受ければ、オーストラリア国内のいずれの地域でも大学として活動することが出来る。

ちなみに、全くの新設（green field）の場合には、認可後5年以内の暫定期間を設けて、パネルと（主に州・準州の）政府認証機関により、新設機関がAQFの学位基準を達成できているかどうかを確認することになっている。また、政府認証機関は、必要に応じて暫定期間中の新設大学の事業遂行を条件整備の面から支援する役目を有する（既存大学による助言・協力のコーディネートなど）。そして、暫定期間の最後に外部品質監査（後述）を実施し、大学レベルのアウトカムを達成しているかどうかを確認される。

なお、こうして設置認可を受けた後、大学は次のような定期・不定期のチェックを受けることが求められている。

- ・ 政府認証機関への年次報告
- ・ 外部品質監査の定期的な実施（AUQA）
- ・ 要件への適合チェックと認可の取消・修正
- ・ 認可の更新（年限は定められていない）
- ・ マーケティングおよび広報資料の正確性審査

3. 諸権限の所在

3-1 学長・役員等の任命権

学長の任命権は、原則として大学にあり、政府は介入できない。また、役員・幹部職員の任命権も同様である（例、メルボルン大学は、学内委員会が任命）。最高意思決定機関である、カウンスル（Council）のメンバー構成は、大学の設置法（通常は州法）により大学ごとに決められている。例えば、メルボルン大学であれば、学長、副学長、プリンシパル、学術評議会議長、教職員選出3人、学生選出2人、州知事およびその任命者6人、州大臣任命者1人、カウンスル任命者6人となっている。このように、カウンスルのメンバーに州政府の任命者が通常入っているため、設置者である政府の影響は一定程度存在する。なお、ヴィクトリア州では、設置法を統一して、カウンスルの構成を簡素化するプランも持ち上がっている。

3-2 教職員の身分・採用・処遇

公立大学は、ANUを除いて州法で設置されているが、教職員の身分は州政府職員ではなく、大学独自の職員となっている。ただし、州政府職員が大学に転籍しているケースがあり、その場合には年金（superannuation）は州政府職員時代の受給権を継承している。なお、採用・処遇の決定もすべて機関レベルでなされている（ただし、連邦の労働法規の適用は当然受けている）。また、賃金・処遇の交渉は、通常組合を通じた団体交渉が行われており、毎年、Enterprise

Agreement が結ばれる。

3-3 学部等組織の新設・改廃

学部等の新設・改廃は、大学の意思決定権限の範囲内となっている。ただし、2009年10月の調査時点では、教育雇用労働関係省（Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR）により、学問分野のクラスター別に国内学部生の総数規制を行っている（後述の改革により、この規制は緩和される見通しである）。

ただし、会計士、医師などの職能団体が、技能を持った労働力の供給が過剰にならないように、コースやプログラムの数に影響を与える可能性がある。

3-4 カリキュラム策定権限

コース・プログラムなどの自己認証機能を有している「大学」については、カリキュラム等に関する外部規制は原則存在しない。ただし、自己認証とオーストラリア大学品質機関（AUQA）の外部品質監査に耐えられる内容であることが前提となる。また、3-3で触れた会計士や医療職などの職能団体は、教育課程のあり方に対して一定の発言力も持っており、例えば2010年7月には、保健医療職タスクフォースが設置され、教育課程におけるClinical Standardsの議論が始まる予定である。後に紹介する第三次教育品質・基準機関（TEQSA）も別途同種の基準を準備する予定であり、タスクフォースの議論に影響を及ぼすと考えられている。

3-5 定款と内部規定

定款（Statutes）の改訂には、州議会の議決を要する。その他、内部規定（rules）については、内部手続きで随時改訂が可能である。

3-6 学費の決定権限

学費に関して、まず国内の学部生については、連邦補助金（CGS）の支援学生枠内の学生数に応じて、連邦政府は大学に対しCGSを提供するとともに、学費分は所得連動型返済ローン（HECS-HELP）として別途連邦から大学に措置される。HECS-HELPについては、学生が卒業後、一定以上の所得を得た段階で、税制を通じて政府に返済することになる。こうした財政措置の詳細については、後ほど詳しく紹介する。

よって、連邦政府は学部生に関するCGS（政府負担）と学費（私費負担）の金額とコストシェアリングを完全に統制している。これは、名目学費の水準が大学進学行動に対する重要なシグナルになるため、進学率の向上を目指している連邦政府としては、積極的に関与せざるを得ない訳である。ただし、CGSでカバーしない、支援学生枠外の追加国内学部生については、フルコストを学費として徴収することを前政権まで許していた。この点については、後述のとおり、労働党政権への交代により政策が変わり、大学の裁量でフルコストの学費を国内の学部生から徴収することは出来なくなった。

国内の大学院生については、課程修士（コースワーク）の修士学生については、学費の設定は機関ベースで自由に出来ることになった（ただし、研究修士は自由化されていない）。Ph.Dについては、複雑な規制がかけられており、全く自由化されていない。

つまり、「大学の入口」と「研究者の養成」については、連邦政府の統制下に置かれており、

その他の教育サービス提供は機関ベースで対価を徴収するというポリシーになっている。なお、留学生の学費については、一切規制がなく、フルコストをカバーする水準に設定することが出来る。よって、留学生の受入は、オーストラリアの重要な「輸出産業」となっている。

3-7 収益事業の範囲

基本的に大学が行う収益事業を規制するような取り決めはない。収益事業に対する課税範囲については、ジョイント・ベンチャーなどはフルに課税されるものの、大学構内の活動については原則非課税となっている。

大学が子会社を設立して事業を行った場合には、給与支払税（Payroll Tax）や固定資産税（State Land Tax）がかかるが、所得税（Income Tax）はかからない。このような子会社の例としては、ニューサウスウェールズ大学のマネジメント・スクールが所有するコンファランス・センターの運営などがあげられる。

3-8 資産の所有・売却権限

設立年度が古い大学の土地・建物・構築物などについては、州法でその処分に制限が設けられており、大学の判断のみで自由に売却等を行うことは出来ない。また、補助金で取得した資産についても制限がかかっており、補助金を交付した政府の許可が必要となる。このあたりは、日本の補助金適正化法と同様である。

なお、土地が売却された際に生じた利益については、売却利益課税（Capital Gain）の対象となるが、1987年以前に取得した土地は課税対象にならないため、実質的にほとんど課税実績はない。また、個別事例を1つあげると、メルボルン大学の敷地のほとんどは州政府所有の crown land をリースしているため、土地売却という発想自体あまりないようであった。

ちなみに、金融資産については、取得、所有、売却に関する規制は一切無い。

3-9 民間資金借入の権限

大学による民間資金の借入については、法令上に明文化された規制は存在しない。ただし、個別の大学へのヒヤリング結果によると、設置主体の許可が必要とされるのが一般的である。例えば、オーストラリア国立大学（ANU）については、借入の権利は大学にあると設立法に定められているが、実際の手続きでは、連邦の財務大臣の許可を必要とする。州立のメルボルン大学においても、事前に州政府の承認が必要となっている。

ただし、キャンベラ大学は、学内カウンシルの承認をもとに、財務担当役員（CFO）が借入の指示を出すことができるとのことであった。ちなみに、キャンベラ大学の設置を定めたオーストラリア首都準州（ACT）の法律は、他の州立大学の設置法に比較して例外的に簡略であり、ほとんど政府の規制らしきものが記述されていない。

4. 高等教育機関に対する統制

4-1 教育雇用労働関係省（DEEWR）の体制

連邦の高等教育政策については、前政権の教育科学訓練省（Department of Education, Science and Training: DEST）から改組された教育雇用労働関係省（DEEWR）により所管されている。同省の高等教育担当部局は5局 100～120人体制で構成されており、機関数や学生数に変

動により配置人数等の変更がなされることはない。

4-2 評価制度

4-2-1 機関評価フレームワーク(IAF)

「機関評価フレームワーク」(Institutional Assessment Framework: IAF) は、2009年に後述のミッション・ベースト・コンパクトが導入されるまで採用されていた機関業績報告のアカウンタビリティ・ツールである (DEEWR & DIISR 2009a)。高等教育支援法 (HESA2003) の表Aおよび表B該当の自己認証高等教育機関が報告の対象であり、公的資金の提供に対して十分なアウトプット・アウトカムを供給しているかどうかを報告する内容となっている。フレームワークは、(1)組織の持続可能性、(2)高等教育供給の達成度、(3)アウトカムの品質、(4)法令や教育課程のガイドラインに対する準拠の4要素で構成されている。

IAFで収集されたデータは、別経路で集められている学生、教職員、財務、研究活動のデータを統合されて、各機関の「IAFポートフォリオ」(IAF Portfolio)が毎年作成されている。また、教育雇用労働関係省 (DEEWR) とイノベーション・産業・科学・研究省 (Department of Innovation, Industry, Science and Research: DIISR) は、2年に一度個別機関を訪問し、業績に関する話し合いを持つことになっている。

4-2-2 ミッション・ベースト・コンパクト

教育雇用労働関係省 (DEEWR) とイノベーション・産業・科学・研究省 (DIISR) は、2011年からIAFポートフォリオに代わって、ミッション・ベースト・コンパクト (Mission-Based Compacts) と呼ばれる新しい業績アカウンタビリティ・ツールを導入すべく準備を進めている。内容は、国家戦略と一貫性をもった機関ミッションを設定し、アウトカムベースの指標で業績をモニタリングしようとするものである。対象は、IFAと同じくHESA2003表A・表B該当の自己認証機関 (≒連邦立大学+州立大学+私立大学) であり、両省から2009年に『ミッション・ベースト・コンパクト 論点整理』(DEEWR & DIISR 2009b) が刊行されている。この論点整理でコンパクトの構成要素としてあげられている項目は、表7-5のようなものである。

表7-5 ミッション・ベースト・コンパクトの構成要素

- | |
|--|
| <p>(1) ミッションの定義と遂行方法</p> <p>(2) 教育・学習コンポーネント：政府の優先政策への貢献方法、業績ファンディングの目標値</p> <p>(3) 研究コンポーネント：研究・研究訓練資金の獲得、政府の優先政策への貢献方法</p> |
|--|

出典：(DEEWR & DIISR 2009b, 2)

2009年10月の現地調査時点では、まだコンパクトの内容や使用方法はほとんど決定しておらず、Group of Eight (オーストラリアの有力研究大学8大学の集まり) から逆にフォーマットや運用方法に関する提案がなされていた (Go8 2009)。また、表7-5にあるとおり、従来の学習教育業績資金 (LTPF・後述) に代わり導入が予定されている新しい業績ファンディングに使用される予定だが、ファンディングとの連動方法など詳細は、2010年5月現在で未定となっている。

2010年5月現在で、教育雇用労働関係省 (DEEWR) とイノベーション・産業・科学・研究省

(DIISR) の2省とコンパクトの対象大学は、暫定合意 (Interim Agreement for Mission-Based Compacts) を交わしており、この合意をベースにして2010年内に各大学のコンパクトを完成させる予定となっている。

4-3 質保証制度

4-3-1 オーストラリア大学品質機関(AUQA)

オーストラリア大学品質機関 (Australian Universities Quality Agency: AUQA) は、2000年に当時の教育・雇用・訓練・青少年政策大臣会議 (MCEETYA) により設立された独立法人 (会社法による非営利法人) である。その主たる任務は、品質監査 (Quality Audit) と呼ばれる外部質保証チェックをオーストラリアの39大学に対して行うことにある。ただし、この質保証は大学が提供する Courses や Programmes などの教育課程を直接監査するのではなく、自己認証機関たる大学の内部機構に適切な質保証システムが備わっているかどうかを監査する「メタ監査システム」である点に注意が必要である。

2002～07年に、全大学を対象とした「改善システム」に関する第一期品質監査を終了している。この第一期監査に関しては、別途予算の追加措置があり、大学の海外活動に対する監査も実施された。その後、大学に対する政府資金配分額の減少、留学生の増加、プロトコルに対する準拠の低下、私立大学の非協力などに対応するため、2007年から第二期監査を開始している。

4-3-2 第三教育品質・基準機関 (TEQSA)

労働党政権への移行にともない始まった高等教育改革の一環として、連邦統一の強力な規制・評価・認証機関として第三教育品質・基準機関 (Tertiary Education Quality Standards Agency: TEQSA) の設立が2010年夏に向けて準備されている。具体的には、オーストラリア大学品質機関 (AUQA) と各州政府の認証機関 (accreditation agencies) を発展的に統合し、連邦統一の質保証・認証機関とする構想である。TEQSAの具体的な任務としては、以下のような項目が上がっている。

- ・既存の「オーストラリア認定フレームワーク」(AQF) をレビューし、新しい連邦統一の認証基準を策定する。
- ・2011年から本格実施予定のミッション・ベースト・コンパクトにもとづく教育・研究評価について、その評価作業を担当する。
- ・プロトコルや統一基準に対する違反に罰則を与える権限が付与される。

後に労働党政権による高等教育改革で紹介するとおり、今後オーストラリアでは学生定員が撤廃される予定のため、教育の質保証が重要な政策課題となる。TEQSAは、この課題に対して連邦レベルの強力な権限を持ち、最低基準の遵守を保証するために設立されることになる。ただし、2009年10月の訪問調査時には機関の制度設計が完成しておらず、また州の権限を連邦統一機関に委譲する内容については、憲法上の問題が残っているとされていた。

5. 高等教育財政制度

5-1 2008年現在における大学政府間財政制度

5-1-1 高等教育財政規模の概観

連邦政府は、基本的に高等教育支援法（HESA2003）に基づき高等教育機関への財政措置を行っている。中でも、連邦補助金（Commonwealth Grant Scheme: CGS）を介した措置が大部分を占める。2008年度現在、高等教育への政府支出額は総額47億9,120万ドルであったが、その約8割にあたる37億9,160万ドルがCGSによる大学への補助金支出となっている。残りの2割に関しては、CGS以外の助成プログラムに7億6,710万ドル、奨学金プログラムに1億2,230万ドル、資金援助プログラムに1億1,020万ドルが支出されている。また、後述する学生支援制度（HELP）は、間接的な学生への貸付支援であるため、発生主義予算・会計の下では、費用として明示されないが、この資金も実際は、政府から各大学に配布されている。以下では、主要制度の概要を述べる。

5-1-2 連邦補助金(CGS)の概要

CGSは、オーストラリア高等教育機関における学部および、研究を除いた大学院の教育機会・枠（undergraduate and some non-research postgraduate higher education places）を提供するための補助制度である。連邦政府は、有資格の高等教育機関に対し、政府支援枠（Commonwealth Support Places：以下CSPとも表記）の数に応じて財源を配分する。各政府支援枠への配分額は、クラスターごとに分けられた学問領域により異なっている。表7-6は、2008年度におけるクラスター別の連邦政府貢献額を、表7-7は高等教育機関別の政府支援枠の数と配分額をそれぞれ示している。

表7-6 クラスター別連邦政府貢献額(2008年度)

クラスター	学問領域	連邦政府貢献額(\$)
1	法学、会計学、行政学、経済学、商学	1,674
2	人文科学	4,647
3	数学、統計学、行動科学、社会学、教育学 コンピュータ科学、環境構築学、	8,217
4	臨床心理学、保健学、外国語学、視覚・実演芸術学	10,106
5	看護学	11,280
6	工学、科学、測量学	14,363
7	歯科学、医学、獣医学、農学	18,227

出典：DEEWR（2009d）

表 7-7 高等教育機関別の政府支援枠数および配分額

高等教育機関	政府支援枠(EFTSLベース)			
	学部	大学院	合計	CGS合計(\$m)
Avondale College	544	24	568	5.1
Charles Sturt University	10,553	594	11,147	103.2
Macquarie University	10,300	508	10,808	72.1
Southern Cross University	5,699	119	5,818	47.6
The University of New England	6,604	1,167	7,771	62.2
The University of New South Wales	15,815	779	16,594	147.3
University of Newcastle	13,692	218	13,909	129.4
The University of Sydney	21,376	705	22,081	208.4
University of Technology Sydney	12,656	648	13,304	104.2
University of Western Sydney	18,610	1,115	19,725	150.2
University of Wollongong	9,014	349	9,363	80.4
Deakin University	14,144	352	14,496	118.0
La Trobe University	14,112	870	14,982	124.6
Monash University	20,569	1,442	22,011	192.6
Royal Melbourne Institute of Technology	13,224	529	13,753	127.9
Swinburne University of Technology	5,886	25	5,911	49.0
University of Ballarat	3,410	217	3,627	32.5
The University of Melbourne	17,365	1,836	19,202	181.5
Victoria University	9,443	838	10,281	79.0
Tabor College – Victoria	0	15	15	0.1
Central Queensland University	6,107	193	6,300	53.9
Christian Heritage College	155	0	155	1.2
Griffith University	17,800	606	18,406	153.3
James Cook University	8,032	468	8,500	86.2
Queensland University of Technology	19,716	958	20,674	162.7
The University of Queensland	19,612	224	19,836	191.2
University of Southern Queensland	7,581	451	8,031	68.1
University of the Sunshine Coast	3,672	190	3,862	37.8
Curtin University of Technology	13,541	239	13,780	127.4
Edith Cowan University	9,844	804	10,648	89.0
Murdoch University	7,430	215	7,645	66.3
The University of Notre Dame Australia	2,118	6	2,124	22.5
The University of Western Australia	10,593	561	11,154	104.2
Tabor College – Adelaide	150	0	150	1.2
The Flinders University of South Australia	7,953	325	8,278	73.0
The University of Adelaide	9,636	323	9,959	96.0
University of South Australia	13,878	680	14,558	122.9
University of Tasmania	10,516	563	11,079	109.3
Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education	484	14	498	5.2
Charles Darwin University	2,831	261	3,092	31.1
The Australian National University	6,212	163	6,375	52.8
University of Canberra	4,914	533	5,447	41.7
Australian Catholic University	7,212	646	7,858	66.2
Total	413,000	20,771	433,771	3,778.6

出典：DEEWR (2009d)

また、補助対象となる高等教育機関は、連邦政府と財政支援協定を締結する必要がある。協定では各クラスターにおける政府支援枠の数について合意がなされ、高等教育機関は毎年、自

らの教育方針や学生の需要の変化に応じて政府支援枠の再構成を連邦政府に要求することが出来る。2008年度は、43の高等教育機関がCGSに基づく財源措置を受けた。そのうち、12機関は単年度財政支援協定を、残りの31機関は3ヵ年（2008-2010年度）の財政支援協定を締結している。

2008年に、連邦政府により新たな政府支援枠が配分され、看護学に対しては2008年度第2学期からの適用分として90枠を単独で追加、2009年度からの適用分としては合計1,824枠が追加された。2009年度以降適用分の内訳は、看護学に1,134枠、初期幼児教育学に500枠、ジェームズ・クック大学の歯科学に60枠、そしてノートルダム大学の医学部・看護学・教育学に130枠となっている。これらの配分の背後には、看護学と教育学を国家優先分野として位置づけ、積極的に定員を増加しようとする意図がある（この国家優先分野については、表A該当の大学以外にも枠が割り当てられる）。なお、CGSガイドラインによると、以下の点が国家優先事項として明記されている。

- ・教育学・看護学コースを履修する学生数の増加
- ・アヴァンドル・カレッジで教育学を履修する学生支援
- ・ノートルダム大学で教育学・情報通信技術を履修する学生支援
- ・ノートルダム大学で医学を履修する学生支援
- ・ノートルダム大学で学ぶ国内の学生支援

5-1-3 CGS 以外の助成プログラムの概要

CGS以外にも、HESA2003に基づいて多種多様な助成プログラムが設定されている。これらのプログラムはそれぞれ「特定の目的」のもとに整備されており、必要額が有資格の高等教育機関に配分される仕組みとなっている。「特定の目的」とは、例えば公平性や生産性の促進、学習と教育の強化、施設整備、大学の質保証などがあげられる。これら各州の助成金は、HESA 2003に規定された目的に従って支出されている。目的、各種プログラムおよび、2007・2008年度の配分額は、表7-8に示されている。

以下では、具体的なプログラムを幾つか紹介する。まず、公平性という観点からは、高等教育公平性促進プログラム（Higher Education Equity Support Programme）がある。低い社会経済層や過疎地出身の学生、ハンディキャップを持つ学生、あるいは英語を母国語としない学生にも高等教育を享受する機会を均等に与えることを目的とし、性別を原因とした教育格差の是正も支援するとしている。

また、ハンディキャップを持つ学生に対しては、高等教育障害者支援プログラム（Higher Education Disability Support Programme: DSP）という個別プログラムからの支援があり、2008年は63億7,800万ドルの財源が配分された。DSPは、障害を持つ学生への追加支援（Additional Support for Student Disabilities: ASSD）、業績連動障害者支援ファンド（Performance-based Disability Support funding）、教育・訓練におけるオーストラリア障害者情報サイト（Australia Disability Clearinghouse on Education and Training: ADCET）という3つの枠組みから成り立っている。

表 7-8 HESA2003 の規定、各種プログラムの内容および 2007・2008 年度の配分額

項目	助成目的	資格対象	助成プログラム / 助成対象組織	助成プログラム / 助成対象組織 (支出項目における配分額)	
				2007	2008
1.	高等教育を享受する機会のある公平性促進のための助成	Table A providers	<ul style="list-style-type: none"> Higher Education Disability Support Programme Higher Education Equity Support Programme Indigenous Support Programme 	6,735	6,378
2.	高等教育機関の生産性向上のための助成	Table A providers	<ul style="list-style-type: none"> Workplace Reform Programme Workplace Productivity Programme 	11,249	11,474
3.	高等教育における「学習と教育」強化のための助成	Table A providers	<ul style="list-style-type: none"> Learning and Teaching Performance Fund Improving the Practical Component of Teacher Education 	31,645	34,059
4.	Other Grants Guidelinesの項目 4 に規定されている国立教育機関への支援のための助成	Table A providers	<ul style="list-style-type: none"> National Institutes 	47,700	49,102
5.	高等教育機関の資本設備計画への助成	Table A providers and Table B providers	<ul style="list-style-type: none"> Capital Development Pool 	27,793	28,249
6.	高等教育機関の退職年金計画にかかる経費支援のための助成	Table A providers	<ul style="list-style-type: none"> Higher Education Superannuation Program 	83,000	83,395
7.	高等教育機関の研究支援、また研究能力向上のための助成	Table A providers and Table B providers	<ul style="list-style-type: none"> Research Infrastructure Block Grants Institutional Grants Scheme 	177,442	172,605
8.	研究生の育成支援のための助成	Table A providers and Table B providers	<ul style="list-style-type: none"> Research Training Scheme Regional Protection Scheme Commercialisation Training Scheme 	110,688	120,451
8A.	教員の教育にかかる経費支援のための助成	Table A providers, Table B providers, and bodies corporate that are specified in the Other Grant Guidelines for the purpose of this item	<ul style="list-style-type: none"> Research Training Scheme Regional Protection Scheme Commercialisation Training Scheme 	203,907	203,907
9.	高等教育の連携推進のための助成	Table A providers, and bodies corporate that are specified in the Other Grant Guidelines for the purpose of this item	<ul style="list-style-type: none"> Collaboration and Structural Reform Fund 	902,035	611
9A.	多様性と構造的変革推進のための助成	Table A providers, Table B providers that are specified in the Other Grant Guidelines for the purpose of this item	<ul style="list-style-type: none"> Diversity and Structural Adjustment Fund 	573,897	49,379
10.	高等教育機関が利用するインフラ支援のための助成	Table A providers, and bodies corporate that are specified in the Other Grant Guidelines for the purpose of this item	<ul style="list-style-type: none"> Implementation Assistance Programme Australian Scheme for Higher Education Repositories 	2,646	5,486
11.	以下の活動に向けた助成 a) オーストラリアにおける高等教育セクターの品質保証・強化、もしくは、 b) 科学・社会科学、人文科学領域における研究促進と、研究の重要性の理解促進、もしくは、 c) オーストラリア全土における高等教育へのオープンアクセスの支援	Table A providers, and bodies corporate that are specified in the Other Grant Guidelines for the purpose of this item	<ul style="list-style-type: none"> The Carrick Institute for Learning and Teaching in Higher Education Australian Awards for University Teaching Australian Universities Quality Agency Australian Learning and Teaching Council Graduate Careers Australia Graduate Skills Assessment Australian and New Zealand Association for the Advancement of Science Youth Conference Learned Academies Federation of Australian Scientific and Technological Societies (FASTS) Council for the Humanities, Arts and Social Sciences Chair in Child Protection-UNISA Open Learning Initiative 	22,234	22,041
12.	高等教育機関の上層級変更移行期における経費援助のための助成	Higher education providers to which Commonwealth-supported places have been allocated for any year	<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	710	623
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	376	361
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	2,022	204
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	1,062	242
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	215	
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	18	48,399
			<ul style="list-style-type: none"> Grants-in-Aid Transitional Cost Program 	1,746,485	787,066

元データ：HESA2003 および DEWR (2008d, 2009d) を参考に赤井作成。

表7-9 学習教育業績資金 (Learning and Teaching Performance Fund) 大学別配分額 (2007・2008年度)

Learning and Teaching Performance Fund Allocation	University Grant(\$)		Science, computing, engineering architecture and agriculture(\$)		Business, law and economics(\$)		Humanities, arts and education(\$)		Health(\$)		Total(\$)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Australian Catholic University	500,000										500,000	
Avondale College												
Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education												
Central Queensland University	1,000,000								461,601		1,461,601	
Charles Darwin University												
Charles Sturt University												
Christian Heritage College												
Curtin University of Technology	500,000	500,000									500,000	500,000
Deakin University	500,000	1,000,000									500,000	1,716,927
Edith Cowan University	500,000	1,000,000	583,416								500,000	1,583,416
Griffith University	500,000										500,000	
James Cook University	500,000										500,000	
La Trobe University	1,000,000	500,000									2,422,092	
Macquarie University	1,000,000										2,894,432	
Monash University	1,000,000	1,000,000	3,116,1023		2,764,288		2,425,983		1,042,534	1,202,912	4,253,695	10,554,206
Murdoch University	1,000,000	1,000,000	837,669		688,881		1,352,936		139,335		3,329,940	1,688,881
Queensland University of Technology												
Royal Melbourne Institute of Technology	500,000										500,000	
Southern Cross University	50,000	1,000,000	324,867		886,664						50,000	2,211,531
Swinburne University of Technology	1,000,000	1,000,000	1,151,933		754,322		712,837				2,519,586	3,619,092
Tabor College - Adelaide												
Taylor College - Victoria												
The Australian National University	1,000,000	1,000,000	820,701	855,404	954,380	967,588					3,967,436	4,029,904
The Flinders University of South Australia	1,000,000	500,000									1,926,237	500,000
The University of Adelaide	1,000,000	500,000									1,342,131	500,000
The University of Melbourne	1,000,000	1,000,000	2,581,987	2,687,161	2,352,842	2,529,841	2,098,313	2,146,983	342,131	875,331	8,908,473	8,363,965
The University of New England	1,000,000	1,000,000	506,575	520,605							1,506,575	1,607,957
The University of New South Wales	1,000,000	1,000,000	2,066,583	3,216,530	1,972,497	2,235,795	1,611,052	2,801,270	455,748		6,650,132	9,509,343
The University of Notre Dame Australia												
The University of Queensland	1,000,000	500,000	1,885,309		1,427,294				1,018,116		8,050,249	500,000
The University of Sydney	1,000,000	1,000,000	2,195,187	1,465,114	1,382,872	1,465,114	3,904,849	4,048,709	6,287,721		6,287,721	8,709,010
The University of Western Australia	1,000,000	1,000,000	1,878,135	1,379,222	836,014	920,553	1,098,616	1,098,616	511,955	399,948	4,226,104	4,798,339
University of Ballarat	1,000,000	1,000,000							245,010	226,121	1,632,666	1,659,082
University of Canberra	1,000,000	1,000,000			658,602	763,378			76,979	166,085	1,735,581	1,929,463
University of Newcastle												
University of South Australia	500,000										500,000	
University of Southern Queensland												
University of Tasmania	1,000,000	1,000,000	1,434,054	1,445,248	660,251						2,434,054	3,105,499
University of Technology Sydney	1,000,000	1,000,000	2,183,156	2,372,082	2,372,294	2,951,846	1,539,027		536,381		5,555,450	6,399,336
University of the Sunshine Coast	500,000	1,000,000			192,524		324,282				500,000	1,516,806
University of Western Sydney												
University of Wollongong	1,000,000	1,000,000	1,557,387	1,613,524	1,482,477	1,548,667	1,377,768	1,481,620	252,414		5,417,632	5,896,225
Victoria University	1,000,000										1,878,229	
Total	25,050,000	20,500,000	15,751,556	21,506,202	14,365,923	19,329,712	22,669,505	18,015,200	4,712,992	3,326,961	82,546,976	83,395,002

注：網掛け部分は、公表資料のデータのミスにより合計額が一致しない部分である。

元データ：HESA2003およびDEEWR (2008d, 2009d) を参考に赤井作成。

ASSD の枠組みでは、各高等教育機関に対し、障害を持つ学生への教育支援サービスや設備整備費について資金援助が実施され、2008 年度は約 510 万ドルの財源が配分された。次に、業績連動障害者支援ファンドは、障害を持つ学生に対するさらに一歩進んだ積極的支援が評価される高等教育機関へ向けて配分される。具体的には、ハンディキャップを持つ学生の定着度や実績、入学数などを判断基準として配分額が決定され、2008 年度は約 130 万ドルが配分された。高等教育障害者支援プログラムの最後の枠組みは、ACDET に対するファンディングである。このウェブサイトは、障害を持つ人々への包括的な学習・教育訓練を促進させる情報源を整理・提供する目的で作成され、現在タスマニア大学によって管理されている。

次に、学習と教育の強化に向けて、学習教育業績資金 (Learning and Teaching Performance Fund : LTPF) がある。これは、各高等教育機関の学部の教育環境が優れていると評価されるところに助成するものである。具体的には、連邦政府が統計調査やアンケート調査を行い、学生の卒業数や実績、学生の満足度などを評価指標として算出し配分額が決定される。2008 年度は、23 の大学に 8,340 万ドルがファンディングされた。2007 及び 2008 年度の配分額は、表 7-9 に示すとおりである。ただし、新政権の発足に伴い、この制度は廃止され、より発展した新しい業績ファンディングが 2012 年度より導入される予定である。

最後に、大学ではなく、外郭の機関 (Agency) に配分される額もある。たとえば、オーストラリア高等教育の質保証機関として、先に紹介した AUQA がある。AUQA の所有主体、また中心的な運営資金の提供主体は連邦政府と州・準州の大臣である。ただし、政府や高等教育セクターとは独立して運営されている。運営資金は 50% が連邦政府から、残りの 50% が州・準州の大臣から提供され、高等教育機関／認定機関も監査に際して費用負担する。2008 年度の配分額は、120 万ドルである。

5-1-4 学生支援制度の概要

オーストラリア国民やニュージーランド国民、オーストラリア永住ビザ保有者は、「国内学生」として区分される。1989 年以降、連邦政府の高等教育支援対象となるオーストラリア学生は、高等教育費用負担制度 (Higher Education Contribution Scheme : HECS) を通じて自らの高等教育費用の一部を負担してきた。HECS とは、学生が負担する高等教育費用の一部を、卒業後、本人の所得に応じて段階的に返済することが出来る費用後払いシステムである。2005 年以降、連邦政府の支援対象である HECS 枠は新たに政府支援枠 (CSP) と名称を変え、従来の HECS に代わって高等教育ローンプログラム (Higher Education Loan Programme : 以下 HELP と表記) という制度が設けられた。この HELP には、HECS-HELP、FEE-HELP、OS-HELP の 3 種類があり、HECS-HELP が従来の HECS のシステムを引き継ぐ形となっている。各 HELP の内容については以下で解説する。

1989 年から 2008 年 6 月 30 日現在までの間、およそ 230 万の学生が連邦政府の後払いシステムの利用により高等教育を享受する機会を得ており、これらの学生に対して組まれたローンは総額 221 億ドル以上に及ぶ。卒業後、ローンを返済した学生は約 96 万 3 千人であり、平均償還期間は 7.6 年となっている。

5-1-4-1 学生貢献額 (Student Contributions)

政府支援枠として適正と認められた学生は、政府支援学生 (Commonwealth Supported Student)

となるが、以下の2つの要件が必要となる。第一は、国内学生であること、第二は、基準以上の学生学習権 (Student Learning Entitlement : SLE) の保有者であることである。SLE については節を改めて後述する。政府支援学生は、高等教育費のうち学生貢献分 (Student Contribution) を負担する。連邦政府は CGS を通じて、高等教育機関の各政府支援枠に対して政府貢献分 (Commonwealth Contribution) を負担する。なお、2008年度の政府支援学生は440,900人以上であり、そのうち20,600人が政府支援大学院生となっている。

従来の HECS では、学生貢献額は連邦政府により一律に設定されていた。しかし2005年以降、各高等教育機関は自らの裁量により、連邦政府の規定範囲内で学生貢献額を設定することが可能となった。年間の学生貢献上限額は、物価スライド制により毎年調整される。表7-10は、2008年度における学生貢献区分 (バンドと呼ばれる) と学生貢献額の範囲を示したものである。

表7-10 学生貢献区分 (バンド) と学生貢献額範囲 (2008年度)

学生貢献区分		学生貢献額範囲		
		2008/1/1以降に履修開始した学生対象	1997/1/1以降に履修開始した従来の HECS学生対象	1997/1/1以前に履修開始した従来の HECS学生対象
区分3	(法学、歯科学、医学、獣医学、会計学、行政学、経済学、商学)	\$0-\$8,499	\$0-\$6,798	\$0-\$3,061
		\$0-\$8,499	\$0-\$5,807	\$0-\$3,061
区分2	(数学、統計学、コンピュータ科学、環境構築学、保健学、工学、科学、測量学、農学)	\$0-\$7,260	\$0-\$5,807	\$0-\$3,061
区分1	(人文科学、行動科学、社会学、外国語学、視覚・実演芸術学)	\$0-\$5,095	\$0-\$4,077	\$0-\$3,061
国家優先分野	(教育学・看護学)	\$0-\$4,077	\$0-\$4,077	\$0-\$3,061

出典 : DEEWR (2009d)

この表をもとに、学生貢献額を決定する具体例を示す。例えば、学士課程の看護学コースに入学し、このコースには「科学」と「看護学」にそれぞれ分類される科目があるとする。この場合、高等教育機関は、「科学」分類科目には「区分2」の範囲内で、「看護学」分類科目には「国家優先分野」の範囲内で、学生貢献分の金額を決定できることになる。

図7-3 Jenny のケース



出典 : Information for Commonwealth Supported Students 2008

学生貢献額はまた、各コースの科目に設けられているフルタイム換算学習量 (Equivalent full-time Student Load: EFTSL) にも依存する。例えば、Jenny (仮名) は2008年に学士課程の人文科学コースに入学し、History A01の科目を履修するとする。彼女の大学は、History A01に対する学生貢献額を1EFTSLあたり\$4,000に設定している。なお、この科目のEFTSLは0.125

である。この場合、Jenny が負担する History A01 の学生貢献額は以下の式より\$500 と算出される (図 7-3)。

5-1-4-2 学生学習権(Student Learning Entitlement: SLE)

2005 年 1 月より、全てのオーストラリア国民、ニュージーランド国民、永住ビザ保有者は学生学習権 (Student Learning Entitlement: SLE) が付与され、政府支援学生としてフルタイムで 7 年間の就学が認められるようになった。SLE は EFTSL をベースとする。高等教育機関は、各履修コースにおいて、1 年間で必要となる SLE がほぼ 1EFTSL となるように、科目ごとの SLE を設定する。SLE には、「通常 (Ordinary) SLE」「追加 (Additional) SLE」「生涯 (Lifelong) SLE」があり、政府支援学生として履修コースの科目を登録するごとに、各科目に定められた SLE 分を手持ちの SLE から消費していくことになる。政府支援学生としてコース履修するためには、学生は当該コースの EFTSL を上回るだけの SLE を保有している必要がある。

ここで、3 種類の SLE の内容を簡単に述べる。「通常 SLE」とは、全ての有資格者に付与される 7EFTSL の SLE のことである。フルタイムの政府支援学生として、7 年間の学習資格となる。「追加 SLE」とは、フルタイムで修了までに最低 6 年かかる学部コースや大学院課程に所属する有資格者に、追加的に付与される 6EFTSL の SLE のことである。最後に「生涯 SLE」とは、生涯学習推進のため有資格者に付与される 1EFTSL の SLE である。2005 年 1 月時点で 20 歳以上の場合、2012 年以降 0.25EFTSL の生涯 SLE が毎年 1 月に追加付与され、2005 年 1 月時点で 20 歳未満の場合は、27 歳の誕生日を迎える年の 1 月より 0.25EFTSL の生涯 SLE が毎年付与される。

実際に、どのように SLE が消費されていくのか、具体例を紹介する。Omar (仮名) は、ある履修コースの A 科目を登録したいとし、A 科目は 0.125EFTSL であるとする。登録時、Omar の保有 SLE は 1.025EFTSL であった。彼はこれまでの学習で 6.975EFTSL を既に消費したため、彼の通常 SLE は 0.025EFTSL ($7 - 6.975 = 0.025$) である。このままでは、彼の保有 SLE よりも A 科目の EFTSL の方が多いため ($0.025 < 0.125$)、Omar は A 科目を政府支援学生としては登録出来ない。しかし、A 科目が設定されているコースには、1EFTSL の追加 SLE が付与されることになっている。従って、Omar の保有 SLE は通常 SLE と追加 SLE を合計して 1.025EFTSL となる。この時点で、Omar は A 科目に割り当てられている EFTSL 以上の SLE を保有しているため ($1.025 > 0.125$)、A 科目を政府支援学生として登録することが出来る。A 科目を履修すると、Omar の通常 SLE はゼロになり、追加 SLE を 0.1EFTSL 消費したことになる。

5-1-4-3 高等教育ローンプログラム(Higher Education Loan Programme:HELP)

前述したように、有資格の学生は、学生負担費用のローン制度である HELP が利用可能である。連邦政府は HELP ローンを各高等教育機関に直接支払う。HELP ローンを組んだ学生は、卒業後、年間所得が一定以上に達した時に初めて返済義務が生じる。返済義務が生じる所得の最低水準は、2008 年度で\$41,595 である。学生は HELP 債務を自主的に返済することも可能であり、\$500 以上の自主的返済の場合は 10%のボーナスが得られる。表 7-11 に示されるように、HELP には、3 つの種類が存在する。

表 7-11 HELP の種類

HELPの種類	対象学生
HECS-HELP	政府支援学生
FEE-HELP	国内の授業料徴収学生
OS-HELP	海外で学ぶ政府支援学生

注. 赤井作成

HECS-HELP とは、政府支援学生の学生貢献分に対するローンである。返済は無利子かつ所得累進制となっている。学生貢献分を全額、もしくは\$500 以上前納する場合は、20%の割引適用が受けられる。2005 年以前の HECS 制度においては、この割引率は 25%であった。2008 年時点で、政府支援学生のうち 79.3%が、学生貢献分の全額もしくは一部に HECS-HELP を利用し、学生貢献額のローンを組んでいる。18.3%は HECS-HELP の割引適用を利用し、学生貢献額を前納している。残りの 2.4%は HECS-HELP を利用せず、学生貢献額を前納している。

FEE-HELP とは、授業料負担義務のある非政府支援学生のうち、国内学生の授業料全額または一部に対するローンである。2008 年 1 月 1 日より、FEE-HELP の対象となるローンの上限額は \$81,600 となった。ただし、医学、歯科学、獣医学は例外であり、上限額は \$102,000 となっている。また、FEE-HELP を組む際は、学部コースの場合 20%の FEE-HELP ローン手数料が掛かる。2008 年に HESA2003 の表 A・表 B 該当機関に所属する国内の学部生の 66.3%が、授業料全額もしくは一部に FEE-HELP を利用している。一方で、大学院コースには、FEE-HELP 手数料は掛からない。2008 年に HESA2003 の表 A・表 B 該当機関に所属する国内の大学院生の 46.4%が、授業料全額または一部に FEE-HELP を利用している。

最後に OS-HELP とは、政府支援学生（学部生）が海外で学習する場合の、旅費・宿泊費・その他の留学経費に対するローンである。これは、海外で学ぶオーストラリア大学生を増加させる目的で設置された。2008 年、有資格者は 6 ヶ月単位 \$5,299 のローンを就学期間中で 1 または 2 単位利用することが出来た。FEE-HELP 同様、OS-HELP にも 20%のローン手数料が掛かっていたが、2010 年 1 月より、この 20%の手数料は廃止された。

5-1-4-4 支払方法

前述のように、連邦政府は HELP ローン支出金を学生ではなく高等教育機関に支払う。表 7-12 は、学生がそれぞれ HECS-HELP、FEE-HELP、OS-HELP を組んだ場合に、政府が高等教育機関に支払う金額を示す。なお、HECS-HELP の場合は、学生貢献分を全額あるいは \$500 以上を前納した学生に対する割引総額も含まれる。

各高等教育機関へは当概年における支払い可能推定総額をもとに支払われ、実際の支払可能総額が判明した時に、支払額の調整措置がとられる。仮に実際の総額が推定額と異なる場合、調整分の金額は翌年の支払に繰り越される仕組みとなっている。

表 7-12 高等教育機関への HELP ローン支払金額

高等教育機関へのHELPローン支払金額 a)	2007 \$m	2008 \$m
HECS-HELPローン	1,895	2,062
FEE-HELPローン	538	625
OS-HELPローン	9	14
HELPローン総額	2,442	2,701
HECS-HELP割引総額	99	104
高等教育機関への支払金総額	2,541	2,805
学生貢献分の前納金額 b)	454	484
a)2007・2008年の金額とも、高等教育機関に支払われた実額を示しており、2009年7月3日以前に行われた調整措置を反映している。		
b)この金額は、ディスカウント対象・対象外の学生による前納額の合計である。		

5-1-4-5 返済方法

前述のように、各種 HELP ローンを組んだ学生は卒業後、年間所得が一定以上に達した時に初めて返済義務が生じる。返済義務が生じる所得の最低水準は毎年調整され、2007 年度では \$39,824、2008 年度では \$41,595、2009 年度では \$43,150 となっている。

表 7-13 2008 年度における HELP ローン返済所得範囲と返済率

返済所得の範囲	返済率(%) (返済所得に占める割合)
\$41,595未満	Nil
\$41,595-\$46,333	4%
\$46,333-\$51,070	4.5%
\$51,071-\$53,754	5%
\$53,755-\$57,782	5.5%
\$57,783-\$62,579	6%
\$62,589-\$65,873	6.5%
\$65,874-\$72,492	7%
\$72,493-\$77,247	7.5%
\$77,248以上	8%

出典：DEEWR (2009d)

表 7-13 は 2008 年度における HELP ローン返済の所得範囲と返済率を示す。つまり、年間所得が増加すればするほど、ローン返済額も増加する仕組みである。所得という形で教育の成果を挙げた者から返済を求める意図があるが、努力して収入を得ても徴収されることになるため、ディスインセンティブの問題が生じる可能性もある。なお、ローン返済額を決める所得は学生本人のものに限られ、保護者や配偶者の所得は関係しない。

ローン返済所得の算出について、一例を挙げる。Joshua (仮名) の 2007 年度における課税所得は \$40,420 であった。納税申告書にはレンタルロスの \$1,250、諸手当総額の \$3,560、免税対象となる海外給与所得の \$2,580 を記載している。この場合 Joshua のローン返済所得は、\$40,420 + \$1,250 + \$3,560 + \$2,580 = \$47,810 であり、Joshua のローン返済義務額は、\$47,810 × 4.5% = \$2,151.45 となる。

5-1-4-6 HELP ローン返済状況

2008年6月30日時点で、131万人がHELP負債を抱えている。負債総額は160億ドルであり、1人あたり平均負債額は\$12,000である。表7-14は、HELP負債残高別に、負債を抱える人数を整理したものである。また、表7-15は、1989年度から2008年度までの間のHELP負債累積残高を示す。これによると、本来返済義務のある学生がまだ返済していない負債総額が、年々増加していることが分かる。しかし、インタビューによれば、「そもそも高等教育費用は無料化して政府が負担すべきという考えに基づけば、本来政府が賄うべきところをローンという仕組みにしたということであり、学生からの返済が無くても特に問題視すべきではない。」という考え議論もあるようである。

表7-14 HELP負債残高別 ローン債務人数

ローン残高	人数
～\$1,000	49,108
\$1,000.01～\$2,000	69,788
\$2,000.01～\$4,000	142,503
\$4,000.01～\$6,000	138,895
\$6,000.01～\$8,000	131,262
\$8,000.01～\$10,000	103,680
\$10,000.01～\$12,000	103,151
\$12,000.01～\$14,000	107,839
\$14,000.01～\$16,000	96,388
\$16,000.01～\$18,000	85,208
\$18,000.01～\$20,000	64,380
\$20,000.01～\$30,000	166,941
\$30,000.01～\$40,000	39,528
\$40,000.01～\$50,000	10,406
\$50,000～	5,293

出典：DEEWR (2009d)

表7-15 HELP負債累積残高 (1989年度から2008年度)

年	自主的返済額(\$m)	税制を通じた強制的返済額(\$m)	累積HECS/HELP負債残高(\$m)	返済見込みのない負債残高(\$m)	HELP総負債残高割合(%)
1988-1989	1	9	216	N/A	N/A
1989-1990	2	28	673	N/A	N/A
1990-1991	6	49	1,190	N/A	N/A
1991-1992	12	57	1,749	N/A	N/A
1992-1993	11	72	2,321	386	16.6%
1993-1994	19	133	2,932	438	14.9%
1994-1995	16	169	3,354	541	16.1%
1995-1996	32	218	3,958	687	17.4%
1996-1997	58	262	4,504	607	13.5%
1997-1998	67	472	4,922	700	14.2%
1998-1999	72	297	5,526	953	17.2%
1999-2000	80	532	6,229	1,124	18.0%
2000-2001	97	586	7,162	1,397	19.5%
2001-2002	134	612	8,104	1,723	21.3%
2002-2003	137	638	9,164	2,019	22.2%
2003-2004	156	701	10,185	2,055	20.2%
2004-2005	193	666	11,371	2,166	19.0%
2005-2006	137	800	12,779	2,496	19.5%
2006-2007	158	921	14,425	2,964	20.5%
2007-2008	184	1,158	16,113	3,698	22.9%
2008-2009	196	1,286	18,052	4,258	23.6%

出典：DEEWR (2009d)

5-2 財務データの比較分析

5-2-1 2008年度財務データ

2008年は世界的景気後退の影響を受け、高等教育セクターにおける純投資収益が著しく減少した。投資規模や投資対象により、各大学が被った影響の大きさはさまざまであるが、セクター全体で見ると2007年度には投資純利益が6億4,900万ドルであったのに対し、2008年度は5億9,500万ドルの投資純損失となっている。最も影響が大きかったのは、Group of 8 (Go8) 大学であり、2007年度の6億4,800万ドルの投資純利益から一転し、2008年度は5億8,500万ドルの投資純損失となった。もちろん、多くの大学は長期的視点に立ち投資計画を練るため、将来的な投資資産の価値回収は期待されるであろう。また、2008年1月には、タスマニア大学によるオーストラリア海軍学校の合併が行われ、全ての資産がタスマニア大学に移転した。従って、2008年度のオーストラリア海軍学校の財務データは全てタスマニア大学のデータに含まれることとなる。

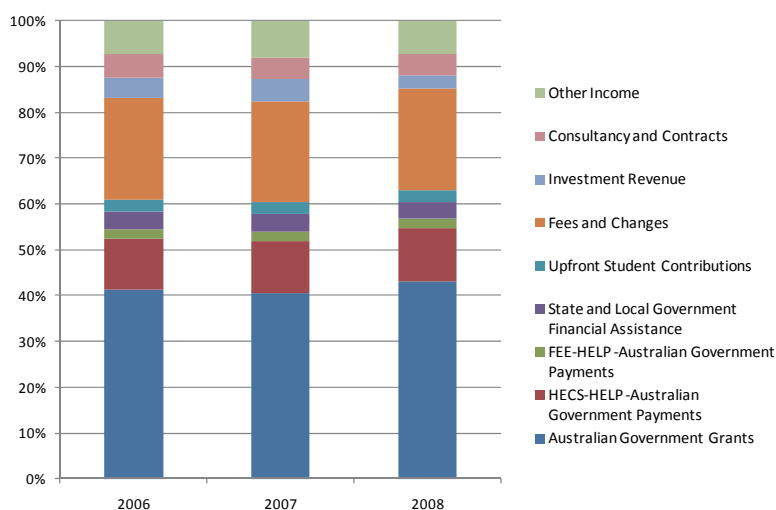
以下では、2008年度の高等教育機関（Higher Education Providers : HEPs）の財務データを概観した上で、州別・大学別・大学特性別の比較分析を行う。データは、HESA2003の表Aの全大学に表Bのノートルダム大学を加えた合計39HEPsである。

5-2-2 HEPsの財務データ概要

5-2-2-1 HEPsの経常収益構成

2008年度、39HEPsの収益総額は190億ドルであった。オーストラリア連邦政府からの収益総額は全体の約57%にあたる108億ドルであり、補助金が全体の43.1%（82億ドル）を、HECS-HELPとFEE-HELPの連邦政府による支払金合計が全体の約14%（26億ドル）を占めている。学生の授業料収益は全体の約22%（42億ドル）であり、残りは、州・地方政府からの財源援助が3.8%（7億ドル）、学生が負担する学生貢献分の前納額収益が2.5%（5億ドル）、投資収益が2.5%（5億ドル）となっている。2007年度から2008年度にかけて、連邦政府補助金の占める割合が3%ほど増加していることが確認できる。

図7-4 HEPsの収益構成



出典:DEEWR (2007, 2008c, 2009c)

5-2-2-2 HEPs の費用構成

2008年度、39HEPsの費用総額は186億ドルであった。内訳を見ると、全体の28%（52億ドル）が教員の給与に充てられている。続いて、教員以外のスタッフに対する給与が全体の24%（45億ドル）を占める。残りは、税金が2.6%、減価償却費が5.7%、修復維持費が2.9%となっている。なお、2008年度においてのみ「その他の費用」項目から「投資損失」のデータが抽出されており、投資損失額は全体の6.0%にあたる11億ドルとなっている。

2006年度からの費用構成の傾向を見ると、費用構成はそれほど大きな変化なく推移している。ただ、教員への給与費用割合は2006年度、2007年度と30%台で推移してきたが、2008年度は28%と、若干ではあるが2%の減少が見られる。同様に、教員以外のスタッフへの給与費用割合も2006年度、2007年度は26%であったが、2008年度は24%と2%の減少が見られる。また、2008年度は投資損失による影響も目立って大きいことが指摘される。

図7-5 HEPsの費用構成



出典:DEEWR (2007, 2008c, 2009c)

5-2-2-3 HEPs の資産構成

2008年度、39HEPsの資産総額は441億ドルであった。資産構成の内訳は、自由保有建造物が全体の42%、土地が12%を占め、債権保有が11.4%、投資が12.7%、現金保有が6.1%となっている。2006年度からの傾向を見ると、債権保有割合が2%ほど増加している一方で、投資が4%ほど減少している。自由保有の建造物や土地に関しては、この3年間でほとんど変化は見られない。

5-2-2-4 HEPs の負債構成

2008年度、39HEPsの負債総額は\$112億ドルであった。負債構成の内訳は、引当金(Provisions)が全体の65.8%（73億ドル）と大部分を占めており、借入債務が13.2%（15億ドル）、買掛金債務(Payables)が10.8%（12億ドル）となっている。2007年度に少し構成の変化があったが、2008年度は、2006年度と同様となっている。

5-2-2-5 HEPsの純資産構成

2008年度、39HEPsの純資産総額は329億ドルであった。2006年、2007年は売却可能資産積立金の占める割合が3%で推移していたが、2008年度には0.1%とほぼゼロになった。

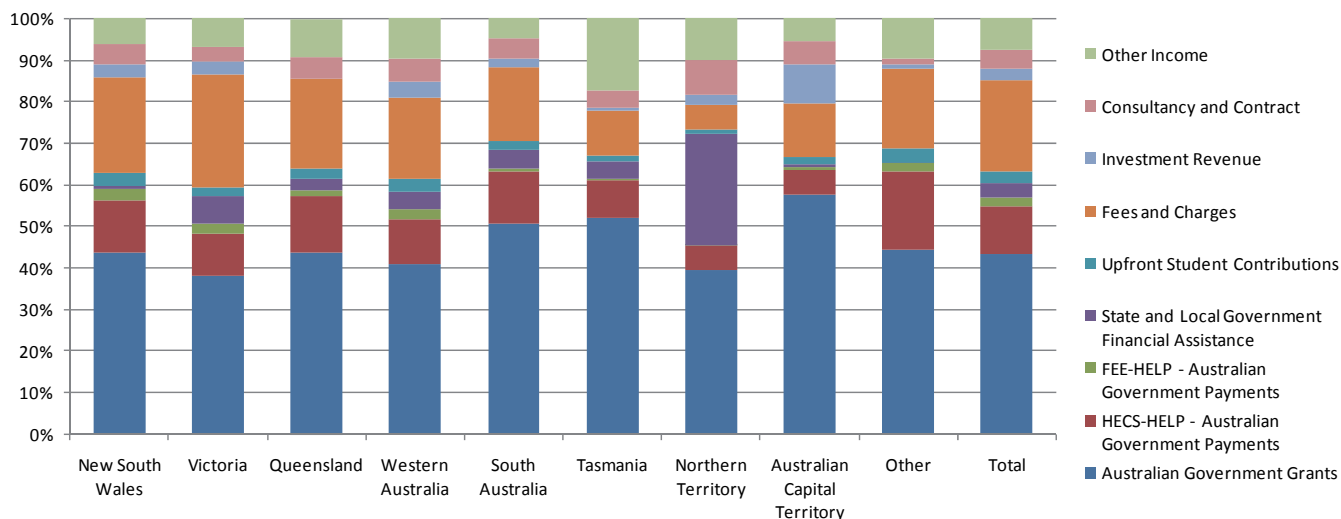
5-2-3 設置者別の財務データ比較分析

5-2-3-1 州・準州別

ー収益構成比較

2008年度の39HEPsの収益構成を州・準州別に整理し、比較したものである。これを見ると、地域によって財源構成に違いが見られ、幾つか興味深い点が指摘できる。授業料や入学金収益に関しては、大学の規模や地域人口などにより違いが生まれていることが予想される。ヴィクトリア州は比較的その割合が高く、北部準州やタスマニア州では低くなっていることが分かる。この格差を埋めるように、連邦政府や州・地方からの補助金が配られていることがうかがわれる。ヴィクトリア州や西オーストラリア州、北部準州はその割合が比較的低い一方、南オーストラリア州やタスマニア州、ACTは比較的高い傾向にあり、連邦政府補助金に依存している部分が多いと言える。ACTには国内唯一の国立大学であるオーストラリア国立大学（ANU）が存在するため、連邦政府からの補助金割合も高くなっていると予想される。州・地方政府からの財源援助割合に関しては、準州という特殊な地域ということもあり北部準州が目立って大きい。他方、ニューサウスウェールズ州やACTについては、州・地方政府への財源依存はほとんど見られない。また、2008年度の投資収益に関してはATCが高くなっている。

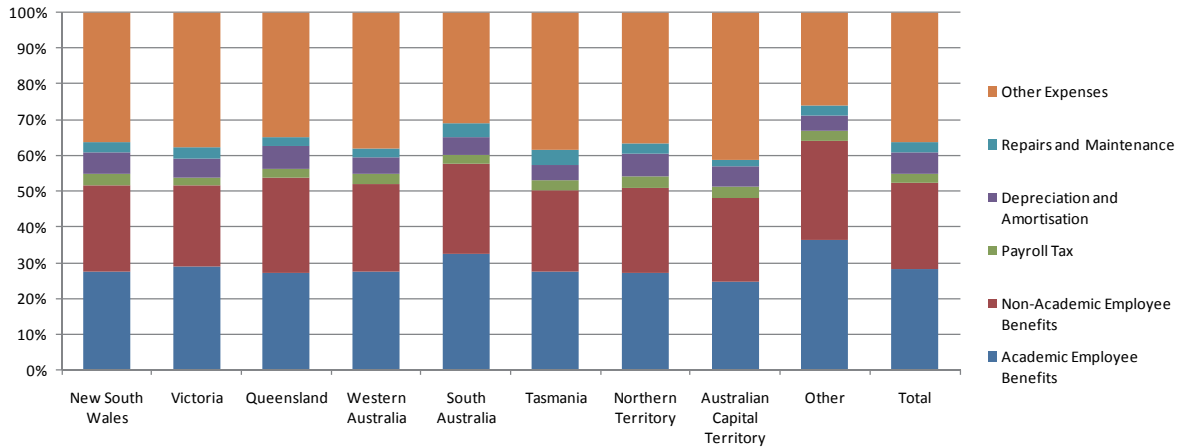
図 7-6 州別収益構成



ー費用構成比較

収益構成と同様に、州・準州別の費用構成を比較分析したところ、地域による差はそれほど確認されなかった。連邦政府が収益格差を埋めているため、費用において地域格差が起きていないと思われる。敢えて述べるならば、南オーストラリア州における教員への給与費用割合が、他の地域よりも若干高くなっている。

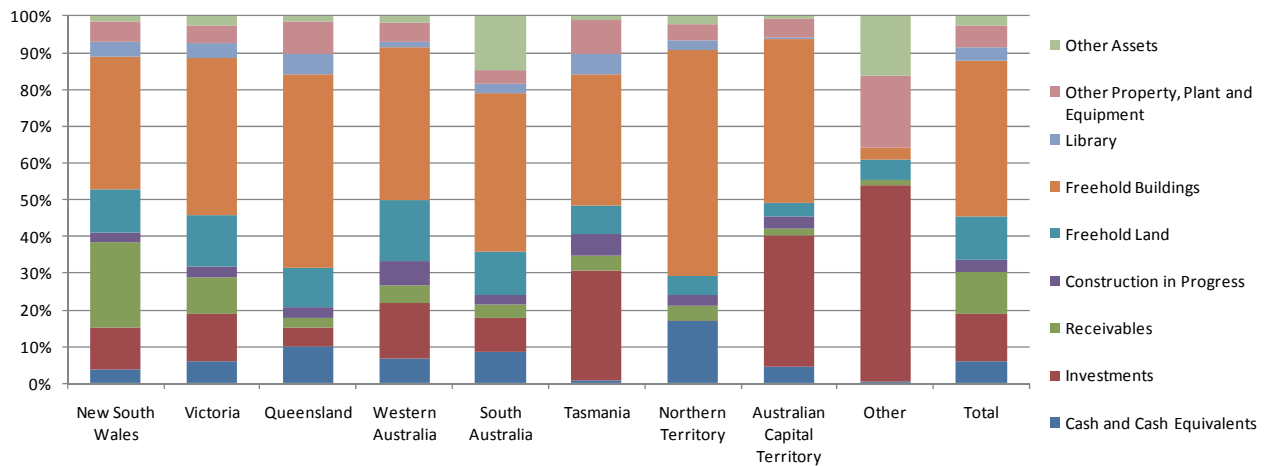
図7-7 州別費用構成



一 資産構成比較

州・準州別の資産構成を比較したものである。これを見ると、投資資産に関して、タスマニア州とACTにおける割合が非常に大きいことが分かる。前述のように、ACTにはオーストラリア国立大学があり、そこでの投資が多くなっていると考えられる。逆にクィーンズランド州では投資資産の割合は低い。自由保有建造物に関しては、とりわけ北部準州における割合が高くなっている。これらの大部分は、地方政府からの資金を財源に建設されていると考えられる。その他の資産項目については、ニューサウスウェールズ州で債権保有率が高いこと、クィーンズランド州や北部準州では現金保有率が比較的高いことが指摘できる。

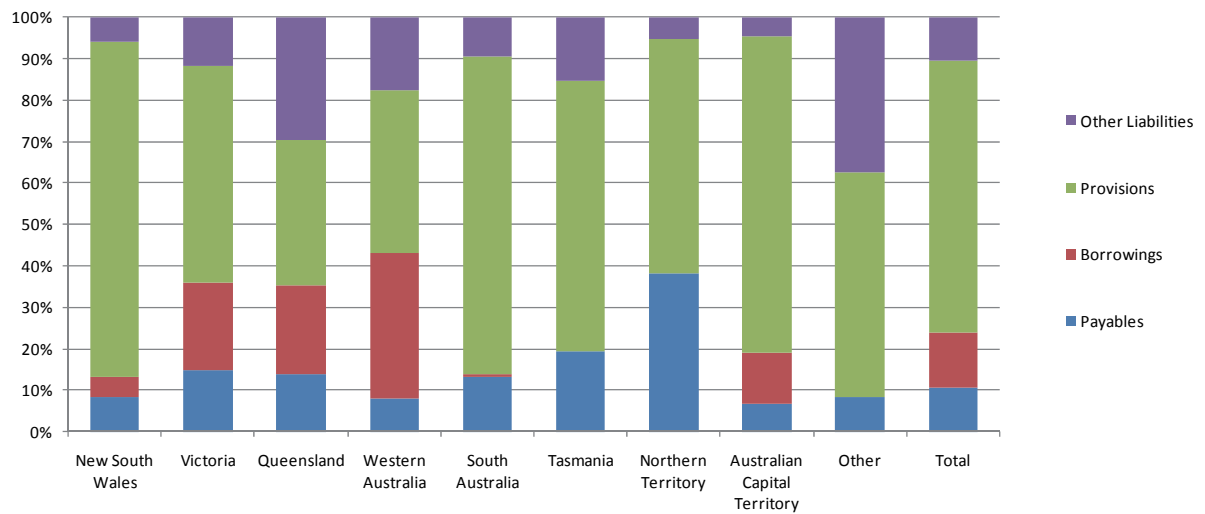
図7-8 州別資産構成



一 負債構成比較

次に、負債構成を比較する。西オーストラリア州やヴィクトリア州、クィーンズランド州などの比較的豊かなところは、収益も多い代わりに借入負債も多くなっていることが窺える。タスマニア州や北部準州においては、借入負債はゼロである。

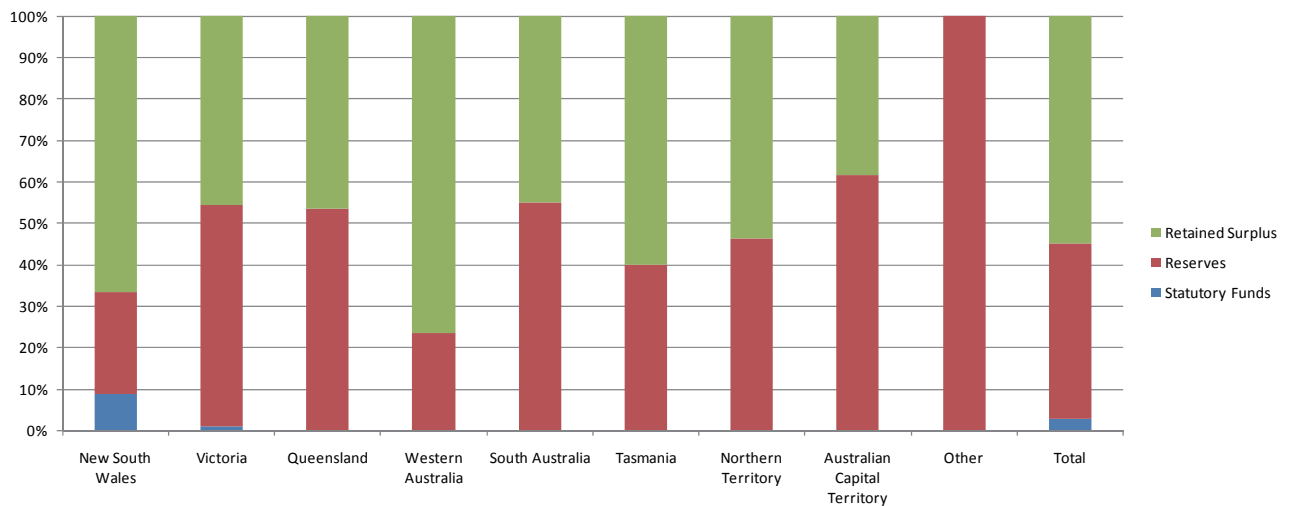
図 7-9 州別負債構成



一純資産構成比較

最後に、純資産構成を比較する。ヴィクトリア州、クィーンズランド州、南オーストラリア州、ACT ではリザーブが比較的多い一方、西オーストラリア州やニューサウスウェールズ州では非常に少なくなっている。

図 7-10 州別純資産構成



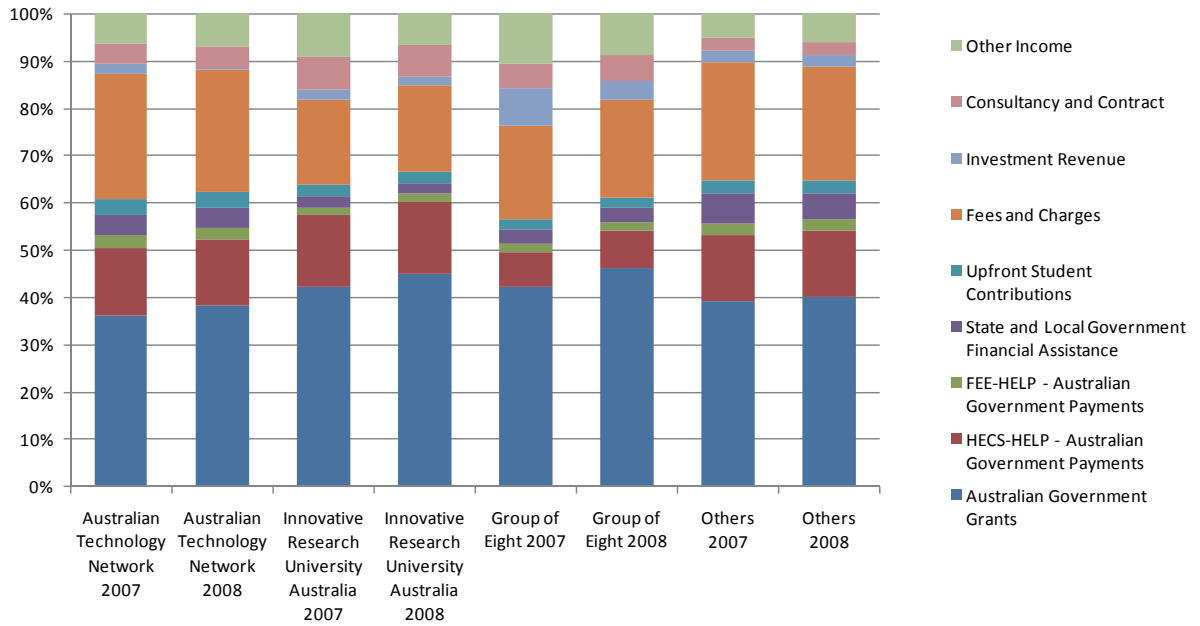
5-2-3-2 大学特性格

一収益構成比較

ここでは、オーストラリアの大学をその特性に応じて4つのグループに分け、2007・2008年度の財政構造を比較する。4つのグループとは、Group of 8 (Go8)、Australian Technology Network (ATN：工科系大学)、Innovative Research University Australia (IRUA：研究重視型大学)、その他 (Others) である。まず、グループごとの収益構成を比較する。G8 については、

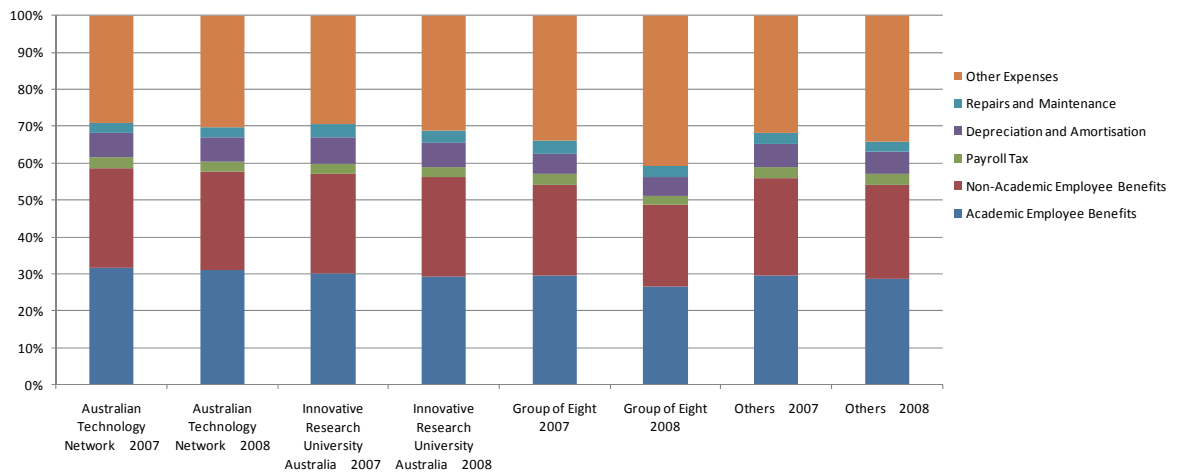
他と比べて投資収益が多く、HECS-HELPの連邦政府支払金は比較的少ないことが言える。ATNについては、G8やIRUAと比べて授業料収益の占める割合が高めである。どのグループにおいても、2008年度は前年より連邦政府からの補助金割合が増加していることが確認できる。また、2008年度は投資収益の減少が指摘されているが、ATNやG8においてその傾向が見られる。

図7-11 大学特性格別収益構成



一費用構成比較

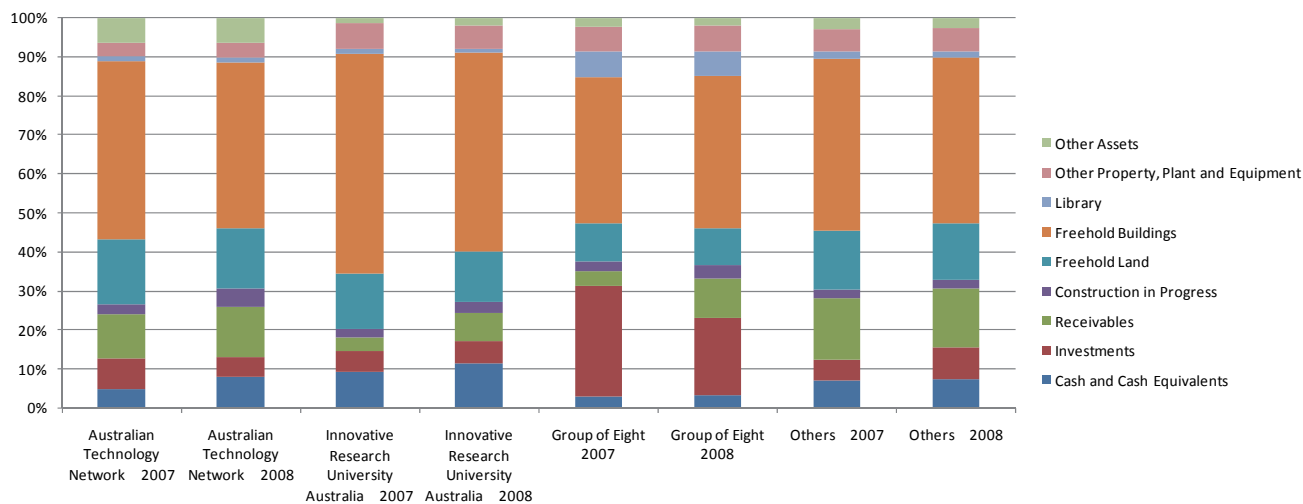
図7-12 大学特性格別費用構成



一資産構成比較

次に資産構成比較であるが、Go8 における投資資産・図書館の割合の高さが目立つ。

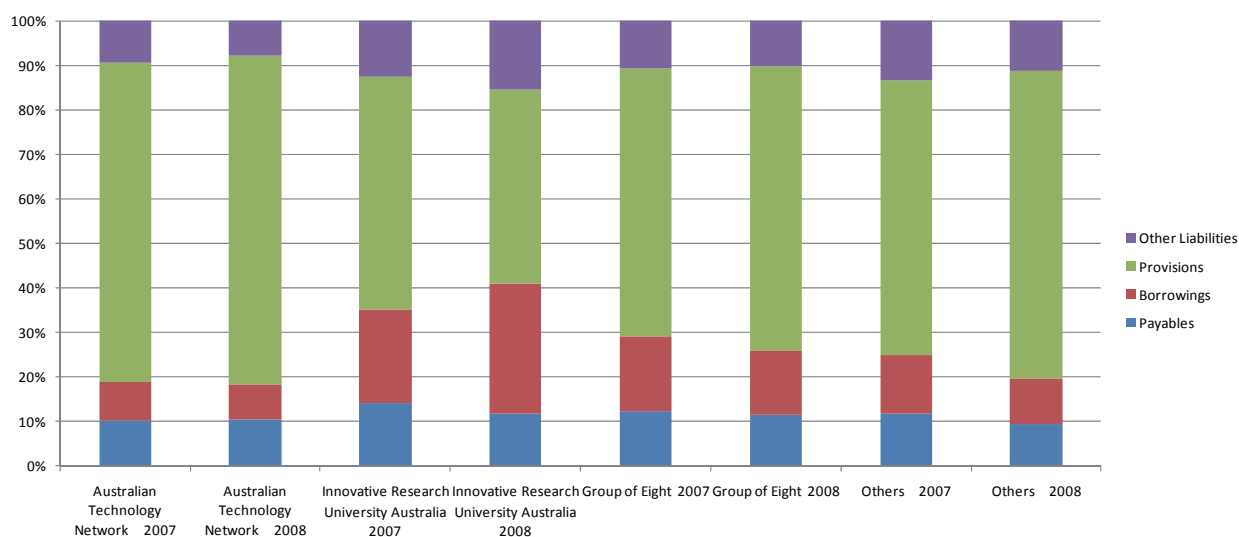
図 7-13 大学特性別資産構成



一負債構成比較

IRUA において借入負債の割合が高くなっている。特に 2008 年度は前年比増加傾向にある。買掛債務はどのグループでも 10%ほどで同水準であり、引当金は ATN で多めである。

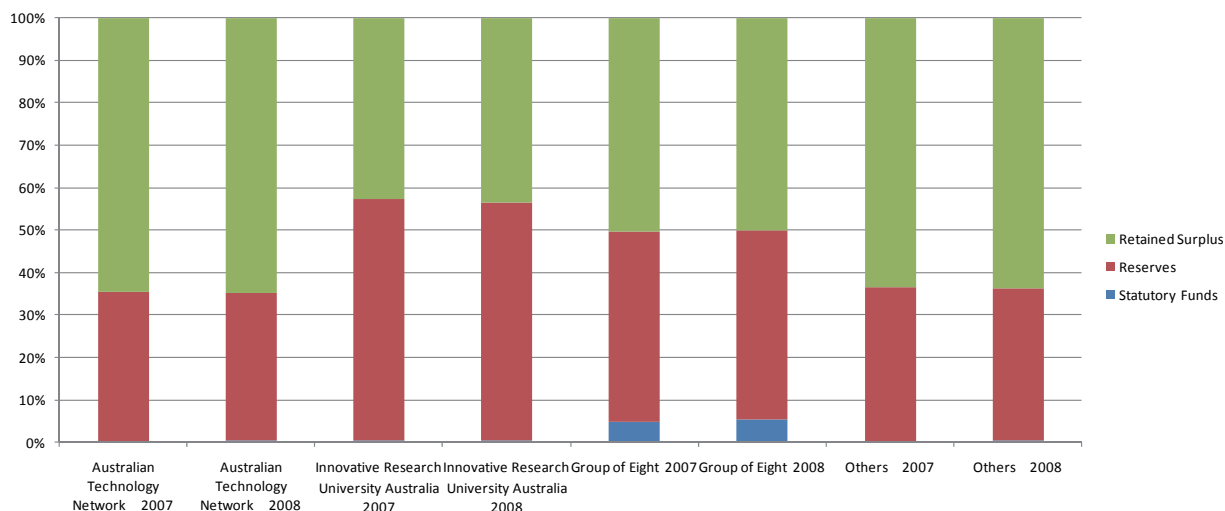
図 7-14 大学特性別負債構成



一純資産構成比較

IRUA でリザーブの割合が高い。

図 7-15 大学特性別純資産構成

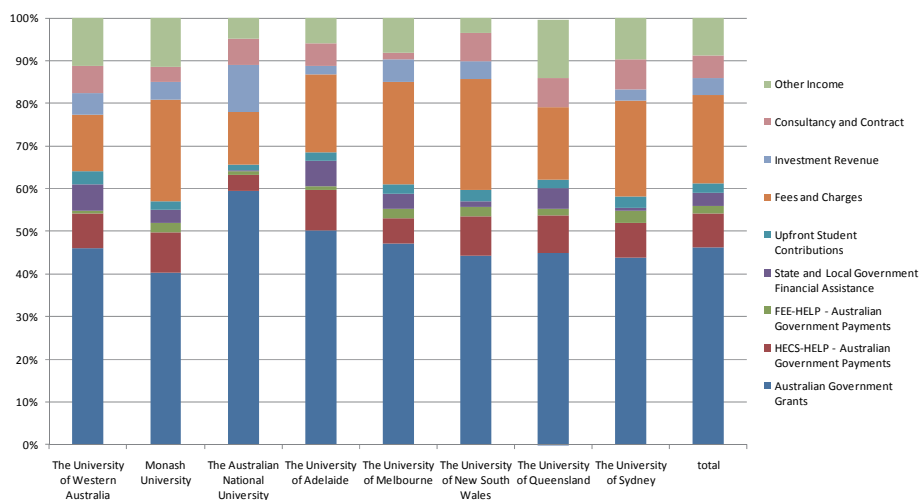


5-2-3-3 主要大学別 (Go8)

一収益構成比較

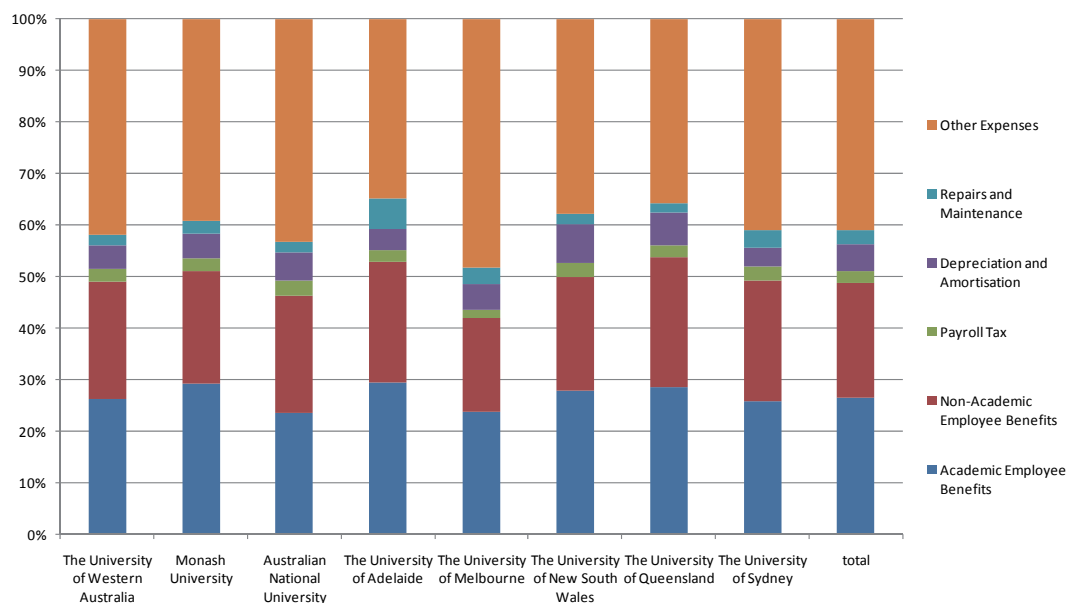
以下、Go8 について 2008 年度の収益構成を比較する。連邦政府からの補助金割合は、モナシュ大学で低く、ANU で特に高いことが分かる。やはり連邦立である ANU には連邦政府からの補助金が多くなっている。一方、州・地方政府からの支援資金が多いのは、西オーストラリア大学、アデレード大学、クィーンズランド大学である。投資収益が特に多いのは ANU で、クィーンズランド大学は 2008 年度に関してはマイナス収益となっている。その他、授業料収益は ANU や西オーストラリア大学で比較的少ないことなどが指摘できる。

図 7-16 主要大学別 (Go8) 収益構成 (2008 年度)



一費用構成比較

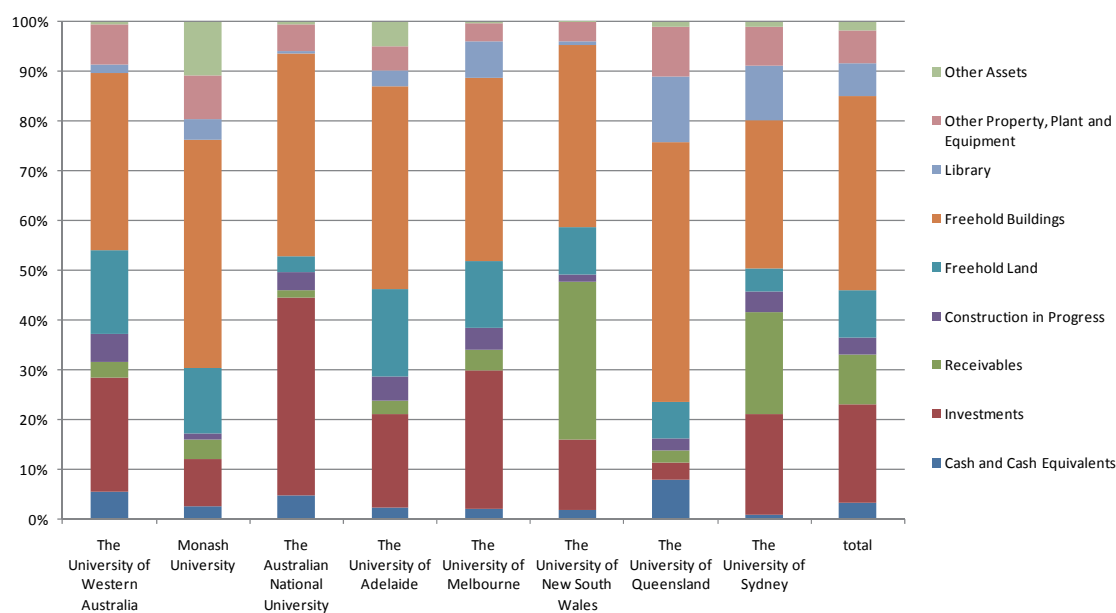
図 7-17 主要大学別 (Go8) 費用構成 (2008 年度)



一資産構成比較

2008年度の資産構成を見ても、やはり ANU で投資収益の割合が非常に高くなっている。クイーンズランド大学では投資収益が目立って低い一方、図書館や現金保有率の占める割合が他と比較して高くなっている。債権保有率が高いのはニューザウスウェールズ大学、シドニー大学である。

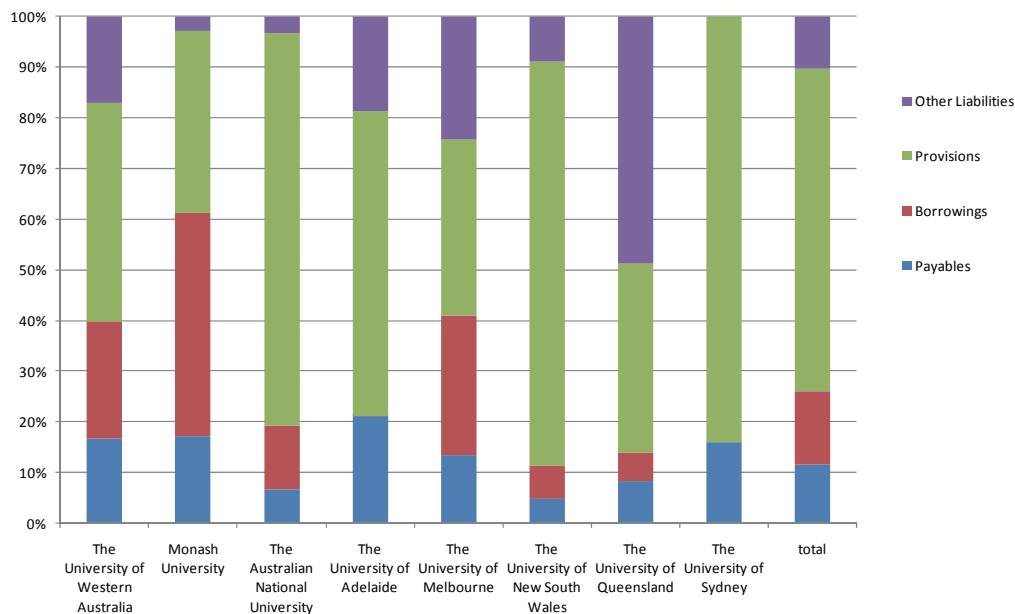
図 7-18 主要大学別 (Go8) 資産構成 (2008 年度)



一 負債構成比較

借入負債が多いのは、モナシュ大学やメルボルン大学、西オーストラリア大学である。これら、リスクを取りながら多角経営を行っている大学で多くなっていると考えられる。

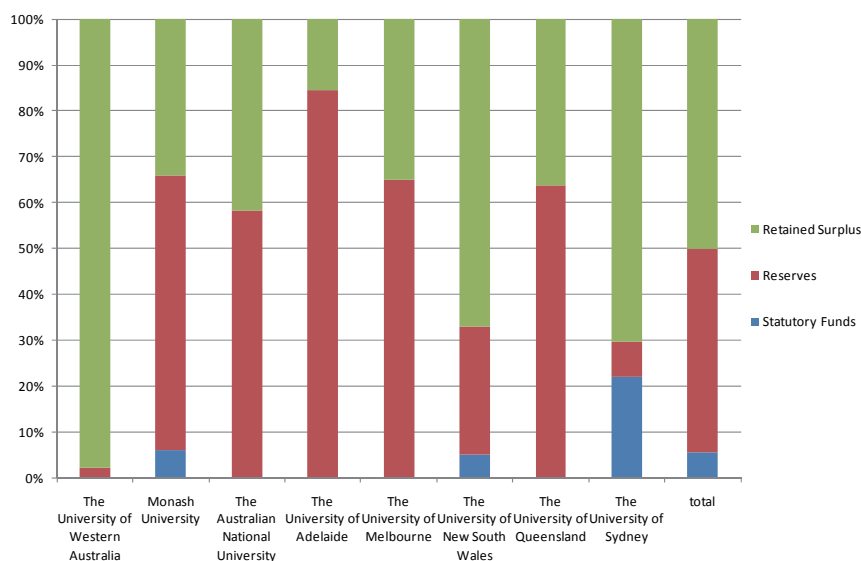
図 7-19 主要大学別 (Go8) 負債構成 (2008 年度)



一 純資産構成比較

リザーブに関して言えば、アデレード大学で非常に多い一方、西オーストラリア大学やシドニー大学では非常に少ない。

図 7-20 主要大学別 (Go8) 純資産構成 (2008 年度)



6. 新政権における高等教育政策の方針

6-1 概要

2007年12月に発足した労働党政権（ケヴィン・ラッド（Kevin Michael Rudd）首相）は、2008年3月に専門家による「オーストラリア高等教育見直し（Review of Australian Higher Education）会議」を発足させ、同年12月に最終報告書『「オーストラリアの高等教育の見直し（Review of Australian Higher Education）」が専門家会議から政府に提出された。この報告書は、専門家会議の議長を務めたデニス・ブラッドリー（Denise Bradley）教授の名前をとって、『ブラッドリー・レビュー』あるいは『ブラッドリー報告』と呼ばれている。

この報告で指摘されたオーストラリアの高等教育の問題点に対して、教育雇用労働関係省（DEEWR）は2009年に政策文書『オーストラリア高等教育制度の変革』（Transforming Australia's Higher Education System）を発表し、現在制度改革が進行している。

6-2 主な施策と予算

では、『オーストラリア高等教育制度の変革』に従って現在進行中の改革がどのような柱から成り立っているか。既述（第4節）の統制システムの説明と話が重なるが、以下に簡単に紹介する。

◆主な方針と財源措置（2009年度～）

- ・低社会経済層出身者に対する高等教育参加への支援（4億3,300万ドル／4年）
- ・連邦組織による大学の質保証と規制（5,700万ドル／4年）
- ・新しい業績ファンディング（2億600万ドル／4年）
- ・需要主導型の高等教育資格授与制度（4億9,100万ドル／4年）
- ・教育・看護学領域でのHELPローン返済減額／学生貢献増額（8,300万ドル／4年・3,300万ドル／4年）
- ・OS-HELPローン手数料の撤廃（1,700万ドル／4年）
- ・物価調整（5億7,800万ドル／3年）
- ・Excellence in Research for Australia（ERA）（3,600万ドル／4年）
- ・インフラ投資（30億ドル／4年）

6-2-1 低社会経済層出身者に対する高等教育参加への支援

ラッド政権は、2020年までの10年間で低社会経済層からの高等教育参加を20%引き上げることを目標としている。オーストラリアの歴史上、高等教育に参加している低社会経済層出身者の割合は低いまま推移してきた。現状では、低社会経済層出身の学生割合は、そうでない学生の約3分の1ほどである。国内生産性を高め、また社会的結束力を強めるためにも、オーストラリアはこれらの人々にも高等教育を受ける機会を等しく付与する必要があると認識している。新政権は、今後4年間で合計4億3,300万ドルの財源を確保し、これら社会経済的に恵まれない人々の高等教育への参加を支援するとしている。

6-2-2 連邦組織による大学の質保証と規制

新政権は、今後4年間で合計5,700万ドルの財源を確保し、大学の規制と質保証を統括する

新たな連邦政府組織である第三次教育品質・基準機関（TEQSA）を創設する方針である。AUQA による外部品質監査が存在するものの、現行の高等教育質保証は各州・準州により基準がさまざま、複雑かつ統一性に欠け、結果として改善活動における非効率性を生んでいるとする。これに対して新設される TEQSA は、大学の規制や質保証において連邦統一の基準を策定し、各大学が基準を満たしているのかどうかを厳しく監査する。つまり、オーストラリア全体としての高等教育システムの品質保証機関として機能することになる。なお、TEQSA 設立が発想された背景には、新政権で打ち出されている学生定員の撤廃（6-2-4 参照）という改革方針が、教育の質を著しく下げる可能性を孕んでいるという懸念があるため、質低下を厳格に牽制できる監査機関の存在が不可欠とされたことがある。

TEQSA の新設には以下のようなメリットが挙げられている。まず国内外の学生にとっては、大学や専攻を選択する際の情報が質・量ともに充実する。大学にとっては、学生の教育成果をより明確に実証でき、またよりスリム化された規制環境の中でのパフォーマンスが期待できる。また納税者にとっては、高等教育への税金投入の効果を客観的に把握できるとされる。

6-2-3 新しい業績ファンディング

前述のように、現行の学習教育業績資金（LTPF）は新政権では廃止されることが決まっており、2012 年からは新たな業績ファンディング・システムが導入される。詳細はまだ議論の段階であるが、主な方向性は以下のようになっている。各大学は連邦政府との間で、教育や研究の質的強化に向けた実績目標を取り決め、ミッション・ベースト・コンパクトと呼ばれる協定を締結する。そして、設定目標を実際に達成した大学に対して財源措置が取られるというシステムである。この新たな業績ファンディング・システムにより、連邦政府は各大学との相互関係を強め、資金獲得という大学側のインセンティブを利用した教育環境の発展と改善を見込んでいる。2010 年に連邦政府は具体的な実績評価指標の策定を開始し、2012 年には 1 億 3,500 万ドルがこのシステムを通して対象大学にファンディングされる予定である。

6-2-4 需要主導型の高等教育資格授与制度

2012 年から各大学は、学生需要をベースに設定した定員枠に応じて財源措置を受けることとなる。連邦政府は 2009 年から 2012 年の 4 年間で、政府支援枠に 4 億 9,100 万ドルの追加財源措置を取るとしている。それに伴い、政府支援学生にとってはフルタイムで 7 年間という期限付きの学生資格である現行の SLE システムは見直され、各大学が入学定員枠の上限を撤廃する 2012 年以降、SLE は廃止される。

6-2-5 教育・看護学領域での HELP ローンの減額措置／学生貢献分増額

ラッド政権は今後 4 年間で 8,300 万ドルを投じ、教育・看護学領域にも HECS-HELP Benefit を適用するとしている。2009 年 2 学期以降に教育・看護学コースに入学した学生は、卒業後に各領域で雇用された場合、毎年 HELP ローンの減額を申請することが出来る。2009 年度では最大 \$1,536 の HELP ローン減額が可能である。ただし減額措置の適用は、雇用期間中において生涯で最大 260 週（5 年間）に限られる。

一方、教育学・看護学コースにおける学生貢献分は増額され、2010 年 1 月より学生貢献範囲額の区分が、これまでの国家優先分野から区分 1（バンド 1）に変更される。学生貢献分の増

額は同時に、HECS-HELP を通じた連邦政府による学生支援の増額を意味するため、政府は今後 4 年間で 3,300 万ドルを新たに投じて対応するとしている。一連の措置は教育学・看護学コースで学ぶ学生の負担額を増やすことになるが、彼らが卒業後に当該領域において就職し HELP ローンの前減額を申請すれば、この追加的な支払分は埋め合わせることが可能となる。

一例を挙げる。2010 年から、教育学もしくは看護学コースに入学する学生がいるとする。学生貢献分は増額されているので、学生は 3 年間の課程でおおよそ \$3,500 を負担することになるが、HECS-HELP ローンを組んで負担額を後払いすることも出来る。卒業後、教員もしくは看護師として働き始め、所得がローン返済水準額 まで到達した場合、この学生は HELP ローンの前減額措置を申請出来る。仮に教員もしくは看護師としての年間所得が \$50,000 であれば、ローン返済は \$2,250 から \$2,700 減額される。適用上限の 260 週分をフルで申請すれば、\$7,500 以上の減額が可能となる。

6-2-6 OS-HELP ローン手数料の撤廃

2010 年 1 月、OS-HELP ローンを組む際に必要であった 20% の手数料は廃止された。従って、上限額の \$5,523 でローン申請したとしても約 \$1,100 を節約できることになる。政府はこの措置に 1,700 万ドルを配分している。手数料撤廃が政府支援学生の海外留学へのインセンティブを高めると期待されている。

7. 日本とオーストラリアの対照性

最後にオーストラリアの高等教育における政府—機関間ガバナンスと、日本のガバナンスを比較してみると、次のような統制システムの対照性がみられる。

まず、日本のガバナンスは法令で出来るだけ細かいところまで定め、さらに法令で定めきれなかった部分については、すべて政府との事後協議事項とし、即座に機関の裁量には付されることはない。つまり、すべてを縛ってから、問題のないところを解いていく手順をとる。それに対して、オーストラリアは、概して機関の裁量でまず進め、問題が出たら協議をして取り決めや規制機関を作っていくという逆の方向性が垣間見える。つまり、最適な点を目指して正反対の端点からアプローチしているようなものである。日本にとっては、海外の一国家が対照実験をしてくれているようなものであり、オーストラリアの成功と失敗は、日本にとって活かすべきものといえる。

また、オーストラリア国内での「連邦の政策」と「機関の戦略」の対照性も興味深い。新しい労働党政権は、徹底した平等主義的政策で国民の高等教育に対するアクセスを改善しようとしているが、高等教育機関側は、政策メニューの都合の良いところだけをみて、自身の教育あるいは研究力の底上げを狙っている。具体的には、研究指向の大学は、間接経費の積み増しなど研究資金の拡充が行われる点に着目して、その獲得に動いているが、定員が撤廃される学部生の拡大には慎重である（むしろ減らそうとしている）。逆に教育指向の大学は、定員撤廃とともに学部学生を拡大し、政府資金を大きく呼び込もうとしている。

この同床異夢は、財政的な持続可能性に疑問符のつく総花的な政策メニューから生じており、早晚方向性を一つに絞る必要が出てくるものと予想される。

＜参考文献＞

- 赤井伸郎・田中秀明 2007, 『オーストラリアの高等教育改革についての調査出張報告』.
- 伊藤りさ 2005, 「オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向」『レファレンス』国立国会図書館調査立法考査局, 2005-11, pp.113-121.
- Australian Qualification Framework (AQF) 2007, *Australian Qualifications Framework Implementation Handbook*, 4th Edition.
- Bradley, Denise, Noonan, Peter, Nugent, Helen and Scales, Bill 2008, *Review of Australian Higher Education Final Report*, Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR).
- Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) 2007, *Finance 2006 Financial Reports of Higher Education Providers*.
- 2008a, *Annual Report 2007-08*.
- 2008b, An Evaluation of the Learning and Teaching Performance Fund.
- 2008c, *Finance 2007 Financial Reports of Higher Education Providers*.
- 2008d, *Higher Education Report 2007*.
- 2009a, *Annual Report 2008-09*.
- 2009b, *Commonwealth Grant Scheme Guidelines No. 1*.
- 2009c, *Finance 2008 Financial Reports of Higher Education Providers*.
- 2009d, *Higher Education Report 2008*.
- 2009e, *Transforming Australian Higher Education System*.
Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) and Department of Innovation, Industry, Science and Research (DIISR) 2009a, *Institutional Assessment Framework Information Collection 2009*.
- 2009b, *Mission-Based Compacts for Universities A Framework for Discussion*.
Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR), Department of Innovation, Industry, Science and Research (DIISR) and Australian National University (ANU) 2009, *Interim Agreement for Mission-Based Compacts for the Period: 1 January 2010-31 December 2010*.
- Department of Education, Science and Technology (DEST) 2007, *OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report Australia*.
- Group of Eight (Go8) 2009, *Compacts Putting them to work in a student-driven higher education context*.
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) 2007a, *National Protocols for Higher Education Approval Processes as approved by MCEETYA October 2007*.
- 2007b, *National Guidelines for Higher Education Approval Processes Guidelines for Establishing Australian Universities as approved by MCEETYA October 2007*.

＜注＞

¹1987年に第三次労働党内閣は、雇用教育訓練省（Department of Employment Education and Training, DETT）を従来の教育省に替えて設立し、雇用教育訓練大臣 J.S. ドーキンスは同年に『緑書』（Higher Education: a policy discussion paper）、翌年に『白書』（Higher education: a policy statement）を発表した。この両政策文書にもとづいて行われた通称「ドーキンス改革」には、(1)高等教育カレッジと

大学の二元制の解体、HECS の導入、NPM にもとづく民間経営手法の高等教育への導入などが含まれる。二元制の解体は、1992 年継続・高等教育法にもとづいて英国がポリテクニクを大学に昇格した政策と類似点が認められるが、英国が機関の単位を変えずに単純にステータスを転換したのに対し、オーストラリアは大胆な機関間の再編を行い、機関数を半減した点で大きな相違点がある。

第8章 大学の設置形態とガバナンスの比較からみた国立大学法人制度

山本 清（東京大学）

1. 設置形態とガバナンス

大学の設置形態を比較の視点から考察する意義は、設置形態の違いが大学組織の法的位置づけや外在的、制度的なしほりあるいは内部管理の方法などに差異を生じ、大学の管理運営の過程や業績あるいは大学外部との関係がどのようになっているかを把握できることになる。大学のような社会的制度は現行の形態がよいか改善すべき点はあるかを検討する場合に、自然科学や試薬のように実験ができないため、他の形態を採用している場合を調査することによって改善のヒントや利点・欠点が明らかになるからである。

国立大学が平成16年度に法人化され、「自律的な環境下で裁量の大幅な拡大を図り、大学をより活性化し、優れた教育や特色ある研究へ向けた積極的な取組を促し、より個性豊かな魅力ある大学の実現を目指して行われた」（文部科学省, 2010）とされるのは、国の内部機関たる位置づけから独立した法人格を付与するという設置形態の変更自体が目的でなく形態の変更を通じて改革を実現するためであった。であるならば、分析の視点は、設置者や法的な位置づけにとどまらず、運営プロセス及び成果への影響についても及ぶこと、さらには変更を促した背景も検討される必要がある。特に、国公立大学の特性として教育研究活動の自律性・自主性という統制とは逆方向の原理を財源の外部依存（授業料以外の政府や社会からの財源）からくる説明責任とどのように調和化するかが、企業や政府のガバナンスや経営にない点として求められる。

いまや大学は国内市場だけで完結せず、研究力を高めるための国際的な人材獲得競争や財源確保のみならず教育面でも優秀な学生獲得に向けた競争環境にある。このため、各国の政策当局も個々の大学も政府と大学との関係の見直しや経営強化を図り、国立大学の法人化と似たような論理構造の下で改革を進展している。日本の高等教育政策をレビューした OECD (2009) は、大学側に裁量性を付与し戦略的な経営を強化するとともに監督側の文部科学省が細部統制から成果ベースの情報に基づく仕組みの開発の必要性を述べている。これは、日本の法人化が形態・制度としては国際的な標準に近いことを物語っている。各国のおかれた文脈、とりわけ日本の法人化の大学改革としての法人化は教育改革としての側面だけであったかは議論の余地があるところであるが、大学側に裁量性を与える代わりに成果による統制を行う手法は新公共管理 (New Public Management: NPM) にきわめて親和性がある (Paradeise et al., 2009)。

もっとも、高等教育関係者は NPM を正面からとりあげずに大学のガバナンスあるいは政府と大学の関係の変化の一環としてとらえる傾向にある (Jansen, 2007)。これは政府組織の内部管理に焦点をあててきた NPM と異なり、大学はもともと政府から一定の裁量権・自律性を確保してきたことに加え、大学間の国際的競争という次元があることによる。同時にガバナンス論ではガバメント組織の強化（再生化）による問題解決から委譲化（大学への権限委譲）、外部化（民営化）以外にネットワーク（連携）化（欧州のボローニャプロセス等はその典型）が主張されていて、大学間連携や調和化の動きも射程に入れて分析しようとするのが影響している。

このため、本報告でも設置形態を大学に対するガバナンス（外部ガバナンス）及び組織内部のガバナンス並びに経営についても検討内容とした。しかし、大学の特性は上述したように教育研究活動の自律性と国際的な競争・連携関係にあるため、設置形態別の活動プロセスにおける自律

性の程度や競争・連携関係についても可能な限り分析を行うことにした。

2. ガバナンスと経営

分析の視点で述べたが、各国の改革・方向は高等教育をめぐる需要及び供給面の新しい状況並びに政府の公共政策の変化に対応して、政府側の間接的マクロ的な統制と大学側への裁量性付与による教育研究活動及び経営の強化という点にある。そこで、大きく設置形態の分析を政府側の規制・統制の側面と大学側の経営・自律性の側面から各国の改革を位置づけることにする。もともと、資源管理は政府側の規制の枠内での経営管理であるかた2つの側面を有するが、ここでは大学の（1）組織構造や（2）人員、（3）施設、（4）財務、（5）業績及び（6）学術の規制と管理に区分して考える。より具体的に示せば、政府規制という見地からは、

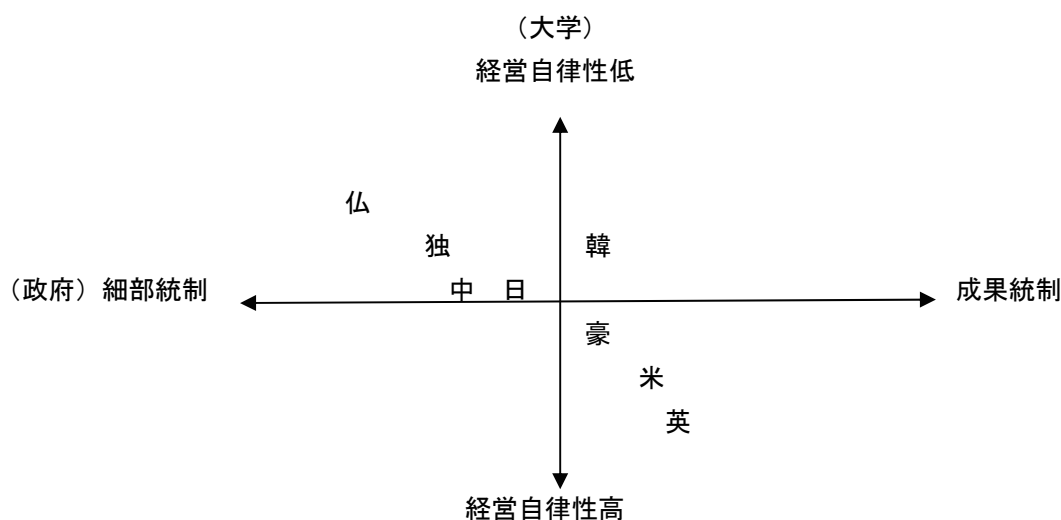
- （1）組織構造：政府内部組織、独立行政法人、部分出資法人、認可法人、営利企業
- （2）人員（役教職員）：公務員、準公務員、公法人職員、民間職員
- （3）施設：政府保有、政府貸付、政府補助・所有、政府融資・所有、自己調達・所有
- （4）財務：政府の内部会計、政府補助、政府融資、税制措置、財政独立（支援なし）
財源措置としては科目主義、大くくり主義、業績主義
- （5）業績：法令順守、努力・過程管理、成果管理
- （6）学術計画：事前の戦略計画決定、計画認可・設置審査・学生定員管理、
柔軟な定員管理・審査、個別の戦略計画・定員等の事前管理なし

一方、大学側の管理という見地からは、

- （1）組織構造：政府組織規定、ある程度の裁量、完全な裁量
- （2）人員（役教職員）：定員管理、柔軟な定員管理・任期制等、定員管理なし
（人件費管理）
- （3）施設：個別管理、柔軟管理、共有・リース・PFI等、スペース課金
- （4）財務：政府予算規定準拠、柔軟性付与（使途・繰越等の自由・誘因制度）、
完全に裁量的
- （5）業績：自己点検評価、予算と連動、予算・処遇と連動、戦略計画との一体化
- （6）学術計画：政府による計画・授業料準拠、政府への計画届け出・上限設定、計画・授業料の自主
的決定

となる。ここでは、右側の方策が採用されるほど、規制及び管理が成果統制及び自律性強化になることを示す。正確には上記項目ごとに数値化して総合点で評価すべきであるが、調査結果は必ずしも全項目につき比較可能性が担保されていないため、定性的な評価で今回の我が国を含む8カ国の国公立大学の現状を示すと下図のようになる。

図 8-1 政府規制と経営自律性



注：米・独・豪は州立大学、仏・日・中・韓・英は国立（又は準じる）大学である。

OECD は右下の政府は成果統制で大学側に自律性を付与するガバナンス形態を推奨しているようであるが、この象限の組み合わせが政府及び大学双方により結果をもたらすかは何をもって高等教育の成果とみなすのか、ガバナンスを規定する設置形態とそれ以外の要素（組織文化や経営あるいは資源、競争状態など）も影響して結果が規定されるため評価は容易でない。

3. 国際比較から国立大学法人制度への教訓

OECD モデルを肯定する見地の実証分析には、Aghion et al. (2007)の研究があり、彼らは大学ランキングを研究の成果、その要因として大学の規模・歴史、予算、経営の自律性及び設置形態（公立か私立か）を取り上げた¹。その結果は大学の規模が大きいほど、歴史が古いほど、学生あたり予算が大きいほど、また、経営自律性が高まり、所有形態で民間の割合が高まるほど研究成果が高いというものであった。これはある時点のクロスセクション分析で必ずしも因果関係を示すものでないが、概ね OECD の路線やその背景にある NPM の考え方を支持するものとなっている。

他方、成果とガバナンスあるいは経営との関係を直接分析するのではなく、NPM の考え方が大学改革をもたらすことを所与として、de Boer, Enders and Schimank (2007)は各国の設置形態の変更を含むガバナンス改革が NPM とどの程度整合的か調査した。そこでの基本的枠組みは、①政府規制、②学術の自己統治、③外部者経営参画、④経営の自己統治、⑤競争と 5 点である。ガバナンスの観点からすれば、自己統治、政府（階統制）、市場及びネットワークの 4 つの統治機構に大別され、大学に置き直せば、大学への政府規制、国内外の市場競争、大学間連携ということになる。②から④は大学の自治・自律性と直接関係するようにみえるが、国公立大学はその名の通り設置主体が政府あり、組織形態も公的な規制を受けるのが通常である。ここで変化を測る NPM 的な基準点は、①では政府規制がより少なくなる方向性、②では学術面での自律性は経営のみならず教育研究についても成果管理や戦略計画が導入されるため、自律性は依然として高いも

ののやや強化される方向性、③は「顧客」的な利害関係者の意思決定や経営への関与を増加させる方向性、④では経営の自律性を高める方向性、⑤ではファンディング等を通じた競争性の強化の方向性が対応する。

したがって、自己統治は政府を通じた国民への財源依存や民主的統制という観点からは、むしろどの程度の裁量性・自律性を確保するかという問題であり、自己統治は現代国家ではあり得ない。大学を含む公的部門に説明責任の強化論とセットで投入規制の緩和及び成果志向がNPMで強調されるには相当の理由があるのである。したがって、①から④はむしろ政府規制（大学側からいえば活動自律性）、⑤の競争性に連携性を加えて整理した方が理論的であろう。もっとも、彼らはこの5項目は理論的に導いたのでなく大学特性を考慮してヒューリスチックな用具として開発したとしており、学術の自律性を明示的に考慮しているなど実務面では有用である。この分析は本稿の主題でないのでこれ以上考察しないが、ここでの比較対象とされた英国（正式にはイングランド）、オランダ、ドイツ及びオーストリアのうち、英国は最もNPM基準に近く、ドイツは最も遠いとしている。これは大学改革に限った話ではなく、公的部門の人事・財務・組織・業績管理のいずれの分野にも共通する傾向であり、大学政策というより公共政策や社会国民性が大きく影響していると考えられるべきものである。

こうした主要国の動向を分析すると、共通の方向に収束しているようにみえるが、比較政治学や制度組織論の教えるように、同じ設置形態（制度）や同じ経営手法（用具）を採用しても結果は大きく異なるのが通例である。それは当該対象とする制度以外の要素が経営手法等に相互作用し、制度間に補完性や反対に対立性をもちこんだり、経営手法と不適合を起こすためである。業績給制度が民間の単純技能工等には効果的でも公的部門や専門職に逆効果であること(Weibel et al, 2009)、あるいは、投資銀行の従業員には成果の客観的測定が可能で技術的に適合しても経済社会に大きな負の問題を引き起こしたことから否定されることは記憶に新しい。

我が国の国立大学法人化は、設置形態の変更に伴いガバナンスと経営制度を大幅に改革したもので、基本路線はOECDの推奨政策にしたがっていると解釈されがちである。しかし、国立大学の経営制度がNPM的なガバナンスに現実に適合しているかを問うと、理念的なコンフリクト及び現実と前提とのギャップがある。

第一は、Boerらの枠組みに含まれるように、大学は学術面を含めた自律性が保証されて初めて本来機能を発揮するものであるが、戦略計画や業績管理あるいは評価制度を通じて教育研究についても目標管理や成果主義が導入され自律性は低下する。これは、現場裁量を増加して成果管理でバランスをとるというNPMが、大学という組織の基本的要素である教育研究の実施過程には裁量性が増加しても成果で縛られることで自律性を制約する危険性²があること、また、市場原理によって成果志向がより促進され弊害が生じる可能性³がある。そして、教育研究の成果が定量的かつ客観的に測定困難であるという特性が技術的問題を引き起こす。

第二は、この基本的問題を緩やかな成果管理や測定手法の改善で克服したとしても、ガバナンス改革や経営手法を有効にする資源及び経営人材の能力が不足していることである。戦略がいくら優れていても資源がなければ競争に負けるのは当然であり、他方、資源があっても使いこなせる人材がいなければ無用の物になってしまう。我が国の高等教育全体での政府投資がOECD平均に比べ少ないことは周知の事実であるが、法人化後の民間経営的手法を使いこなす経営人材の育成と活用が課題である⁴。

第三は、法人化の制度設計の背後にあるNPM的改革を是としても、政府規制を緩和し大学側の

裁量を増やすという原理が法人化以降必ずしも守られていないことがあげられる。政府による総人件費改革（平成18年度～22年度の間に5%削減）が国立大学法人にも適用され、附属病院を除く常勤教職員が減少している。効率化係数△1%に加えた規制である。また、国の機関でなくなっても政府調達の規定により入札関係の事務が続いている。このように政府規制が増加する側面が経営面にも見られ、成果管理に伴い必然的に生じる政府規制を超えた関与がなされ、原理の前提条件と異なっている。

こうした問題のうち第一は高等教育の本質的特性に起因するものであり、第三は我が国の財政事情や国際交渉といった高等教育政策を超えた次元のものであって簡単に解決できるものではない。しかし、第二の課題は各大学及び政策当局で能力開発や人材育成として意欲的に取り組めば解決できるものである。したがって、国立大学の法人化は国際的な動向と軌を一にする政策変化であり、種々の課題を有するものの欠点を克服し教育研究の活性化を可能にするよう修正していくことが現実的な対処方策と思われる。

<注>

1. 高等教育を含むより広範な公共的性格を有するサービス業績を規定する実証研究でもガバナンスや経営の役割について議論されており、Boyne(2003)が包括的である。そこでは、規定要因として資源、組織、市場、規制及び経営が個別要因以外のものとして列挙されている。Aghionらのモデルではこのうち組織と規制を除いた要因が考慮されていることになる。
2. 同じ論調に荒井(2009:216)がある。荒井は法人化以前と以後を比較し「行政当局の支配は元来、管理運営にとどまり、現在のように教育、研究に立ち入るものではなかった」と述べている。荒井は副学長の経験を踏まえた論述であり、その意味は重いが学術面での自律性の代償として説明責任を果たすには、現行法人制度の目標管理は別にして成果を問われざるを得ないのも事実である。
3. 成果をデータベース会社の論文件数・被引用回数で、あるいは、高等教育業界のランキングで代用することが、評価機関や大学の自己評価でなされているが、かかる民間市場が一層の市場化を推進している。また、研究分野で学術誌に採択されやすい「一時的な流行を追った研究」や「短期的に成果が生み出せる研究」が我が国でも増加している（科学技術政策研究所,2009）。この市場で規定される業績主義は、研究者の行動様式を若手研究者には本来創造性や革新的考え方が期待されているリスクが高い分野を避け、反対に経験豊富で総合力がある壮年・中堅の研究者にリスクが高い・新規分野開拓に向かわせるというミスマッチを生じる可能性がある。
4. この点で東京大学(2010:13)が行動シナリオとして「プロフェッショナルとしての職員の養成」をうたい「職員全体の専門性や技能を高め」かつ「管理運営に携わる教員の力量を高め、教職協働により大学運営を担う」としたことは意義深い。

<参考文献>

- Aghion, P., M. Dewatripond, C. Hoxby, A. Sapair 2007, “Why Reform Europe’s Universities?”, *Policy Brief*, No. 4.
- 荒井克弘 2009, 「大学の管理運営の視点から」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.
- Boyne, G. A. 2003, “Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, pp. 367-394.

de Boer, H., J. Enders and U. Schimank 2007, “On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany” in D. Jansen (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht: Springer.

科学技術政策研究所 2009, 『科学技術の状況に係る総合的意識調査（定点調査2009）総合報告書』.

文部科学省 2010, 「国立大学法人化後の現状と課題について」（中間まとめ（案））.

OECD 2009, *OECD Reviews of Tertiary Education: JAPAN* (森利枝訳『日本の大学改革』明石書店).

Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie, E. Ferlie 2009, *University Governance*, Milton Keynes:Springer.

東京大学 2010, 『東京大学の行動シナリオ FOREST 2015』.

Weibel, A., K. Rost and M. Margit 2009, “Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs” , *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.20, pp.387-412.

*本稿で意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

第9章 大学の設置形態 — 歴史的背景・類型・課題

金子元久（国立大学財務・経営センター）

大学の設置形態は、中世以来の「大学」の長い歴史の中で、学術的な要因と、社会的な要因の相克のなかで形成されてきたものである。その過程の中で、主要な軸は何であったのか。この章では、大学の設置形態が形成されてきた歴史的経緯を簡単に整理し（第1節）、そのうえで国際的にみた大学の設置形態を類型化し（第2節）、それぞれの設置形態の変化と課題とを論じる（第3節）。

1. 歴史的背景

いうまでもなく「大学」は中世のヨーロッパにその淵源をもっている。その原型は教師および学生の集団であるが、それが大学となるには、その集団内部と外部との関係の、二面における契機が重要であった。

第一に内部においては、大学は教師あるいは学生の組合（ギルド）であった。「大学」（universitas）という言葉は、ギルドとほぼ同等に用いられたといわれる。その後、大学はおもに教師のギルドとなった。ギルドは基本的に、学者集団がその集団における合意によって組織としての管理統制をおこなうことによって成立していた。そしてそのもっとも重要な側面は、学位の授与であった。

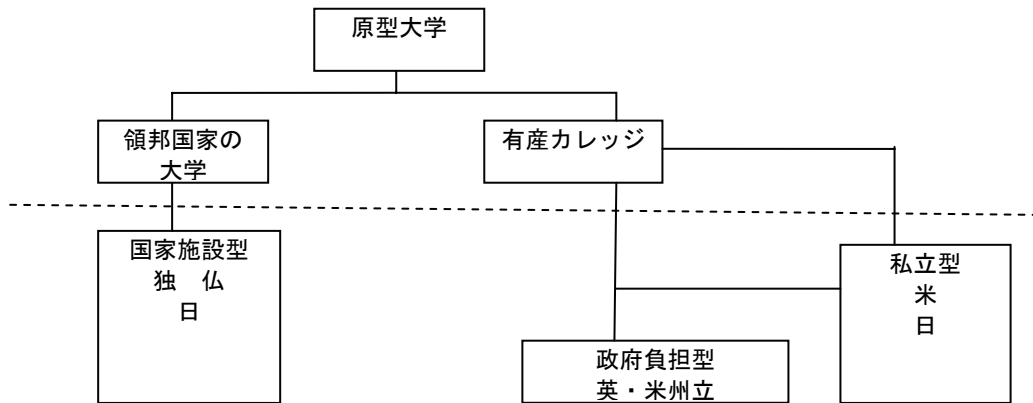
第二に外部との関係においては、大学は教会ないし国家から、ギルドとしての存在の認可する勅許状（Charter）を与えられた。これによって、大学の成員は、ギルドの成員として保護されるとともに、大学が与える学位が、社会的な認知を与えられることになった。

この二つの契機によって、大学の教育とその成果としての学位は品質保証を与えられ、それによって、高度の教育に対する需要と供給とが顕在化して、実質的な市場における取引がおこなわれることになった。これが中世ヨーロッパにおける大学制度の成立である。

こうした意味で、大学の成立にあたっては、対内、対外の両面において、直接的な契機となったのは、統制・ガバナンスのメカニズムであった。この段階では、組織としての大学は人的なつながりにすぎず、固有のたてものをもっていたわけではない。実質的な財政は、個々の学生が教師に受講料を支払う、という形で機能していたにすぎなかった。

しかしその後の大学の展開において、大学がより安定的な組織として成長するにつれて、財政面の要因が重要さをましていく（図9-1）。

図 9-1 大学の発展系統図



すなわち一方において、ヨーロッパ大陸では、王権が大学を誘致し、あるいは設置するケースが始まった。ナポリ大学にその先例はすでにみられるというが、14 世紀中葉にカルル 4 世がプラハに設置した大学が、その最初の例として著名である。ついで現在の中部ヨーロッパ、現在のドイツを中心として、いわゆる領邦国家の領主が大学を作る例が続いた。これを領邦国家の大学と呼んでおこう。

他方でイギリスにおいては、オックスフォード、ケンブリッジの両大学が、12 世紀までには始まっていたが、その後、この両大学においては、学生の宿泊施設が次第に独自の資産を蓄積していった。こうして成長した学寮（カレッジ College）はやがて、教員、上級の学生をも含んだ共同の生活の場となり、やがて教育の機能をそのなかに取り込むことになる。結果として「大学」はこうしたカレッジの連合体としての側面を強めていった。ここで重要なのは学寮が国家とは独立に、卒業生や貴族・王などの寄付を蓄積して資産とし、それをもとに経営をおこなう組織となっていたことである。これを「有産カレッジ」モデルと呼んでおこう。このように財政面において、二つの異なるモデルが発展し始めたのである。

次の転機は、下って 18 世紀末から 19 世紀にかけての、近代国家の誕生によって生じた。社会全体に対する統制を広め、あるいは強化しようとする近代国家と、基本的には自律的な組織として成長した大学との関係は基本的には矛盾したものとならざるを得ない。それを象徴するのがフランス革命下における大学である。革命の過程において大学は旧体制の象徴としていったん廃止されたのである。ナポレオン体制の下では、高等教育は国民教育体系の一部と位置づけられ、個別の大学は基本的に廃止された。代わって高度の専門教育を行う機関が、専門職業を管轄する政府機関に設けられ、これらがグランゼコールと呼ばれることになった。

これに対して、ドイツにおいては新興国プロシアがまさに近代国家の象徴として大学を創設した。これがベルリン大学（1810）である。こうした意味でベルリン大学は一方において国家によって計画され、また財政的にも全面的にサポートされた大学であった。しかし他方で、理念のうえではそれは、社会からは独立して真理を探究する使命を与えられ、したがって絶対的な「自由」を与えられた機関でなければならなかった。したがって大学の運営は教授会の自治に任されるものとされた。いいかえれば、政府との関係においては、一方において完全な依存、他方において自律、というきわめて矛盾を含んだ構造をもっていたといえよう。具体的にいえば一方で、財政・施設の側面においては大学は政府の一つの施設であり、他方でその内部の管

理は教授会によって運営される、という二面をもっていたことになる。こうした意味でこれを「国家施設型」の大学と呼んでおこう。その後、国家施設型大学のモデルは大陸ヨーロッパに普及し、さらに日本の国立大学にも受け継がれることになった。

他方でアメリカにおいては、オックスフォード、ケンブリッジ大学におけるカレッジの伝統をうけて、「カレッジ」と呼ばれる高等教育機関が17世紀に設立された。これらの機関は植民地社会のリーダー、聖職者の養成を目的として、個人の寄付を設置の契機とすると同時に、植民地議会によって設置され、財政的な補助を受ける機関であった。大学は資産の管理を寄付者から委託された理事会（Board of Trustees）と州政府の代表によって管理された。こうした意味で、これらのカレッジは、私的な団体であると同時に、公的な団体としての側面をもっていたといえよう。

しかし19世紀にはいって、州政府の権限がしだいに強化されるようになると、大学における私的団体としての側面との軋轢が生じる。それを象徴するのが、ニューハンプシャー政府とダートマス大学理事会との紛争であって、その結果、連邦裁判所はダートマス大学理事会に大学に対する管理の権限を認めたのである。これがいわゆる「ダートマス判決」（Dartmouth Case、1819）である。この判決は、基本的に私的な契約が州政府の権限に優越することを認め、株式会社制度の基礎となった点において画期的なものとされるが、アメリカにおける大学の性質についてもきわめて重要な位置を占めるものである。基本的には大学の寄付者は大学理事会に、その運用を委託しているのであり、理事会はその意味で独立の権限を有する。そして政府はそれに対して統制を加えることができない。これがアメリカにおける私立大学の制度的枠組みとなった。そしてそれが、日本あるいは韓国の私立大学制度につながるのである。

19世紀の後半になると、世界的な資本主義的な経済成長の拡大におうじて、さまざまな分野での人材の養成が課題となった。とくにアメリカにおいては南北戦争を契機として、地域の農業、工業発展の人材を養成する高等教育機関の必要が叫ばれた。これにこたえたのがモリル土地付与法（Morrill Land-Grant Act、1862）であって、これによって連邦政府の土地が各州政府に与えられ、各州政府はそれを基礎として州立大学を創設することになった。これがアメリカにおける州立大学の起源である。州立大学は州によって建設されたのであるから、州政府の財政的なサポートを受けることはいまでもない。しかし他方ですでに私立大学がモデルとして成立していたことを背景として、大学の運営には州政府は直接には関与せず、理事会によって管理され、その理事会に州政府ないし公益代表が参加して、過半数をしめる、という形態がとられることになった。これを「政府支持」モデルと呼んでおこう。

またイギリスにおいても、19世紀後半から、オックスフォード、ケンブリッジの両大学のほかに、地域の人材需要にこたえる高等教育機関を建設しようとする運動（Civic University Movement）が起こり、20世紀初頭には赤レンガ（Red Brick）大学とよばれる一群の大学が創設された。こうした大学は、組織的にはオックスフォード、ケンブリッジ大学の伝統をうけついで、政府から独立した独自の統治機構によって運営されるものであったが、財政上は政府に大きく依存することになった。さらに第一次大戦を契機として大学補助金委員会（University Grants Commission）が1919年に創設され、これを通じてオックスフォード、ケンブリッジを含めた大学に、政府資金が恒常的に与えられる制度が確立した。こうした意味でイギリスの大学は政府の直接的な統制を受けないものの、急速に政府資金への依存度を高めることになったのである。これも政府支持モデルの一つと考えることができよう。

2. 基本類型と具体的形態

以上の歴史的背景を踏まえると、現代の世界の大学の設置形態は大きく、A. 国家施設型、B. 政府支持型、そしてC. 私立型の三つの類型に整理することができる。それぞれ基本的な構造と、各国における、その具体的な形態を整理すれば以下ようになる。

2-1 国家施設型

2-1-1 基本構造

政府と大学との関係については

- 1a) 国民国家の大学に対するニーズを代表するのは政府であって、政府は直接に大学を設置し、経済的に支援する。この限りにおいて大学は国家の施設のひとつである。こうした大学の設置は政府の行為であり、その根拠は成文法によって規定される。
- 1b) したがって大学の運営に要する費用は政府が責任をもって負担するのが原則であり、政府予算の一項目として大学の運営に要する費用が設定される。学生の入学定員、教職員数も基本的には予算の一部として規定される。

他方で大学の内部については

- 2a) このモデルにおいて重要なのは、大学はこのような国家施設としての側面と同時に、教員のギルドとしての側面をあわせもつという点である。したがって 大学はその運営に関して自治を有し、大学内部のガバナンスについては、基本的に教員の合議体としての教授会が基本的な権限をもつ。この意味で教授会が基本的な意思決定機関である。執行機関としての学長は、教授会によって選出される、教授の代表であって、任期もみじかく、その終了後には、教授の一員としての立場にもどるのが通常である。教員の選任については教授会の意向をくむが、政府によって重要な統制をうける。
- 2b) 大学の運営にかかわる費用は、基本的に政府負担によることになっており、その執行についても政府の監査を受ける。予算は基本的には個別支出項目について算定されており、項目間の流用については厳しい制限をうける。教職員は基本的には政府職員の一部としてあつかわれ、その人件費については個別大学は裁量権をもたない。また大学は国家がその義務として運営する施設であり、学生は国家が当然提供するべきサービスを受けているにすぎないから、その費用を負担することは原則として要求されない。学生に要求されるのは使用の意思を確認するための形式的な「登録」料であると解せられる。

2-1-2 具体的な形態 -ヨーロッパ大陸諸国

前述の歴史的な経緯からみてもドイツの大学はこの類型の典型ともいえる。ただしドイツの場合には歴史的に、行政単位としての邦（あるいは州）と国民国家としての「ドイツ」の二元的に構成されており、両者と個別大学との関係は複雑なものにならざるを得なかった。ただし研究資金については、とくに20世紀にはいつてから、中央政府から個別大学に資金を供給するルートが作られた。これによって個別大学の収入は、独占的に設置州政府の資金によるものではなくなった。戦後においては、教育は「文化大権」として邦にゆだねられるものとされ、基本的には大学は邦の政府の施設としてとらえられ、各邦において高等教育法が制定されている。しかし学生の交流は邦を超えて行われるとともに、経済発展に必要とされる人材の養成、高等教育機会の均等化といった課題は連邦レベルの問題であるのと同時に、税収の面でも連邦政府

の能力が拡大したために、連邦レベルでの高等教育政策が必要とされ、これが1976年に連邦レベルでの『高等教育大綱法』が制定されたのである。これによって連邦政府による奨学金の拡大なども行われた。しかし後述のように1990年代から大学の設置形態の改革が進められており、邦における独自の取り組みを推進するという観点から、最近になって高等教育大綱法の拘束性は弱まっている。

フランスにおいては、前述のようにフランス革命において、古典的な意味での「大学」は解体され、国民教育システムの一部として専門分野に応じた「ファキュリテ」が存続するにすぎないという状態が続いた。しかしその後、ドイツの大学の著しい発展と比べて教育研究水準の立ち遅れが指摘され、19世紀末の普仏戦争の敗北を契機として1896年に個別組織としての「大学」がふたたび創設されるに至ったのである。こうした経緯を経ているために、フランスの大学は、国民教育体系の一部としての性格が強く、個別大学の設置も、歴史的な経緯よりは、地理的な配置による計画性が背景にある。また政府サービスは国民すべてに同等に開かれていなければならない、という観点から、大学の提供する教育機会の均一性が重要な原則となっている。大学教員の選任についても、中央政府によって公募されることが原則となっている。こうした意味で、フランスの大学のほうが、国家施設型としての特徴をより明確に表しているといえるかもしれない。

なお大陸ヨーロッパ諸国の大学は、おおむねこのような国家施設型の大学の特徴を共有している。

2-1-3 具体的な形態 — 東アジア

これに対して日本と韓国の国立大学は、国家施設型の大学の特徴を基本的に共有するものの、いくつかの重要な点において、大陸ヨーロッパのそれとは異なる特徴をもつ、一つの重要な亜種だと位置づけることができよう。その特徴の第一は、これらの大学にとって授業料が重要な収入源になっていることである。日本の国立大学においては、病院を除く総収入のうち2割程度、韓国においては4割程度を学生の負担によっている。法人化以前の日本の国立大学については、国立大学が国家の施設であるという理念と、実際には授業料を徴収するという現実との間の相克を、授業料を国庫にいったん納入し、それを個別大学に対する政府の負担分として計上する、という方法で糊塗していた。他方で韓国の国立大学においては、授業料のほかに「期成会」という組織をつくり、それに対して学生が一定の金額を納入し、それによって政府支出の枠外において必要な額をまかなう、という方法が採られている。

第二の特徴は、個別大学の規模、組織、そして学生の選抜性に大きな相違がある、という点である。これはそれぞれの機関としての歴史的経緯とともに、戦後の教育改革において国立大学を共通の枠組みに取り込んだことによって、制度としては単一のものの中に多様な資質をもった機関が混在することになったことを反映している。韓国の場合は、ソウル国立大学とそれ以外の国立大学との間に大きな相違がある。

第三は、私立大学が国立大学と並行して存在し、しかもその中で学生数においてはむしろ少数をしめるにすぎない、という点である。しかも私立大学は基本的に授業料収入に依存しており、これが、上記二つの特徴をもたらす一つの要因となっている。

中国の大学も基本的には国家施設型の大学の範疇に属するが、財政的に授業料への依存度が高い点、および個別大学の相違が大きい点、私立大学と併存している点、などにおいて日本、

韓国との類似点が多い。また大学が独自の事業をおこない、それが重要な収入源となっている点では、国家施設型の原型よりもはるかに個別大学の裁量性が高い側面もある。しかし他方で、社会と大学との関係をみると、政府の大学に対する統制と並行して、共産党による統制が存在する。しかも共産党は組織としては全国的であると同時に、学内においても独自の組織体系をもっており、いわば大学の内外をつうじた独自の一貫した統制体系を組み込んでいるとみることができる。こうした特徴は、基本的には社会主義国としての原則を維持していることに起因している。

2-2 政府支持型

2-2-1 基本構造

1a) 大学は政府によって設置されるが、大学の運営に対する政府の統制は直接ではなく、何らかの媒介機関を通じて行われる点に特徴がある。政府と大学の組織の間には直接的な統制、あるいは権力関係はない。

1b) 財政的には、政府は大学の運営に必要な費用を負担するのが原則であるが、その際に、国家施設型大学で想定されるように、運営に必要な費用について政府が責任をもつ、という理念は必ずしも明らかではない。

また大学の内部の統制に関しては、

2a) 個別大学は、基本的には独立の組織であり、学長はそのガバナンスに責任をもつ。大学の意思決定組織には何らかの形で公益を代表する成員が参加する。

2b) 財政的にも費用の調達はいわば個別大学の責任であり、政府補助金は基本的に収入源の一部にし過ぎない。授業料の徴収は、必要コストの部分的負担として正当化される。

ただし、この類型においては、個別の国による相違が大きい。

2-2-2 具体的な形態 -アメリカ

この形態の大学として代表的なものはアメリカの州立大学である。

政府との関係についてみると、アメリカの州立大学は、州憲法に設立の根拠をもつ「憲法法人」と、州法に根拠をもつ「州法法人」に大きく分かれる。前者はその設置が州憲法によって記載されており、この意味で州議会、州政府と同格の位置づけを与えられているということになる。そのほとんどは前述の1862年モリル土地付与法によって連邦政府からの土地の譲渡をうけて設置された大学であり、いわば州の「旗艦」大学となっている。後者は州法にその設置の根拠をもっているもので、州政府の教育部門に統制される。その多くは戦前の師範学校、専門学校を前身とする。

とくに憲法法人の法的な地位は、アメリカ固有の多元的政府観に基づいているということができよう。すなわち公共的な活動は、かならずしも州政府によって一元的に実施されるのではなく、政府以外の公共的な組織によっても担われる。たとえば初等・中等教育は独自に選出された教育委員によって管理され、独自の課税基盤（固定資産税）からの税収によって維持される。

州立「大学」と呼ばれているものの大多数は、実態としては通常の意味での個別大学である「キャンパス」の集合である。典型的なカリフォルニア州の場合には、憲法法人である「カリフォルニア大学」(University of California) は、バークレー校、UCLA などの10の「キャ

ンパス」の総称であり、州法法人のカリフォルニア州立大学も同様の構造をもっている。このように州立大学の総称としての側面を強調して、大学「システム」という言葉が使われることが多い。以下ではこうした大学システムの統括機関を「システム本部」と呼ぶことにする。カリフォルニア大学本部は、傘下の大学の予算を統括するとともに、州議会に対して直接に予算の要求をおこない、また折衝をおこなう。この意味でシステム本部は、州政府・議会と大学との間を媒介する機関であると位置付けることができよう。

システム本部は理事会によって監督され、その成員の過半数は州知事あるいは州議会の関係者など公益関係者が官職指名によって就くのが原則である。公益代表は、たとえばミシガン大学のように、住民の選挙によって選出されることもある。理事会は執行機関の長としての「総長」(Chancellor などと呼ばれることが多い)を選出し、総長が参加の大学全体、およびシステム本部の事務組織を統括する。個別大学の学生定員、教職員のポスト数などについては本部が決定するのがふつうである。

財政的にはシステム本部は、州議会による補助金の支出、学生負担金などにその収入を依存しているが、建設上の目的については州政府の保証を得て大学債を起債することが認められている場合が多い。

個別大学(「キャンパス」)のガバナンスは、システム本部のそれにしたがうことが原則であるが、それに加えて、個別大学レベルの理事会がおかれるのがふつうである。この理事会がキャンパスの学長を選出し、学長がキャンパスレベルでの運営にあたる。財政的には、個別大学はシステム本部の定めた予算にもとづいて、これを執行して運営を行う。授業料などの収入もシステムレベルで管理されることが多い。

2-2-3 具体的な形態 -英国

英国の大学の法的地位は一般に民法上の法人(Civil Corporation)であって、慈善団体法(Charities Act 1993)の規定によって免税されている。その設置の根拠は基本的に大きく、①オックスフォード、ケンブリッジのいわゆる「前近代大学」(Ancient Universities)、②そのほかの大学で1992年の高等教育・継続教育法以前から「旧大学」(Old Universities)、③従来のポリテクニクなどが1992年の高等教育法改正以降に大学としての地位を与えられた(「新大学」)にわけて考えることができる。

①のオックスフォード、ケンブリッジの両大学は、歴史的に大学の中のさまざまな動きと、王権あるいは国教会などとの交錯のなかで学則(Statute)が形成されてきており、その集積が大学の地位を規定するものと考えられており、特定の設置者あるいは勅許状は存在しない。政府によって法人としての地位が法的な体系の中に位置付けられたのは1571年のオックスフォード・ケンブリッジ大学設置法(Act of the Incorporation of Both Universities)によってであり、これが現在のオックスフォード大学の直接の設置根拠とされる。その後、オックスフォード、ケンブリッジ両大学については国会が改革委員会を作り、それが法律によって組織を改革するという形態がとられた。1854年のオックスフォード大学法(Oxford University Act)、さらに1923年のオックスフォード・ケンブリッジ大学法(University of Oxford and Cambridge Act)などがその例である。オックスフォード大学では勅許状そのものはないが、こうした政府委員会は学則の変更などを要求してきており、結果として学則の中に王権関与条項(“Queen in Council”)がおかれた。その結果、学則改正には、王権、具体的には枢密院(Privy Council)

の承認が必要である。これによって両大学は私的団体とはいえ、国家の統制を受けている。

②の旧大学はその設立時に、王ないし女王からの設立勅許状 (Royal Charter) によって認知され、これによって政府から公的な性格をもつことが認知されている。またそれに付属する学則 (Statute) によって主要な組織、管理形態も定義されている。そして学則には、勅許状そのものおよび学則の根幹部分の決定については、王権が参加するべきものとする規定 (“Queen in Council” 条項) があり、これによって学則の改正は大学が発議し、枢密院 (Privy Council) の助言によって王権が許可するべきものとされている。これはオックスフォード、ケンブリッジと同様である。

③の新大学は、1992年の Further and Higher Education Act 1992 によって、高等教育法人 (Higher education corporation) としての法的地位があらたに作られ、それまでのポリテクニックなどの一部がその地位を与えて、大学と称することになったことによって設立された。この大学についても、内部の運営機構などについての規定は、枢密院の認定にしたがうことになっている。

このような形で英国の大学は政府の規制の枠組みに入っているといえよう。1997年のデアリング報告によって大学の管理運営機構の強化が提起された際にも、実際にはこうした過程を経て、枢密院の監督の下に各大学の勅許状および付属学則の改正が行われた。

以上はしかし基本的な枠組みについての政府の統制であり、大学の具体的な機能等についての統制は、むしろ政府資金の配分を通じて行われる。前述のように高等教育の拡大にともなって1919年に大学補助金委員会 (University Grants Commission) が創設されて、これが政府資金の主要な配分機構となったが、これはその後、いくつかの改組を経て1992年に現在の高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Councils - 具体的にははイングランド、スコットランド、ウェールズ・北スコットランドの4機関) の体制となった。高等教育財政審議会は、商業・イノベーション・技能担当大臣 (Secretary of State for Business, Innovation and Skills) が設定する目標の達成を目的とする独立行政法人 (non-departmental public body - NDPB) である。同審議会は、政府補助金の分配を基軸として、大学の運営改革の推進、大学の財務状況の監視、教育機能の改善など多様な分野で大学に影響を与えている。

大学の内部管理についてみると、オックスフォード、ケンブリッジ大学および「旧大学」では、もっとも基本的な意思決定機関はコート (Court)、コングレーション (Congregation) などと呼ばれる。これは大学の教員、学生、卒業生さらに地域社会住民をも含めた組織であって、成員はオックスフォード大学では3千人をこえる。これは大学それ自体が、政府を経由せずに社会の要求によって統制される、という理念を表すものと解される。さらにその下に、教員 (正教授) のみによる組織、カレッジの代表組織、などが複雑に組み合わせられている。また大学の長は形式的には総長 (Chancellor) であるが、これはコートなどの社会的な関係者の代表であって、執行の責任者には学長 (Vice-Chancellor) があたることになっている。しかしこうした意思決定組織はきわめて非効率的であると同時に、大学運営の最終的な責任体制を不明確にする、という批判が強く、1998年のデアリング報告以降、基本的な意思決定をカウンシル (Council) に集中する改革が多くの大学で行われた。しかしオックスフォード大学ではまだ完全な一元化は行われていない。他方で新大学においては制度の発足時から、意思決定、監督は個別大学における理事会 (Council) によって行われることになっていた。

財政的には、個々の大学は独自の経済主体として運営されている。政府からの補助金は、お

もに高等教育財政審議会によって、一定の算定方式にしたがって配分される。この配分にあたって研究機能に対する補助には、個々の学科の評価結果が配分額算出の基礎の一つとなる。他方で授業料などの学生負担金は大学固有の収入となる。授業料の額については、個別大学は形式的には決定の権限をもつが、実質的にはそれにさまざまな政治的配慮が働き、大学間の相違は大きくない。

2-3 私立型

2-3-1 基本構造

- 1a) 私立大学は基本的には有志の寄付によって形成される基本財産を基礎として運営される。広い意味での社会が、政府と経由せずに直接に、社会的な利益を実現するために大学を設置すると解釈できる。こうした行為はいわば私人の間の行為であるから、政府は基本的にはこれに介入できない、というのが一般的な考え方である。ただしこれに対して政府は統制を加えることは可能である。第一は、大学としての質の維持を認定することである。これは中世からの大学に対する勅許状の付与の概念である。第二に、社会的な教育機会への需要を勘案して、私立大学の設置を促進ないし制限することも考えられる。
- 1b) 上述のように、社会から政府を媒介とせずに、経済的な補助としての寄付金を受け、あるいは授業の対価をうけとることによってその活動を支えることが、私立大学の基本的な理念である。いいかえれば個人は私人としての思想信条にもとづいて寄付を行い、それを実現するために私立大学は活動するのであるから、社会一般の意思にしたがってかわれるべきである政府の補助金を私学に与えることは適当ではない。こうした意味で私学の自由は、原則的には政府資金の直接の配分とは相いれない。ただし政府は研究に対する競争的資金、奨学金などの間接的な形で寄与を行うことは少なくない。
- 2a) 私立大学の組織的な基本的な意思決定は、基本財産を寄付目的の実現のために使い、維持することを委託された理事会 (Board of Trustees) によって行われることが原則である。通常は理事会の成員は、何らかの理由で欠員ができた場合には、それを残った成員の承認によって補充することになっており、これによって設立時の理事会の意思を永続的に受け継ぐことになる。理事会は学長を選出し、学長は執行の責任者となる。
- 2b) 私立大学の財政は、基本財産の運用による利益と授業料などを徴収することによって収入とし、これを経常的な支出とする。また寄付によって形成された基本財産を物的に設備に投資してそれを利用する。

2-3-2 具体的形態 -アメリカ

前述のように私立大学の基本的理念はアメリカにおいて形成されたものであるから、アメリカの私立大学のありかたが、いわゆる私立大学の理念型であるといつてよい。しかしとくに20世紀以降にはそのありかたに重要な変化が起こっていることにも留意しておく必要がある。

社会の質に関する統制については、アメリカの場合は教育については、州政府の権限に入れられているために、政府による設置認可による統制が原理的に機能しにくい。そのため、19世紀末から20世紀にかけて、大学が自主的に団体を作り、個々の大学は教育などの面についての審査を受けたうえで加盟を許される、といういわゆる適格認定 (Accreditation) 制度が形成された。それ過程自体には政府は直接に関与しないが、適格認定を受けていることが州政府によ

る認可の条件となるだけでなく、免税措置の適用、さらに連邦政府による奨学金制度の需給資格にかかわる。こうした形で、政府は適格認定を利用する形で、質的統制を行っているともみることができる。

政府の財政支援については、上述のように私立大学に政府の資金を直接に投入することは少なく、例外的に大学の組織の一部を、区別して公立大学に準ずる扱いをすることがある程度である。政府の補助はむしろ、奨学金、あるいは競争的な研究費を通じて間接的に私立大学に注入される。

2-3-3 具体的形態 -東アジア

日本の私立大学制度は、基本的にはアメリカのそれを原型として作られたされたものであるが、社会的な環境によって、重要な相違点を形成してきた。

まず政府の統制についてみると、日韓の私立大学は、成文法である「私立大学法」によってその基本的構造が定められている。また私立大学の設置にあたっては、設置の自由が原則として認められているものの、政府による設置審査が行われる。設置審査は基本的には教育研究の一定の質が満たされているか否かを認定するものであるが、その際に「入学定員」が設定される。戦後改革においては、適格認定制が一時とりいれられたが、それが厳しい戦後の経済環境の中では機能せず、そこから政府による設置認可制度を基本とする体制が作られた。1990年代から設置基準の緩和がはじまり、2004年には設置認可の過程を簡素化する一方で、「認証評価」制度が採り入れられた。しかしこれはアメリカにおいてみられる適格認定制度そのものへの転換を必ずしも意味するものではない。

他方で日本の私立大学は、急速な進学重要の拡大に国立大学の拡大が追い付かず、その超過需要に対応する役割を果たした。そのため、私立大学は本来政府が果たすべき社会サービスを私立大学が代わって供給しているのであり、政府補助金を私立大学に与えるべきだという議論が力をもった。その結果、1975年に私立大学振興助成法が成立し、政府は私立大学の経常的支出の半分を上限として補助金を私立大学に与えることができることになった。政府による補助金は、私立大学の収入の2割程度に達したこともあるが、その後は低下を続け、現在では1割程度になっている。他方で補助金は、政府が私立大学に対する様々な統制を行う手段ともなってきた。

大学レベルでのガバナンスについてみると日本のそれは次の三点で大きな特徴がある。第一に、ガバナンスの機関として理事会のほかに「評議員会」があり、大学によっては後者のほうに大きな権限が与えられている場合がある。評議員は教職員、父母、卒業生などから選出される。第二に、理事会に教員、事務職員など、大学に雇用されている人たちが参加していることが多い。また「常務理事」などの名称で、大学の経営の職務についているものが理事となることも多い。この意味で構成員参加の傾向がみられる。第三に大学の創設に関わった個人、ないしはその家族が大学の経営に関わる例が少なくない。いわば大学に潜在的な所有権をもつことが容認されていることになる。

財政的にみれば東アジアの私立大学は、寄付金によって十分な基本財産を提供されることなく設置され、その後、急速な市場の拡大に応じて学生数を拡大させてきた。したがってその収入を学生からの授業料に依存しなければならないだけでなく、むしろ授業料の一部を内部資金として蓄積し、これによって施設設備を確保するとともに、経営の安定性を確保してきた。こう

した意味で経常収支から、資産へと、アメリカの私立大学とは逆のフローが重要な役割を果たしてきた。こうしたあり方は、そもそも非営利機関としての私立大学の存在自体に疑いを生じさせかねない。とくにそれは政府による補助金の交付にあたって問題となる。日本の私立大学会計基準はこれを、経営安定のための資産の形成としての「基本金組み入れ」という形で、経営上に不可欠な支出として収入から控除することを認めた。この点に日本の私立大学の財務管理の特殊性があらわれている。

3. 趨勢と課題

以上に簡単に整理した大学の設置形態は、前述のように長い大学の歴史が社会的環境に応じて形成してきたものであるが、それに20世紀末から21世紀初頭にかけてさらに重要な変化が生じている。こうした中で生じている趨勢を簡単にまとめれば、政府統制の間接化、新しい統制手段、そして個別大学の経営機能の強化、の三点に整理することができよう。

3-1 政府統制の間接化

第一の趨勢は、政府統制の間接化である。これはとくに国家施設型の大学制度において顕著である。こうした点で早い時期から改革をおこなっているのは、ヨーロッパ大陸における、比較的の小規模な諸国であった。とくにオランダは、1990年代から一連の高等教育改革を進めた。これによって個別大学は理事会によって統括されるものとし、その理事を政府が任命することとなった。ドイツ、フランスはこうした動きと比べれば、変化の速度は必ずしも速くない。ドイツの場合には、連邦レベルで一括した変革をおこなうよりは、個別の州がさまざまな取り組みが行われている。その中でたとえばニーダー・ザクセン州では、州首相のイニシアティブによって、「財団大学」が設置された。これは州政府が直接に監督するのではなく、理事会に州政府の代表が参加し、これによって間接的な監督を行う点でオランダの改革と共通点をもっている。それ以後も他の州でも様々な試行がおこなわれている。連邦レベルで高等教育を規定する「大学大綱法」の役割を実質的に減じる動きがあるのも、このような各州での試行を推進する必要が認識されているからに他ならない。フランスにおいては、大学に対する国家の統制は前述のように国民教育体系の理念自体にさかのぼる問題であることを反映して、個々の大学の自律性の強化には強い制約が働いている。しかし個々の大学と、地方自治体との連携による教育プログラムの設置などについては積極的な政策も講じられており、結果として中央政府の一元的な管理が相対化される傾向があることは事実であろう。

こうした趨勢は、東アジアにおいては、より明確にみられる。日本における2004年の国立大学法人化は、設置の根拠法の改正によって、一元的に新しい制度に移行した、という点において世界でも類をみない例であったといえよう。ただ他面においてにおいて、日本の国立大学法人化は、一般的な行政改革の政治的な流れの中で行われ、組織形態としても「独立行政法人」の制度的枠組みを援用する、というきわめて特殊な経過をとったという点も事実であった。それは日本の法人化にさまざまな刻印を残している。これにくらべて韓国の場合には、政治的には法人化への動きがあったものの、一括した変革をおこなわず、大学による選択を許した点に特徴がある。しかし法人制度の内容については、日本にかなり類似した制度といえよう。中国は、大きくは国家施設型の大学であるとはいえ、政府と共産党の複線型の統制によって、かえって末端における経営的な裁量を実質的に許されてきた。しかし法的な整備が進むにつれて、

政府と大学との関係があらためて問題となっている。こうした意味で法人化がこれから重要な問題となる可能性がある。

3-2 統制の方法

政府統制が間接化することは、政府あるいは社会全体の大学に対する統制がなくなることを意味するのではない。政府・社会が、大学の効率化、高度化に対する要求は、むしろより強くなっている。こうした社会的な要求を、どのような形で大学の運営に関係づけていくかが問われるのである。これは国家施設型だけでなく、政府支援型の大学制度においても全く同様の課題である。こうした要求に答える集団を、統制の道具（インストラメント）と呼んでおこう。広くは三つのインストラメントが採られている。

第一は、明示的契約である。国家施設型あるいは政府支援型のいずれにしても、政府は社会の要求を達成するために、大学を設置し、財政的に支援し、大学がその教育研究活動によって社会の要求にこたえる、というのが基本的な原則である。しかし政府の支援と大学の活動との関係については、あらかじめ具体的な対応関係を想定するものであったわけではない。これに対して、政府資金の効率性、そして大学活動の高度化の観点からは、この関係をより明確にするべきだという要求が生じる。そうした発想から考えるのは、政府と大学との間に、ひとつの契約関係を設定することである。政府は社会的な要求の実現を条件として、大学に財政的な支援をあたえる、という契約を大学ととりかわす。これによって大学はその活動に明確な目的を設定することができる。設定された目標の達成状況の程度によって、政府の大学に対する支援も変化し、これが大学に効率化のインセンティブを与えることになる。

こうした考え方の嚆矢は、フランスにみられた。1980年代から、政府と大学との間に、包括的な契約を結ぶことになり、その内容に応じて補助金が与えられることになったのである。契約の履行の評価のために、大学評価機関が設けられた。アメリカにおいても、いくつかの州で、州政府と州立大学との間に「コンパクト」(Compact)が結ばれている。典型的なのはカリフォルニア州であって、1995年に州知事とカリフォルニア大学およびカリフォルニア州立大学との間に、むこう3年間の大学の達成目標と、それに応じた州支出を明示した文書(Compact)についての了解が交わされた。この方式は現在まで続いている。オーストラリアにおいても、労働党新政権において、高等教育についてのコンパクト(Mission-Based Compact for Universities)にもとづいた補助金を提案している。

日本の国立大学法人制度における「中期目標・計画」はこうした契約制度の一つであると位置づけることができる。しかも日本の場合は契約の対象が、教育、研究、社会的貢献など大学のすべての活動を含む。また達成度の評価についても、達成度の絶対水準、改善目標に照らしての達成度、の双方を尺度とする。こうした意味で突出して包括的な契約・評価制度であるといえることができる。

第二の統制手段は、達成度基準補助金である。大学の特定の側面での活動水準をはかる指標を用いて、それに基づいて政府の大学に対する補助金を算定する。こうした形での補助金の配分をもっとも明確におこなったのは、1980年代初め、サッチャー政権下のイギリスであった。大学補助金審議会(現在の高等教育補助金審議会)の下で、各大学の学科(デパートメント)ごとの研究面での活動水準を評価し、これに領域別の単価水準をあわせて、政府補助金額を決定する。その後、詳細な方法についてはいくつかの変遷があったが、基本的にはこれが現在の

イギリスの大学への補助金支給の原則となっている。アメリカにおいても1980年代にテネシー州において、こうした方法がはじめられ、現在では大多数の州において、こうした方式が何らかの形で取り入れられているという。

ただし、達成度の評価の対象をどのようなものとするのか、またこうした算定方式による補助金を、政府の補助金のどの程度の部分にあてるかについては、英米ともに議論のあるところである。イギリスでは教育においても評価結果を資金配分にむすびつける案があったが、実現しなかった。またアメリカにおいても、評価の対象となる指数は現実には限られている。評価対象を拡大すれば、個々の項目についての達成度上昇のインセンティブとしての効果が減少するだけでなく、全体としての効果も弱くなる（クラウドニング・アウト）ことがその背景にある。また達成度基準の資金配分の割合を高くすれば、大学経営の安定性を大きく損なうことになること現実に達成度基準補助金のウェイトが高くなりえない要因となっている。

第三は、情報公開である。これはいわゆる一般的な行政サービスのアカウントビリティの要請に対応するだけでなく、大学の活動水準をひろく社会に示すこと、それ自体が大学に経営の効率化、高度化のインセンティブを与え、また学生の大学選択に影響を与えることによって長期的な効率性の達成に結びつく、という認識が背後にある。

実際、1990年代から、各国においては、個別大学についての詳細な情報を公的な組織がデータベース化し、公開する動きがめだっている。アメリカでは1990年代初めに「中等後教育統合データシステム」(Integrated Postsecondary Education Data System - IPEDS)が開設され、各大学がデータ提供を義務付けられ、その結果がインターネットで公開されている。また2000年代初頭から、特に学生の学習行動、学習達成度についての大学ごとの調査結果を、大学間のコンソーシアムが自主的に公開するうごきもはじまっている。

データベースの開設、公開は各国で進んでおり、アジアでは韓国で昨年に新しいデータシステムが開設された。日本ではこれに相当するものが形成されておらず、先進国の中では例外的な存在となっていることに留意しておきたい。

3-3 大学のガバナンス

上述の大学と社会・政府との関係に対応するためには、大学の側、とくにそのガバナンスの形態も変化する必要が生じる。それにはいくつかの要素がある。

第一は、大学としての意思決定の一元化である。前述のように国家施設型の大学においては、大学は国家の施設であるのと同時に、教員の社団としての性格をもつことから、一方において大学内部の意思決定、他方で政府による予算配分による組織施設の決定、という二つの意思決定が併立する、という状況が生じる。また政府支持型のイギリスにおいても、前述のように異なる成員からなる意思決定組織が重層的に存在していた。また日本の私立大学においても、理事会と評議員会の併存、法的な代表権の曖昧さが、潜在的には同様の問題を生じさせていたことも指摘されている。しかし大学が自律的な経営主体となり、より戦略的な経営を行うことを求められる場合には多くの問題を生じさせることはいうまでもない。こうした背景から意思決定機関の一元化、責任主体の明確化が進んだ。ドイツにおいては単一の改革モデルはないが、学長部(Kuratorium)の権限が強化される傾向がある。イギリスにおいても、1990年代末に、カウンシル(Council)に意思決定の権限を一元化する改革が進んだことは前述のとおりである。日本の国立大学法人化も基本的にはこうした方向での変化の側面をもっている。理事から構成

される役員会において大学の基本的な意思決定をおこなうことになった。また日本の私立大学についても、2004年の私立学校改正によって基本的意思決定機関としての理事会の地位があらためて明確にされ、法人の代表権が理事長に限定されたことは、こうした趨勢と軌を一にするものである。

第二は、意思決定への参加者の構成の変化である。国家施設型の大学においては、基本的には歴史的には意思決定に参加するのはギルドの構成員である正教授であったが、戦後の民主化の動き、とくに1960年代の大学紛争を契機として、それ以外の大学構成員の参加が制度化されてきた。ドイツはその典型的なケースであって、正教授以外の教員、職員、さらに学生も意思決定に参加してきた。他方でイギリスにおいては、意思決定組織が重層的であり、その各段階で教員さらに地域住民などが参加することは前に述べた。

これに対して新しい傾向は上述のように、意思決定組織が一元化されるとともに、構成員による意思決定への参加の幅が制限される一方で、社会全体の利益を代表する成員が加えられ、また強化される点である。ドイツにおいては、学生、職員が発言権をもつ大評議会に与えられた審議事項が制限される傾向がみられるとともに、社会代表をくわえた組織の位置づけを明確化する傾向がみられる。またイギリスでは上述のようにオックスフォード、ケンブリッジの除くほとんどの大学で、実質的な意思決定がカウンスルに集中される傾向があるが、その構成員に学外者が過半数を占めることもありえる。日本の国立大学法人の場合には、教員の代表によって構成される「教育研究評議会」の権限は教学上の事項に限られる一方で、学外者が多数をしめる経営協議会が経営上の助言をおこなうことになった。

第三は、大学の執行機能の強化である。ヨーロッパの大学は伝統的には学者のギルドとしての側面が強いことは再三述べるとおりであるが、そこでは組織としての大学の経営を統括する学長は、ギルドの構成員から互選されて、一定の期間その役割にあたるに過ぎない。その名称も伝統的には、レクター (Rector, Rektor) と呼ばれてきた。とくに国家施設型の大学においては、大学の実質的な管理運営は政府の監督の下に行われたから、学長の経営上の能力も必ずしも要求されていなかったともいえよう。イギリスでは政府の直接の介入は限られていたとはいえ、仲介機関であるUGCあるいはその後継機関の統率のもとに、各大学の事務部が強力な権限をもっていたから、学長の実質的な権限は必ずしも大きくなかった。

しかし大学の経営上の自律性が拡大するのに対応して、大学の経営について大学を代表する学長が責任を負い、幹部職員を任命してその執行をおこなう、という方向での改革がとられるようになった。ドイツでは一般に上述の学長と学長が任命する副学長等からなる学長部の権限が強化されるとともに、とくに学長の執行上の責任者としての権限を拡大した「プレジデント」制をとる州、大学もでている。イギリスにおいても学長は副学長を任命し、執行部 (Senior Management Group などと称される) を構成して経営をおこなう。また明確に制度化されていないが、学長や管理的職務につく教員の待遇を厚くし、管理職の任期をおわったあとに通常のエデュケーション・リサーチ・サービスに戻れないリスクを補償する配慮をすることも広く行われている。日本の独立行政法人においても、学長が任命する役員会に大学運営の基本的な機能が集中し、従来の事務局長を廃止して、担当役員 (理事) が経営管理上の職務を分担して直接に事務局を指揮する傾向が強くなっている。

以上にのべた傾向は、一般にはアメリカの大学における学内ガバナンスのありかたに、先進諸国の大学が近接しようとしているみることができないわけではない。ただ、アメリカの場合

には基本的な意思決定、監督機能をもつ理事会と、経営上の執行責任者である学長とが、明確に区別されているのに比べると、ドイツあるいは日本の場合には、学長あるいは学長が組織する学長部ないし役員会に権限が集中している傾向があることは否めない。これはやはり政府が、監督機関として暗黙にその機能を継続しているからと解釈できないことはない。

4. 結論

以上に述べたように、先進諸国の大学の設置形態は、基本的に国家施設型、政府支援型、私立型の三類型に大別できるが、それはさまざまな歴史的経緯、各国の社会経済構造上の特質を背景するものであって、単純にその相対的な得失を議論できるものではない。

ただし20世紀末から21世紀初頭にかけて、国家施設型の大学制度については、政府支援型のモデルに近付いているとはいえるかもしれない。しかしそれは政府支持型、あるいは私立大学型の大学に問題がないことを示すものではない。むしろどのような設置類型の大学制度についても、あたらしい社会経済的環境の中で新たな変革の方向を模索しているかにみえる。その中で、政府統制の間接化、政府・社会による統制メカニズムの発展、大学の経営機能の強化、の傾向がみられることは共通であった。そうした意味でいまは大学の設置形態にとっても大きな転換期であるといえよう。

その背景にあるのは、一方で社会や経済のありかたが急速に多様化し、また国際的な競争も激しくなっており、他方で高等教育がユニバーサル化するとともに、知識経済化の中で大学の役割も広がり、重要になっていることがある。そうした変化は社会と大学との関係を一元的に結びつけることは困難であり、個別の大学の自律性を活かして、ローカルな意思決定を行わせることが必要になる。しかし他方で、高等教育あるいは大学の役割が拡大すればするほど、それに対して社会の側にニーズに密接にしたがうことが要請される。大学の自律性の拡大と、それに対する社会的統制の要求、という矛盾する二つのベクトルが同時に働くのである。

そこで焦点となるのは高等教育の効率化・高質化を、大学の自律性を活かしつつ、どのようにすすめていくかにほかならない。それは単に大学に対する評価を拡大・強化する、あるいは全く市場機能に任せる、という二つの方向のいずれによっても十分には解決できないことが明らかになりつつあるようにみえる。そうした意味で、社会・政府と大学との間の媒介メカニズムを新しくどのように構築していくかが問われているといえよう。