

高等教育機関における授業料の  
国際比較研究

国立大学財務・経営センター研究報告

第14号

平成24年2月

# 国立大学財務・経営センター研究報告

第 14 号

平成 24 年 2 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

日本の高等教育への公財政支出が、GDP 比の 0.5(2010 年)とイギリス、フランス、ドイツの約半分の水準であることは、これまでもたびたび指摘されてきた。社会保障費の年々の増加、東日本大震災への復興支援による政府債務総額が 1,000 兆円を超えたことを考えると、高等教育への公財政支出の増加は大きくは期待できない。

他方大学は、経済や大学自体の国際競争力強化のため、政府や産業界から質の向上を要請されている。大学そのものも教育研究使命の遂行、そのための資金確保、学生募集活動を優位に進める上でも、質の向上は不可欠である。つまり大学は、限られた資源で、質の保証を進めなければならないという困難な課題に直面している。

以上の高等教育をめぐる状況は、日本だけに固有なものではない。アメリカ、ヨーロッパの先進国に多少の違いはあるものの、共通する状況といてよい。高等教育への公財政支出が限定され、質の保証を進めるとするならば、高等教育機関は何らかの自己収入を拡大するしかない。その一つが学生からの授業料収入である。

アメリカでは州政府からの交付金が削減されると、州立大学は授業料値上げでそれを補完することが、これまでしばしば行われていた。2008 年秋の世界金融危機後の州立大学の授業料値上げは顕著であった。ヨーロッパでは大学の授業料は、多くの国で無償が原則であったが、自国進学者や外国人学生の増加と政府財政の逼迫によって、授業料を徴収する動きが顕在化している。

本報告書は、国際的にも大きく変動している高等教育機関の授業料の比較研究である。第 1 部は、高等教育財政と授業料を扱った論文を集めた。そこで日本の高等教育財政と授業料との関係を分析した。第 2 部は、2004 年に行われた国立大学法人化改革における国立大学の財務経営の現状と課題を分析した。そして第 3 部では、外国の大学授業料の実態を明らかにした論文をまとめた。

本報告書が高等教育機関の授業料に関心を持つ大学関係者、政策行政関係者、研究者、大学院生の方々のお役にたてれば、幸いである。

2012 年 2 月

国立大学財務・経営センター

理事長 豊田長康

## 高等教育機関における授業料の国際比較研究プロジェクト

### 研究代表者

丸山 文裕 国立大学財務・経営センター研究部・教授

### 連携研究者

矢野 眞和 桜美林大学大学院・大学アドミニストレーション研究科・教授

金子 元久 国立大学財務・経営センター研究部長・教授

山本 清 東京大学大学院教育学研究科・教授

川嶋 太津夫 神戸大学大学教育推進機構・教授

小林 雅之 東京大学大学総合教育研究センター・教授

水田 健輔 東北公益文科大学公益学部・教授

芝田 政之 文化庁審議官

澤田 佳成 国立大学財務・経営センター研究部・教授

浦田 広朗 名城大学大学院大学・学校づくり研究科・教授

伊藤 彰浩 名古屋大学大学院教育発達科学研究科・教授

阿曾沼 明裕 名古屋大学大学院教育発達科学研究科・准教授

柳浦 猛 米国テネシー州高等教育委員会リサーチディレクター

劉文君 東京大学大学総合教育研究センター・特任研究員

濱中 義隆 大学評価・学位授与機構学位審査研究部・准教授

島 一則 広島大学高等教育研究開発センター・准教授

吉田 香奈 山口大学大学教育センター・准教授

両角 亜希子 東京大学大学院教育学研究科・講師

白川 優治 千葉大学普遍研究センター・助教

渡部 芳栄 福島大学総合教育研究センター・特任准教授

Schmidt, Evanthia Aarhus University, Denmark

(所属・役職はいずれも 2011 年 8 月現在)

# 高等教育機関における授業料の国際比較研究

## 目次

はしがき

序	大学授業料を巡る動きーアメリカ、イギリス、そして日本	1
---	----------------------------	---

### 第1部 高等教育の財政と授業料

第1章	高等教育への公財政支出	5
第2章	高等教育への資金配分	19
第3章	高等教育財政のパラダイム転換	32
第4章	公共料金としての国立大学の授業料	62
第5章	我が国の学費政策の論点（国立大学を中心に）	75
第6章	国立大学授業料・奨学金の現状と将来	92

### 第2部 国立大学法人の経営管理

第7章	国立大学法人の人事管理	113
第8章	国立大学法人の施設管理	125
第9章	国立大学の法人化と教育研究活動の活性化	136
第10章	組織運営と法人の評価	147
第11章	国立大学法人の財源移行	162
第12章	外部資金と大学経営ー法人化による影響ー	171

### 第3部 外国における大学の授業料

第13章	アメリカにおける州立大学の授業料	183
第14章	日米の実質学費に関する考察	193
第15章	アメリカ州立大学における管理と経営	225
第16章	アメリカにおける高等教育制度と大学の設置形態	240
第17章	アメリカの Institution Research IR とはなにか?	263
第18章	University Funding Reforms in the Nordic Countries	302

## 執筆担当章(初出順)

丸山文裕	序、第 1、2、7、8、9、10、13、15、16 章
金子元久	第 3 章
山本 清	第 4、12 章
芝田政之	第 5 章
小林雅之、劉文君、吉田香奈	第 6 章
浦田広朗	第 11 章
水田健輔	第 14 章
柳浦 猛	第 17 章
Schmidt, Evanthia	第 18 章

## 序 大学授業料を巡る動きーアメリカ、イギリス、そして日本

### 1. アメリカとイギリス

2011年に入って数カ月アメリカ政府が、債務不履行を避けるため、債務限度を引き上げるかの問題によって、世界経済が混乱をきたしている。アメリカの場合、公的債務に対する政治家、経済学者、金融業者、マスコミ、納税者の見る目は厳しい。州政府の中にはバランスバジェットしか認めず、財政赤字が発生した場合、歳出カットや増税がすぐさま実行されることもある。

州政府の歳出削減が行われる場合、授業料、受託研究費、事業収入、寄付金、基本財産収入という自己収入のある州立大学がターゲットにされやすい。2008年秋の金融危機後、州政府からの交付金が減少し、それを補完するため授業料を値上げした州立大学はいくつもある。

例えば、カリフォルニア州立大学ロサンゼルス校では、2006-7年に州内学部学生授業料は6,522ドルであったが、2010-11年に倍近くの12,686ドルに上昇した。州外学部学生は同時期に、25,206ドルから35,564ドルに値上げされた。奨学金を獲得できなければ、中間所得層では、子どもをUCLAに進学させることは事実上できない。また4年間に90%以上のペースでの値上げは、デフレ下の日本では考えられない。

イギリスでは、政府の高等教育予算が縮小されてきた。それに対して、2010年夏ブラウン委員会が、大学の授業料値上を政府に勧告した。値上げに対する学生デモも起こったようで、チャールズ皇太子もそのとばっちりを受けた。これは日本でも大きく報道されてきたので、ご記憶の方も多いであろう。

ブラウン委員会の答申を受けて、政府議会は、大学授業料を、これまでの最高額3,290ポンドから、一挙に9,000ポンドまで課することを承認した。政府は当初、大学は優秀な学生を失うことを恐れて、大学がそれほど授業料を値上げしないと踏んでいたようである。しかし政府の予測とは裏腹に、4分の3の大学が最高額9,000ポンドを授業料として設定した。

### 2. 教育の質保証

アメリカの大学の授業料上昇は、誰も満足する結果でないと、ジェーン・ウエルマン氏は、全米大学管理者協会誌で指摘している(2011年7-8月号)。学生や親は、授業料の上昇によって、家計負担が増し、場合によっては大学進学の手助けになると考え始めている。政治家は、州立大学にはすでに過剰な州予算が配分されており、コスト削減によって生産性を向上させることが必要としている。州立大学の学長は、高等教育の機会、大学の支出、質の保証という3要素のバランスをとることはもはや困難であり、公財政支出の増加しか道はないとする。私立大学の学長は、必要以上のキャンパス整備や、奨学金の用意など優



秀な学生募集のための過剰な競争を、早く終息させたいと考えているようである。

このように授業料上昇に対する見方は、それぞれ異なる。アメリカやイギリスの大学は、教育、研究、威信、優秀な管理者、教員や学生確保、において厳しい国際競争、国内競争にさらされている。そこで授業料を巡る大学の動きからは、質の保証ができなければ、競争に勝てない、提供する教育の一定の質を、何とか守らなければならないという危機意識と姿勢を見ることができる。教育の質保証は、授業料値上げにも勝る価値なのである。

大学教育の質とは、学生の学習に助けとなる教員の確保、教育研究能力の高い教員の確保、教員一人当たり学生数の少なさ、図書館、IT 教室、実験室など教育施設設備の充実、などで測定可能である。それらをまとめたおおよその指標として、学生一人当たりかかる経費で計ることができる。OECD の統計で、アメリカの大学は、学生一人当たり年間 2 万 5 千ドル、イギリスは 1 万 5 千ドル、日本は 1 万 3 千ドルである (2006 年)。

アメリカは日本の 2 倍近い経費が、かかっていることになる。イギリスのブラウン委員会報告書の提案する政策は、なによりもまず高等教育への投資水準を引き上げることである。そうしなければ大学の国際競争力が、低下してしまうという危機感である。その念頭には、イギリスより約 1 万ドル多い、アメリカの高等教育経費があることは間違いない。

### 3. 日本の国立大学授業料

2004 年の法人化を契機に、国立大学の授業料は、文部科学省が標準額を定め、各国立大学が当初 10%まで、現在は 20%までの範囲で、独自に設定できるようになった。しかしほとんどの大学が標準額に設定している。

2008 年に国立大学財務・経営センターが行った、国立大学の財務担当理事を対象にしたアンケート調査では、今後自大学の授業料を値上げ、または値下げするという回答は皆無であった。そして現行の文部省が標準額を定める制度については、賛成が 9 割を超える。また標準額の水準について、これを適正とする回答は、7 割弱である。私立大学と比較して現在の水準は適正とする回答も、7 割弱であった。そして現在の授業料水準は、提供している教育サービスを考慮すると、適正との回答は、7 割を超える。このように現行の授業料水準、決定方式に対して、肯定する財務担当理事の割合は多い。

財務担当理事によれば、自大学の授業料を設定する際に、機会均等の実現など国立大学の使命を重視するとの回答は、9 割以上である。また優秀な学生、留学生確保など競争力強化には、7 割以上が重視すると答えている。しかし授業料を決める際に、運営費交付金削減への対応を重視すると回答は、46.3%となる。これらのアンケート調査の結果からは、自大学の授業料が現行水準で設定するのが適正で、値上げは行わないと考えている国立大学の理事が多いということが分かる。

民主党政権下 2010 年、国立大学の運営費交付金が、1 割近く削減されるという話があった。幸い 2011 年度予算は、ほぼ前年度並みに確保され事なきを得た。当時国立大学財務・

経営センターでは、金子元久研究部長を中心に、運営費交付金削減の教育研究に対する影響を検討したことがある。その一環として、筆者も運営費交付金が、8%削減された場合、仮に授業料によってそれを補うとすれば、どの程度の額になるかを試算したことがある。

それによれば、文系単科大学の中には、学生一人当たり授業料4万3千円程度値上げすれば、削減額を補完できる大学があることが分かった。しかし大学院大学や医科大学では額は大きく、中には80万円を超えてしまう大学もある。交付金削減を授業料値上げで、補える大学と、そうでない大学が出てくるということである。

国立大学の学長の中には、先に紹介した財務担当理事のアンケート調査への回答と同様、授業料はなるべく低く設定し、安価な高等教育機会の提供が、国立大学の使命であると考えている方も少なからずいる。これはこれで、尊敬すべき所懐である。しかし問題は運営費交付金がさらに削減された場合、教育の質を保証する手立てがあるか、少なくとも現在の学生の教育にかかっている経費をどのように確保するかである。教育機会の提供と、教育の質保証との価値選択をしなければならぬ時期が、いずれ来ると思われる。

## 第 1 部 高等教育の財政と授業料

## 第1章 高等教育への公財政支出

### 1. はじめに

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

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

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

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

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

### 2. 高等教育投資

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

政府が高等教育に投資するのには、主に2つの理由からである。1つは経済成長である。経済成長に必要な人材の育成や、研究開発を促進するために、大学教育研究に政府資金を注ぐ。もう1つは、社会的公正の達成である。高等教育機会は能力あるものすべてに平等であるべきというのは現代民主社会ではコンセンサスである。そのため政府は大学教育の機会を拡大し、貧困家庭出身者でも大学にアクセスできるような財政的措置を講ずる。アメリカで高等教育人口が拡大した1950～60年代には、共和党が経済成長を目的とし、民主党が高等教育機会の平等の達成を目指して、高等教育投資拡大を主張した。

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

**表 1-1 教育の利益**

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

### 3. 公財政支出の国際比較

教育にはいろいろな経費が必要である。教育を受ける側は、授業料、教科書代、通学費などが必要である。また教育を供給する側は、学校建築費、教職員人件費、図書費、光熱費等がかかる。これらは直接経費であり、他には就学中の放棄所得である間接経費もある。このうち直接経費についてOECDでは、それを表1-2のように整理している。それは、教育機関とそれ以外に発生する経費を分けている。また教育研究経費の他にその他サービスも含めている。このうち教育機関経費と機関外経費に占める政府負担は、①+②+④+⑥+⑧+⑪である。他方民間の負担は、③+⑤+⑦+⑨+⑫である。

表 1-2 教育経費の分類

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

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

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

公財政支出のレベルは低い、民間支出が高いため、GDPに対する投資の比率はOECDの平均レベルとなる。イギリス、ドイツの投資は、それぞれ1.3と1.1で、日本よりも少ないが、対GDP公財政支出は、両者0.9と日本よりも多い。フランスの投資は1.3と日本とほぼ同じであるが、公財政支出1.1であり、日本よりも多い。イギリス、ドイツ、フランスの公財政支出は、日本のそのほとんど2倍といえる。

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

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

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

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

国民の高齢化が進むと、社会保障費が増額し、高等教育の対 GDP 比が少なくなることも考えられる。また経済規模の大きい国では、対 GDP 比が少なくても総額自体は大きくなる。またそのような国では規模と範囲の経済が生ずる可能性があり、経済規模の小さな国よりも、効率的な投資がなされる可能性がある。そして高等教育人口の拡大が、比較的早い時代に起こった国と遅く始まった国では、ストックとフローの支出に違いが出る。累積的な投資額の比較も必要であるが、これはなかなか困難である。

各国の高等教育投資は、額や GDP に対する割合が異なるばかりでなく用途も異なる。図 1-4 のようにイギリスは日本より高等教育経常費の割合が高く、資本的支出の割合が低い。建物などの新設が必要な国と、そうでない国との違いかもしれない。ストックがすでに充実している国では、フローの支出が少なくても少ない高等教育投資によって、同じ教育効果を得られる可能性もある。データが利用できる OECD 加盟国で資本的支出が日本以上なのは、ギリシャ、トルコ、スペイン、チェコ、韓国、アメリカだけである。アメリカを除くとこれらは高等教育人口が急速に増加している国である。ただし経常費と資本的支出の割合は、日本でもそうであるが、年度によってバラツキがあるので単年度だけの数値によって、判断すべきではないことはもちろんである。

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

#### 4. 公財政支出の時系列的変動

図1-5に示すように、日本の高等教育への対GDP比公財政支出は、1960年には0.35であった。現在の水準0.4は、時系列に見ると1970年代前半とほぼ同じである。その後1975年あたりから上昇し、1979年にピークの0.58となった。しかしその後1990年まで毎年下がり続け、1991年からは微増といったところである。ここ10年ほどは特に減少しているわけではない。

日本の公財政支出額は、図1-6に見るように当年価格でも2008年価格でも、1960年代70年代に大きく伸び、そして1980年代全般に伸びが停滞し、そして1990年代初めから再び上昇するという3つの段階に分けられる。図1-7は、大学短大高専進学率を表している。この図も1960年から上昇し、1975年にのびがストップし、そして1990年から再び上昇するという3つの段階に分けられる、この図1-7と図1-6は、時期にずれはあるもののほぼ相似形である。つまり1980年代の公財政支出の停滞は、進学率の停滞と無関係ではないことが示唆される。

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

日本の高等教育に対する公財政負担（対GDP比）は、1990年代から0.4%とそれほど変化はないことは先に見た。図1-10のように公財政負担と家計負担を合わせた高等教育費総額は、対GDP比で1960年から上昇し、1970年前後で落ち込み、1975年から1980年まで再び上昇する。その後下降し、そして1990年から上昇し、1995年から約1%となっている。このように対GDP比高等教育費の現在水準は、1960年から最も高い水準で推移していることがわかる。それは1975年あたりから毎年上昇している家計負担の貢献である。公財政負担と家計負担の水準は、1983年ごろまでは、公財政負担のほうが高かったが、1984年から逆転し、その後は一貫して家計負担のほうが高い。現在の高等教育費対GDP比1%の水準は、家計負担がなければ達成できない。アメリカにおいても1990年代初め、高等教育投資にお



いて家計負担が州財政負担を上回ったことが示されている (Zumeta 2004, Heller 2006)。

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

## 5. 1970・80 年代の高等教育政策

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

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

しかし先に確認したように 1970 年代の終わりから大学短大高専進学率は停滞し、大学の入学者数や在学者数が増加しなくなった。それは私立大学の拡大が止まったからに他ならない。抑制策が一定の効果を持ったものと考えている。他方 1973 年の石油ショックによって日本の高度経済成長時代が終焉し、財政赤字も増加していた。それに対処するため政府は、1981 年 3 月臨時行政調査会を発足させた。調査会は 1982 年の予算編成に向けた答申で、私立大学助成費の抑制、国立大学への施設設備費の縮減などの方針を盛り込み、実行された。1980 年に私立大学経常費の 29.5% を占めた私学助成も、1982 年に伸び率 0 となった。

臨時行政調査会の第三次答申は次のようにいう。「量的拡大よりは質的充実を進めると

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

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

おわりに

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

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

現在の公財政支出の増額を要求する動きはさまざまところから生じている。しかし増額ばかりでなく、現在の配分を検討し、それが効率的かを明らかにする必要もあろう。学生の教育に用いるのか、または研究に用いるのか。人件費に用いるのか、その他の教育研究経費に用いるのか。教職員の1人当たりの人件費を増加するのか、1人当たりの人件費を抑えて人員を増加させるのか。教員1人当たり等、一律的に配分するのか、競争的に配分するのか。今後の研究計画に基づく配分か、これまでの研究実績に基づく配分か。機関助成か個人助成か。中央教育審議会でも論じられたように高等教育への地方政府の投資もどのくらい必要なのかの議論もすべきである。私学助成を増額させるのか、国立大学運営

費交付金を増額させるのか。その場合の財源はどうするのか。国立大学の授業料を値上げし、その分を私学補助にまわせるのか。教育再生会議では公共事業費や ODA 予算からの移転を提案しているが、それは可能であるのか。検討課題は数多く残されている

## Public Investment in Higher Education in Japan

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

### 参考文献

市川昭午「高等教育の変貌と財政」玉川大学出版部 2000 年.

大崎仁「大学改革 1945～1999 有斐閣 1999 年.

黒羽亮一「戦後大学政策の展開」玉川大学出版部 1993 年.

黒羽亮一「大学政策—改革への軌跡」玉川大学出版部 2002 年.

Heller, Donald E., "State Support of Higher Education: Past, Present, and Future" in Priest, Douglas M. and Edward P. St. John, *Privatization and Public Universities*, Indiana University Press, 2006.

OECD, *Education at a Glance*, 2008.

Zumeta, William., "State Higher Education Financing: Demand Imperatives Meet Structural, Cyclical, Political Constraints" in St. John, Edward P. and Michael D. Parsons., *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press, 2004.

図1-1 高等教育投資 対GDP2005年

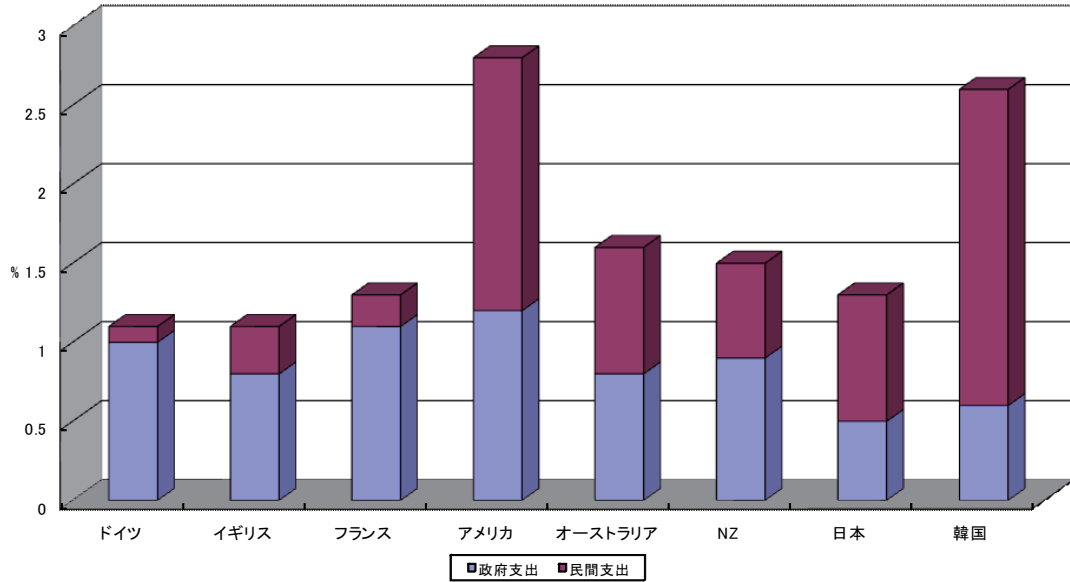


図1-2 学生1人当高等教育経費2005年

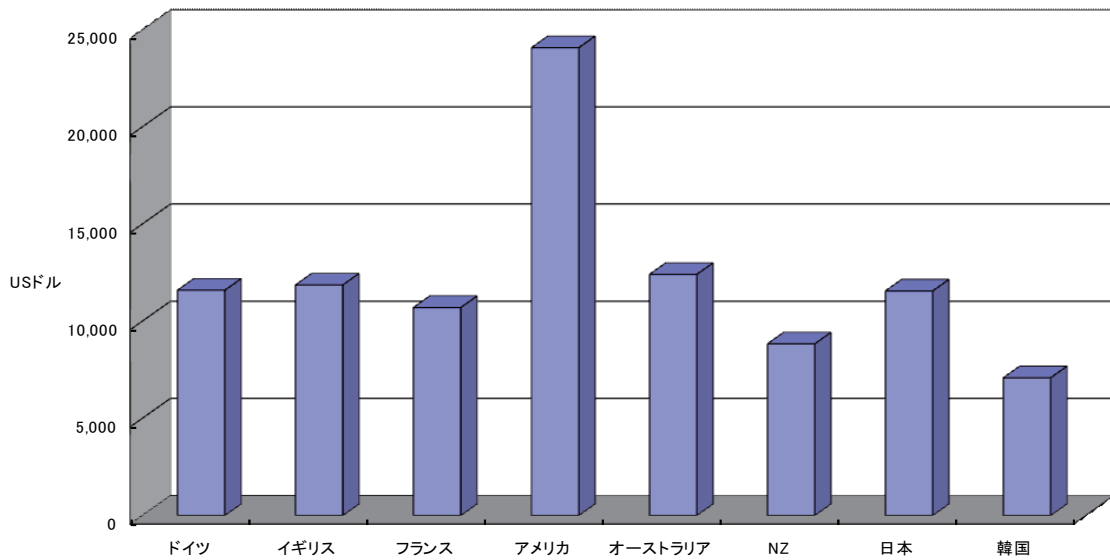


図 1-3 学生 1 人当累積高等教育経費 2005 年

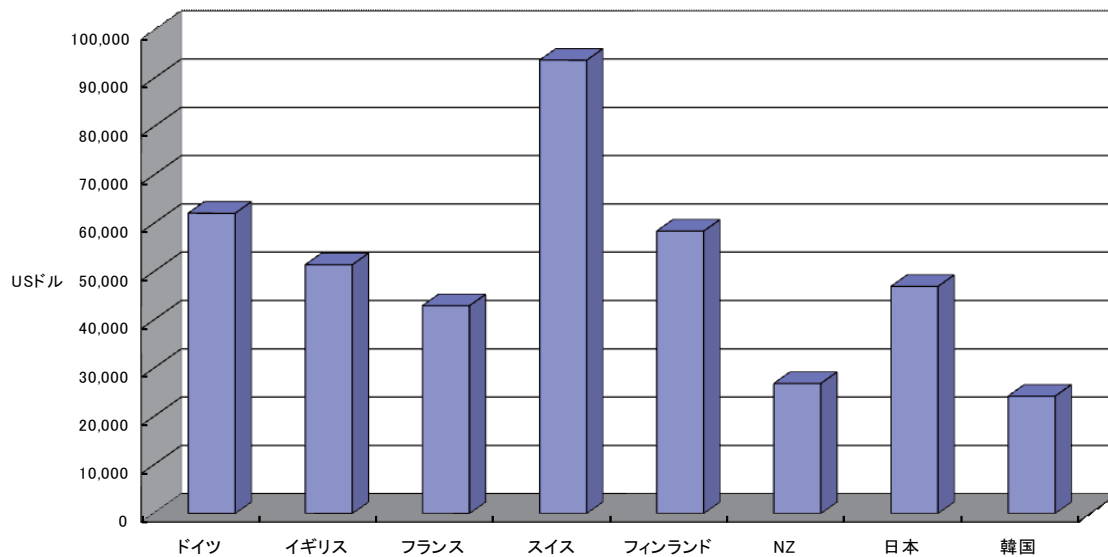


図 1-4 資本的支出の割合 2005 年

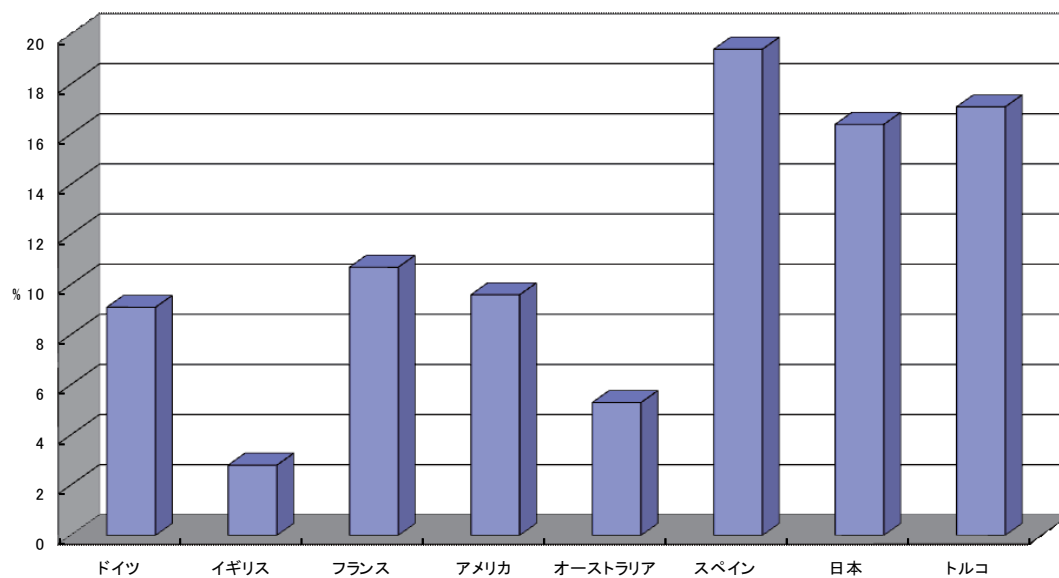


图 1-5 政府支出高等教育費：对 GDP 比

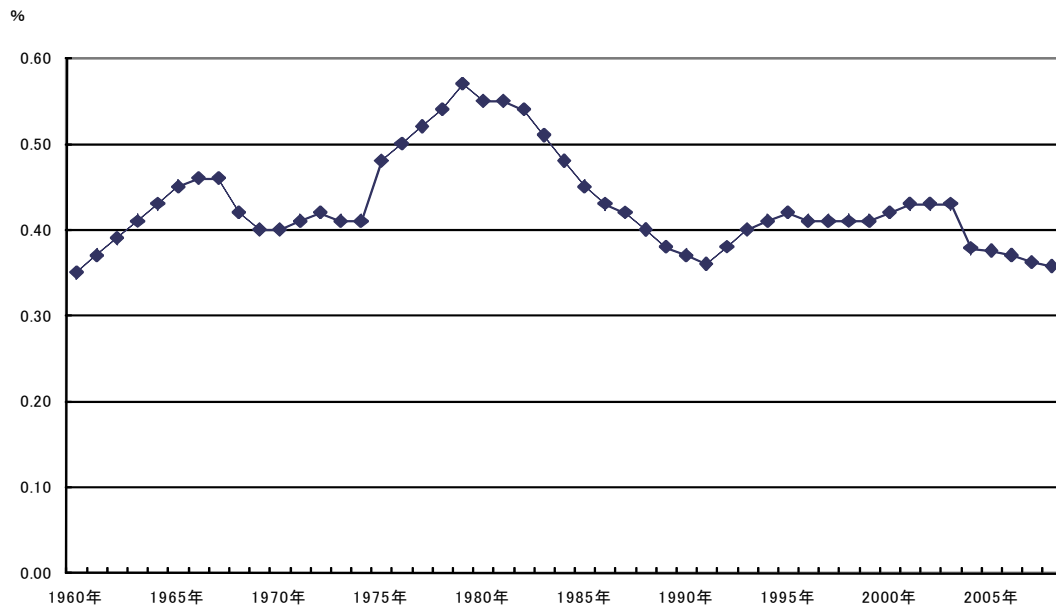


图 1-6 公財政支出

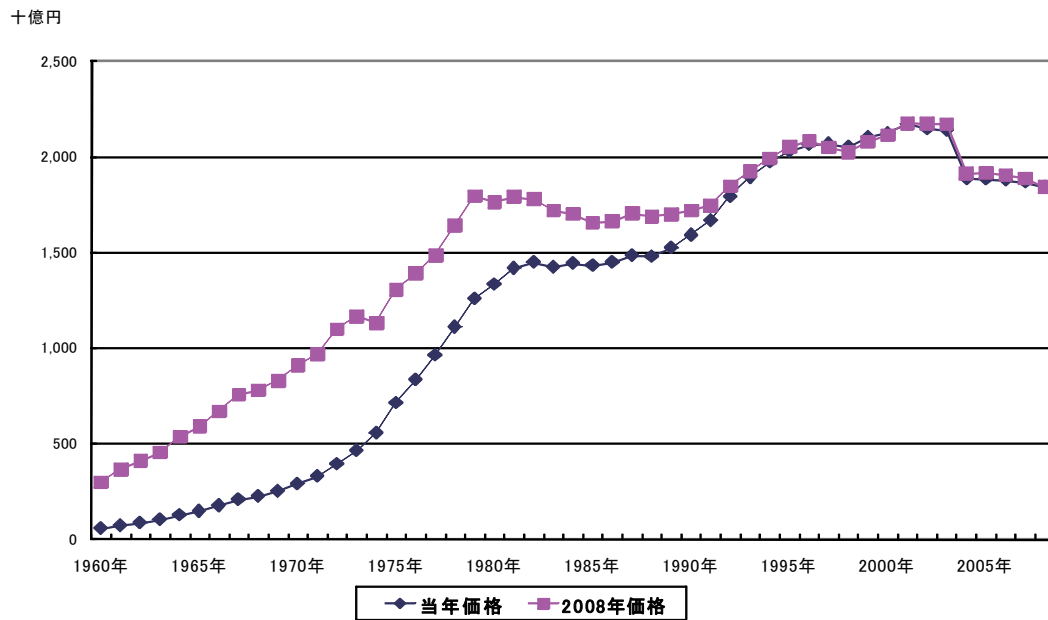


图 1-7 大学短大工專進学率：男女計

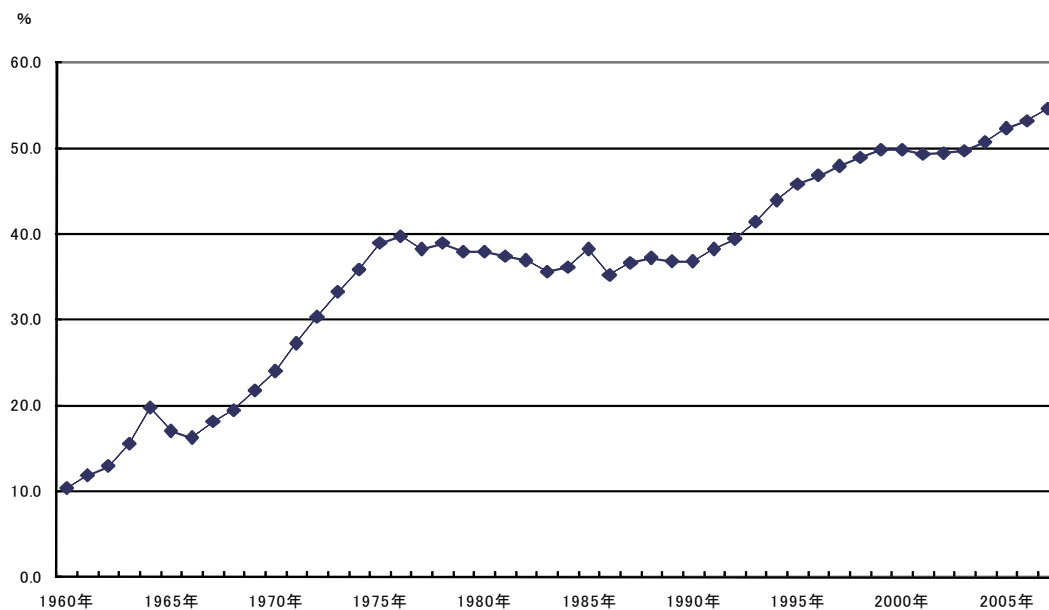


图 1-8 学生 1 人当公財支

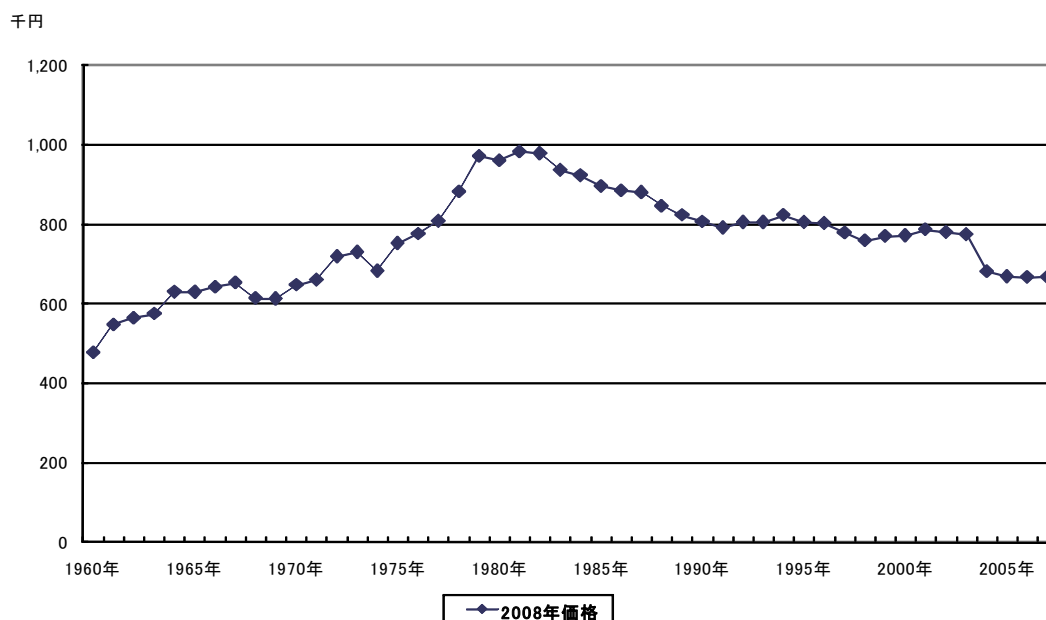


図 1-9 教職員 1 人当公財政支出

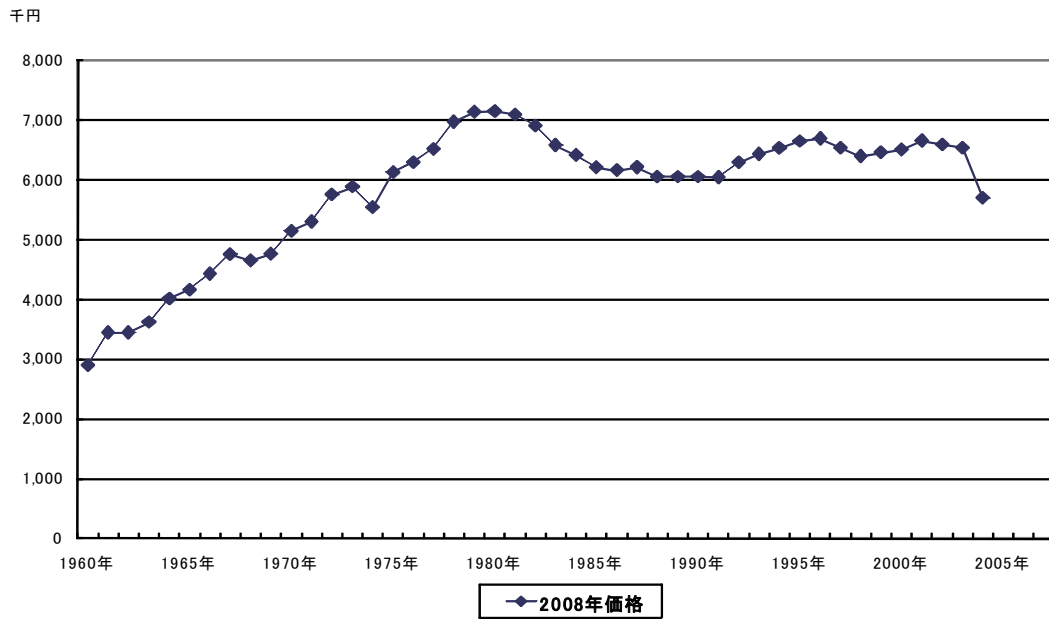


図 1-10 高等教育費の負担：対 GDP 比

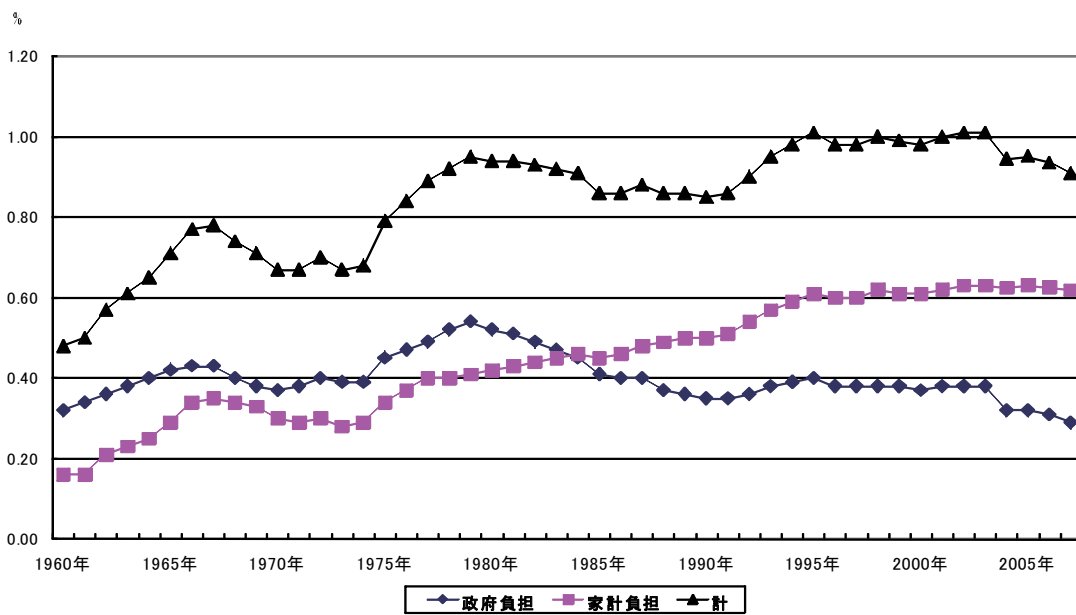
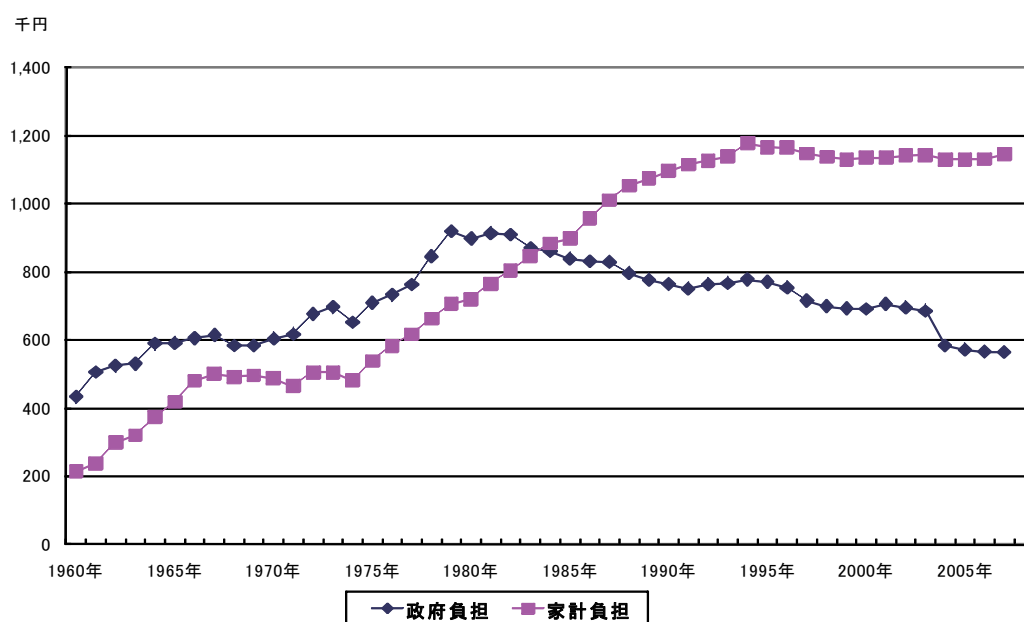




图 1-11 学生 1 人当高等教育费负担：2008 年价格



## 第2章 高等教育への資金配分

### 1. はじめに

各国において、高等教育人口の拡大と経済や研究分野の国際競争力強化によって、高等教育に対するより多くの資源投入が求められる状況にある。他方、政府財政の逼迫や金融危機によって、高等教育への公的な資源配分は、厳しさを増している。そこで各国とも、高等教育機能の強化のために、より少ない資源投入によって、より生産的、効率的な資源配分の方法に工夫を凝らさなければならない。これについては日本も例外ではない。本稿では、高等教育の資源配分を検討する上で、重要と思われる点を整理した。まず公財政支出の現状をまとめ、公財政支出の大きな部分を占める国立大学への運営費交付金配分をめぐる政府、財務省、文科省関係の会議などの議論を整理した。そして運営費交付金に対する国立大学関係者の意見を紹介する。また主にヨーロッパとアメリカにおける高等教育への基盤的経費と競争的資金の配分方法を紹介する。これらの検討を通じて、高等教育への資金配分をめぐる議論になんらかの知見を提供したい。

### 2. 高等教育への公財政支出

国から大学へのファンディングは、2008年度次のようにまとめることができる。国立大学に対する基盤的経費として運営費交付金(1兆1813億円)、施設整備費補助金等があり、私立大学には私立大学等経常費補助金(3249億円)がある。教員の研究活動としての競争的資金としては、科学研究費補助金(1932億円)および大学等に対する間接経費(353億円)が挙げられる。また学生には学生支援機構奨学金事業費(9305億円)がある。基盤的経費と競争的資金の中間に位置するのが、21世紀COEプログラムに代表される大学教育改革の支援事業費(680億円)である。さらに日本学術振興会JSPS特別研究員事業費として、158億円もある。これらの競争的資金および大学教育改革支援事業は、国公立大学を通じて応募できる。

国立大学の収入は、国から配賦される運営費交付金(54.2%)と自己収入といわれる授業料および入学検定料(3,557億円、16.3%)、付属病院収入(6,284億円、28.8%)、雑収入に分けられる。この他に施設設備整備補助金、科学研究費補助金などがある。国立大学の支出は、教育研究費等(1兆3,138億円、60.3%)、退職手当等(1,288億円、5.9%)、病院関係経費(6,592億円、30.2%)、特別教育研究費(790億円、3.6%)に分類できる。

国立大学に限らず、日本の大学に配分される資金は、教員数や学生数に基づいて配分される一律的平等的資金配分から、大学や教員や研究者が申請応募し、審査を経て配分される競争的・重点的資金配分にシフトしている。国立大学への運営費交付金は、効率化ルールによって、各年度の予算額を名目値で対前年度比マイナス1%(年率)とする政府の「基本方針2006」から「基本方針2008」までに則り、毎年法人化以後、減額されている。文部科

学省関係者によると、減額それ自体は法人化とは無関係で、国の財政逼迫が減額の理由であるという。しかし科学研究費他はむしろ増額されているので、単に財政逼迫ばかりが、交付金削減の理由ではないと思われる。

国立大学への公的資金配分は、基盤的経費として運営費交付金がある。私立大学への基盤的経費は私立学校等経常費補助金のうち一般補助といわれるものがある。大学への公財政支援のうち運営費交付金と私学補助金の一般補助を合わせた割合は過去数年、増加していない。図 2-1 は文部科学省が作成した配分比率の推移である。2004 年の国立学校特別会計の廃止によって、正確な比較はできないが、国立私立あわせて、2001 年度に基盤的経費と競争的・重点的資源配分の比率は、86.0%対 14.0%であった。しかしその後、競争的・重点的資源配分が大きくなり、2007 年度で 73.0%対 27.0%となっている。わずか数年の間に競争的・重点的資源配分の比率が 2 倍近くに増えていることになる。文部科学省によれば競争的資金には、図 2-2 のとおり科学研究費補助金、戦略的創造研究推進事業、科学技術振興調整費、その他がある。

### 3. 運営費交付金をめぐる議論

2007 年に入って高等教育財政のあり方についての議論が、文部科学省だけとどまらず、内閣府・内閣官房に置かれている審議会等でも、突如審議されるようになった。そこでは国立大学への運営費交付金の配分も主要な対象となった。

教育再生会議では、第 7 回会議（2007 年 4 月 25 日）で、教育再生に必要な教育財政基盤の確保、メリハリのある財政投資を提言している。そこでは、基盤的経費と競争的資金の組み合わせ、一律的配分から評価に基づく配分へのシフト、国公私を通じた研究面、教育面の競争的資金の充実と公平・公正な配分などが議論された。

経済財政諮問会議は、2007 年 4 月 25 日に発表された「成長力加速プログラム～生産性 5 割増を目指して～」ほかにおいて、大学改革について議論している。そこでのキーワードは「選択と集中」であり、研究資金の選択と集中については、①競争的資金の拡充と間接経費の充実、②審査の国際化、③評価結果の次の資金配分への反映、④若者研究者の研究環境の整備、⑤知的財産の効果的活用のための産学官連携の戦略的な推進、などを論じている。

また国立大学への運営費交付金の配分については、①民間から寄付金、共同研究費を獲得しやすい条件の整備の検討、②国際化や教育実績等についての大学の努力と成果に応じた配分の検討、③グローバル化、知識の融合化に対応した大学再編を視野に入れた選択と集中を促す配分の検討、④各大学の中期目標・計画の達成状況の反映の検討、⑤各大学の自主的な判断による多様化・機能別分化や大学間の連携・協力の支援・促進等の検討、などが提言されている。

総合科学技術会議も、「科学技術によるイノベーション創出に向けて」（2007 年 3 月 30

日)等で大学へのファンディングについて言及している。①若者向け資金を倍増し、世界トップ研究者を育てる一貫した競争的資金体系の確立、②競争的資金からの人件費支給を拡大する、③運営費交付金という基盤的経費を、基礎的部分を支え、研究機能は競争的資金や民間からの外部資金で、教育機能は寄付金等の外部資金を活用して強化、④大学の施設環境を国際的水準の魅力あるものするための整備の推進、などを議論している。

以上の会議のほか、イノベーション25戦略会議は、2007年2月26日に「イノベーション25」中間とりまとめで、競争的資金配分の見直しを含む研究機能の強化などについて、議論を発表している。またアジア・ゲートウェイ戦略会議でも、大学の国際化に向けた競争的な資源配分の抜本的な充実を提案している(2007年5月16日)。

規制改革会議は「教育と研究の質の向上に向けた大学・大学院改革に関する基本的考え方～組織中心の支援から個人中心の支援へ～」(2007年5月11日)で大学改革についての議論を発表している。①大学・大学院の会計システムを教育と研究に分離、②運営費交付金および私学助成金配分基準等の見直し(学生数に応じて配分額を決定する仕組みの採用)、③国立大学の授業料の見直し、④競争的研究資金の配分の見直し、⑤厳格な評価体制の構築、⑥評価単位の見直し、⑦事後評価の実施、⑧研究者カテゴリーの区分、⑨間接経費割合の拡大、⑩研究環境の整備、等を議論している。

以上の内閣府の会議とは別に、財務省の財政制度等審議会でも、「平成20年度予算の編成等に関する建議」(2007年11月)で、世界で通用する大学の実現のために、国立大学法人運営費交付金の配分ルールを国立大学法人の教育・研究等の機能分化、再編・集約化に資するよう、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分へと大胆に見直す必要を述べている。

これらの一連の審議、提言に対して、時の文部科学大臣が、基盤的経費の軽視や高等教育への公財政支出削減への動きに強く批判することもあった。また運営費交付金が成果によって配分されると、それが削減されることが予想される地方国立大学を抱える知事による反対への要望書も提出された。国立大学関係者は、さまざまな機会に中長期に安定した予算配分が確保できなくなる危惧を表明している。また国立大学協会は、運営費交付金は大学の教育研究機能が安定的持続的に果たされるのに必要であり、経済財政諮問会議の提言した国際化などの評価による配分に強い反対を表明している。

そしてこれらの会議の議論や提言、またそれらへの批判、反対表明の後、2007年6月19日「経済財政改革の基本方針2007年～『美しい国』へのシナリオ～」(骨太2007)が閣議決定された。これは主に内閣府におかれた会議提案をまとめ、整理し直したものである。そこでは、高等教育財政について「選択と集中」により必要予算を確保し、基盤的経費の確実な措置、基盤的経費と競争的資金の適切な組合せ、評価に基づくより効率的な資金配分を図ることが述べられている。国立大学の運営費交付金をめぐる議論は2007年初め、にわかに諸会議で議論されることになった。会議によっては競争や成果による配分が強調さ

れたが、結局「骨太 2007」では、それに対する批判、反対を受けて基盤的経費の確実な措置という文言が盛り込まれた。

その後、文部科学省では教育振興基本計画の策定に向け、中央教育審議会にその審議を要請した。審議会では 2008 年 4 月に答申を発表し、同 7 月に策定した。ここでも科学研究費補助金等の競争的資金等の拡充を目指すことが指摘されている。また運営費交付金を国立大学法人評価の結果に基づいて配分することが明記している。しかし同時に「大学等における教育研究の質を確保し、優れた教育研究が行われるよう、引き続き歳出改革を進めつつ、基盤的経費を確実に措置する」ことが明記され、内閣府・内閣官房関係の審議会をまとめた「骨太 2007」と基盤的経費の扱いについて、共通性を見出すことができる。

このように国立大学への資金配分をめぐる政府関係の議論では、当初競争的資金へのシフトが強調されたが、徐々に基盤的経費への揺り戻しも見られ、その重要性への再評価もされているといえよう。

#### 4. 運営費交付金制度の評価

国立大学財務・経営センターでは、2002 年から 3 度にわたり、国立大学法人制度について検討するため、全国立大学を対象としてアンケート調査を実施している。2009 年 2 月には 3 度目の調査として、全国立大学の学長、財務担当理事、学部長を対象にアンケートによって、法人化後の国立大学の経営、財務の実態を明らかにしようとした（国立大学財務・経営センター）。アンケートには運営費交付金、教育経費、研究経費についても意見を聞いている。

その結果、学長アンケートの回収率は 100%であった。多くの学長は、用途を自由に決定できる運営費交付金制度について、ポジティブな評価を下していることが判明した。運営費交付金制度が管理運営の合理化・効率化に、効果がある、およびやや効果があると応えた割合は、84.4%、教育研究の活性化に対する同割合は、80.6%、社会貢献活動の拡充に対する同割合は、67.6%であった。また用途指定のない運営費交付金制度、剰余金の繰越権限など財政面での自由度や裁量が、大学運営に、大いにプラスおよびややプラスと応えた割合は、83.1%に上る。

アンケート中の学長の自由記述には、交付金制度のメリットとして、「裁量が大きい」、「年度をまたいでの繰越が可能」といった意見が表明された。またデメリットとして、「運営費交付金が毎年減額され、中期目標期間分の予算が保障されない」、「中期目標期間をまたいでの繰越がむずかしい」、「国立大学時代の大学間格差を温存したまま運営費交付金が決められた」という意見が記述された。

財務担当理事を対象にしたアンケートには、予算額の評価が入れられている。回答の結果は、図 2-3 に示したとおりである。これの回収率も 100%である。不十分、やや不十分と回答された割合が多いのは、全学的な施設設備費(69.4%)、全学的な施設の維持・保全費

(77.7%)である。また部局における施設整備費(63.2%)、部局における施設の維持・保全費(66.7%)についても不十分、やや不十分という回答が多い。各教員の基盤的な教育費、各教員の基盤的な研究費の不足感も表明されている。教育費と研究費は、平成17年と比べた20年度には、大きく減少およびやや減少とした回答は、それぞれ48.2%、62.3%となっている。特に各教員の基盤的な研究費の減少が大きいようである。今後の国からの財源措置について、競争的資金よりも、基盤的資金を拡充すべきであるという意見に賛成した財務担当理事の割合は、89.2%に上る。

学部長アンケートには、70%以上の学長が回答を寄せた。それによると、本部から配賦される学生当たり教育経費は、やや減少したおよび減少したとの回答は、65.2%である。また本部から配賦される教員当たり研究費は、やや減少したおよび減少したという回答の割合は、85.9%である。またそれらの充足感について、教育経費は、不十分およびどちらかという不十分という回答の割合は、88.0%であり、研究経費について、不十分およびどちらかという不十分という回答は、91.3%になる。

このように国立大学を対象にしたアンケートでは、学長の法人化制度のポジティブな評価があるものの、財務担当理事や学部長からは、教員の教育経費や研究費の不足が指摘され、基盤的経費の拡充の要望が出されている。

## 5. 基盤的経費と競争的資金

ここまでは公財政支出についての配分方法として、基盤的経費配分と競争的資金配分の2種類しか言及してこなかった。もちろん予算配分方法の分類はこれだけに限らず、ほかにもいくつかある。代表的なものには、機関への配分と個人への配分の2分法、機関配分はさらに伝統的配分(交渉予算配分、項目別予算配分、フォーミュラ配分)と業績主義配分(業績契約配分、競争的配分、成果による配分)に分けられる(Salmi and Hauptman)。他には増分主義予算配分、プログラム別予算配分、ゼロベース予算配分、インセンティブ予算配分、コストセンター予算配分などがある。これらの予算についての分類は、部分的な特徴による分類であり、相互に排他的ではなく、実際にはこれらのうちのいくつかの組合せで予算配分される(吉田)。

これまでのところ運営費交付金は、基盤的経費配分として扱ってきた。しかしそれは配分の算定式が公表され、配分される側にもある程度、算定式を用いて配分額の試算が可能であるので、フォーミュラ予算と分類することが可能である。第2期中期目標・計画期間における運営費交付金には、業績評価による分が反映されることが決定しており、業績予算配分としての性質も持つ。ただしどのような業績が交付金配分になされるのかは、大学側は前もって知ることは無い。これは予算配分の分類から見れば、計算式が事前にわからないパフォーマンス・バジェットングである。これは計算式が事前にわかるパフォーマンス・ファンディングとは区別される(Burke and Minassians)。

アメリカで行われているパフォーマンス・バジェットリングは、業績評価の結果を次期の予算編成過程で一要素として考慮する方式といわれる。他方パフォーマンス・ファンディングは、評価結果を州交付金の配分と直接的にリンクさせる方式である。この場合、評価と資金配分は明確な関連性を持ち、評価結果に基づいて自動的に配分額が算定される。そして両者は同時に実行可能である（吉田）。

基盤的経費および競争的資金は、それぞれメリット、デメリットがある。基盤的経費のメリット、デメリットは、以下の5点挙げられる。

- (1) 安定的な予算が確保され、長期的計画立案が可能となる。
- (2) 社会経済状況の変化に対する柔軟性が確保できる。経済不況によって研究費が全くなくなることは無い。
- (3) 特定の研究分野に配分されるのではないので、新しい研究分野への適応が可能となる。デメリットもある。
- (4) 研究の質、成果、開発契約目標の達成度などと基盤的経費配分根拠の関係が、不明確になりやすい。
- (5) 歴史的要因に基づく資源配分によって、伝統的でない大学の研究環境の強化、競争力の向上が困難となる。

競争的資金のメリット、デメリットは、以下の8点である。

- (1) 幅広い分野に長期的に研究費が配分されると、質が向上する。
- (2) レリバンスや研究応用性への関心が高まる。
- (3) 学際性が高まるなど、研究助成の新たな可能性を提供する。
- (4) 研究協力体制が強化される。

デメリットは

- (5) 競争的資金は、範囲が狭いので、独創性、革新性、リスクテイクを促さない。
- (6) すべての科学分野が研究助成を受けられるとは限らない、人文科学は不利である。
- (7) 大学は得意な分野ではなく、助成を受けやすい分野を重視する。
- (8) 研究の長期的な計画立案の可能性が限られる。(Schmidt)

さらに競争的研究資金配分は、市場を意識しすぎ、知識生産の画一化を招き、マイナスが大きいこともある。またより研究業績が出やすい領域が優遇され、資金獲得が困難な分野が無視される危惧もある。そして研究のイノベーションが妨げられる。この点は、近年の日本の競争的研究費配分対する議論と類似性がある。

基盤的経費は、研究、とくに研究の開始が研究者や大学のイニシアティブで進められやすい。競争的資金は、資金の出所によって、研究が研究者や大学以外の企業など第三者の意向に左右されやすく、国家プロジェクト研究など政策的に誘導されることもある。国立大学関係者が基盤的経費配分を好み、政府、財政当局、経済界が競争的資金配分導入を強調するのは、以上のことと無関係ではないと思われる。

## 6. 各国の高等教育予算配分

大学改革では、教育機関に権限を委譲し自由度を大きくする一方、政府の別の方法での高等教育機関への管理も出現している。それは目標による管理である。そこではまず政府は、大学と一種の契約を取り交わす。政府が大学に目標を示し、目標達成のための公的資金提供を行う。このような政府と大学との間で、中期目標と資金提供を結びつける考え方は、フランスで始まり（アマラル）、フィンランド、スイス、オーストリア、デンマーク、スペイン、ドイツ、ポルトガルでも行われている。

契約であるからには、資金適用を受ける大学側に契約不履行や契約違反が生ずる可能性がある。それを明らかにするには大学の業績評価が必要である。その場合用いられる業績評価の基準はさまざまである。その基準には、インプット（学生数など）、プロセス（教員授業負担、教員学生比など）、アウトプット（卒業率、学位授与数、教員論文数など）、アウトカム（資格試験合格率、就職状況、学生満足度など）がある（吉田）。政府と大学の間に契約の概念を導入して、資金配分をおこなうことは広がりつつあるが、契約の進捗状況を明らかにする業績評価、契約不履行に対する処置、業績評価による次期契約期間の資金配分の程度には、各国で大きな違いがある。

オーストラリアの高等教育制度は、新公共経営(New Public Management)による改革が成功した注目すべき事例である（マージンソン）。ここでは公的資金の削減を海外からの留学生で補完することに成功している。オーストラリアでは、1990年代に業績に連動した資金配分を行った。研究の業績として、共同委託研究収入、発表論文数、博士課程の学生数などが指標として用いられた。教育の業績は、卒業生の雇用状況、教育課程の学生満足度などである。

高等教育機関に学生定員を定めず、入学者が機関の業績とみなされる場合もある。入学者に魅力のある教育プログラムを開発したことが評価される。この業績は、教育の業績であろうが、研究費も上乘せされる場合もある。1990年代のニュージーランドではすべての公立私立の高等教育機関が、資格協会の認定を受けた課程であれば、フルタイム学生換算(EFTS)の学生数に基づいて資金交付される。学位や資格を出す大学も、同じ認定プログラムをもつ私立訓練機関と同じ基準で資金交付される。研究費の大部分は、「研究費積み上げ」としてEFTS資金に含まれる。それゆえ研究能力や研究業績より、学生を入学させる能力によって資金交付される（ゴールドフィンチ）。

高等教育機関に収容定員がある場合は、学生数は業績とはなりえない。デンマークはその例である。そこでの教育資金配分で特徴的なのは、1990年から始まったタクシーメーター制である（丸山）。これは効率化を目的とした一種の業績による資金配分方式である。この方法は、中等教育や病院への補助金にも適用されている。大学は学生の実際の活動結果によって、大学が受け取る資金の30~50%を配分される。具体的な業績指標は、試験に合格した学生数である。試験を受けない学生や合格しない学生には、公的資金配分がされな



い。よってタクシメーター制は、成果主義の資金配分であると捕らえられている。

これによって大学はより教育に力を入れ、学生が学習する動機付けを与えられ易い課程を組織し、効率的な教育を促進すると考えられている。また大学に、試験に合格する確率の高い、優秀な学生を入学させる努力を促すともいわれる。

デンマークでは、高等教育の教育費と研究費は、明確に区別された基準によって配分される。高等教育への研究費は、国より基盤的経費として大学に配分される。大学は学内配分について自由に決定できる。研究費全体の65%を占める。残りの内13%は民間企業からの委託共同研究費である。他にEUからの研究費もある。2010年までに研究の公的資金配分の割合を現在の3分の1から、半分にまで高めるよう予定されている。

デンマークでは、研究の基盤的経費を競争的に配分しようという計画がある。その場合、基準は質である。質の指標は、(1)発表業績(著書、学術論文、博士号取得状況)(2)引用数(3)外部資金獲得額(4)国際的活躍状況、などである。

フィンランドでは、大学へのファンディングの中核は、議会の承認を得た国の予算である(丸山)。日本の法人化前の国立大学と同じように大学は、国の行政機関の一部であるので、大学の財務会計は国が管理する。経常費の財源は、国からの予算とその他収入に分けられる。国の予算は、教育研究基盤経費、プロジェクト経費、業績に基づいた資金配分に分けられる。その他の収入は、産学連携による収入、事業収入、寄付、等である。2005年に国からの交付金は、支出の64.5%を占めるにいたった。

主に研究に使われる外部資金は、日本の学術振興会にあたるフィンランド・アカデミーから18%、技術開発センター12%、産学連携資金16%、企業(外国を含む)39%、EU12%、海外資金3%という割合になっている。また教育省は各大学に業績による資金配分を行う。大学の業績は学位授与数である。加えて大学の質、社会的地域的特性が加味される。この業績による資金配分は、近年増加する傾向にある。

スウェーデンの高等教育機関への資金は、「成果」によって一括予算(ブロック・グラント)として配分される(丸山)。この成果とは学生数と学位授与数であり、これに専門分野の教育費用特性を加味して、配分額が計算される。剰余は10%まで認められ、翌年度に繰り越すことができる。研究と博士課程への資金配分は成果によっては行われない。スウェーデンでは研究の自由は法によって保障されるが、研究費の配分は、専ら政府が行う。最近では16の研究拠点大学が選定され、特別な予算配分が行われた。

ポルトガルでは、政府から国立大学への予算配分は、主要部分についてはフォーミュラによって決定される(丸山)。これは総収入の60%を占める。教育関連予算については、基本的には学生数によって大学に配分されるが、研究関連予算分は教員の質と研究業績が、フォーミュラの中に勘案されている。最終的な予算額は、各大学と教育省との折衝によって決定される。さらに契約に基づく研究費、科学技術財団の用意する競争的研究費がある。

大学は法人格を有し、各大学は外部資金を獲得する自由があり、平均で総収入の4分の

1になる。収入の用途は、大学の自由裁量となっている。授業料は、1992年まで年6ユーロと全大学一律低額であったか、現在では、各大学、正確に述べれば、各学部が授業料を設定している。ポリテクニクは大学より低額である。授業料収入は、総収入の10%弱を占める。

現行の予算配分システムは、学生数に基づく基盤部分に、業績に基づく部分が上乗せされているシステムと考えてよい。この方式が採用される以前は、各機関は一律的に予算が配分されていた。現行方式の下さまざまな弊害も指摘されている。競争が過度に強調されることや、大きな財政カットに直面すると、非営利機関は営利組織のような行動をとり、公共財としての使命を忘れてしまうこともある。すなわち各大学は、学生募集に効果のある質の高い教員を確保する一方、経営のため授業料値上げしてしまう。また非常勤で授業が多くても、耐えられる教員を採用する傾向にある。各大学は学生数確保のため、学生へのサービスを向上させる一方、入学許可を容易にする傾向がある。また大学の不正も行われる。例えば、すでに卒業した者を学生としてカウントし、それによって予算配分を増額させる。

さらに現行の予算配分システムでは、政府予算に依存しすぎるので、大学の自治が生かされておらず、経営の自律性を上げるため、数年間分の予算を一括して配分することや、経営の効率化に対する報酬システムの確立が必要という指摘もなされている。

## 7. 各国における選択と集中

知識基盤社会において経済の国際競争力を強化するため、まず大学の国際競争力を強化しようという動きが、世界的に広がっている。その結果、大学ランキングが内容的に怪しげなものであることが知られつつも、それへの異様な関心が払われている。大学の競争力アップの一つの方法は、教育機関の連携である。それは各国で起こっているが、その形態には、運営契約、コンソーシアム、連合、提携、責任センターとの統合、純粋合併があるという(アマラル)。それらの例として、カナダ、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、オランダ、フランスを挙げている。

ヨーロッパでは、少数の研究大学に多額の資金を集中させ、他方研究機能の限られた大衆教育向けの高等教育機関を設置するという高等教育システムの階層化が進行している(アマラル)。研究機関の選択と集中によって、国際的に競争できる少数の大学に研究資金を集中しようとする政策を行っている国もある。英国は研究評価を通じて、研究資金を少数の大学に集中させている。(アマラル)。ドイツでは、「エクセレンスイニシアティブ」法によって、10ほどの大学の国際競争力の強化に努めている。

日本では、これまで「21世紀COEプログラム」「特色ある大学教育支援プログラム」「現代的教育ニーズ取組支援プログラム」がある。これらは、高等教育の質向上や活性化といった目標を達成するために競争的資金配分である。これに応募するか判断が大学側にあ

るため業績予算と異なり、インセンティブ予算とする場合もある（吉田）。表 2-1 は以上の資金配分をまとめたものである。

**表 2-1 資金配分方法**

	教育費	研究費	管理費
基盤的経費（主に公 式による配分）	日本（運営費交付金、 私学助成一般補助） フィンランド、ポル トガル（学生数）	日本（運営費交付金、 私学助成一般補助） フィンランド、	日本（運営費交付金、 私学助成）
基盤的経費（業績に よる配分を含む）	日本（第 2 期運営費 交付金の一部）オー ストラリア（卒業生 の就職、学生満足度） ニュージーランド （EFTS 資金:学生数） デンマーク（タクシ ーメーター制：試験 結果）フィンランド （学位授与数）スウ ェーデン（学生数、 学位授与数）	日本（第 2 期運営費 交付金の一部）オー ストラリア（外部研 究資金獲得額、論文 数、博士課程学生数） ニュージーランド （EFTS 資金）ポルト ガル（教員の質、研 究業績）	日本（第 2 期運営費 交付金の一部）ニュ ージーランド（EFTS 資金）
競争的資金（申請審 査による）	日本（一部 GP プログ ラム、私学助成特別 補助）	日本（科学研究費、 COE、一部 GP プログ ラム）ドイツ（エク セレンスイニシアテ ィブ）スウェーデン （研究拠点）	日本（科学研究費間 接経費）

## Public Funding on Higher Education in Japan

**Abstract :** The amount of public funding on higher education has been required to increase in most developed and some developing countries because of the expansion of higher education population and needs to improve the quality of higher education. On the other hand, sources of public funding for higher education are hardly secured at the time of financial difficulties of government, industries, and households. Thus higher education institutions across the world are struggling to achieve their goals and missions of education and research with less public funds and the government needs to invent and reform its modus operandi to allocate funds more efficiently and effectively to the institutions. This paper examines the current issues in public funding on higher education; reviews the present situation on public expenditures in Japan; summaries various discussions on the block grant to national universities made by several government's advisory boards and committees; shows the opinions on block grant to national universities by presidents, senior administrators, faculty heads of national universities across the country; finally presents the ways of fund allocation to higher education institutions in Europe and the United States.

### 参考文献

- アマラル「欧州の高等教育における最近の動向」『大学財務経営研究』第6号 国立大学財務・経営センター 2009年.
- ゴールドフィンチ、ショーン「ニュージーランドの高等教育改革」『IDE 現代の高等教育』No. 453 2003年10月号 pp71-75.
- マージンソン、サイモン「グローバルな環境下の高等教育改革」『大学財務経営研究』第6号 国立大学財務・経営センター 2009年.
- 丸山文裕『大学の財政と経営』東信堂 2009年
- 吉田香奈「アメリカの大学における評価と資源配分」
- Burke, Joseph C. and Henrik Minassians, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite”: Seventh Annual Survey. The Rockefeller Institute, 2003.
- Salmi, J and Hauptman, A., “Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanism” Education Working Paper Series Number 4, The World Bank, 2006.

图 2-1 競争的研究資金

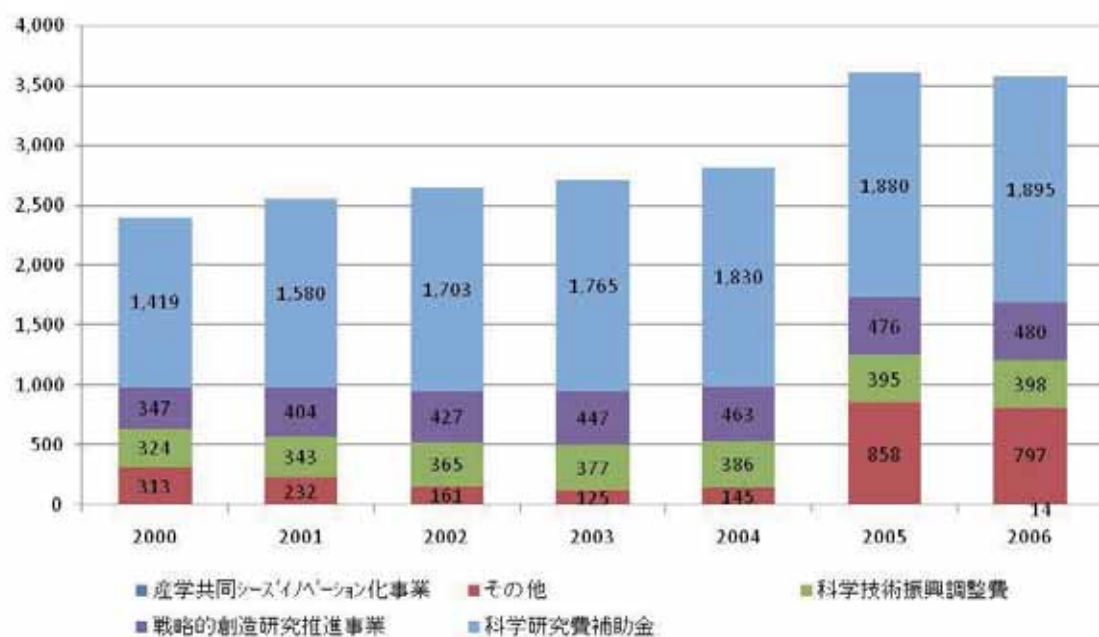


图 2-2 基盤的経費と競争的・重点的資金

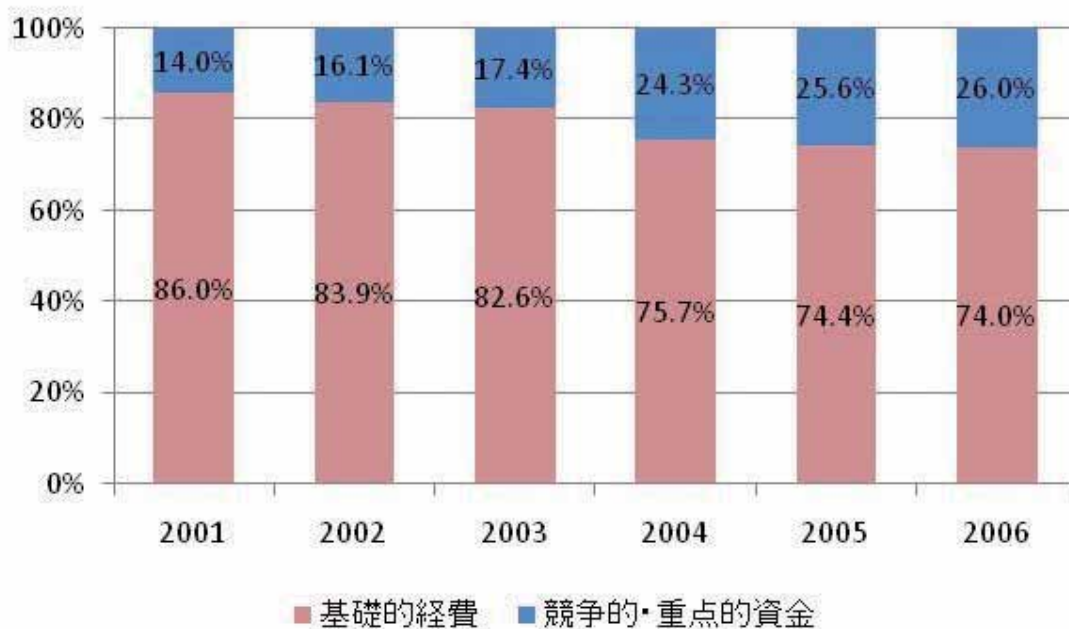
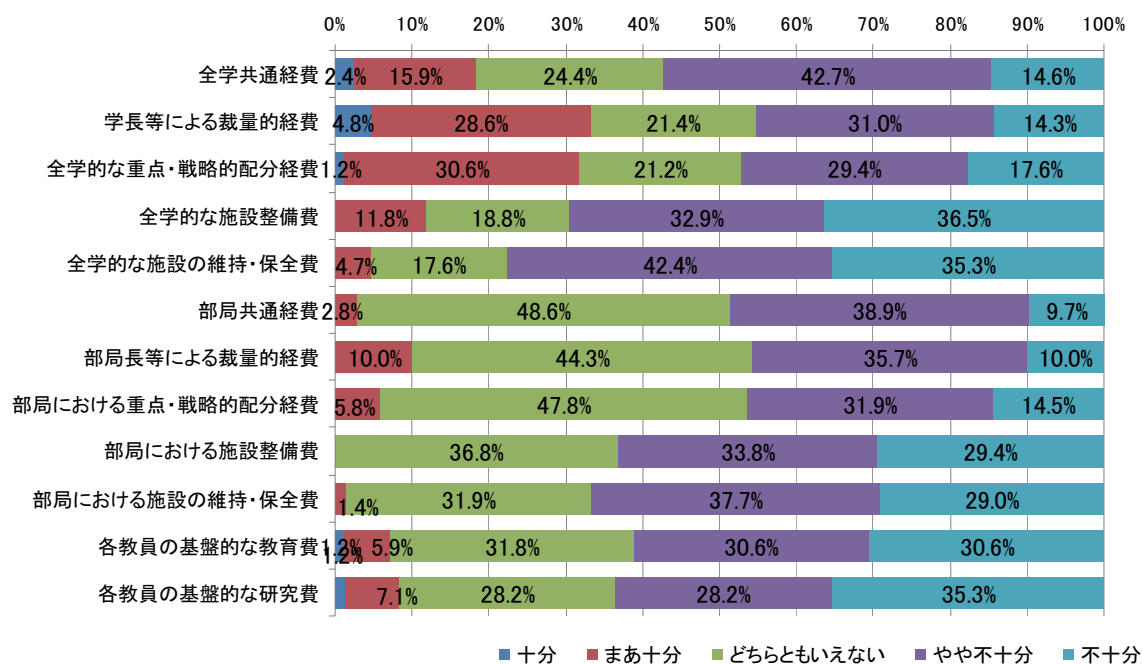


図 2-3 国立大学法人の予算額の評価



## 第3章 高等教育財政のパラダイム転換

先進諸国の高等教育の焦点は、20世紀後半の量的な拡大から、21世紀前半の質的な構造転換の時代へと移ろうとしている。それは当然にも高等教育財政のマクロ的な構造の転換を伴わざるをえない。将来の具体的な姿はまだ明確ではないが、こうした変化の予兆はすでに20世紀末から21世紀初めにかけて起こっていたとみることができる。どのような変化がすでに起こり、それは将来についてどのような示唆を与えるのか。本稿では、1980年代からの先進諸国における高等教育の変化を分析し（第1節）、それがどのような高等教育財政の変化によって支えられたかを整理したうえで（第2節）、21世紀初頭における高等教育財政の課題を論じる（第3節）。

### 1. 世紀の転換と高等教育

まず20世紀末から21世紀初頭の最近に至るまでの30年間に、世界の高等教育がどのように変化し、それがどのような社会・経済的な趨勢を背景としていたかを振り返ってみたい。

#### 1-1 高等教育の第二の大衆化

周知のようにアメリカの高等教育学者である故M. トロウ教授は、高等教育は「エリート段階」、「大衆化段階」、そして「ユニバーサル化段階」と順をおって発展すると考えた。アメリカの場合は1960年代から70年代初頭にかけて大衆化が進み、さらに就学率50%を超えればユニバーサル化の段階に入る、という。こうした段階的な発展論は、日本だけでなく、ヨーロッパの高等教育専門家にも大きな影響を与えた。

そうした議論の背後にあったのは、1960年代から第2次大戦後の経済回復にともなって、先進工業国の高等教育就学率が急激に上昇したことである。まずアメリカにおいては、第2次大戦後の高等教育拡大政策と政府財政の余裕の拡大が州立大学の拡大に結びつき、おりからの経済成長が1950年代後半から進学需要の成長をもたらした。日本の経済成長は1960年代に始まったが、政府支出は経済的な投資に向けられた。しかし成長にともない家庭所得の拡大、また経済成長への期待が家計の高等教育支出を拡大させ、これが高等教育就学率を大きく拡大させる要因となった。ヨーロッパにおいても1960年代には進学需要は拡大したが、大学進学トラックと職業教育トラックからなる複線型教育制度のために、伝統的な大学の拡大には限界があり、政策的には職業教育トラックの上に、いわば「準大学」部門を形成することによって高等教育の拡大をはかった。

これがいわば第一の拡大期であったといえよう。しかし1970年代後半以降の展開をみると、ユニバーサル化はトロウの想定とかなり違った形で実現したといわねばならない。すなわちアメリカの高卒者の高等教育就学率は1970年代初頭にはむしろ漸減し始めたのである。こうした形で大衆化段階での就学率の拡大の勢いがいったん静まるかに見えたの

は、実はアメリカにおいてだけでなく、日本やヨーロッパにおいても同様だった。日本では1970年代なかばに就学率（4年制大学および短大）は停滞し始めたし、ヨーロッパにおいても就学率の拡大は限られたものに終わった。こうした意味で、大衆化に次いで量的な意味でのユニバーサル化が起こったわけではない。

ただしアメリカではこのころ成人学生の高等教育参加が拡大するなど、就学行動が多様化し、就学者の総数は微増した。こうした趨勢をみてトロウは、ユニバーサル化は高等教育への参加の機会が誰にも開かれることを意味するのであって、中等教育修了者の就学率の直線的な拡大に直に結びつくのではない、という形で前述のモデル修正を加えた。こうした意味でユニバーサル化はむしろ、高等教育就学の構造的な側面での変化を指すことになる。

しかし1980年代にはいって、事態はもう一度転回した（図3-1～3-3）。アメリカにおいては、就学率（図3-1では18-24才人口のうち、通学しているものの割合）は、前述のとおり1950年代後半から60年代にかけて大きく上昇したが、1960年代終わりにその勢いは衰えて、1970年代から80年代にかけて停滞した。しかし1980年代後半から就学率は再びコンスタントに上昇しはじめ、この上昇の趨勢は2000年代初めまで続いたのである。

日本の就学率（図3-2では、18歳人口とその年の大学入学者の比率）は1960年代に急速に拡大して、1970年代半ばには3割に近づいたが、その後は停滞ないし減少した。しかし1990年代初めから再び上昇しはじめ、その勢いがそのまま続いて2010年ころには5割に達したのである。日米では就学率の指標の取り方が異なるので就学率の水準を直接に比較できないが、少なくとも経時的な趨勢をみるかぎり、日本はほぼ5年遅れでアメリカの趨勢を追っているように見える。いずれにしても、1980年代後半あるいは1990年代初めに第二の拡大が始まっているのである。



>> 図 3-1~3-3 OECD 諸国の高等教育就学率の推移 <<

図 3-1 アメリカ 18-24 才の在学率

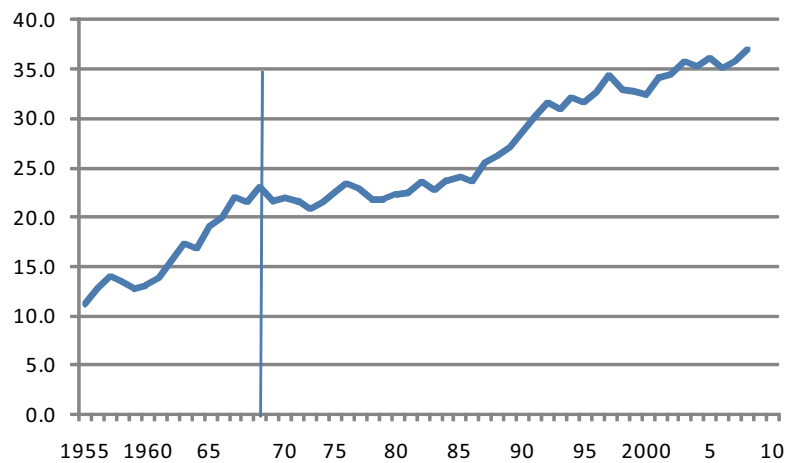


図 3-2 日本 4 年生大学進学率

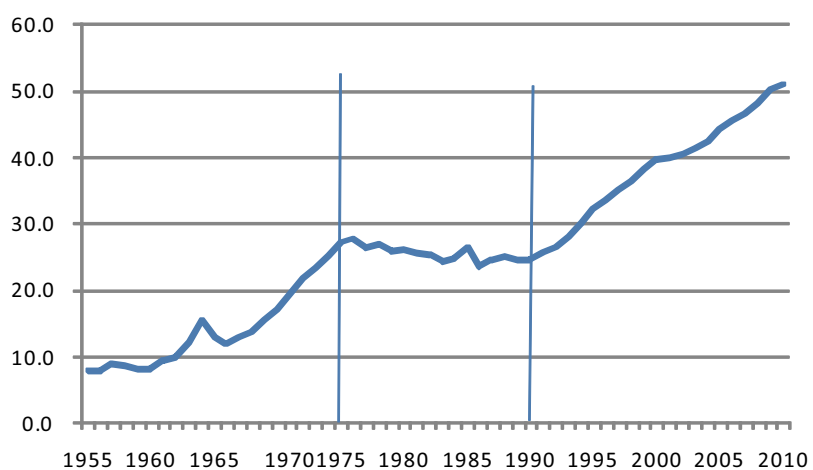
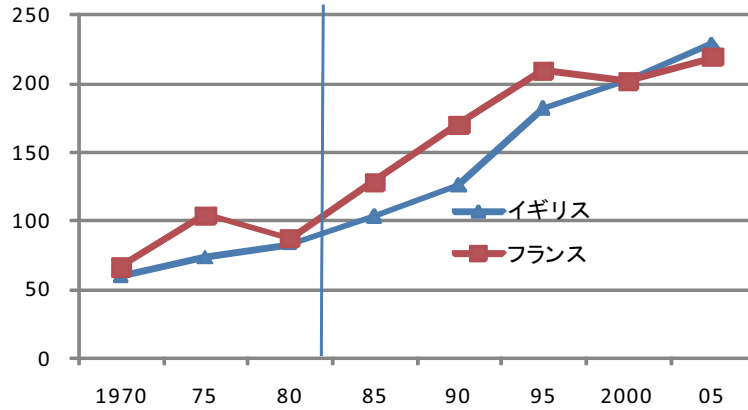


図3-3 イギリス、フランスの高等教育就学者数



出所：アメリカ Digest of Education Statistics, 各年。日本、学校基本調査各年、イギリス、フランス、Unesco Database 1999 および Unesco statistical Institute database

注：イギリス、フランスは、大学院（ISCED7）、大学（ISCED5a、1995年以前は6）、非大学は（ISCED5b、1995年以前は5）の就学者の計。

同様の傾向はヨーロッパにおいてもみられた。前述のようにヨーロッパにおいては1960年代の高等教育の拡大は規模の点では限られたものであった。しかし1980年代後半からは、高等教育就学者は急速に拡大した。高等教育の制度上の問題から、日本の就学率に直接に対応する比率を算出することは難しいが、準大学を含む高等教育就学者の総数を見れば(図3-4)、イギリス、フランスともに1980年ころには100万人前後であったものが、2000年ころには200万人前後と、ほぼ倍となった。ドイツにおいては就学者数はこれよりも少ないものの、ほぼ同様の趨勢がみられる。この増加の趨勢は少し勢いが衰えたものの、2000年代にはいっても続いている。

以上のようにみれば、先進諸国においては、20世紀から21世紀にまたがる20年ほどに、第2の高等教育就学率の趨勢的な拡大があったといえる。これを前述のトロウのいう「ユニバーサル化」の観点からとらえるならば、むしろ中等教育からの大学進学者の拡大、という量的な変化が再び起こったといえよう。こうした意味で、構造的なユニバーサル化とともに、量的な意味での大衆化が再び起こった。いわば第二の大衆化が起こったともいえるかもしれない。

#### 1-2 第二次拡大の要因

では、なぜこのように1980年代後半以降に第二の拡大が各国で起こったのか。

詳細にみれば、その背景には、各国・地域に特有の要因が働いている。アメリカでは人

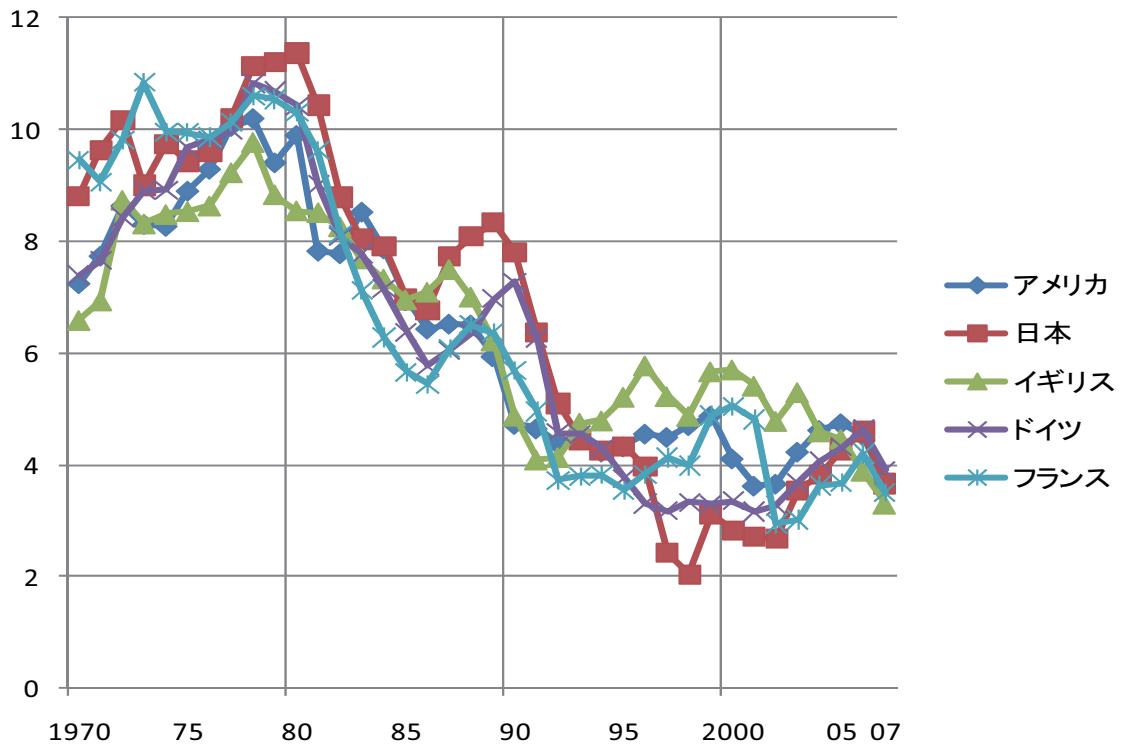
種のマイノリティーの若年人口が拡大し、その就学率が拡大したことが一つの大きな要因となった。日本においては第2次ベビーブーム以後の18歳人口の減少によって、供給側の制約が緩和され、これが就学率の趨勢的な上昇の大きな要因となった。

他方でヨーロッパでは高等教育政策が重要な要因となった。イギリスでは1991年にポリテクニクが「大学」としての地位を与えられ、大学の収容力が大きく拡大されたことも重要な要因であった。ドイツ、フランスにおいては、アビトゥール、バカロレアの中等教育終了資格試験合格者数の拡大が政策的に誘導された。とくにフランスにおいては1989年のジョスパン法においてバカロレア修了者の拡大が明確に規定された。

しかしこうした要因をこえて、各国に共通の趨勢があると私は考える。それは中等教育修了者の進路選択行動の変化によって、進学需要が拡大したことである。一般に進学需要の拡大は、①家庭所得の増大、あるいは費用負担の減少による、実質コストの減少、あるいは②大学進学による経済的収益、すなわち大学卒業者と中等教育卒業者との賃金の差、の二つの要因によっておこされると考えられる。日本あるいはアメリカにおける第一の大衆化、すなわち1960年代の急速な進学需要の拡大は、②の経済的利益もあったことは事実であるが、むしろ①の所得拡大によるところが大きかった。とくに日本の場合は、経済的収益は減少したものの、所得による効果が多かったために、進学需要の拡大が継続した(金子1986)。

では第二の拡大期には何が起こったのか。まず家庭所得水準についてみれば、この時期はむしろ経済成長率が一般的に低下していた時期であった。OECD加盟主要国の一人当たりGDPの成長率の長期的な推移をみると(図3-4)、1960年代に始まった高水準の経済成長率は、オイルショック後に一時回復して1970年代末に向かって再び上昇したが、1980年代にはいって、明確に下降局面に入った。1980年代末には一時的な回復がみられ、これが日本のいわゆるバブル経済をもたらしたわけだが、その後は再び減少した。明らかに1980年代から90年代にかけては、経済成長率が低水準にシフトした時期にあたっている。これら各国において所得上昇が、高等教育の就学率を押し上げる原因になったとは考えられない。

図3-4 一人当たりGDP成長率（名目）の推移 1970-2007

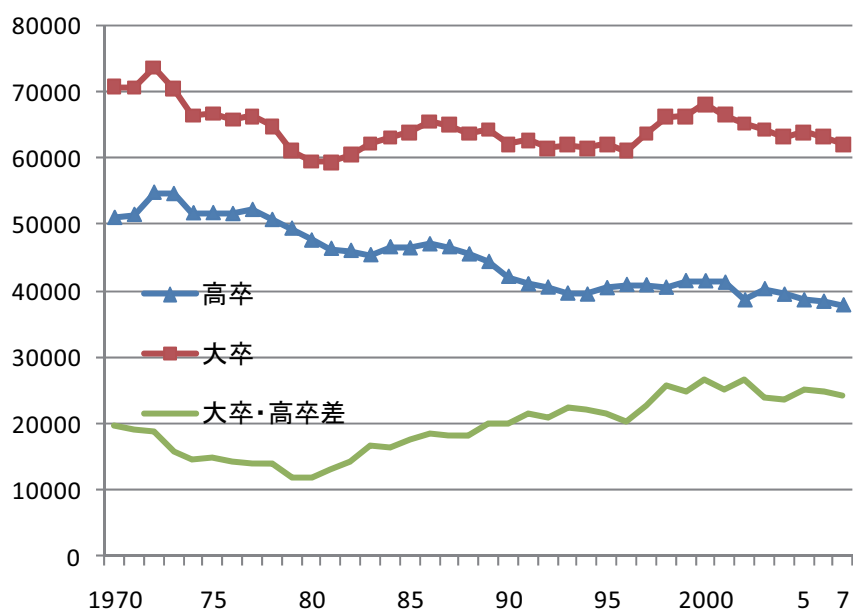


出所：OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics における一人当たりGDP（時価ドル表示）から算出した成長率を、指数平滑法によって表示。

むしろ重要であったのは、上記の②、すなわち経済的誘因の増加であった。それを明確に示すのが、アメリカにおける学歴別の賃金の変化である（図3-4）。すなわち大学卒の年間賃金は第一次拡大の影響もあって1970年代には低下の傾向にあり、1980年前後に約6万ドル（2007年価格、以下同様）台まで下がったが、それ以後は、ほぼ6万ドルから7万ドル代の間にある。これに対して高卒の年間賃金は1970年代は5万ドル前後であったが、1980年ころから長期的な減少の傾向を示し、1990年代には4万ドル前後となった。その結果として、高卒と大卒との賃金差は、一時1万ドル台までにおちていたものが、2万5千ドル台へと拡大した。20世紀終わりから21世紀初めにかけて、大学進学にともなう賃金差はこうした形で大きく拡大したのである。

これは大学卒業にともなう経済的な利益が、1980年代から着実に拡大してきたことを意味する。しかもそれは、大卒の賃金の上昇によってではなく、高卒の賃金の長期的な下落という趨勢によってもたらされたのであった。

図 3-5 大卒と高卒の賃金 (25-64 歳平均) — アメリカ、2007 年価格

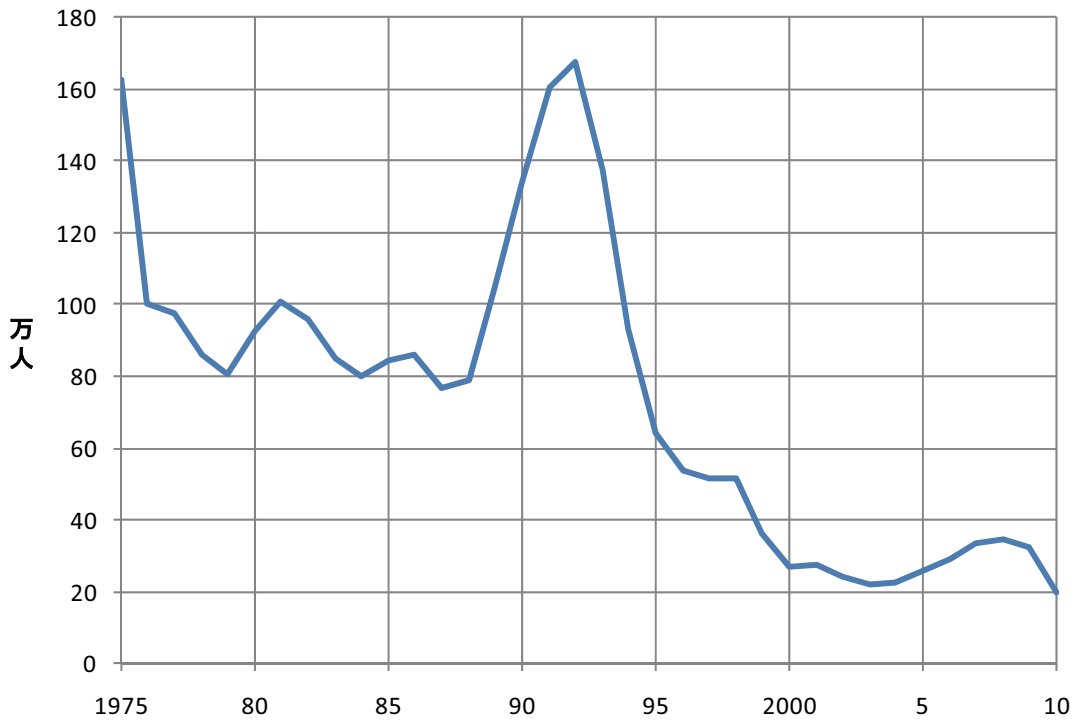


出所 : U. S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2009. Tables 32, 384 から算出。

他方で日本においても大卒労働者の賃金は 1990 年代以降はほとんど変化していない。20-24 歳の大卒者の平均賃金は 1990 年ころに 310 万円 (2005 年価格) に達したが、その後、ほぼ同水準を保っている (賃金構造基本調査各年)。

他方で日本の高卒者の雇用状況は、賃金が年齢、企業規模に強く規定されているために、賃金統計からは明確に把握することができない。そのために、新規高卒者に対する、求人数を経年的に示した (図 3-6)。ここで明らかなのは、1970 年代前半に 160 万人低に達していた求人数は 80 万人台で落ち着いたが、バブル景気の 1990 年前後に 160 万人に一時的に達したものの、その後は急速に減少し、2000 年代にほぼ 20 万人台へと落ち込んでいることである。バブル以前の 1980 年代の水準と比べてもほぼ 4 分の 1 になっていることになる (小杉編 2008)。

図3-6 日本における新規高卒者への求人数



注：縦軸は対数変換

出所：厚生労働省『新規学卒者（高校・中学）の職業紹介状況』各年

こうした趨勢を反映して、実際の新規高卒の就職者（学校基本調査による、卒業した年の5月現在での就職者数）も、1990年に62万人であったものが2008年には21万人へと、3分の1に減少した。求人数と実際の就職者数がほとんど同じ水準にあるということは、潜在的には就職を希望していた高校生で、実際には就職できない生徒が生じていること、そしてさらに、そうした状況に接して、大学への進学を選択する高校生が増えていることを示している。いわば高等教育に進学せざるを得なくなる高校生が生じたのである。

このようにみると、アメリカにおいても日本においても、大卒者への労働需要が拡大したというよりは、むしろ高卒者に対する労働需要が減退したことによって、大学進学を経済的な収益が拡大したことが知られる。

高卒労働力への需要の趨勢的な減少の基本的な要因は、先進諸国の産業構造が大きく変化したことにあると考えられる。とくに急速なグローバル化の進展によって先進国における製造業が、急速に中国、インド、そのほかの途上国に移動したのである。これが先進国内での製造業の雇用を縮小させることは当然であろう。それにもっとも大きな影響を受けるのは、高校卒業で、鉄鋼、自動車産業、電気機器などの生産現場の経験を経ながら熟練を積み重ねてゆく労働力である。こうしたキャリアをもつ労働者は、アメリカにおいても、

ヨーロッパにおいても、あるいは日本においても、戦後の経済成長の中核であったし、また社会の安定性を形成する存在でもあった。しかし初めにアメリカで、次いで日本において、こうした労働者の雇用機会は急速に縮小したのである。

同時にこの間に生じた技術変化も重要である。とくに製造業においては、産業ロボットなどによる生産工程の機械による代替が進行し、これが生産工程のモジュール化とともに、熟練労働者への需要を減らした。また一般の管理事務業務においては、パソコンなどの IT 技術の発展と普及とが、業務内容のありかたを大きく変え、これが高卒労働力の需要減に結びついたという指摘もある。(Acemoglu and Autor, 2010)。

いずれにしてもアメリカにおいても日本においても、こうした意味で、大学進学率は「押し上げ」られたのである。そしてこうした構造はヨーロッパ諸国にもほぼ共通のものであったと考えられる(潮木 2002)。

## 2. 高等教育財政の変貌

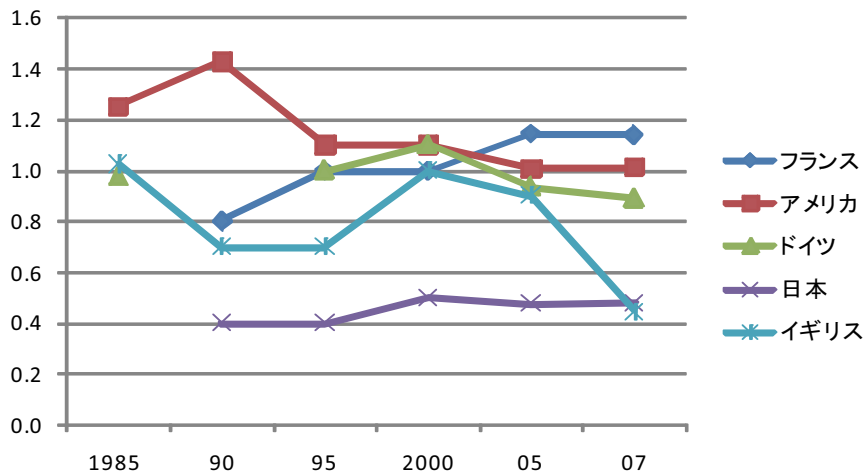
ではこうした進学需要の拡大に対して、各国はどのように対応したのか。

### 2-1 財政バランスの悪化

この点でまず確認しておかねばならないのは、前述のように、1980 年代以降は、基本的に経済成長の減速の時代であったことである。これは当然にも財政収入の伸び率が減少することを意味する。しかも 1960 年代から 70 年代に進んだ福祉国家化、人口構成の高齢化が、福祉・医療などへの義務的支出を拡大させた。その結果として、1980 年代以降は財政バランスが大きく悪化したことが各国に共通の減少であった。同様の傾向はヨーロッパ各国においても生じ、さらにもっとも遅れて、しかし非常に急速な経済成長を遂げた日本においても生じた。

こうした中で、政府の高等教育に対する支出に制約が生じざるを得ないのは当然だといえよう。OECD の収容加盟国における、GDP にしめる政府の高等教育への支出の推移をみると、1985 年以降、その水準はフランスをのぞいてほぼ停滞、ないしは漸減の趨勢にあったとえいよう。とくにイギリスはサッチャー政権以後は、政府投資が急速に低下し、GDP 比で 0.7%まで一時おちこんだ。アメリカは 1980 年代後半の景気回復にともなって、1.4%にまで上昇したが、その後は再び減少し、1.1%前後の水準で停滞している。これに比べて日本は、その絶対的な水準が他国と比べて特に低い、0.4%程度の水準にあることは周知のとおりであるが、それに変化はみられない。

図 3-7 GDP 中にしめる政府高等教育費支出 (%、1985-2007)



出所：U. S. Department of Education, Digest of Education Statistics 2009, Table 417.  
 および OECD、Education at a Glance, 2010. Total public direct expenditures on  
 education as a percentage of the gross domestic product, by level of education  
 and country: Selected years, 1985 through 2006

注：ドイツ 1985 年は、旧西ドイツ

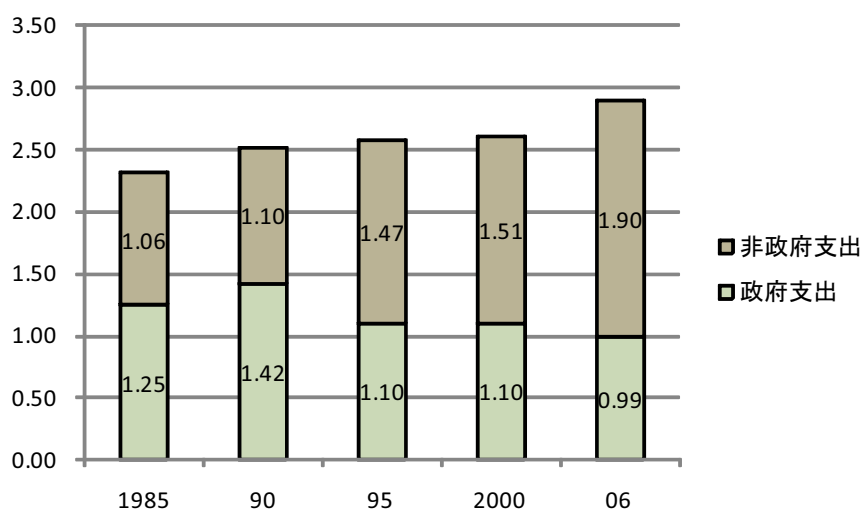
このように政府支出の規模自体に大きな変化がみられないとすれば、前述の就学率の拡大はどのようにして可能となったのか。この点において実は各国のたどった軌跡は異なる。各国についてそれを整理すれば以下のようなだろう。

#### 2-2 アメリカ

そうした観点から注目されるのがアメリカの事例であろう。後述のように、アメリカは大学生一人あたりのコストは、第二次の拡大にもかかわらず、一人当たりのコストをむしろ増加させたのである。何がそれを可能としたのか。



図 3-8 アメリカの負担者別高等教育費支出 — (対 GDP 比率%、1985-2006)



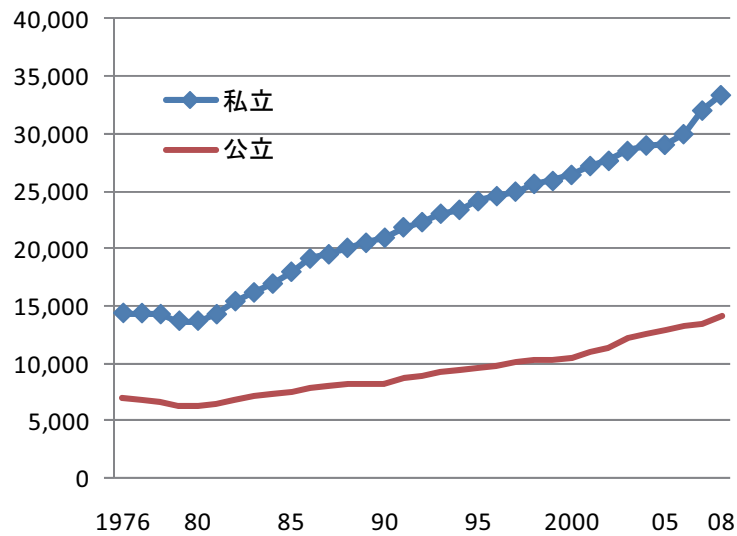
出所：政府支出は図 3-7 に同じ。非政府支出は、全高等教育機関の支出総額 (Digest of Education Statistics 2009, Table 26, All postsecondary degree-granting institutions) と、政府支出総額との差として算定。

まず長期的にみれば、アメリカの高等教育支出増を支えたのは、政府支出の拡大とはいえない (図 3-8)。もちろんアメリカにおける政府高等教育は前述のように、OECD 諸国の中でも高水準にあり、対 GDP に対する比率も日本の 3 倍近くにある。また 1980 年代後半には、景気の回復をうけて政府支出も拡大し、1.42% に達した。しかしそれ以降は、むしろ減少の傾向にあり、ほぼ 1% 水準にまで低下している。これに代わって、政府以外の主体による負担は、1985 年の 1.06% から 2006 年には 1.90% と大きく拡大した。このような非政府支出の拡大は二つの要因によっている。

第一は授業料の増額である。授業料水準は実質価格で見れば 1970 年代にはおおきな変化はなかったが、1980 年代にはいって有名私立大学を先頭として、恒常的な授業料の増大が始まり、それにほかの私立大学が追随する形で上昇が本格化し、恒常的な上昇が続いた (図 3-9)。1980 年には約 1.5 万ドル (2008 年価格、以下同様) であった私立大学の平均授業料は、1990 年には 2.0 万ドル、2000 年には 2.5 万ドル、そして 2008 年には 3.5 万ドルに近付いている。

また一方で私立大学のこうした趨勢、他方で 1990 年代以降の州政府の高等教育支出の停滞ないし漸減にともなって、公立 (州立) 大学の授業料も上昇し、1980 年に 0.6 万ドル程度であったものが 2000 年には 1.0 万ドル、そして 2008 年にはさらに 1.5 万ドルに達している。

図3-9 アメリカの大学授業料 1976-2008年（2008年価格・ドル）



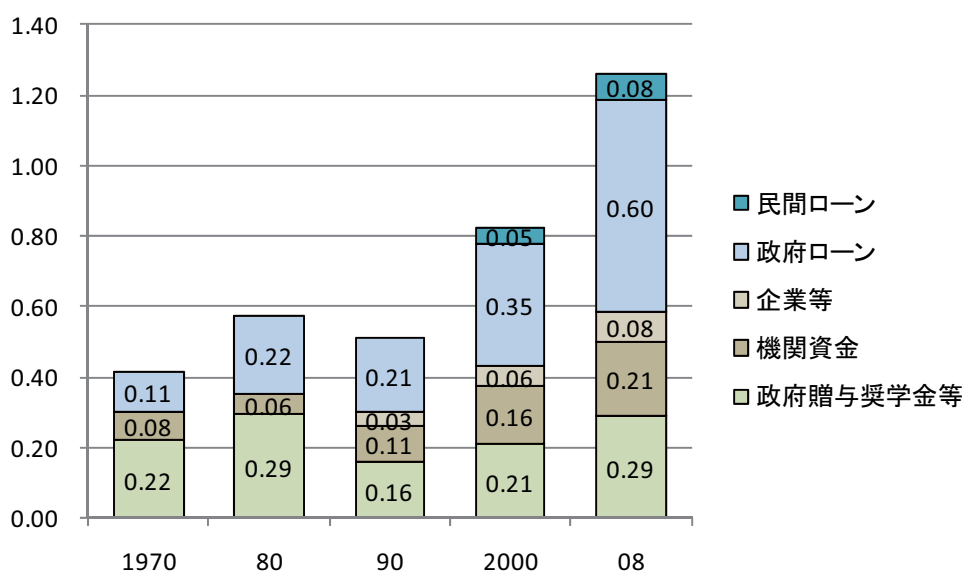
出所：Digest of Education Statistics 2009 Table 334

後述のように特に私立大学においては、授業料の公示価格（sticker price）に関わらず、一部の学生には授業料の一部あるいは全学減免が広く行われ、実質的に学生が支払う金額は平均で3割程度下回る（National Center for Education Statistics, 2010a）。しかしそれを勘案しても、なお家計負担は大きく拡大したことは疑いない。

上述のように、この間の一人あたりGDPの上昇は限られていたにもかかわらず、なぜこうした負担増が可能とし、就学率の拡大を可能としたのか。学生個人に対する直接補助金の推移をみると、それが大きな要因となっていることが分かる（図3-10）。周知のようにアメリカにおいては、とくに1970年代に、連邦政府の教育財政は機関補助から個人補助へとシフトされた。とくに1972年の高等教育法改正によって設置されたBEOG奨学金（ペル・グラント）は大きな役割を果たし、その総額は1980年には対GDP比で0.3%に達している。しかし1980年代は財政緊縮政策の影響をうけて0.16%にまで下がった。

代わりに1980年代ころから大きな役割を果たすようになったのが、連邦政府による直接貸与奨学金（Direct Student Loans）あるいは連邦政府の保証による金融機関のローン（PLUS等）である。その額は1980年には対GDP比で0.22%程度であったが、1990年代以降に大きく拡大し、2000年には0.35%、2008年には0.60%と、連邦贈与奨学金の2倍の規模に達している。また銀行独自の教育ローンも、2000年代以降は拡大している。また連邦政府の補助事業としてはじめられた教育ローン機関のサリー・メー（Sally Mae - SLM Corporation）は2004年に完全な民間会社となった。こうした形での「市場化」が着実に進んでいることになる。（College Board, 2010）。

図 3-10 アメリカの対学生補助 1976-2008 年（対 GDP 比率・%）



出所：Digest of Education Statistics 2009 Table 2 から算出

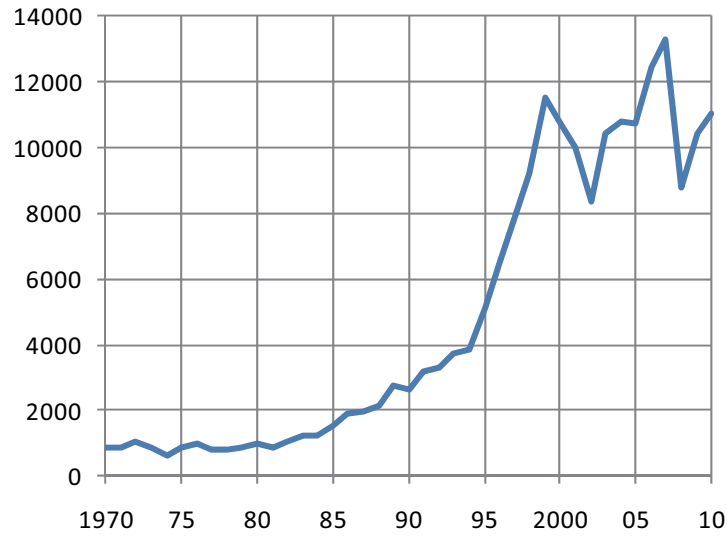
拡大を支えた第2の要因は、大学に対する寄付金の増加である。もともとアメリカにおいては、文化的なボランティアの伝統があるのに加えて、高等教育が州政府の権限におかれているために、連邦レベルでの経済活動が税制を通じて高等教育に導かれるメカニズムを欠いていた。そのため、主要な私立大学が富裕者によって創設され、また財政的に支えられてきたことは周知のとおりである。その後、1913年に連邦所得税制度が整備された際にも、キャピタル・ゲインが分離されたが、両者において教育機関を含む特定非営利団体に対する寄付控除が設けられた。戦後においても、一般には個人の意思による社会への直接貢献を重視する立場からは、こうした控除制度を強化する政治的な圧力が続いた（福井 2011）。

しかし 1980年代から大学への寄付金は、それまでの水準を大きくこえて急速に拡大することになった。1970年の高等教育機関への寄付金は時価で112億ドルであったが、1980年には207億ドル、1990年には680億ドル、そして2007年には4,097億ドルに達している（U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2010, Table 188.）。1990年代以降は、アメリカの高等教育においても未曾有の寄付金の増加の時期であったのである。

こうした変化は上記のアメリカのキャピタル・ゲイン課税制度と、おりからの株価の長期的な上昇との複合的な結果であった。アメリカのキャピタル・ゲイン課税制度においては、特定非営利団体への寄付を株式で行う場合は、それが一定範囲内でキャピタル・ゲイン課税の対象から控除されるだけでなく、所得税額の算出においても、その時価額が、所

得からの寄付控除の対象となる。しかも寄付額はいうまでもなく時価額となる。こうした制度は、特に資産価格の上昇期には特に寄付への高いインセンティブを生じさせる。大学への寄付金と、株価指数の変動との間にはきわめて密接な関係がみられる(Council for Aid to Education, 2009. P.3) のはこうした事情を反映している。

図3-11 アメリカの株価 1970-2010 (時価・ドル)



出所: Dow Jones, Wren Research

注: 各年12月のダウジョーンズ指数

おりからアメリカの株価(ダウ・ジョーンズ指数)は1980年代後半に景気回復を迎えて、それまでの1千ドルから2千ドル水準に達したが、1990年代以降はさらに加速し、1990年代末には一気に1万ドルに達し、さらに2000年代中ころには1万31千ドル台に達した。このような長期的な株価上昇は、先端産業分野での競争力の拡大に加えて、進むグローバル化の中で、国際的な投機資金がアメリカに流入したことによって支えられたといわれる。それが単に富裕層や企業の所得が拡大するだけではなく、個人あるいは企業の特設非営利団体への寄付のインセンティブを通じて、寄付金の飛躍的な拡大をもたらしたのである。

しかもこうして蓄積された大学の基本財産(endowment)は株式で運用されるから、株式価格の高騰の中で、一般にきわめて高い財政的な利益を生む。こうして特に高い知名度をもつ有力私立大学を中心として、大学財政は大きく好転することになった。

上述の授業料の上昇そしてこうした基本財産の運用益の拡大は、とくに有力私立大学が質的に飛躍する条件を形成した。こうした財政的な条件が、教育・研究環境への継続的な投資を可能としたことはいうまでもない。しかしそれだけでなく、こうした財政状況の改善は、大学の学生に対する機関奨学金の額を飛躍的に増加させることを可能とした。前掲

の図3-10にみるように、機関資金による学生への個人補助は、1980年には対GDP比で0.06%にすぎなかったが、2000年には0.16%、2008年には0.21%に上り、政府の贈与奨学金に比肩し得る水準に達している。潤沢な奨学金の財源の存在によって、有力私立大学は学力の水準によってまず学生を選抜し、家庭所得によって奨学金を与えることによって、優秀な人材を集めることができた。

上述の授業料の水準は一般的には教育機会の不均等化を進めることを意味するように見えるが、こうしたメカニズムによって学力の優秀な学生は実質的な負担に妨げられずに、選抜性の高い大学に進学することができる。授業料の増大にもかかわらず、機会均等性は一見して損なわれず、しかも有名私立大学は、より優秀な入学者を集めることができたのである。こうした意味で高学力の学生については、いわば市場の力によって教育の均等性が保証されたかにみえる。

他方でアメリカの大学入学者の4分の3が進学する公立大学に対しては、州政府の財政配分は停滞ないし漸減した（前掲図3-9）。こうした状況の中で州立大学も授業料を増額せざるを得ない状況に陥った。私立大学の授業料が上昇し続けていたこと、貸与奨学金の供給も増えたことが授業料の増額を行いやすい環境を作ったことも事実である。しかし公立大学である限り、増額は抑制せざるを得ない。こうした意味で、私立大学と公立大学の教育条件の差は拡大したのである。

同時に州政府は、州立大学の効率性を高める意図の改革を進めた。一部の州では、州立大学の独立性を高める改革をおこなった。またテネシー州においては、個別大学の教育研究面での州立大学への補助金を指標化し、それに応じて補助金を産出する「達成度基準補助金」(performance-based funding)を導入した。その後、こうした方式の導入が他の州にも影響を与えることになった。

## 2-3 ヨーロッパ

これに対してヨーロッパでは何が起こったか。

第一は、大学経営の独立化と、達成度評価による政府補助金の配分への動きである。こうした動きを明確な形でまず始めたのは、再びイギリスであった。1980年代初頭の政府財政危機を背景としたサッチャー改革は、高等教育予算の削減を断行するための根拠として各大学の研究水準の評価を行った。それに引き続き、イギリスでは研究評価 (Research Selectivity Exercise、ついで Research Assessment Exercise) を数年ごとに実施し、それをもととして大学に対する予算を配分する方法が定着した。ただしその対象については、基本的には研究面に限られており、教育面での評価を予算配分に反映させることが一時意図されたが、結局、実現しなかった。また英国の大学は法的には政府組織ではないが、政府補助金への依存性が高く、ガバナンスの面でも独自の経営判断が難しい構造をもっていた。それに対してジャラット報告 (Jarratt Report 1985) によって大学の管理形態の効率化が呼びかけられ、1990年代なかころから、各大学において、教員を中心とする従来

の分散的なガバナンスの形態から、カウンスル (Council) を明確な責任主体とし、経営の自立性を確保することを目指した。

フランスでは国立大学は政府により、組織・施設の面において厳しく管理統制されていたが、1989年には政府と個別大学が4年間の包括的な協定を結ぶ、「契約化」(contractualisation)が実施された。ただしこの契約制度においては、契約の達成の評価、それによる報酬、処罰が明確化されていなかった。その後2006年になって、政府機関全般について、具体的な目標を設定し、それによって予算を増減する「予算組織法」(LOLF)が実施され、これが大学にも適用された。さらに2007年には従来の高等教育機関を改組して学術機関に対する包括的な評価をおこなう研究・高等教育評価機関(AERES)が設置された。さらに2009年には「大学・自由責任法」(LRU)が実施され、大学管理組織に大きな権限を与え、またそれまでまったく別枠であった教職員人件費も、大学独自の裁量の範囲とした。

ドイツでは法律上は大学は「法人」と規定されているが、その一方で大学の存在、予算、定員等はすべて州高等教育法で規定され、予算も州政府の一部として扱われてきた。しかし1980年代末から、その設置形態に変更を加える試みが始まり、達成度指標による政府交付金の産出(ノルトライン・ウェストファーレン州)、大学設置「財団」による大学の設置(ニーダー・ザクセン州)を始めとして、様々な形態が生じるに至っている。

第二は学生負担の増加への動きである。ヨーロッパにおいては、もともと戦後の社会契約の重要な一つの環が教育機会の政府負担による均等性であったから、個人負担の増額に対する抵抗はきわめて強かった。しかしイギリスにおいては、デアリング委員会(National Committee of Inquiry into Higher Education)は1997年の報告書において、大学教育についての受益者負担の原則を取り入れることを主張し、それまでは実質的には無償であった授業料を1998年から徴収し始めた。この際には家庭所得による減免措置があったため、実際には4割程度が支払ったにすぎなかったが、さらに2006年度からは、貸与奨学金との組み合わせで、大学生全員が支払うようになり、さらに最近の「ブラウン報告書」(Browne Report, 2010)では原則的にフルコストを学生が負担する改革を提案している。

大陸ヨーロッパでも政府の授業料負担の増加への動きがみられた。ドイツでは高等教育は各邦(州)の権限であるが、連邦政府「高等教育大綱法」によって、各邦(州)がその大学で授業料を徴収することを実質的に抑止していた。しかし、その規定が2005年に廃止され、各邦で授業料導入が進んでいるが、政治的な抵抗も根強い。

フランスは高等教育は国民教育の一部であり、原則的に授業料は徴収しないのが原則であった。ただし名目的な「登録料」を徴収することは許容され、その額も上昇している。さらに重要なのはグランゼコールの一部はかなり高額の授業料を徴収しており、こうした原則も一部では形骸化しつつあるともいえる。政府は一般の大学についても授業料の本格的な導入を時に応じて提案してきたが、今のところ抵抗を排しきれない。しかし、政府に

は授業料導入への強い意欲があり、引き続き先鋭な政治的な問題となる。

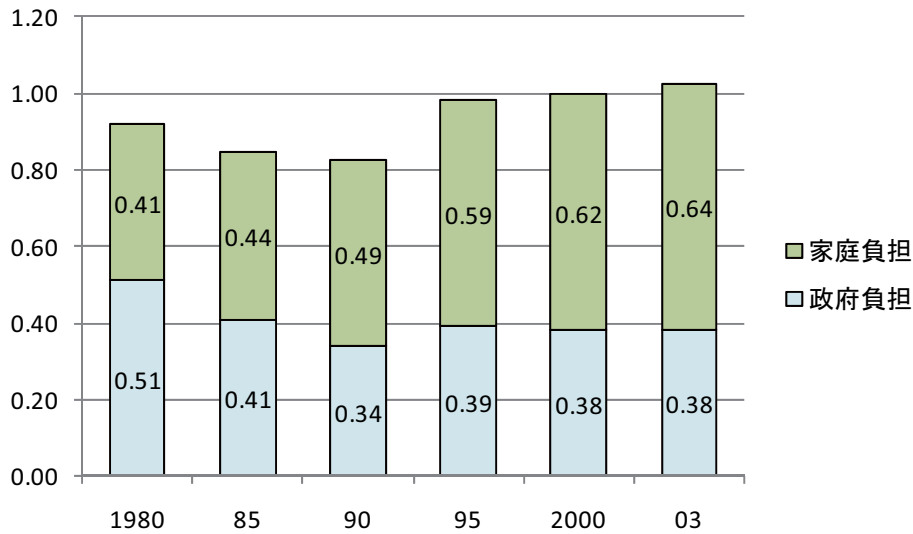
第三は、一方で政府予算の停滞、他方で学生数の増加、の二つの要因の帰結としての、大学における一人あたりコストの低下である。ヨーロッパ各国では高等教育は政府の重要な施策の一環であり、そのために変化は緩慢とならざるを得なかった。その中でもっとも明確な変化を示したのは英国であった。イギリスは1991年に英国は準大学としてのポリテクニク (polytechnic) を大学に統合することにした。補助金の水準は変わらなかったから、これは学生一人あたりのユニット・コストを実質的に切り下げたことを意味する。フランス、ドイツでも上述のように大学進学率は上昇した。しかも両国では、中等教育修了者には高等教育進学の手がかりが与えられていることが、福祉国家の社会契約の重要な一部をなしている。そのために大学間の格差を生じさせることは許されない。他方で政府支出はそれに応じて増大したわけではない。結果として、学生一人あたりのユニット・コストは実質的に切り下げられるを得なかった。

ただしフランスでは、選抜性の高い高度職業専門学校「グランドゼコール」(grands ecole) 部門が存在し、その多くは各省庁によって運営されるか、私立学校であったから、一部の高質の部門は温存されたことになる。

#### 2-4 日本

これに対して東アジア、とくに日本はどうであったか。1960年代から70年代半ばにかけての日本の第一次拡大は欧米とは異なり、おもに授業料収入に依存する私学の拡大に依存していた。そうした意味で、利用者負担の要因は日本においては強かったといえよう。しかしそれは、私学部門において一人あたりコストが低く、教育の質に大きな問題をかかえていたことを意味している。1970年代から日本は経済成長の成果をもとに急速に政府支出を拡大させ、私立大学に対する政府の補助金を始めた。同時に私立大学の新設を制限し、私立大学は授業料を増加することによって、財政内容の改善、教育環境の改善にむかった。これによって日本の学生一人当たりコストはほぼヨーロッパ各国のそれと同等となった。

図 3-12 日本の負担者別高等教育費支出 — (対 GDP 比率%、1980-2003)



出所：『学校基本調査』および『私立大学の財務状況』各年版

注：「政府負担」は国立大学経常費補助金への政府組み入れ、および日本育英会への一般会計からの繰入、「家庭負担」は国公立大学の授業料収入として算出。

その後 1990 年代からの動きをみると、財政緊縮の影響をうけて、一時は対 GDP 比で 0.5% に達していた政府支出が 0.4% 程度に下がり、その後、ほとんど停滞している。他方で、1980 年から 1990 年にかけては学生数が増加した。またそれ以後は、前述のように 18 歳人口が減少を始めたものの、就学率が上昇したために、学生数はほぼ横ばいとなった。この間に私立大学の授業料は緩やかに上昇を続け、さらに国立大学でも授業料は上昇した。このため、家庭負担は対 GDP 比で 0.4% 程度であったものが、1990 年代なかころまでに 0.6% に達している。

しかし 2000 年ころからは、18 歳人口の減少によって、私立大学の収容力が相対的に過剰となり、学生定員を確保することができない大学が生じるようになったことは周知のとおりである。このために私立大学は授業料の増額を抑制する傾向がみえるようになった。

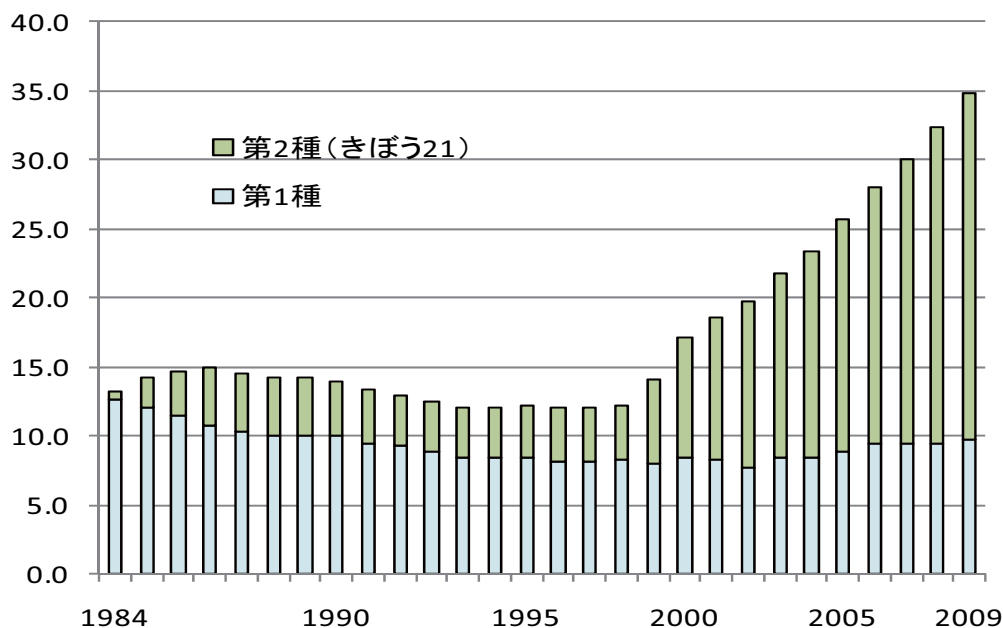
ここで留意しなければならないのは、長期的な経済成長の減速によって、家庭所得の伸びがきわめて限られてきただけでなく、その影響がとくに低・中所得層に顕著にあらわれていることである。他方で、大学就学率は前述のように 50% に近付きつつある。これは特に大都市を中心に、中所得層、さらに低所得層の家庭の出身者が大学に進学するようになってきていることを示している。

そうした行動を可能としたのは、日本においても貸与奨学金の拡大であった。日本育英会およびその後身の日本学生支援機構の奨学金（貸与）を受ける大学学部学生の割合は 1990 年代までは 10% 台前半であったが、2000 年代から急速に増加し、2009 年には 35% と、ほぼ全学生の 3 分の 1 に達している（図 3-13）。しかも無利子の第 I 種奨学金は貸与の定



数が限られているため、この増加は有利子奨学金の飛躍的な増加によって支えられてきた。融資資金の大部分は財政投融资資金であって、これは高等教育機会の均等化を目的とする政府の奨学金政策というよりは、むしろ財政投融资資金自体の貸付先が相対的に減少したことを背景としているとみることができる。

図 3-13 日本の貸与奨学金受給率 1984-2009年 (%)



出所：『日本育英会年報』、『日本学生支援機構年報』

注：日本育英会ないし日本学生支援機構の貸与奨学金受給者の大学生にしめる割合。

日本や韓国では、高等教育の大衆化は、家庭が子供の教育にきわめて熱心であり、高額  
の負担にも躊躇しなかった。これが高等教育における東洋的な文化的特徴ともいわれたの  
である。しかしここにみられるように、日本の家庭の経済行動は大きく変化しつつあるの  
である。

他方で国立大学については政府支出が停滞し、授業料は上昇し続けたものの、そもそも  
大学収入にしめる授業料の割合が少ないために、一人当たりコストの上昇にはつながらな  
かった。2004年に国立大学は法人化されたが、政府予算の実質的な削減は続いた一方で、  
民間からの寄付金収入は限られている。また機会均等の観点から授業料の上昇には限界が  
ある。しかも高等教育政策は研究機能の向上に向かったために、大学教育の質の改善の優  
先度は低かった。こうして日本の高等教育では、ここ20年のところ一人当たりコストは低  
水準のまま停滞する一方で、高質セクターの創出にも成功したとはいえない。

3. 課題

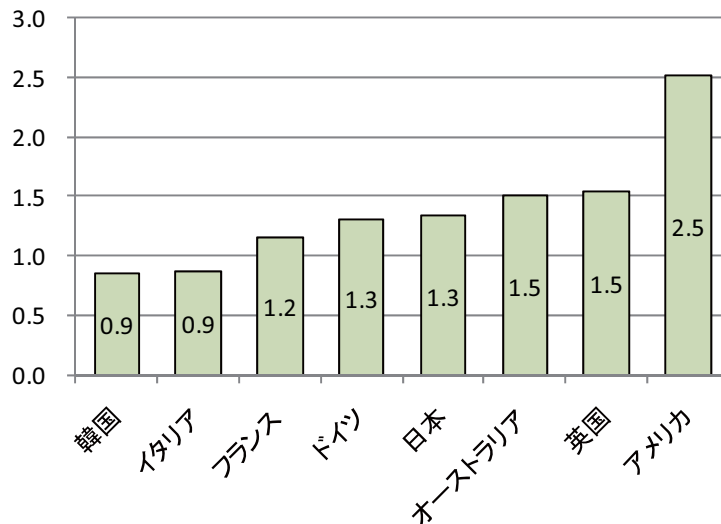
以上のような経緯を経て、各国の高等教育は20世紀から21世紀に入った。世紀の転換点における各国の高等教育財政の現状をどのように評価し、また21世紀前半にどのような課題が生じると考えるべきなのか。それを、高等教育への資源動員の水準と構造、高等教育セクターでの資源配分と政府の役割、そして大学内での資源配分、の三点について考えてみたい。

3-1 資源動員の水準と構造

まず最も基本的な問題は、国民経済の枠組みの中で、どのようにして、社会経済全体をつうじて、高等教育に資源を投入するメカニズムを形成するか、という点である。こうした点でいえば、最も成功したのはアメリカであったといえよう。

前述のように、1980年代後半からの就学者の第二の拡大にもかかわらず、高等教育に対する資源動員の水準が大きく拡大したために、一人あたりの教育コストは低下することなく、有力私立大学での教育コストは大きく拡大した。OECDによる推計をみると、2007年における各国の高等教育における学生一人当たりのコストは、アメリカにおいて2.5万ドルであり、英国、オーストラリア、日本、ドイツ、フランス等の主要国が1.3万ドルから1.5万ドル程度の水準であったのとくらべて、6-7割高いことになる。

図3-14 主要OECD諸国の高等教育ユニットコスト（万米ドル・購買力平価）



出所：Education at a Glance 2009: OECD Indicators、Table B1.1a

政府支出の拡大が限られていたにもかかわらず、これが可能となったのは前述のように、①授業料の趨勢的な上昇、②それを支える政府保証による修学資金貸付制度、そして③寄

付金による基本財産の増大による機関奨学金、という三つの要因が有機的に結合されたからであった。この組み合わせによって、家庭負担の上昇にもかかわらず、一般的には進学への経済的障壁が高くなり、さらに高質セクターは能力の高い学生を確保することが可能となったのであった。

他の OECD 諸国においても、従来の政府負担から、受益者負担と貸付金制度との組み合わせ、というパターンへの移行が目指されてきた。前述のようにイギリスは、1990 年代後半から授業料の徴収を始め、さらに基本的にはコストの全額受益者負担へと政策を転換させてきた。それにとまなう高等教育機会の不均等化を防ぐために、在学中は授業料を負担せず、卒業後に相当額を支払う制度を設けた。これは政府が直接の貸し手となる学生ローン制度といえよう。また授業料についても大学の裁量性が強まっている。しかしまたアメリカにみられるような大学独自の基本財産の蓄積は限られているために、アメリカのようなメカニズムは発生しない。またドイツにおいても、授業料の徴収が州の判断によって可能となった。しかし一般的には、従来の政府負担の原則からの転換にはきわめて政治的な抵抗が大きく、授業料の増額が政治的争点となる可能性を秘めている。特にフランスにおいては、授業料の徴収はきわめて困難であるといわれる。こうした背景から、ユニットコストは停滞ないし低下の傾向をたどらざるを得なかったのである。

日本においては、もともと私立大学での教育は実質的に受益者負担の原則にたっているものであり、国立大学の授業料も上昇してきた。また就学率の拡大にとまなう学生ローンへの依存度も大きく高まりつつある。しかし 1990 年代以降は、18 歳人口が減少したために、高等教育機会の需要超過の状況が一転し、実質的な供給過剰となってきたために、授業料を大きく増加させることができなかった。また日本の私立大学は、運用可能な実質的な基本財産がきわめて限られているために、授業料を増額する一方で、機関奨学金を設定する、という操作が可能ではない。他方で国立大学については厳しい財政事情の制約によって、経常的な経費はむしろ削減されてきた。そのため、ユニット・コストの拡大を導くメカニズムは機能しなかった。このような意味で、日本の高等教育も質的な飛躍をもたらす財政基盤を形成することができなかったのである。

ではこれまでのアメリカにおける財政メカニズムに問題がないか、あるいはそれが今後とも高等教育財政の一つのモデルとなり得るか、といえ、そこには少なからぬ問題点がある。

前述のようにアメリカの財政メカニズムは、アメリカ固有の社会経済的伝統を背景とし、またここ 30 年ほどのアメリカ経済の特質と密接に関連して可能となってきたのは前述の通りである。アメリカ経済は 1980 年代以降、多額の貿易赤字を抱えているにもかかわらず世界から資金が流入し、消費水準は上昇した。これを背景として、長期的に株価が上昇し続けた。しかしこうした経済構造が将来もそのまま続くわけではない、という見方もある。2009 年からの金融危機を契機としてアメリカの株価は不安定性をましており、大学への寄

付金も大幅に下落している。

また修学資金貸付金制度は当然、学生が多額の借金を抱えて社会に出ることを意味している。しかし他方で、これまで高卒と比べれば恵まれていた大卒者の就職状況も悪化している。そのため修学貸付金の返済不能者も増大している。こうした意味でアメリカの高等教育財政はすでに大きなリスクを内包させているのである。

他方で教育機会の均等性にも実は問題が隠されている。前記のメカニズムによって、たしかに一部の選抜性の高い大学に低所得家庭の子供が進学する機会が開かれていることは事実であるとしても、それは一部の特に高い能力の学生が対象となるにすぎない。能力がさほど高くない場合にはエリート大学への進学にはきわめて高額授業料負担が必要となる。最近の調査によれば、授業料および寮費を含む年間の負担額が5万ドルを越す大学は100校に達するという。いわば中程度の能力の学生は多額の奨学ローンに頼らざるを得ないが、将来の雇用に不安が生じれば、そうしたリスクを負担することになる。所得水準が低いほど、こうしたリスクを回避する傾向が生じるのは当然といえよう。こうした意味で、ローンによる教育機会の均等化には重要な制約があるのである。公立大学においても授業料水準は高くなっているから、奨学ローンへの依存は避けることができない。他方で、大学進学者の多くを入学させる公立大学では、州政府の予算削減によって、教育条件の悪化が生じている事例も少なくない。こうして高質セクターとそれ以外との格差は大きく拡大しつつある (Geiger 2004)。

このように考えると、21世紀において高等教育への資源動員について各国がとり得る政策手段は限られたものとなっているといえよう。経済成長率の低下、財政緊縮、さらに大卒労働者の雇用状況の悪化、といった要因が急速に消滅する見込みは少ない。この中で、政府資金のさらなる削減への圧力は強まる。しかしそれを受益者負担の増加でおぎなうことは大きな社会的リスクを生じさせ、教育の機会均等にも大きな問題を生じさせざるを得ない。その中で、高等教育への投資をどう確保するかが問われるのである。

### 3-2 高等教育セクターの資源配分

そうだとすれば、問題は高等教育にどのように資源を確保するか、という問題は、それが高等教育セクターの中で、どのように配分され、社会的にどのような効果をあげていくか、という問題と不可分であるということになる。とくに経済構造が転換する一方で、大卒者の就業が問題となる状況の中で、大学教育の質的な転換と改善が大きな課題となる。その実現に、限られた資金をどのように効率的に配分するかが問われるのである。上述のようにこうした課題に1980年代後半移行の高等教育政策は、①受益者負担による市場メカニズムの導入、②公立高等教育機関の財政的自律化と、達成度による資金配分、による疑似市場化、そしてその基礎となる大学の達成度評価、によって応えようとしてきた。

第一の焦点は、いわゆる市場機能が、高等教育セクターにおける効率性を高めるか否か、という点である。高等教育改革におけるひとつの論点は、大学教育の対価を学生に負担さ

せることによって、消費者としての学生が大学のもたらす価値に鋭敏となり、それが結果として高等教育全体としての効率化をもたらす、というものであった。また特にアメリカにおいては、こうした論理をもとに、株式会社によって設置される、いわゆる営利大学が大学として認知され、その学生数も 2000 年代に入って拡大した。日本においても、構造改革特区制度による特例として、営利大学の設置が認められた。

しかしこれまでの経緯を振り返ると、このような単純な市場原理が高等教育において期待されたように機能してきたとは言いがたい。前述のようにアメリカでは有力私立大学において特に授業料が高騰し、それに対応して高コストの教育が行われている。いわば高質の教育を、高額の対価を支払って手にいれる、という状況が生じていることは事実である。しかし学生が実質的に支払う授業料は学生の学力等によって大きく異なる。こうした状況の中で、学生の選択と大学による選抜は、ひとつの複雑なゲームとなっているのであって、これが個々の大学においてより高質の教育をより低廉なコストでおこなう、というインセンティブを生じさせているとは必ずしも言えない。他方で、営利大学については、その学生の多くが、低所得家庭の出身者を対象とする連邦政府の贈与奨学金を受けている一方で、学習課程の修了率もきわめて低いことが指摘されている (National Center for Educational Statistics, 2010b.)。こうした大学は市場メカニズムによって機能しているかに見えて、実際には政府支出に依存し、しかもその効率性も疑わしいことになる。こうした点はアメリカ議会においても繰り返し批判され、問題となってきた。

むしろ質的な水準恒常に大きな役割を果たしたのは、個人、企業などからの寄付金であった。すなわち大学への寄付は、大学のあり方についての、寄付者の意図を反映するのであって、その意味で、社会の直接の大学への意思表示とみることができる。そしてその意図は、大学の研究よりは教育機能の改善にむけて行われることが多い。有力大学が多額の寄付金を受けるのも、それがエリートの教育を通じて、社会に貢献することを期待するからである。上述のように、グローバル化を支える人材を形成することは、こうした意味での期待にそっているとも解釈される。また大学の側もそうした点を寄付金勧誘の重要な論点とする。それが大学経営者の学内における行動に強い影響を与えることは容易に想像される。

しかしこれは、株価の持続的上昇という背景でのみ可能であった。またこうしたメカニズムが機能するのは、高質セクターの育成についてであって、高等教育全体からみればその効果は局所的なものにとどまることに留意しなければならない。

第二は、国公立大学の自律化と、達成度評価による資源配分、という疑似市場化のメカニズムである。前述のように、20 世紀末からの趨勢は、国公立大学の制度的・財政的な自律性を拡大すると同時に、政府が提示する一定の目的を大学がいかに達成したかを評価して、それを基準として政府の補助金を配分する、という方法によって、各大学は、社会の望む方向に誘導され、かつその目的の実現にむけて効率性を高める努力をされると考えられ

た。こうした達成度基準の補助金配分は、アメリカの州政府における達成度基準予算配分、あるいは日本の国立大学法人の評価と、それに応ずる資源配分、というモデルは、こうした考え方に基づいているといえよう。またイギリスの研究評価による資源配分もこうした試みの一つと考えることができよう。

しかしこれまでの経緯を振り返ると、こうした方式による政府資金の配分が果たした役割はきわめて限られていたといわねばならない。前述のようにアメリカにおいては州立大学に対する州政府の補助金を、一定の達成度指標を基準として算定する方式が広がった。しかしこうした方式を導入した州においても、補助金の総額に対する、達成度基準の予算配分額の割合は、多くても1割を超えていない。またその割合も大きくなる趨勢を示していない (Burke and Associates, 2002)。日本の国立大学法人についても、評価による、個別大学への予算配分に対する影響は、結局プラス・マイナス0.6%にとどまらざるを得なかった。また英国においても、研究水準評価それ自体が次第に簡略化される方向にある。また研究だけでなく教育についても評価をおこない、それを政府補助金配分に反映させることが検討されたが、結局、断念されるに至った。

このように、達成度基準の政府資金配分が明確な限界を示しているのにはいくつかの理由がある。現実的な問題はむしろ、政府予算が停滞ないし実質的に削減されている中では、達成度基準の配分を強化することはきわめて大きなマイナスの効果をもたらすことである。こうした状況の中では、達成度基準による予算配分は、よい成績をあげた大学について予算配分を増加する、というよりは、評価が低い大学に対して、配分予算を削減する、という懲罰の意味を大きくすることになる。それは大学に対する威嚇によって、主観的には効率化の努力を促すことにはなるかもしれないが、創造性のある革新を生む可能性は少ない。

さらにこの問題は、第三の大学評価の信頼性の問題につながる。とくに教育の質については、これまで信頼性の高い計測手段が開発されてきたとはいえない。アメリカの州立大学において達成度基準配分が比較的早く普及したのは、アメリカの州立大学においては学生のドロップアウト率を下げるのが政策の重要な目標となっており、したがってドロップアウト率という外形的な指標が重要な意味をもったからからである。

しかし一般に学生の学習達成度について明確な評価を行うことはきわめて困難であることはいうまでもない。イギリスにおいて教育評価が断念されたのは前述のとおりである。また日本においても、国立大学の中期目標達成度評価においては、教育面での評価結果は見かけの上での方法上の精緻さにも関わらず、その結果にはきわめて曖昧な点が多い。それを多額の補助金に連動させることは、政治的にも不可能といわねばならない。

こうした観点から、大学教育の学生個人についての教育効果を「教育アウトカム」と呼ぶとすると、アウトカムの測定をおこなおうとする試みはこれまでもアメリカを中心として行われてきた。また OECD においても 2008 年から AHELO (Assessment of Higher Learning Outcomes) プロジェクトを発足させて、その試行を目指している。しかしそれが信頼性の

高い指標を形成することになるとしても、それは遠い将来になるであろう。

またこうした評価が測定されるときも、測定されるのは学生の学力であって、それは当然にも学生の資質そのものに大きく依存することはいうまでもない。この意味で、学生が在学中に獲得した知識・技能、いかにすれば大学教育の「付加価値」を測定することが必要となる。アメリカにおける CLA テストはそうしたことを意図しているが、その信頼性は様々な理由で限られている。そうだとすれば、教育達成度による財源配分は、むしろすでに資質の高い学生を集めている大学に有利に働くことになる。それは大学が資質の高い学生を集めることに努力をすることに走らせることになっても、大学内部の教育の改善に努力することを必ずしも意味しない。他方で、資質の低い学生を集める大学にあっては、それを補う努力を可能とする財源を奪われることになる。こうした意味で達成度基準の予算配分への過度の傾斜は、政府の補助の本来の目的自体を損なう結果をもたらす可能性をもつのである。

### 3-3 大学内での資源配分

このように考えてみれば、高等教育機関内における、いわばミクロ的な資源配分がきわめて重要な焦点となることになる。

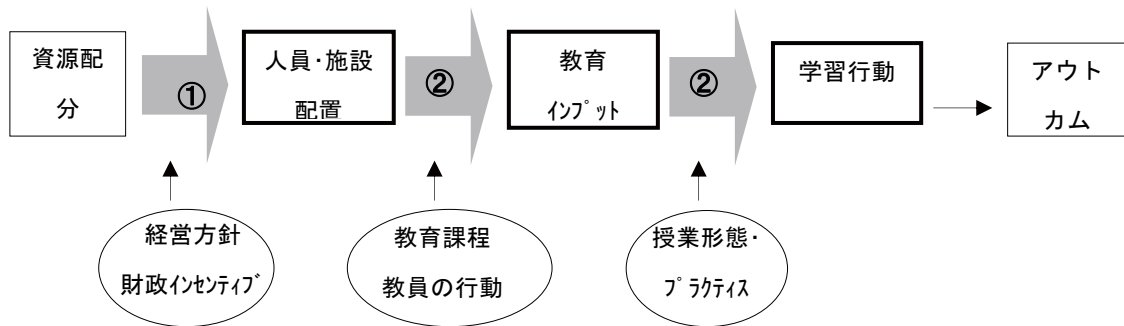
アメリカが高等教育における一般的に高い投資水準を確保し、それが高質セクターの形成の基盤となってきたことは前述のとおりであるが、それは大学授業料の高騰につながり、社会の強い批判を浴びてきた。高等教育に投入される資源量が果たして真に必要なものであったか否かが厳しく問われているのである。連邦議会においては、この問題について強い不満が表明され、いくつかの大学授業料の上昇の要因について、様々な議論がなされている。ブッシュ政権下で連邦教育部の下に設置された『スペリングス・委員会報告』(Spellings Commission 2008) は、こうした点についての社会の強い不満を象徴するものであり、議論の過程では大学全体に対する社会からの強い不信が表明されたという。このような状況は、将来さらに先鋭化する可能性をもっている。

大学内部の資源配分については、実はこれまでは必ずしも十分な議論が社会に開かれた形で行われてきたとは言い難い。アメリカではこれまでも大学経営の効率化を標榜して、企業経営の手法を導入する試みが行われ来たが、それらのほとんどは一時的な経営学の流行の模倣にすぎず、大学経営のあり方に持続性のある影響を与えたものはなかったといわれてよい (Birnbaum 2002)。またヨーロッパではこれまで政府の強い規制の下におかれてきた大学が、新しいマーケットを対象として織形態を変化させる、いわば「企業家 (アントリプリアル) 型」の行動をとる大学も散見されるようになってきた (Clark 1999)。

その後、大学の財務管理について体系的な分析が提唱された (Massy 1999, 2003)。また「責任センター」(responsibility center)、「コスト・センター」(cost center)などの形で、部局別にコストと利益とを明確にすることによって、経営行動の合理化を図ろうとする考え方も提起されてきた。

これらの議論はしかし、上にのべた状況の中での大学の資源配分をいかに行うかという問題にまだまだ十分にこたえるものではない。大学教育のインプット、プロセス、アウトカムを体系的に把握し、それを分析したうえで、組織的な資源配分を計画的に行うことが求められるはずである。そうした観点から資源配分とアウトカムを結ぶ過程を分析的にみれば次のようになる。

図 3-15 資源配分の構造



①まず基礎となるのは大学が与えられた資源の総額と、その学内での教職員および施設などへの分配である。この過程は大学の歴史的経緯、経営方針あるいは政府の財政配分インセンティブ、大学の基本資産等に規定されている。②第二の段階は、人員・施設などの資源が、授業や演習、学習支援などの教育インプットに転換される。これには教育組織の構成、教育課程の設計、そして教員の行動が重要な要因となるものと考えられる。③第三は教育インプットが、学生の学習行動、教育成果に転換する過程である。この過程では、授業の形態、教え方（プラクティス）が重要な規定要因となることが予想される。

こうした過程の把握はこれまで必ずしも体系的に行なわれてこなかった。しかし近年の大学についてのデータベースの発展はこうした構造の把握の基礎を形成するものといえる。アメリカでは大学の財務状況のデータベース (Delaware Study)、あるいは連邦政府の個別大学機関データベース (IPEDS- Integrated Post-Secondary Education Data System) が整備され、類似教育機関とのコスト構造の比較 (ベンチマーキング) などが行われるようになってきている。さらに学生の学習行動の大規模調査なども他方で行われている。こうした情報を、上記の枠組みの中で有効に組み合わせることによって、大学自身の教育組織、資源配分の方法に新しい視野が開けてくる可能性がある。

こうしたアプローチは、これまでの学部や教員集団の専有物としての大学教育のとらえ方に変革を求め、ある意味では「大学自治」という基本的な理念自体にも大きな影響を与えるかもしれない。大学の自治という歴史的な理念は、知識の専門性から、外部から大学教育を統制することがむずかしく、したがって大学の内部において基本的な決定をさせることが、むしろ効率的である、というきわめて機能的な理由によっているともいえる。し



しかし特に大学教育の目的が変化し、その実効性が問題にされるとすれば、大学の内部での、大学教育のガバナンス自体も問題とされなければならない。

同時にこうした観点から重要なのは、大学の内部における革新を、外部から促すためのメカニズムである。アメリカの場合には、歴史的に連邦政府の権限は限られていたから、各種の財団が高等教育の質的改善の促進に重要な役割を果たしてきた。最近においても、カーネギー財団が中心となって、大学の教育改善をめざす「大学教育・学習アカデミー」(Academy of Teaching and Learning)を形成する運動を発足させ、それが大きな運動となっている。しかし同時に、政府の学生補助資格の要件となる適格認定が、教育改善の評価を重要な基準の一部としているとともに、同様に学生補助資格の要件となっている情報公開にかかわる機関自己評価・調査(IR-Institutional Research)が学生の学習行動の調査を促している。また州政府は、各種の大学教育のアウトカムの測定を大学に促している。こうした形で、間接的な形での政府の誘導は大きな力をもっている。

他方でイギリスにおいては、専門分野別に「高等教育アカデミー」(Higher Education Academy)を設置する助成金を与えている。日本における大学教育、大学院教育に対する、いわゆる「GP」(Good Practice)プログラムは、教育面での改善プログラムに対して、数千万円の比較的に小規模の資金を、数年間与えることによって、大学・大学院教育の改善の推進を狙ったものである。こうした試みは、それに直接に参加する教員や大学にとっては、高く評価されているものが多い。しかしこうした機能は他方で、その効果の範囲が限られている、という批判も少なくない。

いずれにしてもこうした機能は、その効果を定量的に把握することが困難であることは事実である。府支出を厳しく制限する政策の中では、政治的に続行を難しくしているのも事実である。しかしこうした機能は大学の内部の核心、効率化を促すためには、財政状況が困難であるからこそ、さらにきわめて重要な意味をもつものと思われる。

#### 4. 結論

20世紀から21世紀にかけての世界の高等教育は、一方においてグローバル化を背景とする修学需要の拡大、他方において経済成長率の低下を背景とする政府財政能力の低下、という二つの圧力の下で呻吟してきたといえよう。こうした課題に最もうよく応えたのがアメリカの高等教育財政であった。受益者負担の拡大、政府保証による貸与奨学金制度、そして税制措置と株価の長期的上昇を背景とした寄付金の増加、という三つの要因が有機的に組み合わせられた結果として、高等教育機会の不均等の表面化をさけるとともに、特に高質セクターを形成してグローバル化の中での競争力の中核となる高度人材を養成することを可能としたのである。Reich(1991)は、アメリカの国際競争力を支えるのは、国際的なIT企業や、金融機関などの企業活動の中核となる能力をもつ「シンボリック・アナリスト」(symbolic analyst)の存在だといっている。アメリカの大学教育は科学技術人材だけで

なく、人文社会系の大学教育をうけた、いわゆるホワイトカラーの質の高度化を通じて、グローバル化の中でのアメリカの競争力を確保する基盤となったのである。そしてそれが、アメリカに世界各国の資金を向かわせ、それによる長期的な株価の上昇が、富裕層、有力企業の資産拡大をもたらし、またそれが大学への寄付金の増加につながった。こうした好循環によって、アメリカの高等教育はグローバル化の中でのアメリカの優位性の確保の重要な環となったのである。

しかしこうしたメカニズムは、アメリカ固有の歴史的・社会的な構造、そして世界経済の中での地位を背景としているのであって、他国において同様のメカニズムを機能させることは不可能である。またヨーロッパあるいは日本では高等教育財政は、それぞれの固有の要因にも規定されていることも事実である。ヨーロッパにおいては強い福祉国家的政策からの離別が難しく、受益者負担への切り替えは政治的な緊張をもたらす。日本では高等教育機会の供給過剰、政府の財政緊縮によって、高質セクターを生み出す契機が生まれてこなかった。

同時に、これまでアメリカの高等教育を支えてきたメカニズムが、これからも機能するかといえば、それにも疑問が大きい。株価の停滞ないし下落は大学の基本財産の役割が後退せざるを得ないことを意味する。多額の負債を抱えているにも関わらず、大卒の需給状況が悪化し、適当な雇用機会を得られないために、返済不能となるケースが多量に発生する兆しも生じている。他方で、一般の学生を収容する公立大学では、予算削減によってさらに授業料を増額する、あるいは教育コストを引き下げることになる。それは高等教育機会の均等性の問題を再び表面化させることになる。

いずれにしても、21世紀の高等教育財政においては、マクロ的な次元での、飛躍的な資源の増加を望むことが難しくなっていることは事実であろう。他方で、経済成長率の趨勢的な低下を食い止めて新しい経済・社会発展の軌道を見つけるためには、人材の育成がきわめて重要なことはいうまでもない。しかし経済活動が多様化し、流動化する中で大学入学者の学力や学習モチベーションは多様化し、低下している。こうした状況の中で、社会が必要とする人材を、より効率的に育成することが、高等教育財政の課題となるのである。

こうした課題に応えるものとして、これまでの高等教育財政をめぐる議論が意図してきたのは「市場化」であった。しかしそれはこれまでの経緯をみるかぎり、受益者負担を正当化する論理とはなっても、高等教育セクターをより効率的にする機能を果たしてきたとはいえない。また国公立大学の自律化と、達成度評価による資源配分という「擬似市場化」も、その機能に大きな限界があることが明らかとなっている。

こうした経緯を考えると、21世紀にむけての高等教育財政の焦点は、いかに大学の中からあたらしいニーズにこたえる革新を生じさせていくのか、という点にあてられることになるだろう。そのためには大学における教育資源の配分、それによるインプット、プロセス、アウトカムを体系的に把握し、それを基盤にするフィードバックの過程を形成することを

必要となろう。しかしそうした変革は大学の中からだけでは生じない。大学の変革を促すためには、大学間の連携を側面から促進し、革新を有効に伝播させていく、支援機関の役割も重要な役割を果たすことになる。さらに政府や社会全体を含めて、有機的なフィードバックが必要となる。高等教育財政はその一つの側面として理解されねばならない。そうした位置付けのうえで高等教育財政の将来のあり方を模索することが新しい課題となるのである。

## 参考文献

- 潮木守一 2004『世界の大学危機』中公新書
- 小杉礼子編 2008『「日本的高卒就職システム」の変容と模索』、pp. 13 日本労働政策研究・研修機構
- 金子元久 1986「高等教育進学率の時系列分析」、『大学論集』16集（1986年）pp. 41-64
- タイヒラー、ウルリッヒ（馬越徹、吉川裕美子訳）2006. 『ヨーロッパの高等教育改革』玉川大学出版部
- 福井文威 2011「米国高等教育財政における寄付と税制度」『国立大財務経営センター紀要』第7号 pp.157-172
- Acemoglu, Darong and Autor, David, 2010. “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings.” National Bureau of Economic Research, 2010.
- Baum, Sandy and Lucie Lapovsky 2006. Tuition Discounting: Not Just a Private College Practice, College Board
- Burke, Joseph C. and Associates. 2002. Funding Public Colleges and Universities for Performance. Albany: The Rockefeller Institute Press.
- Birnbaum, Robert. 2002. Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burk, Joseph C., 2002, Funding Public Colleges and Universities for Performance, Popularity, Problems, and Prospects, Rockefeller Institute Press
- Clark, Burton R. 1999. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. 1998. IAU Press.
- College Board, Trends in Student Aid 2010, New Jersey, College Board.
- Council for Aid to Education, 2009. Voluntary Support of Education, New York: Council for Aid to Education.
- Geiger, Roger. L. (2004) Knowledge and Money: American Research Universities and the Paradox of the Marketplace. Stanford University Press
- Reich, Robert, 1991. The Work of Nations, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1991.

- Massy, William F. 1999. *Resource Allocation in Higher Education*. Ann-Arbor: Michigan University Press.
- Massy, William F. 2003. *Honoring the Trust: Quality and Cost Containment in Higher Education*. Ma.: Aker Publishing company.
- National Center for Education Statistics. 2010a. *What Is the Price of College? Total, Net, and Out-of-Pocket Prices in 2007–08*. NCES
- National Center for Educational Statistics. 2010b. *Persistence and Attainment of 2003–04 Beginning Postsecondary Students: After 6 Years: First Look*. NCES.

## 第4章 公共料金としての国立大学の授業料

### 1. はじめに

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

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

### 2. 授業料を巡る議論

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

### 2-1 営造物使用料

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

### 2-2 機会均等

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

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

### 2-3 受益者負担

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

いるのに授業料水準が同じでは受益者負担率が低下して不公正である事態を是正する考え方と同時に（非明示的ではあるが）受益者と非受益者との公正を確保しなければならない政策間の均衡論が見られる。

#### 2-4 公共料金

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

これは昭和30年代後半から40年代にかけての物価上昇率が高かったため、公共料金の抑制が政治的に要求されるようになった。このため、受益者負担や国立と私立の比較という観点が高まって実質的な授業料水準の値上げ圧力が抑制され、結果として低授業料が継続することにつながるようになった。これは昭和42年から46年頃の国会質疑に見られ、たとえば、昭和43年2月の衆議院予算委員会で水田大臣は「私学と比べて、公立の大学の授業料がわりに低いということは、始終問題になっておりまして、この値上げ問題は、もうここ数年来起こっておる問題でございますが、しかし、いまおっしゃられるようないろいろな物価問題もございますので、公共料金に類するもの、どれを優先的に上げる必要があるか、どれを待ってもらおうかということを考えますと、もう急を要するいろいろのものが多かったために、この授業料の値上げというほうはおくれておりまして」と述べている。また、同年3月の同委員会での瀬尾大臣も「私学の授業料に比して国立大学の授業料が非常に安いと申しますか、低いということは、これはもう仰せのとおりであります。それと関連いたしましては、国立大学の授業料をあるいは引き上げたらどうか、こういうふうな御意見もあるように承知いたしておりますが、これについては積極消極両論まだございまして、結論を得にくい問題でございますが、同時に国立である事情にかんがみまして、いわゆる公共料金の抑制というふうな点とも若干の関連を持って結論を得ない問題でございます」と答弁しているのに確認できる。

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

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

#### 2-5 国私格差是正＝公正

こうした公共料金原理による抑制が効かなくなり、国立と私立の比較論、つまり、同じ大学教育を受ける者の間の公正が財政当局の財源確保論とあいまって国立大学の授業料を私立大学の水準に近づけることが推進された。この政策変更は、昭和47年4月の参議院文教委員会での高見大臣が「これは授業料の本質論になるわけでありますが、私は、国公立の授業料というものは、公の営造物の利用料であり、教育という役務に対する対価だという考え方を持っておるのであります。今回値上げいたしましたのは、九年間据え置かれており、その間における物価の上昇その他の事情から考えまして、私は私立とのバランスの問題で高い安いを言っているのではございません。問題は、高い月謝を払っておる父兄も、安い月謝を払っておる国立大学の学生の経費のために税金を払っておるのでありますから、したがって、二重の負担をしている父兄の方が多いということを考えなければならぬと思います。さような意味合いから申しましても、私は、この際、私立のほうに対する助成が大幅に取れるという見通しがあり、奨学資金が大幅に獲得できるという確信を得ましたので、授業料値上げに踏み切ったわけでありまして。」に明確に表現されている。ここでは当初の国立大学の学生及びその父兄とそれ以外という公正から国立大学の学生及びその父兄と私立大学の学生とその父兄という同じ高等教育サービスの受益者間の公正に比較の対象が限定されていることがわかる。その背景には、大臣答弁にあるように大学在籍者に占める私立大学学生の占める割合が、戦後いったん低下して1955年から1970年の15年間で15%程度（毎年度1%）増加したことを指摘できる。

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

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



表 4-1 設置形態別学生数の推移

西暦	国立	公立	私立	合計	私立の割合(%)
1949	38,687	3,799	84,382	126,868	66.5
1955	186,055	24,936	312,364	523,355	59.7
1960	194,227	28,569	403,625	626,421	64.4
1965	238,380	38,277	660,899	937,556	70.5
1970	309,587	50,111	1,046,823	1,406,521	74.4
1975	357,772	50,880	1,325,430	1,734,082	76.4
1980	406,644	52,082	1,376,586	1,835,312	75.0
1985	449,373	54,944	1,344,381	1,848,698	72.7
1990	518,609	64,140	1,550,613	2,133,362	72.7
1995	598,723	83,812	1,864,114	2,546,649	73.2
2000	624,082	107,198	2,008,743	2,740,023	73.3
2005	627,850	124,872	2,112,291	2,865,051	73.7

出典：学校基本調査

### 3. 公共料金としての性格

ここまでの検討で明らかなように、国立大学の授業料政策は文教・教育政策と物価・社会政策の両方の分野に関連し、時代の背景や状況に応じてどちらかの要素が強くなっていることがわかる。しかし、重要なことは法人化以降も国立大学の授業料は依然として公共料金的一种であることである。これは、内閣府(2008)の公共料金に関する記述のうち「公共料金の最近の改定状況」において、「国立大学法人授業料については、16年度から法人化された国立大学の自主性・自立性を一層確保する観点から、授業料・入学金・検定料の上限額が19年度から国が定める標準額の120%に引き上げられました」とされていることに確認できる。つまり、国立大学授業料は国が関与する公共料金的一种なのであり、認可・上限許可という点で電気・ガス料金や鉄道運賃らと同じ分類になり、また、性質・分野別には教科書代等と同じ教育関連に区分されている。

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

#### 3-1 公共料金政策

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

- ① 効率性：効率的な資源配分が実現しにくい場合には価格規制などにより効率的な資源配分を実現する。これは、高等教育に対して重点的に資源配分することで、政府全体

で高い政策効果が得られることによる。つまり、高等教育需要が市場の不完全性で最適水準より下回るならば、高等教育サービスを通じた潜在的な国民経済の増加が実現されないから、政府による資源配分（この場合は財源措置による低授業料の料金設定）を通じて効率化を図ることになる。

- ② 公正性：あまねく国民全体へ供給するとともに利用者間に公平性の確保に配慮する。前者はユニバーサルな供給を意味し、国立大学が地域的にバランス良く配置され、教育機会の均等を確保することを含む。一方、後者は私立大学と国立大学の授業料間並びに国立大学間の水平的公正、高等教育受益者と非受益者間の垂直的公正である。もっとも、両者とも同額の負担なり受益になることを保証することが公正の確保になるわけではなく、どの程度の水準を目指すかになる。
- ③ 安定性：国民生活に大きな影響を与えないよう供給の安定性を確保する。授業料についていえば、国立大学による高等教育サービスが安定的に供給されるよう財務の健全化を図ることである。少なくとも自治体病院のように廃止や休止によってサービスが中断されることがないよう経営が維持される財源を確保することが要請される。

### 3-2 測定尺度

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

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

### 3-3 高等教育政策上の意義

公共料金の見地から国立大学の授業料を分析することは、高等教育の機会均等と受益者負担論は高等教育政策内部の議論に止めているのを他の政策を含む広い公共政策の中に授業料を位置づけることになる。その意味で政策論議の関係者及び政策空間の拡大をもたらすことができる。狭い領域で国立大学と私立大学の授業料格差に問題を設定することは、文教政策の中での国立と私学の争い、つまりゼロサム・ゲームやマイナスサム・ゲームに構造化することになり財政当局的には管理上好都合である。同時に、文部科学省としても

他省庁の政策との比較競争を不要にし、予算競争コストを小さくできるメリットがあるという見方も可能である。しかしながら、国民生活や国民経済に与える影響から授業料政策を切り離すことになり、広範な利害関係者を巻き込んだ論議に発展しない限界もある。他の政策との競合による省庁間の争いを避けるという消極的対応は財政悪化時に取りうる有力な選択肢であるが、他の関連政策との相乗効果や補完性に着目して政策効果をアピールする積極的対応もあり、公共料金としての授業料政策の展開は政策当局が意識したか否かは別にして従来の高等教育政策の維持に貢献したことは確かである。

#### 4. 国立大学の学生納付金の水準と教育サービス

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

##### 4-1 国立大学間の公正

まず法人単位の水平的公正については、政府からの財政措置（支援）が財源のうちどの程度か、逆にいえば、授業料・入学金及び検定料収入の合計たる学生納付金収入が財源（ほぼ経費に充当される）の何割程度を占めているかで見ることとする。換言すれば、政府による補助率と学生等による受益者負担率を算定し、大学間を比較する。もちろん、財源には附属病院の診療活動等による収入は教育研究活動とは区分されるべきものであるため、除外し、また、臨時的な影響も取り除くため、附属病院収益を除く経常収益を使用した。さらに、政府補助には経常的な運営費交付金以外に施設整備費補助金があるが、これは損益に参入されないこと及び資本的経費に対する補助のため含めず、交付金収益のみとした。

大学特性<sup>(1)</sup>別に受益者負担率と補助率に相当する比率を算定すると表4-2のようになり、1955年当時の5%前後の受益者負担率に近いのは医科大と大学院大に区分される大学群だけであり、文科大や医無総大では約1/3と6倍の負担率上昇になっている。これに対し、運営交付金の経常収益に占める割合は大学院大を除くと5割台から6割台で大きな差はない。したがって、財政支援という観点からいえば国立大学法人間で大きな差はないと

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

表 4-2 平成 19 年度の受益者負担率及び補助率

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

\*学生納付金/（経常収益－附属病院収益）

\*\*（運営交付金収益－附属病院運営交付金収益）/（経常収益－附属病院収益）

#### 4-2 部局間の公正

先の国会答弁は理系学部や医学部の経費が他学部に比して高いという前提をおいているが、表 4-2 の結果は少なくとも現段階では理工系大学の受益者負担率が他の大学群に比して低いとはいえないことを示している。そこで、本小節からは複数学部から構成される大学を例にして部局や学部別の収支構造を分析することにする。

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

表 4-3 から明らかなように部局収入に占める学生納付金の割合は確かに医科系学部は 23.7%と最も低い、文科系学部及び農学系学部でも 2 から 3 割台であり、それほど大きな

違いはない。しかし、理工系学部においては学生納付金は7割を超えており、収入の大半は公費負担の運営費交付金でなく私費負担によって賄われている。学部間で学生納付金の学生あたり単価は同額であるから、理工系学部の受益者負担率が文科系よりはるかに高いということは先の前提条件が現時点では必ずしも成立していない可能性を示している。

ただし、受益者負担は教育サービスという役務に対する対価とすれば教育以外の活動を含む総額でなく教育活動にかかるコストを算定し、それとの比較を行わねばならない。そこで、次小節ではその試算を行う。

**表 4-3 A大学の学部収支公正（現金主義の平成18年度決算ベース、単位%）**

	理工系学部	農系学部	文科系学部	医学系学部
<b>&lt;収入&gt;</b>				
運営費交付金	26.3	54.5	71.5	72.0
学生納付金	72.0	37.4	27.6	23.7
その他	1.7	8.1	0.9	4.3
<b>&lt;支出&gt;</b>				
人件費	79.5	69.9	89.3	81.8
教育研究経費	16.0	25.2	7.2	10.4
一般管理経費	1.8	1.5	2.1	3.5
その他	2.7	3.4	1.4	4.3

#### 4-3 学部間の公正

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

私立大学に対して適用される学校法人会計基準と異なり、国立大学法人会計基準ではセグメント情報を開示することになっており、業務費用の内訳も明らかにされている。当面の間は附属病院とその他の区分が義務付けられているが、平成19年度決算においてはB総合大学において部局別のセグメント情報が初めて開示された。ただし、この情報では運営費交付金と学生納付金収入は本部に一括計上されている他、部局に共通する間接経費(本

部管理経費等)は本部セグメントの費用に含まれている。このため、学生実員で学生納付金収入を配分するとともに、部局に共通間接費を業務費の額で配賦して部局コストを算定した。その後、教育コストを4つの方法で試算した。第一の教育コストAは、共通間接費を含む業務費用(以下本小節ではこの意味で用いる)に教育経費が教育経費と研究経費の合計に占める割合を乗じて算定したものである。受託事業等経費も教育目的に使用されることがあると想定している。第二の教育コストBは、業務費用から受託事業費及び受託研究費を除いて同様に算定したものであり、基盤的教育活動に対応するコストとみなせる。第三の教育コストCは、業務費用は教育コストBと同じ概念であるが、教育活動と研究活動の割合を50%と仮定して算定したものである。活動別の時間測定をしていない状況においては客観的な配分基準がないことを踏まえたものといえる。最後の教育コストDは、業務費用に損益外減価償却等の加算したフルコストベースの額を基礎として教育コストBに準拠して算定したものであり、経済学的な意味(機会費用概念)での教育コストを算定したものである。

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

表4-4 部局別の学生納付金と教育コストの関係(試算) 単位:千円

部局	文学	法学	経済学	理学	医学	薬学	工学
教育コストA	930,987	412,108	613,672	1,118,661	1,170,567	384,501	2,435,172
教育コストB	922,373	407,510	613,102	1,168,540	997,208	331,229	1,905,402
教育コストC	837,017	812,014	486,923	2,553,599	4,386,607	724,372	6,325,541
教育コストD	1,027,582	457,054	670,918	1,227,957	1,059,607	334,891	2011860
学生納付金(F)	631,856	443,042	628,387	925,731	1,118,015	321,626	2,843,604
負担率 a(=F/A)	0.678	1.075	1.023	0.827	0.955	0.836	1.167
負担率 b(=F/B)	0.685	1.087	1.024	0.792	1.121	0.971	1.492
負担率 c(=F/C)	0.754	0.545	1.290	0.362	0.254	0.444	0.449
負担率 d(=F/D)	0.614	0.969	0.936	0.753	1.055	0.960	1.413

注1 教育コストA=業務費×教育経費/(教育経費+研究経費)

注2 教育コストB=(業務費-受託研究費-受託事業費)×教育経費/(教育経費+研究経費)

注3 教育コストC= 同上×0.5

注4 教育コスト  $D = (\text{業務費} - \text{受託研究費} - \text{受託事業費} + \text{損益外減価償却費等}) \times \text{教育経費} / (\text{教育経費} + \text{研究経費})$

注5 業務費には本部共通間接経費を部局に追加配賦した額を含む。

注6 網掛けした部分は負担がコストを上回ることを示す。

## 5. 結論

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

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

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

しては低調なことは、今後の高等教育政策のみならず科学技術振興政策において考慮されることが必要と思われる。

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

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

## 注

1. この分類は財務分析上の観点から作成されたものである。詳細は国立大学法人財務分析研究会(2009)参照。
2. 財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会(平成20年5月19日開催)の議事録において、主計官は「教育コストにつきましては、基本的に学費等の自己収入で賄うべきではないか」と述べている。
3. 受益者負担的な側面は否定しないが、高等教育の外部性は社会的収益率と個人に帰する私的収益率に開差があることから、授業料負担軽減に向けた公的支援の必要性を認めるのが経済合理的である。
4. 英国では一括交付金が教育分と研究分に区分され、教育分を原価計算に基づき算定しようとしているが、その信頼性に課題があるとされている。

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

## 参考文献

- 相澤英之(1960)『教育費』大蔵財務協会。
- 金子元久(1988)「受益者負担主義と『育英』主義」『大学論集』第17号, pp. 67-88.
- (1994)「国立大学の授業料」『IDE 現代の高等教育』第361号, pp. 26-33.
- 国立大学財務分析研究会(2009)『平成20年度版 国立大学の財務』



小林雅之(2009)『進学格差』ちくま新書.

内閣府(2008)「公共料金とは」内閣府.

羽田貴史(2003)「戦後の授業料思想」『IDE 現代の高等教育』第454号, pp. 23-26.

## 第5章 我が国の学費政策の論点（国立大学を中心に）

### 1. はじめに

英国は授業料・奨学金に係る改革を2006年秋に導入した。その論点は本誌第2号(2006年)で詳細に論じた。本稿では、この英国の改革の考え方に照らして、今後の我が国の国立大学に係る授業料・奨学金政策の論点を整理したい。

### 2. 国立大学の授業料に関する論点

#### 2-1 現状

国立大学の授業料については、法人化後標準授業料が設定され、その110%までは大学の判断で引き上げが可能となった。この裁量幅は、2006年末の政府予算案編成過程において、2007年度から120%に引き上げることが決定された。また、標準授業料は、2004年度は520,800円であったが、2005年度には535,800円に引き上げられた。実際の各国立大学の授業料を見ると、87大学中、81大学が標準額に設定している。

#### 2-2 国立大学における授業料の意義

##### 2-2-1 議論のまとめ

まず、そもそもなぜ授業料が設定される必要があるのか。この問いにJohnstone<sup>1</sup>は、三つの観点から答えている。

第一に効率性の観点である。実際の教育コストの一部でも授業料を課することによって、無駄な過剰消費を避けることができるという。すなわち、授業料があることによって、成果の期待できない意欲のない学生を排除できると考えられる。

第二に公平性の観点である。高等教育を享受する者の構成は、比較的裕福な層の家庭に偏っている。これは、裕福な層の家庭が持つ価値観や生活態度などが進学に有利に働くからである。一方、高等教育を支える公的財源は、幅広い層から成る一般納税者が中心となって負担している。かくして、授業料がなければ、比較的貧困な層から裕福な層への所得再配分、すなわち逆所得再配分がおきるという。これに加えて、英国のデアリング報告<sup>2</sup>が主張したように、高等教育を受けた者はそうでない者よりも多くの所得を得るのであるから受益者負担分として授業料を課すべきであるという議論もある。これも広い意味での公平性の観点であろう。

第三に必要性の観点である。これが各国で最も火急の課題になっている。すなわち、高齢化社会が進展する状況の下、医療費、老人介護費などが嵩み、国の財政が逼迫する中で大衆化する高等教育の質を維持するためには、より多くの財源を親や子供(学生)に求めざるを得なくなっている。

特に第一と第三の授業料設定の合理性は、高等教育の大衆化が進展するとともに強く認識されるようになるだろう。

では、このような立論は現状における我が国の国立大学にも当てはまるだろうか。歴史的に見て、国立大学、特に地方の国立大学が授業料を低廉に抑えて所得による制約を取り除くことによって優秀な人材の教育機会を保障してきたという事実に異論を唱える者はいないだろう。1972年以降、授業料は大幅に値上げされてきており、現状では私立大学の授業料平均の約2/3になっている。依然として私立大学に比べると低廉に抑えられている。一方、我が国の国立大学が未だに一定の選抜性を有していることについても異論を唱える者はいないだろう。特に有力な私立大学が存在しない地方においては、国立大学は高い選抜性を維持している。低廉な授業料が高等教育の過剰消費を招くという効率性の観点からの論点は、こと国立大学にあっては当てはまらない。

第二の点については、金子が実証的に「国立大学全体としてみれば、家庭所得は私立大学より明確に低いこと、とくに地方国立大学においては、かなり低い所得の学生が入学しており、一定の能力のある学生にとっての、高等教育機会のセーフティブランケットとなっていることが確認される。このように国立大学は、特に地方において所得が相対的に低い家庭に対して重要な進学機会を与えている。」という結論を導き出している。<sup>3</sup> したがって、国立大学については、所得の逆所得再配分が起きているという確たる事実は確認できない。

また、受益者負担論については、金子が①単位コストは必ずしも授業料より高いとはいえず、②国立大学での教育に補助金が存在するとしても、これは卒業後の所得税によって十分に相殺されている（医学部以外）という反論を実証的に行ったことがある。<sup>4</sup>

第三の観点については、反証を示す対象ではない。上述のような国立大学が高等教育の機会均等において果たしている役割にかんがみて、政策的に判断すべきテーマである。

#### 2-2-2 国立大学の授業料をめぐる論点

前記の議論をまとめると、「国立大学が比較的低廉な授業料を設定していることが、効率性や公平性を損なっているという事実は確認できない。一方で、機会均等において果たしている役割を踏まえると、国立大学の授業料を低廉に維持することには意義があるが、逼迫する国家財政の下で財源確保のために更に授業料水準を引き上げるかどうかは政策判断である。」ということができる。

これまで、国立大学の授業料は、私立大学の授業料との格差是正という政治的に抵抗しにくい理由を掲げて引き上げられてきた。しかし、国立大学の授業料が世界的にみても高水準<sup>5</sup>となった今日、これ以上の引き上げを意図するのならば、機会均等機能とのトレード・オフについての議論を踏まえた政策判断が求められていると言えよう。

英国では、2006年秋に新授業料制度を導入した。それまでは、一律1,200ポンドで家庭所得による減免措置があったが、新制度では各大学がコースごとに0~3,000ポンドの範囲内で自由に設定できることとした。また、修学時には政府が授業料相当額を立て替えて各大学に交付し、その返還については、卒業後所得が一定額（15,000ポンド）を超えた時点

から、超過額の9%を税金等とともに源泉徴収する制度になった。また、2,700ポンド以上の授業料を設定する大学は300ポンド以上の大学独自の給付制奨学金を支給しなければならないこととされた。

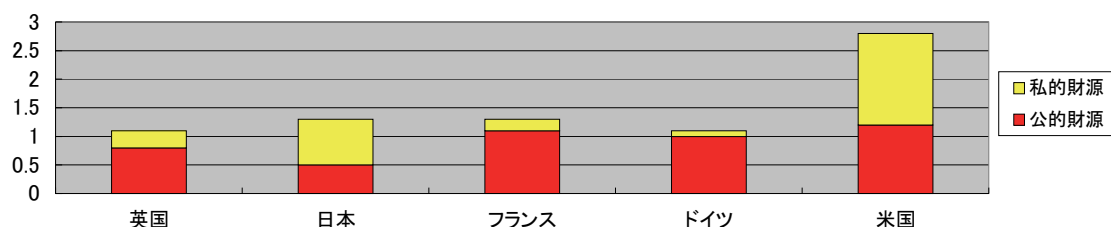
このように、英国では、政府が高等教育への参加率向上を政策課題としていることもあり、授業料による財源確保を図る一方で機会均等の確保について細心ともいえる施策を講じている。

我が国では、これまで、矢野<sup>6</sup>や金子<sup>7</sup>が指摘するように親が無理をしてでも学費を負担する傾向が強かったこと、経済成長の果実が比較的均等に配分されたため、機会均等の議論が霞んでいた。しかし、近年、所得格差の拡大を指摘する研究結果も出ている中、国として機会均等を社会的目標として掲げている以上、授業料の引き上げを議論する際には機会均等とのトレード・オフ、あるいは機会均等のための施策について併せて議論しなければならないだろう。

現行の国立大学の授業料は、標準額が私立大学の約2/3とおさえられている。また、大学の裁量幅も標準額プラス20%までと比較的小さく設定されている。この背後には、国として国立大学の機会均等機能を維持するという政策的な意図があるものと考えられる。高等教育の機会均等は社会的な目標であり、国として責任を負っていくべき課題であるので、機会均等と財源確保のトレード・オフの判断を個々の国立大学に委ねるわけにはいかない。したがって、国として財源確保を優先するのであれば、標準額を引き上げるかどうかについて政策判断をするべきであり、この裁量幅を拡大することによってなし崩し的に機会均等機能を浸食していくことは避けるべきであろう。

また、財源確保策として授業料水準を引き上げるかどうかについては、よく指摘されるように、対GDP比でみた財源別高等教育経費支出額が我が国の場合私的財源に大きく依存していることなども考慮しなければならない。(図5-1)

図5-1 高等教育の経費負担【2003年】(対GDP比%)<sup>8</sup>



なお、以下は別の議論であるが、機会均等のための施策としては、英国が旧制度で実施していた、授業量減免制度が参考になる。英国の旧制度では、2005年度で1,200ポンドの授業料を課していたが、家庭所得基準を明らかにした上で減免を行っていた。実際には、

授業料をまったく払わない者、一部のみ払う者、全学払う者が各々1/3程度であった。大切なことは、減免となる一律的な基準を明らかにし、進学前から減免を事実上約束することによって機会均等を保障することである。また、機会均等の保障策としてのローンについては後にも述べるように、限界があることに留意すべきである。Barr が指摘するように、住宅ローンと違って教育の成果は不確実であり、一旦投資してしまえば成果が思わしくなくても、借金返済のために売り払うことができない。このため、貸与制奨学金を利用して大学に進学することは、一定のリスクを伴う。また、英国では、低所得者層ほど、教育の成果がもたらす便益や利用できる奨学金制度の情報に接する機会が少なく、借金を忌避する傾向が強いとの研究成果も出ている。

### 3. 我が国の奨学金制度に関する論点

#### 3-1 我が国の奨学金制度の現状（概要）

##### 3-1-1 我が国の奨学金の全体像

我が国の奨学金の主な提供者は、①独立行政法人日本学生支援機構、②地方公共団体・大学・公益法人などの機関、正確には奨学金とは言えないが③金融機関に分類できる。

このうち、中核を占めるのは日本学生支援機構である。同機構は、1943年に設立された特殊法人日本育英会と、留学生支援などを行っていた4つの財団法人が統合して2004年に発足した政府機関の一つ独立行政法人である。貸与制奨学金を大学・大学院・高等専門学校・専修学校の学生に対して支給している。2005年度貸与人員は、約98万人、貸与総額は約7,250億円になっている。

地方公共団体・大学・公益法人などの機関が提供する奨学金については、給与制と貸与制が混在している。2003年度で支給人員約25万人となっているが、支給額が小さいものが多いため、総額では約470億円であり、奨学金全体の中では限定的な役割しか果たしていない。このうち、学校自らが支給している奨学金は186億円であり、大規模な基金等の運用によって多くの奨学金を支給する米国などの大学と比べて際だった違いを示している。

最後に金融機関については、民間の金融機関の教育用貸付については実態把握が困難であるが、法律によって設立された政府系金融機関である国民生活金融公庫に関しては、教育ローンとして、2005年度に約17万件、2,200億円の貸付を行っている。ただし、このローンは、学生の保護者を対象に1回で全資金（200万円まで）を貸し付けるものであり、他の奨学金のように学生を対象に継続的に資金を提供していくものとは異なっている。また、同金融公庫については、日本学生支援機構の奨学金が拡大していることもあり、今後教育ローンを縮小していくことが政府の方針として決定されている。

以下では、我が国の奨学金制度の中核を成している日本学生支援機構の貸与制奨学金について論じる。

表 5-1 我が国の奨学金の全体像

	事業総額	支給人員
日本学生支援機構 【2005年度】	7,250億円	98万人
地方公共団体・ 大学・公益法人等 【2003年度】	470億円	25万人
【参考】 国民生活金融公庫 【2005年度】	2,237億円	17万件

(出所)

日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成18年9月30日現在)

日本学生支援機構 「奨学事業実態調査(2004年度)」

国民生活金融公庫HP

### 3-1-2 日本学生支援機構の奨学金制度

日本学生支援機構(以下「機構」という。)の奨学金は、無利子奨学金と有利子奨学金の2種類からなっている。それぞれの貸与条件は以下のとおりであり、無利子奨学金は、学力基準や家庭の所得基準を満たすものに対し政府から機構への無利子貸付金、返還金を財源として貸与される。

一方、有利子奨学金(上限利率3%)はきわめて緩やかな基準の下に貸与が行われており、希望する者はほぼ全員受給できる状況になっている。その資金は、政府が発行する債権で調達される財政融資資金及び機構が独自に発行する債券、返還金で賄われている。利率は、財政融資資金と機構債権の利率をそれぞれの資金量で按分して算出することとなっている(3%を超える場合には3%とする)。また、在学中は利子免除となっている。なお、機構が発行する債券に関して政府保証は行われていない。

また、返還期間はいずれの場合も大学卒業後6ヶ月後から20年以内とされている。

表 5-2 日本学生支援機構の奨学金の概要

		無利子奨学金	有利子奨学金
貸与月額		(私立自宅外の場合) 64,000円	3万円、5万円、8万円、 10万円
貸与基準	学力	高校成績が3.5以上(5段階)	勉学意欲有り
	所得	996万円以下(私大・4人家族)	1,342万円以下(同)
財源		政府貸付金(無利子) 返還金	財政融資資金 返還金 日本学生支援機構債券
2006年度 事業規模		46万人 2,721億円	63万人 5,278億円
返還方法		卒業後20年以内(月賦)	卒業後20年以内 (元利均等月賦) 【利率上限3%】
<b>【参考】授業料等学費を含む1ヶ月生活費 (2004年)</b>			
		国立自宅外: 151,000円	私立自宅外: 208,000円

(出所)

日本学生支援機構HP

日本学生支援機構「学生生活調査(2004年度)」

表 5-3 貸与月額(無利子奨学金)

		貸与月額【A】	1ヶ月生活費【B】	A/B
大学 学部	国立自宅外	51,000円	151,000円	34%
	私立自宅外	64,000円	208,000円	31%
大学院	修士課程	88,000円	148,000円	59%
	博士課程	122,000円	175,000円	70%

(出所)

日本学生支援機構HP

日本学生支援機構「学生生活調査(2004年度)」

表 5-4 貸与月額(有利子奨学金)

	貸与月額【A】	1ヶ月生活費【B】	A/B
大学	30,000 円	〔略〕 【国立自宅外】 151,000 円 (11,600 円)	〔略〕 66%
学部	50,000 円		
【選択】	80,000 円		
	100,000 円 (7,700 円)		
大学院	50,000 円	【修士課程】 148,000 円 (11,400 円)	88%
【選択】	80,000 円		
	100,000 円		
	130,000 円 (10,000 円)		

(注) 1ヶ月生活費は、2004年度学生生活調査〔日本学生支援機構〕によるものであり、授業料等の学費を含む年額を12で割ったもの。

表 5-3 及び表 5-4 から分かるように、無利子奨学金については、特に学部レベルの貸与額が低く、それだけで生活費を十分にカバーすることはできない。一方、有利子奨学金については、選択制であり、もっとも高額の貸与額を選択すれば生活費の相当部分を賄うことができる。なお、無利子奨学金を受給する者については、併せて有利子奨学金を受給することも可能であるが、併用者数は少ない。

なお、教育機会を保証するという奨学金の機能を十全に発揮させるためには、進学前に奨学金の受給が約束される必要がある。これは、在学者の中から対象者を選考するやり方に対比して「予約採用」と呼ばれる。現在、大学生の奨学金受給者のうち約4割は、高校在学中に予約採用されている。また、大学院の場合には約8割が予約採用されている。

なお、大学院生に対する貸与における所得基準は、本人及び配偶者の所得のみで判定されるため、例えば、修士の無利子奨学金では416万円以下と低めに設定されている。また、研究者養成や高度の専門性を有する人材養成の重要性から、大学院生の採用率は学部比べて高くなっている。さらに、後に述べるように、2004年度以降それまで実施されていた返還免除制度が大幅に変更され、大学院修了者のうち優秀な者を対象に免除する新制度が実施されている。なお、大学院生に対する支援については、この他に日本学術振興会による給付制の特別研究員制度が研究者養成の観点から実施されている。



表 5-5 大学院生の奨学金貸与率 (2005 年度)

	学生数 (A)	貸与者数 (B)	貸与率 B/A	(参考) 学部 生
無利子奨学金	210,614	60,398	28.7%	8.8%
有利子奨学金		22,871	10.8%	16.8%
合 計		83,269	39.5%	25.6%

日本学術振興会特別研究員制度では、博士課程在学者約 1,000 名に生活費相当額と研究費を給付している。

(出所)

日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成 18 年 9 月 30 日現在)

### 3-2 日本学生支援機構の奨学金制度の課題

#### 3-2-1 低い貸与率

表 5-5 は、2005 年度における貸与率である。

図 5-2 は、大学学部及び大学院における全対象学生数に対する日本学生支援機構(日本育英会)の奨学金の受給者の比率(貸与率)の推移を示している。

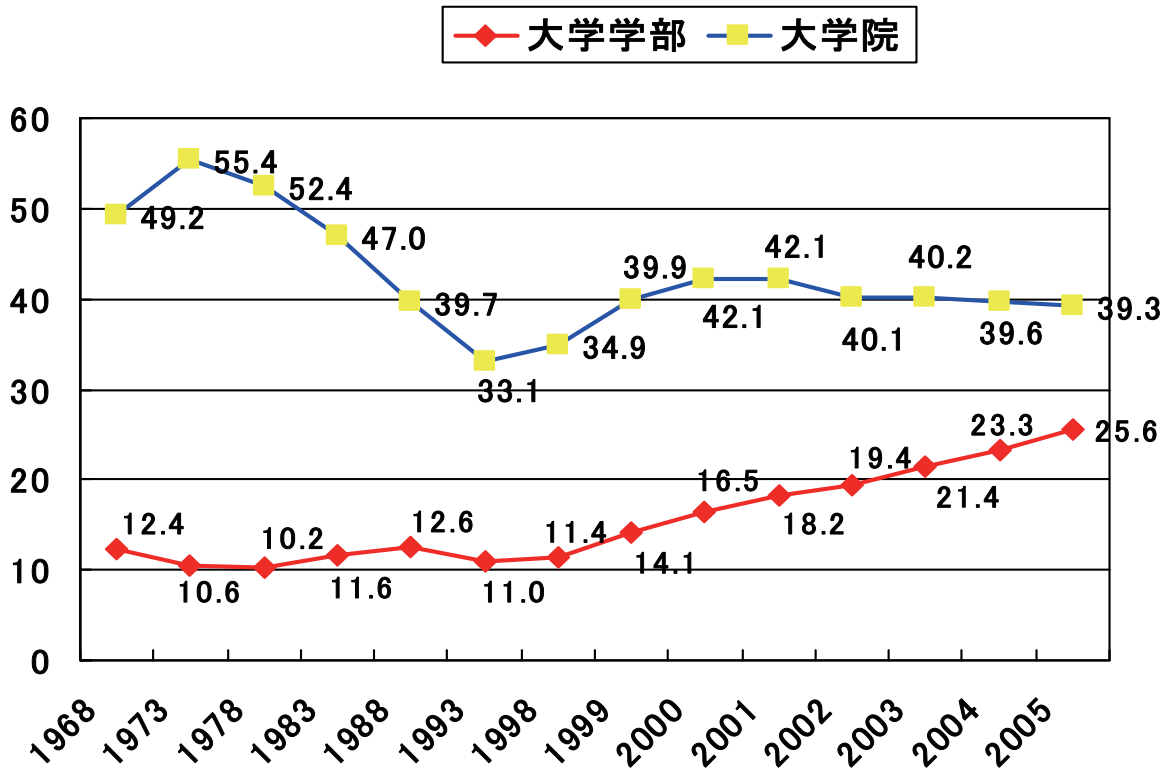
表 5-6 日本学生支援機構奨学金の貸与率等【2005 年度】

	全対象学生数(A)	無利子奨学金 (B)	有利子奨学金 (C)	合計(B+C)
大学学部	2,720,000人	240,000人	456,000人	696,000人
貸与総額		1,378億円	3,632億円	5,010億円
貸与率		A/B 8.8%	C/A 16.8%	(B+C)/A 25.6%
大学院	211,000人	60,000人	23,000人	83,000人
貸与総額		690億円	247億円	937億円
貸与率		A/B 28.4%	C/A 10.9%	(B+C)/A 39.3%

(出所)

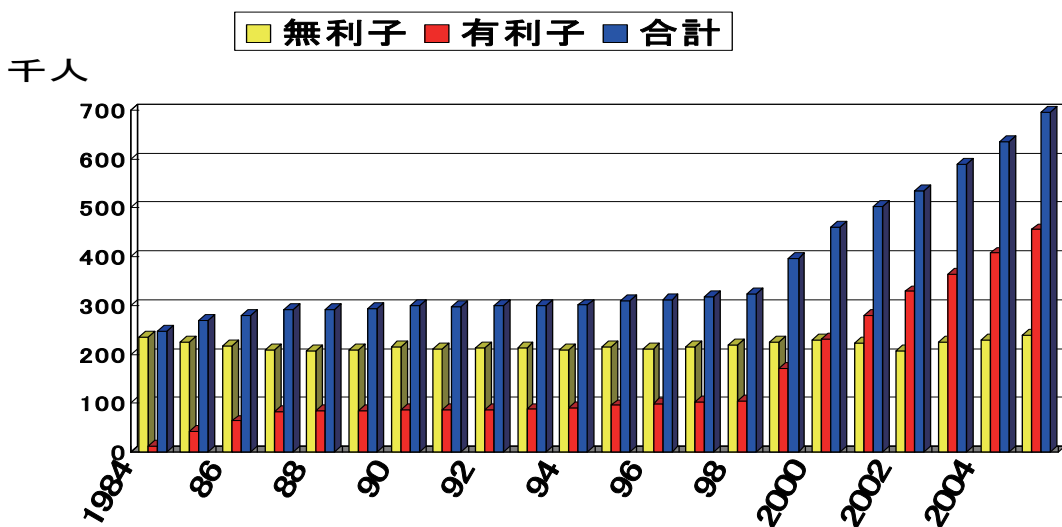
日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成 18 年 9 月 30 日現在) (出所)

図5-2 日本学生支援機構奨学金の貸与率の推移(%)【無利子+有利子】



さらに、図5-3は無利子・有利子奨学金別の大学学部貸与者数の推移を示している。

図5-3 無利子・有利子別の貸与者数の推移(大学学部)【無利子+有利子】



これらのデータからわかるように、機構の奨学金は、1960年代から始まる高等教育の拡大から今日までの間着実に拡大してきているが、1999年に有利子奨学金の貸与基準を大幅に緩和するまでの間は、比較的穏やかな伸びであったため、大学学部の急激な拡大に追いつかず、貸与率自体は長い間1割程度のままで推移していた。

1990年代はバブル経済が破綻し、長期にわたる不況が続いた。一方で、私立大学の新設により高等教育が拡大し進学率が上昇する中で、奨学金に対する需要は高まっていたと考えられる。また、ちょうどこの頃、それまで道路などのハードな社会的資本への投資が中心だった財政投融资について、見直しの機運が高まり、新たな投資先として医療・福祉分野と並んで教育が注目された。このような状況を背景に、1990年代末から2000年代にかけて政府一般会計からの無利子貸付金を財源とする無利子奨学金は伸びないまま、財政投融资を主たる財源とする有利子奨学金の大幅な拡充が行われた。その後も、有利子奨学金を中心に逐年拡充が行われ、無利子・有利子の合計貸与者数は、2005年度には1998年度の2.1倍になっている。

この結果、大学学部レベルにおける奨学金の貸与率は2005年度には26%まで上昇した。しかし、この比率は英国の8割（貸与制奨学金のみ）、米国の7割（給付制奨学金を含む）などと比べてきわめて低い。そして、注目すべきことは、無利子奨学金についてはまださらなる需要があるが、有利子奨学金についてはほぼ需要を充足できる状態に達していることである。

なぜ、長い間1割程度の貸与率のまま、親や学生の間で大きな不満のエネルギーが噴出することなく推移してきのか？ また、わずか、2割程度の貸与率なのに、なぜ有利子奨学金に対する需要が充足状態に近づいているのか？

この疑問については、矢野（前出）や金子（前出）が次のように説明している。すなわち、我が国では、高等教育が都市中間層への参入のカギとして見られ、国民の間に強い進学意欲が維持されてきた。また、高度経済成長時代を通じて、家庭所得が比較的均等を保ちつつ、上昇を続けてきた。これに加えて、我が国には、親子が一心同体となっている一体家族が多いため、無理をしても自力で子供を大学にやる親が多いと考えられる。このことと裏腹の関係であるが、親が無理をする傾向が強いのに比例して特に利子の付く負債を忌避する傾向が強いものと考えられる。

しかし、今後もこのような低い貸与率のまま放置しておくことが許されるだろうか？

一つの懸念は、少子高齢化が急速に進展しつつある我が国において、年金、介護保険、老人医療等の財政的な困難さが増してくる中、老後に備えるべき親の世代が子供の高等教育に十分投資し続けることは難しくなると考えられることである。また、長期化した不況や、不況下での非正規雇用者の増加などから家庭の所得格差が広がっているとの指摘もあり、今後、こうした社会状況を背景に奨学金を必要とする者が増加する可能性もある。

このような状況を踏まえ、親に無理を強いなくてもすむよう、奨学金の制度において見

直す点がないか検討する必要がある。借りる側から見てもっとも望ましいのは無利子奨学金を拡大することであるが、実質的な利子負担がかさむため、厳しい財政事情の下では直ちには実現が困難で、有利子奨学金の見直のほうが現実的な選択肢かも知れない。たとえば、現在の返還方式は、貸与総額を元利均等で毎月返還する方式であるが、このような返還は所得の少ない若年期に大きな負担となる。英国が導入したように、負債への恐怖心を和らげるために、所得の増加に応じて返還額も増えるような仕組みなども検討の余地がある。

### 3-2-2 給付制奨学金の未整備あるいは給付制奨学金的要素の後退

日本学生支援機構（日本育英会）の奨学金は、貸与制である。1943年に日本育英会が創設されたとき、それを主導した国会議員たちは貸与制とする理由として、①国費の過大膨張を防ぐべきであり、②子供の教育は親の責任においてなされるべきであると考えた。

しかし、1960年頃より戦後の混乱からの立ち直り、経済成長の兆しが顕著になるにつれ、優秀な人材確保への要請が強まった。これを背景に、貸与制という原則は維持しつつも、実質的な給付制を導入するため、試験等により選考された者を対象に特別な奨学金を貸与し、その奨学金の一部を返還免除することをあらかじめ約束する制度が始められた。しかし、この制度は、1970年代のオイルショックによる景気後退、それに端を発する財政収支の悪化を背景に、返還免除される割合が削減されたうえ、1984年には廃止された。ただ、この制度とは別に教員や研究者になる人材を確保するための返還免除制度は縮小されながらも維持され、現在も姿を変えて一部残っている。現在では、大学院修了者に対する返還免除が一部残っており、修了者のうち優秀者上位1/3の者について返還を免除することとなっている。いずれにせよ、給付制的要素は大幅に後退した。

ここで問題となるのは、家庭の所得格差が広がっているとの指摘がある今日、低所得者層の間で負債を忌避する余り高等教育への進学をあきらめる者が増えるのではないかということである。これは、経済学で言う不完全情報の問題である。すなわち、教育投資はリスクを伴うものであり、その効果について十分な情報や理解力を持たない低所得者層ほど、多額な負債を忌避する傾向があると考えられる。大学学部生が有利子奨学金の最高額である月額10万円を4年間借りれば、480万円の元金となり、利子を含めると650万円程度の負債となる。通常の勤労者でも躊躇するような金額である。このような負債忌避の問題への最善の処方箋は低所得者層を対象を絞った給付制奨学金である。これも厳しい財政事情の下では、直ちには実現が困難かも知れないが、社会的階層が固定化するのを防ぐためには他の制度を犠牲にしても取り組む必要があるかも知れない。

英国では、1990/91年度に元利均等返還型の貸与制奨学金を導入し、それまでの給付制奨学金に代替していく政策がとられた。その後、1998/99年度からは給付制奨学金が廃止され、所得連動返還型貸与制奨学金だけになった。しかし、その数年後である2004/05年度には給付制奨学金が復活した。

この間の学生支援政策について研究しているロンドン・サウスバンク大学の Callendar<sup>9</sup> 教授が調査したところでは、

「2002/03 年度において、社会階層の最上位層の学生は最下位層の学生に比べて親からの支援額が 2 倍になっている (1, 593 ポンド対 701 ポンド)。しかし、実質額で見た親からの支援の減少幅については、富裕層の学生の方が大きい。1998/99 年度以降、富裕層の学生における親からの収入は 20%減少し、学生支援からの収入の増加 19%でそれが相殺されている。対照的に、最下層の学生については、学生支援からの収入が 5%、親からの収入も 2%増加している。すなわち、給付制奨学金からローンへの移行の中心的な受益者は富裕層の学生である。すなわち、学生ローンは中間層への補助金である。」  
と言う結論が導き出されている。

英国の経験では、低所得層については、ローンは給付制奨学金の機能を代替できないことが明らかになり、このため、英国政府は給付制奨学金を復活させた。

日本では、同種の研究の蓄積がないため、実証的な判断ができないが、所得格差が広がっているとすると、低所得層の機会均等の確保のためには結局給付制奨学金が必要であるとの仮説を提示しておきたい。

### 3-2-3 滞納問題

機構の貸与制奨学金は、無利子・有利子とも 20 年以内に毎月均等額を返還する方式である。返還は、現在では、返還者が開設する銀行口座から自動的に引き落とされる仕組みになっている。

\*機構の奨学金の貸与を受けた者は、大学卒業時に銀行口座情報を機構に登録し、毎月の返還金を自動的に引き落とすこととなる。奨学金の貸与に当たっては、連帯保証人・保証人をたてるか、保証料を払ってこれら人的保証を免除するかのどちらかを選択する。返還は大学卒業 6 ヶ月後から開始され、20 年以内に終了するよう返還額が決められる。滞納すると、1 年当たり 10%の延滞金が日割りで課せられる。

機構では、銀行口座からの引き落としができなかった場合、6 回目 (6 ヶ月) までは、電話で夜間や休日に督促を行う。また、2 ヶ月目以降には連帯保証人や保証人にも電話督促を行っている。さらに、1 年以上滞納している者に対しては、裁判所を介した法的な措置を行う旨予告し、対象者の一部については、給料差し押さえなどの強制執行を行う。

しかし、そもそも大学卒業後登録することになっている返還のための銀行口座情報を連絡しない者が 5%程度存在する。このため、金額ベースでは、大学卒業後新たに返還を始めた者の回収率は 92%程度になっている。すなわち、8%程度は未回収 (滞納) となっている。このように毎年一定率で滞納が発生し、そのうち一定率は次年度に持ち越されていくため、滞納額は累積していく。ことに、1999 年度の有利子奨学金の大幅拡大以降、その返還開始に伴い、この累積額は急拡大していく。また、滞納は、その期間が長くなるほど回収率が低下していく。いくら新規返還者の回収率が一定でも、滞納の累積額が巨大にな

ると社会的な批判が高まり、制度自体の妥当性が疑われることになる。

2005年度現在、機構の滞納額の累積分は約562億円、滞納者は約26万人である。近年、この滞納問題がマスコミで取り上げられることも多く、機構でも回収に力を入れている。

表5-7 日本学生支援機構奨学金の回収率(2005年度)

	当年度期日到来分	延滞分	合計
要回収額	2,088億円	487億円	2,575億円
回収額	1,942億円	71億円	2,013億円
回収率	93.0%	14.6%	78.2%

2005年度末延滞累積額

562億円

返還対象者 187万人

うち過去からの延滞者 26万人

機構では、26万人の滞納者のうち、約半分が1年未満の滞納者であり、早期の督促が効果的であることから、これらの者を中心に電話督促、連帯保証人等への督促、裁判所を介した給料差し押さえなどの強制措置をとることの予告を行っている。しかし、その効果は限定的である上、1件当たりの債権額が少額であるため、費用対効果が悪い。

2004年度からは、機関保証制度が導入されている。この制度は、奨学金を借りる際に義務付けられている連帯保証人・保証人の選任を免除する代わりに月々の貸与額から保証料を控除しておき、将来滞納が生じた場合にプールした保証料を債務に充当する仕組みである。この仕組みが機能するためには、加入者が一定規模以上になって十分な保証料の蓄積が成されることが必要であるが、加入率は順調に伸びてはいるものの現在のところ新規貸与者の約4割となっており、この制度を成功させるためには、さらに加入率を上げていくことが必要である。

このように、将来にわたり拡大していくと考えられる滞納問題についての決め手はないが、初めから返還する気のない借り手が現れないよう、積極的な広報を含め、回収策を強化していくほかない。言い換えればモラルハザードが起きないようにすることが必要である。より長期的には、オーストラリア、英国などが採用している税等とともに給料から一緒に源泉徴収する方式を導入することも検討する必要がある。また、その際、均等額を徴収するのではなく、所得の一定率を徴収することで若年期の負担を軽減することにより、負債への恐怖心を緩和することができるかも知れない。

### 3-3 奨学金制度における政府関与と市場メカニズムの関係

#### 3-3-1 奨学金の事業規模決定における政府の関与

教育の機会均等は、日本国憲法において宣言され、教育基本法においては、より具体的に修学の支障となる経済的困難を取り除くため、国等が奨学政策を行うべき旨を規定している。

\*日本国憲法

**第二十六条** すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

\*教育基本法

**第三条**（教育の機会均等） すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであつて、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によつて、教育上差別されない。

**2** 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によつて修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない。

国の中核的奨学金政策は、その実施機関である独立行政法人日本学生支援機構が事業展開している。独立行政法人は、担当大臣が与える5年以内の期間に達成すべき中期目標に沿って事業を行い、毎年及び中期目標終了時に評価を受けることとなっている。

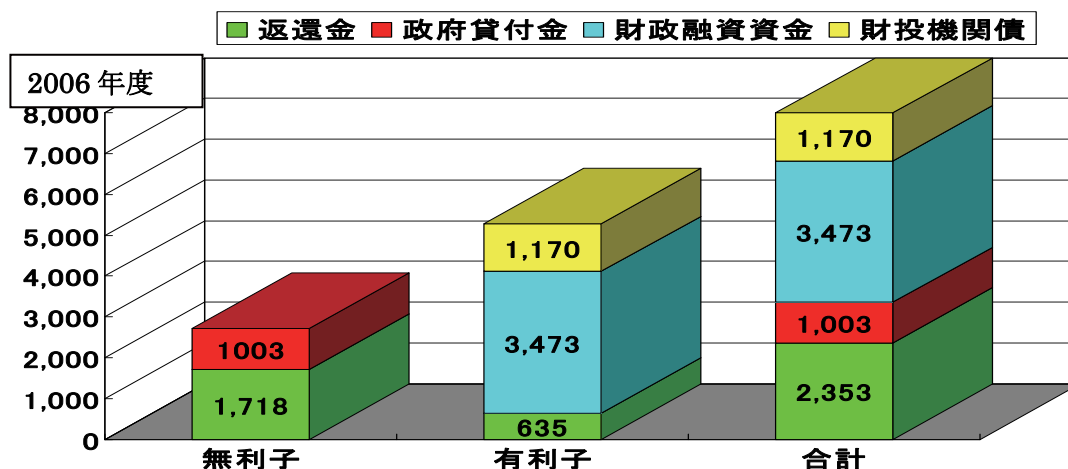
日本学生支援機構の場合には、奨学金の事業規模自体は中期目標には記されていない。

奨学金の事業規模は、毎年度ごとの予算編成の過程で奨学金に対する需要及び調達できる財源を勘案して政府が決定し、予算全体の一部として国会の承認を得ている。奨学金政策に関する政府の予算案は文部科学省が企画立案し、財務省との調整を経て編成される。その過程で後の国会審議で支障が生じないように、主に政権与党との調整も同時に行われる。

一方、日本学生支援機構の中期目標には、奨学金事業を如何に効率よく実施するかという観点から、奨学金貸与に関する手続きの改善、回収率の向上などが盛り込まれている。

現在、奨学金の財源は、無利子奨学金は政府からの無利子貸付金と返還金、有利子奨学金は政府が債券発行により市場で調達する財政融資資金及び日本学生支援機構が債券発行により市場で調達する資金と返還金によって賄われている（図5-4）。

図5-4 日本学生支援機構奨学金の財源構成(億円)



このうち、財政融資資金は、その調達及び配分を財務省が直接管理している。また、日本学生支援機構債権の発行・償還計画については、文部科学省が財務省と協議した上で認可することになっている。このため、これら市場で調達される資金についても、政府の直接の管理下にあるとあってよい。また、以上のことからわかるように、奨学金事業の規模決定において財務省も大きな影響力を持っている。なお、現在、有利子奨学金については、在学中の利子付与が免除されているほか、利率が上限 3%を超えた場合には政府が利子補給することとなっているため、これら利子補給金負担の観点からも、財務省は奨学金事業の規模に関して強い関心を持っている。

機構が独自に発行する債券は、政府がその信用力を背景に調達する財政融資資金とは異なり、市場による機関評価が利率に反映されることが期待されており、実際、財政融資資金より高めの利率となっている。また、機関の業務が非効率で不良債権が拡大するなどした場合には、市場での資金調達が不可能になるなどして、市場メカニズムが機能することが想定されている。このため、機構債権については、政府による債務保証は行われていない。しかし、市場関係者の間では、独立行政法人のバックには政府があり、最終的に破綻させることはないだろうと見られており、その債権は順調に消化されている。「暗黙の政府保証」が広く認められている。確かに、市場関係者に求められるため、債券発行に伴い機構の情報開示が進んだ点は評価できるが、暗黙の債務保証が認知されている以上、市場メカニズムの機能には限界がある。このような状態でも、財政融資資金に比べて高コストの債権による資金調達を行い、そのコストを学生に転嫁することが、国民経済的な観点から合理的かどうか疑問である。

### 3-3-2 奨学金事業の運営、特に回収における政府の関与

奨学金事業の運営における最重要課題は回収率の向上である。政府は2つのルートでこれを管理している。一つは、中期目標に関する毎年度及び中期目標期間終了時の評価であ



る。近年、滞納問題がマスコミに取り上げられることも多く、社会的な関心が高いため、厳格な評価が行われ、回収を専門に行う民間企業の活用促進などの具体的な提案もなされる。また、独立行政法人は、中期目標終了時の評価においては、その組織の必要性まで議論されるため、この評価の仕組みは、日本学生支援機構の経営者・担当職員に強いプレッシャーを与えている。

もう一つの関与のルートは、財務省からのプレッシャーである。財政融資資金は、その融資先の事業の効率が悪いと最終的に融資資金が不良債権になる。この問題は、2000年頃大きな社会的関心を集め、その後政府は、財政融資資金については縮小し、代わりに各事業実機関が独自の債権発行により資金を調達する方向を打ち出している。このような事情を背景に財政融資資金を管理する財務省としても、奨学金の回収率には大きな関心を持っており、文部科学省を通じて日本学生支援機構に対して、具体的な回収方法等について意見を寄せることもしばしばある。

### 3-3-3 政府関与か市場メカニズムか

教育への投資は、その成果に関する見通しが不透明であり、純粋な市場メカニズムに委ねれば過小投資に陥る。すなわち、奨学金事業を政府の関与無しに民間金融機関の融資に委ねることは、経済効率性の観点から不合理である。そこで、多くの人は、政府が一定の関与をするが、その運営を民間金融機関に委ねるのが効率的であると考え。しかし、米国の経験は必ずしもそれが正しくないことを教えている。

米国では、1960年代に政府保証の下に民間金融機関がローンを提供する仕組みが導入されたが、滞納問題が浮上し、1990年代になって連邦政府が直接貸し付ける直接ローンが導入された。この経験からもわかるように、政府保証は民間金融機関の回収努力を緩慢にする可能性を有している。しかし、政府保証がなければ、利率が高くなり経済合理性や機会均等の政策目標に即した貸与奨学金事業は期待できない。

独立行政法人が貸与奨学金事業を行うという枠組みは、貸与奨学金の事業規模や貸与条件など、制度の根幹を政府の直接の管理下に置きつつ、その評価を通じて特に回収における効率性を政府の間接的な管理下においている。このようなやり方は、奨学金事業実施体の効率的な事業運営を確保する上で一つの有効なモデルかも知れない。ただし、先に述べたように、滞納問題は長期的には深刻化する可能性が高く、抜本的な改革の検討は必要である。

なお、日本学生支援機構の業務を民間に移管すべきであるとの趣旨の議論がなされることがあるが、本誌第2号の論文でも述べたとおり、英国のスチューデント・ローンズ・カンパニーと比べても機構は効率性の高い組織であり、これまで培われてきた情報システムや職員のノウハウを有効に活用することこそ肝要である。特に債権回収の効率を上げるためには、単に独立行政法人評価による制裁的な措置を背景に管理するよりも、機構により積極的なインセンティブを与えることも必要であり、例えば回収した金額の一定割合を業務

改善に充当できるようにするなどの制度改善が検討されてよい。

注

- 
- <sup>1</sup> Johnstone, Bruce D. 「Cost-sharing and the Cost-effectiveness of Grants and Loan Subsidies to Higher Education」『Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?』 2006 Springer
  - <sup>2</sup> The National Committee of Inquiry into Higher Education の報告 1997 年
  - <sup>3</sup> 金子元久 「国立大学の役割」  
科研費研究成果報告書『高等教育のシステムと費用負担』 1997 年
  - <sup>4</sup> 〃 「国立大学授業料の理念と現実」  
科研費研究成果報告書『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』 1994 年
  - <sup>5</sup> 小林雅之 「高授業料で低奨学金の日本」『カレッジマネジメント』116 pp.12-24
  - <sup>6</sup> 矢野眞和 「奨学金の社会経済学」『大学と学生』388, 文部省, pp. 10-15
  - <sup>7</sup> 金子元久 「高等教育の次の焦点—奨学金と授業料」『IDE 現代の高等教育』  
2005 年 10 月号, pp. 5-11
  - <sup>8</sup> OECD 「Education at a Glance」 2006 年 p206
  - <sup>9</sup> Callendar, Claire 「Access to Higher Education in Britain」『Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?』 2006 Springer

## 第6章 国立大学授業料・奨学金の現状と将来

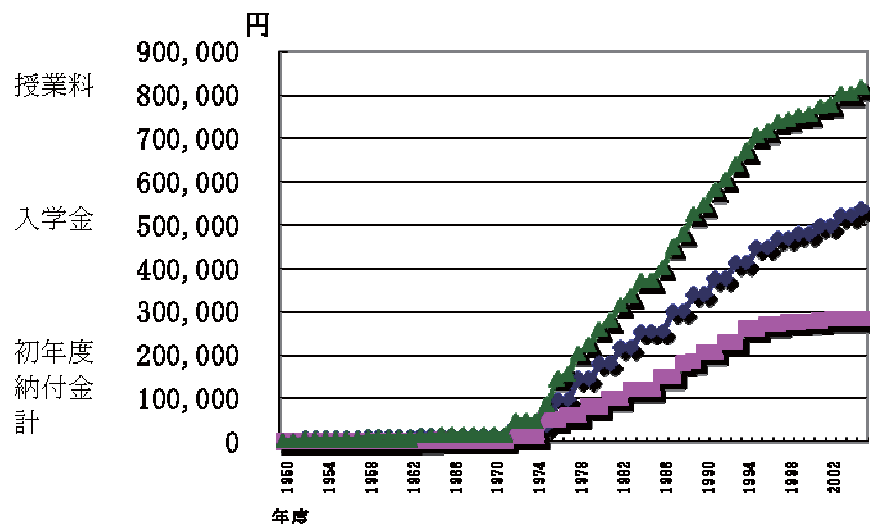
### 1. 国立大学授業料と奨学金

国立大学授業料は図 6-1 のように、高騰を続けてきている。2004 年度の国立大学法人化後は、授業料標準額に対して当初 10%、現在では 20%までの値上げが可能となった。また、下限は設定されていない。このため、この範囲内で授業料設定については、各大学の裁量によることとなっている。他方、国立大学運営費交付金が毎年1パーセント減少するという厳しい財政状況の中では、授業料収入は、各国立大学法人の収入源として、ますます重要性を増すこととなった。このため、各国立大学法人がどのように授業料を設定するかは、今後の日本の大学のあり方を考える際にきわめて重要な要因となっている。

このような状況の中で、各国立大学はどのように授業料設定について考えているか、その設定の根拠は何か、また、現在の授業料水準についてどのように考えているか、といった授業料に関する一連の問題を学長及び財務担当理事調査から明らかにする。

次に、高騰する授業料に対して、授業料免除や大学独自奨学金といった学生に対する経済的支援は、国立大学の使命である教育機会の均等を達成するために、ますます重要となってきている。他方、厳しい財政状況の中で、財政支出を伴うこうした学生への経済的支援をどのように充実させるか、各国立大学は重要な局面に直面していると言えよう。ここでは、同じく財務担当理事の調査から、各国立大学がこの点についてどのように考えているかを明らかにする。

図 6-1 国立大学授業料の推移



こうした授業料や授業料免除あるいは大学独自奨学金に対する考え方は、同じ国立大学法人のなかでも様々である。そこで、ここでは大学類型別に相違を検討することとした。

こうした大学ごとに考え方が異なる要因として、各国立大学の収入源が異なることが大きい。授業料収入に対する依存度は、平均では19パーセントだが、数パーセントから半分近くまで、ばらつきがある。こうした相違について、国立大学財務・経営センターの『国立大学の財政』データを用いて検討した。

最後に、以上の検討をふまえて、国立大学の授業料と奨学金について、まとめと政策的インプリケーションを提示する。

## 2. 国立大学授業料水準の設定

先にもふれたように、2004年の国立大学法人化後、各国立大学は、授業料標準額に対して現在では20%まで値上げすることができるようになった。下限は設定されていない。しかし、実際には、ほとんどの国立大学では標準額に設定されている。2009年度で学士課程ではすべて標準額であり、大学院では法科大学院などは独自の授業料設定だが他はほとんど標準額となっている。

ここでは、こうした国立大学授業料の現状について、各国立大学はどのように評価しているか、さらには、将来の方向性についてどのように考えているのか、2008年度アンケート調査から検討する。とくに、法人化後の2006年度調査と比較することで、現在の状況を明らかにしたい。ただし、すべての項目について、2006年度調査では調査されていないので、一部の項目については2008年度調査の結果のみを検討するにとどまらざるをえなかった。

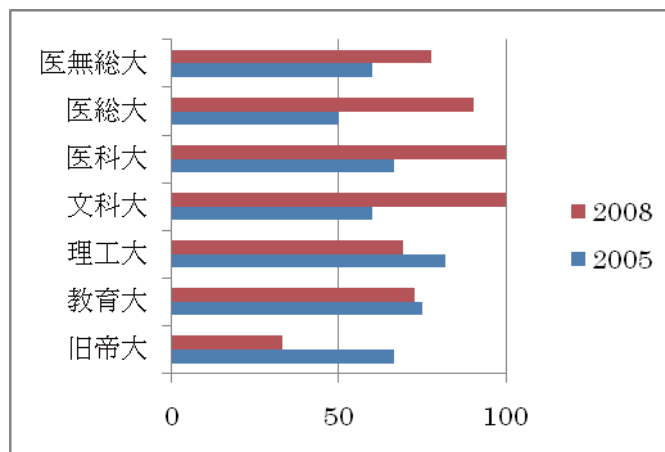
図6-2 授業料の設定方式について（学長）



まず現在の授業料設定方式について、学長の評価を見ると、図6-2のように、現行方式を支持する学長は77%と4分の3以上にのぼっている。これは、2006年度の62.7%より多くなっており、現行方式が支持されてきているとみることができよう。これに対して、裁量の余地を広げるべきだとする学長は、2割以下と減少している。また、裁量の余地を狭めるべきだとする学長は、2006年度には約1割であったが、2008年度には3.6%とほとんどみられなくなっている。なお、授業料・入学料収入の増収のための特別な取り組みを実施している大学は45.2%、

受験料収入の増収のための特別な取り組みを実施している大学は48.8%で、いずれも2006年度とほとんど変わっていない。

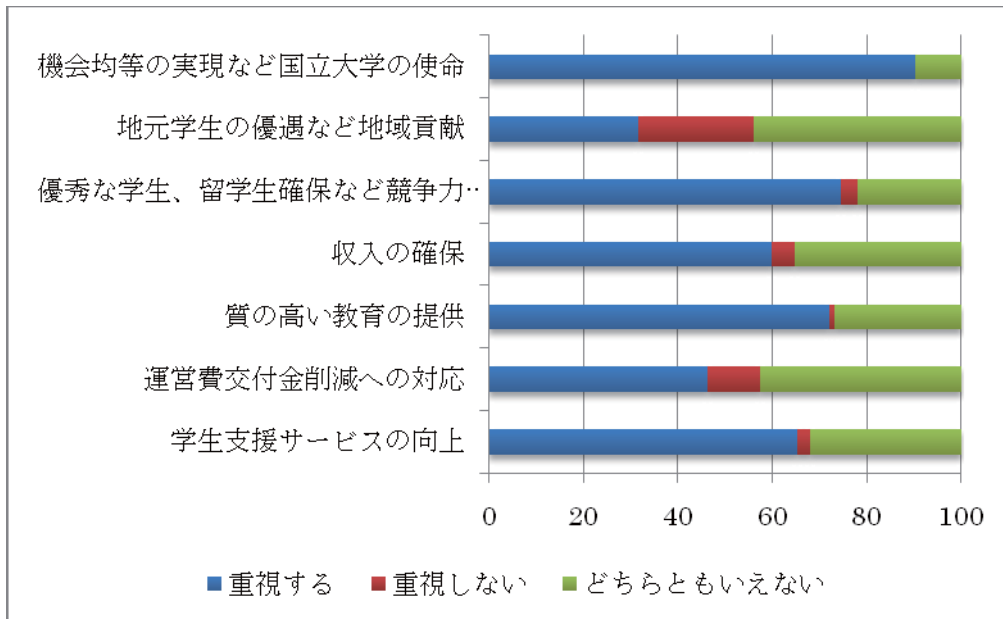
図 6-3 類型別授業料設定方式、現行方式でよい



このうち現行方式でよいという意見について、さらに詳しく大学類型別に見ると<sup>1</sup>、図 6-3 のように、医無総大、医総大、医科大、文科大では、現行方式を支持する学長が多く、しかも2006年度より2008年度の方が多くなっている。これに対して、旧帝大では、現行方式を支持する学長は少なく、しかも2006年度より2008年度の方が減少している。このように、大学類型により、現行方式の支持には相違が見られる。

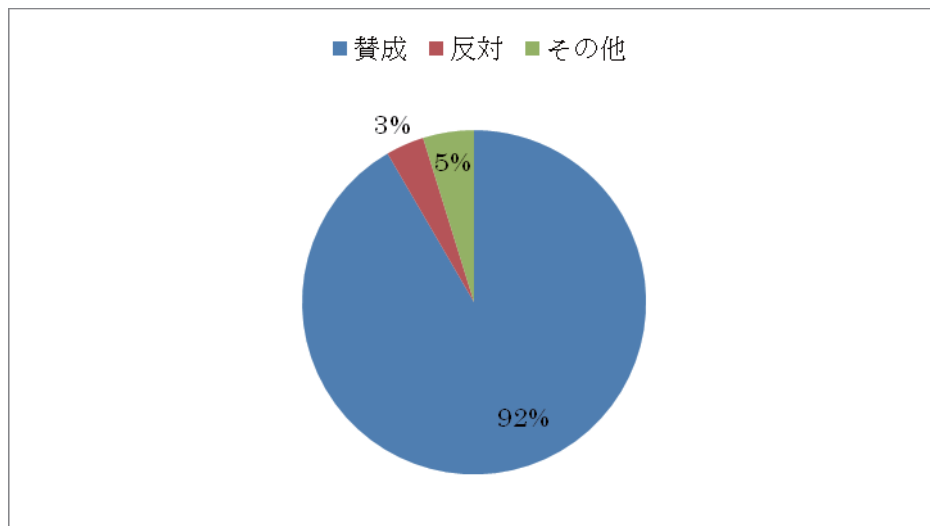
次に、授業料設定に関して、財務担当理事が重視する項目は、2008年度調査では、図 6-4 のように、「機会均等の実現など国立大学の使命」が最も多く、次いで、「優秀な学生、留学生の確保など競争力の強化」となっている。これらは、いずれも授業料を値上げしない、あるいは値下げする方向とみることができる。しかし、次いで重視される項目は、「質の高い教育の提供」と「学生支援サービスの向上」となっている。これは、それぞれ財源を必要とすることから、授業料の値上げに肯定的な項目とみることができよう。これらの項目に比べると、「収入の確保」や「運営費交付金削減への対応」といった直接的な財源確保の重要性は高くない。さらに、「地元学生の優遇など地域貢献」は、授業料の設定に関しては、最も重視されていない。このように、授業料設定に関して、現状維持あるいは値下げに関連する項目に関して、多くの財務担当理事が支持しているものの、財源を要する項目で授業料の値上げにつながる項目も次に支持されており、単純ではないことがうかがわれる。

図6-4 授業料設定 重視する項目



次に、文部科学省が授業料標準額を設定することに関しては、図 6-5 のように、92%とほとんどの財務担当理事が賛成しており、反対は3%にすぎない。この点に関しては、各国立大学の意見はほぼ一致していると言えよう。

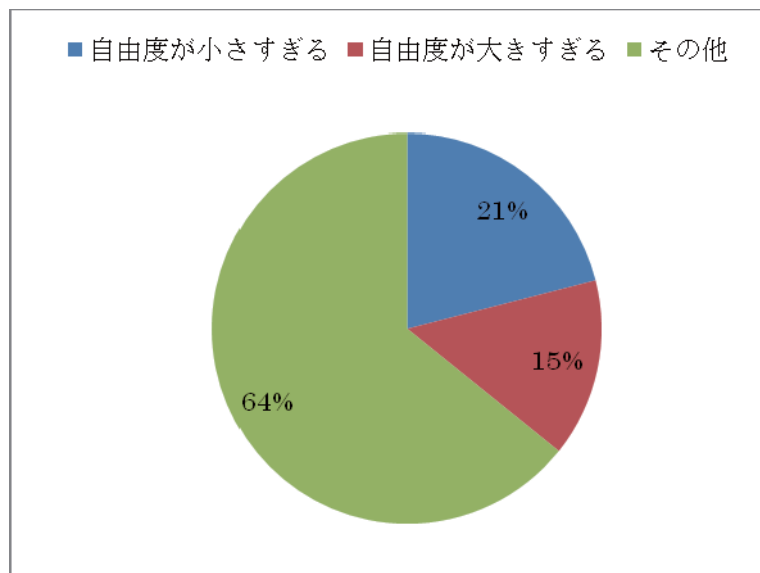
図6-5 文科省が授業料標準額を設定することへの意見



また、授業料水準の設定が、標準額の20%が上限であることについては、図 6-6 のように、自由度が小さすぎるという理事が21%、逆に自由度が大きすぎるという理事が15%で、意見は分かれている。その他が64%の多数を占めており、この点について、国立大学の理事の間で、

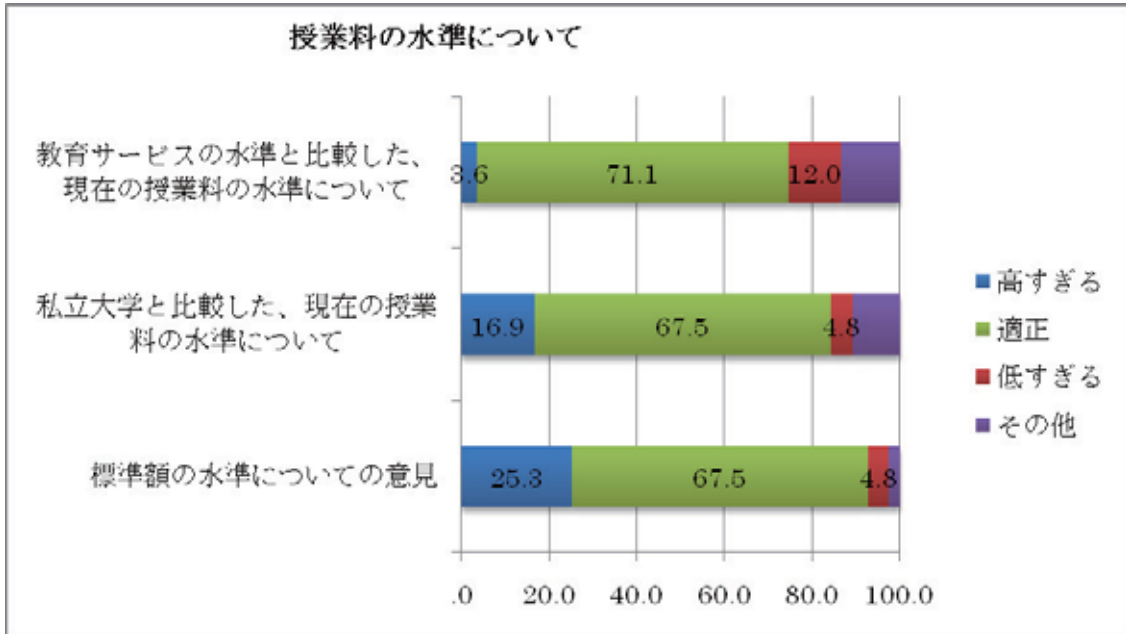
意見は一致していない。

図 6-6 独自額が標準額の 120%の範囲であることについての意見



また、授業料の水準に関する意見では、図 6-7 のように、現在の標準額の設定については、67.5%と約 3 分の 2 の理事が、適正と考えているが、高すぎると考えている理事も 25.3%と 4 分の 1 にのぼっている。これに対して、低すぎると考えている理事は、4.8%にすぎない。しかし、授業料水準を私立大学に比べると高すぎると考えている理事は、16.9%とやや減少する。ただし、適正と考えている理事は、67.5%と前問と変わらない。さらに、教育サービスの水準に比べて高すぎると考えている理事は、3.6%ときわめて少なくなり、低すぎると考えている理事が 12%と多くなっている。このように、どのような基準で見ると若干の相違はあるが、多くの理事は現在の授業料水準を適正と見ていると言えよう。

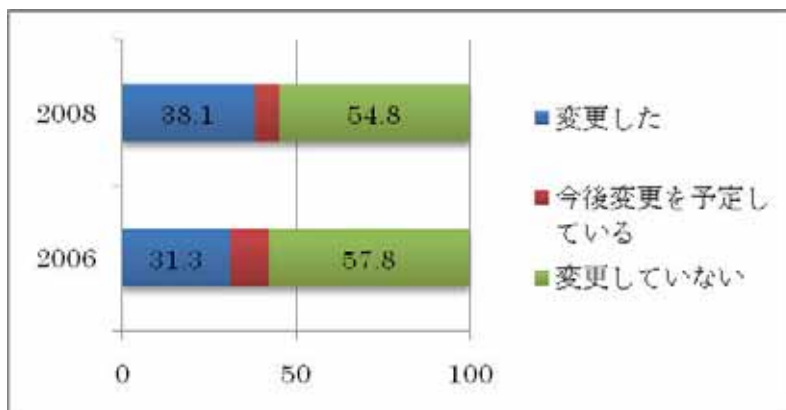
図6-7 授業料の水準について



3. 授業料減免

次に、授業料減免の方針について、順次検討する。図6-8のように、授業料減免の方針については、2006年度では57.8%が法人化後変更なしとしていたが、2008年度でも変更なしは、54.8%と過半数を超えている。しかし、2008年度でも38.1%は、変更したとしており、授業料減免の基準の変更をした国立大学としていない国立大学に大きく分かれている。

図6-8 授業料の減免方針

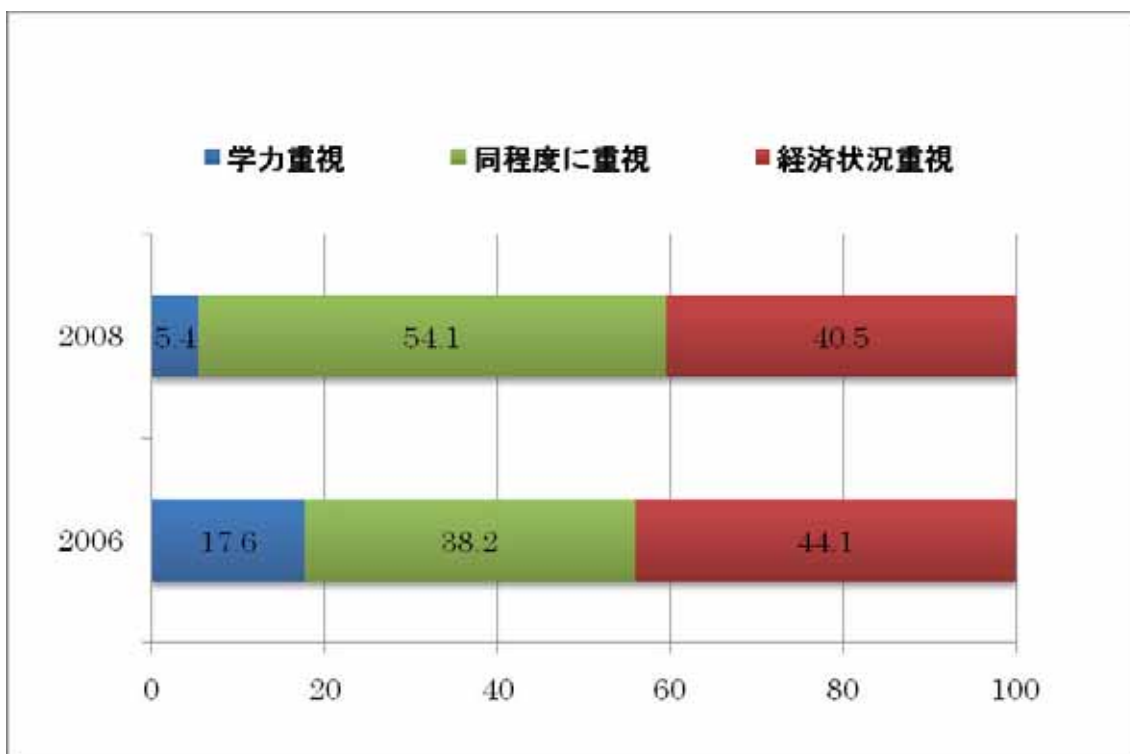


また、授業料減免の基準としては、図6-9のように、2006年度には、経済力重視が44.1%、学力重視が17.6%で、同程度に重視が38.2%であったのに対して、2008年度には経済力重視が40.5%と若干減少し、学力重視は5.4%と大きく減少している。それに代わって、同程度に重視



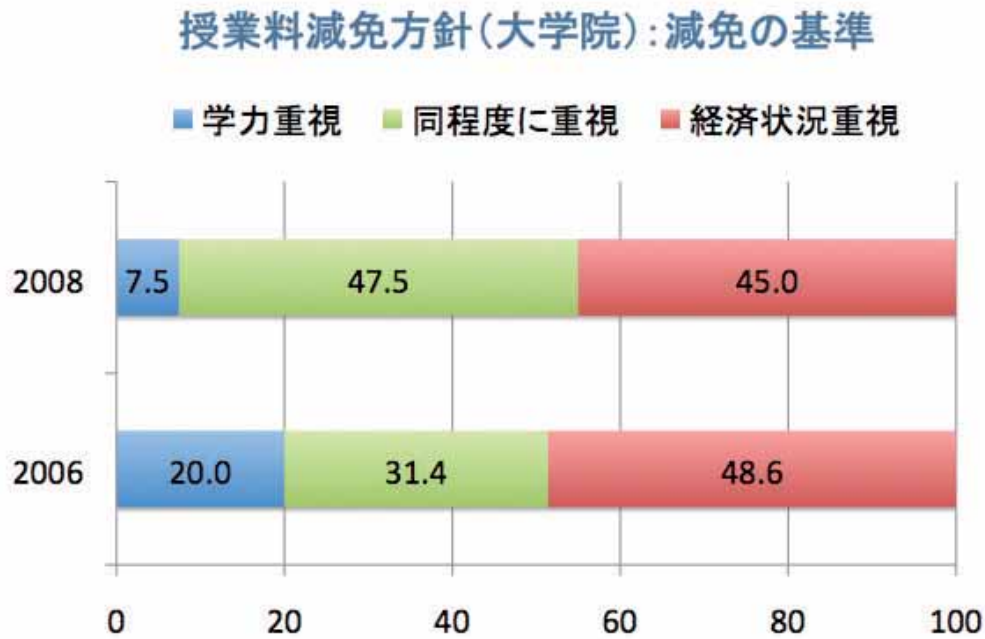
が 54.1%と過半数を占めている。学力重視が減少していることが注目される。

図 6-9 授業料減免の基準（学部）



さらに、大学院について、授業料減免の方針を見ると、図 6-10 のように、2006 年度には、学力重視が 20%を占めていたのに対して、2008 年度は 7.5%と大幅に減少している。このように、授業料減免の基準がメリットベースからニードベースあるいは両者の併用に変ったことが注目される。

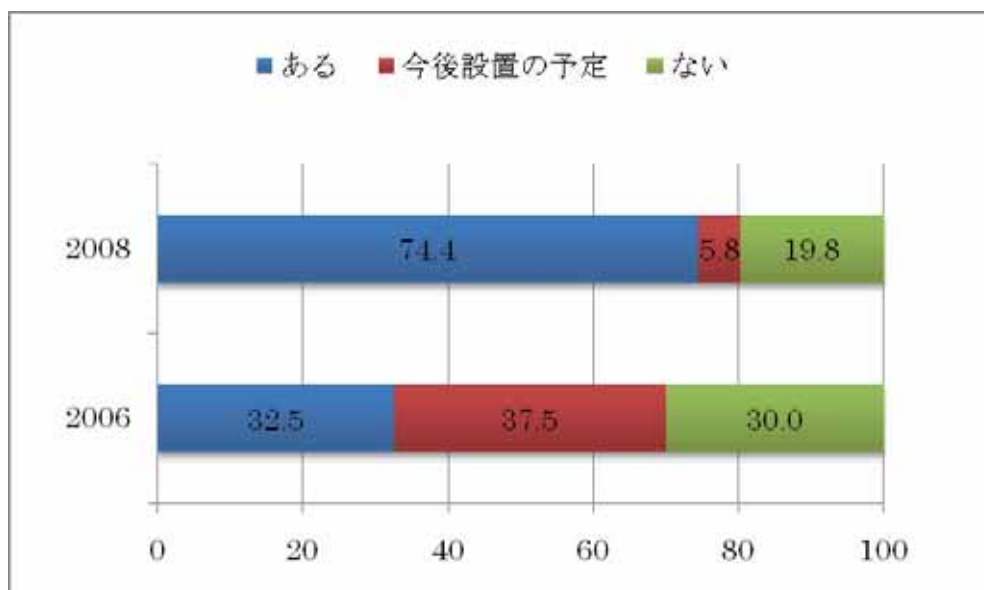
図6-10 授業料減免の基準（院）



#### 4. 大学独自奨学金

財務担当理事に対するアンケートでは、「大学または学部・大学院による独自の奨学金制度（同窓会の奨学金も含む）」の有無を尋ねている。図6-11のように、「ある」と回答したのは64大学(74.4%)、「今後設置の予定」(5.8%)は5大学、「ない」(19.8%)と回答したのは17大学であり、約4分の3の大学が独自の奨学金制度を有していることが明らかとなった。前回調査(2005年)では「ある」と回答したのは32.5%(法人化前からある17.5%、法人化以後に新設15.0%)であったことと比較すると、ここ数年で大学独自奨学金の整備はかなり進んでいると考えられる<sup>2</sup>。

図 6-11 大学独自奨学金の有無



次に、大学独自奨学金の整備状況を大学特性別および大学規模別にみたものが表 6-1 と表 6-2 である<sup>3</sup>。大学特性別では医無総大や旧帝大において整備が進んでおり、一方教育大、大学院大ではまだ半数の大学に留まっている。また、大学規模別では学生数が 2,000 人以上の大学で整備が進んでおり、これより小規模の大学では半数の大学が独自奨学金制度は「ない」と回答している。独自奨学金の財源は同窓生や教職員からの寄付金に頼ることが一般的であることから考えると、学部数が少なく、歴史が浅く、小規模の大学ほど独自の奨学金制度を整備することは難しいと言えるかもしれない。

表 6-1 大学独自奨学金の有無（大学類型別）

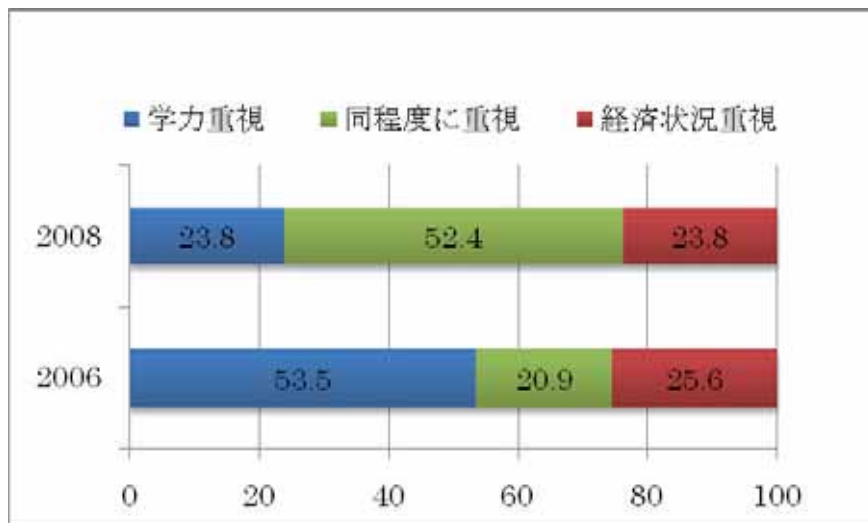
	旧帝大	教育大	理工大	文科大	医科大	医総大	医無総大	大学院大	合計	
大学独自奨学金の有無	ある	6	6	10	4	3	24	9	2	64
	(%)	85.7	50.0	76.9	80.0	75.0	77.4	90.0	50.0	74.4
	今後設置の予定	0	0	0	0	1	3	1	0	5
	(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	9.7	10.0	0.0	5.8
ない	1	6	3	1	0	4	0	2	17	
	(%)	14.3	50.0	23.1	20.0	0.0	12.9	0.0	50.0	19.8
合計	7	12	13	5	4	31	10	4	86	
(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

表 6-2 大学独自奨学金の有無（大学規模別）

		1,000人未 満	1,000～ 2,000人未 満	2,000～ 3,000人未 満	3,000～ 5,000人未 満	5,000～ 8,000人未 満	8,000～ 10,000人未 満	10,000～ 15,000人未 満	15,000人以 上	合計
大学独自の奨学 金の有無	ある	3	6	7	11	17	10	5	5	64
	(%)	50.0	46.2	87.5	78.6	85.0	83.3	71.4	83.3	74.4
	今後設置の予定	0	1	0	1	1	1	1	0	5
	(%)	0.0	7.7	0.0	7.1	5.0	8.3	14.3	0.0	5.8
	ない	3	6	1	2	2	1	1	1	17
	(%)	50.0	46.2	12.5	14.3	10.0	8.3	14.3	16.7	19.8
合計	6	13	8	14	20	12	7	6	86	
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

さらに、大学独自奨学金の基準について、たずねた。図 6-12 のように、2006 年度には、53.5%と過半数の大学が学力重視であり、経済重視は 25.6%と 4 分の 1 に過ぎなかった。しかし、2008 年度には、学力重視は 23.8%と半減し、同程度に重視が 52.4%と過半数を占めている。授業料減免と同じように、大学独自奨学金についても、受給基準がメリットベースからメリットとニードの併用が多くなっていることが注目される。

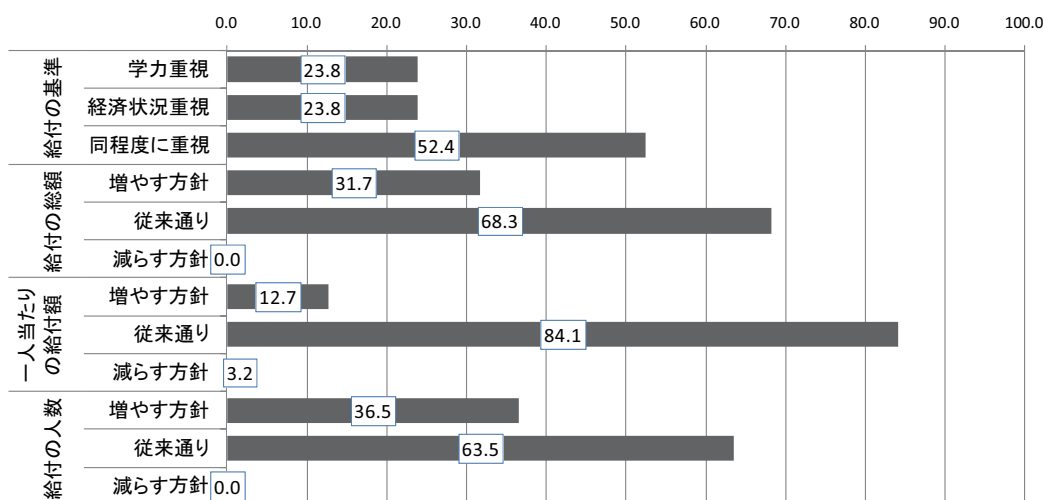
図 6-12 大学独自奨学金の基準（学部）



#### 5. 大学独自奨学金

次に、授業料減免・大学独自奨学金に関する各大学の方針をさらに詳しく見ていきたい。授業料減免については全ての大学で実施していると考えられるため、ここでは前節の設問で大学独自奨学金が「ある」「今後設置予定」と回答した大学に絞って授業料減免や奨学金制度を今後どのような方針で実施していく予定であるかを分析した。図 6-13 は学部レベルの方針の結果である。また表 6-3 は大学特性別、表 6-4 は大学規模別にこれを集計したものである。

図 6-13 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（学部レベル）



N=63

まず、給付の基準については、先にみたように、全体では「同程度に重視」（52.4%）が最も多く、「学力重視」「経済状況重視」はそれぞれ 23.8%に留まっている。学力重視は大学特性別では文科大、教育大、大学規模別では 2,000～3,000 人未満と 10,000～15,000 人未満の大学に多く見られる。

また、給付の総額は「従来どおり」（68.3%）が約 7 割を占めるが、「増やす方針」（31.7%）も少なくなく、反対に減らす方針の大学は皆無である。増やす方針を持っているのは大学特性別では理工大、医科大、規模別では 1,000～2,000 人未満と 3,000～5,000 人未満といった比較的小規模の大学が多い。

これを一人当たりの給付額でみると「従来どおり」（84.1%）が非常に多く、「増やす方針」（12.7%）は約 1 割、反対に「減らす方針」（3.2%）を持っている大学も存在する。「減らす方針」を持っているのは大学特性別では医総大、規模別では 8,000 人以上 15,000 人未満の大学に見られる。

給付の人数についても「従来どおり」（63.5%）が多いが、「増やす方針」（36.5%）の大学も全体の 3 分の 1 を越えている。「減らす方針」は皆無である。

では、各大学はそれぞれをどう組み合わせる予定なのだろうか。表 6-5 は給付の総額、一人当たりの給付額、給付の人数の 3 つの関係を示したものである。給付の総額を増やす方針をとるのは 20 大学であり、従来どおりは 43 大学である。前者の 20 大学のうち、8 大学では一人当たりの給付額と給付人数の両方を増やそうとしている。これらの大学は独自奨学金や授業料減免を積極的に拡充しようとする大学であると言える。残り 12 大学は一人当たり給付額を従来どおりとし、給付人数のみを増やすことを予定している。一方、給付の総額を従来どおりとする 43 大学では一人当たり給付額も給付人数も従来どおりとする大学がほとんどであ

るが、なかには一人当たり給付額を減らし、給付人数を増やそうとする大学もごく少数存在する。

表 6-3 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（学部レベル・大学特性別）

										%
		旧帝大	教育大	理工大	文科大	医科大	医総大	医無総大	大学院大	合計
給付の基準	学力重視	33.3	40.0	10.0	50.0		24.0	20.0	-	23.8
	経済状況重視	16.7	20.0	40.0		33.3	20.0	30.0	-	23.8
	同程度に重視	50.0	40.0	50.0	50.0	66.7	56.0	50.0	-	52.4
給付の総額	増やす方針	33.3	40.0	50.0	25.0	50.0	28.0	11.1	-	31.7
	従来通り	66.7	60.0	50.0	75.0	50.0	72.0	88.9	-	68.3
	減らす方針								-	
一人当たりの給付額	増やす方針	33.3	40.0	10.0		25.0	8.0		-	12.7
	従来通り	66.7	60.0	90.0	100.0	75.0	84.0	100.0	-	84.1
	減らす方針						8.0		-	3.2
給付の人数	増やす方針	33.3	40.0	50.0	50.0	50.0	36.0	11.1	-	36.5
	従来通り	66.7	60.0	50.0	50.0	50.0	64.0	88.9	-	63.5
	減らす方針								-	

表 6-4 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（学部レベル・大学規模別）

										%
		1,000人未 満	1,000～ 2,000人未 満	2,000～ 3,000人未 満	3,000～ 5,000人未 満	5,000～ 8,000人未 満	8,000～ 10,000人未 満	10,000～ 15,000人未 満	15,000人以 上	合計
給付の基準	学力重視		20.0	42.9	8.3	22.2	20.0	40.0	40.0	23.8
	経済状況重視		40.0	14.3	41.7	16.7	30.0	20.0		23.8
	同程度に重視	100.0	40.0	42.9	50.0	61.1	50.0	40.0	60.0	52.4
給付の総額	増やす方針		60.0	33.3	50.0	22.2	20.0	20.0	40.0	31.7
	従来通り	100.0	40.0	66.7	50.0	77.8	80.0	80.0	60.0	68.3
	減らす方針									
一人当たりの給付額	増やす方針		20.0		16.7	16.7			40.0	12.7
	従来通り	100.0	80.0	100.0	83.3	83.3	90.0	80.0	60.0	84.1
	減らす方針						10.0	20.0		3.2
給付の人数	増やす方針		60.0	33.3	50.0	27.8	30.0	40.0	40.0	36.5
	従来通り	100.0	40.0	66.7	50.0	72.2	70.0	60.0	60.0	63.5
	減らす方針									

表 6-5 各大学の方針：給付総額・一人当たり給付額・給付人数の関係（学部レベル）

給付の総額				給付の人数		合計
				増やす方針	従来通り	
増やす方針	一人当たりの給付額	増やす方針	大学数	8		8
			%	40.0%		40.0%
		従来通り	大学数	12		12
			%	60.0%		60.0%
	合計		大学数	20		20
			%	100.0%		100.0%
従来通り	一人当たりの給付額	従来通り	大学数	1	40	41
			%	33.3%	100.0%	95.3%
		減らす方針	大学数	2	0	2
			%	66.7%	.0%	4.7%
	合計		大学数	3	40	43
			%	100.0%	100.0%	100.0%

続いて大学院について見ていく。大学院レベルの授業料減免や大学独自奨学金に関する各大学の方針についても上記設問で大学独自奨学金が「ある」「今後設置予定」と回答した大学に対して今後の方針を尋ねている。図 6-14 はその結果であり、また表 6-6 は大学特性格、表 6-7 は大学規模別にその結果を比較したものである。

まず、給付の基準については全体では「同程度に重視」（43.1%）が最も多いが、学部レベルとは異なり「学力重視」（40.0%）の大学がかなり多いことが特徴である。大学特性格でみると大学院大、旧帝大で特に多く、大学規模別では 10,000 人以上の大学と 3,000 人未満の大学で多くなっている。

給付の総額は「従来どおり」（59.1%）が約 6 割を占めるが、「増やす方針」（39.4%）の大学も学部レベルより多い。「減らす方針」（1.5%）の大学は旧帝大、学生数 10,000～15,000 人未満の大学に一部存在する。

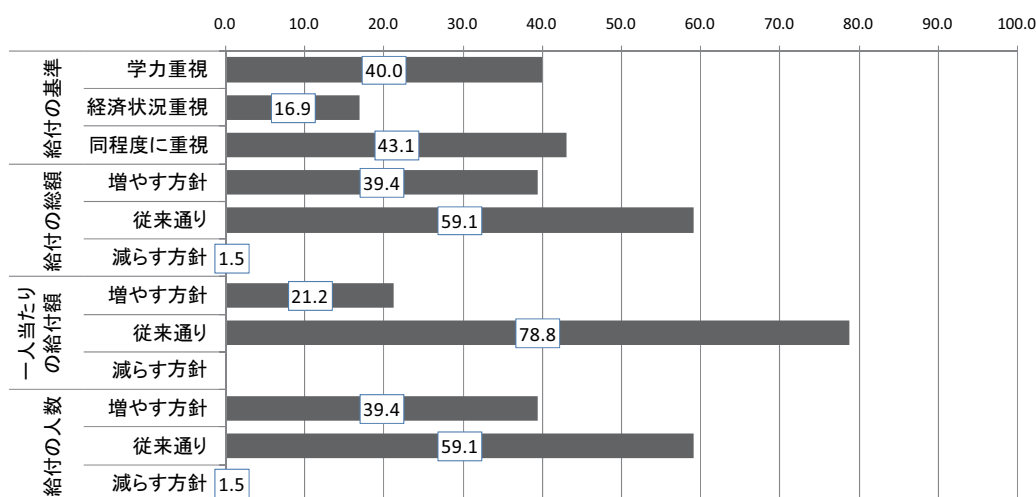
また、一人当たりの給付額でみると「従来どおり」（78.8%）が非常に高いが、一方で「増やす方針」（21.2%）も約 2 割存在し、学部レベルよりも高い。大学特性では旧帝大、大学院大で多くなっている。

給付の人数については「従来どおり」（59.1%）が多いが、「増やす方針」（39.4%）の大学も約 4 割存在する。「減らす方針」（1.5%）の大学は旧帝大、学生数 10,000～15,000 人未満の大学に見られる。

では、各大学はそれぞれをどう組み合わせて実施する予定なのだろうか。学部レベルと同様に給付の総額、一人当たり給付額、給付人数の 3 つの関係を示したものが表 6-8 である。給付の総額を増やす方針は 26 大学、従来どおりは 39 大学、減らす方針は 1 大学である。増やす方針の大学のうち、一人当たり給付額・給付人数を共に増やす大学が 13 大学であり、これらは積極的に制度を拡充していこうとする大学であると言える。残りの 13 大学は一人当たりの給付額は従来どおりとし、給付人数の方を拡充しようとしている。また、給付総額を従来どおりとした 39 大学では、一人当たり給付額・給付人数も全ての大学で従来どおりの方針であった。

最後に給付総額を減らす方針の1大学では、一人当たり給付額を増やしつつ給付人数は減らす方針を持っていた。これは、制度を縮小しつつ、少ない人数に手厚く支援する方針であると言えよう。

図6-14 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（大学院レベル）



N=66

表6-6 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（大学院レベル・大学特性別）

		旧帝大	教育大	理工大	文科大	医科大	医総大	医無総大	大学院大	合計
給付の基準	学力重視	66.7	50.0	30.0	50.0		36.0	30.0	100.0	40.0
	経済状況重視		16.7	30.0			12.0	40.0		16.9
	同程度に重視	33.3	33.3	40.0	50.0	100.0	52.0	30.0		43.1
給付の総額	増やす方針	50.0	33.3	60.0	25.0	33.3	42.3	11.1	50.0	39.4
	従来通り	33.3	66.7	40.0	75.0	66.7	57.7	88.9	50.0	59.1
	減らす方針	16.7								1.5
一人当たりの給付額	増やす方針	50.0	33.3	10.0		33.3	23.1		50.0	21.2
	従来通り	50.0	66.7	90.0	100.0	66.7	76.9	100.0	50.0	78.8
	減らす方針									
給付の人数	増やす方針	50.0	33.3	60.0	25.0	33.3	42.3	11.1	50.0	39.4
	従来通り	33.3	66.7	40.0	75.0	66.7	57.7	88.9	50.0	59.1
	減らす方針	16.7								1.5



表 6-7 授業料減免・大学独自奨学金の今後の方針（大学院レベル・大学規模別）

		%								
		1,000人未 満	1,000～ 2,000人未 満	2,000～ 3,000人未 満	3,000～ 5,000人未 満	5,000～ 8,000人未 満	8,000～ 10,000人未 満	10,000～ 15,000人未 満	15,000人 以上	合計
給付の基準	学力重視	50.0	66.7	57.1	16.7	33.3	30.0	60.0	60.0	40.0
	経済状況重視			14.3	33.3	11.1	40.0			16.9
	同程度に重視	50.0	33.3	28.6	50.0	55.6	30.0	40.0	40.0	43.1
給付の総額	増やす方針		50.0	33.3	50.0	33.3	20.0	66.7	60.0	39.4
	従来通り	100.0	50.0	66.7	50.0	66.7	80.0	16.7	40.0	59.1
	減らす方針							16.7		1.5
一人当たりの給付額	増やす方針		16.7	16.7	16.7	22.2	20.0	33.3	40.0	21.2
	従来通り	100.0	83.3	83.3	83.3	77.8	80.0	66.7	60.0	78.8
	減らす方針									
給付の人数	増やす方針		50.0	33.3	50.0	33.3	20.0	66.7	60.0	39.4
	従来通り	100.0	50.0	66.7	50.0	66.7	80.0	16.7	40.0	59.1
	減らす方針							16.7		1.5

表 6-8 各大学の方針：給付総額・一人当たり給付額・給付人数の関係（大学院レベル）

給付の総額				給付の人数			合計
				増やす方針	従来通り	減らす方針	
増やす方針	一人当たりの給付額	増やす方針	大学数	13			13
			%	50.0%			50.0%
	従来通り	大学数	13			13	
			%	50.0%			50.0%
	合計		大学数	26			26
			%	100.0%			100.0%
従来通り	一人当たりの給付額	従来通り	大学数		39		39
			%		100.0%		100.0%
	合計	大学数		39		39	
			%		100.0%		100.0%
減らす方針	一人当たりの給付額	増やす方針	大学数			1	1
			%			100.0%	100.0%
	合計	大学数				1	1
			%			100.0%	100.0%

以上のように、近年、国立大学の大学独自奨学金は急速に整備されつつあり、今後も拡大していくことが予想される。今回の調査からは、すでに大学独自奨学金を有している大学では今後授業料減免・大学独自奨学金の給付総額・一人当たり給付額・給付人数すべてを拡大しようとしている大学が複数存在することが確認された。また、給付総額が従来どおりであっても、一人当たり給付額を減らして給付人数を増やそうとする大学はごく少数であり、基本的に各大学は給付総額・一人当たり給付額・給付人数を従来どおりのレベルに保ちながら必要な財源を確保し、制度を拡充しようとしていることが明らかとなった。また、学部レベルよりも大学院レベルの授業料減免・独自奨学金の充実に力を入れようとしている大学が多くみられた。

しかし、一方で単科・小規模の大学では独自奨学金の整備があまり進んでいないことも明らかとなった。国立大学全体の約2割にあたる17大学が大学独自奨学金を持っていない。今後、これらの大学では独自奨学金を創設するために寄付金や自己収入の増加、大学運営の効率化に

よる財源の確保等が急務になると考えられる。

6. 大学財政指標との関連

図6-15 交付金依存度と学納金比率

交付金依存率【定義式】

(①：【PL】運営費交付金収益－【セグメント情報】附属病院の運営費交付金収益) / (②：【PL】経常収益－【セグメント情報】附属病院の業務収益) × 100

学納金比率【定義式】

(①：【PL】授業料収益＋入学金収益＋検定料収益) / (②：【PL】経常収益－附属病院収益) × 100

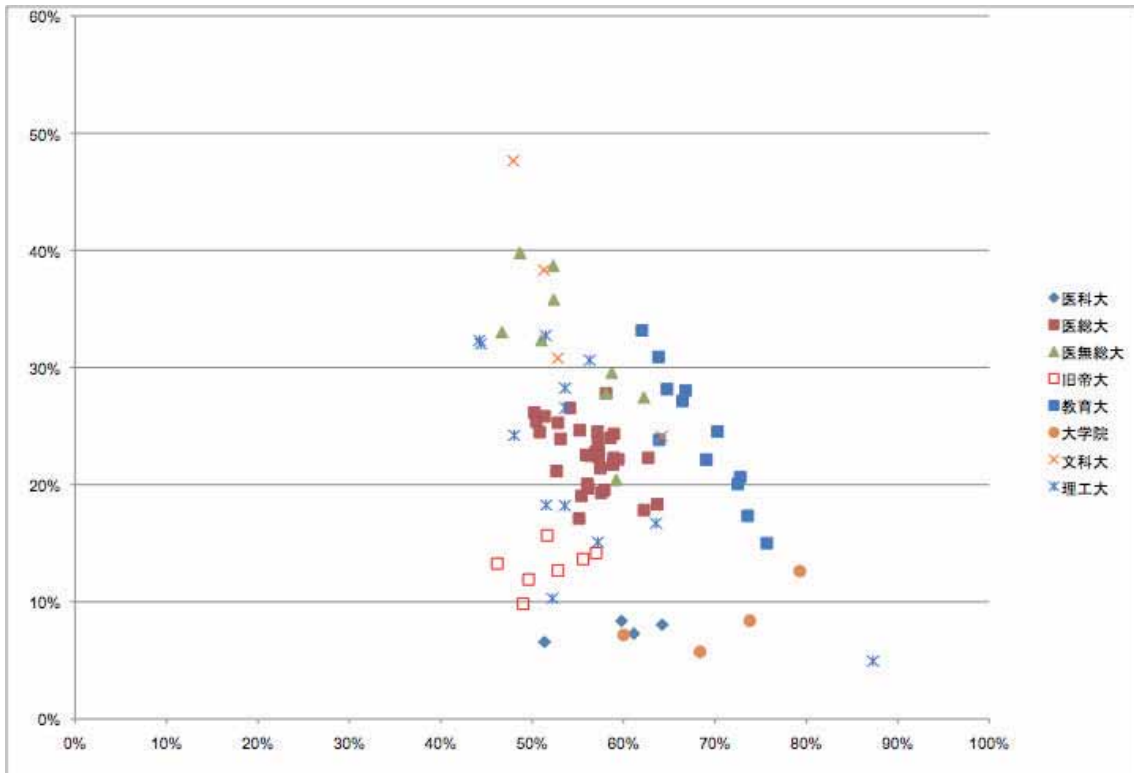


図 6-16 外部資金依存度と学納金比率

外部資金依存度【定義式】

(①：【CF】受託研究等収入＋受託事業等収入＋寄附金収入＋【科学研究費補助金の明細】科研費等の直接経費) / (②：【決算報告書】収入計) × 100

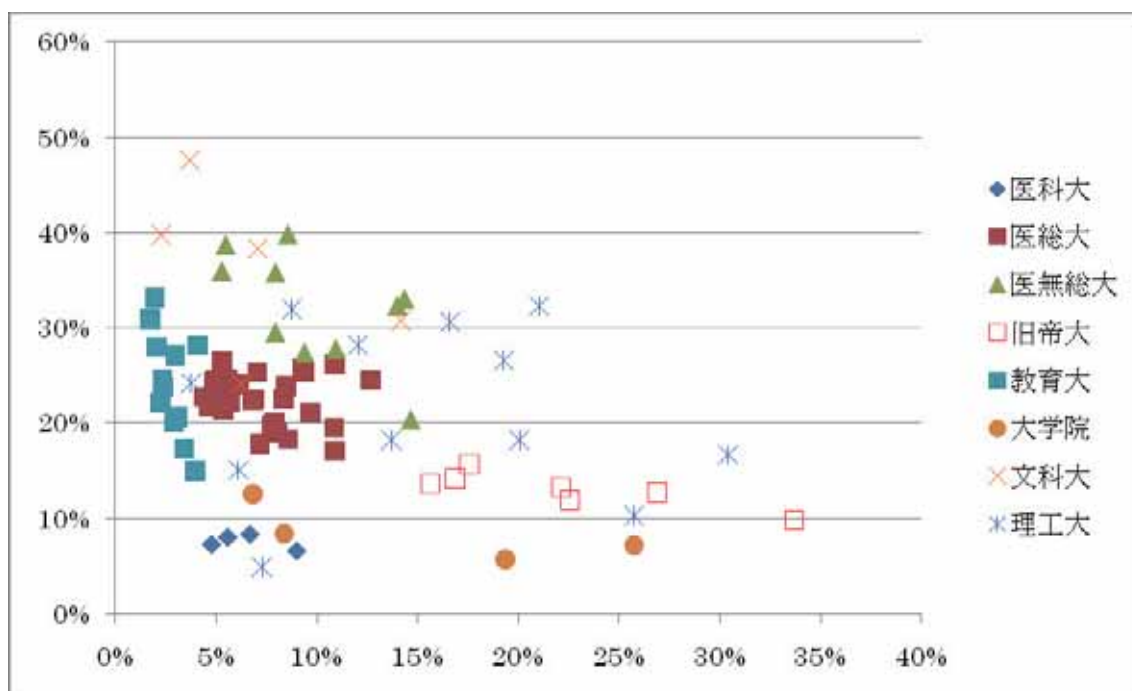
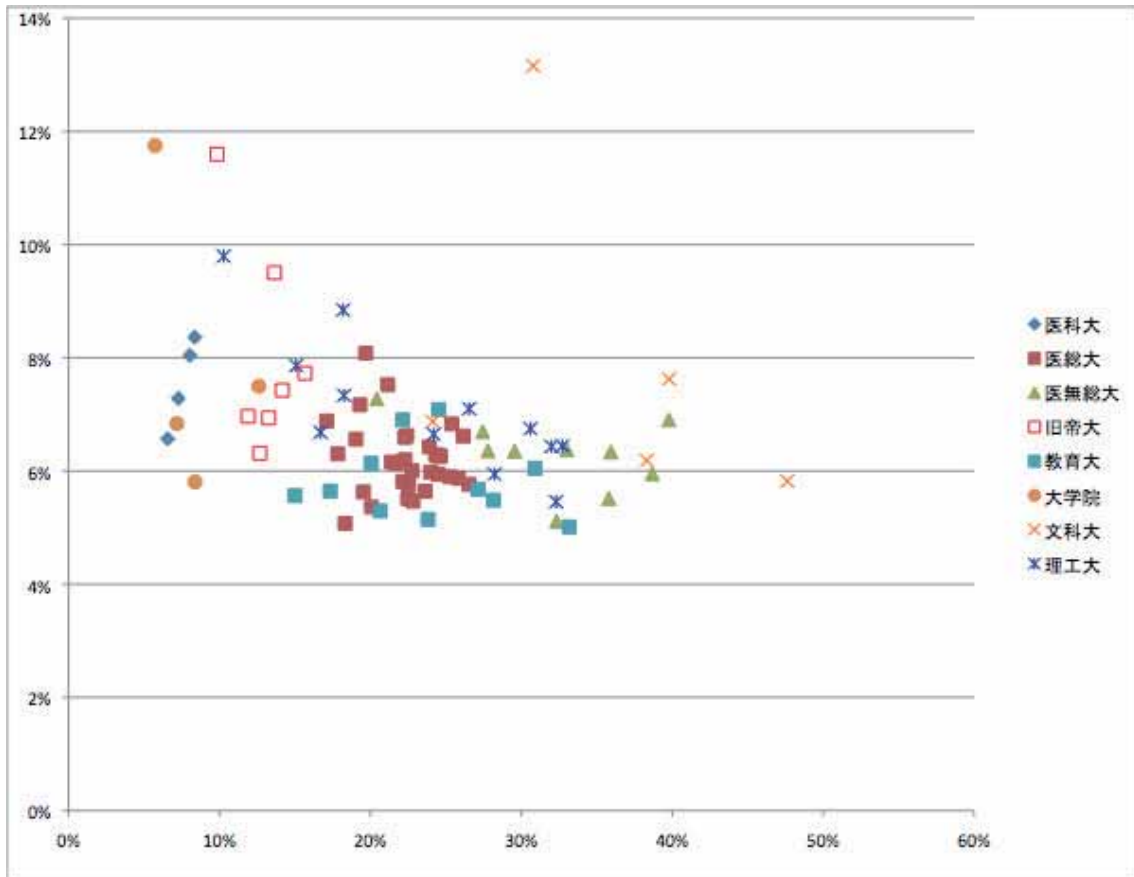


図6-17 学納金比率と奨学金比率

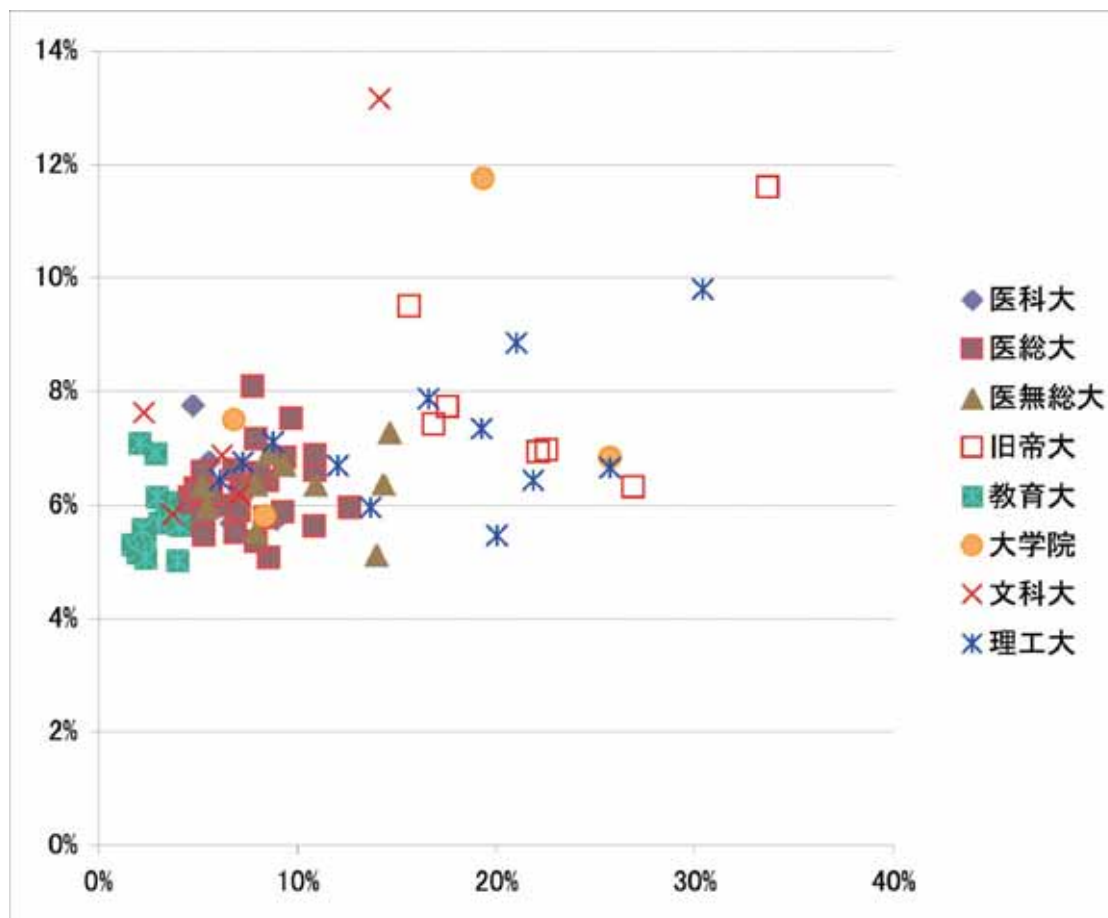
奨学金比率【定義式】

(①：【業務費及び一般管理費の明細】奨学費) / (②：【PL】授業料収益+入学金収益) ×100



(注) 1大学を除外 (奨学金比率=38%)

図 6-18 外部資金比率と奨学金比率



## 6. まとめと政策的インプリケーション

- ・授業料について法人化後にほとんど分化はみられない
- ・授業料免除・大学独自奨学金の受給基準は、学力重視から経済状況重視に変化
- ・学納金比率と交付金依存度には弱い関連がある。
- ・学納金比率と交付金依存度は、大学類型による差は大きいですが、同じ類型内でも差がある
- ・学納金比率は外部資金比率に弱く負に関連しているが、類型別及び個別大学の差も大きい
- ・将来、授業料および奨学金にさらなる分化が起きるかどうかは予断を許さない

<sup>1</sup> 大学特性別区分および大学規模別区分は、国立大学財務・経営センター国立大学法人財務分析研究会編『平成 20 年度版 国立大学の財務』4-7 頁の分類を使用した。

<sup>2</sup> 小林雅之(2007)「授業料・奨学金の分析」『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』国立大学財務・経営センター研究報告、第 10 号、179-190 頁。調査は 20065(平成 17)年に実施された。

- 
- <sup>3</sup> 大学特性別区分および大学規模別区分は、国立大学財務・経営センター国立大学法人財務分析研究会編『平成20年度版 国立大学の財務』4-7頁の分類を使用した。なお、大学規模は2007(平成19)年5月1日現在の学部学生数、修士課程および博士課程の学生数の合計である。

## 第2部 国立大学法人の経営管理

## 第7章 国立大学法人の人事管理

### 1. はじめに

2004年法人化後、国立大学は、文部科学省の下部機関から独立した経営体となった。よってそれを支える職員も、これまでとは異なった職務を遂行し、異なった能力が求められ、職員の能力開発も各大学で重要な課題となったと思われる。また職員の採用もこれまでの公務員試験に拠らなくても、必要とされる能力をもった職員採用が大学独自にできるようになった。よってそれについても何らかの変化が生じた可能性がある。ここでは、国立大学法人化後の職員の能力、採用と育成について検討する。

人材についての国立大学の人事担当理事に行った質問紙調査結果の概要は、すでに中間報告書に記した。ここではさらに国立大学法人で人材に関して、いかなる点が問題なのかを明らかにする。そしてその問題はなぜ生じているのかを見るため、調査項目の回答を大学類型別に検討し、どこで特に問題が生じているのかを探ってみる。尚人事システムには正規の職員だけでなく、パート、アルバイト、契約職員等が含まれるが、今回は正規職員のみ限定して調査を進めた。

国立大学の法人化によって、国立大学間のさまざまな格差が、より顕在化していると指摘されているが、それは人材についても言えるのであろうか。つまりこれまでとは異なった能力が職員に求められるが、新たな人材採用や現在の職員の能力開発には、すでに多様な人材を学内にかかえている規模の大きい大学が相対的に有利であるのではないか。小規模大学は職員の能力開発には不利であり、またブロック別職員採用も大規模有名国立大学が有利になるのではないかというのが、ここでの仮説である。

### 2. 職員の能力と人数

人事担当理事に対する質問紙調査で、図7-1の各領域における職員の能力と人数に関して尋ねた。どこの職務領域でも能力と人数とも十分と回答する大学は少ない。それでも比較的充実しているのは、施設・設備関係である。回答した大学のうち31.2%が能力人数とも十分と答えている。法律・法規関係の職員は各大学で不足しているようである。51.9%以上の大学が、この領域での能力、人数とも不足していると回答している。

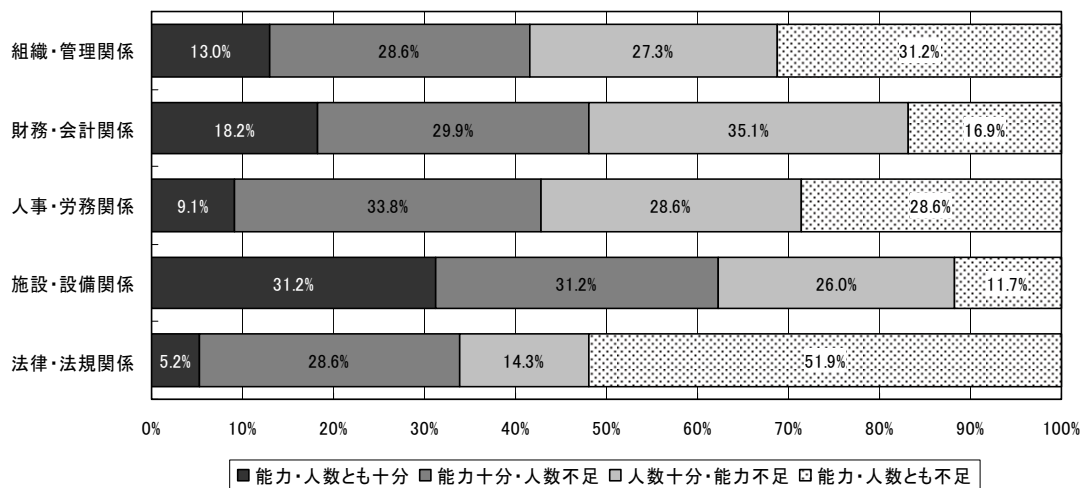
組織・管理関係および人事・労務関係の職員の能力、人数とも不足と回答した大学は、約3割である。財務・会計関係の職員は、人数は十分であるが能力が不足と答えた大学は35.1%にのぼり、この分野の能力開発は法律・法規関係の分野とともに各大学の課題であろう。

各大学で事務職員の能力と人数は、決して十分とはいえないことが調査から判明したが、多くの大学で能力よりも人数が不足しているようである。職員の専門的能力も各大学で課題であるが、同時に職員不足も浮かび上がった。各大学は、財務問9(7)にみるように、現



在、今後とも教員人件費を職員人件費よりも重視すると回答しているが、現在でも職員人数不足は明らかであり、今後各大学で解決すべき課題となるであろう。

図 7-1 職員の能力と人数

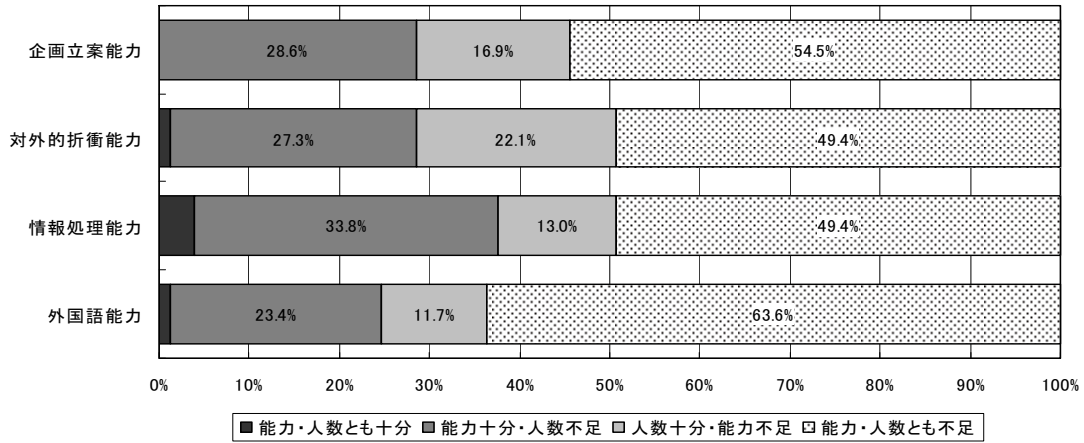


国立大学全体で法律・法規関係の職員の能力と人数は各大学で最も不足している分野である。能力人数ともに不足しているのは、大学類型別には医学部を持つ総合大学（医総大）と文科系学部で構成される大学（文科大）である。

人事担当理事へのアンケート調査の結果から、施設・設備関係の職員は、比較的充実していることが明らかとなったが、能力・人数とも十分および能力十分・人数不足という回答を合わせた、少なくとも能力は十分という回答は、理工系学部で構成される大学（理工大）と文科大が多かった。これらは比較的小規模と考えられる大学類型なので、それが影響していると考えられる。

図 7-2 のように職員の能力については、企画立案能力、対外的折衝能力、情報処理能力、外国語能力のいずれも能力・人数とも十分でないと評価していることが判明した。とりわけ外国語能力に長けた職員が能力・人数とも不足しているようである。この傾向は特に、医科大学、医総大、教育大で著しい。4つの能力について、いずれも能力よりも人数の不足が指摘されたことは興味深い。

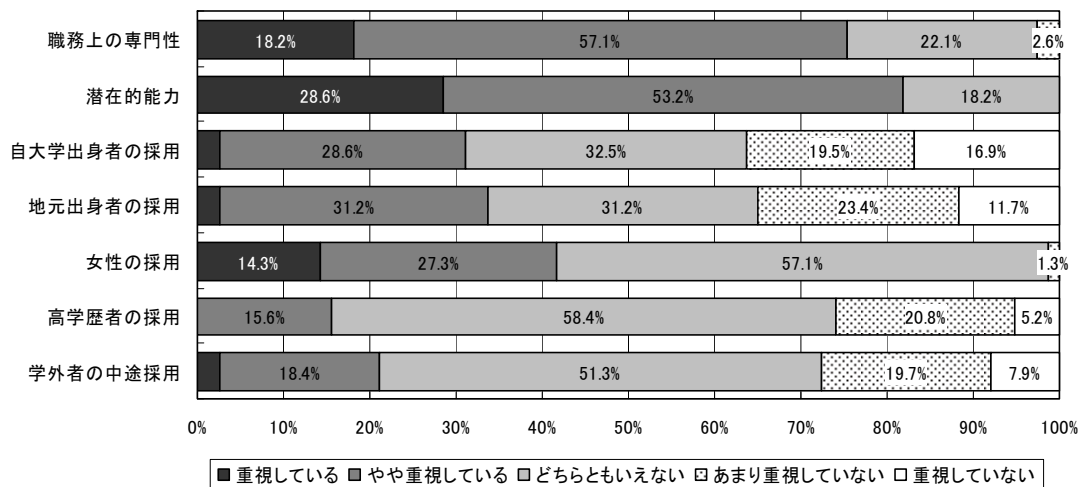
図 7-2 期待される能力



3. 職員の採用

調査では、職員の採用にあたって図 7-3 に示す各項目をどの程度重視するかを聞いた。その結果、潜在的な能力や職務の専門性を重視するという回答が多かった。重視している、やや重視している、と回答した大学を合計すると、それぞれ 81.3%、75.3%になる。反対に高学歴者や学外者の中途採用を重視するという回答は少ない。女性、地元出身者、自大学出身者を重視するという質問には概ね肯定的であるが、多いとはいえない。女性の採用は、大学によっては中期目標・計画に掲げているところもあり、そうでない大学との差がでたようである。

図 7-3 職員採用の重視



法人化前と比べて 56.6%の大学が、職員の採用方針に変化があったと答えている。その

内容は自由記述に示されている。それによると、民間から中途採用を行った、語学力を考慮した、女性の積極的採用を行った、学外者の公募採用といった例が挙げられている。国立大学財務・経営センターが法人化前に全国立大学に実施した調査結果によれば、多くの大学は、法人化後専門的職員を外部から採用したいと回答していた。法人化後はいくつかの大学でそれが実施されていると見てよい。

法人化後、事務系技術系職員の採用は、全国を7ブロックに分けて実施される「国立大学等職員採用試験」による方法に変わったが、これによって必要な人材の採用が容易になったかという質問に対しては、回答はどちらともいえないが51.3%であり、明確な傾向は出ていない。しかしこの点に関して旧帝大が有利であることは、自由回答からうかがえる。旧帝大の回答には次のようなものがある。「国大協の統一試験（ママ）でも優秀な職員を確保できたのに加え、本学独自の採用試験を行い、高い水準の職員を確保することができた。また、選考採用のルールを明確にし、専門的な職員は選考採用で採用するようにした。さらに、任期つき特任専門員を制度化し、外部人材を採用しやすくした。」（旧帝大）また医総大では次のように述べている理事もいる。「国立大学法人統一試験の合格者の中から選考するので、従来より大学職員としての能力適性を重視した採用が可能になった。」（医総大）この点については、さらなる検討が必要であるが、ブロック別採用については、ブロックの中の拠点大学が、職員採用について有利な立場をとることができると思われる。

しかし対照的に単科大学からは次のような自由回答が寄せられた。「文化系中心の単科大学の事務体制は本来脆弱である。本部事務局は学部事務も担当している。このため、例えば、総務課は「総務」、「人事」、「研究協力」、「情報処理」業務に加え、学部教授会、大学院研究科委員会の事務を一手に引き受けながら、法人の重要な企画運営組織である役員会、経営協議会、教育研究評議会、さらには、評価委員会等の企画運営の業務もこなさなければならない。従って、総務課職員の一人一人はこれまでの業務に加え様々な重要な業務を担当することになる。当然、数少ない事務職員への負担増だけではこなさきれないので、従前にも増して多くの教員スタッフの手を借りることになり、ひいては教育サービスへの影響が懸念される。国立大学当時は、人事制度、会計制度などほとんどが国の制度の下にあり、文部省の通知通達などに頼っていれば良かったため、脆弱な事務体制でもその処理が可能であった。しかし、法人化後は、自ら制度を企画し、実施し、評価し、他大学との競争に打ち勝たねばならず、少ない人件費の中での対応に苦慮している。さらに、新たな今後の人件費削減という課題もある。」（文科大）この長い引用は、単科大学の人事問題が、他の規模の大きな大学に比べ、深刻であることを物語っている。

#### 4. 職員の能力開発

施設・設備関係の領域を除いて、職員の能力と人数が、各大学で不足していることが確認できた。それを解消するために人材の育成が必要となるが、80%以上の大学が、現在すで

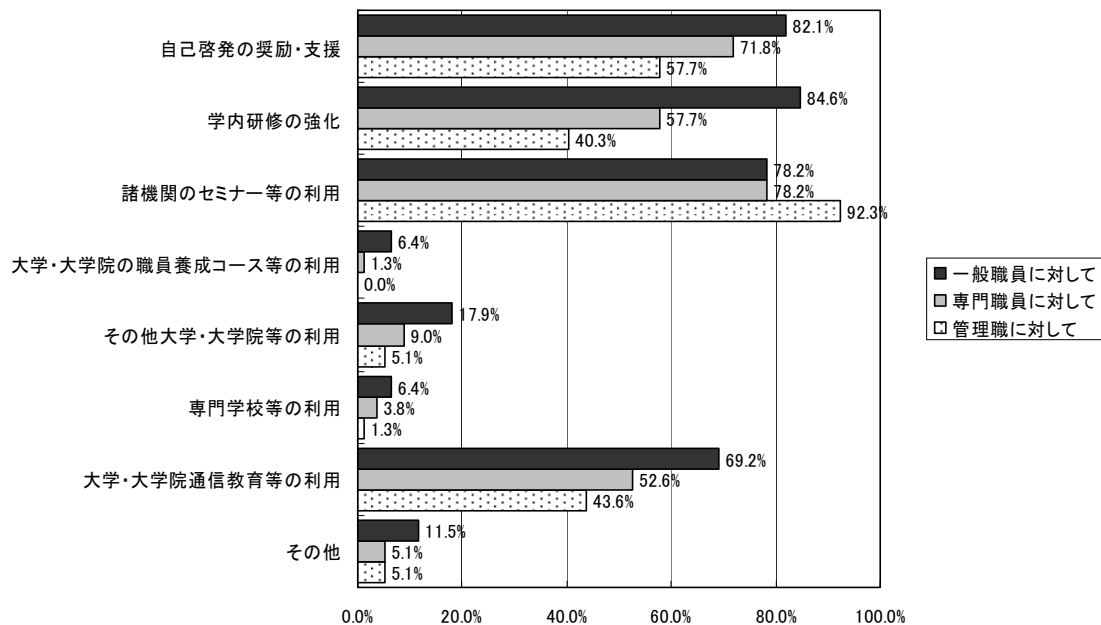
に職員の研修計画を持っている。そして、そういった大学のほとんどが、その研修計画を中期計画等の経営戦略に位置づけている。その取り組みが早かったのは、旧帝大、医総大、医無総大、など総合大学系である。現在研修計画を持っていない大学は、教育大、理工大、文科大であり、職員の研修計画に関して規模が関与していることがうかがえる。

大学が現在養成したいと考えているスペシャリストを自由記述で聞いた。その結果スペシャリストは多岐にわたり、各大学でスペシャリストの不足が覗える。財務、法規、外国語、情報処理のスペシャリストが挙げられている。

図7-4のように、一般の職員に対して行っている能力向上の取組は、多くの大学で自己啓発、学内研修、諸機関のセミナーへの参加が利用されている。しかし大学等の職員養成コース、大学のその他のコース、専門学校の利用を行っている大学は少ない。大学等の通信教育の利用は、69.2%で行われている。

専門職員に対する能力向上の取組は、一般職員ほどには活発に行われていない傾向が出た。諸機関のセミナーの利用を除いて、すべての項目で一般職員より利用度が少ない。管理職の能力向上の取り組みは、さらに行われていない。例外は諸機関のセミナーへの参加で、92.3%の大学の管理職が利用している。

図7-4 能力向上の取組



一般職員の能力向上の今後の取組への期待を聞いた。その結果図7-5のように学内研修と回答した大学が多く、以下自己啓発、諸機関のセミナー参加と続く。また今後は一般職員に大学等の職員養成コース、大学のその他のコース、専門学校の利用の必要と答えた大

学が、現在の利用よりも増えている。しかし大学等の通信教育については、現在利用しているより、今後利用する必要を認めている大学は少なくなっている。

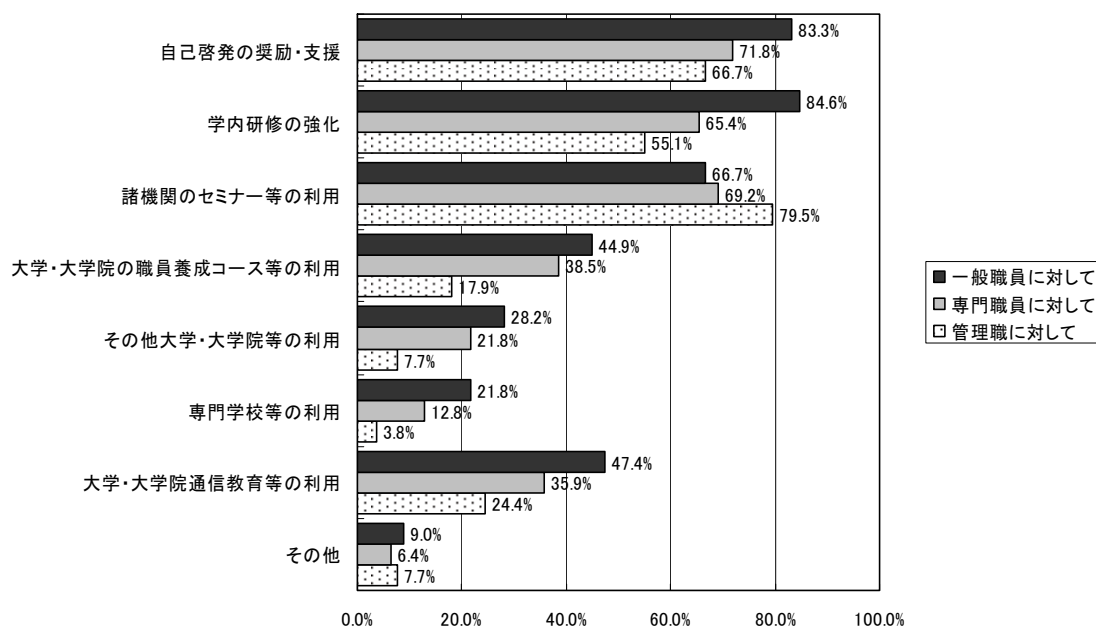
専門職員の能力向上の今後の取組への期待については、一般職員の場合と同様、大学等の職員養成コース、大学のその他のコース、専門学校の利用の必要と答えた大学が、現在の利用よりも増えている。管理職の今後の能力向上の取組みについての必要は、一般職員や専門職員に比べると積極的ではない。例外は、諸機関のセミナー等の利用で、79.5%の大学が必要と回答している。

現在各大学は一般職員の能力向上を目指して、大学・大学院の職員養成コースを利用させているところは多くはない。しかし後は半数近くの大学でその利用の希望が出されている。とりわけ熱心なのが、旧帝大、医総大、医無総大である。旧帝大は専門職員に対してもその利用の必要性が回答されている。旧帝大は、専門職員の専門学校等の利用、大学・大学院通信教育等の利用についても今後の予定がなされている。

## 5. 事務の管理

法人化後、事務組織を見直した大学は、有効回答 76 大学中 72 大学にのぼる。その際ほとんどの大学が、事務の迅速化を重視したと答えている。また人員の再配置を重視したと回答した大学も多い。しかし事務の見直しの際、管理職の削減を重視した、およびやや重視したと答えた大学は 26.1%である。

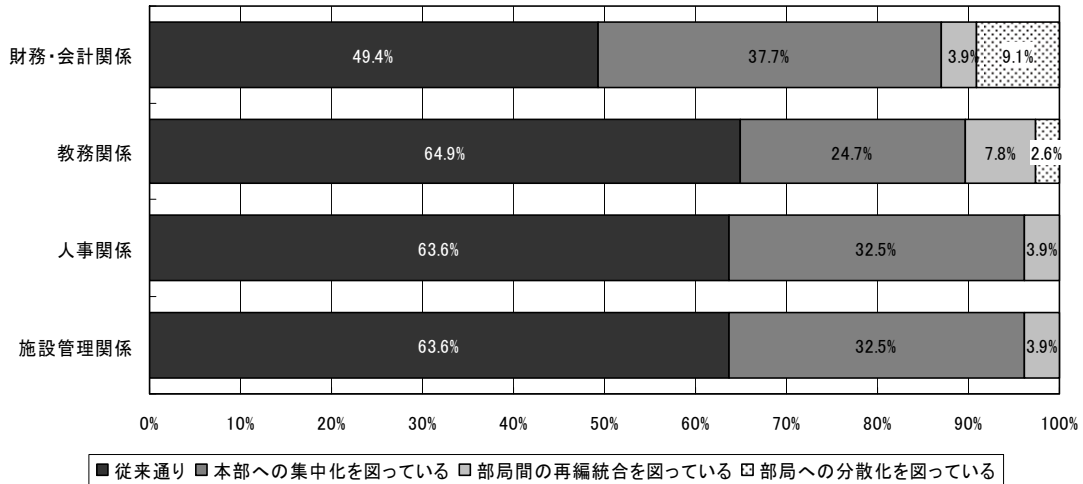
図 7-5 今後の能力向上の取組



法人化前に比べ事務の管理方針の変化を聞いた。その結果図 7-6 のように、財務会計、

教務、人事、施設管理関係の事務において、半分以上の大学が従来どおりと答えている。有効回答の約3割に当たる約20大学がそれぞれの事務において、法人化後は本部への集中化を図っていると答えている。事務での業務について、部局間の再編統合を図ったり、部局への分散化を図っていると答えた大学は少ない。

図 7-6 管理方針の変化



法人化前に比べ事務の管理方針の変化について、財務会計、教務、人事、施設管理関係の事務において、半分以上の大学が従来どおり変化なしと答えている。財務・会計関係の事務を本部への集中化を図っているのは約4割の大学である。とりわけその傾向が強いのは、旧帝大、医総大、医無総大、である。これらは規模の大きな大学であり、これまで本部集中化が容易ではなかった大学であり、法人化を契機にそれを行ったと考えられる。その他の規模の大きくない大学はすでに本部集中化を行っているものと考えられる。その他教務関係の事務、人事関係の事務についても、旧帝大、医総大、医無総大では本部の集中化を図っている傾向があることが判明した。つまり法人化を契機として、事務の本部集中化を積極的に行ったのは、大規模の比較的大きな大学であるといえる。

6. 人員配置

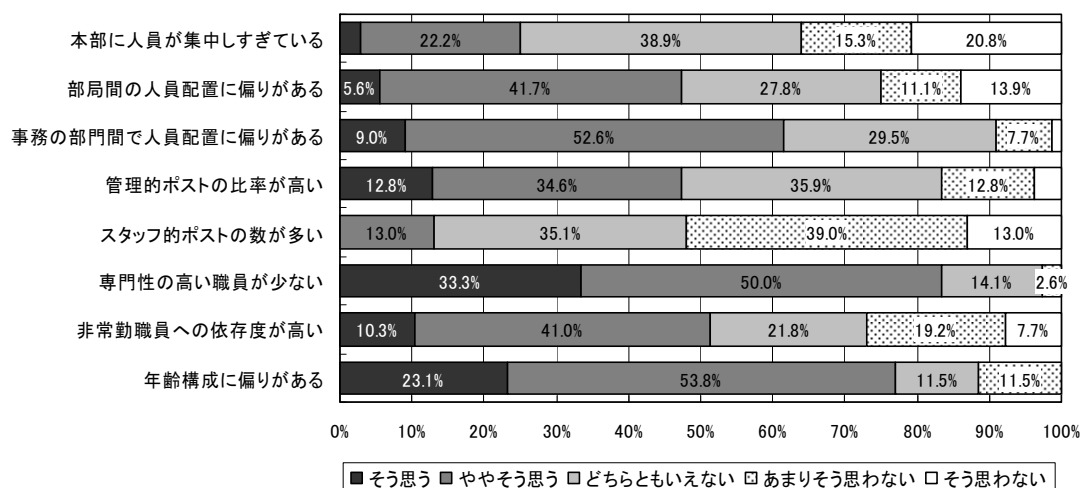
図 7-7 に示す各項目について、人員配置上の問題点について質問した。その結果、最も問題があると思われるのは、専門性が高い職員が少ないことである。有効回答のうち 83.3% が問題と思っている。また事務部門間で人員に偏り、年齢構成の偏り、にも問題点があるという回答も 60%を超えている。

約半数近くが、非常勤への依存度の高さ、管理的ポストの比率の高さ、部局間の人員の偏りに問題があるとしている。本部への人員の集中や、スタッフ的ポスト数の多さを問題

にする大学は少ない。これらの項目には明確な傾向は見出せない。

部局間の人員配置に偏りがあると答えたのは、旧帝大、医総大、医無総大である。これにも規模が関係していると思われる。

図 7-7 人員配置の問題点



職員の業務量と人員配置の検討を進めている大学は、有効回答の80%を超える。自由記述に示されたように、内容は多岐に渡り、各大学で積極的に業務量と人員配置の検討が行われているようである。いくつかの大学でワーキンググループを設置し、業務量と人員配置の検討を行っているとの報告があった。各大学では職員の業務量と人員配置のあり方について検討を進めているが、半分の文科大学では進めていないと答えている。

これら検討を行っている64大学のうち、外部コンサルタントを利用した大学は、9大学に過ぎず、ほとんどの大学は独自に進めているものと思われる。職員の効率的・効果的配置のために外部コンサルタントの利用について、法人化前の国立大学財務・経営センターの調査では、41大学が今後利用したいと答えていたが、実際はそれほど進んでいない。

## 7. 職員の意欲

法人化後の職員の仕事への意欲については、有効回答の約60%が変わらないとしている。しかし3割以上が高まったと回答しているので、法人化後には期待通り意欲が高まる傾向にあるといえる。仕事への意欲の維持向上のための取組は、84.4%の大学が行っている。それは具体的には、研修制度の利用、業務改善提案の受付などがあげられている。資格取得経費の負担を行っている大学もある。

法人化後職員の仕事への意欲が高まったと答えているのは、旧帝大、医無総大、大学院大学である。職員の仕事に対する意欲の維持向上を計るための取り組みは、半数以上の大

学で行われているが、とりわけ旧帝大で行われているといえる。

職員の人事考課・処遇制度についても旧帝大の積極性が目立つ。たとえば、部局長が部局の職員の業務と行動についてのコメント、人事異動についての希望を記述し、人事担当理事に提出し、これを参考に人事異動を行う旧帝大があった。ほかに係長以上の昇任については、各部局からの評価表及び面接による選考を実施した大学があった。また成績優秀者のランクを2ランクから3ランクにするような個人評価に対応した業務手当に係るインセンティブの拡大を行った旧帝大もある。

## 8. 自由回答

最後に自由回答に答えてもらった。自由回答でも旧帝大から将来のポジティブな展望が回答された。「法人化により最も変化しなければならないのは、職員のあり方であり、今後の法人の発展の多くは職員の機能の向上と発揮にかかっている。このため事務職員等の人事・組織・業務の改善を一体的に進めようとしている。長年旧来型の組織で勤務してきた職員の意識を変えるのは容易ではないが、変化の兆しも随所に見られる。今の改革方向をさらに徹底することにより、本学の事務組織、事務職員の状況は10年以内に劇的に変化すると考えている。」(旧帝大)

しかしこれは例外的な自由記述意見であり、多くの大学からは、法人化後の数々の問題や不満が表明された。以下はそのいくつかを項目ごとにまとめたものである。

### 8-1 自由度の低さ

- ・法人化に伴い、職員の人事・給与制度については、かなりの改革の可能性を期待したが、退職金が国家公務員並みで個人ごとに清算される仕組みの下では、給与表自体国家公務員並みとせざるを得ず、自由度は高くない(旧帝大)。
- ・給与制度については、事実上国家公務員準拠になっており、やむを得ない背景は理解できるがもう少し各大学の創意工夫が可能なものにするべき(医総大)。
- ・人件費抑制により、若い人材の採用が困難となっており、職員の年齢構成のバランスが崩れること(医総大)。
- ・公務員制度を躊躇した給与決定、任用の方法等が弊害となり、事務の合理化がなかなか進まない。自助努力では限界を感じる(医総大)。
- ・職員の給与に関し、自由に決定できることが法人化前に周知されていたが、退職手当の予算の関係上、どうしても自由な決定までは至っていないのが現状である(文科大)。
- ・法人化に伴い、非公務員になったことから、労働基準法の適用となったが、公務員時代に比べ労務管理が難しくなった。一方非公務員となり制約がなくなり自由になった面があるが、現実にはこれを生かせる状況にはない(教育大)。
- ・多様な人材を求めるに当たっては、処遇の向上が不可欠だが、財政あるいは社会一般の情勢を考慮した給与(国家公務員給与準拠)との制限があり、困難な面がある。事務職員



については、ゼネラリスト集団ではなく専門職能集団として育成することが喫緊の課題である（教育大）。

- ・法人化による大学運営のための自由度が思ったより少ない（医無総大）。
- ・法人化後、大学における定員管理の枠はなくなったが、人件費という概念は依然として存在し、大学の自助努力によるとは言え、旧態依然の管理数に縛られているのが現状であり、大きく変化を期待することは難しい情勢である（医総大）。

#### 8-2 複雑化・弱体化

- ・法人化により、意思決定の仕組みが複雑になり、さらに学長に全てが集中したことによって、組織としての機能が弱体化した（医総大）。
- ・少なくともこの2年は法人化に振り回された年月であったと思います。例えば、会計一つをとっても企業会計に基づくといいながら、「利益」なるものを結局、官庁会計に戻して処理するなど現場は戸惑うことばかりだったと思います（医総大）。
- ・法人化以前から、国立大学は管理部門の事務系職員が偏重され、組織も過大であると感じてきたが、法人化後も基本的な構造変化は起こっていない。その大きな原因は事務局長の位置付けが不明確で権限も国立大学時代の学長決裁の代決規定がそのまま移行されているなど法人化の基本理念と整合性がない（理工大）。
- ・財務あるいは総務担当理事と事務局長を兼務させることを法令上規定するなど整合性を図り、本当の意味のリストラ（管理部門を削減し、学生・サービス部門を拡大）を推進する必要があると考える（理工大）。
- ・新しい職員採用試験が導入されてことによる具体的な影響（問1の(3)）は、現時点では必ずしも明確ではないが、中期的にはマイナスに働く（優秀な人材の採用が困難になる。）ことも危惧される（医総大）。
- ・経営、戦略企画、財務分析、病院経営、病院医事業務などについては、企業のセンスを持つ人材が必要である。しかし、選考採用した職員の処遇（教員か事務職員か、地位）には多くの問題が残っている（医総大）。
- ・法人化に伴い、従来の業務の簡素化、合理化をはかっているものの、役員会、経営協議会の運営に要する業務量や中期目標、中期計画：年度計画の実施に関する評価、会計基準に基づく財務管理、労務管理など新たな業務が増大し、事務職員の負担が大きくなっている（教育大）。

#### 8-3 格差問題

- ・法人化後、新たに必要とされた業務（中期目標・計画、年度計画の作成、評価、財務管理、労務管理等）については、大学規模の大小を問わず、一定程度の作業量が発生するものであるが、中小規模の大学では十分な人員配置ができない。大規模大学との間で逆ハンディキャップレースとなっており、全体的な対処が必要ではないか（医無総大）。
- ・法人化後、経費面での制限がきつく、教員養成系単科大学では自己収入の道も限られ、

専門に長けた十分な人材が確保できないことに加え、これまでも定員削減への対応で合理化・効率化を進めてきたため、一層の合理化・効率化に向けての組織改革が進まないのが現状である（教育大）。

- ・財務・経営の人材において、不足しているのは経営の人材である。このことは、旧国立大学からの継承であるところから、止むを得ない状況にあるとは言え、急ぎ解決が求められるところである。その解決のためには、内部育成と外部からの採用の組み合わせということになるが、外部からと言っても、地方には人材が少ない（医総大）。

#### 8-4 意識改革

- ・法人化にともない事務職員の役割が重要になってきた。従来の職員の補助者からパートナーとして自覚を持って望むよう、職員の専門性の向上、意識改革が重要と考えている（教育大）。
- ・優れた教員の採用とともに、事務組織が教員と一本になって法人化における大学業務を支え発展させていく体制を作ることが必要である（理工大）。
- ・教職員の更なる意識改革を図る必要がある（教育大）。
- ・法人化を契機とした管理職の意識改革と公務員型人事ルールの抜本的見直し（医総大）。
- ・具体的な業務運営の内容については、法人化によって拡大した裁量の幅はもろんかなりの程度活用されてはいるが、まだ十分に生かしきれていない。その原因としては、意識改革がまだまだ職員全体にまで浸透していないこと、また新たに必要となった知識や能力が十分に育成されていないことがある（旧帝大）。
- ・法人化に伴い、従来の慣習にとらわれない意欲ある人材の養成が必要である。若手人材が将来の当法人を背負っていくのだという気概を持って、積極的に仕事に取り組んでいくような雰囲気を醸成することが大切であると考えている（教育大）。
- ・法人化後も意識改革が出来ず、相変わらず前例主義・事なかれ主義・指示の待ち型の、一部の事務系管理職員をどう教育するのが、目下の大きな悩みでありテーマです（医総大）。

#### 9. おわりに

2004年4月から各国立大学は、これまでの行政組織の一部から法人格を有した自主的な経営組織となった。人事担当理事を対象にした本調査で明らかになったのは、各大学で経営組織を支える人材不足である。専門性の高い職員が少ないことが表明された。特に法律・法規関係、組織・管理関係、人事・労務関係の能力と人数が何れも不足しているのが明らかとなった。

これに対処するため各大学の努力も本調査からうかがえる。職員の採用にあたっては、職務上の専門性を重視していることが回答された。また職員の能力開発にもさまざまな形で取り組んでいる。自己啓発の奨励・支援、学内研修の強化、が現在中心的であるが、今後

は職員を大学・大学院の職員養成コース等の利用希望もあることが明らかとなった。以上の結果は、人事担当理事への質問紙調査から明らかになった点である。

最後に「教育学術新聞」に紹介された京都大学の人事に関する新しい試みを紹介しておく。京都大学では、①職員人事制度の改革、②事務の簡素化・合理化、③事務組織の再編成、④事務職員の再配置を「四位一体の改革」と位置づけている。

①京都大学の自己開発支援策はさまざまである。職務専念義務免除による大学院就学制度、新採用職員に対する1ヶ月間の実務研修制度、アメリカカリフォルニア大学デービス校との職員交流協定の締結、などである。さらに目標管理・上司面談制度の導入、評価基準の改善と評価の趣旨に沿った運用、課長や補佐の学内公募制度、幹部職員や専門性の高いポストへの外部人材の登用、例えば京都市から社会連携課長を採用した。

国家公務員時代の事務職員の応募倍率は、近畿ブロック平均で10倍程度であったが、法人化後は100倍を越えている。2005年度採用では、近畿ブロックの1次試験合格者約1,000名のうち400名が京都大学の面接試験を受け、集団面接で80名に絞り、人事担当理事、人事部長、民間からの総長特別顧問などの面接により、40名が採用された（本間2006年）。

②事務の簡素化・合理化に関して業務改善意見や事務改善提案コンクールなどを踏まえて91の事務改善項目を決定している。

③事務組織の再編成は、本部を教育研究推進本部と経営企画本部の2つからなり、専門的定型的事務は「センター」で行うこととしている。本部を中心に約80名の課長補佐を廃止するという。

④職員の再配置は定割方式によって生み出した毎年15名の再配置要因を活用して戦力的分野、繁忙部局に重点的に配置しようというものである。

#### <参考文献>

本間政雄「国立大学で今何が起きているか」教育学術新聞2006年2月1日号

## 第8章 国立大学法人の施設管理

### 1. 国立大学の施設整備の仕組み

国立大学法人の建物等の取替え更新の財源は、国が施設費として措置する仕組みであって、法人の運営責任の範囲外とされている。よって国立大学法人の施設整備費は、運営費交付金とは別に国と国立大学財務・経営センターによって用意される。国は施設整備計画を策定し、毎年度の整備方針を公表する。この整備方針は透明性を高めるため、最近では第三者の意見を取り入れることとしている。それに基づいて、交付要綱に沿って定額を施設整備費補助金として交付する。財源は一般会計予算である。また国立大学財務・経営センターは、各国立大学法人が土地を処分して得られた収入の一部を受け入れ、それを財源として、国の定めに基づき国立大学財務・経営センター施設費交付金として国立大学法人に用意する。これらの資金によって各法人は、施設整備、大型設備、不動産購入、船舶建造、災害復旧などを行う。

また国立大学財務・経営センターは、財政融資資金等を調達し、それを財源として附属病院の施設整備、病院設備のため国立大学財務・経営センター施設費貸付金を用意する。各国立大学法人は、この借入金を病院収入等で返済する。

以下の表 8-1 のように国立大学法人の施設整備費補助金は、平成 13 年度以降当初予算額で見ると着実に減少している。しかし補正予算によって毎年の配分総額は一定ではない。

**表 8-1 施設整備補助金の推移 単位：億円**

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	合計
当初予算	823	804	670	695	550	518	4,060
補正予算	3,957	1,156	0	359	666		6,138
合計	4,780	1,960	670	1,054	1,216	518	10,198

文部科学省資料より

さらに各大学は、国や国立大学財務・経営センターからの資金以外に、自己収入等によって施設整備を行うこともできる。自己収入には、個人や企業からの寄付、産業界や地方公共団体との連携、他省庁との連携がある。これらの例として京都大学の半導体製造企業からの寄付による産学連携施設の新設、東北大学では産業界からの寄付で未来情報産業研究館の建築、北海道大学の函館市との連携によるマリンサイエンス創生研究棟が挙げられる。他省庁との連携例として、信州大学は経済産業省とアサマ・リサーチエクステンションセンター等、東京農工大学は、産業総合技術研究所と次世代モバイル用表示材料共同研究開発センターの建設がある。

また学生寄宿舍、産学連携施設等の収入が見込まれる施設・設備の整備には、その収入で償還できるのであれば、民間金融機関からの長期借入れも可能である。これについてはキャンパス移転に係わる施設・設備の整備の場合、跡地処分収入が見込めれば、同様に長期借入れも可能である。筑波大学では、キャンパスの借地部分を長期借入金により一括購入している。

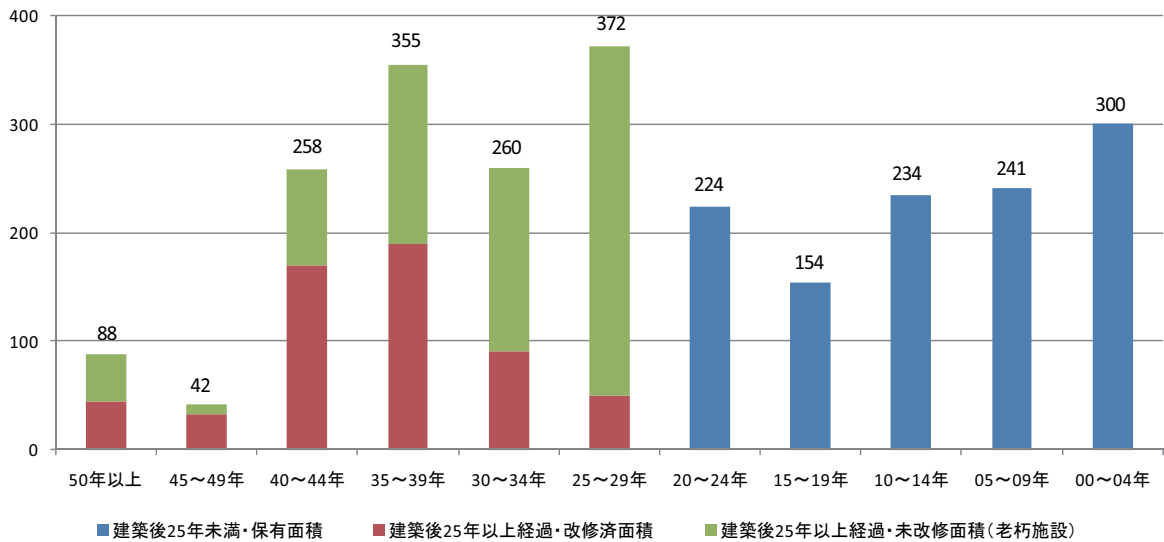
なお国立学校特別会計時代には、施設の維持管理経費は、明確に定義されていなかったが、法人化後は教育研究施設の維持保全に対して、運営費交付金の標準運営費交付金の教育等施設基盤経費として算定ルールに含まれ、それによって交付される。また特定運営費交付金の中には、教育研究施設の新設、教育研究事業費、教育研究設備費等に対して特別教育研究経費がある。

## 2. 施設整備の現状

文部科学省によれば、国立大学の施設は、平成 13 年 3 月に閣議決定された「第二期科学技術基本計画」により、同年 4 月に策定した「国立大学等施設緊急整備 5 か年計画」に基づいて重点的・計画的に整備されてきた。それによって大学院施設の狭隘解消、卓越した研究拠点の整備、大学附属病院の整備については整備目標を概ね達成されたという。老朽改善整備については、整備目標の約 600 万㎡のうち 421 万㎡が整備された。

「5 か年計画」によって老朽改善整備は着実に行われたが、老朽化は経年により進行する。よって事実として、図 8-1 のように老朽化は整備のスピードよりも速く進行し、大規模な改修が必要とされる施設は、平成 17 年度末の時点で約 700 万㎡となり、5 か年計画策定時より増えている。

図8-1 国立大学法人等建物経年別保有面積（平成18年5月1日現在）



文部科学省資料より

そこで平成18年3月に閣議決定された「第三期科学技術基本計画」を受け、文部科学省では「第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画」策定した。そこでは老朽施設の再生を最重要課題とし、国立大学等において整備が必要な面積約1000万㎡のうち約540万㎡を整備目標としている。整備計画は、教育研究基盤施設の再生（老朽再生整備：約400万㎡、狭隘解消整備：80万㎡）および大学附属病院の再生（約60万㎡）である。

しかし平成8年の「第一期科学技術基本計画」開始から平成18年度まで、公共投資関係費総額減少のあおりを食って、当初予算ベースで施設整備費補助金は毎年減少している。

また国立大学法人の自己収入による施設整備については、平成13～17年度で約620億円かけて約28万㎡がなされた。そのうち企業等の寄付が133件、約10万㎡、約310億円、地方公共団体との連携が83件、約62億円、他省庁との連携が4件、30億円である。さらにPFIによる整備は、同時期に24件、約42万㎡、約1220億円である。これは5年間の実績であり、年平均にすれば約5件である。

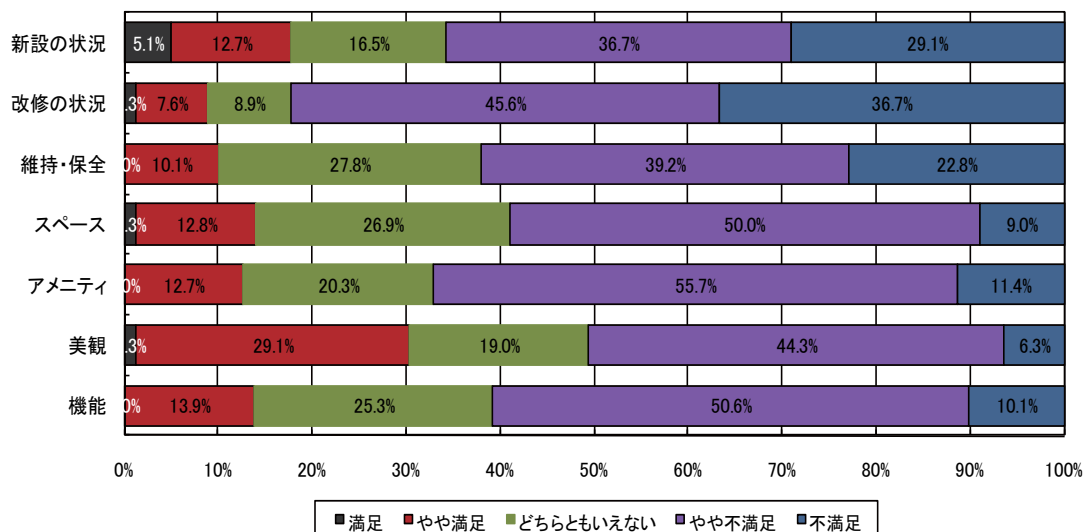
ここでは以上のような老朽化が問題となっている国立大学の施設についての質問紙調査結果に基づいて、施設管理の実態、問題点を明らかにしたい。この調査では国立大学の施設の状況、新設・改修、施設管理等について、施設マネジメント担当理事がどのような意見を持っているか伺った。

### 3. 施設の状況

まず図8-2に示した各項目の施設の満足度について聞いた。その結果、現有施設に対する満足度は、いずれも項目でも高くない。中でも施設の改修状況については、有効回答の

82.3%が不満足と答えている。不満足度の高い順番は、アメニティ、施設の新設状況、維持保全状況、機能、スペース、である。不満足度の比較的低い美観についても、半分以上が不満足と答えている。このように十分予想されたように、施設の現状に対する施設担当理事の満足度は低い。

図 8-2 施設の満足度



次に学内施設のスペースについても意見を伺った。これについても十分であると考えられていない。福利厚生スペースが十分でないという回答が一番多く、研究スペース、教育スペースと続く。

さらに施設の老朽度や耐震性も問題であると回答する大学が多い。文部科学省によれば国立大学の建物の耐震化率は67%であるが、ほとんどの大学に耐震性に問題がある施設があると思われる。それぞれ有効回答の6大学と10大学が問題なしと答えるに過ぎない。

自大学の部局間で、施設面積に偏りがあると半数以上の大学が回答している。問題ありと答えた大学のほとんどが偏り是正に取り組んでおり、その具体策は、施設マネジメント委員会を設置したり、スペースチャージ制を導入したりしていることが挙げられている。ユニークな例としては、定年後の教員研究室や実験室を学長保有とし、使用困窮度に応じて再配分を行っている大学があった。

#### 4. 施設の状況調査と有効利用

ほとんどの大学が、全学的施設マネジメント委員会を設置している。そしてその委員会を設置している80.8%の大学が、委員会が機能していると答えている。

施設マネジメントの第一歩は、状況調査によるデータ収集である。ほとんどすべての大

学が、自大学の施設の利用状況の調査を行っている、または予定であると回答している。これについては、各大学では法人化前からほとんどの大学で実施されており、法人化後特に増えているわけではない。その調査の具体的内容は、面積、稼働率などを含む利用状況調査であり、大学によってはその結果、再配分、共用スペース化を行うところもある。

89.9%の大学が共同利用スペースの確保のため、学内管理規定を作成している。これについては取り組みが早く、70%の大学が法人化以前から管理規定を有していた。今後についても共同利用スペースを拡大したいと考える大学がほとんどである。その用途については、プロジェクト研究と答える大学が多い。

また外部施設を有料にて借りている大学は、70%近くになる。東京オフィス、サテライトキャンパスなどであり、年間600万円以上支払う例もある。法人化前の調査では、学外施設の借り上げは、僅か6大学であったので、大きく増えている。

## 5. 資金調達

法人化後の施設の新設・改修にあたって、文部科学省の関係予算（国立大学財務・経営センターの施設費貸付事業や施設費交付事業を含む）以外の資金を調達するために、全学レベルで特別な取り組みをしているのは、国立大学全体で34.5%である。旧帝大は7大学中5大学が特別な取り組みをし、この取り組みに関して積極性が伺える。

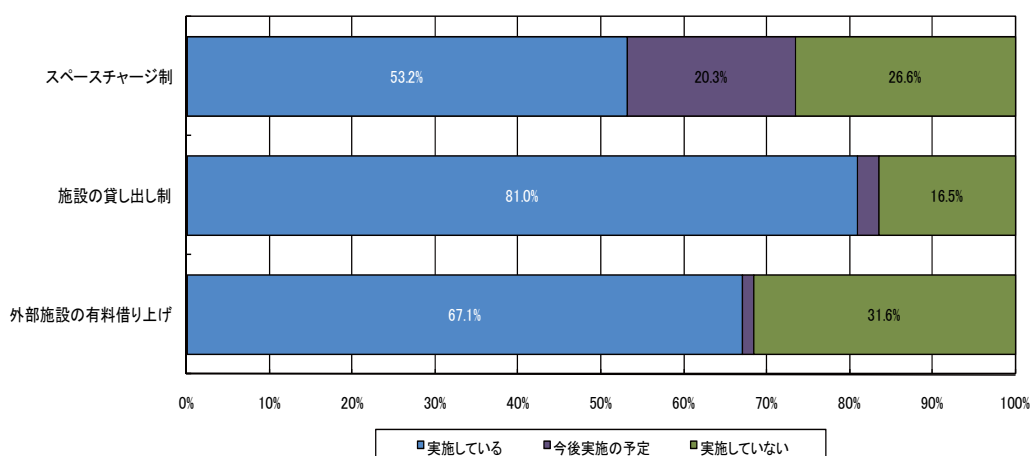
資金源は、同窓会、後援会、生協、企業からの寄付金である。地方自治体との連携からも資金を得ている場合もある。用途は、駐車場整備、会館等新設である。京都大学では、半導体製造のローム㈱から23億円相当の産学官連携施設の寄付を受け、船井電機㈱および個人の寄付により国際会議場、屋内運動施設兼地域連携施設の寄付も決まっている。さらに個人の寄付により図書館建設も決まっている（本間）。

この質問紙調査ではPFI事業について、それを実施しているのは11大学であることが示された。それらは旧帝大と医総大である。これについて規模が関係していると考えられる。その内容は、学生宿舎整備などが挙げられている。法人化前に実施した調査では、ほとんど同数であった。PFIによる施設整備の方法は一部で注目されているが、国立大学での適用はそれほど進んでいないといえる。そして現在実施している11大学のほとんどが、今後もPFI事業を拡大したいとしている。1大学だけが今後は分からないと回答している。

図8-3のように施設利用についてスペースチャージ制（学内施設の利用に関して、一定の料金体系に基づき学内利用者に有料課金をするもの）を実施しているのは、国立大学全体で51.2%であるが、旧帝大と医総大では特に多く実施されている。また今後実施の予定と答えた大学をあわせれば、70%以上になる。対象は、プロジェクト研究やレンタルラボ用に共用スペースなどである。料金は、300円/㎡から15,000円/㎡と分散している。国立大学財務・経営センターが実施した法人化前の国立大学調査では、実施しているのは20大学に過ぎなかったため、この取り組みは法人化を契機に大幅に増えたといえる。



図 8-3 施設の利用

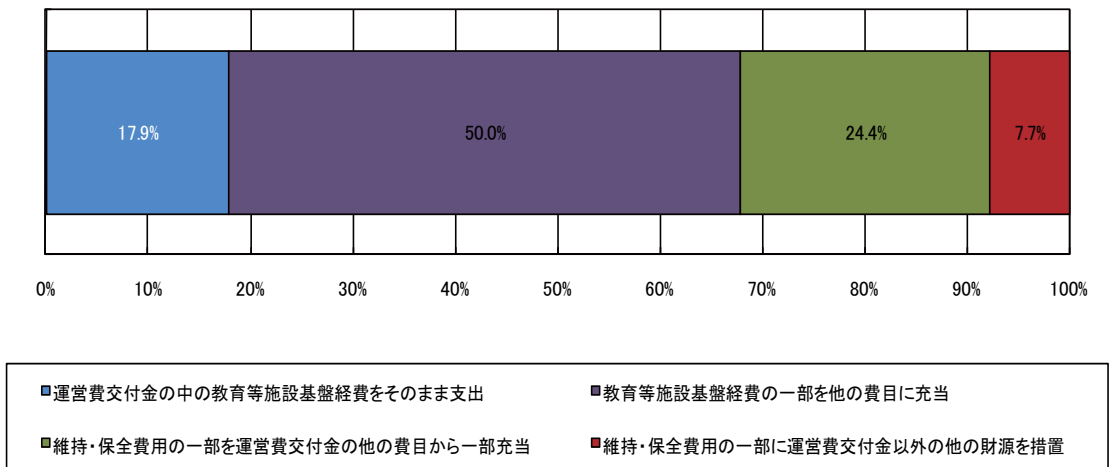


また学外者に施設を提供し、料金を課している大学は、有効回答の 80%以上になる。それらには体育施設、講義室、ホールなどが含まれる。国立財務・経営センターの法人化前の調査では、このような取り組みを行っているのは、約 3 割の大学であったので、これについても大幅に増えているとあってよい。使用目的は多様であろうが、講義室の場合は学会開催が多いと推測される。

このように施設の新設・改修についての資金調達は、法人化後多様化したと考えられるが、これについて特に旧帝大の積極的な取り組みが判明した。

図 8-4 のように各大学は施設の維持・保全費用の調達に関してさまざまな方法を用いている。約半数の大学は、運営費交付金の教育等施設基盤経費を使用し、残りを他の費目に充当していると回答している。残りの大学は、教育等施設基盤経費をそのまま支出したり、維持・保全費用の一部を運営費交付金の他の費目から一部充当していると答えている。6 大学が、維持・保全費用の一部に運営費交付金以外の財源を措置していると答えている。その内容は、科学研究費の間接経費の使用を挙げている大学があった。

図 8-4 施設整備補助金の推移



6. 予算

財務担当理事に対する質問から、図 8-5 に示したように、法人化後の各大学の予算配分が、部局よりも全学的経費を重視する傾向があると確認できた。この傾向は、施設整備費や施設の維持・保全費についてもいえる。これらの経費について全学的な経費は、大きく増加またはやや増加と答えた大学があるが、部局の施設整備費や施設の維持・保全費が、大きく増加またはやや増加と答えた大学はほとんどない。部局経費が法人化前と変わらないと答えた大学が多いが、大きく減少またはやや減少と答えた大学もある。

予算の配分額について図 8-6 のように、約 8 割の大学が全学的な施設整備費が、やや不十分または不十分と答えている。約 7 割が全学的な施設の維持・保全費が、やや不十分または不十分と答えている。全学的な施設整備費に比べると、部局の施設整備費や部局における施設の維持・全費の不足感は小さいものの、約 6 割の大学が、それらがやや不十分または不十分と回答している。

図 8-5 法人化後の予算の変化

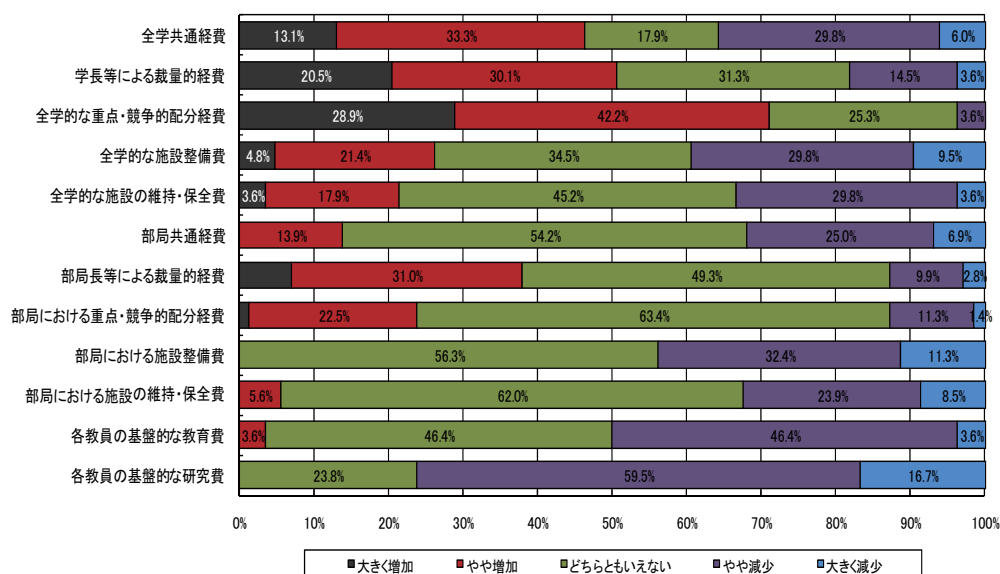
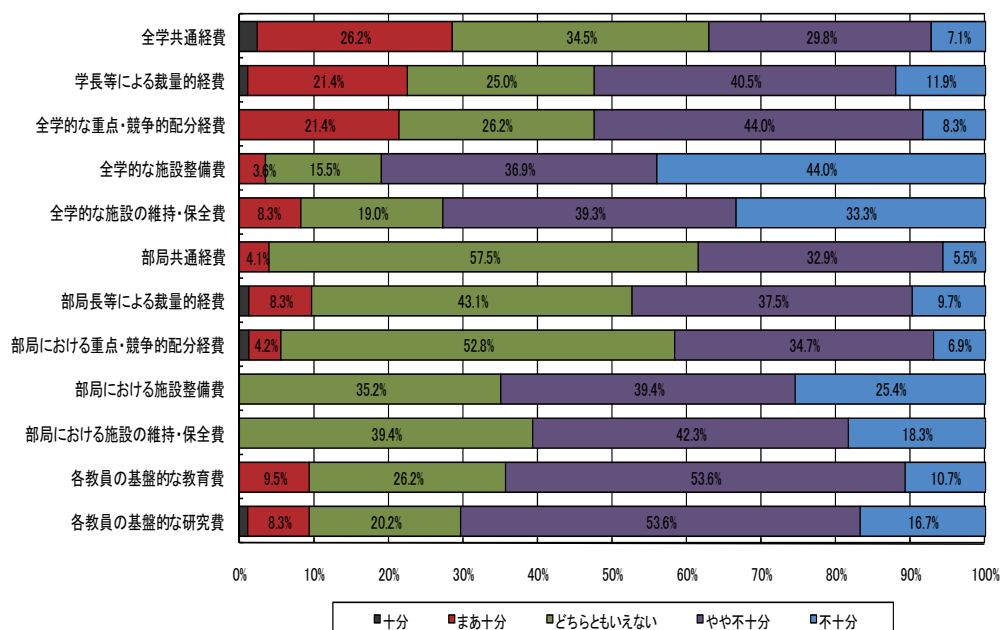


図 8-6 予算の配分額



7. 自由回答の整理分析

施設に関する自由回答には、法人化による自由裁量度が大きくなったことによる改修の容易化が指摘された。また同時に施設管理の効率化ももたらされているようである。

しかし、ポジティブな面がある反面、予想されたように施設整備費や維持管理費の絶対額の不足が各大学から表明され、それに対する国の支援が求められている。国の支援は、

特に規模の小さな大学から切実な声があがっている。

旧帝大などの大学は、国の補助金以外でも施設の新設や改修のための資金を調達している。またこれらの大学はPFI事与にも積極的に取り組んでいる。施設整備費や維持管理費は、絶対額の問題と他方格差の問題が法人化後に、生じてきたと思われる。

#### 7-1 法人化の恩恵

自由回答には以下のような法人化後の自由度の拡大のメリット、施設管理の効率化が表明されている。

- ・法人化後は大学独自で改修が行えることになり、小規模で可能な範囲で改修を行い、予算の有効利用が図れるようになった（理工大）（教育大）。
- ・法人化でかなりの自己裁量が可能となり、学内需要を反映し、既定予算内で最大限、有効、効率的に対応することが重要となった（医総大）。
- ・施設に関して、法人本部の機能が強化され、大学の施設運営が効率化された。反面法人本部と各部局との対立も目立ってきた（医総大）。
- ・競争的資金、外部資金獲得の意識が向上した（医総大）。

#### 7-2 業務の増加と自由度の小ささ

しかし大学によっては法人化後にも自由度が小さい不満がある（医総大）（旧帝大）。補助金の使い勝手の悪さ、民間との施設整備の制限などが示された。

- ・法人化後、施設整備費が補助金となり、補助金の適性化法によって使いにくくなった（医総大、医総大）。
- ・民間と共同利用の拡大が必要である（旧帝大）。
- ・教員養成系大学においてもPFI事業ができるよう自由度を拡大してほしい（教育大）。
- ・法人化後にも国の機関と同様の法的拘束があり新たな整備手法の検討の障害となっている（旧帝大）。
- ・国立大学法人の土地の民間への活用を認め、施設整備の促進を図るべきである（教育大）。
- ・課金、費用省令の弾力化が望まれる（教育大）。
- ・法人化以降、移設整備予算が補助金になり用途が限定され、手続きが煩雑になった（教育大）。
- ・施設の維持、改修、改築及び新設のために、施設に関する減価償却の考え方を導入し、運営費交付金または施設整備補助金の中に措置されることが重要である（旧帝大）。
- ・施設の維持改修経費を60年スパンで推算すると、必要経費の半分しか確保できないことが判明した。学内資産の活用手段限定の緩和策が必要（理工大）。

#### 7-3 施設整備費不足と国の支援の充実

- ・施設整備費の不足と国の財政支援の必要性は、特に小規模大学から表明された（医総大）。
- ・施設整備費財源多様化として借入金が増えられるが、リスクを考えると利用できない（医無総大）。

- ・国際的に見てキャンパスが貧弱であるので、魅力あるキャンパスには施設整備費が必要である（理工大）。
- ・留学生を呼べないほど貧弱である（医総大）。
- ・施設整備費が競争的に配分され獲得が厳しくなった（医無総大）。
- ・施設整備費不足は明らかであるが、今後どうしていいかわからない（理工大）。
- ・国の支援が必要（教育大、医総大、医総大）。

#### 7-4 維持管理費不足

- ・施設の維持保全費は運営費交付金の中に算定されるが、その額も不足であることが述べられた（医総大）。
- ・学生満足度を向上させるためにはキャンパス環境、快適度の向上が必要であるが、キャンパス美化、清掃、メンテナンスの取り組みが私立大学に比較して弱いので、予算増が必要である（医無総大）。

#### 7-5 格差問題

- ・平成 13 年から 17 年までの「国立大学等施設緊急整備 5 ヶ年計画」による施設整備は、大学院施設の狭隘解消、卓越した研究拠点の整備、大学附属病院の整備を目標としていたので、それに該当しない大学からはこれまでの施設費配分は格差拡大と映ったようである（医総大）（医無総大）。
- ・地方都市では、地価の下落が止まらず、大学財産を活用した民間との共同の施設整備ができない（理工大）。
- ・旧帝大及び東京の大学の改修または増築が進んでいるが、移転したばかりの大学は除いて旧六地方大学の改修は不十分である（医総大）。

#### 7-6 今後の検討課題

今回実施した施設担当理事に対する施設管理の状況についての質問紙調査は、予想されたように各大学法人とも施設整備が、不足していることを明らかにした。これについて大学間の違いは質問紙からは判断できなかった。国立大学の施設整備の問題は、教育研究の基盤に関わり、重要であるにもかかわらず、これまでほとんど検討されてこなかった。今後はこの分野の研究が必要である。それにはいくつかの検討課題があろう。

まず国立大学や私立大学への施設整備費の総額の問題がある。これまで総額がどのように推移してきたのか。何に支出されてきたのか。運営費交付金総額とのバランスがこれでよいのか。このような問題がある。1990 年代のアメリカでは IT による好景気により、連邦政府の研究費補助が大幅に増額されたことがあった。その結果、各研究大学は経常的な研究費は潤沢になったが、今度は研究施設設備が不足することになった。そこで経常的研究費を施設費にも使用できることになったが、日本でも運営費交付金と施設整備費補助金との関係も検討する必要がある。

また配分の問題もある。国立大学間で施設整備費補助金どのように配分されてきたのか。

教育と研究とでどのように配分されてきたのか。専門分野間でどのように違うのか。またこれまでの文部科学省の施設緊急整備5ヵ年計画の計画的・重点的整備（大学院、研究拠点、附属病院の整備）が果たして妥当であったかも検証する必要がある。

法人化後国立大学への国からの財政支援は、運営費交付金と施設整備費補助金と2本立てである。この仕組みを検討することも大切であり、国際比較しどこが特徴なのかを解明する必要もあろう。現在国は施設整備計画を策定、公表して、国立大学に交付している。よって国立大学は、教育研究の基盤である施設整備費が配分されるか、されないかわからないまま、中長期計画を策定することになる。施設整備計画は中期計画に含まれるものであり、財源の裏づけのない計画策定は問題である。施設整備費が別立てであるのは、国立大学の経営の自由度にどのように影響するのか。国立大学にとって施設整備費が国から措置されていたほうが教育研究業務遂行に都合がよいのか。文部科学省にとってはどのようなシステムが望ましいのか。これらの点についてもさらなる検討が必要である。

#### <参考文献>

国立大学財務・経営センター「国立大学法人経営ハンドブック(2)」第7章「施設管理」2006年

本間政雄「国立大学で今何が起きているか」教育学術新聞 2006年2月1日

## 第9章 国立大学の法人化と教育研究活動の活性化

キーワード：国立大学法人化、アンケート調査、学長、財務理事、学部長、教育活動、教授法

### 1. はじめに

2004年4月、国立大学の法人化が実施された。その目的は何よりも知識基盤社会を支える大学の教育研究の活性化である。また各大学が多様で特色ある教育研究を展開する大学の多様化、個性化も期待されている。

それらの目的を達成するため、国立大学は国の行政組織の一部から離れ、各大学に法人格が与えられ、それぞれ自主性と自己責任を持つ独立した経営体となった。財務の面では現金主義から発生主義に基づく企業会計手法の導入が図られ、これまでの国立学校特別会計は廃止され、ブロックグラントとしての運営費交付金が、毎年度、使途を指定されない渡しきりとして、配賦されることになった。法人化以前、授業料、病院収入等は国の会計に入れられていたが、その必要はなくなり大学の自己収入として大学に留保される。さらに校地、校舎は法人の資産となった。

経営面では、学長に大きな権限が与えられ、役員会、経営協議会、監事、等の設置で責任体制が明確化された。そして各国立大学は、中期目標に沿って、中期計画を設定し、学長の強いリーダーシップのもとで業務を遂行し、その業績の評価を受けなければならない。このように国立大学は組織や運営面で大きな変化を経験した。

法人化後、国立大学の教育研究の活性化、個性化という目標は達成されつつあるのか、管理運営面での効率化は高まったのか、国立大学の現場で何が起きているのか等、国立大学の法人化が、国立大学にどのようなインパクトを与えたかを探るべく、国立大学財務・経営センターでは、これまでさまざまな方法を用いて調査研究を行ってきた。

まず法人化前から全国の国立大学の学長や当時の事務局長に対してインタビュー調査を行い、国立大学の管理運営面での問題の把握に努めた。そこで得られた知見を踏まえて、法人化直前の2004年2月に国立大学の学長および事務局長を対象に、国立大学の財務管理の状況に関するアンケート調査を実施した。次に法人化が実施され、ほぼ2年経過した時点の2006年1月に学長、財務担当理事、人事担当理事、施設担当理事を対象に、法人化後の国立大学の財務・経営の状況について2度目のアンケート調査を行った。2つの調査結果は、すでに国立大学財務・経営センターの出版物としてまとめられ、Web上でも公開されている。そして法人化後ほぼ5年を経過した2008年12月から2009年2月にかけて、全86の国立大学の学長、財務担当理事および全学部長を対象に3度目のアンケート調査を行った。本調査は、2009年度が第1期中期目標期間の最終年度であると同時に、次期の中期目標・中期計画の策定、検討作業が本格化する時期であり、各国立大学法人の参考に資

するとともに、関係者に法人化のインパクトをなるべく客観的、体系的に示すことを目的としている。

アンケートの回答には、国立大学すべての学長と財務担当理事から、学部長からは70%以上から協力を得た。学長への質問内容は、特に法人化後の大学の組織運営の状況および法人化制度の評価についてである。財務担当理事に対しては、資金の獲得、学内予算配分、費用の節減、学生納付金などを中心に質問した。また同時に財務担当の職員にも回答してもらった。そして学部長には、学内予算、人事、教育、研究、社会貢献など学内運営について、学部長としての意見を聞いた。

本稿では、まず国立大学法人化後に大学の使命、目標、計画に学生の教育がどのように位置づけられているかを明らかにする。そして3つのアンケート調査結果に基づいて、国立大学の法人化が、教育研究活動にいかなる影響をもたらしたのかを検討する。

## 2. 中期目標と学生の教育

学生は大学在学中にさまざまな面で、自分自身の特性の変化または不変化を経験する。それらの特性のあるものは、大学や学生自身が意図的に成長や変化させようと試みるものである。またあるものは、無意図的な変化が起こる（起こらない）ものである。意図的な変化は大学の効果の一部であり、無意図的なそれは、大学の効果とそれとは別なものである。学生が在学中に経験する変化はさまざまにわたるが、それについて Astin は、図 9-1 のようにまとめている。この図式は2つの軸で成り立つ。1つの軸は、学生の情緒面と認知面とで構成される。情緒面は、価値、趣向など感情や感性にかかわる側面である。また認知面は、推理、思考などにかかわる面である。もう1つの軸は、得られるデータの種類によって、学生の心理面と行動面で構成される。この2つの軸によって、図 9-1 のように、情緒的心理面、情緒的行動面、認知的心理面、認知的行動面の4つの分類が可能となる。さらに時間軸を2つとれば、図 9-2 のように、在学中での変化と卒業後の変化を区別してまとめられる。

2008年にまとめられた中央教育審議会答申「学士課程教育の構築に向けて」には「学士力」について定義されている。そこでは学士課程共通に学士力を涵養することが必要としているが、その内容は、図 9-1 に示した Astin の図式と部分的に重なっている。すなわち、答申では、1) 知識・理解、2) 汎用的技能、3) 態度・志向性、4) 総合的な学習体験と創造的思考力、の4つを分類している。ここで1) 知識・理解については、認知的心理面に対応する。2) 汎用的技能は、知的活動でも職業生活や社会生活でも必要な技能としているから、認知的行動面に近い。3) 態度・志向性は、答申では自己管理能力、倫理観とあるから、情緒的心理面と情緒的行動面の双方にまたがる。4) 総合的な学習体験と創造的思考力は、Astin の図式では4つの面すべてを含む。またはこれは、図 9-2 に示されたように、卒業後に学生にあらわれる学生の変化といえるかもしれない。



図 9-1 大学教育の効果

データ	効果	
	情緒的	認知的
心理面	自己評価	知識
	価値	批判力
	態度	基礎学力
	信念	適性
	達成意欲	学業成績
行動面	習慣	キャリア開発
	趣味	学歴
	精神安定性	職業達成
	市民性	責任感 所得
	人間関係	

source : Astin, A. Four Critical Years, 1977.

これら大学の効果それぞれは、大学によっては強調され、ある効果はそれほど強調されないこともありうるだろう。それを見るために、大学の効果と大学の使命、目標、計画との関連を探った。2004年の国立大学法人発足時にすべての国立大学は、中期目標が文部科学省から提示され、それに基づいて計画を作成、公表することになった。それら目標計画には、教育研究等の質の向上や業務運営の改善についての項目が含まれている。ここでは全国立大学の教育についての中期目標計画に関する文章において、関連するキーワードの出現回数を計測するコンテンツ・アナリシスを行ってみた。キーワードの分類は、図 9-1 の Astin のそれを用いた。

図 9-2 大学教育の効果 : 2 時点

効果	データ	在学中	卒業後
情緒的	心理面	大学への満足度	職業満足
情緒的	行動面	自治会参加	政治参加
認知的	心理面	学業成績	
認知的	行動面	在学率	所得

Source: Astin, A. Four Critical Years, 1977.

たとえばある国立大学の中期目標・中期計画のなかで教育の基本目標として次のような

文章が記されている。「広い視野を有しつつ高度の専門的知識と理解力・洞察力・実践力・想像力を兼ね備え、かつ、国際性と開拓者精神を持った、各分野の指導的人材の養成、すなわち、世界的な視野を持った知的指導者の養成を目指す。このため、学生の個性と学習する権利を尊重した、世界最高水準の教育を追及する。」この文章の中で、「専門的知識」、「理解力」「洞察力」などは、認知的心理面に属する。「実践力」「国際性」は情緒的行動面にあり、「開拓者精神」「世界的な視野」は情緒的心理面にカテゴライズされよう。このような作業を87国立大学（2004年中期目標・計画作成時）の中期目標・計画の教育に関する目標について行った。

結果は、情緒的・心理面のキーワードは250、  
 情緒的・行動面は81、  
 認知的・心理面は1323、  
 認知的・行動面は1372

であった（この計測は国立大学財務・経営センターによる国立大学中期目標計画の分析プロジェクトの一環であり、ここでの数値結果はあくまで仮のものであり最終的なそれではない）。これによれば、日本の国立大学は、教育目標として認知的な側面に重きを置いており、情緒的とりわけ情緒的・行動面についてそれほど強調していない（もちろん公表された中期目標計画の上での話のだが）、ことが明らかとなった。社会の必要とする人材養成、知識の生産と普及を使命とする国立大学にとって認知面の教育の重視は、当たり前といえれば当たり前である。しかし2005年の中央教育審議会答申「我が国の高等教育の将来像」の中で「教養教育や専門教育等の総合的な充実」によって「21世紀型市民」の育成が目指されている。情緒面の発達には、教養教育にもたらされるところが大きいと思われる。国立大学の中期目標・計画に情緒面が強調されていないのは、同じ答申で危惧された「教養教育の後退」を表しているとも見られる。もちろん中期目標・計画に記載されていることが少なくても、学生がこの情緒的面で大学から影響をそれほど受けていないと、結論付けることはできない。

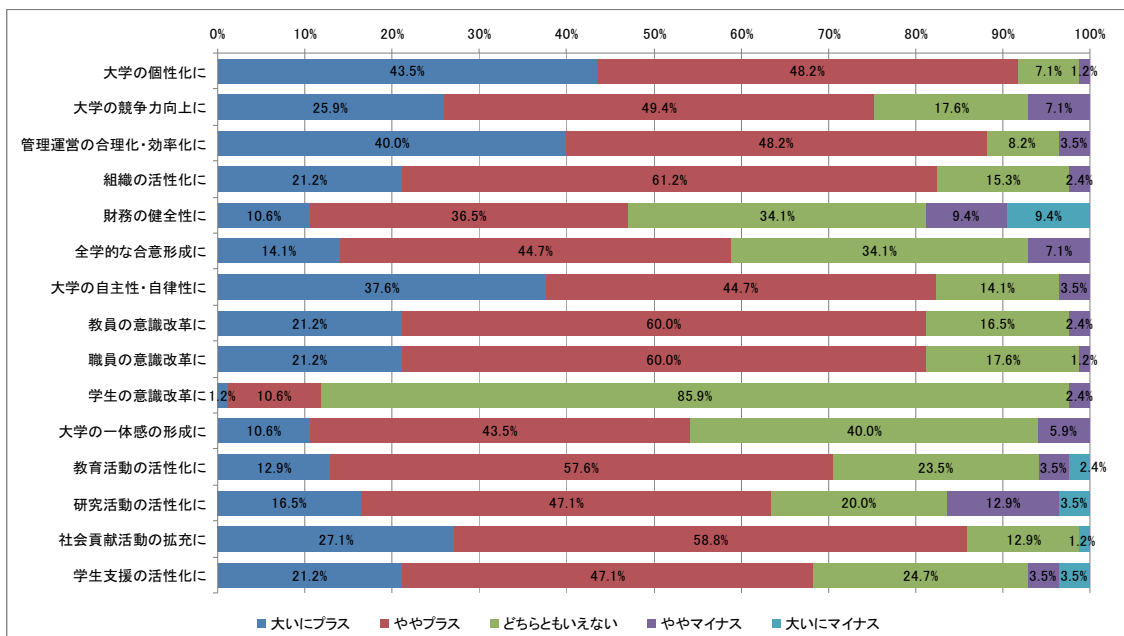
### 3. 学長の法人化に対する評価

法人化後ほぼ5年を経過した時点で、国立大学法人の組織・運営の実態を明らかにすべく、学長に対するアンケート調査を行った。その結果、学長は総合的に勘案して、法人化が自大学によい結果をもたらしていると感じていることが明らかになった（そう思うと答えた比率は67.5%、そうは思わない20.5%）。しかし将来的には自大学によい結果をもたらすと答えた比率は、45.8%に減少する。自大学に対する法人化の影響をさらに詳細に検討すると、図9-3に示すように、大いにプラス、ややプラスと回答した比率が高い項目は、大学の個性化に(91.7%)、管理運営の合理化・効率化に(88.2%)、社会貢献活動の拡充に(85.9%)、組織の活性化に(82.4%)、大学の自主性・自律性に(82.3%)、などである。学長は法人化に

よる制度や組織改革が、大学に合理化・効率化、自主性・自立性をもたらし、それによって自大学にポジティブな効果をもたらしていると感じているといえる。

教員の意識改革に(81.2%)、職員の意識改革に(81.2%)、大いにプラス、ややプラスの効果があつたと答えた比率も高い。法人化の一番の目標は、教育研究活動の活性化であるが、学長は教職員の意識面で、概ねポジティブに捉えていることが分かった。大学の組織面や意識面と比べると、比率はやや低いものの、教育活動の活性化に(70.5%)、研究活動の活性化に(63.6%)、学生支援の活性化に(68.3%)、大いにプラス、ややプラスと答えている。教育研究活動の活性化に対する法人化の評価は高いといえる。しかし学生の意識改革に対しては、11.8%のみがプラスの効果ありと答え、学生に対してはまだ法人化の効果が、浸透していないと判断しているようである。

図 9-3 学長の法人化の評価



国立大学財務・経営センターでは法人化後2年を経過して2006年1月に、図9-3に示された全く同じ項目について学長にアンケート調査を行っている。その結果と図9-3とを比較すると、全体としては2006年と2009年とでは回答傾向は同じである(国立大学財務・経営センター2007年)。強いて違いを探せば、2006年のほうが、法人化の効果により好意的に回答しているといえる。それは法人化直後、それへの強い期待を反映していたと見ることもできる。例えば、教育活動の活性化について、大いにプラス、ややプラスとの回答は、2006年74.4%が2009年70.5%に下がり、研究活動の活性化について、2006年74.4%から63.6%に下がっている。

法人化後、国立学校特別会計は廃止され、新たに運営費交付金制度が導入された。アン

ケートでは、学長がそれについても、概ねポジティブに評価していることが判明した。運営費交付金制度が、管理運営の合理化・効率化に、効果がある、やや効果があると回答した比率は、83.5%である。交付金制度が教育・研究の活性化に、効果がある、やや効果があると回答したのは、76.5%である。社会貢献活動の拡充に、同じように効果があると回答したのは、65.9%である。運営費交付金のメリットとして自由記述で挙げられていたのは、裁量が大きい、繰越可能などである。法人化前の予算執行になされていたような使途の制限がある制度ではなく、予算使用の自由度が大きいことが、教育研究活動の活性化に貢献していると感じているようである。

このように学長アンケートからは、学長が法人化の自大学に対する効果に、概して好意的な評価をしているといえる。この背景には、この学長アンケートの別な質問に対する回答にも示されたように、年度計画の作成、新規概算・特別教育研究経費要求案の作成、学内の予算配分方針の作成に学長の役割が大きくなり、教育研究の活性化、業務運営の効率化に学長自らが、積極的に関与できるようになったこともあろう。

しかし同時に自由記述には、法人化の問題点も指摘されている。ここでは教育研究にかかわる意見だけを挙げておく。

- ・法人評価・認証評価に対する教員の作業量が多く、教育研究に支障をきたす。
- ・大規模大学に有利で、地方大学、単科大学には不利なシステムである。
- ・競争的でない基盤経費の減少が、教育活動を悪化させる。

後に指摘するように、教育研究現場により近い学部長は法人化後、標準的な教員の労働時間が増えたにもかかわらず、研究時間が減少したと回答する傾向がある。それについて学長も十分憂慮しているといえる。

#### 4. 教員の教育重視傾向

1990年代初頭から始まった一連の大学改革の過程で、自己点検・自己評価、シラバス作成、学生の授業評価、ファカルティ・ディベロップメント、厳格な成績評価などの新たな取り組みの導入によって、大学の教育力の向上が強調されてきた。また特色 GP、現代 GP などによる資金面での大学教育改善に対するインセンティブも図られてきた。日本における大学改革と資金配分は、学生の教育を重視する傾向にあるといえる。

学部長に対するアンケート調査結果を検討すると、確かに法人化後、国立大学の各学部では教育重視傾向にあることが判明した。学部長に自学部の標準的な教員を念頭に回答してもらった。図9-4に示すように、教育全体に割く時間・労力、教育成果について学生満足度等の指標、講義・演習の準備時間は、いずれも増加した、やや増加したと答えた合計の比率は、50%を超えている。その半面、講義・演習以外に学生に接する時間が、減少した、やや減少したという回答(32.4%)が、増加した、やや増加したという回答(37.2%)の比率を上回っている。つまり公式的な教育活動は、増加しているが、学生とのインフォーマルな

接触は減少しているといえる。学生は授業時に専ら認知面の発達を経験し、教員とのインフォーマルな接触で価値、信念、人間関係の学習機会を得よう。これは先に示した Astin の分類に従えば、学生に対して認知面での活動が強化されているが、情緒面での活動が減少しているといえる。中期目標・計画には、認知面が情緒面より強調されていることを先に確認した。教員はそれに沿って、忠実に行動しているのか、法人化後の雑務に忙しく、学生とのインフォーマルな接触に手が回らないのか、解釈が難しいところである。

図 9-4 教育活動の変化

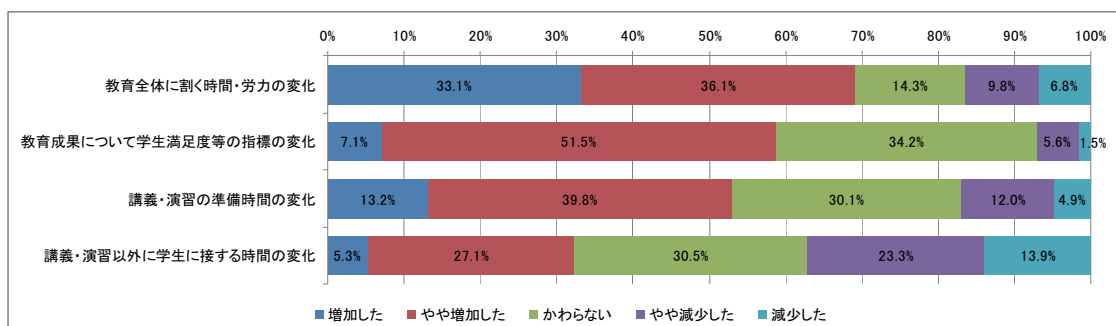


図 9-5 のように、教育活動は増加傾向にあるが、研究に割く時間・労力は、減った、やや減ったと答えた比率は、79.0%である。また外部資金の獲得に割く時間・労力は、増加した、やや増加したとの回答比率は、89.9%である。これらの結果は、個々の教員の研究環境や状況が著しく悪化していると見てよい。しかしこのような状況の中で、研究成果について論文・学会発表の件数や研究成果について論文・学会発表の質・内容は、法人化前と変化がないと答える比率が高い。研究環境が悪化する中、研究についてはなんとか成果を上げているといえるが、この状況がいつまで継続するか疑問は残る。教員の社会貢献について、割く時間・労力、その質、範囲・種類は、いずれも増加ないし向上したという回答傾向がある。

図 9-5 研究活動の変化

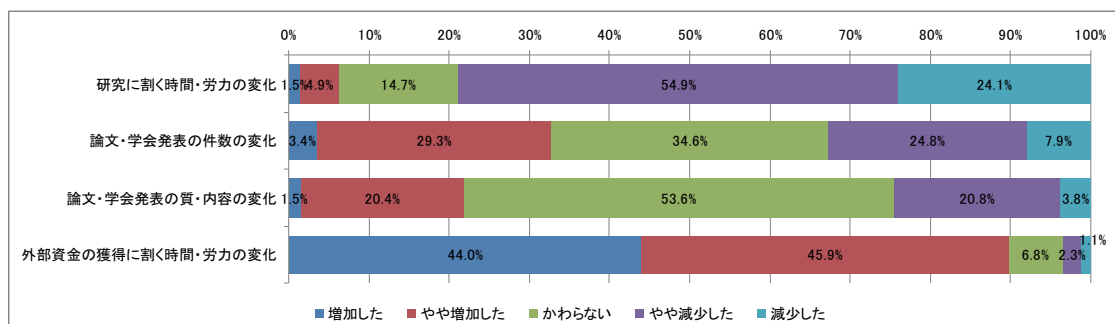
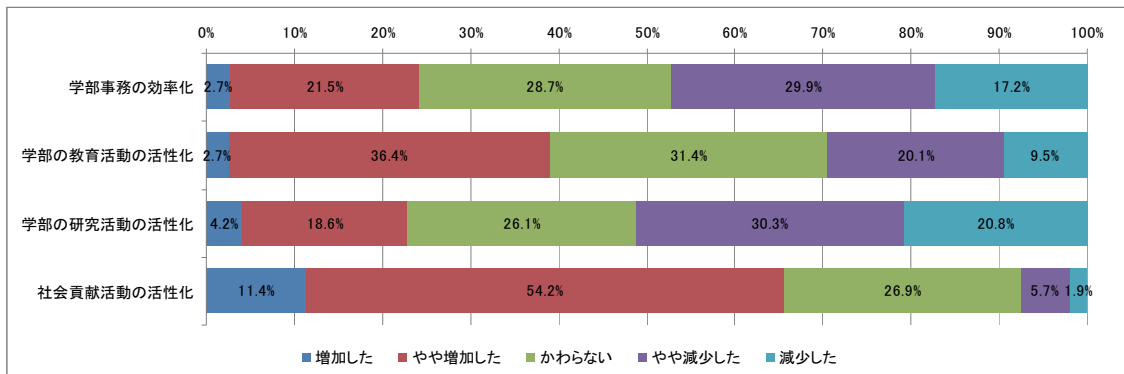


図9-6のように、学部長の法人化制度への評価は、学長のそれと著しい対照をなしている。法人化が教育活動の活性化に与える影響について、プラス、ややプラスと回答しているのは、39.1%であり、学長は同じ質問に、70.5%がポジティブに回答している。教員が教育活動に対して、自らの時間とエネルギーをかけているにもかかわらず、法人化の教育活動の活性化についてそれほど評価していないのは、後に見るように法人化後、教育の資金面や人材面での減少が影響していると思われる。同じく研究活動の活性化に対しては、わずか22.8%がプラス、ややプラスと回答しているに過ぎない。これについて学長は、同じく、63.6%がポジティブに回答している。法人化が社会貢献活動の活性化に与えた効果については、学部長と学長の評価は、ともにポジティブである。学部長の65.6%がプラス、ややプラスと答えている。先に見たように学長は、さらに高く85.9%がプラス、ややプラスと回答している。

図9-6 学部長の法人化評価



法人化後、資金については厳しい状況が回答されている。本部から配賦される学生当たり教育経費が、減少した、やや減少したという回答は、65.2%に上る。この学生当たり教育経費の充足度を別の質問で評価してもらったところ、不十分である、どちらかといえば不十分との回答が87.6%となる。また本部から配賦される教員当たり研究経費は、85.9%が減少した、やや減少したと答えている。これについても充足度を評価してもらったところ、91.3%が不十分、どちらかといえば不十分と充足度はさらに低下する。学部共通経費は、減少した、やや減少したとの回答は、56.4%である。しかし学部長裁量経費だけが、増加傾向にあるとの回答が寄せられている。この学部長裁量経費は、教育経費や研究経費の不足分を補うのに使用されることは、インタビューによってしばしば聞かれることである。

教育研究を支えるスタッフについて学部長に尋ねた。学部または研究科所属常勤教員の定員枠、職員の定員枠、学部の非常勤教員の数が、いずれも減少した、やや減少したと回答する学長の比率が高い。増加したと回答するのは、学部の任期付き教員の数、学部の非常勤職員の数、学部の任期付き職員の数である。これらの回答は、いずれも教育研究状況

が厳しいものになりつつあると解釈できよう。実際学部長は、学部学術スタッフや学部事務支援スタッフの充足度が低下したと回答する傾向が見られる。

以上検討したように、学長アンケート調査結果と比較して、学部長は、法人化の教育研究活動の活性化に対して、低い評価をしているといえる。教育研究に必要な資金の充足度が低く、また教育研究をささえる人材の充足度も低い。そのなかで、教員個人が学生の教育に費やす時間とエネルギーは、法人化後増加していることが回答された。しかし同時に研究に割く時間や労力が減少しており、教員が研究や社会貢献での時間やエネルギーを教育に振り向けている姿が見えてくる。

## 5. 教員研究経費の不足

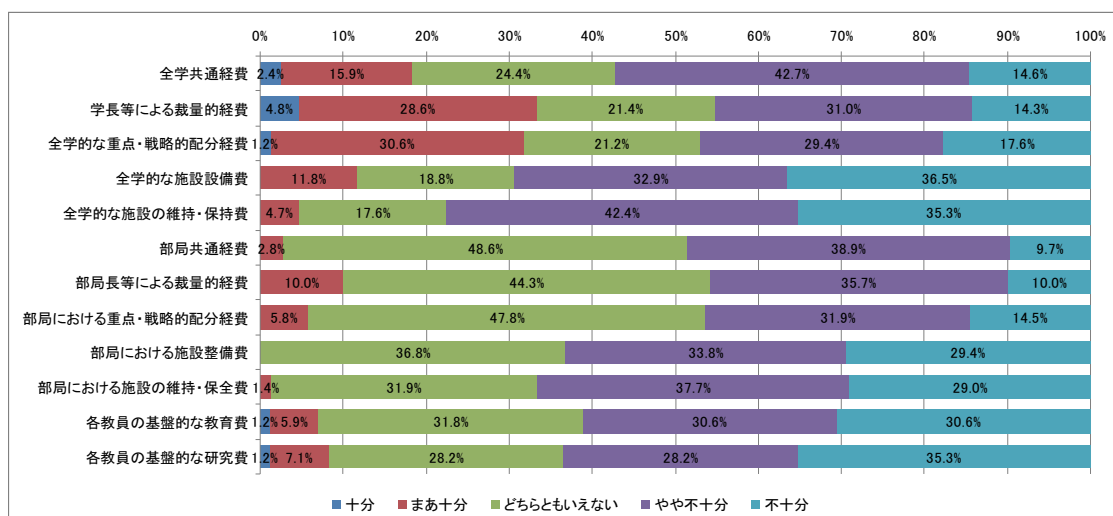
財務担当理事に対するアンケート調査では、大学の予算の獲得や配分、費用の節減についての状況を質問した。ここでは、教育と研究について関連する部分だけを報告する。アンケート結果から、現在国立大学は学生の教育に対して、より重点的に予算を配分しているように思われる。すなわち財務担当理事によれば、大学は予算配分に関して、管理的経費より教育研究経費をより重視している(5.8%vs.70.9%)と回答している。また研究経費より教育経費をより重視していると回答し(1.2%vs.44.7%)、そしてこの傾向は現在だけでなく今後も続くと回答している。

図9-7は、各経費の充足度を回答してもらった結果である。これによると、どの経費の不足感も大きいことが分かる。各教員の基盤的な教育費(61.2%)、各教員の基盤的な研究費(61.2%)の不足感も大きい(不十分、やや不十分と答えた比率)。ここでとりわけ大きいと思われるのは、全学的な施設整備費、全学的な施設の維持・保全費、部局における施設整備費、部局における施設の維持・保全費である。これらの施設関係費は教育研究活動を支え、それらの活動に密接に関連し影響を及ぼすものと思われるので、長期的には憂慮すべきことである。

2006年の国立大学財務・経営センターでは、財務担当理事に対して同じ質問を行った。その結果と比較すると、当時においても不足感が大きいのは、全学的小および部局の施設整備費や施設の維持保全費であった。各教員の基盤的な教育費の回答傾向はほぼ同じで、各教員の基盤的な研究費は若干不足感が減少している(2007年70.3%、2009年61.2%)。

国からの財源措置について、現在運営費交付金という基盤的資金が削減される中、科学研究費補助金などの競争的資金が増額される傾向にある。文部科学省の資料によれば、2001年に基盤的資金と競争的資金の割合は、86.0%と14.0%であったが、2009年には71.0%と29.0%になり、競争的資金の割合が年々大きくなっている。競争的資金は主に研究に用いられ、教育資金に直接使用されることが少ないので、これは教育資金の減少を意味する。これに対して財務担当理事の89.2%は、むしろ競争的資金よりも、基盤的資金を拡充すべきであるとしている。

図 9-7 予算の充実度



財務担当理事には授業料減免・大学独自奨学金など学生支援の状況を尋ねた。法人化後2年目の2007年以降、授業料減免に関する方針を変更した大学はいくつかあり、それらの大学では減免の総額と減免の人数を増やす方針に変更している。これらの傾向は、学部および大学院の双方で言える。

現在国立大学の74.4%が、大学または学部・大学院による独自の奨学金制度を有している。そのうちの約4割が今後、給付の総額および給付の人数を増やす方針である。この傾向は学部および大学院でも同様である。約6割は今後も従来どおりと答えている。

以上のように、財務担当理事に対するアンケート調査から、国から配賦される基盤的経費が縮小する中、それを補う形で各国立大学は法人化後、予算配分について教育経費を重視しており、また授業料減免や独自奨学金による学生支援に力を入れていることが明らかとなった。しかし同時に教育研究を支える財政基盤、とりわけ基盤的教育研究経費の不足が指摘されている。

## Effects of National University Reform on Education and Research Activities

**Abstract :** The reform of national university system was undertaken in 2004 in order to strengthen both education and research activities of national university. To find out its effects, Center for National University Finance and Management implemented a series of questionnaire surveys to university presidents, senior administrators on financial management, and faculty deans of all national universities across the country. The result shows that the reform has had positive impact on education activities as most



presidents responded and a majority of deans tended to answer that faculty members have been spending their time more for teaching activities after the reform. However the result also depicts that faculty members were not satisfied with the amount of money and time for their research activities after the reform and senior administrators on finance expressed their preference toward increase of basic educational funds rather than competitive and project base funds which have gradually increased after 2004.

Keywords: National University Reform in 2004, questionnaire survey, university presidents, senior administrators, faculty deans, education activities, teaching

#### 参考文献

国立大学財務・経営センター『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』国立大学財務・経営センター研究報告第10号 2007年12月。

国立大学財務・経営センター『国立大学法人の経営財務の実態に関する全国調査：学長、財務担当理事、学部長に対するアンケート調査結果』中間報告書 2009年6月。

Astin, Alexander W., *Four Critical Years: Effects of College on Beliefs, Attitudes, and knowledge*, Jossey-Bass Publishers 1977.

\*本稿で分析した国立大学学長、財務担当理事、学部長へのアンケート調査は国立大学財務・研究センター研究部が実施したが、本稿での結果の解釈および見解については、個人のそれであって、組織のものではない。

## 第 10 章 組織運営と法人の評価

本報告は、国立大学財務・経営センターが 2008 年 12 月から 2009 年 2 月に実施した全国立大学の学長、財務担当理事、学部長に対するアンケート調査のうち、学長からの回答をまとめ、分析したものである。この調査の結果については、すでに 2009 年 6 月に中間報告書として刊行済みである。本報告ではさらに、大学類型別に回答傾向を分析し、自由記述の検討を行った。学長調査では、まず国立大学の組織管理、続いて財務管理について実態をうかがい、そして最後に学長に法人化の評価をしていただいた。質問は選択回答で、一部自由記述である。

### 1. 大学の組織管理について

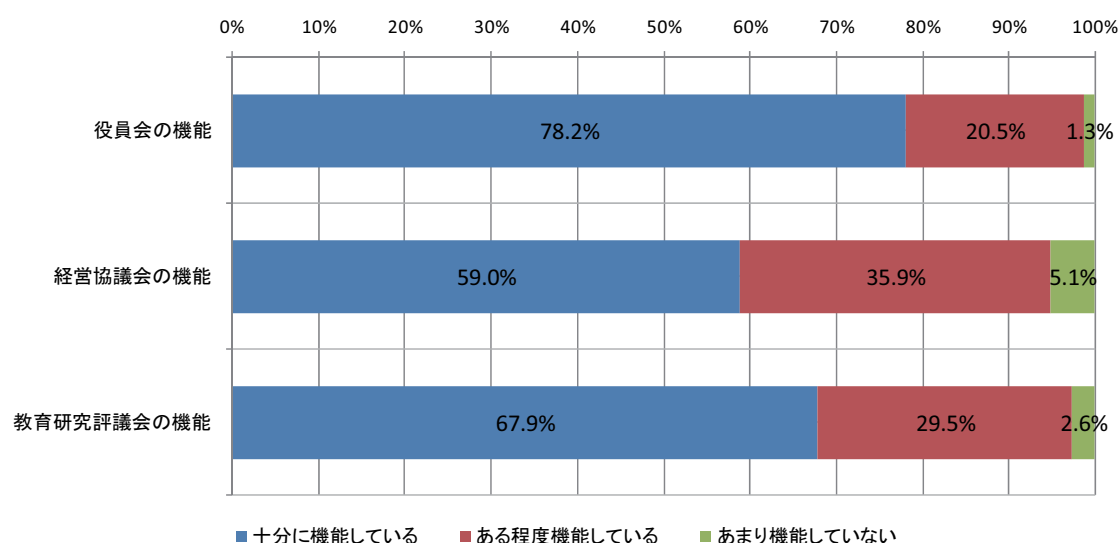
法人化後国立大学の管理運営制度は大きく変わった。何よりも学長のリーダーシップが期待され、新たに役員会、経営協議会が円滑な運営のため設置された。形態は変わったが、実態はどうであろう。法人化後 5 年を経過した時点で、国立大学の組織の現状はどのようなものであり、運営はいかに行われているのだろうか。学長へのアンケートでは、まず国立大学法人の組織管理についてうかがった。

#### 問 1 役員会

(1) 役員会は中期計画・年度計画、予算配分等の大学経営上の重要事項を審議する場である。図 10-1 のように、多くの学長は(78.2%)、自大学の役員会が、十分機能していると回答している。

多くの大学で、役員会が十分機能していると回答したが、医無総大では、ある程度機能しているという回答も同様にあった。

図 10-1 審議組織の機能状況



- (2)多くの大学で(87.2%)、役員会の機能を充実・強化するための組織を設置している。
- (3)それらは、たとえば「理事連絡会」、「役員懇談会」という名称である。設置理由として、「自由な立場での議論の場とする」、「情報の共有」などが挙げられている。
- (4)役員会の機能を強化する組織を廃止した大学はない。

## 問2 経営協議会

- (1)法人化後、設置された経営協議会は大学経営に関する重要事項や学則、役員報酬等に関する事項を審議する場である。図 10-1 のように多くの学長は、自大学の経営協議会が、十分機能していると回答しているが(59.0%)、その比率は役員会(問1)に比べると低い。

経営協議会が十分機能しているという回答と同程度、ある程度機能していると回答した大学は、大学院大学、理工大、教育大、医総大などである。

## 問3 教育研究評議会

- (1)教育研究評議会は、教育研究に関わる重要事項や教員人事に関する事項等を審議する場である。図 10-1 に示したように、多くの学長は、自大学の教育研究評議会についても、十分機能していると考えている(67.9%)。

教育研究協議会が十分機能しているという回答と同程度、ある程度機能していると回答した大学は、文科大、医総大である。

以上、概ね学長は自大学の管理組織について、十分機能していると捉えているといえる。

中でも旧帝大の学長は、役員会、経営協議会、教育研究評議会が、十分機能していると回答する傾向が強い。

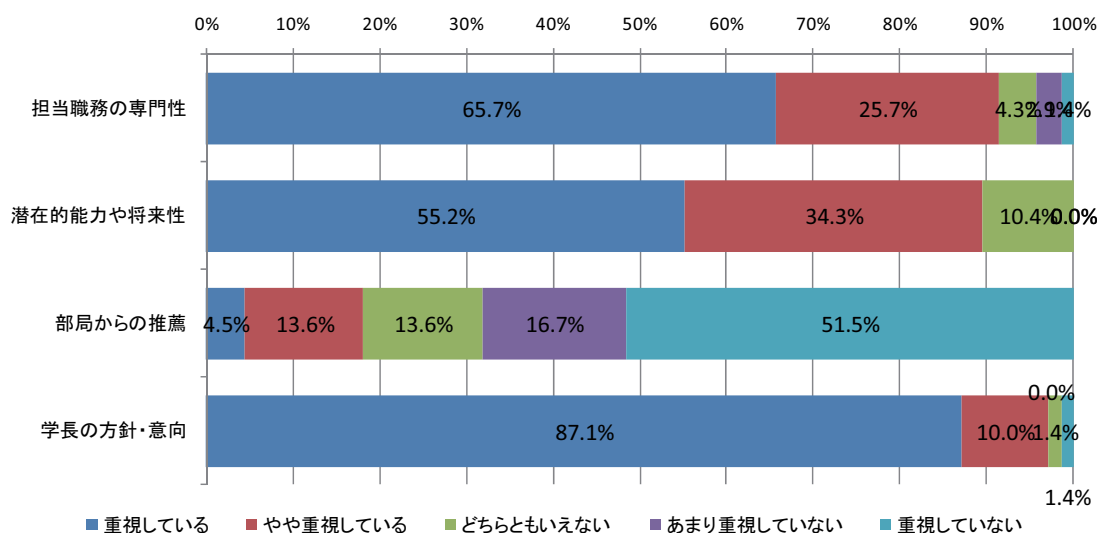
問4 部局長会議

- (1) 法人化前の部局長会議に相当する組織を設置している大学は、76.6%に上る。
- (2) 設置の理由は、「部局長の意見を聞くため」、「意見調整」他である。
- (3) 法人化後に部局長会議相当組織を設置したが、現在までにそれを廃止した大学は、ほとんどない。

問5 学長補佐

- (1) 学長や役員を補佐するための役職を設けている大学は、89.7%である。
- (2) その名称は、「学長補佐」、「学長特別補佐」等であり、設けた理由として挙げられているのは、「大学院改組、産学連携、病院経営などの特定事項についての役割遂行」である。
- (3) 図10-2に示すように、学長補佐等を任命する際に、重視する点は、a. 担当職務の専門性(91.4%)、b. 潜在能力や将来性(89.5%)、d. 学長の方針・意向(97.1%)、が多く、c. 部局からの推薦(18.1%)を重視する大学は少ない。
- (4) 学長補佐職を廃止した大学もあり、その理由として当該職務を理事、副学長が行うとしている。

図10-2 任命での重視項目



#### 問6 企画室等の実務的組織

- (1)多くの大学で(91.0%)、運営・経営の円滑化を図るための企画室、財務室、評価分析室等の実務的な組織を設置している。
- (2)それらの組織を廃止した大学は無い。

#### 問7 中期目標・中期計画策定に関する組織

- (1)次期中期目標・中期計画の検討を行うため新たに組織を設置した大学は、59.5%であり、その他40.5%は既存の組織を活用している。
- (2)その新たな組織名称は、「中期目標中期計画策定会議」や「同検討委員会」である。構成員は、「理事」、「副学長」、「学長の指名した教職員」等である。設置理由は、「専門性の高い人材により実効性を十分に検討して立案するため」などが記されている。
- (3)既存の組織を用いる場合は、「企画評価室」、「企画部」、「評価分析室」などである。中期目標・計画の策定に大学によっては、複数の組織が関与している場合もある。構成員は、「学長、理事、監事、副学長、附属病院長、学長特別顧問、教育職員、事務職員(企画部長)」など多彩である。

#### 問8 学長選考会議

- (1)学長選考会議の運営のあり方について、学長の意見は以下のように分布した。
1. 大学内の意見を十分に尊重した上で意思決定するべきだ 20.8%  
理工大、文科大がそのように答えいる。
  2. 大学内のみならず大学外の意見も尊重した上で意思決定をするべきだ 33.8%  
大学院大学、医総大がそのように回答する傾向がある。
  3. 学長選考会議は大学内外からの構成となっているので、学長選考会議での審議で十分である 44.2%  
教育大、医総大がそのように回答している。
  4. その他 1.3%

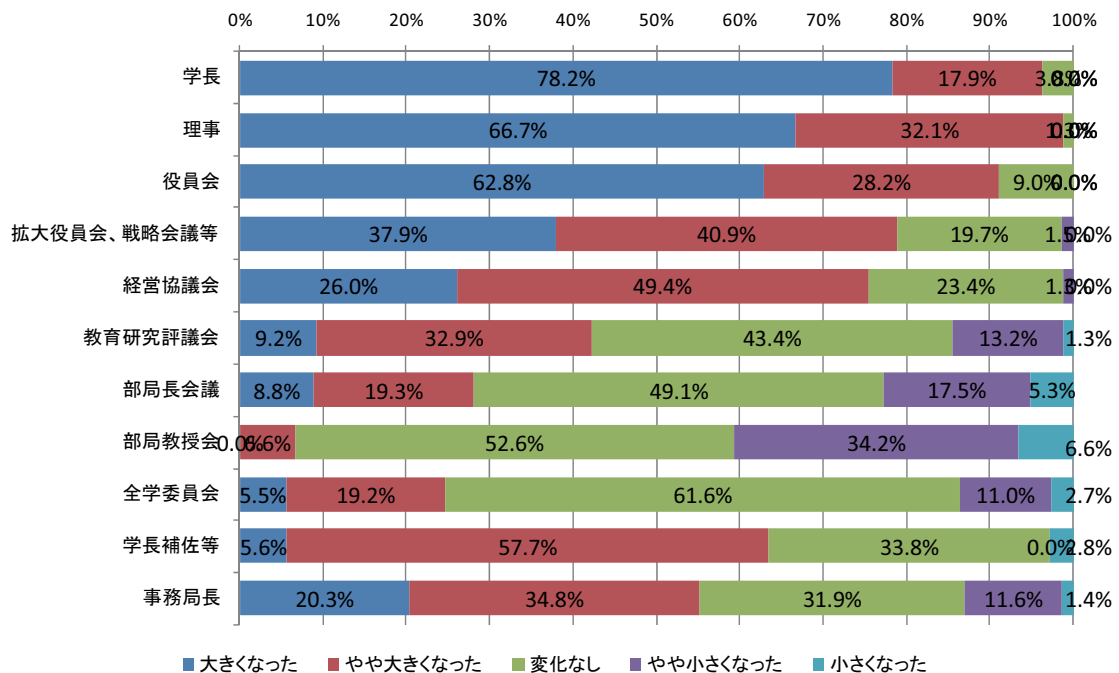
学長選考会議の審議だけで十分とする意見が多いものの、その他の意見もあり、大学により学長により、意見が分かれている。理工大、文科大のように専門分野が比較的均質的な大学では、学内の意見を十分尊重するという回答が寄せられた。

#### 問9 意思決定における役割

- (1)全学的意思決定の過程で、さまざまな役職や組織の果たす役割の変化を伺った。
1. 年度計画の作成における役割
- これについて、図 10-3 のように役割が大きくなったと回答した割合が多いのは、学長

(78.2%)、理事(66.7%)、役員会(62.8%)である。やや大きくなったと回答した割合が多いのは、拡大役員会、戦略会議等(40.9%)、経営協議会(49.4%)、学長補佐等(57.7%)、事務局長(34.8%)である。教育研究評議会(43.4%)、部局長会議(49.1%)、部局教授会(52.6%)、全学委員会(61.6%)は、変化なしという回答が多かった。

図 10-3 年度計画作成における役割



2. 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成における役割  
 これについても、役割が大きくなったと回答した割合が多いのは、学長(83.1%)、理事(67.5%)、役員会(58.4%)である。拡大役員会、戦略会議等(43.8%)、学長補佐等(47.9%)、事務局長(34.8%)についてはやや大きくなったとの回答が多い。その他の組織については、変化なしという回答が多かった。

3. 学内の予算配分方針の作成における役割  
 これについても全体的な傾向は、年度計画、概算要求と同じである。学長(77.9%)、理事(59.7%)、役員会(57.1%)の役割が大きくなったと回答が多かった。拡大役員会、戦略会議等(39.1%)、事務局長(40.6%)は役割がやや大きくなったとの回答が多い。その他の組織は変化なしという回答が多い。  
 年度計画の作成、新規概算・特別教育研究経費要求案の作成、学内の予算配分案の作成のそれぞれについて、部局教授会の役割はやや小さくなったと回答した学長があったが、そ

れは教育大、理工大で特に見られた。医科大では、上記3つのそれぞれについて事務局長の役割が大きくなったとの回答が寄せられた。

(2)以下の項目について意思決定過程に影響力の大きい役職・組織を挙げてもらったところ、

1. 年度計画の作成における役割
2. 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成における役割
3. 学内の予算配分方針の作成における役割

のいずれも、学長が1番目であり、理事、役員会が続く。

学長は、法人化後設置された学内の各審議組織が、十分機能していると評価し、各大学はそれらの審議組織をサポートする組織を設置していることが明らかとなった。法人化後の意思決定には、学長、理事、役員会の果たす役割が大きくなり、各大学で権限と責任の集中が進み、それらが影響力を持っていると、学長自身が判断していることが明らかとなった。

## 2. 財務管理について

### 問10 運営費交付金

(1)学長は、用途が自由な運営費交付金制度について、概ねポジティブな評価を下している。以下のそれぞれの項目に効果があると答えた学長の割合は、

- a. 管理運営の合理化・効率化に 57.1%
- b. 教育・研究の活性化に 42.9%
- c. 社会貢献活動の拡充に 33.8% である。

しかし文科大、医無総大、理工大からは、管理運営の合理化・効率化に、教育・研究の活性化に、社会貢献活動の拡充に、のそれぞれに、どちらともいえない、との回答も寄せられた。上記3つの項目に対して肯定的に回答したのは、大学院大学、医科大、旧帝大の学長である。

(2)学長が感じている交付金のメリットは、「裁量が大きい」、「繰越可能」などが挙げられている。デメリットは、「中期目標期間分の予算が保障されないため、目標達成に支障が出る」、「中期目標期間をまたいでの繰越ができない」、などである。ただし、ここで表明された期間をまたいでの繰越はまったくできないわけではない。

### 問11 授業料

(1)標準授業料の120%の範囲で各大学が設定できる現行の授業料設定方式についての、学長の回答は、

1. 現行の設定方式でよい 77.6%

2. 大学による裁量の余地を広げるべきだ 19.7%

3. 大学による裁量の余地を狭めるべきだ 2.6%

となっている。

広げるべきであるという回答は、旧帝大、大学院大学、理工大から寄せられている。

(2) 学長が現行の授業料設定方式について感じているのは、

メリットとして、「標準額が設定されている」、「大学間格差を防ぐ」、が挙げられている。

デメリットとして、「授業料収入と運営費交付金算定が連動していること」などが、挙げられる。これについては「現行の制度では、授業料引き上げに相当する金額を、運営費交付金から削減され、各大学法人にとっては何の経営上のメリットもなく、学生や親に負担を強いるだけである。—中略—120%の制度を活用して、授業料を各大学が引き上げた場合には、各大学の実質上の収益増となり経営上のメリットとなるが、それはとりもなおさず、財務省に標準額引き上げの理由を与えることにつながりかねないと懸念する」と説明されている。

学長は、運営費交付金制度に対しても概ねポジティブな評価をし、現行授業料制についても肯定的に捉えているといえる。法人化後の大学の財政財務について、肯定的にとらえる傾向が特に強いのは、旧帝大、大学院大学、理工大、医科大である。

### 3. 法人化について

#### 問12 法人化についての評価

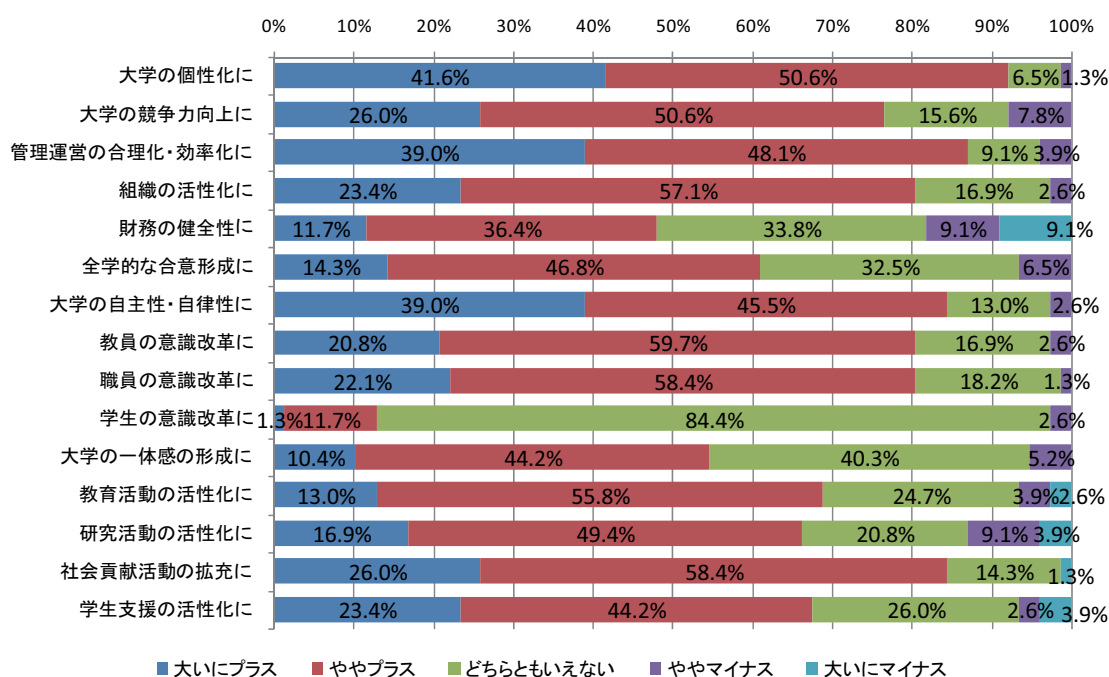
(1) 法人化の効果を、自大学に対して、国立大学全体にとって、の双方を判断してもらった。

##### 1. 自大学にとって

学長は法人化について、図10-4に示すように、総じてポジティブな評価を下している。しかし j. 学生の意識改革、k. 大学の一体感の形成に、e. 財務の健全性に、対しては大いにプラスと答えた割合は低い。e. 財務の健全性に、m. 研究活動の活性化に、の2項目は、ややマイナスとの回答もある。



図 10-4 自大学に対する法人化の評価



各項目の大学類型別回答傾向は、大学の競争力向上に肯定的にこたえたのは、旧帝大、文科大などで、否定的には、教育大、医無総大などである。

財務の健全性についての法人化の評価は例外的に高くないが、とりわけ医科大、文科大、教育大から否定的な回答が寄せられた。これらの大学類型は、いずれも財源が多様でない点である。

教育活動の活性化に対する影響についてどちらとも言えないと答えたのは、医科大、文科大、教育大である。

研究活動の活性化にどちらとも言えないという回答をふくめた否定的回答は、文科大、教育大、医科大から寄せられた。

## 2. 国立大学全体にとって

学長の法人化についての評価は、自大学にたいしても国立大学全体にたいしても、同様な傾向を示す。

(2) 法人化は自大学に対してよい結果をもたらしていると回答した学長は、66.2%に及ぶ。

肯定的見方は、文科大、医総大などで多く、否定的見方は、教育大、医科大、大学院大学など単科大学が多い。

(3) しかし、「法人評価、認証評価に対する教員の作業量が多く、教育研究に支障をきたす」、「大規模大学に有利で、地方大学、単科大学には不利なシステムである」といネガテ

イブな声も寄せられた。

(4) 将来よい結果をもたらすかについては、そう思うと回答した学長は、43.2%に下がる。  
肯定的な回答は、理工大、医総大である。

(5) それについて「競争的でない基盤的経費の減少が、教育活動を悪化させる」、という見方がある。

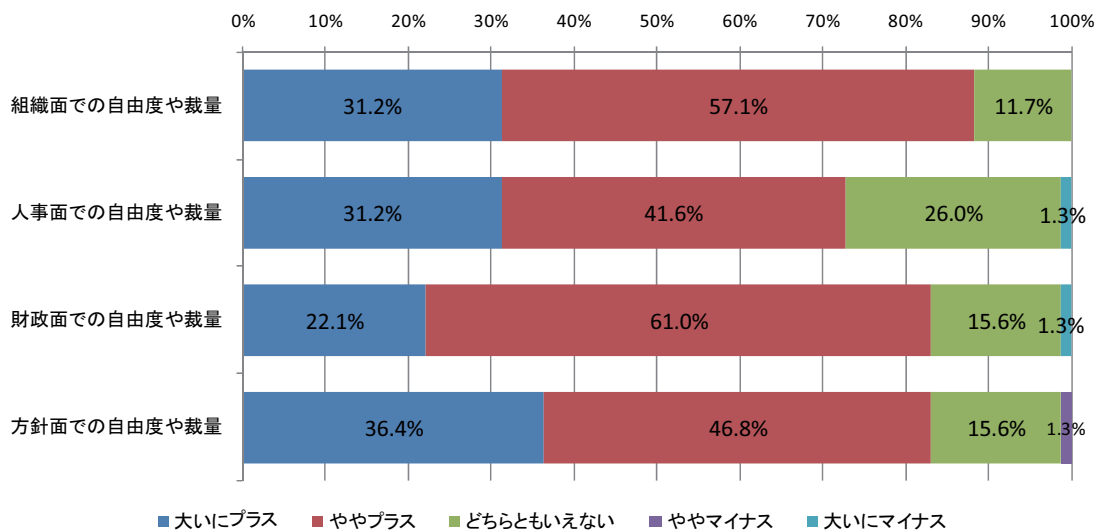
### 問 13 法人化後の大学運営

(1) 法人化後、大学は自由度や裁量が拡大したが、学長はそれについて概ねポジティブに捉えている。図 10-5 に示すように、大いにプラスと答えた割合は、

- a. 組織面 31.2%
- b. 人事面 31.2%
- c. 財政面 22.1%
- d. 方針面 36.4%

となる。

図 10-5 自由度の増加についての評価



(2) 自由度や裁量の拡大が、大学運営に及ぼした効果について、学長は大きく影響していると回答する傾向にある。

- a. 組織面 41.6%
- b. 人事面 27.3%
- c. 財政面 28.6%

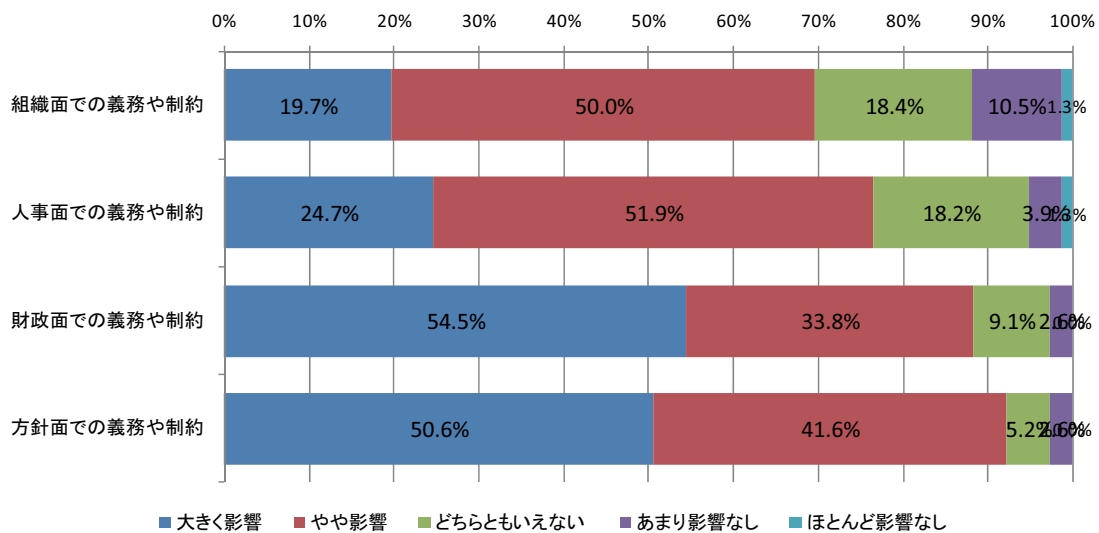
d. 方針面 41.6%

上2つの質問に対して、旧帝大の学長は、自由度や裁量の拡大を、組織面、人事面、財政面、方針面のそれぞれにポジティブにとらえ、大学運営に大きく影響したと答える傾向が他の大学類型に比べ強かった。

(3)しかし同時に、図10-6に示すように従前からの、また新たな義務や制約は大学運営に影響しているかという問いに、大きく影響している回答も出されている。組織面(19.7%)や人事面(24.7%)に比べると、財政面(54.5%)、方針面(50.6%)での影響が大きいと感じているようである。

財政面で義務や制約が大きく影響していると答えたのは、教育大、理工大である。方針面で大きく影響と回答したのは、大学院大、理工大、文科大が多い。

図10-6 義務や制約の影響



(4)以上の自由度・裁量と義務・制約の両者を勘案すると、学長は、大学運営にあたっての自由度や裁量の大きさは実感しているものの、義務や制約も大きい、と答える傾向がある(81.8%)。

どちらかという、学長は組織面(部局や運営組織とその構成員に関する自主的決定権など)および人事面(学長の教職員任命権、給与システムの決定権など)での自由度や裁量が大きくなったことを感じつつ、財政面(運営費交付金削減等による財源の制約、学生納付金の標準額設定など)および方針面(目標・計画の設定と評価の義務化、それに伴う事務負担の増大など)での義務や制約が運営に影響していると捉えている。総じて旧帝大では、法人化の評価は高く、それに反して教育大では、低い。

問14 今後の法人経営に必要なものを自由記述していただいたところ、「運営費交付金の効率化係数の廃止」、「高等教育への公財政支援」、「教職員の意識改革」などが挙げられている。

問15 自由回答にはさまざまな意見が寄せられた。

「法人化自体は良い結果をもたらしていると思う。効率化係数等による運営費交付金の削減等、財政的バックアップの欠如が問題と思われる。」

「法人化が行政改革の一環として行われたことに伴う弊害も少なくなかった。①運営費交付金が少なく、毎年削減されるようになったこと②しかも国立大学時代の大学間格差を温存したまま運営交付金が決められ、すべての国立大学が、同じ土俵で競い合う構造に置かれたこと。③本来長期にしか成果が出ない領域についても短期に成果が問われることが多くなったこと等である。」

#### 4. 学長の意見

以下では、アンケートに記された学長の法人化についての意見を紹介する。

##### 運営費交付金制度

法人化に伴って導入された運営費交付金制度について意見をうかがった。回答を寄せてくれたほとんどの学長は、現行制度のメリットを感じている。その理由は、使途が自由、繰り越しが可能、を挙げている。それによって、効率的な予算消化、弾力的な使用、戦略的取り組みが可能、重点項目への投資、大学の個性化の推進、ができるという。

一方デメリットについては、以下の意見があった。

- ・学内予算配分の裁量が大きくなったのは良いことであるが、交付金の削減が連動していること。特に附属病院にかかる経営改善係数は大きな問題のある削減ルールである。医学部など、地域の要請によって学生定員を増やした場合に、授業料の増分は運営費交付金を減らされ、あらためて、積算されて配賦される。したがって、必ずしも授業料の増分が、そのまま還元されるわけではない。中期目標期間をまたいでの目的積立金の繰越が、自由に認められていない。
- ・①現在の交付金制度は毎年1%の減額をルールとしている。実際には、平成19年度は1.4%の減額、平成20年度は1.9%の減額であり中期期間6年で6.3%の減額であった。この減額は管理運営の合理化で処理できるものではない。②配分された交付金は6年間で消費するものとされ中期期間を超える長期計画を実現する資金とならない。③平成18年度から始まった常勤職員の人件費削減（5年間5%）は人材を最も効果のある資源とする教育研究機関に多大な打撃を与えている。以上が教育・研究の活性化に効果がないとした理由である。

## 授業料設定方式

現行の授業料設定方式について意見を求めたところ、高等教育の機会均等の観点から、国立大学の授業料は低く設定すべき、現行水準が妥当、現行の標準額の設定は必要、一律授業料は望ましい大学間格差を防げる、との肯定的意見が出された。

他方現行方式のデメリットとして、授業料値下げが財政制約からできない、運営費交付金と連動しているため、値上げできない、標準額が学部別でもよい、という意見が表明された。

## 法人化の影響

自大学に良い結果をもたらした理由について、記述してもらったところ、教職員の意識改革をあげた意見が最も多かった。また学長のリーダーシップ、裁量権、責任の拡大を挙げる意見も少なからずあった。

- ・学長のリーダーシップが発揮し易くなり、大学の自主性が増えた。大学の合意形成や一体感が深まった。大学改革や改善のスピードがかなり速くなった。

大学の自主性、自律性が高まり、大学としての一体感の形成、迅速な対応が可能となったことなどが指摘されている。

- ・大学の自主性・自律性が高まったことにより、教育研究の質の向上や業務運営の改善に向けた取り組みが加速した。ただし、法人化に伴う業務の増大や人的・財政的資源の縮減により、同時に疲弊感や閉塞感も増している。

## 今後の対応

質の高い教育研究を実現するために、今後法人経営でどのような対応が必要かを尋ねた。回答してくれたほとんどの学長が、運営費交付金の削減を止め、国の財政支援の拡大充実など国の対応が必要と答えている。

- ・法人化によって国立大学における運営と経営方針が変わり、多くのメリットが生じたものの、運営費交付金の削減は極めて大きく、質の高い教育研究の維持やグローバル化の動きの中で世界の大学と競走する力はむしろ減少している。先進国では高等教育における公的財政支出を増額し、国際競争力を強化する方向にあり、このままでは日本の将来が危ぶまれる状況になると考えられる。一刻も早い運営費交付金削減の停止と高等教育に対する財政支援の増額を図ることが、緊急のことであるとする。

他には、外部資金地域医療を担う国立大学病院への財政支援、経営改善係数の撤廃が望まれた。

自大学が行う対応としては、外部資金の獲得、教職員の意識改革、基礎教育、リベラルアーツの充実が挙げられている。

- ・基礎教育・リベラルアーツの重要性が高くなり、教育システム、カリキュラムの充実が

重要と考える。また、研究の質の向上と、研究に従事できる教員の時間をいかに増やすかが、学生教育にも大きく影響する。そのための施策を実施することが急務であり、財政上の国の支援強化が強く望まれる。

#### 自由記述意見

自由記述意見からは、法人化制度に対して様々な意見が寄せられた。

- ①多くの学長が、効率化係数による運営費交付金の削減が、大学経営に悪影響をもたらすとし、それに反対する意見を述べている。交付金の削減が、大学間格差を拡大することを危惧し、特に地方大学、単科大学、規模の小さな大学の学長の危機感が強い。また教育大学では外部資金獲得が多くなく、交付金の削減に対する補完策が見当たらないために、大学の特性を配慮した配分方法を望む声もあった。つまり学長は、運営費交付金の削減が、外部資金獲得力のない大学の競争力を弱め、国立大学間格差が開くことに対する警戒が強い。ある学長は、以下のように意見を記している。
  - ・法人化は、大学の個性を発揮する上で、以前よりも学長のリーダーシップを発揮しやすくなった。しかし、基盤経費である運営費交付金の安定的な配分がなされていないため、法人化の長所がまだまだ十分に発揮できていないと思われる。さらに、地方、単科、教育系というそれぞれの特性について、財政面での格差が大きいため、特性別にその格差を縮める方向での運営費交付金の配分についても配慮願いたいと考えている。
- ②多くの学長は、法人評価についての意見も持ち合わせている。大学の規模や特性が考慮されて、法人評価が公正になされるのかについて疑問を投げかけている。また計画および評価に関する業務が、教職員の負担増加になっており、評価の簡素化も要望された。たとえば、以下の意見が表明された。
  - ・法人化後大学間の競争が激しくなりました。これ自体は悪いことではありませんが、競争が公正に行われることが必要です。これを支えるのが各種評価の適正性です。法人評価、学位授与機構の教育研究評価、各種競争的資金の採択・中間・終了評価などです。残念ながら、多くの評価は不適切なものが多いと感じています。評価者の質の問題、評価基準の設計の問題など、多くの問題があります。評価のための作業が多すぎることで、評価を意識した萎縮した目標設定など、解決をしなければ問題があると感じています。
- ③現在の評価を含めた法人制度が短期的成果を強調しすぎて、長期的な展望が必要との意見もあった。
  - ・法人化後の6年間をふまえた国立大学法人制度そのものの政策評価をすべきと思う。特に、非公務員化の適切性や交付金の効率化係数のシステム又総人件費改革の縛りなど、国会の附帯決議に基づく点検・見直しは必須であろう。こうした政策評価なくして、ここにくりこまれた国立大学の側のみに対して評価を行うのは、極めて不適切であると考えている。制度そのものを不断に見直し、修正すべき点は修正し、維持すべき点は維持

しながら、国民全体に対して教育の機会均等を保障し、国際的にも競争力のある国立大学としての発展を図ってほしいと願っている。何よりも数 10 年後を見通した高等教育のあり方が求められている。

- ④法人化されたにも関わらず、自大学の教職員の意識改革が進まないことに対する不満も出された。また職員の専門性を高める必要も指摘された。

## 5. インプリケーション

以上に示したように学長は、法人化後の組織管理、財務管理、法人化の評価についてさまざまな意見を表明してくれた。総じていえば、学長は法人化後の自大学の組織が機能していると考え、運営費交付金制度や授業料設定方式を妥当なものとしている。また法人化の評価についてもポジティブなものにとらえる傾向にある。ただし大学類型別の意見を検討すると、評価についてのポジティブさは、旧帝大などの学長で強く、教育大などで弱いことが分かる。質問項目にもよるが、文科大、理工大、医科大でもポジティブなとらえ方がされない傾向がある。

また学長、財務担当理事、学部長のアンケート調査結果から、法人化の影響について学長、財務担当理事はポジティブにとらえ、学部長はネガティブにとらえる傾向のあることが判明した。

このように、これまでさまざまな形で表明されてきた国立大学間の格差が、学長によっていろいろにとらえられ、学長によっては格差が広がり、それがネガティブにとらえられていることが判明した。学長の意見とは別に、国立大学間の格差は、実際に広がっているのか、もし広がっているとしたら、更に拡大すべきか、または縮小すべきか、これらの問題は重要であるにも関わらず、これまで十分に検討されてこなかった。検討されないまま、「選択と集中」が進行しているように思われる。

ところで、カリフォルニア州の高等教育システムは、1960 年設定されたマスタープランによって、3 層構造であることはよく知られている。大学院教育と研究機能を担うカリフォルニア大学郡、良質で比較的安価な学部教育と教員養成を行うカリフォルニア州立大学郡、無償を理想とし、4 年制大学の編入学希望者の教育と職業教育に従事するコミュニティ・カレッジ群である。このうちカリフォルニア大学には、高校の成績上位者 12.5%を受け入れる。カリフォルニア州立大学には 33.3%を許可する。トップ層のカリフォルニア大学を構成するそれぞれのキャンパスの教育研究の質は同レベルとされ、予算措置等同等に扱われる。

日本の 2008 年の高校卒業生は、約 109 万人であり、そのうち 10 万人が国立大学に入学した。これは、高校卒業生の 9.4%に当たる。国立大学が高校卒業生のトップ層を受け入れているとは言えないが、それに近い特性を持った学生を入学させていることは事実であろう。学生の受け入れ状況を考慮して、カリフォルニア州の基準に当てはめると、日本の国

立大学は、カリフォルニア大学群以上に、トップ層を入学させており、同質として扱われてもおかしくはない。

アンケートでは、学長、財務担当理事、学部長の法人化に対する評価が、それぞれ異なることが明らかにされた。これは大学内部で何らかのコンフリクト、緊張関係が生じている可能性を示している。この緊張関係が、教育研究の活性化につながれば、法人化は成功したといえる。しかし単にコンフリクトが学内の組織の活動を阻害し、その解消に構成員の時間とエネルギーを消耗させるなら、問題である。この点については、さらなる検討が必要である。



## 第 11 章 国立大学法人の財源移行

2004 年度の国立大学法人化により、「国立大学の充実に資する」ために置かれていた国立学校特別会計は廃止された。各国立大学は、文部科学省から交付される運営費交付金に、授業料収入や附属病院収入などの自己収入を加えた資金によって、自律的に運営される建前となった。このような基盤的資金における変化に加え、国立大学を取り巻く競争的環境の下での外部資金の比重が高まっている。

本稿は、法人化後の国立大学において、基盤的資金における変化、および競争的資金への移行がどのように進行しているかを明らかにする。結論を言えば、財源の変化・移行は、各国立大学において同様に進行しているわけではなく、大学類型間で、さらには個別大学間でかなりの差異がみられる。差異の要因を明らかにしつつ、国立大学の財源の在り方を検討するための基礎資料を提供することが本章の目的である。

### 1. データの出所と概観

法人化直後と最近年における国立大学の基盤的資金と競争的資金を比較するために、『官報』（2006 年 10 月 13 日号外第 236 号および 2009 年 9 月 28 日号外第 206 号<sup>1)</sup>）に掲載された各国立大学法人の財務諸表から次のようにデータ（それぞれ『官報』発行の前年度末のデータ）を抽出した。法人化直後に相当するのは 2004 年度データであるが、この初年度データは、大学間で統一できていない部分もあり、記載内容の安定性に欠ける。そこで、2005 年度と直近の 2008 年度を比較することとした。

まず、各国立大学法人のキャッシュフロー計算書から運営費交付金収入、授業料収入、入学料収入、検定料収入、附属病院収入、受託研究費収入、受託事業費収入、寄附金収入、および施設費による収入を抽出した。運営費交付金収入の中にも、競争的資金というべき教育研究特別経費が含まれているが、以下では運営費交付金は全て基盤的資金として分析した。授業料収入から附属病院収入までは自己収入、受託研究費から寄附金収入までは競争的資金とした。

他の競争的資金として、科学研究費補助金（厚生労働省科学研究費補助金など文部科学省以外の研究費補助金等も含む）、研究拠点形成費補助金（COE 等）、大学改革推進等補助金（GP 等）を取り上げ、これらについては財務諸表の附属明細書から抽出した。競争的資金は各省庁所管のものだけでも 47 種に上っている（文部科学省 2009）。それらの全てをカバーしているわけではないが、『官報』から可能な範囲で抽出した。2005 年度から 2008 年度の間統合がなされた大学については、2005 年度データを統合後に合わせる形で合算した。

分析に際しては、以上の『官報』データに加えて、2006 年と 2009 年に国立大学財務・経営センターが実施した質問紙調査データや、各大学の業務実績報告書などに記載されて

いるデータ等も利用した。

表 11-1 国立大学法人の主要収入

金額単位:百万円

	国立大学法人計				1校当り(平均値)		変動係数	
	2005年度	2008年度	2008-2005	2008/2005	2005年度	2008年度	2005年度	2008年度
運営費交付金	1,138,866	1,088,668	-50,198	0.956	13,243	12,659	1.162	1.143
施設費による収入	82,958	136,933	53,975	1.651	965	1,592	1.603	1.086
自己収入	1,000,990	1,086,565	85,574	1.085	11,639	12,634	0.943	0.983
授業料収入	300,591	293,492	-7,099	0.976	3,495	3,413	0.773	0.803
入学金収入	45,785	45,250	-536	0.988	532	526	0.790	0.803
検定料収入	10,868	10,463	-404	0.963	126	122	0.764	0.768
附属病院収入	643,747	737,360	93,613	1.145	7,485	8,574	1.117	1.135
競争的資金	364,313	469,537	105,225	1.289	4,236	5,460	2.167	2.162
受託研究等	122,303	172,262	49,960	1.408	1,422	2,003	2.536	2.438
受託事業等	11,453	18,388	6,935	1.606	133	214	2.014	1.294
寄附金	67,654	82,597	14,943	1.221	787	960	1.776	2.025
科学研究費補助金	132,647	147,071	14,424	1.109	1,542	1,710	2.234	2.159
研究拠点形成費補助金	25,392	39,180	13,789	1.543	295	456	2.431	2.717
大学改革推進等補助金	4,864	10,039	5,175	2.064	57	117	1.079	0.894
計	2,587,127	2,781,703	194,576	1.075	30,083	32,345	1.161	1.175

表 11-1 に今回収集したデータの概要を示す。まず、運営費交付金についてみると、効率化係数（大学設置基準にもとづく専任教員数に必要な給与相当額以外の部分について毎年 1%削減）と経営改善係数（附属病院運営費交付金の毎年 2%削減）により、この 3 年間に 4.4%（国立大学全体で 502 億円）減少している。

他方で自己収入は 856 億円増加しているから、運営費交付金の減少を十分に補っているかに見える。しかし、表 11-1 にも示されているように、自己収入の増加分は附属病院収入の増加によるものであり、附属病院を有しない大学では、運営費交付金の減少を自己収入でカバーできていないと推測される<sup>2</sup>。

この他、2005 年度には 830 億円であった施設費による収入が 2008 年度には 1369 億円と増加しているが、丸山（2007）が指摘するように、施設整備費は毎年の変動が大きい資金である。また、第 2 次国立大学等施設緊急整備 5 カ年計画によれば、教育研究基盤施設の再生（老朽再生整備および狭隘解消整備）に必要な経費は、附属病院の再生と合わせて計画期間中（2006～2010 年度）に年額 2400 億円とされており、2008 年度の額でも不足である。すなわち施設費による収入は、運営費交付金の減少をカバーするようなものではない。

そこで注目されるのが競争的資金である。この 3 年間に国立大学にもたらされた競争的資金は、上述の方法で把握できた範囲に限っても 1052 億円、すなわち運営費交付金の減少分の約 2.1 倍であり、全体としてみれば運営費交付金の減少をカバーして余りある。しかし、当然のことながら競争的資金は、全ての国立大学に同様に配分されるものではないから、運営費交付金の減少を競争的資金でカバーできない大学が存在することが予想される。以下、今回収集したデータを用いて、この点が大学ないし大学類型<sup>3</sup>によってどのように

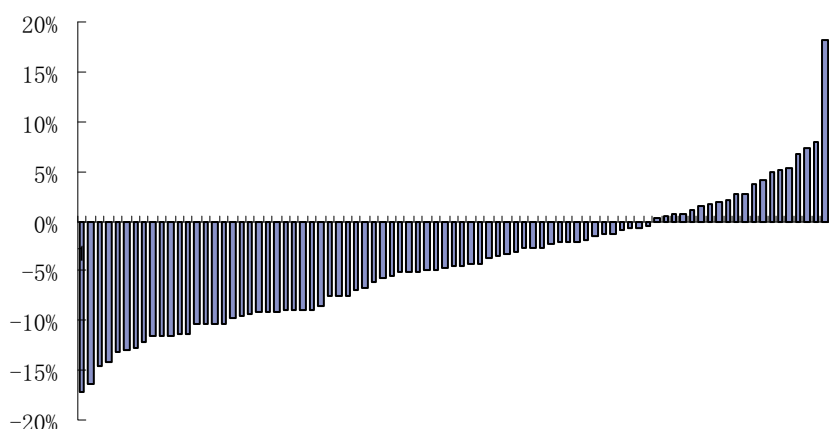
異なるかを明らかにしつつ、法人化によって国立大学の財務構造がどのように変化しつつあるかを示したい。

## 2. 運営費交付金の変化

まず、法人化初期の状態（本稿では、上述の理由により 2005 年度を法人化初期状態とする）は、法人化前の国立大学の序列構造をほぼそのまま引き継いだものであった。会計制度が異なるので厳密な比較はできないが、法人化前の国立大学の個別データが公表されている最後の年度である 2000 年度の歳出決算額<sup>4</sup>と 2005 年度の運営費交付金との関係を順位相関係数（スピアマンの  $\rho$ ）によってみると、0.979 である。これに先立つ 5 年前（1995～2000 年度）の歳出決算額の順位相関係数をみると 0.990 であり、2000～2005 年度よりも順位変動が少ない。しかし、法人化前の国立大学歳出決算額に相当する部分の全てが運営費交付金に相当するわけではないことを考慮すると、法人化を挟む 5 年間（2000～2005 年度）における国立大学の財務規模順位の変動は、これに先立つ 5 年間（1995～2000 年度）における変化と同程度に小さいと判断できる。

その後の運営費交付金は、上述の効率化係数と経営改善係数により、全体としては 2005 年度から 2008 年度の間 4.4%減少しているが、減少の程度は一律ではない。運営費交付金の増加率が小さい順に大学を並べて図 11-1 に示したが、この 3 年間に運営費交付金収入が減少した大学は 65 校であり、うち 18 校は 10%以上減少させている。一方、増加させている大学も 21 校あり、2005 年度比で 20%近く増加させた大学もある。

図 11-1 大学別運営費交付金の増加率（2005～2008 年度）



運営費交付金を増加させた大学 21 校のうち、その内訳が質問紙調査から判明する大学は 19 校であるが、標準運営費交付金を増加させた大学は 3 のみ校である。運営費交付金の増加は、ほとんどの場合、特定運営費交付金の増加によっていることが分かる。特定運営

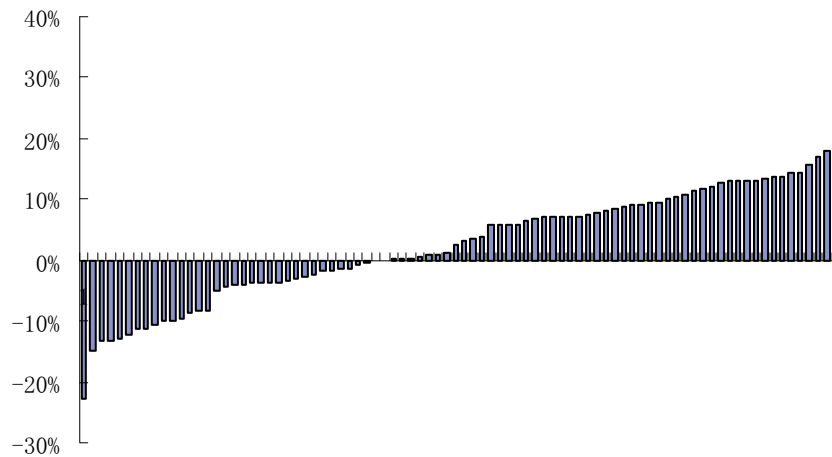
費交付金のうち、国立大学の 59%が「全学的に獲得を重視している」特別教育研究経費については、2008 年度の金額が標準運営費交付金の減少分を上回っている大学が 24 校（2005～2008 年度に標準運営費交付金が減少したことが質問紙調査から確認できた 67 校中）あり、この経費の獲得努力により標準運営費交付金の減少をカバーしている大学が一定数みられる<sup>5</sup>。

なお、運営費交付金の増減パタンの大学類型による違いは認められないが、医科大 4 校はいずれも運営費交付金を増加させている。

### 3. 自己収入と競争的資金

2005 年度から 2008 年度にかけての自己収入の変化は図 11-2 の通りである。増加率最小（減少率最大）と増加率最大の双方とも大学院大学であり、小規模大学において自己収入が不安定な収入源であることを示唆している。

図 11-2 大学別自己収入の増加率（2005～2008 年度）



上記 2 校は極端な例であるが、国立大学全体の 4 割に相当する 35 校が自己収入を減らしている。残り 51 校は増加させているが、その増加分は必ずしも運営費交付金の減少分をカバーしているわけではない。2008 年度の運営費交付金と自己収入を合算した収入が 2005 年度よりも増加した大学は 39 校にとどまっており、47 校では減少している。自己収入が減少した大学には、少数の旧帝大（7 校中 2 校）や医総大（31 校中 7 校）も含まれているが、文科大 5 校の全てと医無総大（10 校中 9 校）、理工大（13 校中 10 校）、教育大（12 校中 11 校）、大学院大（4 校中 3 校）の殆どが含まれる。すなわち、旧帝大と医総大以外の類型においては、運営費交付金の減少を自己収入の増加でカバーすることができない大学が多数を占める。

運営費交付金に自己収入を加えた金額に、さらに競争的資金を加えた金額についてみる

と、上記旧帝大2校は2005年度から2008年度にかけて増加したグループに転じる。医総大のうちの3校と大学院大2校も増加グループに転じ、医総大31校中26校<sup>6</sup>、大学院大4校中3校が増加グループとなる。しかし、他の類型においては、競争的資金を加えて両年度を比較しても、2008年度の収入が2005年度よりも少ない大学が多い。

以上の傾向を整理したものが表11-2である。表に示されているように、旧帝大と医科大の全てが2008年度において2005年度以上の資金収入を得ているのに対して、教育大・理工大・文科大・医無総大の半数以上は、自己収入や競争的資金を含めても2008年度の資金収入が2005年度よりも少なくなっている。これらの大学では、十分な教育研究活動が展開できない可能性がある。

表11-2 2008年度収入が2005年度より増加した大学（類型別）

	N	運営費交付金が 増加した大学	運営費交付金+自己収入が 増加した大学	運営費交付金+自己収入+ 競争的資金が増加した大学
旧帝大	7 100%	0 0%	5 71%	7 100%
教育大	12 100%	5 42%	1 8%	3 25%
理工大	13 100%	2 15%	3 23%	6 46%
文科大	5 100%	0 0%	0 0%	1 20%
医科大	4 100%	4 100%	4 100%	4 100%
医総大	31 100%	8 26%	24 77%	26 84%
医無総大	10 100%	1 10%	1 10%	3 30%
大学院大	4 100%	1 25%	1 25%	3 75%
計	86 100%	21 24%	39 45%	53 62%

#### 4. 競争的資金はどのように配分されているか

このように、競争的資金が運営費交付金の減少分をカバーする可能性は大学類型によって異なる。では、競争的資金はどのように配分されているのか。図11-3に示されているように<sup>7</sup>、財政規模が大きい大学では運営費交付金と競争的資金との関連は比較的明瞭であるが、中規模（運営費交付金が100億円程度）以下の大学では、運営費交付金と競争的資金の関係は明瞭ではない。中規模以下の大学では、運営費交付金額から期待されるよりも、たとえば理工大には多めに、教育大には少なめに配分されていることが分かる。

大学類型ごとの競争的資金平均値と運営費交付金に対する比率は、表11-3の通りである。たとえば、旧帝大は1校当たりと教員1人当たり競争的資金のいずれも多く、運営費交付金に対する比率も高い。教育大はその逆である。

図 11-3 運営費交付金と競争的資金

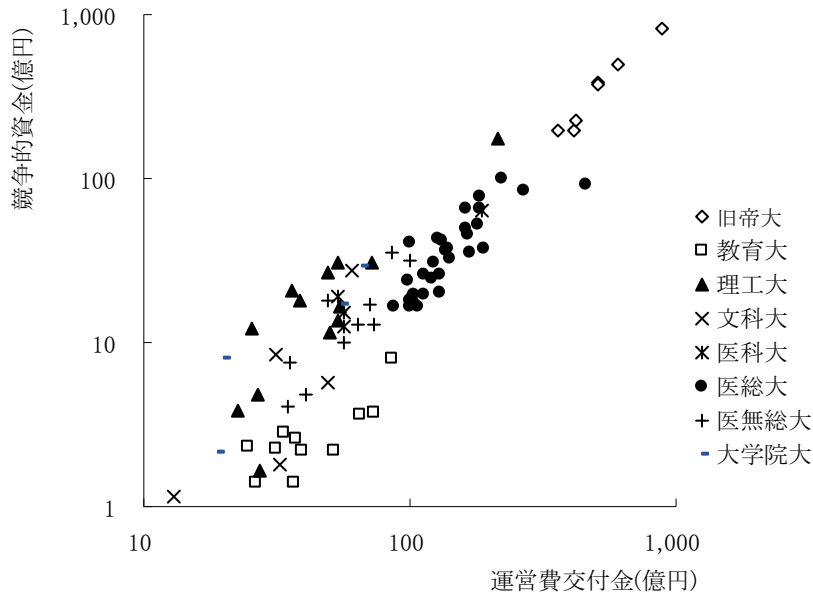


表 11-3 競争的資金の金額と比率（類型別）

	1校当り金額平均値 (百万円)	比率平均値 (運営費交付金=1)	教員当り金額平均値 (百万円)
旧帝大	38,530	0.69	13.43
教育大	279	0.06	1.46
理工大	2,835	0.39	6.60
文科大	898	0.20	2.94
医科大	2,775	0.30	6.39
医総大	3,968	0.26	4.22
医無総大	1,541	0.23	3.72
大学院大	1,403	0.31	11.87
全体	5,460	0.28	5.19

いずれにしても、大学に対する競争的資金の大きさが大学の規模に左右されることは明らかであるので、ここでは規模を捨象するため、教員 1 人当りの競争的資金額を被説明変数とした回帰分析を試みる。モデル構築にあたっては吉田（2007）を参考にし、教員数や学生数のデータについても、吉田（2007）と同様、各国立大学の業務実績報告書から 2008 年度の値を収集した<sup>8</sup>。ただし、業務実績報告書において、大学教員と附属学校教員が区別されていない大学が多くみられたので、そのような場合には各大学の大学要覧・大学概要等を参照し、大学教員数のみを教員数とした<sup>9</sup>。

表 11-4 教員当り競争的資金の重回帰分析 (2008 年度)

	B	$\beta$	t 値
(定数)	0.596		0.226
教員当り運営費交付金	0.094	0.107	1.055
教員当り学部学生数	-0.062	-0.065	-0.585
教員当り大学院学生数	0.941	0.321	4.110 ***
旧帝大	8.404	0.589	6.593 ***
教育大	-2.669	-0.237	-2.478 **
理工大	1.839	0.169	1.983 *
文科大	-1.102	-0.066	-0.984
医科大	3.099	0.167	1.775 *
医総大	0.820	0.101	0.863
大学院大	3.661	0.172	1.876 *
調整済み決定係数=0.737		N=85	

注)金額単位は百万円。運営費交付金は前年度分。旧帝大以下はダミー変数。

\*\*\*1%有意、\*\*5%有意、\*10%有意。

分析結果は表 11-4 の通りである。まず、量的な説明変数の中では、教員当り大学院学生数のみが有意であり、教員当り運営費交付金や教員当り学部学生数は有意ではない。教員当り大学院学生数が大学の研究志向の強さの指標であるとするれば、研究志向が強い大学ほど教員当りにして多くの競争的資金を獲得していることになる。他方、教員当りの基盤的経費や教育負担の多少と競争的資金との関連は弱い。

質的変数としては、大学類型を示すダミー変数（医無総大を基準）として投入した。医学部を持たない地方国立大学と比較して、他の種類の大学の教員当り競争的資金がどの程度多いか／少ないかを把握するためである。ダミー変数の中で有意なのは、まず旧帝大ダミーであり、他の条件が等しければ、旧帝大の教員当り競争的資金は医無総大よりも 840 万円多いことが示されている。理工大ダミー、医科大ダミー、大学院大ダミーの係数もプラスであり、10%水準で有意である。医総大（旧帝大と医科大以外で医学部を有する大学）ダミーは有意ではなく、地方国立大学においては、医学部の有無が教員当り競争的資金の多寡にそれほど大きな影響を及ぼしていないことが示されている。

回帰係数がマイナスとなっているのは教育大ダミーである。文科大ダミーの係数もマイナスであるが、有意ではない。この二つの大学類型では、教員当り競争的資金が医無総大と比べて同等以下である。表 11-2 の結果と合わせると、この種類の大学は、現状において運営費交付金の減少を競争的資金の増加でカバーすることができておらず、資金確保が困難な状態におかれているといえる。

## 5. まとめ

本稿では、法人化後の国立大学の収入源の変化を記述した上で、競争的資金の規定要因を検討した。運営費交付金対象事業費から運営費交付金対象事業収入（自己収入に相当）

を控除した額が運営費交付金として国立大学に配分されるという建前にも関わらず、法人化後の運営費交付金の減少を自己収入の増加でカバーできない大学が半数以上に上っている。競争的資金の増加分を加えても、4 割弱の大学が、運営費交付金の減少をカバーすることができていない。こうした大学は、大学類型によって偏在しており、医学部を有しない地方国立大学や文科大、教育大では、7 割以上の大学が運営費交付金の減少をカバーできていない。

回帰分析によって示されたように、これらの大学は競争的資金を多く獲得することが困難であり、運営費交付金から競争的資金への財源移行という現行のスキームの下では、深刻な経営難に陥ると考えられる。島（2009）は、地方国立大学が地域における高等教育機会の提供や地域の研究・教育・大学開放において重要な役割を果たしていることを実証分析にもとづいて指摘しているが、この指摘を踏まえると、現行とは異なる財政スキームが求められているといえよう。

運営費交付金の減少を競争的資金によってカバーできている大学にしても、それによって財務の安定が得られるわけではない。科研費に典型的にみられるように、競争的資金は長くても数年間の教育・研究活動について、間接経費を除き、教員個人や教員グループに配分されるから、大学組織全体が競争的資金により財務上の安定を得ることは難しい。現行の財政スキームの下では、大学内の共通経費を基盤的資金で賄い、部局や教員の教育・研究活動のためにはそれぞれが競争的資金を獲得するよう奨励されることになる。大学の財務が安定しない一方で、教育・研究に直接従事する部局・人員が不安定な資金獲得に奔走するという状況が生み出されているのである。

#### <注>

- <sup>1</sup> 2005 年度中に統合ないし四年制大学に改組された大学については、『官報』2006 年 3 月 15 日号外第 55 号および 2006 年 4 月 10 日号外第 81 号も参照した。
- <sup>2</sup> 附属病院についても、これだけの収入増を得るために様々な歪みがみられることが指摘されているが、附属病院の問題については本稿の範囲を超えるので、これ以上は言及しない。
- <sup>3</sup> 国立大学法人財務分析研究会（2009）に示されている 8 分類である。
- <sup>4</sup> 2000 年度までは『文部省年報』に各国立大学の歳出決算額が掲載されていた。
- <sup>5</sup> ただし、特別教育研究経費は、当該事業年度においてのみ措置される経費であり、大学にとって安定的な収入ではない。特別研究経費は「前年度配分の少ないところに、今年度配分する仕組みが伺える」（赤井・中村・妹尾 2009：27）との推定結果もある。
- <sup>6</sup> 競争的資金の減少により減少グループに転じる医総大が 1 校あるので、運営費交付金+自己収入でみた場合の医総大における増加グループの純増は 2 校である。
- <sup>7</sup> 競争的資金が 1 億円に満たない大学（1 校）は図に含めていない。
- <sup>8</sup> ただし、吉田（2007）が損益計算書上の受託研究収益と寄付金収益の合計値を被説明変数（外



部資金)としているのに対して、本稿で被説明変数(競争的資金)としているのは、1で示した受託研究費収入、受託事業費収入、寄附金、科学研究費補助金、研究拠点形成費補助金、大学改革推進等補助金の合計値である。

- <sup>9</sup> このような方法でデータを収集した関係上、次の大学については、教員数を2009年度の値で代替た。弘前、秋田、福島、宇都宮、群馬、東京芸術、東京工業、お茶の水女子、新潟、上越教育、富山、金沢、山梨、岐阜、静岡、名古屋、三重、滋賀、大阪教育、兵庫教育、神戸、奈良女子、島根、岡山、山口、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島。厳格な定員制が敷かれていない法人化後の国立大学においても、専任教員数は安定的であるので、2009年度の値を用いても問題ないと判断した。また、総合研究大学院大学は、業務実績報告書において専任教員数(本務者)15名、兼務教員数1019名と示されているが、兼務教員の多くが大学共同利用機構に所属し、他大学における専任教員と同様に大学院での教育にあたっている。ただし、どの程度の教員が他大学の専任教員と同様に教育にあたっているかは把握できないので、回帰分析のサンプルから除外した。

#### <参考文献>

- 赤井伸郎・中村悦広・妹尾渉, 2009, 「国立大学財政システムのあり方についての考察—運営費交付金の構造分析—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-006  
国立大学法人財務分析研究会, 2009, 『国立大学の財務(平成20年度版)』  
島一則, 2009, 「国立大学システムの機能に関する実証分析—運営費交付金の適切な配分に向けて—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-034  
丸山文裕, 2007, 「国立大学法人の施設管理」『国立大学財務・経営センター研究報告』第10号  
文部科学省, 2009, 『科学技術要覧(平成21年版)』日経印刷  
吉田浩, 2007, 「国立大学の運営費交付金と外部資金獲得行動に関する実証分析—運営費交付金削減の影響—」『大学財務経営研究』第4号

## 第12章 外部資金と大学経営 - 法人化による影響 -

### 1. はじめに

国際的に大学に対する財源措置が科目主義から包括補助主義に、また、投入志向から成果・業績志向に変化している。わが国の国立大学の法人化もこの基調に合致しており、国立学校特別会計で人件費、物件費、旅費などに科目ごとに区分され議決されていた形態から、経常的経費に対する財源措置は国立大学運営費交付金に一本化された。同時に中期目標期間にかかる業務実績の評価結果が次期の運営費交付金に反映されるようになった。さらには、基盤的な財源措置から競争的な財源措置に配分方針が変化しており、運営費交付金の削減の一方で競争的資金の増額が図られてきた<sup>1</sup>。

各国立大学はかかる状況下で教育研究活動の活性化を図り中期目標の達成を目指すから、財務的には競争的資金を獲得しようとする。中期目標や国立大学法人評価の観点にも含まれた<sup>2</sup>ことから、法人あげてその獲得に努力し種々の学内政策も導入されている。たとえば、科学研究費（以下「科研費」という）等に申請しないと教員に配賦する研究費を削減するとか、採択額等に応じて部局への予算配分を変動させるといった誘因的な措置である。しかしながら、こうした措置は本当に効果があるのかに関して客観的な検証がなされていないのが現状である。特定の大学で誘因措置の導入前後で変化したからといってその要因を当該措置に求めるのは、大学を取り巻く外部環境や内部の特定要因の影響もあり合理的でない。

そこで、本章では過去3回の法人化直前・直後及び4年後の調査結果を活用し、外部資金獲得がどのような要因で規定されているか、特に、制度的・構造的な要因と法人化後に各大学で自律的に設定できるようになった戦略と経営方針の影響を特定化することにする。また、戦略的な経営が成功しているか否かについて外部資金獲得という視点から検証する。次節では分析の枠組みとモデル及び理論仮説を提示する。第3節では、外部資金のうち主要な競争的経費であるCOE、GP及び科学研究費並びに交付金の一部であるが競争的な特別教育研究経費の4つの資金について、その特性と法人化以降の変化を整理する。そして、第4節は、統計分析を通じて仮説の検証と分析結果についての考察を行う。最後に、結論と今後の課題について述べる。

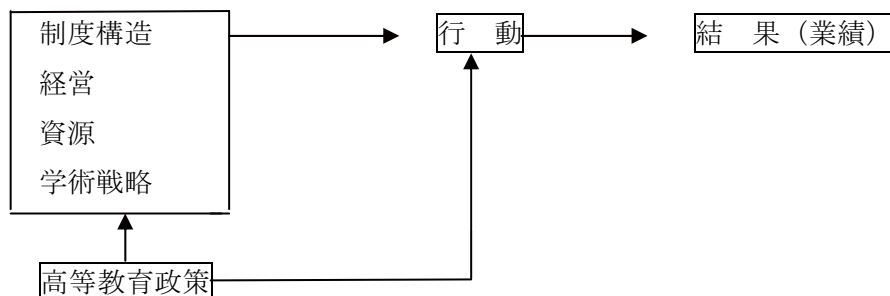
### 2. 分析枠組み

外部資金の獲得は、大学の教育研究活動を維持向上するうえでも不可欠なものとなっており、大学業績や水準の代理指標として使用されることも少なくない。その意味で、どれだけ外部資金を獲得するかの考察には、大学の業績尺度の一部であり、業績を規定する要因を分析する手法を援用できる。大学は基本的には公的組織または非営利組織であり、これら組織の業績を規定する理論的・実証的研究に関する蓄積は少なくない。これらに直接

の要因に焦点をおくアプローチと分析の観点に焦点をおくアプローチに区分される。前者は制度的・構造的要因、経営的要因、資源的要因、政策的要因及び市場（外部環境）要因が代表的なものである。ただし、これら全要素を考慮するタイプ(Boyne, 2003; Hill and Lynn, 2005)から、経営に焦点をおくタイプ(0' Toole, 2000; Meier et al., 2006)、あるいは制度的・構造的側面やガバナンスに焦点をおくもの(Pandey and Moynihan, 2006)など種々である。また、後者は、経済学的（合理的）説明、政治学的（権力的）説明及び制度・文化的説明に細分されるが、これには3つの観点を総合するものから、特定の観点を強調するものがある。換言すれば依拠する理論を経済学、政治学及び社会学のいずれに求めるか、複合型かである。高等教育分野でも、大学業績をランキング等で代理し、これを大学特性やガバナンス及び資源で説明するもの（たとえば、Aghion et al., 2007）があり、複合型の一つと考えることができる。

本稿でも基本的に要因及び観点とも複合型とみなす概念モデルを使用することにする。ただし、(国立)大学が政府組織及び企業組織と異なる自律性・自主性を勘案し、大学をとりまく環境を企業のように市場競争ととらまえず、また、政府内の組織でないため制度的な官僚統制・規制とみなさず、政策から影響を受ける活動主体と考える（図 12-1 参照）。

図 12-1 概念モデル



具体的には個々の大学がおかれている制度・構造、経営方針、保有資源、学術戦略によって大学の行動が決定され、そこに国の高等教育政策が影響を与えているとみなす。そして、大学行動の結果として業績が生まれると考える。ここで制度・構造は国立大学法人になる前の歴史的経緯によって決定されていることは先行研究(吉田, 2002)が示すとおりであるが、法人化は経営・戦略について国立大学法人法及び中期目標の枠内で大学の裁量範囲が増加しており、また、資源の内部配分及び今回の分析対象にある外部資金は、従前は国庫にいったん納入されたが法人化以降はすべて大学の自己収入になり、活動水準に直接影響することを踏まえたものである。

上記モデルから、まず、同等の研究能力・水準にあっても大学が外部資金獲得に向けられる時間及び労力が十分あるか否かが重要である。研究申請や計画書作成に時間を要する

し、書き方や申請分野などについて適切な助言をする組織があれば採択率も向上すると想定される。時間的及び資源的なスラックが外部資金獲得にプラスの効果を持つとみなされる。したがって、次の2つの仮説が導かれる。

*仮説1：研究に割く時間が増加するほど、外部資金の獲得可能性は高まる。*

*仮説2：研究支援スタッフが充実するほど外部資金の獲得は増加する。*

また、時間・人的要素以外に大学の制度的構造から財源措置においても大学特性に応じて違いがみられる。明らかに財源措置が相対的に良い大学は基盤的な研究資金も多いから、その条件を生かした研究計画を策定できる利点があるし、特に競争的資金の相当部分は医学関係によって占められている注。このことは、大学単位の獲得においても医学部（同じ意味だが附属病院）を有する大学が本来的に有利な位置にいることを示している。かかる観点から、次の2仮説を提示できる。

*仮説3：基盤的な研究資源が相対的に豊かな大学ほど外部資金獲得の可能性は高い。*

*仮説4：附属病院を有したり附置研究所を擁する大学ほど外部資金の獲得可能性が高くなる。*

一方、法人化は前記したように法人制度の枠内で大学側の学術戦略及び経営方針に弾力性を保証するから、学内資源配分や経営戦略が外部資金獲得に効果的に動員されることになる。前述したように政府においても学長を中心にしたリーダーシップにより戦略的な資源配分や外部資金獲得への誘因制度を肯定的に評価しているところである。これは、経済合理性に基礎をおく経営的手法の応用（外発的動機づけ理論）、逆にいえば誘因によってかえって動機づけが低下するという見解（Deci, 1971）を取らないと解され、次のような仮説を導くことができる。

*仮説5：学内資源配分で重点・戦略的経費を増額したり研究経費を重視している大学ほど外部資金の獲得可能性は高い。*

*仮説6：外部資金獲得に向けた努力や結果に対して金銭的誘因を設けている大学ほど外部資金獲得の可能性が高い。*

また、外部資金間の優先順位と努力の配分の最適化から、教員の人的能力・資源を資金の種別特性に応じて合理的に配分し、大学特性に応じた資金をなるべく多く獲得しようとすると考えられる。このため、次の仮説が生まれる。

仮説 7：各大学は自己のおかれている環境及び内部資源を分析し、最も適合した資金を多く獲得できるように獲得努力を配分する。

### 3. 外部資金の推移

外部資金として科研費、COE、GP 及び交付金のうち特別教育研究経費を調査では継続して追跡しているため、これら資金の性格と変化について検討してみる。これら 4 種類の資金は法人化初年度の平成 16 年度以降、平成 21 年度まで順調に増加しており、特別教育研究経費を除いた運営費交付金が 12,338 億円から 11,198 億円と約 1 割減少しているのと対照的である。しかしながら、科研費は基本的に研究者のプロジェクト研究に対する補助であるのに対し、COE や GP 及び特別教育研究経費は大学単位あるいは大学の組織的活動単位の活動を支援するものである。また、これら資金は特別教育研究経費を除き、国公私立を問わない競争的な資金である点に共通点をもつ。

ただし、資金の特性は 4 種類で異なり、1 件あたりの金額の多寡以外にどのくらいの率で採択されるかの競争性・選抜性とどの程度採択が集中しているかの集中度で区分する。すると、法人化時には科研費は競争性が大で集中度は低、特別教育研究経費は競争性が並みで集中度も並み、COE は競争性が大で集中度も大、GP は競争性が低で集中度が並みであったと判断される（表 12-1 参照）。その意味でそれぞれ異なる政策意図に対応した資金配分決定がなされていたといえる。しかしながら、法人化以降の予算編成あるいは申請者の行動の変化もあり、4 種類の性格も微妙に変化している。科研費については、競争性が強まり、集中度も高くなっていて、選抜性は厳しいが多くの大学研究者に配分されるという状況が変化してきている。これは、申請率の向上を各国立大学が図っている行動と照らして考えれば、採択率は低下して競争性が強まることは自然な傾向であるものの特定大学に集中することは相反することになる。また、特別教育研究経費については法人化前の概算要求事項と比較すると、競争性も集中度も低下しているといえる。もっとも概算要求は基本的に永続的の措置であるのに対し、特別教育研究経費は時限措置であるので単純な比較は危険であろう。一方、法人化の直前から開始された COE と GP については、COE は競争性が幾分低下したものの集中度は変化がなく、また、GP については競争性がかえって高まり集中度も低下している。COE の申請資格が限定されること及び運営費交付金が減少していることを受けて、GP の応募を増やしている国立大学が相当するあることをうかがわせる。

表 12-1 資金特性の変化

費目	採択率（競争性・選抜性）	変動係数（集中度）
科研費（H15）	0.248	0.363
科研費（H17）	0.244	0.404
科研費（H20）	0.209	0.436
概算要求（H15）	0.333	0.804
特別教育研究経費（H17）	0.361	0.606
特別教育研究経費（H20）	0.421	0.588
COE（H17）	0.196	1.177
COE（H20）	0.223	1.154
GP（H17）	0.595	0.705
GP（H20）	0.339	0.562

\*：大学ごとの単純平均

実際、大学特性<sup>2</sup>別に 4 種類の資金の採択率の変化を追うと特性ごとの違いが明確になる。科研費については、全体的に採択率が低下傾向にあるなかで旧帝大に属する大学群は比較的安定的な状況になっている（表 12-2 参照）。また、COE、GP 及び特別教育研究経費については、大学群について採択率を算定すると、いずれの資金においても概ね採択率の増加がみられる（表 12-3 参照）。このことと、大学ごとの平均値としての採択率が増加あるいは減少していることを照らし合わせると、大学群内での差が拡大していることを示している。つまり、同じ大学特性にあっても大学のとる戦略や経営方針が影響して特定の資金への重点化が生じているとみなされる。このため、次節ではこうした差異がどのような要因によりもたらされているかを大学単位に焦点をおいて分析することにする。

表 12-2 科研費の採択率の変化

大学特性	H15	H17	H20	H20－H15
旧帝大	0.290	0.301	0.298	0.008
教育大	0.269	0.262	0.203	- 0.066
理工大	0.241	0.236	0.218	- 0.023
文科大	0.349	0.305	0.442	0.093
医科大	0.197	0.201	0.178	- 0.019
医総大	0.224	0.216	0.183	- 0.041
医無総大	0.304	0.283	0.187	- 0.117
大学院大	0.312	0.359	0.288	- 0.024
計	0.248	0.244	0.225	- 0.023

注：各大学特性に属する大学をプールして採択件数/申請件数で算定したもの。表 12-3 も同じ。

表 12-3 科研費以外の採択率の変化

大学特性	COE(H17)	COE(H20)	ΔCOE	GP(H17)	GP(H20)	ΔGP	SP(H17)	SP(H20)	ΔSP
旧帝大	0.473	0.453	- 0.020	0.478	0.510	0.032	0.421	0.417	- 0.004
教育大	0	0	0	0.337	0.348	0.011	0.203	0.509	0.306
理工大	0.256	0.292	0.036	0.243	0.307	0.064	0.434	0.300	- 0.134
文科大	0.300	0.346	0.046	0.361	0.491	0.130	0.308	0.458	0.150
医科大	0.100	0.250	0.150	0.200	0.387	0.187	0.200	0.313	0.113
医総大	0.149	0.166	0.017	0.371	0.353	- 0.018	0.301	0.399	0.098
医無総大	0.123	0.210	0.087	0.200	0.311	0.111	0.279	0.475	0.196
大学院大	0.364	0.194	- 0.170	0.556	0.417	- 0.139	0.263	0.529	0.266
計	0.269	0.296	0.027	0.359	0.381	0.022	0.323	0.407	0.084

注：SP は特別教育研究経費の略である。また、Δは平成 20 年度と 17 年度の採択率の差である。

#### 4. 外部資金の規定要因と考察

第 2 節で示した概念モデルにしたがい分析を行うが、分析に際して変数の操作化が必要である。まず、従属変数たる業績は、この場合は外部資金の採択率で代理する。もちろん、資金の獲得額を採用することも可能であるが、少数でも大型の資金を獲得するとバイアスが生じ、要因との関係を乱す可能性があり、今回は使用しない。また、ある時点のクロス・セクションデータでは因果関係的な分析ができないため、従属変数の採択率については前回の平成 17 年度と今回の平成 20 年度の変化率を用いた分析も行うこととした。

次に要因たる独立変数（被説明変数）は、制度・構造として時間的要素たる①学生/教員、人的支援要素たる②職員（附属病院職員を除く）/教員、資源的要素として③教員当た

り基盤的研究経費、④特定運営費交付金/標準運営費交付金注、大学特性として⑤旧帝大(1)か否(0)か及び⑥附属病院を有する大学(1)か否(0)か、経営要素として⑦学内資源配分で教育経費と研究経費のいずれを重視しているか(教育経費をより重視=1、どちらでもない=0、研究経費をより重視=-1)並びに部局配分経費を競争的資金の⑧申請又は⑨獲得とどの程度結び付けているか(関連づけている=3、今後関連付ける予定=2、関連付ける予定がない=1)、戦略要素として⑩全学的な重点的・戦略的経費を(平成17年度と比較して)どの程度増加させているか(大きく増加=5、やや増加=4、どちらともいえない=3、やや減少=2、大きく減少=1)を使用した。このうち、①及び②は大学特性であると同時に資源的要素も構成しているもので、③及び④と並び歴史的経緯に依存する程度が大きいとされる。また、概念モデルで大学の行動に影響を与える高等教育政策は、大学構造を規定するものとして①から⑥に反映されている他、外部資金獲得への誘因措置の優良事例としての紹介として⑧及び⑨に含まれているとみなせる。なお、①から③は公表されている業務実績報告書等から、④、⑦から⑩は今回の理事担当アンケート調査の結果を変数化して使用している。

以上のような操作化のうえ回帰分析した結果は表12-4のとおりであり、表に示されていないCOE、GP及び特別教育研究経費の採択率の変化については回帰式が統計的に有意なものとならなかったため結果を記載していない。なお、表の想定符号は概念モデル及び理論仮説から導かれる要因と結果の関係であり、プラスは採択率を高めマイナスは低下させる効果を示す。

表12-4から明らかなように全体的に制度・構造というよりは経営や戦略要因が有意な影響を与えているといえる。仮説ごとに見ていくと、仮説1に関しては学生/教員の値が大きくなるほど教員の教育負担が増え研究申請や研究活動に割く時間は減少し結果として採択率も低下すると想定されたが、いずれの資金においてもその変化についても有意な効果は認められない。次に仮説2については支援スタッフの充実が採択率を高めるというものであるが、特別教育研究経費を除き有意な影響を与えていない。また、特別教育研究経費では想定符号と逆であり、支援スタッフが多いほど採択が低下している。これは、特別教育研究経費は国立大学セクター内部での競争的資金であるがむしろ支援的機能を補完する機能を発揮しているのかもしれないと推定させる。したがって、仮説1と2は棄却される。

一方、仮説3の資源が果たすプラスの効果については、特定運営費交付金の標準運営費交付金の占める割合はいずれの場合にもプラスでCOEとGPを除き有意な効果を示している。ただし、教員当たり基盤的研究経費については科研費採択率の変化に関してのみ有意であるが、符号は想定と逆であり、基盤的研究経費が低いほど採択率の向上につながっていることを示している。一見すると矛盾しているように見えるが、前回の報告書(山本, 2006:206)でも示したように外部資金獲得と基盤的研究経費にはマイナスの関係があり、少なくなる研究経費の配分を補うために外部資金獲得に向かっているとみなすのが妥当で



ある。他方、仮説4の大学特性が採択率に影響しているという点は、附属病院ダミー及び旧帝大ダミーのうち附属病院は有意な効果はないが、旧帝大については科研費採択率の変化にプラスの有意な効果が確認できる。したがって、仮説3と4については部分的に支持される。

また、法人化により資源管理についてリーダーシップの発揮や戦略的配分の領域が拡大し、民間的な経営手法も適用されるようになった。仮説5では重点的・戦略的経費を増加したり研究経費をより重視する大学は外部資金獲得に有利になるとみなしているが、統計的に有意なものは科研費採択率の変化に関してのみで符号条件も一致している。一方、仮説6の経営手法としての獲得にかかる努力や成果に誘因を与える制度は、申請では部局配分予算と関連付けるほど科研費及びGPの採択率に有意なマイナスの効果を示していて、また、獲得との関連付けはいずれの場合にも有意な効果を与えていない。このため、仮説5は部分的に支持され、仮説6は棄却された。

さらに、仮説7については各大学の制度・構造的な制約を踏まえ自己の裁量を発揮できる戦略と経営手法で外部資金獲得にむけて最適な選択がなされるとしている。これを検証するため、各大学の制度・行動を踏まえた分類基準である大学特性別に獲得に向けた直接的な人的資源の投入（インプット）と獲得（アウトプット）を国立大学セクターに占めるそれぞれの割合で代表させて比較する（表12-5参照）。すると、獲得努力たる申請の全体に占める割合より採択の占める割合が上回っている状態（成功）は、文科大が比較的良好な結果を残しているものの多くは「失敗」に陥っていて、今後優先順位や重点化を行った外部資金獲得をしていく必要性（可能性）を示唆している。たとえば、旧帝大は科研費及びCOEについて教員比率(0.3017)を上回る人的投入(それぞれ0.3607及び0.3795)をし、それぞれ全体平均(0.225及び0.296)を上回る採択率(0.298及び0.453)を得て「成功」しているが、他方、教育大はGP及び特別教育研究経費について同様に教員比率(0.0581)を上回る人的投入(0.0796及び0.0752)をしているものの、GPでは0.348と平均(0.380)を下回り、特別教育研究経費では0.509と平均(0.407)を上回っていて「失敗」と「成功」に分かれていることがわかる。

なお、科研費採択率の変化で教員当たり基盤的教育経費の標準偏回帰係数が $-0.8274$ と大きい、残りの有意な係数を合わせるとほぼ相殺する値となる<sup>3</sup>。つまり、このことは教員当たり研究経費が少ない地方国立大学で教育に力をいれている大学が、旧帝大などの制度的・構造的な要因や特性において劣っている条件をようやく獲得努力で埋め合わせているといえるし、元々の差異をなくすことが困難な側面を暗示している。

表 12-4 回帰分析の結果

独立変数	想定符号	科研費採択	COE 採択	GP 採択	特別教育採択	科研費採択の変化
学生/教員	-	0.0688 (0.5640)	-0.2053 (1.4356)	-0.2200 (1.6589)	0.1707 (1.1642)	-0.0970 (1.0524)
教員当たり研究経費	+	-0.1161 (0.8448)	-0.0129 (0.0823)	0.0355 (0.2402)	-0.1659 (0.8329)	-0.8274*** (7.9734)
職員/教員	+	-0.0730 (0.5410)	0.1396 (0.9498)	0.0252 (0.1711)	-0.2795* (1.9520)	-0.1449 (1.4215)
附属病院の有無	+	-0.1835 (1.2777)	-0.1135 (0.7002)	-0.1291 (0.8341)	0.1262 (0.8054)	0.1772 (1.6341)
大学特性	+	0.2205 (1.4793)	0.2537 (1.4522)	0.2090 (1.3252)	-0.0833 (0.4799)	0.2314** (2.0562)
特定交付金/標準交付金	+	0.3536** (2.4812)	0.0374 (0.2223)	0.0023 (0.0154)	0.3223** (2.0274)	0.3033*** (2.8175)
教育対研究	-	-0.0059 (0.0539)	-0.1470 (1.1749)	-0.0440 (0.3833)	0.0263 (0.2120)	-0.1761** (2.1294)
配分の申請との連動	+	-0.2262* (1.6703)	-0.2198 (1.4031)	-0.3835*** (2.7039)	0.0177 (0.1173)	-0.0842 (0.8231)
配分の獲得との連動	+	-0.0148 (0.1037)	0.1361 (0.8192)	0.1846 (1.2460)	0.0260 (0.1649)	0.0609 (0.5656)
重点・戦略経費の充実	+	0.0983 (0.8271)	-0.0034 (0.0241)	0.0832 (0.6639)	-0.0597 (0.4533)	0.2056** (2.2920)
修正済決定係数		0.2118	0.0959	0.1455	0.0652	0.5505
F 値		3.0147***	1.6789	2.2431**	1.5161	10.1837***
N		76	65	74	75	76

注 1：括弧内の数は t 値。

2：係数は標準偏回帰係数。

3：\*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

表 12-5 資源の投入と成果（資源獲得）

平成 20 年度分

大学特性	教員比率	科研費		COE		GP		特別教育研究経費	
		申請	採択率	申請	採択率	申請	採択率	申請	採択率
旧帝大	0.3017	0.3607 (1.1955)	0.298	0.3795 (1.2578)	0.453	0.2002 (0.6635)	0.510	0.1992 (0.6602)	0.421
教育大	0.0581	0.0175 (0.3012)	0.203	0.0038 (0.0654)	0	0.0796 (1.3700)	0.348	0.0752 (1.2943)	0.509
理工大	0.0624	0.0696 (1.1153)	0.218	0.1005 (1.6105)	0.292	0.0824 (1.3205)	0.307	0.1055 (1.6907)	0.300
文科大	0.0194	0.0092 (0.4742)	0.442	0.0246 (1.2680)	0.346	0.0197 (1.0154)	0.491	0.0316 (1.6288)	0.458
医科大	0.0224	0.0325 (1.4508)	0.178	0.0152 (0.6785)	0.250	0.0214 (0.9553)	0.387	0.0402 (1.8839)	0.313
医総大	0.4554	0.4469 (0.9813)	0.183	0.3880 (0.8519)	0.166	0.5034 (1.1054)	0.353	0.4459 (0.9791)	0.399
医無総大	0.0739	0.0546 (0.7388)	0.187	0.0588 (0.7956)	0.210	0.0845 (1.1434)	0.311	0.0778 (1.0527)	0.475
大学院大	0.0064	0.0086 (0.7441)	0.288	0.0294 (4.5937)	0.194	0.0083 (1.2968)	0.417	0.0244 (3.5000)	0.529
計	1.000	1.000	0.225	1.000	0.296	1.000	0.380	1.000	0.407

注：\*申請総数に占める割合、また、網かけ部分は、保有資源（教員）の重点投入（申請全体に占める割合が教員の割合より高いこと）をし、全体平均の採択率以上のものをさす。

## 5. 結論

本章では外部資金獲得行動に法人化による経営自律性の向上や戦略的な資源配分がどのような影響を与えているか、また、民間的経営手法の適用とされる誘因制度や法人戦略と資源配分の連動が外部資金獲得に効果的か否かについて法人化前の平成 15 年度と後の平成 17 及び 20 年度のデータを利用して分析した。その結果、国の高等教育政策の影響は国立大学の外部資金獲得行動に大きな影響を与えており、対象とした科研費、COE、GP 及び特別教育研究経費については同じ競争的資金に区分されるものの、競争性・選抜性と集中度の 2 つの尺度で法人化前後の推移は異なることが示された。特に科研費については COE などと異なり、すべての国立大学に申請資格があることから、政府による外部資金獲得奨励もあり申請は科研費予算増を上回る水準で増加した。したがって、結果的に採択率は低下し、選抜性は一層高まっている。学内予算での戦略的配分や外部資金獲得への誘因

制度がどの程度機能するか及び個々の国立大学の法人化以前の歴史的構造が経営自律性向上という法人化のインパクトに比して圧倒的に大きいかどうかについては、理論的仮説とかなり異なった結論を見出した。学内での重点的・戦略的資源配分を増加している大学ほど科研費採択の伸び（平成17年度に対する平成20年度）にプラスの効果を与えている点では整合的であったが、外部資金獲得に対して経済的な誘因を与えることは努力たる申請及びその結果たる採択とも外部資金の採択率増加には有意な影響を与えず、むしろ、科研費及びGPの採択率（平成20年度）にはマイナスの有意な効果を示している。したがって、現在の経済的誘因制度はほとんど効果がないか、逆効果の可能性も否定できないということになる。さらに、大学の歴史的構造とも密接な関係がある「教員当たり基盤的研究経費」が少ない大学ほど科研費採択率は有意に増加していて、競争的な科研費が基盤的研究費の代替的効果を担っていることが明らかになった。さらに、各大学ではかかる高等教育政策の変化及び大学側の対応を踏まえた外部資金獲得の方針を策定することになるが、獲得に向けた人的投入の力点は既に大学特性に応じて異なっていることが示された。同時に、重点的な人的投入が必ずしも見合う成果（採択）をもたらしていない大学群も存在することも明らかになった。

以上の分析結果は、基盤的経費と競争的経費の比重や絶対額の水準の在り方において競争的経費の比重を増やすだけでは本来の研究活性化に結びつかないこと、また、誘因制度も企業のように業績向上（この場合は外部資金獲得）に必ずしも作用しないことを示している。法人制度の見直しに際しても、政策の目的と手段の関係について再度いかなる理論に基づいているか及びその理論が実証的に確認されているかを検証することが肝要である。

#### <注>

1. 基盤的経費の比重は、高等教育全体で法人化初年度の平成16年度75.7%から平成21年度には71.0%に低下している。
2. 旧帝大、教育大、文科大、理工大、医科大、医総大、医無総大及び大学院大の8分類であり、詳細は国立大学財務・経営センター刊行の『国立大学の財務』参照のこと。
3. それぞれの標準偏回帰係数は大学特性0.2314、特定交付金/標準交付金0.3033、教育対研究-0.1761（研究重視の場合には符号逆転）、重点戦略経費の充実0.2056であり、単純合計は0.9164となる。

#### <参考文献>

- Aghion, P., M.Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell and A.Sapir (2007). "Why Reform Europe's Universities?", *Bruegel Policy Brief*, 2007/04, pp.1-8.
- 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.

- Deci, E.L. (1971). “Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.18, pp.105-115.
- Hill, C.J. and Lynn, L.E.Jr. (2005). “Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15, pp.173-195.
- Meier, K.J., L.J. O’Toole and Y. Lu (2006). “All that Glitters is not Gold: Disaggregating networks and the impact on performance” in G.A. Boyne et al. (eds.). *Public Service Performance*, Cambridge University Press.
- O’Toole, L.J. Jr. (2000). “Different Public Management? Implications of Structural Context in Hierarchies and Networks “ in J. Brudley, L.J. O’Toole, Jr. and H.G. Rainey (eds.). *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*. Georgetown University Press.
- Pandey, S.K. and D. Moynihan (2006). Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support” in G.A. Boyne et al. (eds.). *Public Service Performance*, Cambridge University Press.
- 山本清(2006)「資金配分と大学の戦略」『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』国立大学財務・経営センター研究報告第10号, pp. 199-208.
- 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研究報告第6号, pp. 183-193.

### 第3部 外国における大学の授業料

## 第 13 章 アメリカにおける州立大学の授業料

### 1. 授業料の原稿水準

発表されたデータによれば、アメリカの高等教育機関の年間授業料は、表 13-1 のとおりである。4 年制の公立大学は、親または本人が同じ州で州税を納付した場合、6,585 ドルであり、この額は日本の国立大学と私立大学の授業料の中間に位置する。他の州の州立大学に進学する場合は、3 倍弱に跳ね上がり、17,452 ドルとなる。私立大学になるとさらに高価になり、全米平均で 25,142 ドルになり、日本円で 200 万円を超えてしまう。4 年制大学はこのように高価であるが、2 年生の公立大学、地域に密着した高等教育機会廉価提供型のコミュニティカレッジでは、2,402 ドルと安価となる。

大学生活には、この他教科書代、交通費もかかり、また住居食費も入れれば、4 年制私立大学で寮生活を行えば、37,390 ドル必要となる。コミュニティカレッジの授業料は安価に設定されているが、その他費用を含めれば、学外生活で 14,054 ドルと 4 年制大学の寮生活の場合と、費用の差は縮まる。

表 13-1 大学教育費用の平均額

	4 年制公立大学			4 年制私立大学		2 年制公立大学	
	寮生活	学外生活	州外学生	寮生活	学外生活	寮生活	学外生活
授業料	\$6,585	\$6,585	\$17,452	\$25,143	\$25,143	\$2,402	\$2,402
住居食費	7,748	7,814	7,748	8,989	7,696	---	7,341
教科書	1,077	1,077	1,077	1,054	1,054	1,036	1,036
交通費	1,010	1,401	1,010	807	1,241	---	1,380
その他	1,906	2,197	1,906	1,397	1,784	---	1,895
合計	\$18,326	\$19,074	\$29,193	\$37,390	\$36,918	---	\$14,054

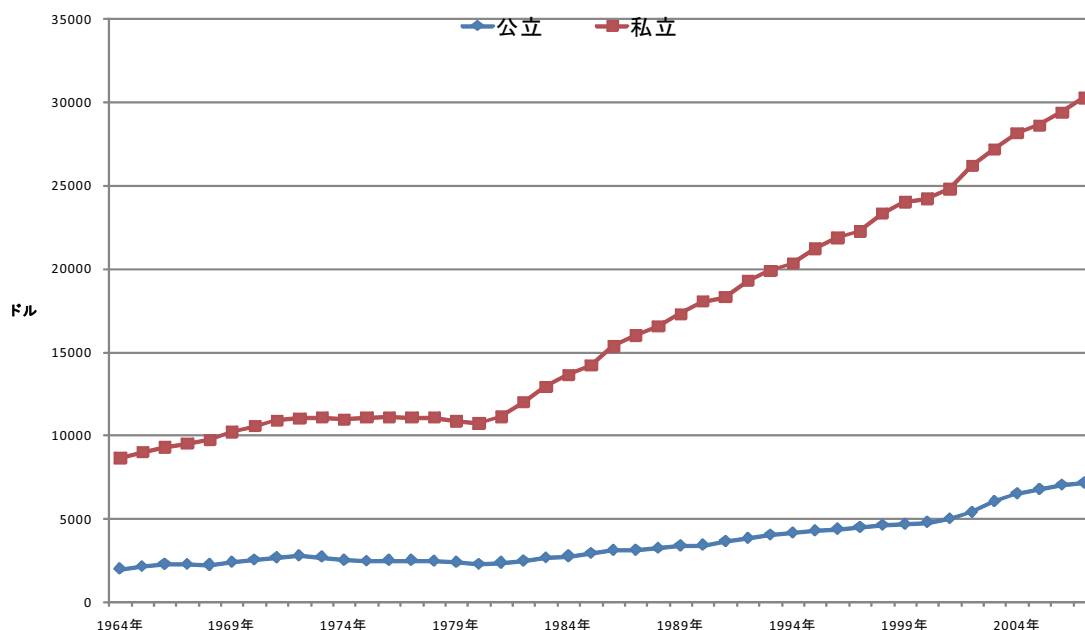
出所：The Chronicle of Higher Education, Almanac Issue 2008-9, August 28, 2009.

以上は平均値であるが、個別の有名私立および州立大学の授業料は、より高額である。私立大学のハーバード大学は、2007-08 年度、授業料だけで 34,998 ドル、寮費 10,622 ドルである (College Board)。コロンビア大学は、授業料 37,223 ドル、寮費 9,937 ドル、教科書 1,000 ドル、その他 1,060 ドルである。有名州立大学のミシガン大学は、州内学生の授業料 10,447 ドル、州外学生 31,301 ドルと州外学生にとって私立大学の授業料と変わらなくなる。カリフォルニア大学ロサンジェルス校は、州内学生 7,038 ドル、州外学生 26,658 ドルである。

図 13-1 は 4 年制公立私立大学の授業料の推移を、1964 年から見たものである。消費者物価指数によって 2007 年価格で示した。この図からアメリカの大学の授業料は過去 40 年

以上一貫して上昇していることが分かる。私立大学の授業料の上昇は急激であるが、公立大学もそれとも上がっている。公立私立大学とも 1980 年ごろと 2000 年ごろに特に大きな時系列的変化があり、その後の上昇が著しい。

図 13-1 4 年生大学の授業料：2007 年価格



## 2. 州財政と授業料

多くの州の憲法は、州政府に財政の収支バランスをとることを求めており、財政赤字の繰越は認められない。経済不況により州政府税収が減少すると、ただちに歳出削減がなされる。当然高等教育機関へもその影響は及ぶ。初等中等教育機関と異なり、州立大学は授業料収入という独自収入があるので、州政府は高等教育機関への州交付金を削減しやすい。そしてこれまでは州政府が交付金を削減すると、州立大学はその埋め合わせに、授業料を値上げしてきた。好不況に限らず、過去 20 年以上、多くの州政府の高等教育予算が削減され、州立大学の授業料が値上げされる事態が繰り返されてきた。

たとえばミシガン州では、図 13-2 のように 1972-73 年度、州立大学の収入は、州交付金 75%、授業料 25%であったが、その後州交付金の占める比率が低下した。2005-06 年度には、州交付金 40%、授業料 60%と授業料の占める比率が大幅に高まった。もちろんこの間に授業料は大幅に値上げされている。図 13-3 は 2001 年から 2007 年までの学生 1 人当たり州交付金と授業料の推移を見たものである。2001 年には学生 1 人当たり州交付金は、7,000 ドルであり、授業料は 5,000 ドルで州交付金のほうが多かった。しかし 2003 年あたりで逆転し、2007 年には、州交付金は 6,000 ドルに対して、授業料は 9,000 ドルにまで上昇し、



学生や親の負担が高まっている。2008 年の世界金融危機による不況によって州立大学は、さらに授業料を値上げするということが予測されている。

図 13-2 経常費収入の構成比率：ミシガン州の州立大学全体

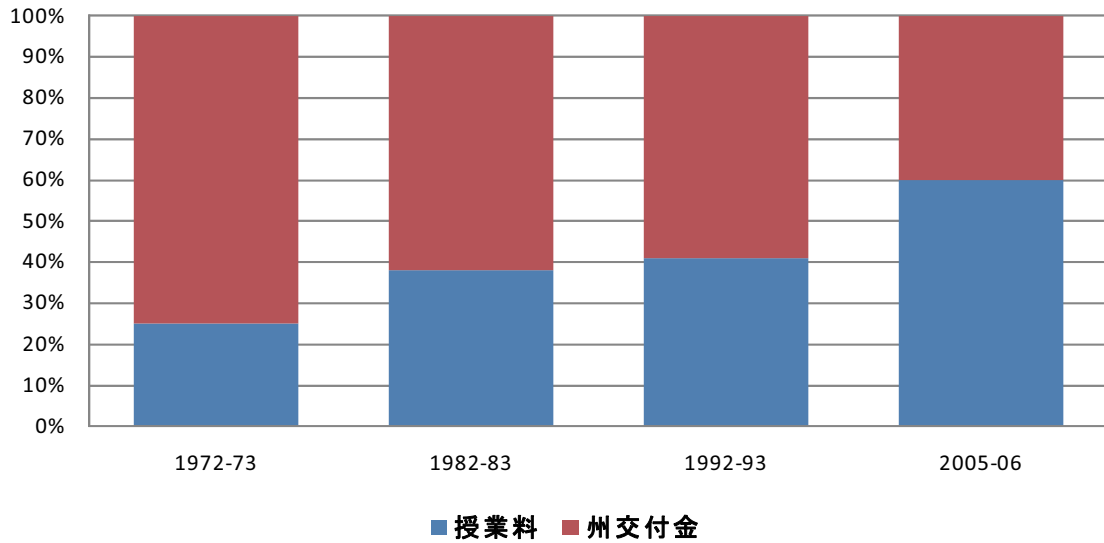
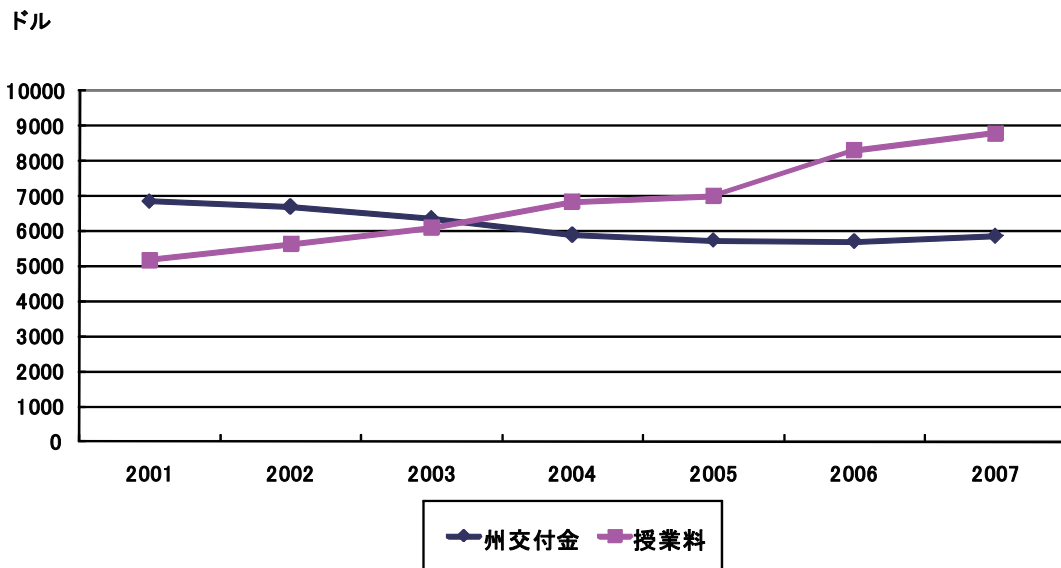


図 13-3 州交付金と授業料：ミシガン州 学生 1 人当たり



### 3. 授業料水準の理念と決定

州立大学の授業料水準には、機会均等、州財政健全化、高等教育の質の維持、州民へのサービス、経済成長などの高等教育と州民の福利厚生についての理念が交錯する。そしてその決定には、知事、議会、大学理事会、州民、地元企業などの意向が反映される。多くの場合、州立大学の授業料は、大学理事会、複数の大学を管理する大学システム理事会が決定する。しかし、それらの理事会のメンバーは、州知事が任命するので、理事会の決定には、州知事の意向が盛り込まれることになる。さらに州知事が財政事情により、大学理事会の要求通り授業料値上げを認めても、議会が賛成するとは限らない。とくに知事と対立する党の議員からは、機会均等、州民へのサービスなどの障害を理由に反対される可能性もある。

大学内でも意見の統一は簡単ではない。大学システム理事会が授業料値上げを表明しても、キャンパスの高等教育の質を維持したいキャンパス長が賛成しない場合もある。また教員組合は、優秀な学生確保のため、州民への高等教育機会提供のために授業料値上げには反対する場合もみられる。

カリフォルニア州では、カリフォルニア大学群およびカリフォルニア州立大学群の授業料の決定は、大学群（セグメントと呼ばれる）理事会でなされる。しかし実際には、議会は大きな力を持つ。もし大学セグメントが、議会の意向よりも高い授業料を設定しようとする、議会は、授業料値上げによる収入増加分の歳出削減を行う。よって大学セグメント理事会は、議会の意向以上の授業料値上げはできない(Richardson, p91)。

全米高等教育政策センター(National Center for Higher Education and Public Policy)は、かつて全米の各州の高等教育の目標達成度を採点したことがある(OECD)。そこで用いられた5つの基準は、①大学進学準備状況(Preparation)、これは州内に大学進学するだけの高校卒業生が十分存在するか、高校生の学力は大学進学後の学習に対して十分準備されているか、などが測られる。②大学進学状況(Participation)、これは大学進学率、在学率などで測定される。③学費の安価度(Affordability)、この指標は、州民所得に比較して学費の水準や奨学金の用意、などによって測定される。④大学卒業状況(Completion)、これは大学卒業率、などで測られる。⑤大卒の利益(Benefits)、大学卒業したことで、どのような経済的利益が得られるかを示し、大学教育の効果を検証しようとするものである。具体的には大卒就職状況、大卒賃金などで測定される。

これらの指標のうち、大学進学状況、学費の安価度、大学卒業状況、大卒の利益は、授業料が低廉であると達成度がより上昇すると思われる。これらの達成度の測定は、全州で行われランキングも出される。授業料水準の上昇を抑えたい議員や組織は、これらのランキングを用いて、自らの主張を補強することもある。

#### 4. 授業料決定プロセス

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、大学システムの実質的管理者である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入学者数や在学者数についての情報や、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。州政府と大学システムとの調整機関であるテネシー高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission)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。

カリフォルニア州では、カリフォルニア大学総長室(University of California Office of the President)が、カリフォルニア大学セグメント全体の予算を調整し、理事会予算案を作成する。理事会予算の優先順位は、各キャンパス長の会議の結果である。理事会予算案は、そのまま州政府への要求案となる。カリフォルニア大学と州政府の交渉結果は、知事の作成する年度予算案に影響する。そして議会は、この知事案を学生数、授業料、奨学金、生活費などのコスト要因を考慮し、審議をおこなう。カリフォルニア州において、高等教育の州交付金は業績評価とは連動していない。議会は教員養成機能、研究技術など優先項目を考慮して、特別な配分を決定する。議会のセグメントへの予算配分の承認後は、カリフォルニア大学セグメントは各キャンパスに配分する。配分は基本的には学生数であるが、特殊要因もある。総長室が各キャンパスのニーズをくみ取って、その再配分に関与することになる。各キャンパス内の配分は、それぞれのキャンパス長の裁量に任される。大体において、キャンパス長の推薦を反映する形で優先順位を考慮して、最終予算が作成される(Richardson, p99)。

#### 5. 進学奨励政策と多様な進学先

図 13-4 は日本とアメリカの大学進学率の時系列的推移をみたものである。また図 13-5 は縦軸に進学率、横軸に授業料をとり、時系列的に変化を追ったものである。これらによ

ってアメリカの高等教育の授業料は上昇しているにも関わらず、進学率はここ 30 年ほど上昇していることが分かる。その背後には機会均等と高等教育による経済成長を、州の高等教育の目標に掲げる州政府の努力があろう。その具体策が、連邦政府と州政府の双方による奨学金の用意である。また州によっては進学貯蓄プログラムを持っているところもある。例えば、ニューヨーク州では、大学進学用貯蓄プログラム(College Choice Tuition Savings Program)があり、大学進学のため貯蓄を行う保護者に元本と利子に税控除を行うものである。奨学金と税控除を組み合わせることで、名目の授業料は、値引きされることになる。

表 13-2 は、ミシガン州の事例である(Prince)。これによると、1998 年から 2003 年まで、名目授業料は、4,152 ドルから 5,570 ドルと 1,200 ドル以上の上昇をみた。しかしニードベースの奨学金、メリットベースの奨学金、仕事学習奨学金プログラム、連邦政府税控除を組み合わせると、計算上、実質授業料はわずかな上昇にしかない。

本論の最初に示したように、授業料は大学によって異なり、分散も大きい。経済の好不況、家計所得の変動によって、進学の実績も変わる。学力も家計所得も高いものは、有名私立大学への進学が考えられる。次には有名州立大学という選択がある。州立といえども、授業料は特に州外では高額となる。つぎに地元の有名州立大学であり、さらに州立大学という選択もある。もっとも安く 4 年制大学を修了しようとするなら、まずコミュニティカレッジに進学し、つぎに 4 年制州立大学に編入するルートである。このようにアメリカでは、多様な進学ルートが選択肢としてあり、家計の経済状況によって、選択肢を決定できる。安価な選択肢を残すことで、その他の高等教育機関の授業料高騰が機会均等を阻害するという批判をかわすことになり、それが授業料高騰の遠因であるとも考えられる。

図 13-4 大学進学率（含 2 年制）

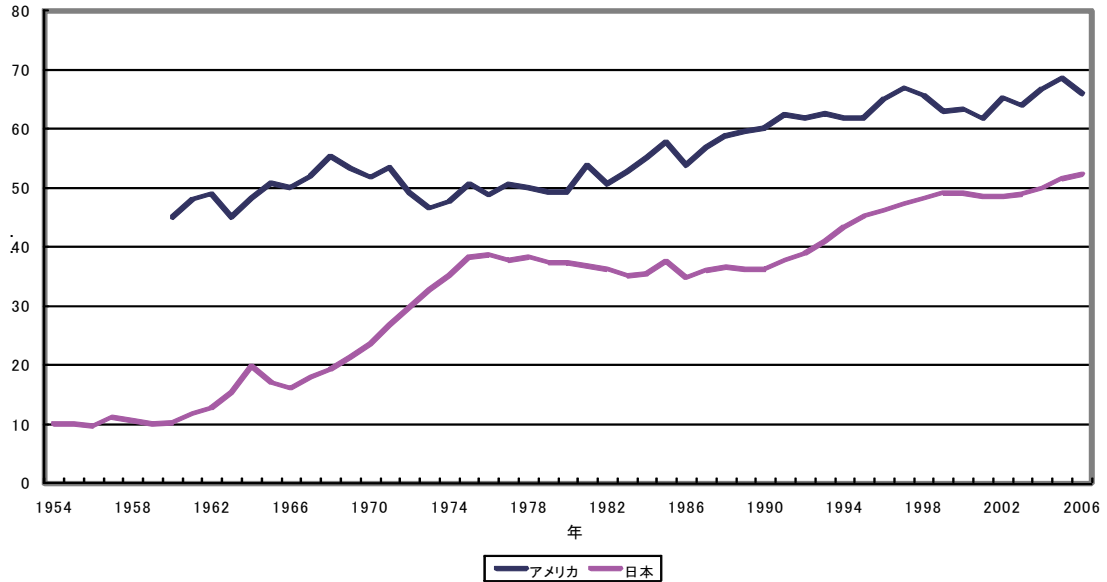
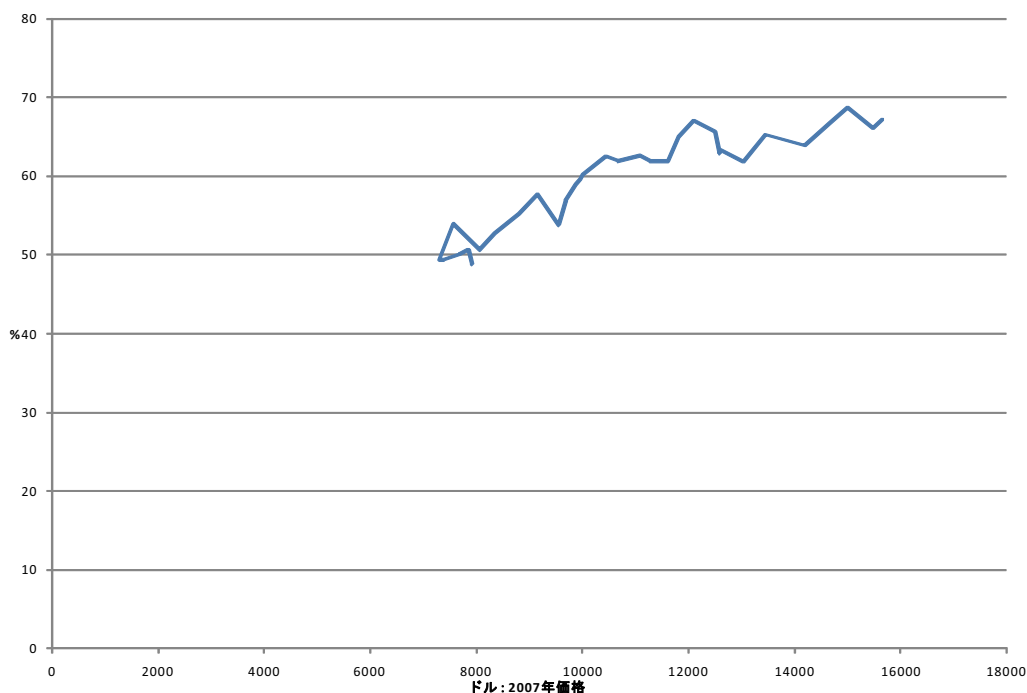


表 13-2 実質授業料

	1998	2000	2002	2003
名目授業料	\$4,152	\$4,476	\$5,116	\$5,570
ニードベースの奨学金	775	786	937	1,013
メリットベースの奨学金	803	978	1,373	1,494
仕事学習奨学金	105	96	100	96
連邦税控除	0	436	456	471
実質授業料	\$2,468	\$2,159	\$2,197	\$2,495

図 13-5 大学授業料と進学率



#### 6. 日本の国立大学へのインプリケーション

以上見てきたように、アメリカでは州の歳出削減が実行されると、州立大学は授業料を上昇させ、収入確保を行う。日本の国立大学も 1970 年代以降の国立学校特別会計への歳入構成比の推移をみると、一般会計からの受け入れが漸次的に減少し、代わりに授業料等の割合が増えている。よって日本でも公財政支出の減少を家計負担で補うということがいえる。しかし国立大学授業料値上げの理由が、私立大学との格差是正であり、また一般会計からの受け入れも、授業料等の収入も絶対額としては増加していたので、政府支出の減少を授業料で補うということが表面化しなかった。さらに国立学校特別会計時代は、個々の大学にとって授業料収入を自ら留保できず、支出と収入とが連動していなかったため、国立大学にとって歳出の伸びを授業料で賄うということは発想としてはなかった。

しかし法人化後の事情はいささか異なる。政府財政の逼迫は、国立大学運営費交付金の毎年の 1%の減額を強い、さらに大幅カットも予想される。2010 年 6 月 22 日閣議決定された「中期財政フレーム」では、2011 年度からの 3 年間は、「基礎的財政収支対象経費」について前年度を上回らないこととされ、1.3 兆円の社会保障関係経費の伸びを勘案すれば、その他の一般歳出は 8%の減額となる。これを国立大学法人運営費交付金に適用した場合、その削減額は約 927 億円となる。

仮に交付金削減率 8%が、各国立大学法人に課せられたとすると、表 13-3 のようになる。ここで取り上げた 7 大学では、小樽商科大学の約 1 億円から東京大学の約 77 億円まで分布する。そして個々の大学の削減額が仮に学生に転嫁されたとすると、学生一人当たり授業

料上昇額は、小樽商科大学の 4.2 万円から旭川医科大学の 45.8 万円までになり、これは率にして 7.9%の上昇から 74.3%の上昇幅となる。4.2 万円の上昇ならまだ対応が可能とは言えるが、45.8 万円の上昇は現実的に可能な数字ではない。これまで日本では幸いなことに、公的支出の削減を授業料で補完することは、少なくとも単年度、短期間ではなかった。しかし政府財政の逼迫が続けば、この危険はないわけではない。交付金の削減が授業料に転嫁された場合、各大学で個別になされるのか、国立大学の授業料一律になされるのか検討課題は多い。

表 13-3 交付金 8%減の影響

	交付金 百万円	交付金 8%減	学生数	学生負担率	学生 1 人当負担 千円
小樽商科大学	1,304	104	2,449	0.079	42,632
旭川医科大学	5,629	450	983	0.743	458,108
東京外国語大学	3,375	270	4,305	0.129	62,718
東京大学	96,174	7,694	27,821	0.506	276,551
お茶の水女子大学	5,292	423	3,239	0.227	130,707
名古屋工業大学	4,887	391	6,186	0.112	63,201
奈良教育大学	2,632	211	1,367	0.256	154,031

## Tuition Charges in State University in the US

**Abstract :** This study shows the current level and the longitudinal change of tuition charges in state universities in the United States. It also explains the relationship between the amount of state appropriations and the level of tuition of state universities. Then it discusses the ideals and expectations of tuition levels of American higher education institutions which various stakeholders hold: state governor, legislatures, board of trustees of universities, and so on. This study shows the process of decision making on tuition levels in the State of Tennessee and California. It points out that college going population has grown over the last four decades despite of higher tuition levels among institutions in the United States. Finally the implication to tuition level of Japan's public universities is induced from American experience.

### 参考文献

College Board, *College Handbook*, 2009.

OECD/IMHE-HEFECE 『大学経営危機への対処—高等教育が存続可能な未来の確保』  
高等教育機関の財政経営と管理プロジェクト報告書 国立大学財務センター訳 2005  
年6月.

Prince, Hank, “Best Approximation of Resident Undergraduate “Net Tuition Costs” for  
the period of FY 1998 through FY 2003,” A Report prepared for the Presidents  
Council, State Universities of Michigan, November 2004.

Richardson, Jr. Richard., *Policy and Performance in American Higher Education*, The  
Johns Hopkins University Press, 2009.



## 第 14 章 日米の実質学費に関する考察

### 1. はじめに

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

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

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

### 2. 用語の定義

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

○表示学費 (Sticker Price) : 大学によって公式発表された学費額。

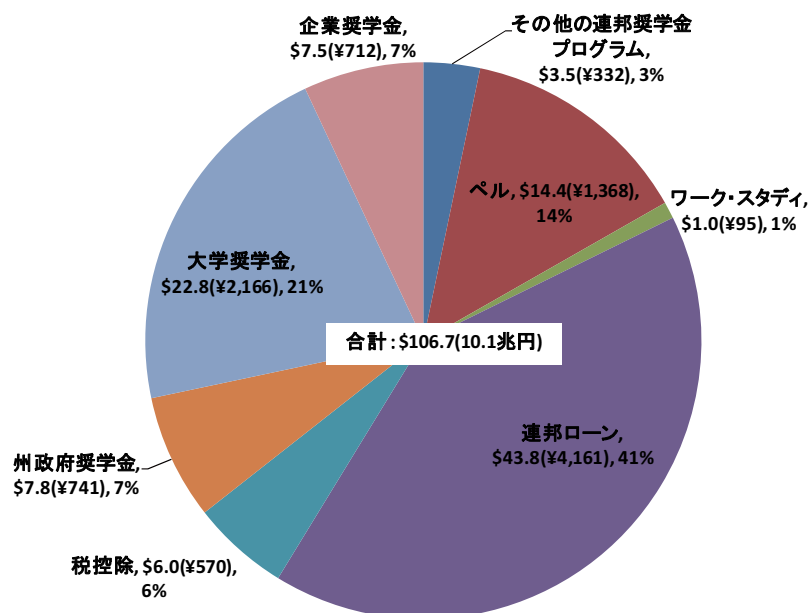
- 実質学費 (Net Tuition or Net Price) : 学生・家計によって実際に支払われた学費額。生活費、教科書などにかかる費用は含まれない。ローンは実質学費に含まれる。
- 奨学金 (Student Aid) : 学生の学費及び高等教育を受けるために必要とする費用の一部もしくは全額を学生の代わりに負担することを目的とした学生・家計の第三者からの財政援助。本稿では、奨学金は全ての財政援助を包括的に指す言葉として使用する。
- 給与型奨学金 (Grant Aid) : 学生が返還する必要のない奨学金。
- 給与型奨学金－収入ベース (Need-based Grant Aid) : 学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に家計の収入が含まれている。
- 給与型奨学金－成績ベース (Merit-based Grant Aid) : 学生が返還する必要のない奨学金でかつ給付条件に学業成績が含まれている。

※ドルと日本円の換算レートは 1ドル=95円とした。

### 3. 米国の奨学金システム

図 14-1 2007-08 年度の学部生に対する供給源別奨学金総額

(単位：10億ドル・億日本円)



出所：College Board (2008b, 7)

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

図 14-1 は、2007-08 年度の学部生に対する奨学金援助額を供給源別に示している。奨学金合計総額は 10.1 兆円にのぼり、その中で最大の割合を占めるのが連邦政府のローンで、約 4.1 兆円となっている。次いで大きな割合を占めるのが各大学によって運営されている奨学金 (約 2.1 兆円)、そして連邦政府の給与型奨学金であるペル奨学金となっている (約 1.3 兆円)。米国の奨学金供給源が多岐に渡っていることが、この図から読み取ることができる。

また、別の見方として、米国の奨学金の種類は大きく分けて、①給与型、②貸与型、③その他の 3 種類に分類される (College Board, 2008b)。給与型とは返還の必要がない奨学金のことを指し、家計の収入レベルによって給付額が決まる収入ベースの奨学金 (Need-based Aid) と、家計の収入を給付条件に含めない奨学金 (Non-need-based Aid) に更に分けられる。後者の奨学金の多くが学業成績などを考慮に入れる奨学金であるため、学業ベース奨学金 (Merit-based) と同義で使われることもある。②の貸与型の奨学金とは、学生が卒業後給付された額を返還していく、いわゆるローンのことを指す。図 14-1 で示された通り、特に連邦政府が運営しているローンが最も学生に利用されている。また、州政府も 50 州のうち 9 州がローン制度を保持している (The National Association of State Student Grant and Aid Programs, 2008)。大学でも独自のローン制度をもっているところがあり、そのシステムを利用している学生も少なからず存在する。③のその他の奨学金には、①と②に含まれないその他すべての財政援助形態が含まれる。具体例としては、学費の支払い額を家計の収入から控除できる税控除システム、大学が学生の成績やその他の状況に応じて表示学費を減額する学費割引制度、また連邦政府がキャンパス内で働く学生の賃金を大学の代わりに支払うワーク・スタディ制度などがここに含まれる。米国の学生はこれらの様々な奨学金制度を利用して、学費の支払いを行っている。NCES の発表したリポートによれば、2007-08 年度において、51.7%の学部生が何らかの形で平均額 4,900 ドル (約 46 万 5 千円) の給与奨学金を得ている (NCES 2009, 5-6)。

#### 4. 先行研究のレビュー

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

州立研究大学：3,800 ドル (約 36 万 1 千円)

州立大学 (非研究型)：2,900 ドル (約 27 万 5 千円)

コミュニティカレッジ：1,200 ドル (約 11 万 4 千円)

私立 4 年制研究大学 (非営利)：14,000 ドル (約 133 万円)

私立 4 年制非研究大学 (非営利)：8,700 ドル (約 82 万 6 千円)

営利私立大学：7,800 ドル (約 74 万 1 千円)

全米大学合計：4,800 ドル (約 45 万 6 千円)

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

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

州立 4 年制大学：2,900 ドル (約 27.5 万円)

コミュニティカレッジ：100 ドル (約 9,500 円)

4 年制私立大学：14,900 ドル (約 141 万 5 千円)

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

また、College Board の研究より一步更に踏み込んだアプローチを試みたのが、Center for College Affordability and Productivity (CAPP) が 2008 年に発行したリポートである (Gillen, Coleman and Zhong, 2008)。このリポートでは、Integrated Postsecondary Education Data Systems (IPEDS) から得たデータを元に、米国 50 州の実

質学費を大学種別に算出した。このレポートによれば、州立4年制大学（研究型・非研究型ともに含む）の実質学費は2006-07年度時点でおおよそ2,500ドル（約23万7千円）<sup>1</sup>、4年制私立大学はおおよそ12,700ドル（約120万6千円）、コミュニティカレッジは、おおよそ1,000ドル（約9万5千円）となっている。

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

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

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

私立大学のみを対象にしたNACUBOの研究に対し、College Boardは、NACUBOと同じアプローチを用いて州立大学を対象にした研究を行った（Baum and Lapovsky, 2006）。このレポートによれば、州立4年制大学では、2004-05年度時点で学費のディスカウント率の平均は14.7%としている。また、American Association of State Colleges and Universities (AASCU)は、メンバー大学のみを対象に調査を行い、その結果、ディスカウント率は6.4%としている（AASCU, 2007）。しかし、NACUBOのレポート同様、これら

の 2 つ報告書とも政府系の奨学金が含まれていないため、実質学費は明らかになっていない。

以上述べてきたように、散発的に行われてきた実質学費の計算だが、以下の表 14-1 と表 14-2 は過去の研究で明らかになったデータをまとめている。

**表 14-1 近年の米国における実質学費(Net Price/Net Tuition)の研究一覧**

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

**表 14-2 近年の米国における給付奨学金が表示学費に占める割合(Tuition Discount)の研究一覧**

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

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

それぞれのデータ元には長所と短所があり、研究対象及び目的によって使用するデータを変える必要がある。例えば NPSAS はミクロレベルの調査が行われているため、学生

の特性別に実際に学生が支払っている実質価格の全国平均を知るためには最適であるといえるが、州ごとの分析ができないことと、数年に一度しか調査が行われていないという欠点がある。また、IPEDS は州や大学レベルでの調査ができ、毎年データが更新されるという長所があるものの、学生の特性に合わせた調査ができないという短所も存在する。

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

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

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

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

次いで、奨学金総額を差し引く前の、学費収入を以下の公式で算出する。

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

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

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

この論文においては、国レベルの比較に重点をおいているために、データとしては NPSAS を用いる。その一番の理由は、NPSAS を用いることによって、州内出身の学生の平均実質学費を知ることができるということがあげられる。州外と州内出身の学生を含めた実質学費平均値は、州外出身の学生の学費レベルが州内の学生の学費と比べて数倍に跳ね上がるため、平均値が中間値よりも大きく高くなるという可能性がある。また、国レベルの比較分析においては、州立大学において大多数を占める州内の学生の平均値を日本の国立大学の学費と比較することが最も重要であるため、データ元は IPEDS ではなく NPSAS の方がより適切といえる。

## 5. 使用データ

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

具体的には以下のデータを QuickStats から取得した。



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

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

#### 州立大学・コミュニティカレッジ

- 大学と同じ州内出身の学生
- フルタイムで学士課程に在籍する学生

#### 私立大学（営利・非営利）

- フルタイムで学士課程に在籍する学生

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

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

#### 6. 分析手法

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

分析を行う。

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

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

## 7. 米国における実質学費の分析

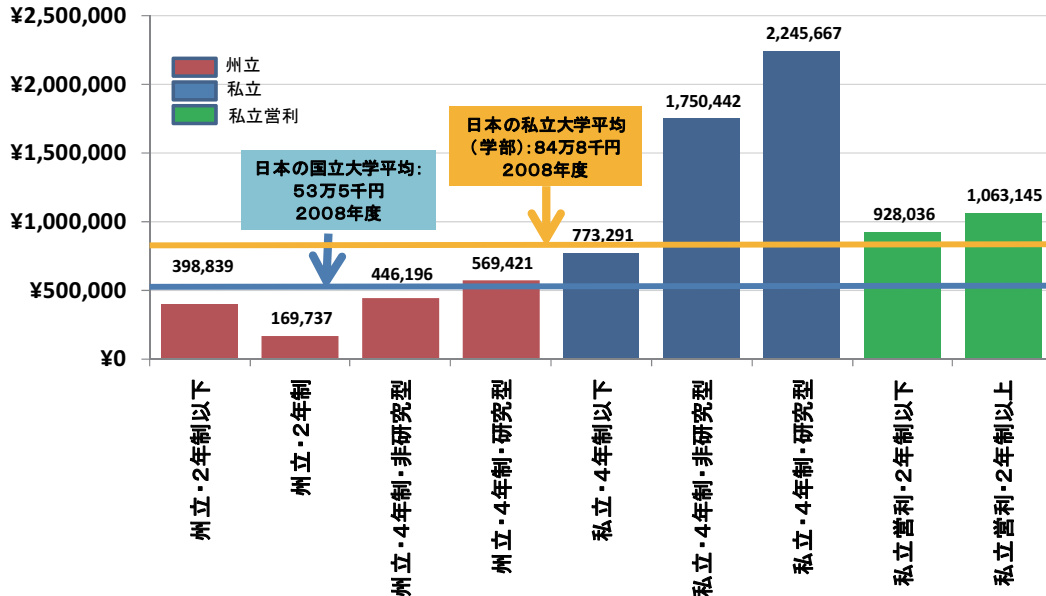
### 7-1 2007-08 年度大学種別学費

#### **表示学費 (Sticker Price)**

図 14-2 は、2007-08 年度における、公式発表されている米国の大学（学部）の年間表示学費平均を示している。この額は大学が毎年ホームページ上に発表する学費額を指し、学生が実際に払っている実質学費をあらわしているわけではない。この図によれば最高平均額は、研究型 4 年制私立大学の 224 万円、そして最低額は州立 2 年制（いわゆるコミュニティカレッジ）の 16 万円と、大学種別によって大きな差がある。また、一般的に州立が私立に比べて低いレベルで学費が設定されていることがわかる。

図 14-2 には、日本の学費水準も示しているが、日本の国立大学の平均は、2008 年度で 53 万 5 千円であり、米国の研究型州立大学とほぼ同じ水準にあることがわかる。一方、日本の私立大学（4 年制）は 2008 年度で 84 万 8 千円と、米国 4 年制以下の私立大学の水準とほぼ同じ学費水準に位置しており、米国の 4 年制私立大学の学費水準を大きく下回っていることがわかる。

図 14-2 2007-08 年度の米国における大学種別表示学費年間平均額・フルタイム学生  
(学部レベル)



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

出所：NCES (2009)、文部科学省 (2009a, 2009b)。

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

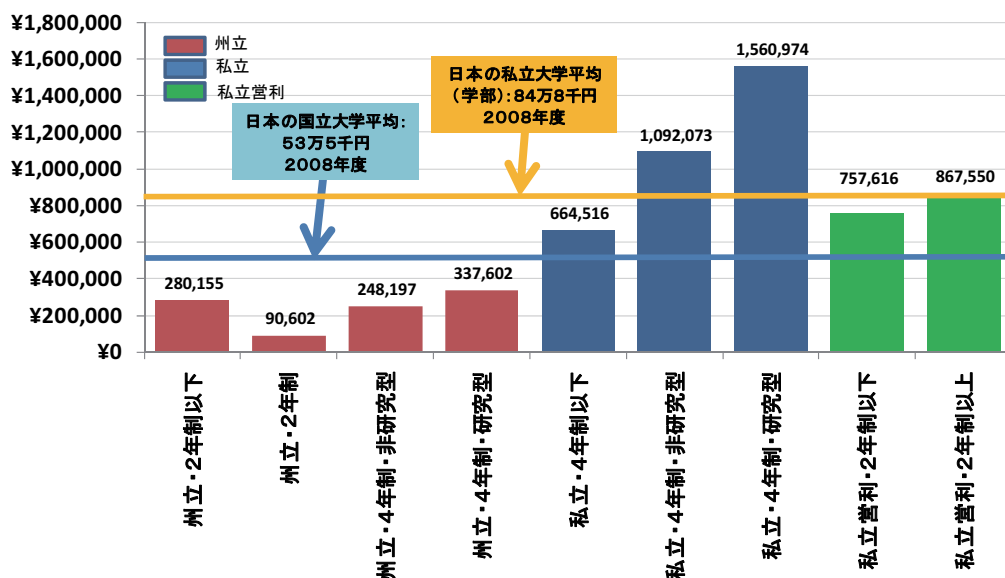
### 実質学費 (Net Tuition)

次の図 14-3 は大学が公式発表している学費に対して、学生が実際に払っている額、いわゆる実質学費の年間平均を大学種別に表した図である。ローンはここでは奨学金として換算されず、実質学費の一部として扱われている。生活費、教科書代等は分析の対象外とした。一番支払い額が低いのは州立・2年制大学 (いわゆるコミュニティカレッジ) の約 9 万円となっている。一方、一番高い額を示している大学は研究型私立大学の約 156 万円となっており、大学種別によって実質学費に幅広い差があることが見て取れる。しかし、図 14-2 と図 14-3 を対比すると、図 14-2 で示された平均表示学費を、どの大学種別も下回っていることがわかる。

日本の国立大学と米国の州立大学を比較したとき、日本の国立大学の平均学費は、米国の州立のどの大学よりも高い水準に設置されていることがわかる。米国の研究型州立大学の平均実質学費は 33 万 7 千円で、日本の国立大学より約 20 万円低い。一方私立大学については、日本が約 84 万円であるのに対し、4年制研究型私立大学は約 156 万円、非研究型私立大学は 109 万円となっており、日本の私立大学の方が低いレベルに設定され

ている。

図 14-3 2007-08 年度の米国における大学種別実質学費年間平均額・フルタイム学生  
(学部レベル)

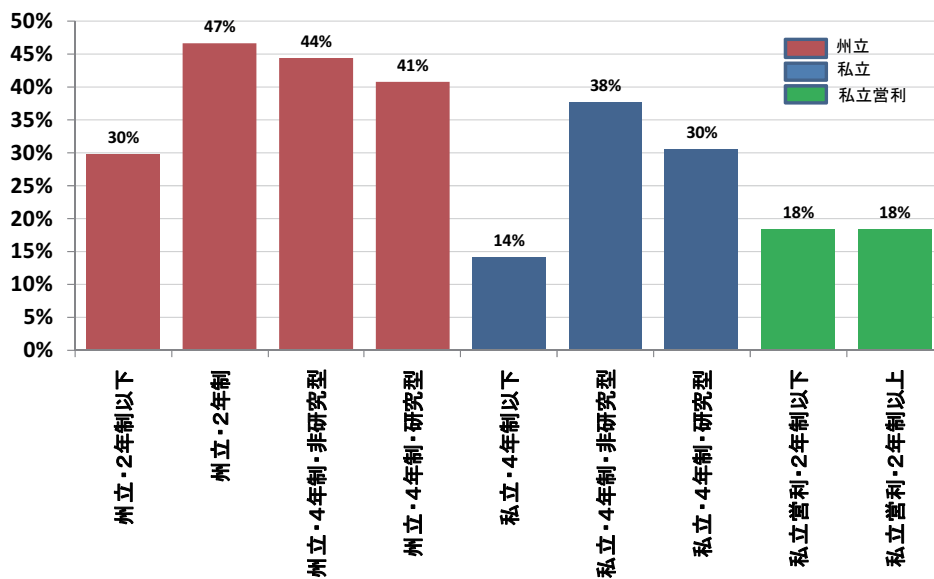


注. 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。日本の学費は授業料のみで入学金や入試検定料などは含まない。

出所：NCES（2009）、文部科学省（2009a, 2009b）。

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

図 14-4 2007-08 年度の米国における大学種別ディスカウント率（学部レベル）



注：州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。

図 14-4 は、図 14-2 と図 14-3 のデータを組み合わせて、公式発表されている表示学費に対して、学生が負担しなかった金額の割合、すなわち「ディスカウント率」を示している。ディスカウント率は以下の式を用いて算出されている。

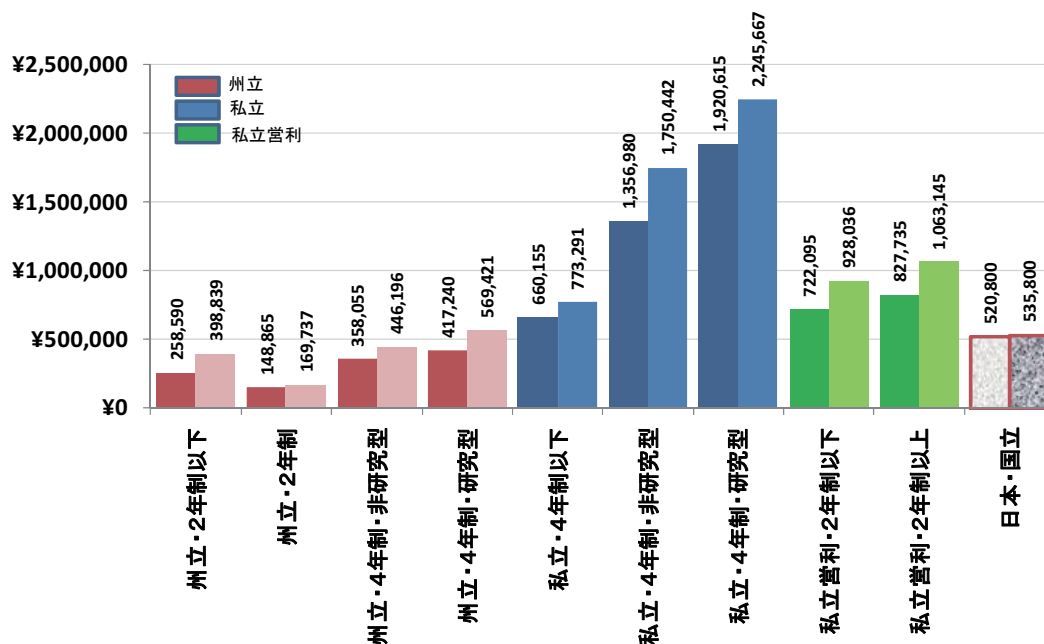
$$\text{ディスカウント率} = 1 - \text{実質学費} \div \text{表示学費}$$

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

#### 7-2 学費上昇率：2003-04 年度と 2007-08 年度の比較

表示学費 (Sticker Price)

図 14-5 米国における大学種別表示学費年間平均額の変化・フルタイム学生 (学部レベル) 2003-04 年度 (左) / 2007-08 年度 (右)



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

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

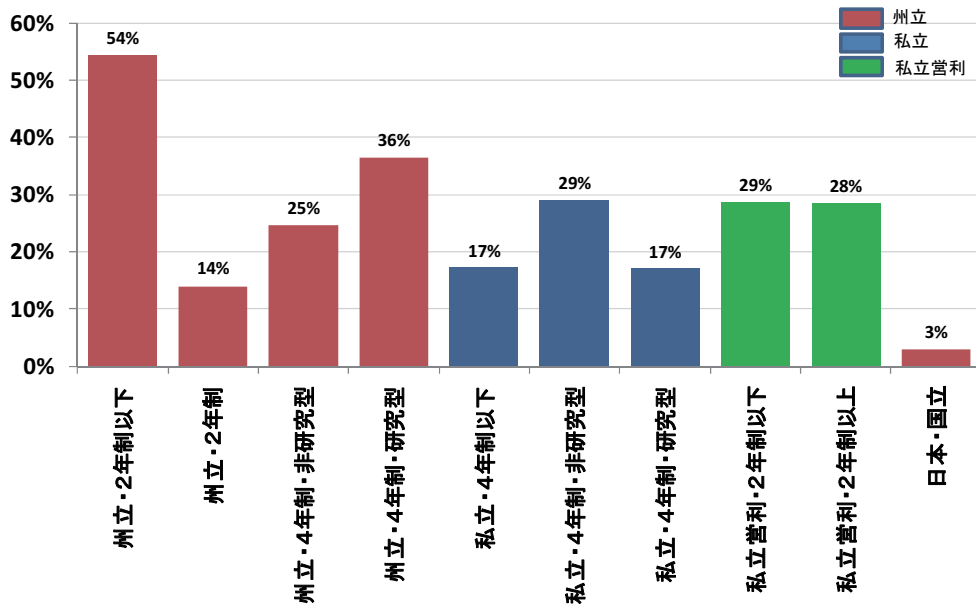
なお、NPSAS のデータは QuickStats (<http://nces.ed.gov/datalab/quickstats/>) から入手した。

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

日本の国立大学の標準授業料は、法人化当初 (2004 年度) の 520,800 円から 2005 年度に引き上げられ、2008 年度現在で 535,800 円となっている (芝田 2007, 99)。こうした政府統制による標準授業料の動向と、州立大学が州財政支出の動きの中で自主決定できる米国の授業料を比較するためには注意を要するが、その上昇率は 3%程度であり、米国の州立大学と比べて非常に小さい (図 14-5)。例えば、州立の研究型大学は 15 万円の増加、上昇率に直せば 36%の伸びを示しており、非研究型 4 年制州立大学も約 9 万円の増加、上

昇率にして 25%と過去数年間の州立高等教育の学費増加率は日本を大きく上回っていることがわかる。ちなみに、日本の私立大学については、2004 年度の平均学費が 817,952 円であり、2008 年度の 848,178 円と比較すると 3.5%程度の伸びとなっている。これは米国における研究型私立大学で 17%の学費上昇を記録し、非研究型私立大学に至っては 29%にも達しているのとは対照的な低さである。つまり、日本の大学における学費は、国立・私立を問わず米国と比較して安定した推移を示している。

図 14-6 2003-04～2007-08 年度の米国における大学種別表示学費年間平均額の変化率  
フルタイム学生（学部レベル）



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

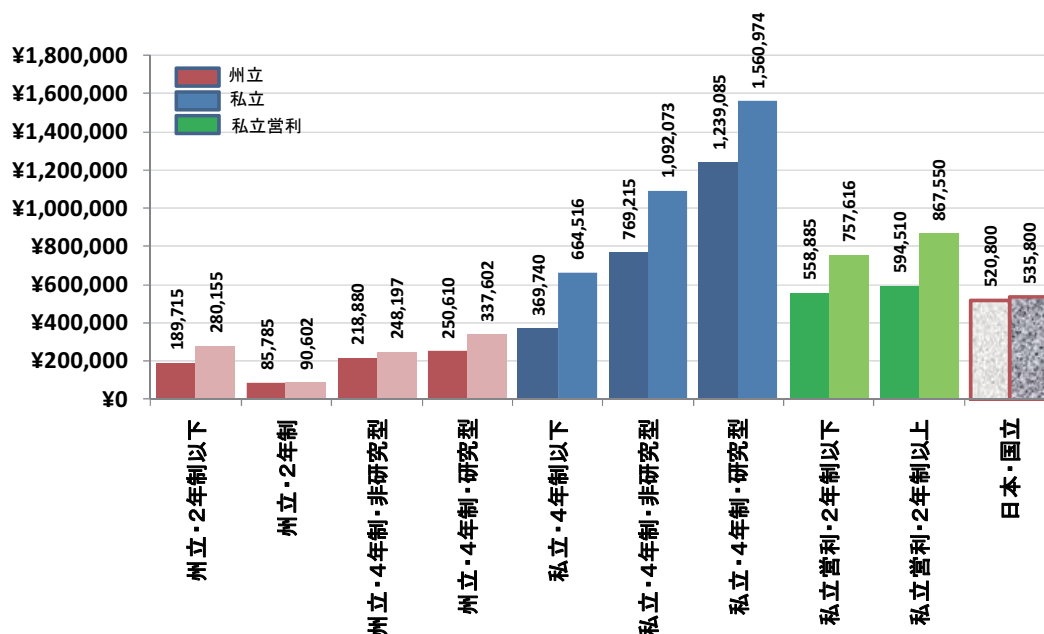
実質学費 (Net Tuition)

図 14-7、図 14-8 は、2003-04 年度と 2007-08 年度の実質学費の推移と上昇率の 2 つの観点から示している。米国におけるどの大学種別も実質学費額は上昇していることがわかる。実質学費額が最も上昇したのは、4 年制以下の私立大学であり 80%の増加、額にすると 32 万円の増加となっている。全体的に私立の方が州立よりも高い伸び率を示していることが図 14-8 から読み取ることができる。

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

を値上げしていることが分かる。例えば、2007-08 年度の州立研究大学の実質学費は 34 万円であり、4 年間で約 9 万円の急上昇を示している。

図 14-7 米国における大学種別実質学費年間平均額の変化・  
フルタイム学生（学部レベル）  
2003-04 年度（左）／2007-08 年度（右）



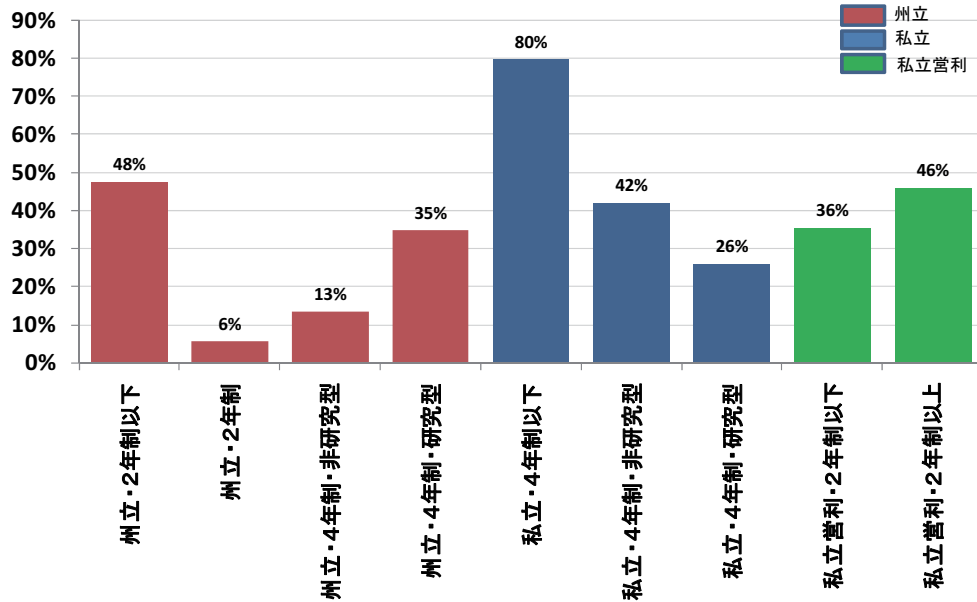
注. 1) 州立の学生は、州内の大学に通っている学生に限る。 2) 学費額は名目。

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

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



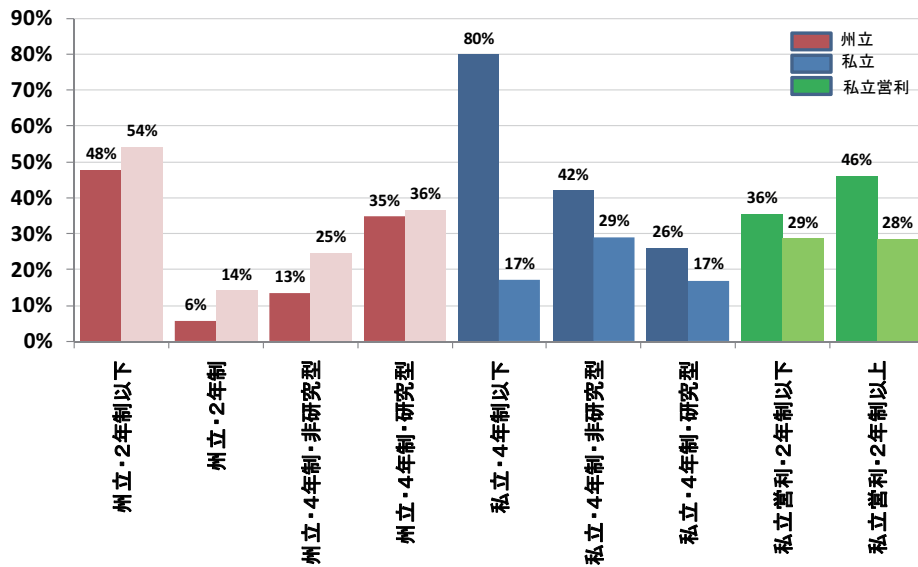
図 14-8. 2003-04～2007-08 年度の米国における大学種別実質学費年間平均額の変化率  
フルタイム学生（学部レベル）



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

実質学費と表示学費価格の上昇率比較

図 14-9 米国における大学種別実質学費（左）と表示学費（右）の上昇率  
フルタイム学生（学部レベル）・2003-04 年度～2007-08 年度



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

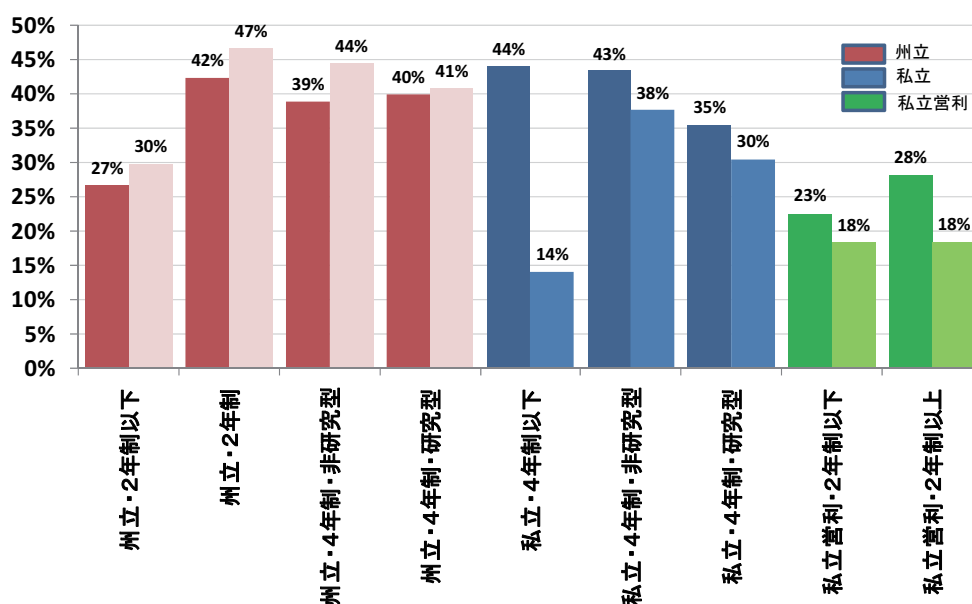
出所：NCES（2004，2009）。

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

図 14-9 は、実質学費と表示学費の上昇率を比較した図である。この図によれば、州立はどの大学種別も表示学費の上昇率が実質学費の上昇率を上回っているのに対し、私立はその傾向が逆転している。これは言い換えれば、州立の実質的な学生負担は、表示学費の上昇率未満の速度で増加しているのに対し、私立の実質的な学生負担は、表示学費の上昇を上回るスピードで増えているということが言える。

図 14-10 は、表示学費に対する「表示学費－実質学費」の割合、つまりディスカウント率の 2003-04 年度から 2007-08 年度の推移を示している。州立では、どの大学種別でも軒並みディスカウント率が増加しているのに対し、私立は営利・非営利ともに等しくその率が低下していることがわかる。

図 14-10 米国における大学種別ディスカウント率の推移・フルタイム学生（学部レベル）  
2003-04 年度（左）／2007-08 年度（右）



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

出所：NCES (2004, 2009)。

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

7-3 分析結果のまとめ

表 14-3 は、ここまで紹介してきたデータを一つの表にまとめたものである。日本の国立大学の学費は、米国の州立研究大学の実質学費平均と比較したときに、16 万円程高い水準に設定されていることが確認された。そして、日本の場合には入学金が追加されるため、その水準の差はさらに開く。OECD (2008, 275) は、日本の学費水準が米国に次いで高いレベルにあると述べているが、本稿によって、OECD が発表している米国の平均学費は実質学費を大きく上回っており、日本の国立大学の学費レベルが実は米国よりも高い水準に位置していることが明らかになった。しかし、米国の州立大学の実質学費は、日本の国立大学の授業料が安定的なの比して、大きな上昇率を示しており、このペースで上がり続けるなら、米国の州立大学の学生負担が日本の国立大学の水準を追い越すのは時間の問題といえる。

表 14-3 米国の実質学費及び表示学費 (2003-04 年度・2007-08 年度)

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

8. 日米の公私コストシェアリングの比較

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

8-1 公私コストシェアリングをめぐる議論の概観

典型的な新自由主義的な見方からすると、大学生およびその家計は、高等教育から受ける私的便益に応じて受益者負担を負うことになり、政府は収入ベース奨学金や所得調査にもとづく給付金により、高等教育へのアクセスを確保し、社会的便益を維持するという論になる (Johnstone 2004, 407)。そして、こうした論はさらなる効率性の向上や市場機構への依存を主張し、日本の規制改革会議や経済財政諮問会議などの行財政改革に関連した政府委員会等で一時期支配的な考え方となった。例えば、八代 (2007, 240-244) は、

機関補助ベースでの所得再配分機能を疑問視しており、公財政負担のあり方を学生・家計に対する高私費負担＋高公的支援の個人補助をベースにすることを提言している。それに加えて、Johnstone (2004, 408) は、高等教育の悪化しつつある厳しい状況について、(租税ベースの) 公的財源の不足と社会保障といった他の政策課題との財源獲得競争の激化をあげている。日本においても、巨額の公的債務を背景とした財政改革圧力により、高等教育財政が厳しい状況におかれているのは周知のとおりである。

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

日本においては、文部科学省および高等教育関係者がインプットデータをもとに高等教育に対する公財政負担の不足を訴えるケースが多い。例えば、OECD (2008, 240) にあるように、日本の高等教育に対する公財政支出は GDP 比で 0.5%にとどまっており、OECD 各国平均の 1.1%の半分未満となっている。一方、日本の私費負担レベルは GDP 比で 0.9%となっており、OECD 各国平均の 0.4%の 2 倍を超えている。つまり、公財政負担が不十分なため、学生・家計のコストシェアリングが他国に比較して著しく重いという論である。ただし、高等教育の他の政策に比した優位性やインプットの不足による弊害を実証的に示すことが困難であることから、こうしたインプットの不足論だけでは公財政負担の維持・増加を主張し切れていないのが現状と言える。こうした状況に対して、小林 (2008, 32-34) は、現在の厳しい財政状況で公財政負担を増加させるという選択肢は不可能に近く、むしろ大学生とその家計の支払い能力を真剣に議論するべき時が来ていると強調している。

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

8-2 日本における「実質学費 対 公財政負担」のデータ分析

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

1) 国立高等教育機関

図 14-11 国立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況  
(1988～2007 年度・2003 年度基準実質値)

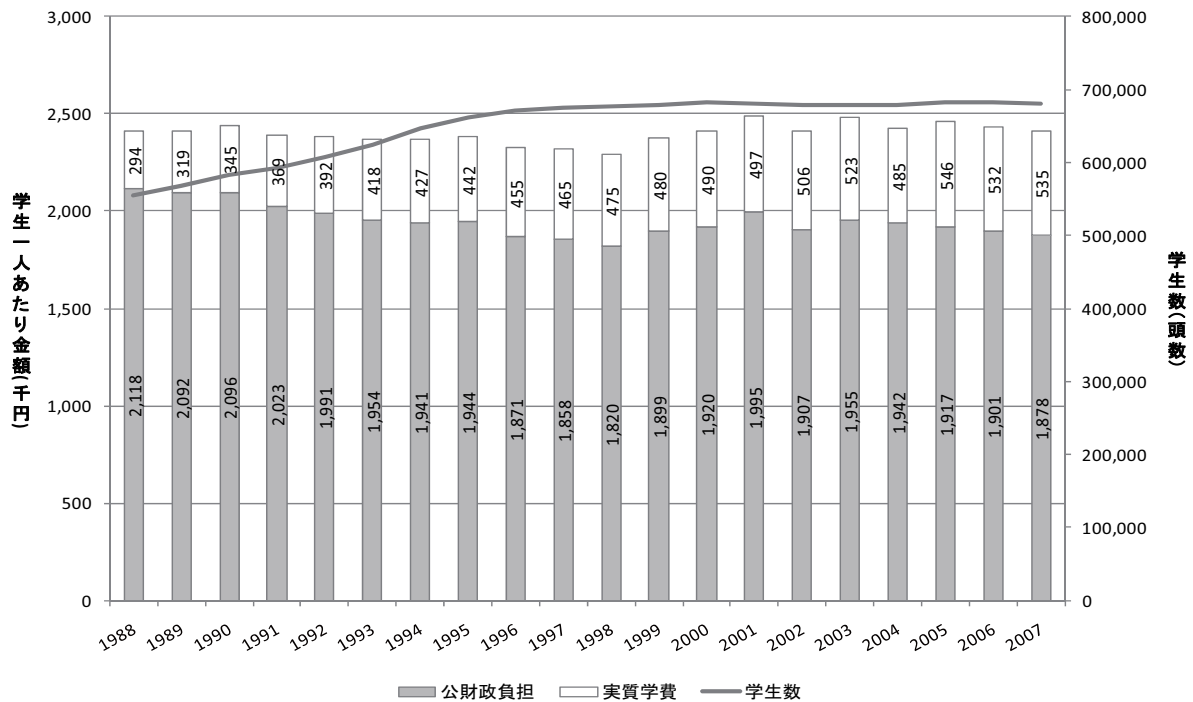


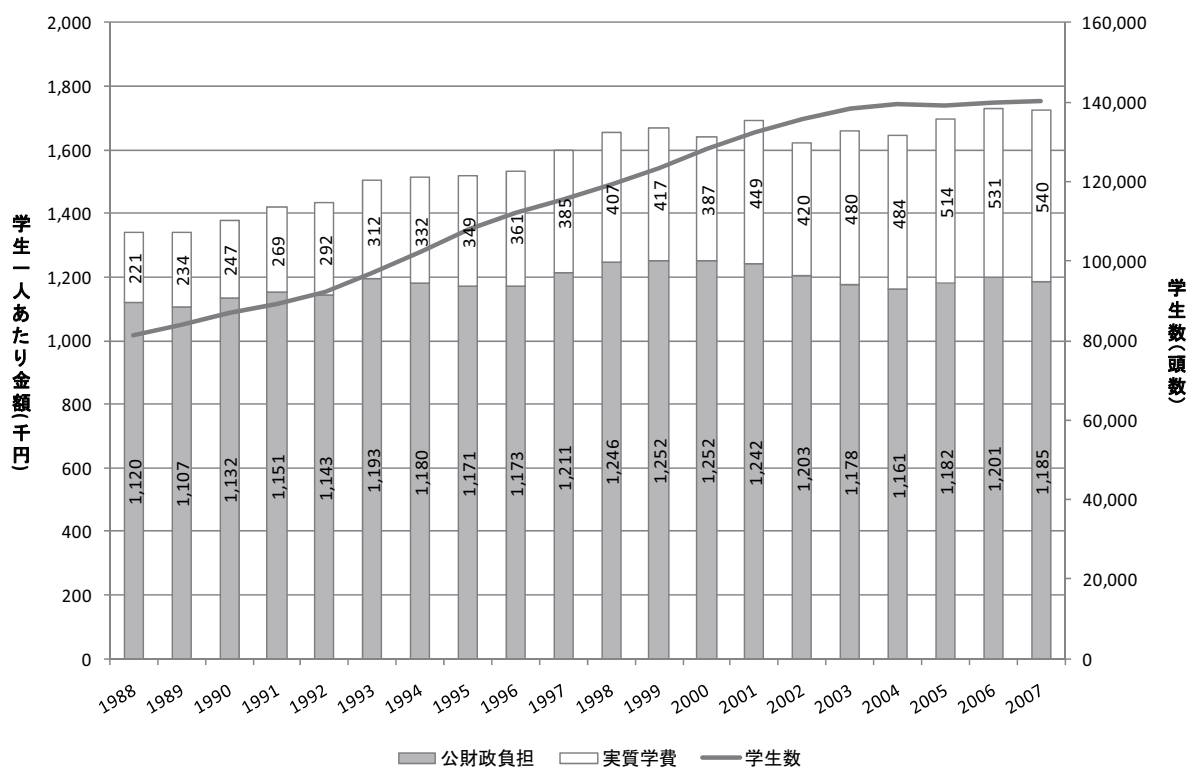
図 14-11 にみられるとおり、日本の国立高等教育機関に対する学生一人あたり公財政負担は、1988～98 年度の間、14.4%もの減少を記録している。この減少は主に分母の学生数の増加によるものであり、次の 3 つの要因が大きい：(1) 1986 年にはじまった臨時的定員政策、(2) 1988 年から本格化した大学院拡大政策、(3) 進学率の上昇。ちなみに、当該期間に国立大学の学部学生数は、413,238 人から 478,756 人に、また大学院学生数は 52,146 人から 113,614 人へと増加している。なお、1999 年度以降は学生一人あたり公財政負担額も今一度持ち直しているが、2004 年度の国立大学法人化以降は効率化係数の影

響等でゆるやかに減少していることが確認できる。

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

## 2) 公立高等教育機関

図 14-12 公立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況  
(1988～2007年度・2003年度基準実質値)



まず、図 14-12 にみられるとおり、公立高等教育機関に対する学生一人あたり公財政負担額は、比較的安定していることが分かる。1988～2007年度の間に学生数が72.8%も増加しているが、これは1990年代の経済対策に伴って地域総合整備事業債などの特殊な地方債財源をもとに、公立大学の新設が相次いだことを背景にしている。つまり、セクタ

一の規模自体が大きくなったものの、公的な経常財源は、一定レベル確保されていたということができる。こうした安定的な公財政負担の要因の一つに考えられるのが、地方交付税の存在である。公立大学の経常費については、地方交付税の算定にあたって、基準財政需要額に学生数に応じた金額を算入することが出来る。しかし、ここで注意しなければならないのは、公的財源が安定的に確保されているといっても、国立大学とは金額規模が全く異なる点である。2007年度で公立大学の公的財源は国立の63.1%程度であり、社会科学系と看護系を中心とする公立大学の学部構成の特殊性を勘案すべきであろう。

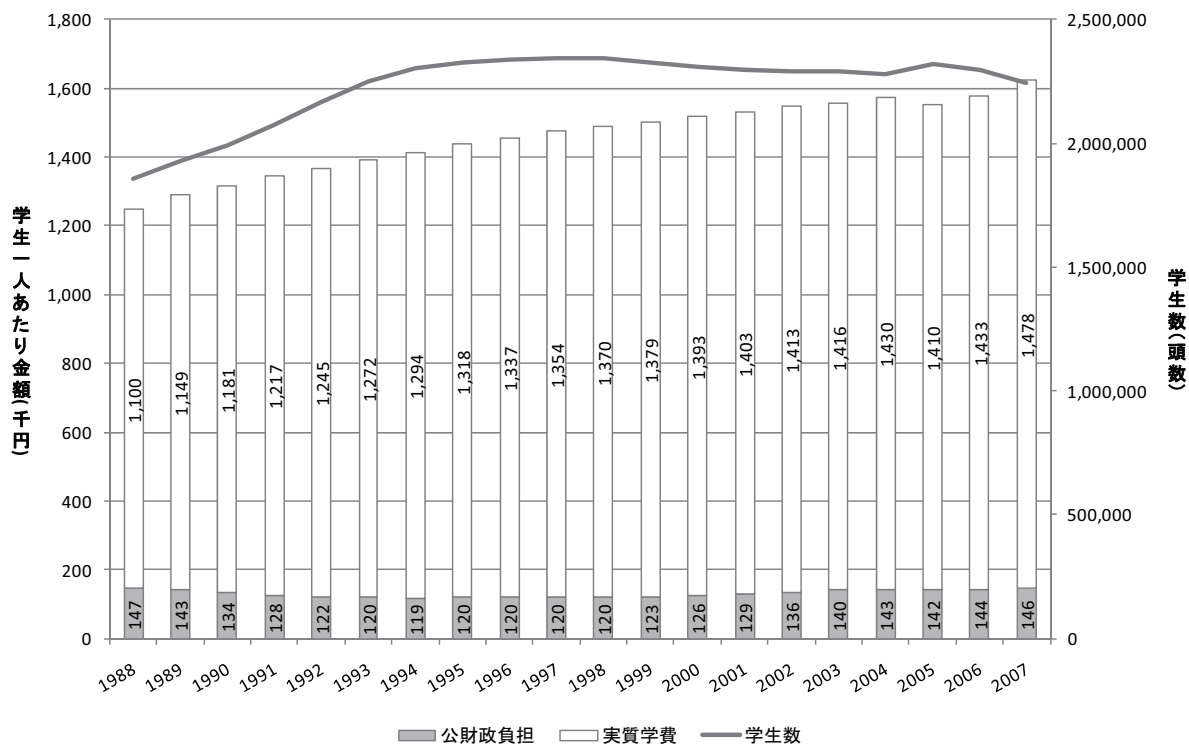
なお、公立大学の学費は国立大学の水準をほぼなぞっているため、実質学費も同レベルで推移している。ただし、先述のように公財政負担レベルが国立の6割程度となっているため、実質学費の上昇がもたらすコストシェアリングへの影響は国立よりも大きい。例えば、実質学費が総経費に占める割合をみると、1988年度の16.5%から2007年度の31.3%へと14.8%の増加となっている。総経費対比でみたこのような高負担は、地域に高等教育就学機会を与える公立大学の役割と対照した際に一考を要するものと思われる。

### 3) 私立高等教育機関

日本は私立の高等教育機関に公的な経常財源を配分して、高等教育の需要拡大に対応した世界でも希有な国家である。その結果、学校数、学生数とも私立セクターが公的セクターを圧倒しており、コストシェアリングの状況をみるにあたって無視することはできない。しかし、図14-13にみられるとおり、公財政負担でまかなわれているのは、2007年度で9.0%足らずとなっており、学生・家計の負担はその10倍以上ということになる。

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

図 14-13 私立高等教育機関の学生一人あたりコストシェアリングの状況  
(1988～2007 年度・2003 年度基準実質値)



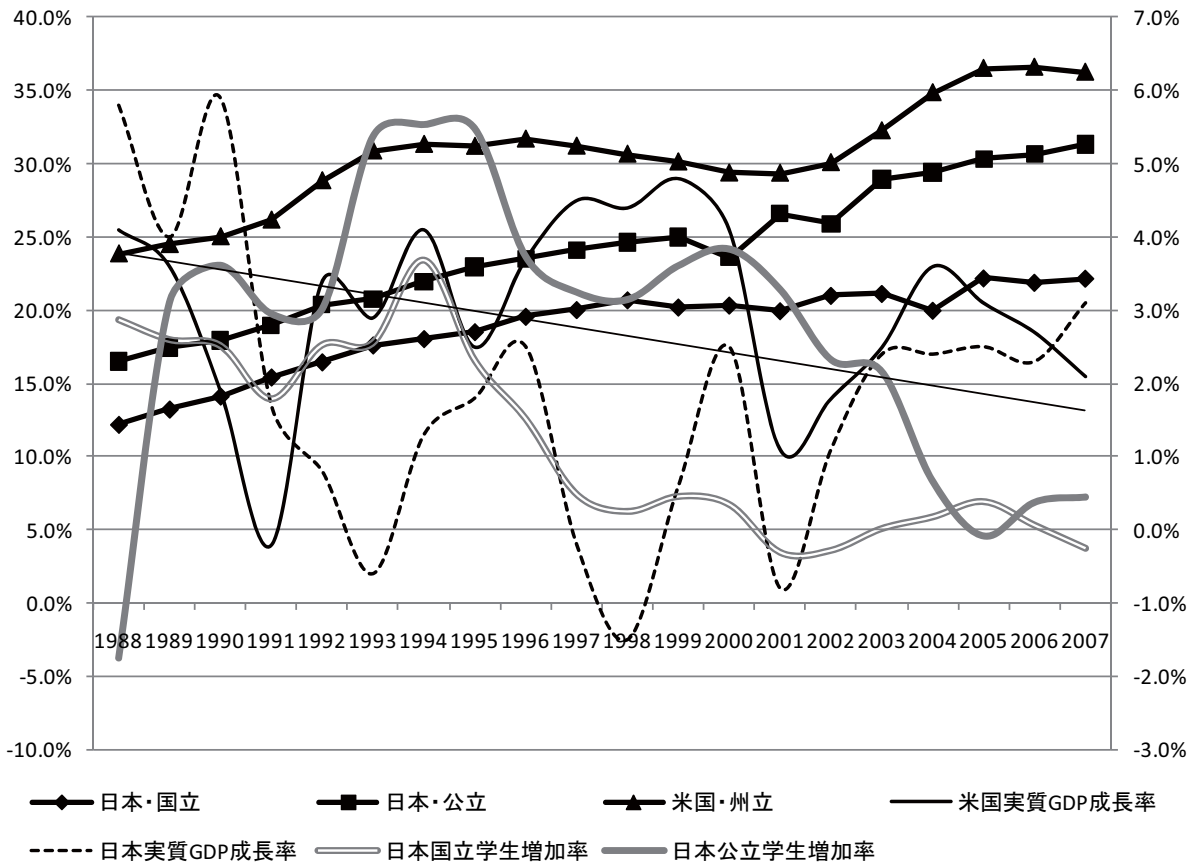
### 8-3 日米の実質学費負担割合の比較分析

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

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



図 14-14 日米の実質学費割合と経済成長率・学生数伸び率



出所：日本の実質学費割合は既出の図 14-11 および図 14-12 より作成。米国の実質学費割合は、SHEEO (2008, 17-22) を参照した。また、米国の実質 GDP 成長率は U. S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis のデータベース (<http://www.bea.gov/national/nipaweb/Index.asp>)、日本の実質 GDP 成長率は内閣府経済社会総合研究所のデータベース (<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>) からデータをダウンロードして使用した。

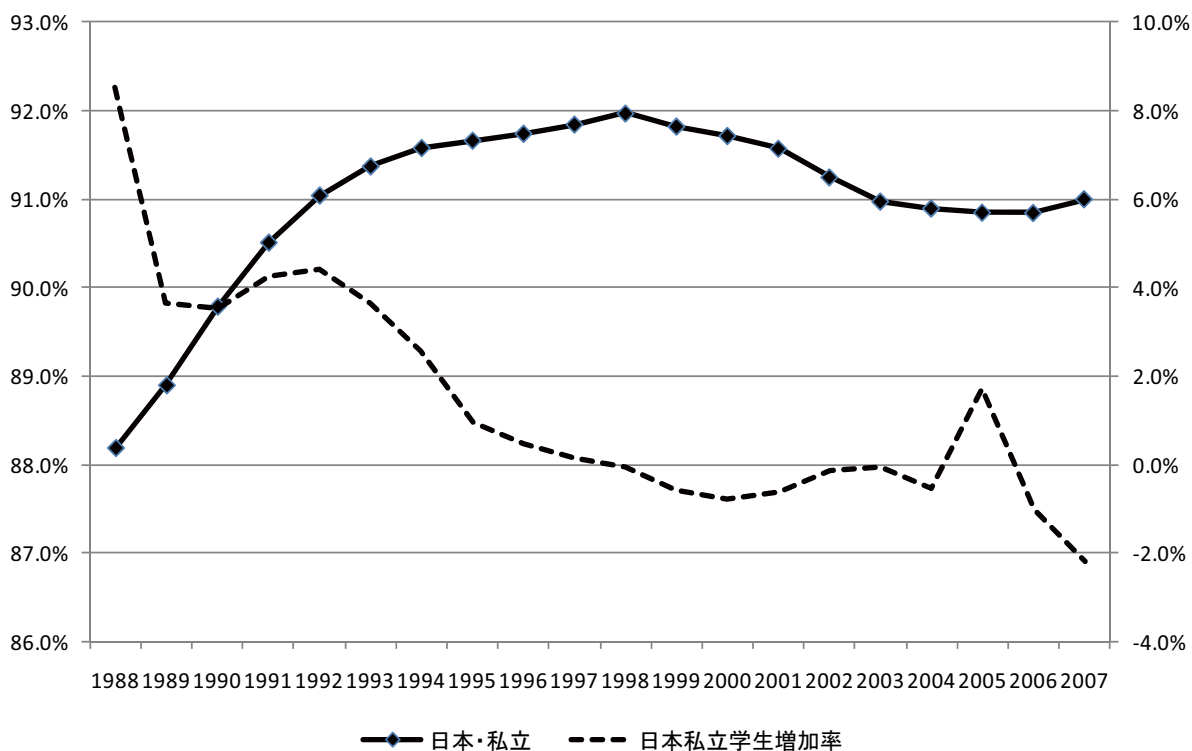
SHEEO (2008, 17) で指摘されているように、「実質学費の上昇率はインフレや学生数の増加により州政府および地方政府の負担率が下がった場合に特に急峻であり、不況直後の時期がその典型となっている」。確かに図 14-14 においても、1991 年の不動産不況直後と 2001 年の IT バブル崩壊直後に著しい伸びをみせている。こうした点について、Zumeta (2008, 90) は、景気の後退による税収の減少と社会保障関係支出の増加が生じると、学費の値上げで相殺されることを見越して高等教育予算は徐々に削減される傾向にあり、また景気が回復期に入っても学費の水準は下がらず、高等教育予算も容易に元の水準には戻らないと指摘している。また、水田・吉田 (2009, 56-57) でも、州内の失業率

が高いほど高等教育予算は議会で削減される傾向が強いことが確認されている。つまり、米国における実質学費からみたコストシェアリングの動向は、景気後退に少し遅れる形で私費負担割合を大きく増加させることが確認できる。

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

なお、参考まで日本の私立高等教育機関について、実質学費割合の推移を確認してみると、図 14-15 のようになっている。

図 14-15 日本の私立高等教育機関の実質学費割合



出所：私立の実質学費割合は既出の図 14-13 より作成。

私立の場合にも、実質学費の割合は学生数の伸びに左右されており、1998 年に前年度比の増加が止まった段階で、私費負担割合が減少し始めていることが確認できる。図 14-

13 では私立の実質学費が需要縮小の局面でも、いまだに上昇して続けている点を矛盾として指摘したが、総経費に占める私費負担割合は市場の縮小に応じて確実に下がり始めている。

## 9. まとめ

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

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

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

2009)。

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

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

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

#### <参考文献>

- 天野郁夫 2003, 『日本の高等教育システム 変革と創造』, 東京大学出版会.
- 小林雅之 2008, 『進学格差』, ちくま書房.
- 芝田政之 2007, 「我が国の学費政策の論点(国立大学を中心に)」『大学財務経営研究』第4号, pp. 97-112.
- 水田健輔 2009, 「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『変貌する大学像 高等教育研究第12集』, pp. 49-70.
- 水田健輔・吉田香奈 2009, 「米国州政府予算における高等教育資源配分メカニズム—配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆—」『大学財務経営研究』第6号, pp. 31-90.
- 文部科学省 2009a, 『私立大学等の平成20年度入学者に係る学生納付金等調査結果について』.
- 文部科学省 2009b, 『平成20年度国立大学の授業料、入学料及び検定料の調査結果について』.
- 八代尚宏 2007, 『健全な市場社会への戦略』, 東洋経済新報社.
- 柳浦猛 2009, 「アメリカの実質学費」『大学財務経営研究』第6号, pp. 173-193.

- American Association of State Colleges and Universities (AASCU) 2007, *Tuition Discounting at AASCU Institutions*, Policy Matters, Vol.4, No.2.
- Association for Institutional Research (AIR) 2009, *FYI 2009-01: Proposed Net Price Calculator Template and Multiyear Tuition Calculator*.  
(<http://www.airweb.org/page.asp?page=1900>).
- Baum, S. and Lapovsky, L 2006, *Tuition Discounting Not Just a Private College Practice*, CollgeBoard.
- College Board 2008a, *Trends in College Pricing 2008*.
- College Board 2008b, *Trends in Student Aid 2008*.
- Ehrenberg, Ronald G. 2002, *Tuition Rising*, Harvard University Press.
- Gillen, A., Coleman, J., and Zhong, H. 2008, *Net Tuition Trends in the United States*, Center for College Affordability and Productivity.
- Hood, C 1991, A Public Management for All Seasons?, *Public Administration* 69: 3-19.
- Inside Higher ED 2009, “Simplifying in Stages”, June 24, 2009.  
(<http://www.insidehighered.com/news/2009/06/24/simplify> )
- Jen, K I. 2004, *Net Tuition Costs after Financial Aid at State Universities*, House Fiscal Agency.
- Jodie, Moll 2004. *Higher Education – Nowhere to Hide from the Winds of Change: A Review of Literature on Universities Coping with Their Environment*, Working Paper No.5, CRESCO Universita Degli Studi di Siena.
- Johnstone, D. Bruce 2004. The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspective, *Economics of Education Review* 23: 403-410.
- Kane, Thomas J., Orszag, Peter R. and Gunter, David L. 2003. *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute.
- Layzell, Daniel T. 2007. “State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches”, *Journal of Education Finance*, 33:1 Summer 2007: 1-19.
- Minnesota Office of Higher Education 2009, Minnesota Measures 2009 Report on Higher Education Performance.
- Mizuta, Kensuke and Yanagiura, Takeshi 2008. “Policy Analyses on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004?”, prepared for the 33<sup>rd</sup> ASHE Annual Conference, also reviewed and accepted by the ERIC collection of the U.S. Department of Education as ED504713.

- Morozumi, Akiko 2005. "Changes in Finances of Private Institutions in Japan", a handout paper prepared for the International seminar on University Management and Higher Education Policies held in Tokyo on September 19-20, 2005.
- National Association of College and University Business Officers (NACUBO) 2009, *2007 Tuition Discounting Survey Report*.
- The National Association of State Student Grant and Aid Programs 2008, *The 38th Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid*.
- National Center for Education Statistics (NCES) 2004, *2003-04 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:04) Student Financial Aid Estimates for 2003-04*.
- 2006, Student Financing of Undergraduate Education: 2003-04 With a Special Analysis of the Net Price of Attendance and Federal Education Tax benefits Statistical Analysis Report.
- 2008, *2008 National Postsecondary Student Aid Survey (NPSAS:08) Field Test Methodology Report*.
- 2009, *2007-08 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:08) Student Financial Aid Estimates for 2007-08*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) 2008, *Education at Glance 2008*.
- The Secretary of Education's Commission on the Future of Higher Education 2006, *A Test of Leadership Charting the Future of U.S. Higher Education: A Report of the Commission Appointed by Secretary of Education Margaret Spellings*.
- State Higher Education Executive Officers (SHEEO) 2008, *State Higher Education Finance (SHEF) FY2007*.
- 2009, *State Higher Education Finance (SHEF) Early Release FY2008*.
- Steele, P. E. 2009, "Tuition Discount Metric", *Business Officer Plus*, National Association of College and University Business Officers (NACUBO).  
[http://www.nacubo.org/Business\\_Officer\\_Magazine/Business\\_Officer\\_Plus/Tuition\\_Discount\\_Metrics.html](http://www.nacubo.org/Business_Officer_Magazine/Business_Officer_Plus/Tuition_Discount_Metrics.html)
- St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press.
- Teixeira, Pedro N., Johnstone, D. Bruce, Rosa, Maria J. And Vossensteyn, Hans (eds.) 2006. *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*

Springer.

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

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

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

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

### <注>

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

<sup>2</sup> 研究者によってこの項の算出方法は異なる。

<sup>3</sup> 本稿で使用しているデータの出典等については、以下のとおりである。

#### 【国立大学データ】

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

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

#### 【公立大学データ】

①1988～2007 年度：公立大学協会『公立大学実態調査』。

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

#### 【私立大学データ】

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

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

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

---

【受入研究費データ】

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

【デフレーター】

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

経常的な金額：経済活動別 GDP の「政府サービス生産者」デフレーター。

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

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

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

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

【学生数データ】

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

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



## 第 15 章 アメリカ州立大学における管理と経営

### 1. 州立大学の設置主体と理事会

アメリカの州立大学の管理 (governance) には、州知事、州政府、州議会、調整機関、大学理事会が関与し、それぞれが特定の権限を持って管理に加わる。それぞれの組織、名称およびその権限は、州によって異なる。

州立大学や私立大学の管理に直接関与するのは理事会と呼ばれる組織である。この理事会に法人格が与えられる。私立大学には各大学に理事会が置かれ、この点は日本と同じである。私立大学のいくつかはアメリカ国家の成立以前に設立され、当然それらの私立大学の歴史は、州立大学のそれよりも長い。そして州立大学の理事会は私立大学をモデルに作られた。州立大学の理事会は、主に 3 つのタイプに分かれる。①各州立大学におかれる場合、②大学の集合体である大学システムにおかれる場合、③州におかれた理事会が、州内のすべての州立大学を管理する場合である。

さらに州立大学は、①州憲法によって法人格を保証された大学、②州法によって法人格が与えられた大学、③法人格がない州の機関としての大学に分類できる。数州において憲法上の法人格が大学に与えられているが、その理念は、州議会や州知事、州政府の政治的圧力が大学の管理、経営、監督に与える影響を最小限にすることである。そしてそれによって大学を政府の立法、司法、行政と並ぶ独立した第 4 権として機能させることである。州憲法によって保証された大学のほうが、州法により規定された大学より自治の範囲が大きいと考えられるが、次第に州の各種機関、特別委員会、議会委員会によって監査を受け始め、独立性、自治が限定されるようになり、単に州政府の周りを取り巻く衛星になり始めているという指摘もある (Schmidtlein and Berdahl)。

州立大学と私立大学の理事会の違いは、主に理事の選任にある。私立大学は現行の理事会が次期の理事を選ぶケースがほとんどである。州立大学では、理事は州知事や議会など州の政治プロセスを経て選任される。知事が直接選び、その後議会が承認することもある。理事会には州知事が含まれることも多い。州立大学や私立大学の理事会には、学生や教員の代表が含まれるが、営利大学の理事会にはそれらは含まれない。大規模州立大学において教員で構成される評議会の代表は、投票権を有し、場合によっては理事会にも出席することがあるが、営利大学の理事会には通常教員は加わらない。

営利大学の理事は、ストックオプションなどを通じて機関の成功をもたらすよう行動が動機付けられる。理事に対する成功の報酬は大きい。しかし一般的に州立大学の理事に対する成功への報酬はない。政治家が営利大学の理事に含まれることもあるが、それは機関のサポーターとして機能することが期待されるためである。

営利大学の理事会目的は、株式の最大化である。非営利大学の理事会は、正当化された組織機能の最大化である。しかし政治的制約のため、州立大学はそれが必ずしもうまくで

きないともいわれる。その理由のひとつに知事が高等教育の管理運営に優れた能力があるかとは無関係に、政治的に自らに近い理事を選任するということが指摘されている。

州立大学の理事は、私立大学や営利大学の理事と異なって、他の大学の理事を兼務することは少ない。私立大学や営利大学の理事は兼務することがあり、大学間協力、戦略的経営の類似化、情報監査コストの軽減、などに効果を持つという。そのため理事の兼務は州立大学でも増加しており、企業経営を取り入れようとする州立大学の理事会の情報源となっている(Pusser and Turner)。

## 2. 理事会の組織と役割

理事会は、board of trustees または board of regents と呼ばれている。メンバーは、数名から 60 名ぐらいにまで分布している。高等教育の専門家ではない地域の代表者で構成されることもあれば、卒業生だけで構成されることもある。州立大学の場合は、州知事の指名が多いが、ミシガン州の場合には、2 年に 1 度の州選挙で選ばれる。私立大学の場合は、理事会の半数ごとの互選で決定される。教員や学生がメンバーに入ることもある。理事会の会合は、年 5 回から 10 回である。州立大学の場合は、会議内容は州法で公開が原則となっている。

理事会の役割は、自治(autonomy)とアカウントビリティ(accountability)のバランスの監視である(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、州立大学にアカウントビリティを求める。理事会の役割は、①学長の選出と援助、②大学の使命と目標の設定と追求、③教育課程の監視、④大学の有形資産の拡大、⑤大学の無形資産の管理、である。これらは管理(governance)の領域といわれる。さらに理事会は学長を支持するだけでなく評価し、自らも寄付を行うこともある。理事会のより具体的な役割は、システムと大学の役員の任命、給与の決定、評価、機関間と内の戦略計画、予算配分(経常的資本的支出)、資源配分、使命達成への資源の効果的効率的使用の確保、大学の資産管理(人的、知的、物的)、これらの資産の使命との調整、外部の承認なしにポリシーの展開と実施、学位の授与、議会や知事に対する大学のニーズの弁護、テニユアの承認や人事上の不満処理を含む人事規則の確立で、ある(McGuinness)。

私立大学の学長の評価結果は、学内だけの影響にとどまるが、州立大学の場合は州知事、州議会との関係にまで及ぶ(Freedman)。他方、経営(management)は、理事会が認可した政策と手続き内で、大学の効果的運営と大学の目標達成への責任、資源の効果的利用、教育研究サービスの支援、であり、管理とは区別される。理事会は経営には直接関与しない。しかし管理と経営は、明確に区別できない場合がある。例えば、新しい校舎の建築について、予算、立地、建築デザインなどの決定は、管理と経営の双方にまたがる。

大学の管理と経営について必ずしも専門家でないメンバーを含む理事会のあり方は、ア

アメリカの大学の特徴である。それが機能しているかどうかは議論の分かれるところである。理事会に一般市民を含むあり方が、長年存続しているのが機能している証拠とする見方がある。他方理事会が管理と経営において必ずしもうまく機能しないという指摘もあり、以下の理由によるという(Hermalin)。①素人理事の専門的知識の欠如のため、学長や管理者に依存してしまう。②時間の欠如のため、学長や管理者に権限を委譲し、監視機能が働かない。③理事の中に仕事をしないものがあるため、監視機能が発揮できない。④学長の交渉力が大きいと、監視機能が働かない。⑤教員と学生の交渉力のため、理事の力が発揮できない。⑥大口寄付者への名誉のため理事に任命したりして、理事会の監視機能以外の目的に使用する。⑦理事の権限分散のため力の欠如が生ずる。

### 3. 調整委員会と計画委員会

州政府と大学の関係は、大学の大量化がほぼ終了した 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。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。先で説明するように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。

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)。

### 4. 州政府の大学管理

州政府は、州民への高等教育サービスの提供と公財政の監視という2つの異った役割を同時に担っている。州政府の州立大学に対する管理の強さは、各州によって異なっており、

それを McGuinness は表 15-1 のように 4 つに分類している (OECD)。表 15-1 のように強い管理を行うのは、①州立大学が州の一機関である場合である。高等教育機関は他の州機関と区別なく、たとえば交通局のように扱われる。次に②州が管理する大学がある。高等教育機関と他の州機関の違いは認められるが、予算や財政政策は他の機関と違いはない。さらに③州の援助する大学がある。高等教育機関は法的地位を持ち、州政府からも自立している。州は基盤予算、項目予算、施設整備費を配賦するが、機関は同時に授業料、私的寄付など自己収入の増加なども期待される。最も弱い管理は、④法人モデルである。これは州の援助する大学と同じように自立した法的地位を持つ。しかし州の資金援助は不確実であり、交付金として配分されず、授業料の補助としてバウチャーや奨学金の形で配分される。

McGuinness はこの 4 つのタイプと財政、予算、アカウントビリティのあり方を表 15-2 のようにまとめている。財政については、①大学は州の機関の場合、収入は州の一般会計に繰り入れられ、歳出管理の対象となる。授業料の水準は議会の承認事項である。大学経営の財政上の責任は州政府にある。かつての日本の国立大学のおかれた地位と類似点が多い。法人化前の国立大学の授業料収入は、国立学校特別会計へ繰り入れられ、大学が保有することはなかった。②州が大学を管理する場合、授業料はこの場合も州の一般会計に納入される。授業料水準は議会の承認事項である。各種の事業活動収入は予算外資金の扱いとなる。この場合も州政府が大学財政の責任を負う。③州が援助する大学の場合は、大学の収入は大学が保有する。授業料水準は大学理事会が決定し、州の交付金は州の一般財源からなされる。財政責任は州と大学の双方にある。④法人モデルの場合、大学がすべての資金を管理する。州の支出は研究契約と教育目的のため第三者州機関を通じて配分される。財政責任は大学理事会にある。これは日本の私立大学と同様である。

予算について、①大学は州の機関の場合、大学の予算要求は支出計画を反映したものである。特別な事業に対する予算要求は別途行われる。ここでは相対的効率性が主要な基準である。議会は、さまざまなプログラムや活動の支出計画や支出目的を承認する。そして承認された支出への順守が求められる。②州が大学を管理する場合、予算については算出のための公式と増分主義が適用される。詳細な予算要求が大学から出されるが、主要な資金配分の決定は、活動レベル、基本予算、その他によって決定される。資金配分の基礎は配分手段ではなく、支出計画とされる。支出計画がないと配分されない。③州が援助する大学の場合、州の助成は学生 1 人当たり経費配分公式に基づく。州の助成は一括であり、その用途は大学の自由裁量である。④法人モデルの場合、州の大学への助成は、両者の交渉または外部指標による契約の形をとる。州レベルの基本予算は面積または購入されるサービスのレベルによって決まる。

アカウントビリティについて、①大学が州の機関の場合、アカウントビリティは支出計画や人事政策について問題となる。やコンプライアンスでサービス効率についてはそれほど問われない。②州が大学を管理する場合も、監査は過程を中心におこなわれ、サービス

効率は見逃されがちである。③州が援助する大学の場合、財務諸表の監査がおこなわれる。過程と効果の双方が問われる。④法人モデルの場合、財務諸表の監査があり、「満足のいく業績」が求められる。

近年ではアカウントビリティについて成果、特に学生への効果に注目が集まっている。それについてのアカウントビリティの現れ方には3つある。①Performance funding これは資源配分と成果の関係や計算式が事前に公表され、予算制約が分かれば大学は自から資源配分額を計算できる。2003年に15州で実施される。②Performance budgeting 2003年に21州で実施される。資源配分と成果の関係は明らかではなく、評価結果によって配分が左右される。何を評価するかには州政府の意向が含まれれば、州政府の優先順位が反映されやすい。③Performance reporting 2003年に46州で行われる。資源配分と無関係に大学が自主的に財務データ、教育研究活動結果のデータ、自己評価を公表する(McGuinness)。

表 15-3 はさらに州の大学管理手続きをまとめたものである(OECD)。授業料水準の設定と授業料収入の取り扱いについては、①州の機関としての大学の場合、州議会が授業料を決定し、大学はこれについてなんら関与しない。そして徴収した授業料は州の一般会計に繰り入れられ、大学は支出計画に基づいて予算を受け取る。これは法人化以前の日本の国立大学に近い。大学の収入と支出が連動しておらず、収入は国立学校特別会計に入り、国立大学には収入を増加させるインセンティブが与えられていなかった。②州が大学を管理している場合は、州委員会が授業料を決定する。授業料収入は大学が保留するが、州の予算配分の際差し引かれる。③州に関係ある大学の場合は、大学理事会が州の指針に沿って授業料を設定する。そして予算配分時に授業料収入予定額が含まれる。授業料収入予定額以上は、係数に基づいて大学が保有する。④法人モデルの場合は、州の指針はなく、大学理事会が独自に授業料を設定する。徴収授業料は大学の保有となる。

物品教材の購入や主要設備の購入について、①大学は州の機関の場合、州の購入部を通じて購入するが、1,000ドル以下の物品などは大学に任される。州が一括購入し、それを各大学に分配するので、購入価格が安くなり、効率的な面と、大学の自由が制限され、在庫管理が難しいという両面がある。②州が大学を管理する場合、物品、主要設備とも大学が入札等州の手続きを経て購入可能であるが、すべての購入は州機関の承認が必要となる。③州に関係ある大学の場合、州政府とは別に、高等教育システムが購入計画を行い、購入する。④法人モデルの場合、州や高等教育システムとは別に、大学が独自のポリシーによって購入する。一般に大学経営は中央集権モデルよりも法人がそれぞれ管理する分権モデルのほうが効率的であるといわれる。しかし購買は別である。中央集権をとる州には幼稚園から大学まで(K-16)物品の一括購入を行っているところがある。そこでは州に関係するすべての機関が同じ物品を使用する例も見られる。これについては、機関、学部、研究室単位、場合によっては教員一人ごとに購入業者が異なるより効率的な購入が可能と考えられる。

業者などとの契約について、①大学は州の機関の場合、すべての契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける。②州が大学を管理する場合、一定額以上の契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける。③州に関係ある大学の場合、州の高等教育委員会が州政府とは別に契約規則を確立する。④法人モデルの場合、州高等教育委員会や州機関とは別に大学が契約を行う。

旅費について、①大学は州の機関の場合、すべての旅行は州機関の承認が必要で、州認定旅行業者が扱う旅費は、州機関から支払われる。②州が大学を管理する場合、大学は職員の旅行を承認するが、州認定旅行業者が扱う旅費は、大学が支払う。③州に関係ある大学の場合、州の高等教育システム規則に従って大学が旅行を承認し旅費を支払う。④法人モデルの場合、大学が独自ポリシーによって旅行を承認し、旅費を扱う。

車両について、①大学は州の機関の場合、大学事務局は州の車両を使用する。②州が大学を管理する場合、大学事務局は、州から車両を購入、またはリースし、州規則により使用する。③州に関係ある大学の場合、高等教育システムが車両の購入またはリースの指針を作成し、大学が独自ポリシーを持ってもよい。④法人モデルの場合、大学が車両について独自ポリシーを確立する。

監査は、①大学は州の機関の場合、州機関による支出の事前監査が行われる。②州が大学を管理する場合、州機関によって事後の会計監査が行われる。③州に関係ある大学の場合、独立した監査人による事後の会計監査が行われる。④法人モデルの場合、大学が内部監査制度をもち、独立監査人による監査が行われる。

人事管理について、①大学は州の機関の場合、すべての教職員は公務員であり、退職や手当では州規則に準じる。大学は州の定員管理の対象で、大学の職員の定員は定められ、超過分は州の承認が必要となる。教職員の給与は州の給与体系に従い、昇給率は議会の承認が必要である。②州が大学を管理する場合、職員だけが公務員で、教員は高等教育システムや大学に雇用される。大学は州の定員管理の対象で州の指針や予算内で定員操作は可能であり、定員管理は州が給与負担する職だけに限られる。教職員の給与は予算過程で議会が決定し、大学が特別給与の決定を行ない、州の給与会計とは無関係となる。③州に関係ある大学の場合、教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者であり、州の雇用規則には従う必要はない。高等教育システムや大学が規則内で人事権を持つ。給与水準は高等教育システム理事会が設定し、大学が特定給与を決定し理事会の承認を得る。④法人モデルの場合、教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で州の規則には従わない。大学が予算内で人事権を持ち、個々の大学が給与水準を決定し、外部からの承認は必要としない。

団体交渉について、①州の機関としての大学の場合、州が労働組合との交渉を行い、州が給与レベルの調整額を決定する。州予算がこの額を追加してもしなくても、大学は交渉結果の実行義務を負う。②州が大学を管理する場合、州の高等教育委員会が全州的組織と

団体交渉を行う。合意事項について高等教育委員会は、予算要求と予算配分についての財政責任を持つ。③州に関係ある大学の場合、州は団体交渉を認めるが、交渉するかの決定は個々の大学による。全州的な交渉合意や全州的交渉組織はない。④法人モデルの場合、州、システム、大学レベルの団体交渉はない。イエシバ大学の裁判判決で、私立大学の教員はカリキュラム、入学者選抜などで多くの意思決定を行う管理職とされ、団体交渉する労働組合を組織する私立大学は少ない。

施設計画について、①州の機関としての大学の場合、すべての施設計画は州の施設部の管理下にあり、計画、建築、契約、施設管理の責任は州にある。②州が大学を管理する場合、すべての施設計画は州の計画プロセスを経るが、大学や大学システムは建築、業者の選択に州の規則内で裁量権をもつ。③州に関係ある大学の場合、大学理事会は施設計画を承認し、大学は州に計画案を提出する。州の高等教育委員会は、計画、建築、業者の選択に責任を持つ。④法人モデルでは、大学理事会が施設計画実行に責任を持つ。

#### 5. テネシー州のケース

テネシー州は、人口約 600 万人とほぼ千葉県に等しい。州には、フラッグシップの州立大学であるテネシー大学ノックスビル校があり、それはほかに 4 つのキャンパスと 2 つの特別機関から構成され、テネシー大学システム (University of Tennessee System) を形成している (図 15-1)。学生数は約 45,000 名である。テネシー大学システムを統治するのは、理事会 (The University of Tennessee Board of Trustee) であり、21 名の一般市民からなる選挙区代表、5 名の職務上の理事、この中には州知事、もう一つの大学理事会の長である、テネシー州高等教育委員長も含まれる。さらに 2 名の教員代表、2 名の学生代表から構成されている。議長は、州知事である。テネシー大学システム長は president と呼ばれ、システムを管理する最高執行責任者であり、キャンパス長は chancellor とよばれる。

州にはその他に、6 つの州立大学、13 のコミュニティカレッジ、27 のテクノロジーセンターがある。1972 年に議会により設立されたテネシー理事会 (Tennessee Board of Regents: TBR) は、テネシー大学以外の州立大学、コミュニティカレッジなどを管理する。TBR は、学長を任命し、教職員の昇進人事に関与する。また州知事が理事会メンバーの任命を行い、議長も務める。TBR の長は、chancellor と呼ばれる。理事は 18 名であり、9 の選挙区から州知事の後援者が理事に入り、教員と学生の代表も加わる。州知事を含む 4 人の職務上の理事が参加する。TBR の役割は、執行責任者であるシステム長 (chancellor) を選び、職務を定める。さらに学長を選び、教員のテニユアと昇進を決め、カリキュラムと学位要件を定め、各機関の経常費、資本支出を定め、財政ポリシーを決め、機関の学内規則を定め、運営責任を負う。しかし同時に機関の効率的運営のため学長に権限を委譲する。

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。

#### 6. 州立大学の施設整備費配分プロセス

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



以上がテネシー州のケースであるか、前述した州政府の管理の 4 つのタイプでは、②州が管理する場合と、③州に関係ある大学の間中に位置づけられよう。

#### 7. テネシー州の州立大学授業料の決定

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。テネシー州は、授業料決定においても、前述の 4 つのタイプでは②州が管理する大学と③州に関係する大学の間にあたる。

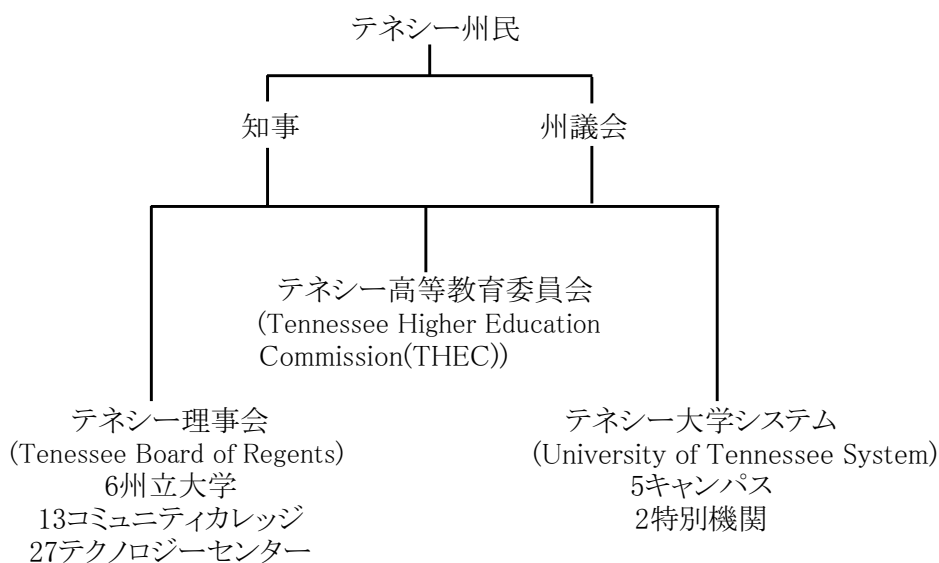
## The Governance and Management of State Universities in the United States

**Abstract :** This article describes the governance and Management of state universities in the United State which are different in various aspects from state to state. First it explains the roles and structure of boards of trustee which in most cases govern state universities and then examines the roles of coordinating boards which exists between state university and state government. The paper also shows the four types of relationships between university and state government which differ in financing, budgeting, and accountability. Finally it describes the case of Tennessee in the decision process of capital budgeting and tuition level.

## 参考文献

- OECD『大学経営危機への対処』国立大学財務・経営センター 0000年。
- Birnbaum, Robert and Peter D. Eckel “The Dilemma of Presidential Leadership” in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2<sup>nd</sup> edition*, The John’s Hopkins University Press, 2005.
- Freedman, James O., “Presidents and Trustees” in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Hammond, Thomas H., “Herding Cats in University Hierarchies: Formal Structure and Policy Choice in American research University” in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Hermalin, Benjamin E., “Higher Education Boards of Trustees” in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- McGuinness, Aims C “The States and Higher Education” in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2<sup>nd</sup> edition*, The John’s Hopkins University Press, 2005.
- Pusser, Brian and Sarah E. Turner, “Nonprofit and For-Profit Governance in Higher Education” in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Schmidlein, Frank A. and Robert O. Berdahl, “Autonomy and Accountability: Who Controls Academe” in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2<sup>nd</sup> edition*, The John’s Hopkins University Press, 2005.

図 15-1 テネシー州 州立高等教育システムの管理と調整構造



高等教育機関の財務経営と管理

表 15-1 州の管理の強さと大学の法的地位

強い管理	A. 大学は州の機関	高等教育機関は、例えば交通局のような他の州の機関と同様に扱われる
	B. 州が管理する大学	高等教育機関と他の州機関の違いは認められるが、予算と財政政策は他の機関と違はない
	C. 州の援助する大学	高等教育機関は法的地位を持ち、州政府から自立している。州は基本予算、項目予算、資本資金の援助を行うが、授業料、私的寄付の増加も期待される
	D. 法人モデル	モデル C のように自律した法的地位を持つ。州の資金援助は不確実であり、交付金として配分されず、授業料の補助としてバウチャーや奨学金の形で配分される
弱い管理		

表 15-1、表 15-2、表 15-3 出典：『大学経営危機への対処—高等教育が存続可能な未来の確保—』 OECD/IMHE=HEFCE 高等教育機関の財政経営と管理プロジェクト報告書 国立大学財務・経営センター訳 2005 年 pp225-242

表 15-2 財政、予算、アカウンタビリティに関する管理の関係

機能	大学は州の機関	州が大学を管理	州が援助する大学	法人モデル
財政	<p>1.収入は一般会計へ入れられ、歳出管理の対象</p> <p>2.授業料等は議会の承認事項</p> <p>3.大学経営の財政責任は州政府</p>	<p>1.授業料は州の一般会計に納入</p> <p>2.授業料レベルは議会の承認</p> <p>3.各種事業活動収入は「非予算化資金の扱い</p> <p>4.州政府が主として大学財政の責任</p>	<p>1.機関の収入は機関が保有</p> <p>2.授業料は理事会が決定</p> <p>3.州の一般財源が州の支出</p> <p>4.財政責任は州と機関にある</p>	<p>1.機関がすべての資金を管理</p> <p>2.州の支出は研究契約と教育機会目的のため第三者州機関を通じて配分される</p> <p>3.財政責任は法人にある</p>
予算	<p>1.予算要求は支出計画を反映</p> <p>2.特定業務要因は機関の要求の基礎として用いられる</p> <p>3.相対的効率性が主要な基準</p> <p>4.議会は課程と活動の支出計画と支出目的を承認。</p> <p>承認された支出への順守</p>	<p>1.公式と増分主義が適用</p> <p>2.詳細な予算要求が機関から提出されるが、主要な資金配分決定は活動レベル、基本予算、その他によって決定</p> <p>3.資金配分基礎は、配分手段ではなく支出計画とされる</p>	<p>1.州の助成は学生1人当経費配分公式に基づく</p> <p>2.州の助成は一括</p>	<p>1.交渉または外部指標による契約額</p> <p>2.州レベルの基本予算は面積または「購入される」サービースレベル</p>
アカウンタビリティ	<p>1.アカウンタビリティは支出計画や人事政策に沿って過程の問題、サービース効率率の問題ではない</p>	<p>1.監査は過程に注目し、サービース効率率は、見逃されがち</p>	<p>1.財務諸表の監査</p> <p>2.アカウンタビリティは過程と効果の問題</p>	<p>1.財務諸表の監査</p> <p>2.「満足のいく業績」が契約にある</p>

表 15-3 州の管理手続き

規制分野	大学は州の機関	州が大学を管理	州に関係ある大学	法人モデル
授業料設定	州議会が授業料設定	州高等教育理事会在が授業料を設定	大学が州の指針に従って設定	大学が授業料を設定 針なし
授業料収入の扱い	授業料は州の一般会計に繰入れられ、機関は支出計画に基づいて予算を受け取る	授業料は州予算配分から差し引かれる	予算配分時に予定授業料収入額が含まれる。予定額以上は係数に基づいて大学が保有	大学が授業料を保有
物品、教材の購入	1000ドル以下を除いて州の購入部を通じて購入	機関予算のある程度までは機関が入札等の州の手続きで購入可能。すべての購入は州機関の承認が必要	高等教育システムが州政府とは別に購入計画を確立	州や高等教育システムとは無関係に大学が独自のポリシーによって購入
主要設備の購入	州の購入部を通じて購入	機関予算のある程度までは機関が入札等の州の手続きで購入可能。すべての購入は州機関の承認が必要	高等教育システムが州政府とは別に購入計画を確立	州や高等教育システムとは無関係に大学が独自のポリシーによって購入
契約	すべての契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける	一定額以上の契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける	州の高等教育理事会在が州政府とは別に契約規則を確立	州高等教育理事会在や州機関とは無関係に大学が契約する
規制分野	大学は州の機関	州が大学を管理	州に関係ある大学	法人モデル
旅費	すべての旅行は州機関の承認が必要で、州認定旅行者による旅費は、州機関から支払われる	高等教育機関は旅行を承認するが、州認定旅行者が扱う大学が旅費を支払う	州の高等教育システム規則にしたがって大学が旅行を承認し、旅費を支払う	大学が独自ポリシーによって旅行を承認し、旅費を扱う

車両	高等教育管理者は州の車両庫からの車両を使用	高等教育管理者は州から車両を購入、またはリースし、州規則により使用	高等教育システムが車両の購入、リースの指針を作成、各大学も独自ポリシーを持つてもよい	大学が独自ポリシーを確立
監査	州機関による大学の支出の事前監査	州機関による大学の事後会計監査	独立監査人による事後の会計監査	大学が内部監査制度を持ち独立監査人による監査
人事	すべての教職員は公務員であり退職や手当では州規則に準じる	職員だけが公務員で、教員は高等教育システムや大学に雇用される	教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で、州の規則には従わない	教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で州の規則には従わない
定員管理	大学は州の定員管理の対象（大学は職員の定員を定められ、超過分は州の承認が必要）	大学は州の定員管理の対象、州の指針や予算内で定員操作は可能、定員管理は州が給与負担する職だけ	高等教育システムまたは大学がシステムまたは州政府規で人事権をもち州政府規則には従わない	大学が予算内で人事権を持ち高等教育システムや州の管理には従わない
給与	教職員の給与は州給与体系に従い、昇給率は議会の承認が必要	教職員の給与は予算化過程で議会が決定、大学が特定給与の決定を行い州の給与会計とは無関係	給与水準は高等教育システム理事会が設定、しかし個々の大学が特定給与の決定を行い理事会の承認を得る	個々の大学が給与水準を決定し、外部からの承認は必要としない
規制分野	大学は州の機関	州が大学を管理	州に関係ある大学	法人モデル
団体交渉	州が組合との交渉を行い、州が給与レベルの調整額を決定。大学は交渉結果の実行義務（州予算がこの補正額を追加してもしなくても）	州の高等教育委員会が全州的交渉組織と団体交渉。高等教育委員会は合意事項の予算要求と大学への予算配分についての財政責任を持つ	州は団体交渉を認めるが、交渉するかの決定は個々の大学による。全州的な交渉合意や全州的交渉組織はない	州、システム、大学レベルでの団体交渉はない

<p>施設計画</p>	<p>すべての施設計画は州の施設部の管理にある（計画、建築、契約、管理）</p>	<p>すべての施設計画は州の計画プロセスを経るが、高等教育システムは建築、業者の選択に州規則内で裁量権を持つ</p>	<p>高等教育理事会は施設計画を承認、州に計画案を提出。州の高等教育理事会は計画、建築、業者の選択に責任を持つ</p>	<p>大学が施設計画実行に責任を持つ</p>
-------------	--	--	---	------------------------

## 第 16 章 アメリカにおける高等教育制度と大学の設置形態

### 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)とアカウントビリティ(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、大学にアカウントビリティを求める。よって理事会は、自治とアカウント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は齟齬があると、非公式の交渉が行われる。審査速度が重要視されており、大学から提出があつて、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、州と大学の間にある調整理事会が決定するケースがある。ニューヨーク州のCUNYシステムの教職員組合(The Professional Staff Congress)は、CUNYの伝統である無償または低授業料政策を支持し、州の決定に影響を与えている。

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

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

を行う場合、その理事会がすべての大学の資産を所有し、管理することになる。

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

### 3. 政府統制

アメリカの高等教育は、国際比較をすれば、最も分権的といえるが、同時に州政府は理事会への統制を強め、アカウントビリティを強調し、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、大学の大量化がほぼ終了した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, p203)。

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

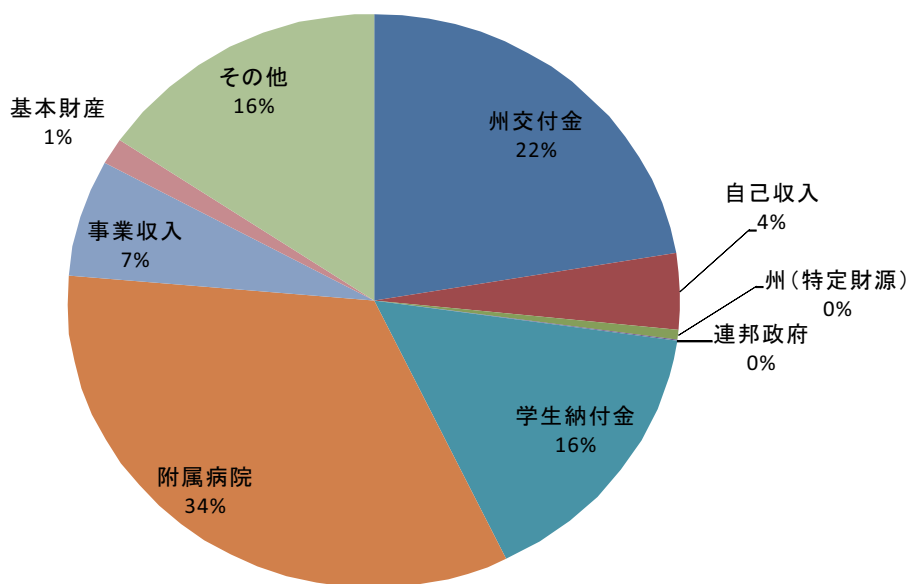
ニューヨーク州の行政法人である高等教育支援法人(The Higher Education Services Corporation)は、学生の経済支援業務のため1974年に議会により設立された。それは授業料補助プログラム(TAP: Tuition Assistance Program)、政府保証ローンプログラム、ニューヨーク州の進学貯蓄プログラムなどの管理運営を行う。進学貯蓄プログラムは家計に税の優遇措置を設け、進学貯蓄を奨励するプログラムである。州知事が高等教育支援法人の理事を任命し、州教育省長官、独立カレッジ・ユニバーシティ協会会長、2つの大学システム長、営利セクターの代表が理事に含まれる。

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)。

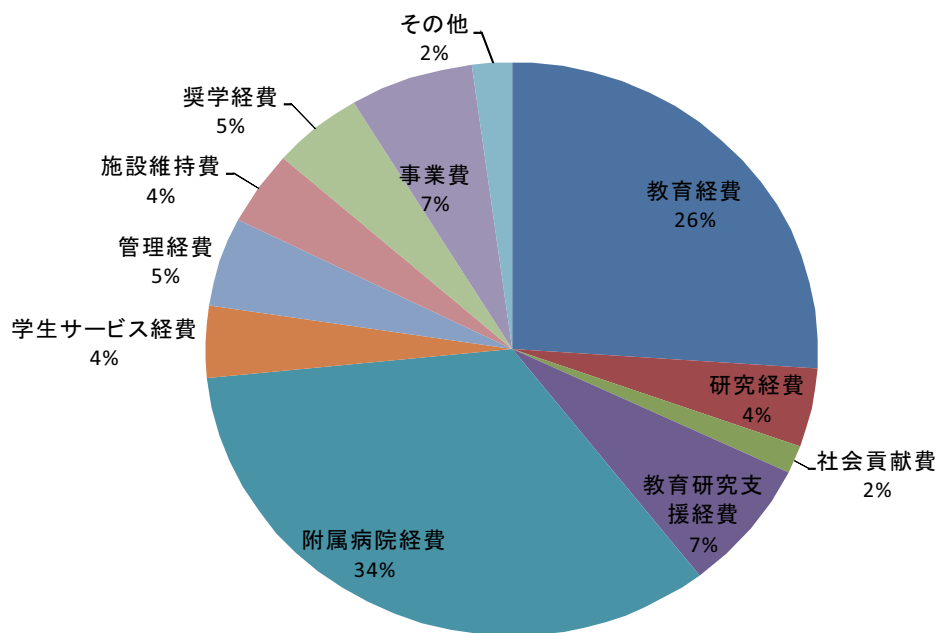
カリフォルニア大学の経常収入は、州交付金32.17億ドル(約3,000億円)、学生納付金22.46億ドル、附属病院収入48.27億ドル、事業収入9.46億ドル等である。さらに外部資金として、連邦政府研究費等22.99億ドル、寄付等13.92億ドルがある。経常収入の構成は、図16-1のとおりである。

図 16-1 カリフォルニア大学経営収入 構成比：2008-09 年度



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16-2のとおりである。

図 16-2 カリフォルニア大学経営支出 構成比：2008-09 年度





## 5. 権限の所在と手続き

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

学長は理事会が選任する。

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

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

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

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

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

ニューヨーク州の CUNY システムでは、CUNY の中央事務局が、新しい教育課程を計画する。そ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

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>

図16-3 学位授与機関数

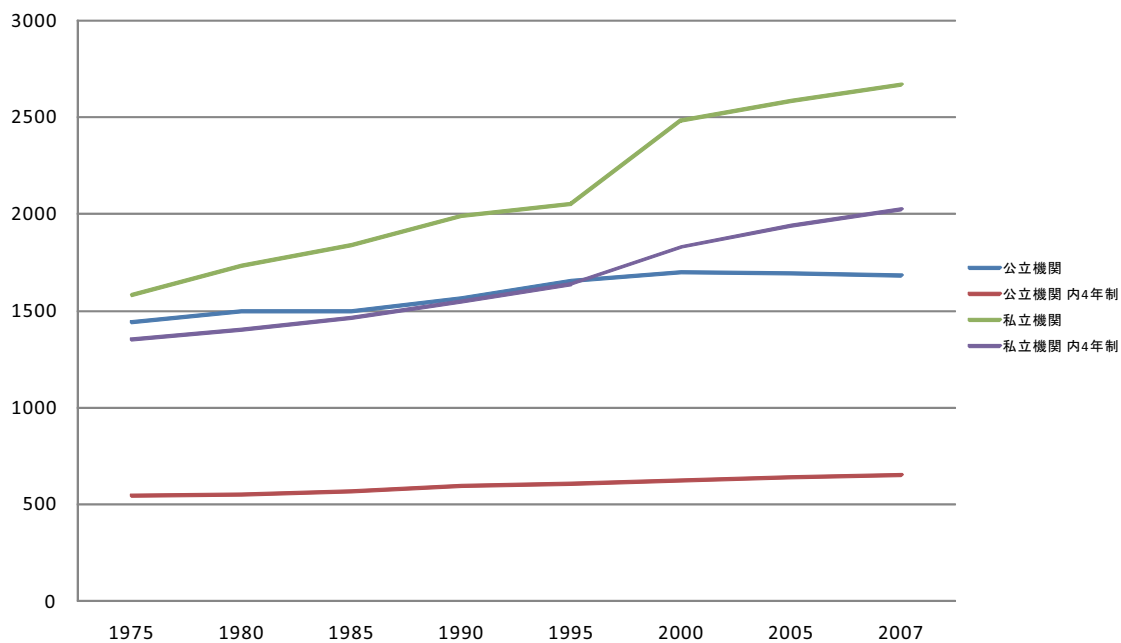


図16-4 学位授与の在学者数

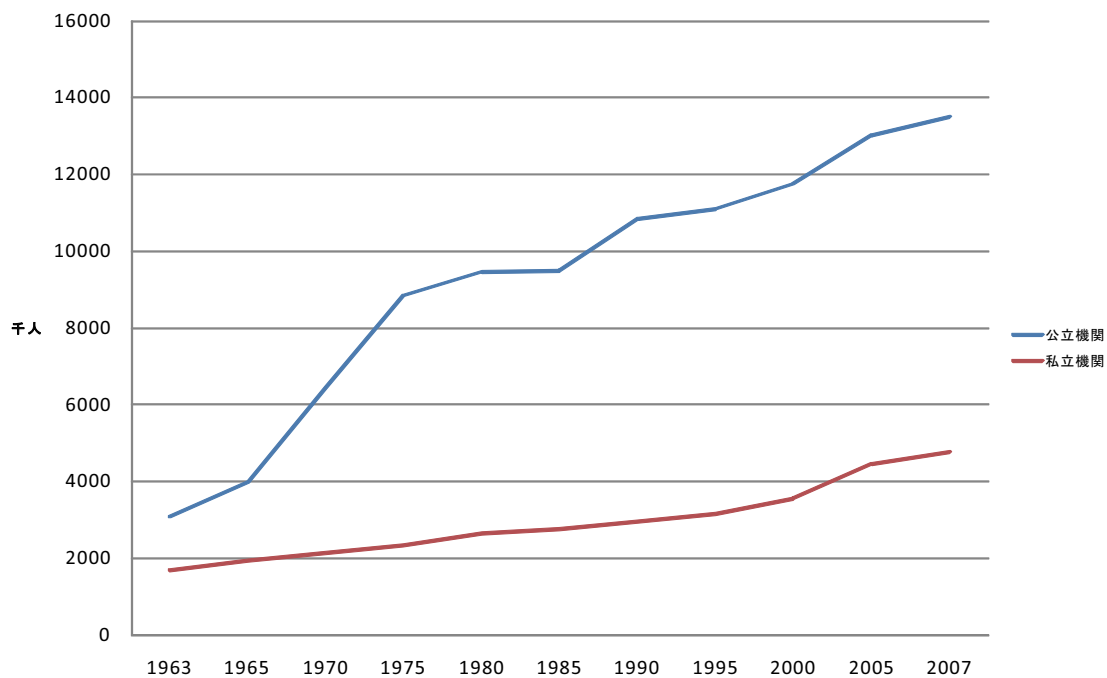


図 16-5 高校卒業者の大学進学率

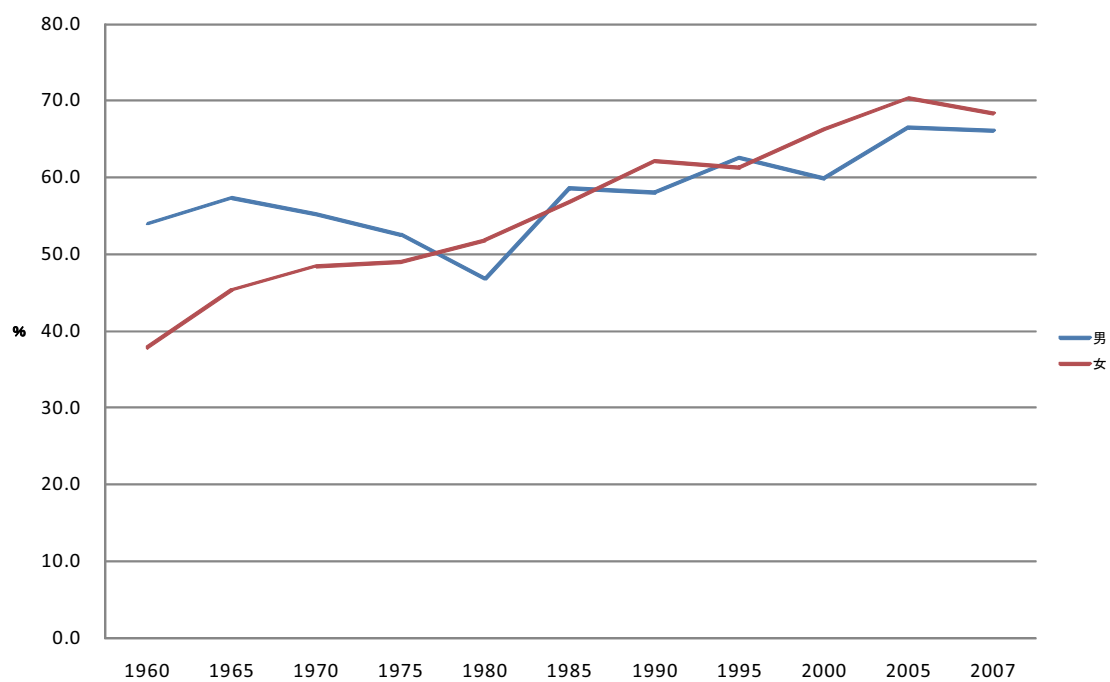


表 16-1 高校卒業者の大学進学率

## 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	2007		
1963	3081	1698		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きやすい。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バークレー校では、授業料値上げに反対する学生が、教室に 11 時間立てこもり、大学側が鎮静化に努めた。警察も出動し、1960 年代の学生紛争を彷彿させるシーンも展開されたという。

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

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

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

## 2. 3層構造

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

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

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

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

## 3. 州知事、議会、調整期間

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が選出する。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 17 章 アメリカの Institutional Research IR とはなにか？

### 1. はじめに

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

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

ここで私の経験に関して簡単に述べておきたい。私の高等教育業界におけるキャリアは、おそらくこのエッセイを読まれるほとんどの読者の方よりも短いと思う。まず、最初のステップとして、2003 年から 2005 年まで約 2 年間ミネソタ州にあるコミュニティカレッジで IR のインターンとして勤務した。ほぼ同時期に、Midwestern Higher Education Compact<sup>1</sup> で大学院生助手 (graduate assistant) として勤務し、その後、コロラド州にある State Higher Education Executive Officers (SHEEO)<sup>2</sup> で Data Analyst として 2 年間勤務した後、現在の職場である Tennessee Higher Education Commission (THEC)<sup>3</sup> の IR 部門で

Research Director として勤務し現在に至る。どの職場においても私の役割は IR としてカテゴライズされてきたのだが、これは IR というものの本質を理解するうえで非常に意義あるステップであった。というのもこの4つの組織は大学、政府系シンクタンク、全国協会、州政府であり、同じ高等教育に関する機関であったとしても組織の文化、ミッション、運営方法などが大きく異なる。したがって IR の機能の仕方が各組織において自然と異なっている。しかし、本質的な部分での役割、すなわち、組織がミッションを達成するための研究を行うということにおいては、どの組織であっても共通した IR の役割であり、それを身をもって実感することができたのは貴重な経験だった。

そういう意味で「IR とは何か」という本質的な部分での話をする上で自身の経験は不足しているとは思わないが、しかし本稿は、「大学キャンパスにおける IR」という応用的なテーマなので、そうなるとテーマと直接関係のある私の経験はコミュニカレッジでのインターンとしての2年間に限られてくる。しかもそこではフルタイム（正規の職員）ではなく、私はパートタイム（週20時間労働者）の IR だった。従って、私自身がアメリカの大学における IR に関して語る上での自分の経験が不足しているかもしれない。故にこのエッセイに取り組むに当たって、私は自分の経験以外に、2つの情報源をその参考とした。ひとつは IR に関する文献、そしてもう1つは私が今まで出会ってきた IR の同僚たちから得た情報である。この2つの情報源を有効活用することで、自分の限られた経験値を補えればと思っている。尚、本稿では以下の内容に関して述べていく予定である。

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

そして、最後に断っておきたいのは、これは実際に IR の仕事に携わる者の立場から、IR の仕事に取り組む人たち、もしくは IR を設置しようと考えている大学関係者を想定して書かれたエッセイであるということであり、学術論文ではないということである。従って、文章のフォーマットは、学術論文のそれとは大いに異なり、個人的な意見も多く含まれている。読者の中には納得いかないことや、それは違うと思われるような内容も含まれているかもしれない。しかしこのエッセイは、語弊を恐れずに言うならば、そもそも IR の真実を明かすということを目的としているわけではない。先述したように、このエッセ



この目的は、IR とは何かという真実を明らかにするための一視点を提供することである。故に、このエッセイが今後の日本版 IR に関する議論の糧になっていくこと、それが達成されれば筆者にとって望外の喜びである。

### 1-1 IR の定義

私が昨夏（2008 年）日本に帰国したときの話だが、ある大学関係者の方と IR の話題になり、どうすれば IR が日本に普及するのかという話になった。その方の意見は、Institutional Research の本質を的確にあらわした日本語訳が行われなければ、IR は日本には普及しないということであった。IR と聞いてもそのイメージが分かる人は少数であり、そうすると IR という言葉だけが先行して、多くの大学でアメリカを参考に導入されたが本質は全く異なったものになっている A0 入試みたいなことになる、というような意見であった。A0 入試云々は本稿の焦点ではないのでここではこれ以上触れないが、それは確かにそうであると思った。やはり言葉が持つイメージというのは重要な役割であり、IR にもいずれ的確な日本語訳がなされなければならない。そういった意味で、IR の定義は何か、ということをごここでまず考えるのは無駄な話ではないと考える。

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

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

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

がアメリカでは IR になる。すなわち、IR から発表されるデータは大学の公式データであるという認識がアメリカでは出来上がっている。

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

3 番目の役割であるスピンドクターとは、一般的に情報を操って集団の心理をコントロールする専門家のことを指し、アメリカの選挙キャンペーンなどで活躍する専門家のことだが、IR もそのような役割があると Volkwein は述べている。これは別の言葉で言えば、データの解釈を時と場合に応じて使い分けるということを示している。それはどういうことかということ、アメリカでよく使われる表現に「コップには水が半分しかないと見るかコップには半分も水があると見るか」という言葉があるが、すなわち、同じ事象であっても、解釈によって表現方法が大きく変わるということをこの言葉は意味している。例えば、卒業率が 50%の大学があったとして、一般的には「半分しか卒業できていない」という見方があるのに対し、見方によっては「半分も卒業できている」と捉えることも可能であるということである。学者というのは発言の制約がないので組織の都合に関係なく意見を表現できるという特権があるが、IR はやはり組織に雇われた従業員であるが故の制約があり、学者ほど発言の自由が約束されていないというのは自分の経験から見ても当てはまる。従って上記の卒業率の例を用いれば、50%の卒業率が低すぎると心の中では思っていたとしても IR はそう表現をすることが許されないというケースは少なからずある。しかし、その一方で完全に組織のイエスマンになってしまえば IR の存在意義はない。やはり IR として重要な関心事は組織の発展であり、そのために真実を追究していくという作業は怠るべきではない。その作業が 4 番目に述べられた研究者としての IR であるといえる。いわばこのスピンドクターとしての IR と研究者としての IR の両方の側面を抱えながら同時に進んでいく、それが IR であるとは私は考える。

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

## 1-2 組織における IR の位置づけ

IR を誰の管轄下におくべきかということも、日本の大学関係者の間でよく聞かれる質問である。しかしこれに関しても、アメリカでは IR の定義同様、定まっていない。例えば、私の働いていたミネソタ州のコミュニティカレッジでは教務部門担当副学長に IR は全て

の報告を行っていた。しかし、大学によっては学長直結の IR もあったり、財務部門担当副学長の管轄下にあったりというケースもあるが、一般的に大学の首脳陣の誰かに対して強いパイプを持つように配置されているのが現在の IR の位置づけのように思う。ちなみに現在の私の職場においては、これは州政府ではあるが、IR は President の管轄にあり、IR のトップは大学で言うところの副学長のポジションを与えられている。

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

### 1-3 IR の規模

先に紹介した Muffo (1999) の論文は、IR の部署のサイズに関しても言及している。それによれば、ニューイングランド地域の大学の IR の平均スタッフ数は 1997 年時点で 1 人、南部の大学は 4、5 人とばらつきが見られる。ちなみに、私の経験や他の同僚の話などから考えてみると、多くの小規模大学は 1 人か 2 人がほとんどであり、大学の規模が大きくなるに連れて IR のスタッフ人員も比例しているような印象を受ける。ちなみにミネソタの私が勤務していたコミュニティカレッジ（学生数約 8 千人）はフルタイムの IR が 2 人、現在の職場では 7 人である。

話が多少それるが、これに関連して、かつて何回か「IR は何人必要か？」という質問を日本の大学関係者から受けたことがある。この質問の背景を理解しないわけではないが、IR が何人必要なのかと問う以前に、まずなぜ IR が必要なのかという問いかけがまずなされなければならない。なぜならその問いに対する答えによって、IR の必要人数も変わってくるし、また自然と何人 IR が必要かが分かってくるからである。この論理は IR を誰の担当下におくべきかという議論にも当てはまるといえる。IR がなぜ必要なのか、どのような役割を組織内で求められるのか、その答えは大学によって大きく異なってくるが故に、各大学の首脳陣は IR というものを設置する際には、これらの「IR がなぜ必要なのか」そして「どのような役割を組織内で求められるのか」という問いかけに対して確固たる答えというものを持っておかなければならない。

### 1-4 IR の業務

これより以下、具体的に IR はどのような業務を行うのかということ考察していく。IR の業務には、様々な業務が存在し、組織によって業務内容も大きく異なる<sup>11</sup>。Volkwein

(2008)<sup>12</sup>は最も一般的な IR の業務内容として、以下の 4 つをあげている。

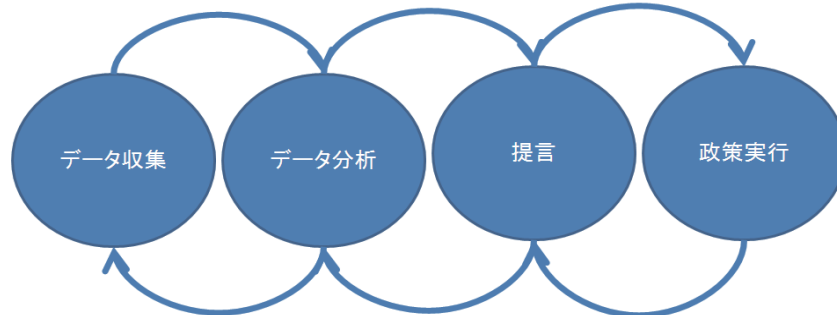
1. 外部及び内部に対する報告業務 (External and Internal Reporting)
2. 戦略策定及び研究プロジェクト (Planning and Special Projects)
3. データ管理及びテクニカル・サポート (Data Management and Technical Support)
4. 研究開発 (Research & Development)

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

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

IR の仕事は以下のサイクルに集約される。すなわち、データを集め、分析・研究し、文書にまとめ、首脳陣に提言を行い、そしてその提言を実行に移す。私の経験からみて、これが IR の作業の簡単なサイクルである。(図 17-1 参照) そして、IR の日常業務はこのデータ収集、分析、提言、政策実行のフィードバックシステムをいかに効率化し、スピードアップしていくか、これに尽きるといえる。以下、一つ一つの IR の業務に関して、自身の体験を交えて述べていきたい。

図 17-1 IR の仕事の流れ



#### 1-4-1 データ収集

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

- 学生データ
- 科目データ
- 管理データ
- 財務データ
- その他

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

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

具体的な例として私が IR インターンとして勤務したコミュニティカレッジのケースを紹介したい。ミネソタ州には二つの大学システムがある。ひとつは University of Minnesota というシステムで、このシステムには5つのキャンパスが含まれる。もうひとつのシステムが、Minnesota State Colleges & Universities (MnSCU)であり、7つの4年制大学と、25のコミュニティカレッジが含まれる。私の勤務していたコミュニティカレッジは、この MnSCU に所属していた。

私がこのコミュニティカレッジで働いていた当時、Integrated Statewide Records System (ISRS) というデータベースシステムを MnSCU がデータシステムとして持っていた。

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

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

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

これは個人的な意見であるが、アンケート調査を除き、データ収集 (Data Collection) は IR の仕事ではない。日本でよく聞く話は、学部の壁が強く、データを学部の外に出さないという文化があり、IR はまずそういった学部の人たちと話をしてデータをひとつひとつ集める努力をしなければならない、ということであるが、そういう人たちからデータを集めるというのは IR の本来の仕事ではない。それは IT の仕事であり、IT がまず中央にデー

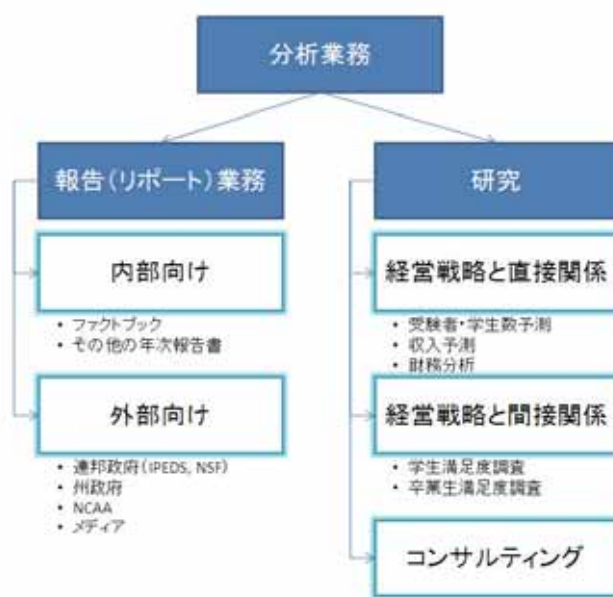
タを集めるシステムを作る必要がある。また IR の専門知識ではそういったデータ収集自動システムを作ることは不可能である。IR のデータ収集の役割は、IT がどのようなデータベースを構築すべきかに関して、IR の観点からフィードバックを与えるくらいである。日本の大学にはまだ、そういったデータ収集システムがないところがほとんどであるという印象を持っているが、そういった大学は、まずデータ収集システムの構築を急ぐべきである。それなしに IR を設置したところで、IR が本来の役割を果たしていくことは不可能に近いといえる。

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

#### 1-4-2 分析作業

分析作業こそ IR の本領である。しかしそうはいってもその内容は多岐に渡る。一般的に IR の分析作業は大きく 2 つのカテゴリー、すなわち報告・レポート (Report) と研究 (Research) に分けられる。そして研究は、大学の戦略・運営と直接関係のある研究と間接的な関係をもつ研究に分けられ、そして私は更にそれにコンサルティングを加えた。コンサルティング業務に関しては後述するが、一言で言えば首脳陣以外の大学関係者、すなわち大学の学部・学科・部署などの運営をサポートする業務のことである。以下の図 17-2 にその一覧をまとめてみた。私の意見は後者の研究活動こそが IR の本領を發揮すべき分野であり、いかにここに IR がその労働力を投入できるか、ここで IR の良し悪しが決まってくるといっても過言ではない。ともあれ、ここでは、この 2 つの業務に関して、具体例を出しつつ述べていきたい。

図 17-2 分析業務一覧



#### 1-4-2-A リポート業務

リポート業務は大きく二つに分けられる。一つは内部向けリポート、そしてもう一つは外部に対する情報公開業務である。内部とは、各大学で定められた年次報告書などの文書を指し、情報公開業務とは、政府に対する報告業務、メディアに対してデータ提供などが含まれる。アメリカのパブリック大学では内部・外部リポート両方とも公的情報のため、開示を求められたら内部向け情報であっても情報を公開しなければならない。私立大学は、基本的に情報公開の義務はない（これに関しては後述する）。

#### 内部向けリポート

内部向けリポートに関して、当然のことながら大学には様々な資料・報告書が存在する。これらの文書には大抵期限が決められていて、毎年ある時期までに作成されることが決められている。例えば、大学の基本的な情報を網羅したファクト・ブックなどがその例である。また、報告は年単位とは限らない。毎月行う報告もあれば、毎日行う場合もある。例えば、私の勤務していたミネソタ州のコミュニティカレッジでは、学期が始まる40日前から、来学期の学生履修状況の推移を、過去数年間のデータと比較して、IRが学長はじめ首脳陣に毎朝報告していた。

以下、具体例としてどのようなリポートが存在するか、いくつかを紹介したい。当然ながらこれらは無数に存在するIRのリポート業務の氷山の一角に過ぎない。リポートはもっと多岐にわたっているし、大学によって内容や名称も大きく変わる。従って全てを網羅す



ること自体がそもそも無理な試みである。しかし、これらはおそらくほとんどの大学が行っている基本的なレポートだと考えられ、ここで紹介することは IR 業務の一端が多少なりとも見えてくると思うので無駄なことではないだろう。

#### Enrollment Report and Projection

学生在籍者数に関するレポート。過去数年における学生数の推移を様々な角度から分析する。通常、アメリカにおいて Enrollment Report は大きく 2 つの角度から分析される。一つは学生人数 (Headcount) であり、もう一つは履修単位数を基に算出される Full-time Equivalent (FTE) である。アメリカ教育省は、1 FTE を、年間 30 単位と定めている (ただしセメスター制の場合に限る。クォーター制の場合年 45 単位)。ただ大学によっては異なるフォーミュラを用いて FTE を換算しているところもある。FTE を用いる背景としては、アメリカの多くの大学は、予算を決める際、学生人数ではなく、FTE 総数に基づいて予算配分を決めるということが挙げられる。個人的にも FTE を用いた方が、より正確な教育状況が把握されるというのは間違いではないといえる。

この FTE に関しては、日本でも導入されるべきコンセプトであると思う。日本においては、学生のほとんどがフルタイムだから FTE はあまり必要ないという意見もあるが、大学 4 年生などは就職活動でほとんど授業を履修していない学生などが大半であり、「大学在籍者数」イコール「大学で教育を受けている学生の数」となっていないのが現状ではないだろうか。財政状況がますます厳しくなる昨今、より効果的な大学運営を行うためには、教育状況を正確に把握する必要がある、そのためにも FTE の活用は有用だと私は考える。

#### Retention Report

日本と違い、アメリカにおいては Retention Rate (歩留まり率) というのは政策関係者の間で非常に大きな関心を集めている。それはひとえに、日本と違い、アメリカでは多くの学生が途中で大学を去ってしまうという現状があるからである。例えば、私の働いていたミネソタ州のコミュニティカレッジでは秋に入学した学生の半数が次の学期には戻ってこないという大学であった。テネシー州では、一年後に戻ってくる学生の率は 4 年制の州立大学で 81.5%、コミュニティカレッジでは 56.7% である (2007 年度入学者)。もちろんアメリカのコミュニティカレッジは、様々な学生が在籍しており、ある特定の授業の履修が目的だったり、パートタイムの学生として働きながら 10 年くらいかけて学位を取得するといったような学生が少数ではない。ゆえに大学の手の届かないところでのレベルの問題がこの Retention には少なからず影響しているが、現状ではこの Retention Rate は、大学の業績を表している数少ない指標の一つであり、全く大学の責任が無いというのもまた極論である。

日本では、歩留まり率低い＝出口管理が厳しい＝教育の質が高い、といったような見方

が少なからず存在するようだが<sup>14,15</sup>、アメリカではそういう見方にはならない。むしろ歩留まり率低い＝学生へのサポートが不十分＝大学の質が低い、という意見が一般的である<sup>16</sup>。また、州立の大学、コミュニティカレッジは、納税者から多額のサポートを受けている。ほとんどの州では、その額は、年度始めの学生者数を元に算出されている。従って、例えばそのうち 50%が退学してしまったとする。政府は学生が最終的に学位を保持できるようにするためにサポートしているのであって、科目を取れるようにするためにだけサポートしているのではない。そうすると、政府の観点からすれば、全投資の 50%が失敗に終わっているということであり、歩留まり率を上げることは投資という観点から見て必要である。故に歩留まり率・Retention Rate というのは非常に政策関係者の間で高い関心を集めているのだが、このレポートは、一体どのような学生が途中退学をしやすいのかという傾向を知る上で有効である。

#### Graduation and Completion Report

卒業率というのは、アメリカ高等教育界で最も重要視されている指標といっても過言ではない。先述した Retention rate と同様、大学の業績を客観的に表す指標として重視されている指標である。州や国の政策レベルでは、4年制の大学であれば6年以内に卒業する学生の割合、2年制の大学・コミュニティカレッジであれば3年以内に卒業する学生の割合が最も重要視されている数値である。もっとも最近の流れとしては、この Graduation Rate のほかに、Time to Degree というコンセプトが広まり始めている。これは卒業までにかかった時間という意味で、毎年卒業する学生の取得単位数、卒業までに要した年数などを様々な角度から分析した指標で、近年大学の業績を図る上で重要な指標のひとつとして認識され始めている。

#### Faculty and Staff Salary Analysis

これは、教員および職員の給与体系・および労働状況を分析することである。目的の一つとして、性別、年齢その他能力とは関係の無い個人的な理由で差別が起きていないか、というような公平さを調べたり、学部間格差を調査したりすることである。また、大学によっては、他大学との共同調査を行っているところもある。そうすることによって、自分の大学の給与レベルが他の大学と比べてどの位置にあるのかを知ることができる。また、教員の生産性もこれらの分析からある程度浮き彫りになってくる。そしてこれらの分析結果等は教員を採用する際にも頻繁に使用される。この給与に関する分析に関してさらに興味のある方は、New Directions for Institutional Research 第 115 号 (2002 年秋) と 117 号 (2003 年春) を参照されることを薦める。そこには、アメリカの大学がどのような分析手法を用いて給与分析が行われているかに関しての特集が組まれている。

Course Saturation Report

これは、私が勤務していたコミュニティカレッジで行われていたリポートだが、要するに、大学が提供するすべての授業の履修状況を表すデータである。すなわち、全ての授業には定員があり、その定員数に対して実際何%の履修者がいるのか、ということを示すリポートである。これは大学が、必要な授業、不必要な授業を分別する上で有用なリポートである。特に、私の所属していたコミュニティカレッジでは、教養科目以外に、職業専門コースも提供していたので、この分野の授業は入れ替わりが激しかったことを記憶している。職業専門コースは通常地域の雇用と密接に関連しているので、雇用に対する需要が減ればその授業を履修する学生数は激減し、需要が増えれば学生が殺到するというような状況であった。従って、数年前まで学生が殺到していた授業がその後空席が目立つようになり、後に授業自体が縮小・閉鎖されるというパターンも少なからず存在していた。

外部向けリポート：情報公開業務

アメリカの大学において IR の大きな作業の 1 つはこの情報公開業務だといえる。別の見方をすれば、IR が大学のデータに関する公式スポークスパーソンの役割を担っているということである。ここでは、以下どのような情報公開業務があるのか、そのいくつかを述べていく。

Integrates Postsecondary Education Data Systems (IPEDS)

通称 IPEDS (アイペズ)。連邦政府に対する報告業務<sup>17</sup>で、連邦政府の奨学金プログラムに参加する大学は機関レベルのデータを毎年報告する義務がある。業界用語で、Title IV institutions という言い方があるが、それは連邦政府の奨学金プログラムに参加している大学のことを指す。連邦政府がどのように高等教育に関わるべきなのかを定めた Higher Education Act の第 4 章に奨学金に関するセクションがあり、そこからこの言葉は由来している。もしデータ報告を怠ったりデータ提出が遅れた場合、罰金、さらに最悪の場合は奨学金プログラムから除名されるという極めて厳しいペナルティが課されるため、近年のデータ収集率はほぼ 100%である。州立・私立問わず、ほとんど全ての大学がこの IPEDS にデータを報告している。

IPEDS が集めるデータは膨大であり、年 3 回 (秋・冬・春) に分けて集められる。まず秋のデータ収集は、大学に関する基本情報 (Institutional Characteristics)、卒業に関するデータ (Completions)、そして在籍学生数に関するデータ (12-Month Enrollment) である。大学は 9 月の最初から 10 月の中旬までの間にこれらのデータを提出しなければならない。データ提出の作業は全て Web 上で行われる。冬のデータ収集は大学の教職員に関するデータ (Employees by Assigned Position, Salaries, and Fall Staff)、秋学期の在籍学生数に関するデータ (Fall Enrollment)、そして前年度の財政に関するデータである

(Finance)。12月の最初から2月の最初にかけてこのデータは回収される。ただし、在籍学生数と財政に関しては春に提出しても構わない。春のデータ収集は、奨学金と卒業率に関するデータである。データ報告期間は3月の最初から4月の終わりである。このように年3回、計8つの分野にわたって行われる IPEDS への報告業務だが、そのデータ総数は膨大であり、各大学の IR は IPEDS へのデータ報告に対して大きな時間が割かれるという現実がある。大学によっては IPEDS 専門の IR スタッフを雇っているところもあるくらいである。もっとも、大学によっては、毎年のことなので全体の業務を自動化してしまっているところが増えてきているが、それでも大きな業務の一つであることには変わらない。

話がそれるが、IPEDS に関して、National Center for Education Statistics (以下 NCES) というアメリカ教育省傘下の組織がデータ収集を行っているが、NCES は、IPEDS で集められたデータを私立州立問わず全てインターネット上で公開している。NCES はデータの積極的公開を推進してきており、現在では 1984 年以降集められた IPEDS のデータ全てインターネット上で誰でもダウンロードできるようになっている。IPEDS のデータが近年高等教育研究の発展に果たした貢献は計り知れない。日本の大学も学校基本調査など、いくつかの調査が行われてきているが、IPEDS のように、それらのデータをインターネット上で過去から遡って全て公開すべきだと思う。アメリカ連邦政府は、奨学金プログラムを盾にとって、各大学の情報公開を推し進めた。日本の場合、運営費交付金や私学助成金で多大な税金が高等教育に投入されているのであるから、それを受け取る対価として情報公開を推進していてもいいのではないか。データが公開されればされるほど、高等教育政策研究の質と量が増え、健全な政策議論の発展につながっていくと私は考える。

### 州政府に対する報告義務

アメリカの大学は、当然ながら州政府に対しても報告義務がある。基本的に高等教育は州が最終責任的な役割を担っているのだから、大学は連邦政府以上に踏み込んだ報告をしなければならないのが一般的である。ただし、多くの州では、それはパブリックの大学のみに限られる。例外として、州の奨学金プログラムに参加したり州の助成金を受け取っている私立大学<sup>18</sup>は州への報告が義務付けられている。私の勤務しているテネシー州は、奨学金プログラムに参加している私立大学はデータ提出の義務がある。どのような報告義務があるかは、州によって大きく異なる。先述した MnSCU のように自動データ収集システムを保持しているところもあれば、テネシー州のように、秋、春、そして夏と年3回データ収集を行うケースもある。

テネシー州は、連邦政府とは違い、大学の機関データではなく、個人情報各大学から収集する。このようなデータ収集を行っているのはテネシー州だけではなく、現時点ではアメリカ 50 州のうち約 40 の州がこのような方法で個人情報を管理している<sup>19</sup>。テネシー州はその個人情報のデータ収集を 1994 年から始め、現在にまで至っている。各大学は学期

が始まってから 14 日目の時点でのデータを各大学を管轄するシステムオフィス<sup>20</sup>に提出し、各システムオフィスはそれらの大学のファイルを集めた上で、州政府に提出するシステムを採用している。Enrollment File(在籍している学生に関するデータ)は年 3 回集められ、Completion File(卒業者に関するデータ)は年 1 回集められる。収集する主なデータは以下である。

*Enrollment File (在籍している学生に関するデータ):*

- 大学
- システム
- 学生の ID 番号(Social Security Number)
- 性別
- 誕生年
- 人種
- Resident Status<sup>21</sup>
- アメリカ国籍保持者 (Yes or No)
- 出身地の Zip Code<sup>22</sup>
- 出身州
- 出身郡
- 学年
- 専攻
- 履修単位
- 学費徴収状況<sup>23</sup>
- 合計取得単位
- GPA 平均

*Completion File (卒業に関するデータ)*

- 大学
- システム
- 学生の ID 番号(Social Security Number)
- 第 1 専攻
- 第 2 専攻 (もしあれば)
- 卒業年度
- 卒業学期
- 学位レベル

## 政府機関以外への報告業務

アメリカの大学は政府機関以外に対しても様々データ提供を行っている。具体例を挙げれば、ランキングで有名な US News や Peterson などといったメディア関係者へのデータ提供がその例として挙げられる。また別の例として、多くの大学は National Collegiate Athletic Association (以下 NCAA) にもデータ報告を行っている。NCAA は、大学スポーツ、特にスポーツ奨学生に関するルールなどを取り仕切る団体であり、NCAA に所属する大学に様々な条件を課しているが、その中の一つがデータ報告義務である。また、教員の全国協会である American Association of University Professors (AAUP) なども、教員の給与に関するデータを各大学から集めている。これら様々なデータ報告業務に対して、大学の窓口となっているのが IR であるということが一般的である。

データ公開の責任者を一元化するということは大学の信頼を守るという点でも必要である。例えば、昨年読売新聞が行った『大学の实力』調査などはその例を如実に物語っているといえる。調査結果が掲載された後、複数の大学がデータの修正を要求したり、もしくは大学側が誰がデータをメディアに伝えたのかわかっていないケースなどが報道されていたが<sup>24</sup>、これは大手の上場企業などではありえない行為であり、これらの大学は自らの情報すらも管理できない組織というレッテルを貼られてしまいかねない。今後ますますメディアをはじめとする大学外部からのデータ要求が増えてくると予想されるが、データに関する窓口は IR がその役割を担うのが最適である。

ところでアメリカにおいては、州立大学は税金で経営が成り立っているため、このようなデータ要求、特にメディアからの要求には答える義務が発生するが、私立大学はこのようなデータ要求に絶対こたえなければいけないという義務があるわけではない。しかし、現実的には多くの私立大学がメディアにデータを提供している。それには様々な理由が挙げられるが、一つはこれらのメディアが機関レベルのデータを集めているのであって個人情報を集めているわけではないこと、さらにメディアが集めている情報は既に IPEDS などで公開されているデータと重複している場合が多いということ、そしてデータを提供する見返りとしてこれらのメディア関係機関は魅力的なサービスを提供している（他の大学のデータにアクセスできるということやコンサルティングサービス等）ということが挙げられる。

### 1-4-2-B 研究業務

前節では、基本的なリポート業務の概要の紹介をしてきた。この節においては、IR の分析業務のもう 1 つの核である研究業務に焦点を当てていく。ここで私は、先述した Volkwein (2008) の論文を参考に、研究業務を 3 つに分類した。1 つは、大学運営・戦略に直接関わる研究、次に、大学運営・戦略に間接的に関わる研究、そして最後にコンサルティングである。以下、1 つ 1 つの業務に対して若干の説明を加えていきたい。

### 大学運営・戦略に直接関わる研究

このカテゴリーには無数の研究が存在するが、基本的には財務関連の分析がここに分類されるといえる。Volkwein が研究例として、学生数予測、収入予測などを挙げている。実際、多くの大学では、将来の出願者数、学生在籍者数、そして FTE の将来予測を行う。予算を決定する上で、将来の予測というのは必要不可欠な情報であり、将来の予測なしに、今後の戦略を立てることは不可能といっても過言ではない<sup>25,26</sup>。州によっては、州が大学に学生予測を毎年発表することを義務付けている場合もある（バージニア州<sup>27</sup>）。ただ予測の手法に関しては、研究者の価値観が大いに影響するため、様々な手法が用いられ、万人が受け入れる手法というのは確立されていない。

そしてもう一つの収入予測というのは、今後の大学の収入が学生数の変化に応じてどう変化していくのかをモデル化したものであり、学費をどこまで値上げすることができて、どうすれば収入を最大化できるかというシナリオを提供する分析である。一般的な例は、このモデルに奨学金の要因を組み込み、そしてどの学生にどれだけ奨学金を付与すれば大学の収入が最大化されるのかをはじき出し、それに応じて入試課が学生の入学の可否を判断するというパターンである。もちろん、この分析手法は高度な統計学の知識を必要とし、全ての IR がそのような分析ができるスキルを持っているとは限らないが、このような分析を行っている IR は数多く存在する。

一方、似たような研究に、Student Flow Model というものがある。これはアメリカの大学の特徴が大いに表れている研究だが、学生が卒業するまでにどのような経路をたどっていくのかというのをシュミレーションしたものである。日本と違い、アメリカの大学は学生が専攻を変更するのが容易である。従って、卒業するまでに専攻を何回も変更する、というのは少なからず存在するケースである。この専攻の変遷を理解することは二つの意味で重要である。一つは、学部配分される予算の変化の予測ができるようになるということ<sup>28</sup>、そしてもう一つは学生の専攻変化のパターンを理解することによって、学部の長所及び短所、そして学生の需要がより深い次元で理解できるようになるという点である。例えばある学部から別の学部への流出が分析結果で発見されたとする。その結果、大学首脳陣としてはなぜそのような流出が起こっているのか、どのように食い止めればいいのか、それとも流出元の学部自体を閉鎖した方がいいのか、というような議論につながっていく。

Volkwein がその他挙げている例に、ベンチマーク研究というものがある。これには色々なパターンが存在するが、一言で言えば比較研究である。他の大学の同じ学部と比較研究を行ったり、大学内の異なる学部同士を様々な観点から比較したりすることによって、学部・学科もしくは大学の長所及び弱点を明らかにするという試みである。例としては Academic Program Review があげられる。これは、一言で言えば各学部・学科のプロフィールで、予算配分の際重視される業績評価レポートである。いわゆる学部学科の評価を行うレポートともいえる。多くの大学がこのようなりポートを毎年作成しているが、その内

容は大学によって大きく異なる。それは各大学が異なる文化・ミッションを持っているからであり、また大学が重点を置いている政策などもまた変わってくるからである。例えば研究に力を入れている大学であれば、研究業績に秀でていた学科により報酬が出るような評価システムを構築し、教育に力を入れている大学は教育実績を重視する評価システムとなる。

それでは、研究業績、教育業績をどのように評価するのかという話だが、結論から言うと、当然ながら一般化された方程式のようなものは存在しない。研究や教育の質といった主観的な要素の強いものを客観的にすべて数値化するというのはそもそも不可能な話である。かといって何もせずに放置しておくというのはアメリカでは起こりえない。そういった場合、アメリカの大学では代替変数、すなわち研究・教育業績と密接な関連を持っていると思われ、かつ数値化できる指標を用いて評価を行う。次にでは一体どうやって使用する指標を決めるのかというと、それは話し合いである。関係者を集め、フィードバックを得た上で、合意の下どのような指標を用いるかを決定していく。自分の経験上、アメリカの高等教育界はこの合意を形成していく事が非常に上手である。アメリカの合意形成プロセスの特徴は、とにかく関係する人全ての声を集める、ということに尽きる。大体批判というのは、意思決定プロセスから除外された人たちから起こるというのをアメリカ高等教育関係者は熟知している。このような合意の下決められた評価システムは、その数値が業績の全てを表すわけではないという批判は常につきものであるものの、関係者からは一定の評価を得ることに成功しているといえる。

#### 大学運営・戦略に間接的に関わる研究

次に、大学運営・戦略に間接的に関わる研究を私なりに定義してみると、それは大学キャンパス及び学生の理解度を深める研究と言える。日本では IR という、経営に直接関係のある研究中心に従事するというイメージが強いようだが、IR の研究テーマはそれだけにとどまらない。いわば経営に直接影響を与える研究を支える研究というのがこの分類に当てはまるといえる。具体例の一つとしてアンケート調査などが挙げられ、在学生及び卒業生に対する満足度調査などはその筆頭に上げられるといえる。これらの調査結果が大学の経営に直接影響を与えるわけではないが、これらの結果を知っていると知らないのでは、経営に長期的にみて大きく影響を与えるという点で「間接的」な研究に分類した。

私事で恐縮だが、別の具体例として私の過去の仕事を紹介したい。かつて私が作り上げたものに、GPA 予測モデルというものがある。これは回帰分析を用いて、高校の成績をもとに大学1年終了時の GPA を予測するモデルだが、こういった類の研究は「間接的」な研究に含まれる。そもそもこのモデルを作った背景には、途中で退学してしまう学生が多いテネシー州の現状があった。その一番の理由は大学の授業についていくだけの学力レベルがないまま大学に入学してしまったということがあったのだが、当時はそれは仮説でしか



かった。すなわち、「おそらく高校時代の成績と大学の成績はリンクしているであろう」という感覚的なレベルの理解であったものだが、このモデルによってその仮説をデータの上から証明し、また実際どれくらいの関連性があるのかをデータで示したのがこのツールといえる。この研究自体は直接的に経営とは接点を持たないが、高校の成績と大学の成績の関連性を感覚次元での理解でしかないのと、データに基づいた理解を比較した場合、政策議論において説得力を持つのは断然後者であり、政策決定の際に有力な情報を提供する。あくまでも「間接的」な研究の一例として、ここで紹介しておきたい。

その他の「大学運営・戦略に間接的に関わる研究」の例として、全国規模で行われる調査への参加などもあげられる。代表的な例は、インディアナ大学に事務所を置く、National Survey of Student Engagement (NSSE)<sup>29</sup>、デラウェア大学の IR 部門が行う Delaware Cost Study (デラウェア・スタディ)<sup>30</sup>などがある。NSSE は、学生の生活・活動状況を様々な観点から調査するアンケート調査であり、2000 年の発足以来、1200 以上の大学がこの調査に参加している<sup>31</sup>。このアンケート調査に参加した大学は、アンケート結果を他の大学や全国平均などと比較することができ、大学の政策決定に役立つ情報を得ることができる<sup>32</sup>。一方、デラウェア・スタディは、教育費用に関する研究であり、学部ごとに、学生一人当たり教育する上で実際にどれくらいの費用がかかっているのかを調査する。NSSE 同様、この調査に参加した大学は、他の大学や全国平均と比較研究することができるというメリットがある<sup>33</sup>。これらの全国調査の実施やデータ分析を担当するのは IR の役割であるところが多い。

### コンサルティング業務

コンサルティング業務は、各学部や学科、もしくは部署の運営のアドバイザー的な存在として関わっていくと言い換えることできる。例えば、私の勤務していたコミュニティカレッジでは、マーケティング部門があり、学生のリクルートを推進するにはどうしたらいいのかというアドバイスを求められ、現在の州政府の仕事では、ある大学から、学生アドバイザー制度の拡充を推進したいがその協力をしてほしい、などといったような要請を受けたことがある。

IR が行うコンサルタントは2つの意味がある。1つは、組織内における IR の存在感の増加であり、もう1つは組織全体の教育である。IR が機能するために、組織内における IR の存在感というのは言うまでもなく非常に大事である。それはいわば発言力と比例している部分であり、組織内のプレゼンス、信頼感が増せばその分 IR の影響力が増す。従って、私は、こういう問い合わせにはできるだけ対応するように心がけてきた。

もう1つの組織の教育という意味において、これは、データ重視の文化を組織内に浸透させるという言葉に置き換えることができる。コンサルティング業務は、データの重要性を組織内に推進するという効果を生み出す。データを重視しなければならないのは首脳陣

だけではない。各部署もそれぞれの責任・予算があり、その範囲内で効果的な運営を行う必要がある、必然的にデータ重視の運営が求められる。ミシガン大学はデータ管理の原則として、「データの価値は（中略）…データが広くそして適切に使用されることによって増加する。一方その価値は誤って使用、解釈、変化されたり、また不必要にアクセスを制限してしまうことによって減少する。」<sup>34</sup>と述べているが、コンサルティングは、「データが広くそして適切に使用」されるように現場のスタッフを「教育」という効果がある。そしてこのデータ重視の文化が首脳陣だけでなく、組織全体に根付くようになれば、それは組織としてより効果的な運営へとつながっていく。

#### 1-4-2-C 政策提言・実行

IR の業務サイクルの最後を担うのが政策提言・実行である。IR は研究の結果に基づいて、首脳陣に対して具体的な提言を行う。そして、提言を行うだけでなく、時にはその政策実行の舵をとる場合もある。例えば、IR が行った研究の結果、その政策の実行のための特別委員会を設置することになり、その委員会の運営中心者に IR が就任するというケースがある。以下は今の職場の例で、州政府の例だが、IR の政策実行のために担う役割を端的に示しており、キャンパスにおける IR の役割にも通じるところがあるので紹介したい。

その前に、テネシー州の高等教育を取り巻く環境を簡単に説明したい。テネシー州の高等教育の一番の課題として、卒業率の増加が挙げられる。現在の予算レベルで、いかにより多くの卒業生を輩出するかが現在の最も重要な高等教育政策課題であり、州政府として各大学をその課題により積極的に取り組んでいくように州の高等教育界の方向付けを行うということがアジェンダの中心となっている。このいわゆる「大学の生産性」の増加はテネシー州だけではなく、アメリカ全体の流れといえる。<sup>35</sup>

この流れを支援する形で、アメリカ・インディアナ州に本拠地を構える私立財団、ルミナ財団<sup>36</sup> が、数年前、Making Opportunity Affordable（以下 MOA）<sup>37</sup> という巨大な助成金プログラムを発表した。これはすなわち、州政府を対象に、大学の質を保ちつつも高等教育の生産性（すなわち卒業率の増加）を高める取り組みを支援するプログラムである。これは複数年のプログラムであり、2回にわたって助成金受給者の選考が行われる。まず最初の一年は” Learning Year” として、応募者は州としての戦略計画を提出する。まずここで大半の州がふるい落とされ、このグラントに対して、37の州が応募し、11の州が選ばれた。この11の州には約1500万円支給され、戦略計画の初期段階を実行する。そして、選考第2段階では、初期段階における目標達成状況を見て、さらに5つの州に絞り込まれる。この5つの州は次の4年間で最大2億円の助成額を受け取ることができる。現在は、第1選考がちょうど終了したところである。テネシー州は第1選考を突破し、計画の実行段階に入っている。そしてこのプロセスで重要な役割を果たしてきたのが、THEC の IR である。THEC の IR はこの一連のプロセスで中心的な役割を担ってきた。まず関係者を集めた会合を開催し、それぞれから意見を吸い上げ、文書化し、プロポーザルを提出し、プロ

ポーザルが選考を通過した後、そこに示された計画の実行者として直接指揮を執る。これはまさに IR が政策実行に関わる 1 つの例といえるのでここで紹介しておきたい。

#### 1-4-2-D 第3者評価機関への報告(Accreditation)

以上、IRの業務を簡単に述べてきたが、ここで認証評価におけるIRの役割にも多少触れておきたい。日本で言う第3者認証評価に関連する業務は近年、アメリカのIRの業務で大きな比重を占めてきている。もちろん、キャンパスによってIRの関わり方は様々である。ある大学では、IRとは別に評価担当の部署があるところもあれば、IRの重要な役割の一つとなっているところもある。ただ一般的にIRがどのように認証評価プロセスに関わっているかに関しては、本稿の最初で紹介したVolkweinの4つの役割のうち、「情報に関する責任者としてのIR」として認証評価作業に関わっているパターンが多いといえる。すなわち、認証評価を担当する責任者が別において、彼らをデータ提供という観点からサポートするという役割である。この評価作業におけるIRの関わり方に関しては、Dodd (2004)<sup>38</sup>に詳しく書かれているので、興味がある方はそちらを参照してほしい。

#### 1-5 IRに必要なスキル-新しいタイプの労働者

情報技術の急速な進展によって、現在の世界経済が知識基盤型の社会へとシフトしつつあることは否定できない事実である<sup>39</sup>。そして今まで歴史が示してきたように、経済体系が新しい形へとシフトする時、その中で新しいタイプの労働者が登場する。Drucker (1994)<sup>40</sup>は論文の中で、この新しいタイプの労働者を「Knowledge Worker」と呼び、次のように定義している。すなわち、この労働者たちは①「高いレベルの教育を受け、論理・分析力を獲得し応用する能力(“…a good deal of formal education and the ability to acquire and to apply theoretical and analytical knowledge” -筆者訳)」を持ち、②「常に学び続けるという習慣(“…a habit of continuous learning” -筆者訳)」を必要とする。そしてDruckerは更に、昔ながらの「Industrial Worker」は単純に経験を積み「Knowledge Worker」になれるわけではないと断言し、この「Knowledge Worker」が今までのタイプとは全く異なる労働者群だと述べている。

そして、IRはこのDruckerのいう「Knowledge Worker」の2つの特徴をまさに体現している。これも昨夏日本に一時帰国したときの話だが、IRに関して多くの大学関係者の方が共通して言われていたことに、「IRができる人がなかなかいない」ということがあった。この現象は、IRという仕事が特殊の知識と技能を要求するいわゆる知識ベース(knowledge base)の仕事であり、経済体系が知識産業中心の形態へと移行する中で出てきた新しいタイプの労働者ということを現実的な側面から裏付けている。まだまだ経済体系が移行期にある社会状況では、そういったスキルを保持する労働者を見つけ、雇うことは簡単なことではない。確かに、それはアメリカでも似たような状況であり、IRの労働市場は未だにどちらかといえば売り手市場といえる。それがIRに従事する人たちが教育のバックグラウンド

からだけではなく、様々なバックグラウンドを持った人たちが集まる業界となっている大きな理由の一つではないのかと個人的には思う。

Volkwein (2008)<sup>41</sup>によれば、IRに従事する人たちの最終学位における専攻は、2003年時点で以下のように分類されている。そしてほとんどが最低修士号を保持している。

社会科学：	38%
教育：	37%
理数系：	8%
ビジネス：	13%
人文：	5%

Terenzini (1999)<sup>42</sup>は、IRに必要なスキルを、IRの業務を遂行するためのスキル (Technical/Analytical Intelligence)、組織の内部事情に対する理解度 (Issues Intelligence)、大学を大局観に立って俯瞰する力 (Contextual Intelligence) の3つに分類した。最初の「IRの業務を遂行するためのスキル」には、必要なソフトウェアを扱う能力、研究を行う上で必要な手法 (Methodology) に長けていること、業界用語に対する理解、データベースに関する理解などが含まれる。次の、「組織の内部事情に対する理解度」は、組織の意思決定プロセス、組織における人間関係、組織の抱える課題など、IRの関わる組織に関する理解度を指す。Terenziniによれば、最初の「IRの業務を遂行するためのスキル」は「組織の内部事情に対する理解度」があつてこそ生かされるのであり、それなしでは「IRの業務を遂行するためのスキル」は「情報なきデータ、目的なきプロセス、問題意識のない分析、質問なき答え (24ページ) (data without information, processes without purposes, analyses without problems, and answers without questions)」に等しいと指摘している。そして最後の「大学を大局観に立って俯瞰する力」は、2番目のスキルである組織運営に関する理解より更に一步踏み込んで、大学の歴史、ミッション、文化、社会の中における存在感、政府・企業との関係性などの理解をもち、将来に対する明確なビジョンを持つということに置き換えられる。2つのスキルだけだとIRは近視眼的な存在になってしまう、この大局観からの視点だけだと現実離れした存在になってしまう。Terenziniはこれらの3つの力がお互いに補完しあうことがIRにとって重要であり、これらのスキルを備えた人物、もしくは部署が今後必要とされるIRだと述べている。

今ここで述べた Terenzini の定義は、IRのスキルというものの全体像を理解する上では有用な定義だが、しかしその定義はまだまだ抽象的であり、具体的にはいったいどういう能力が必要なのかということまで踏み込んでいない。そういった意味では、IRに関してあまり知識を持ち合わせていない人からすれば、まだまだイメージがわきづらいと思う。従って以下、IRに従事してきたものから見て、特にIRとしての基礎的な能力である、「IR

の業務を遂行するためのスキル」に関してもう少し具体的に述べていきたい。

私の経験上、まず真っ先に IR として必要となるスキルは Research Design を構築することができるということである。すなわち、全体感に立った上で研究課題を明らかにし、その研究の目標達成のためにどのような手法を用いるべきかを判断することができ、そしてリサーチのグランドデザインを描くことができるスキルである。アメリカの IR ディレクターの求人情報をみると、必要とされるスキルに関して、必ずリストにあげているのがこの Research Design のスキルである。ちなみに Research Design に関連して、IR はよくグラントプロポーザルなるものを書く。それは、外部資金を獲得するために、なぜその資金が必要なのかを詳細に説明する文書のことだが、IR に携わるものはこういった文書を書く力も重要な役割を果たす。

次に研究を遂行する上で様々な分析手法に精通していることが IR には求められる。一般的に、高等教育内における分析手法に関しては、大きく二つにそのアプローチを分けることができる。一つは Quantitative Analysis (定量分析)、そしてもう一つは Qualitative Analysis (定性分析) である。理想としては両方のスキルを兼ね備えていることが望ましいが、一般的には、IR は最初の定量分析のスキルが重要視されているといえる<sup>43,44</sup>。まれに両方のスキルを兼ね備えたパターンもあるが、それはまだまだ少数である。

定量分析というとすぐ推測統計とイコールと考えてしまいがちだが、私の定義では定量分析の力とはようするに数字を扱う力とイコールである。すなわち様々なデータを組み合わせ、多角的な観点から見直し、新たな真実を浮き彫りにする力、そのデータをいわゆるシンセサイズする力こそ定量分析にとって最も根本的かつ必要なスキルといえる。それは、ようするに記述統計を使いこなす力と言い換えることもできる。記述統計は足し算、引き算、掛け算、割り算さえできれば誰にでもできるので甘く見られがちなスキルかもしれないが、IR が行う多くの分析は記述統計でカバーできる。実際、記述統計しか使用していないものでも優れた研究というのは数多く存在する。以下の表はアメリカ・コミュニティカレッジの IR 関係者の分析手法の使用頻度を表したもののだが、記述統計の重要さがここから見て取れる<sup>45</sup>。(表 17-1 参照)

表 17-1 研究手法の使用頻度

		使用頻度		
		ほとんど使わない	時々使う	頻繁に使う
分析手法	記述統計	3.9	12.5	83.5
	基本的な推測統計	50	37.4	12.6
	推測統計（中級）	69.6	26.4	4
	推測統計（上級）	88.9	9.3	1.8
	定性分析	25.8	49.5	24.7
	フォーカスグループ	55.2	38	6.8
	データマイニング	55.2	17.3	27.4

Hagedorn and Coogan, 2007

記述統計に加えて、更に IR の仕事の幅を広げるのは推測統計の知識である。具体的には、以下のような分析手法を知っていると、IR としての仕事の幅が広がるといえる<sup>46</sup>。IR の多くはこれらの統計に関する知識を大学院で身につける。IR に従事している人たちは多くが Ph. D を保持しており、大学院の授業でこれらの統計知識を身につけてくる。

- 重回帰分析
- ロジスティック回帰
- 分散分析
- パス解析
- 因子分析
- 階層線形モデル
- 構造方程式モデリング
- 多変量分散分析

ちなみに、上記の統計学の授業というのは、アメリカにおいては高等教育の大学院プログラム内で提供されることはまずほとんどない。これは私の例だが、ミネソタ大学の大学院で学んでいた時、私は統計の授業を数多く履修したが、私が受講した統計学の授業は全て、教育心理学か応用経済学の教授によって教えられていた。その一つの理由として、高等教育専攻の教授で高度な統計を教えることができる人が少ないという現状と、また他の

学部の授業を利用することによって組織の無駄を省くという二つの理由が作用していたといえる。よく日本で、このような統計スキルを持っている人をどのように育てればよいのかという話を聞くが、それは今後大学院が担っていく役割だといえる。学部レベルでこのようなスキルを教授することには限界がある。

定性分析のスキルに関して、IR のコンテキストでは、それらは例えばインタビューや Focus Group、アンケートの自由回答の傾向を見つけるためのテキスト分析などがその代表的な手法としてあげられる<sup>47</sup>。大学院ではやはり、定性分析に関連した授業を提供しているところが数多くあるが、先に述べたように、IR の大多数は定量分析に特化した人が多いといえる。

Research Design、そして分析手法に加えて、同時に IR として重要になってくる能力は、関連ソフトウェアを使いこなすということである。ソフトウェアに長けているということは、IR の生命線であるといえる。具体的には、マイクロソフト・ワード、エクセル、アクセス、パワーポイント、そして統計ソフトウェアでいえば SPSS か SAS が一般的に求められているといえる。以下の表 17-2 は、アメリカのコミュニティカレッジの IR を対象にそれぞれのソフトウェアに対する熟練度を調査した結果である<sup>48</sup>。それによれば、IR が一番長けているソフトウェアはエクセルであり、約 8 割の IR が上級レベルであると回答している。統計ソフトは、SPSS の方が SAS より IR には普及していることが表から見て取れる。

表 17-2 アメリカの IR のソフトウェアの熟練度

		スキルレベル		
		初心者	中級	上級
ソフトウェア	アクセス	39.8	27.6	32.6
	エクセル	2.1	18.6	79.3
	SPSS	39.1	23.3	37.6
	SAS	81.3	11.5	7.2
	ERP	41.2	27.6	31.3

Hagedorn and Coogan, 2007

なおマイクロソフト・アクセスに関して、個人的にこれは IR は必ず使いこなさなければいけないソフトウェアである。それはアクセスが大事であるというよりも、データベースに関する理解、特にリレーショナルデータベースに関して理解が IR の業務の遂行で重要であるということなのだが、その知識があるのとないのとでは、IR の仕事の業務遂行において天と地の差が出てくる。したがって必ずしもアクセスに精通していなくてもよく、

MySQL や SQL サーバー、Oracle などのようなデータベース管理ソフトウェアを使いこなせれば（これらはアクセスより高度なスキルを要求するソフトだが）それで全く構わない。特に、IR をこれから立ち上げようという大学は、IR の部署にリレーショナルデータベースに関する知識を持ち合わせている人を置くことを強く勧める。研究もできてリレーショナルデータベースの知識も持ち合わせている人がいれば最適である。

ここまで IR に必要な能力の例をいくつかあげてきたが、これだけだと IR の仕事が全てデータで語られる低温な世界とイメージされてしまうかもしれない。しかし、IR というのはデータが扱えて統計ができればよいという単純な仕事ではない。それと同等、もしくはそれ以上に重要になってくるのはコミュニケーションスキルであり、ありふれた言葉を使えば「人格」が非常に大きな役割を果たす仕事である。それは先述した Terenzini のいうところの「組織の内部事情に対する理解度」そして「大学を大局観に立って俯瞰する力」へとつながってくる。現実においては、IR の仕事は特に IR 部門を率いるディレクターのレベルになると、研究に従事する時間は実際にはあまりないといっている。他の部署や首脳陣、そして部下とのコミュニケーションなどに大半の時間を使い、その空いた時間で研究を行うといったようなタフな生活が求められる。データといっても、勝手に人と人との間を流れるわけではない。それを生かすも殺すも結局のところ、それを扱う人間の人格によって決まってくる。

#### 1-6 私の体験：どのようにして私は IR の世界に入っていったか

ここで簡単に私がどのように IR の世界に入っていったのか、体験を簡単に述べさせていただきたい。自分のことを語るのは多少恥ずかしさが伴うが、IR とはどのようなものなのかを直感的に読者に理解していただく上で、私の限られた体験を語るということはマイナスではないと考える。

私の IR としてのキャリアは 5 年半前に遡る。当時、ミネソタ大学の大学院において高等教育（修士課程）を専攻していた私は、今後のキャリアプランを考えていた。2003 年の夏休み、大学院生活も残すところあと一年、そろそろ就職活動を始めなければと考えていた私は、Chronicle of Higher Education<sup>49</sup> の求人を探していた。当時アメリカに来て 2 年が過ぎようとしていたころであり、私はアメリカの大学で就職したいという思いが強くなってきたころである。そして大学で就職するならば、Institutional Researcher がいいと自分の中では思っていた。しかし求人情報を見ていて、私は「これはまずい」と思った。IR 関係の求人情報は沢山あるものの、今の私には到底できる仕事ではないと痛感させられたからである。アメリカの大学業界において、求人広告は専門的な仕事は特に、どのような人材を求めているのか、という記述が細かく明記されている。それはある意味、無理を承知で応募してくるような人を最初の時点で排除するシステムであり、採用する側の作業を軽減する効果がある。ともあれ、私が眺めていた IR 関係の求人広告は



どれも以下のような条件がついていたのを覚えている。

- Research Design ができる
- 統計の知識があり、SPSS もしくは SAS が使える
- 修士号以上（分野：心理学、教育心理学、政治学、高等教育、公共政策等）
- SQL Server, Oracle, PeopleSoft などのデータベースを扱ったことがある
- Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint, Access) に精通している
- IR として 1-3 年以上の経験

この条件の中で一番私にとって痛かったのが最後の経験の部分である。統計は大学院の授業を通してある程度の知識はついていたし、SPSS も授業を通して習っていたものの、IR としての経験は当然ながら全くなかった。さらに 3 番目の SQL Server, Oracle, PeopleSoft なんかにいっては、その言葉の意味すら知らなかった。これでは就職どころではない、と暗澹たる思いに駆られたのを今でも覚えている。しかし、へこんでいるだけでは何も進まないの、私は対策を練ることにした。経験がないのなら今から経験をつむしかない、ということで私が取った作戦は、当時私が住んでいたミネソタ州ミネアポリス市近郊にある約 25 の大学にある全ての大学の IR に、インターンとして採用してほしいという E-mail を送るとことである。ポイントとしてはただでもいから雇ってくれということである。そのうち一つの大学から返事が来て、給料はあげられないが採用してあげようということになった。それがミネアポリス市にある、2 年制のコミュニカレッジである。そして 2003 年の 9 月から Unpaid Institutional Research Intern として、私は週 20 時間働き始めた。

当時のそのコミュニカレッジの IR 部門は、Director と Research Analyst の 2 人で運営されていた。2 人とも修士号を持っていたが、両方とも専攻は社会学であり、Director はこの職場に勤める前は企業で働いていて、Research Analyst は警察で犯罪者のデータ分析を行っていたということからもわかるように、高等教育のバックグラウンドはこのカレッジが初めてという人たちである。そして、この IR 部門は教務部門の管轄にあり、教務部門の副学長に報告をするという構造になっていた。週に一度、Cabinet Meeting というものがあり、そこでは学長と副学長が集まって議論を行うが、そこに IR Director も参加していた。大学の経営に関する会議にランクを飛び越えて関われるという特権が IR にはあり、キャリアとして IR の魅力とはそこにあった。

ともあれ、私の最初の出勤の日、これからどういう仕事をするかという話し合いが行われたのだが、最初に聞かれたのが、「Microsoft Access が使えるか？」ということであった。ほとんど使ったことはなかったが、ここは見栄をはってでも仕事ができることを証明しなければと息込んでいたわたしは、「もちろん」と答えた。じゃあこのレポートを作って

くれといわれ、内容は覚えていないが、いざ取り組み始めたが、全く何をやっていいかもわからなかった。結局、ボスも実は私が Access を全くわかってないことに早々に気づいたようで、このプロジェクトはやめておこうということになった。

最終的にこのコミュニティアレッジでは2年間働くことになるが（途中で給料ももらえるようになり）、一番私が学んだことは Access の使い方であるといっても過言ではない。Access を学んだことによって、リレーショナルデータベースの理解が深まり、私の IR としての生産性は大きく増すことになった。リレーショナルデータベースを知ることはその後の私のキャリアにとって大いにプラスとなり、今後もそうなっていくと思う。もし今後 IR をキャリアにしていきたいという人がいるならば、リレーショナルデータベースの知識は必須であると思う。

#### 1-7 アメリカにおける今後の IR の展開

今後のアメリカにおける IR の展開に関しては様々な意見がある。Volkwein (2008) は、組織としての IR を4つに分類した。

- Craft Structure (技術者組織)

レポート作業やデータ要求などにほとんどの時間を費やしている。少人数（1-2人）の IR によく見られる傾向。このケースの IR の場合、Ph.D を持っていない IR がほとんどである。IR の発展段階でいうと幼少期に当たる。

- Adhocracy (非官僚的組織)

IR の役割がいくつかの大きなカテゴリーに区別されているケース（例：レポート担当、政府報告担当等）。2-3人の IR 部署によく見られる傾向。ほとんどの研究活動は IR が所属している部門（例：教務部門、財政部門等）内の研究活動に制限されているケースが多い。IR の発展段階でいうと青年期に当たる。Ph.D 保持者の IR も少なからずいるが修士号保持者で長年の経験を持つ IR が多くを占める。

- Professional Bureaucracy (プロ官僚組織)

最低4人の IR がいる。最低一人は Ph.D 保持者であり、それに加えて10年以上の経験を持つスタッフが大半のケース存在する。数人の基礎的な IR の業務をこなすスタッフに、高度な分析能力を必要とする研究に従事するスタッフがいる。いわゆる IR の理想に近い形態。

- Elaborate Profusion (分散型組織)

IR がキャンパス中にいくつも存在するパターン。多くの研究型大学に見られるパターン。それぞれの IR 活動の統制は中央で管理されていないケースが多い。

Volkwein は、IR は Craft Structure (技術者組織) から始まり、Adhocracy (非官僚的専門家組織) へと発展し、Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) もしくは Elaborate Profusion (分散型組織) へと発展していくと述べている。別の見方として、Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) とは、Elaborate Profusion (分散型組織) だが中央からの統制が取れているスタイルともいえる。そして Volkwein は Professional Bureaucracy (プロ官僚組織) が最も理想であり、IR として目指すべき方向であるとしている。

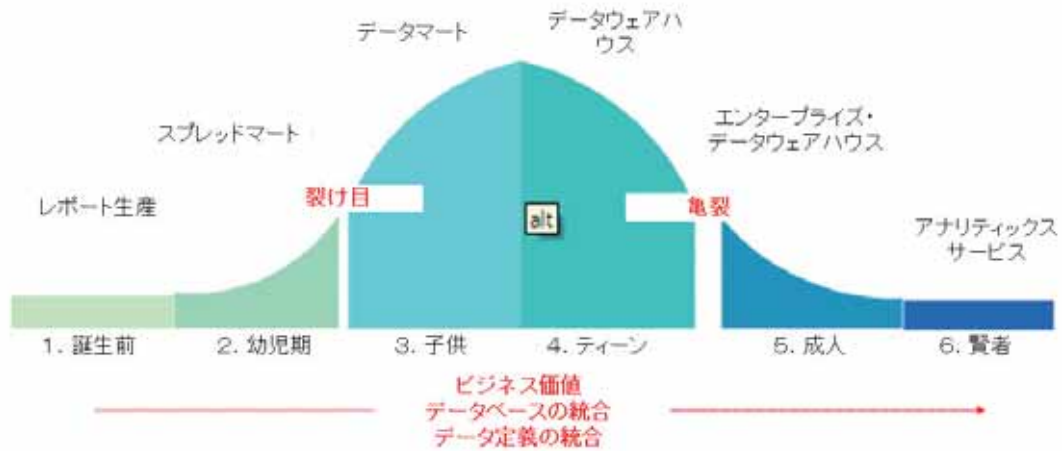
別の IR の発展モデルとして、データベースシステムの発展という観点から IR の発展を考えるとという見方もある。単純に言えば会社の組織力・競争力がデータベースシステムの有効活用と比例して増加するという概念だが、最近ではこれはいわゆるビジネス・インテリジェンス (Business Intelligence-以下 B I) システムの導入によって組織の経営手法が大きく変化していくという言葉にほぼ置き換えられている。この B I という言葉は元々ビジネスの世界で使われてきたが、近年では大学などのような非営利組織や政府などといった営利を目的としない組織にも応用され始めている。B I は近年、高等教育関係者の中でも注目を集め始め、「B I は (今後の高等教育の) 将来のトレンドとなる」<sup>50</sup>、「B I 技術は (データ重視の経営をする) プロセスにおいて重要な役割を果たす」<sup>51</sup>といったように、今後更に高等教育界に浸透していくと予想され、IR のあるべき形にも影響を与えていくと考えられる。データベースと IR は水魚の関係にあるが故に、データベースシステムが進化をしていけばそれに伴い IR も変化していく、というのがその IR 発展モデルの見方である。この発展モデルは一般的に高等教育の IT 分野の専門家たちを中心に聞かれる意見である。<sup>52</sup>

図 17-3 はそのデータベースシステムの発展過程をあらわしたモデルである。一番左の「レポート生産」とは、データベースシステムが年次報告書や基本的レポートを生産するためにしか使われていない、初期段階の構造であり、発展モデルの中では「出産前」と位置づけられている。次の段階は、「スプレッドシート」といわれるステップで、Eckerson (2006)<sup>53</sup>はこの状況を「組織にとって重要なデータが個人の PC やエクセルファイルなどに保存されているだけの状態 (筆者訳)」と定義した。更に Eckerson は、この場合往々にして見られることが、これらの重要なデータが複数の個人によって、異なるタイミングで、異なるデータ元から手に入れたデータで、そして微妙に異なる手法で作上げられているケースが多く、その混乱が組織の発展を阻害する要因になっていると述べている。その次の「データマート」、「データウェアハウス」はこのいわば「真実の混乱」を各部門ごとで

徐々に統合し解決していくプロセスに当たる。これらの過程では、組織の中においてデータの定義が統合され、そして組織において重要なレポートなどが、個人の仕事ではなくデータベースが自動的に行うようになる。その次の「エンタープライズ・データウェアハウス」と「アナリティックサービス」とは、一言で言えばデータマイニングや将来予測分析などといった、今までならば高度な分析能力を持った人間でなければできなかった分析をデータベースが行えるようになる、ということに集約されるといえよう。

もっとも、BIの普及に関してはアメリカの大学界においても未だ普及段階といえる。BIという言葉はビジネス界から高等教育界に持ち込まれた概念であり、今のところはBIという言葉だけが独り歩きしている感があり、一種の流行語のようにになっていることも否定できない。正直どこまでの人がBIという意味をはっきりと理解しているのか、現段階では非常に少ないといわざるを得ない。私の意見では、BIシステムとは、多次元データベース、いわゆるキューブのことを指していると理解している。すなわち、今まで2次元のリレーショナルデータベースの世界に収まっていたデータベースが多次元方のキューブへと発展することによって、分析作業を含めた様々な作業が可能になり、そのキューブによって可能となったデータベースの効用を「ビジネス・インテリジェンス」と総称しているに過ぎない。したがって、BIシステムを導入したからといって組織の効率性が自動的に一気に上がる、ということが起こるわけではない。結局のところ、キューブという高度なデータベースを高等教育というコンテキストの中で使いこなせる人材がいなければ、BIシステムを導入しても組織に価値を生み出すことはできない。しかし、BIシステムに対する理解は今後高等教育業界で更に深まっていくことは間違いないといえるし、それを使いこなす大学が今度増えてくるのは必然的な流れであるといえる。

図 17-3 データベース発展モデル



Are You Stuck In Business Intelligence Adolescence? by Wayne Eckerson Published: April 1, 2006  
 (Article URL: <http://www.tdan.com/view-articles/5027>)

今まで様々なアメリカの大学関係者と会ってきた中での感想だが、アメリカのほとんどの大学は 2 - 4 の段階に位置しているといえる。そしてこの枠組から自分の職場を分析すると、おそらく 3 のレベルに位置すると思う。例えば THEC では重要なレポートはほぼ自動化されている。データベース管理者がそのようなレポートを生産するために必要なクエリ<sup>54</sup>を保存してあり、必要な時期になったらクエリを走らせて必要なデータを手に入れるというシステムが出来上がっている。また、レポートとは別に、THEC のスタッフなどから頻りに要求されるデータ（例：卒業率や歩留まり率）などは、データベースとリンクした WEB 上で常に更新されたデータが手に入るように構築され、誰がどのタイミングでアクセスしても、データが同じ定義で取得されるようになっており、「真実の複数化」現象を防いでいる。現時点では、まだこれらの取り組みは Department レベルなので、Department を超えた次元でこのような取り組みを今後行っていく必要があり、それが発展段階 4 のデータウェアハウスであり、その次の段階につながっていく。

Volkwein のモデルとビジネス・インテリジェンスの発展モデルは一見全く違うことを述べているようで、実は類似点が多い。Volkwein の主張は要するに、IR を彼らが本来果たす役割、すなわち分析研究に特化させるべきだということである。そして、BI システムは IR の観点から見れば、IR がレポート業務などに労力を無駄に割くことがないように技術面から支援していくというシステムである。すなわち、Volkwein の理想とする IR の姿に近づいていく上でビジネス・インテリジェンス・システムが大きな役割を果たしていくと言い換えることができ、それが今後アメリカの IR が進んでいく方向性だと思われる。この変化がどのようなスピードで起こっていくか推測はできないが、テクノロジーの発達とともに今後十年ほどで IR の役割も現在の形から大きく変化していくのではないかと、今後も

IRとしてキャリアを積んでいこうと思っているものとしては、その前提に基づいて日々の業務を行っている。

#### 1-8 提言-私が思うこと

最後に、今後の日本におけるIRの展開に関して、私なりに思うことを述べていきたい。IRが今後日本の大学でも普及されていくことはほぼ間違いない流れだといえる。従ってここで大事なことは、どのように普及の方向付けを行い、どうやってIRを日本の高等教育に根付かせていくかという議論である。もちろん、私は現在アメリカに住んでおり、また日本の大学で働いたことはないので、日本の大学の内部事情にはそれほど精通していない。したがってここで私の述べることは、1万メートル上空から眺めたような、外部からの視点という形で理解していただければと思う。

##### 1-8-1 人材の獲得

まず根本的な問題として、IRの業務を遂行できる人材の獲得・育成が最重要課題の一つである。IRという部署を作り上げたとしても、その仕事ができる人がいなければただのハコモノと化してしまう。アメリカの大学もIRの初期段階は教員が兼任でIRをやっていたが、おそらく日本も似たような形で発展をしていくのがコストという観点から考えても自然といえる。民間企業からIRの求めるスキルを持った人材を引っ張って来るという手もあるが、コストがかかる上に現在の大学の給与体系を考えた時、そのパターンはゼロではないにしてもあまり起こりえない。また企業と大学の組織論理も大きく違うが故に、民間出身のIRが大学で成功するという保証もない。内部、おそらく教員の中から人材をみつけ、IR部署とともに徐々に育てていく、そういう形が現実かつ現実的である。また、大学側も最初はIRを試行錯誤しながら運営していくことになるだろうし、その時点ではIRの経験のない民間企業出身者にその運営を丸投げするのはリスクが大きすぎるといえる。アメリカからIRの専門家を雇って立ち上げをさせるという手もあるが、語学や文化の壁が大き過ぎるため、大学がそのような外国人スタッフを受け入れる環境が整っていない限り成功する可能性は現時点では低い。現時点では、認証評価に携わっている人たちが最もIRに近い役割を担っているので、大学首脳陣は認証評価の担当者が発展的にIRの役割を担っていくように方向付けを行っていくのが現在ではベストではないだろうか。

##### 1-8-2 人材の育成

そして同時並行で、今後のIRを担っていく人材の育成を行っていかなければならない。それはキャンパスレベルではなく、日本の高等教育界全体の課題として、大学以外の組織、例えば全国協会や政府などが推進していく役割だといえる。アメリカにおいては、60年代、IRが大学に設置されるようになって来たが、そこで人材育成に重要な役割を果たしたのが、American Council of Education (ACE), New England Board of Higher Education (NEBHE)、Southern Regional Education Board (SREB)、Western Interstate Commission of Higher

Education (WICHE) などといった高等教育関係の非営利組織だった<sup>55</sup>。これらの組織が、ワークショップなどの短期集中講座などを開催するなど、アメリカの大学の IR の初期段階における人材育成の中心的役割を担ってきた。そして60年代中頃に IR の全国協会が発足し、IR 同士の交流が活発に行われるようになった。日本においても、IR として最低限のスキルを身に付けることができるようなトレーニング機会を政府や協会団体などが提供していくことが必要である。

大学院で IR を育てるというのも一つの有効な手段である。現在アメリカにも IR を育成する大学院プログラムが幾つかの大学に存在するが、日本にも同じようなプログラムが一つくらいあってもいいのではないだろうか。もちろん、教室内のみのトレーニングでは限界があり、修士レベルでは IR として必要なスキルを全て網羅するのは難しいかもしれない。しかし、IR 部署におけるインターンシップなどを必修としたり、プログラム内容を充実させることによって、IR としての基礎的な力は身につけることはできる。また政府も、IR 育成の拠点として一つの大学を重点的に財政支援をしていってもいいのではないだろうか。例えば、IR を育成する大学院を支援する政府グラントを作り、各大学に計画書を提出させ、一番優れた計画を持っている大学を支援するといった手法をとることで、より良いプログラムが構築されるきっかけとなるかもしれない。

またトレーニングが必要なのは IR 関係者だけではない。IR の上司となる大学首脳陣も、どうやって IR を使いこなしていくのか、すなわちどうやってデータ重視の経営を行っていくのか、というトレーニングが必要である。私がかつて勤務していた SHEEO では、州政府のリーダーのためのカンファレンスや、ワークショップなどを開催し、リーダーシップのトレーニング、特にどうやってデータ重視の政策運営を行っていくかということを学ぶ機会を提供している。日本でも、全国協会などのような組織が中心となって大学の学長・副学長を対象の同様なワークショップなどを開催し、IR をどう使いこなしていけばいいのか、データ重視の経営とはどういうことなのかといったテーマのトレーニング機会を提供することは有意義だと思う。誰がその機会を提供するのかに関して、最初はアメリカから講師を招くなどして、徐々にトレーニングに対するノウハウを学び知識を日本国内に蓄積していくのも一つの手だと思われる。

### 1-8-3 大学におけるデータに関するルールの設定

人材の不足とともにもう一つの喫緊の課題が、各大学のデータシステムおよびデータの扱いに関するルール改革である。例えば認証評価プロセスで、必要なデータがすぐ手に入らなくて作業が滞ってしまったという話は多くの大学に共通する悩みかもしれないが、それは IR がいないからそうなったというよりは、本質的には大学のデータシステム自体の欠陥、もしくはデータの扱いに関するルールの欠陥から来るものである。例えば、人事部がデータを部外に出すことをためらったり、ある学部が学部に関するデータを学部外の「外部」に提出することを拒否したりなどということは、IR がいるいないの問題ではなく、デ

ータに関する扱いの学内のコンセンサスが取れていないという状況によって生じた問題といえる。IRとデータはいわば魚と水のような関係であり、データが自由に扱えるような環境になれば、IRは機能することはできない。IR設置と同時に、大学首脳はデータを扱うインフラの技術的・法的整備を行う必要がある。

これに関連して、時折、日本からアメリカのIRの視察に研究者、大学関係者がアメリカを訪問することが近年多くなってきたが、IRがどのような業務を遂行しているのかということを見ると同時に、どのようなデータ・ポリシーを大学として持っているのか、さらにどのようにしてそのポリシーが大学のコンセンサスとなっていたか等を調査するとIRに関する理解が深まるのではないかと思う。

#### 1-8-4 文部科学省が情報公開を推進する

IRの目的の一つはデータ重視の経営をキャンパス内に推進することである。しかしデータ重視の経営を今までしてこなかった大学が、ある日突然それができるようになるわけではない。意識の変化というものは一朝一夕にできるわけでもなく、意識が変化しても行動がなかなか伴わないのは、個人レベルで誰しもが経験していることである。個々の次元でさえそうなのだから、キャンパスレベルでの意識の変化が行動の変化につながるまで、簡単に移行することは難しい話である。

IRを日本に根付かせるために政府、すなわち文部科学省が果たすべき役割の一つは、高等教育界におけるデータ重視の経営を推進する環境を外側から整備していくことで、各大学内にデータ重視の経営方針を根付かせる手助けをしていくことにある。そのための一つの手段は、文部科学省自身が情報公開の推進をしていくことである。具体的には、学校基本調査やその他大学から毎年集めている機関レベルのデータを全てインターネット上で公開することである。政府からより多くのデータが一般公開されればされるほど、高等教育研究は発展していき、そしてその研究の積み重ねが、新たな研究を呼び、その過程を繰り返す中で各大学にデータ重視の文化が徐々に構築されていくだろう。いずれデータに基づいた経営というのが高等教育界の常識となっていかなければならないが、その中で文部科学省が果たす役割は大きい。

#### 1-8-5 他の大学とのデータ交換を推進

これは今すぐという話ではないが、IRが設置された後、他大学、特にライバル校とみなされるような大学とのデータ交換をIRが中心となって積極的に推進していくべきである。アメリカにおいて、大学間のデータの共有作業は頻繁に行われている。例えば、代表的なアメリカの研究型大学によって構成される Associations for American Universities<sup>56</sup>(以下AAU)は、メンバー大学内でのデータ交換を推進し、各大学からデータを集め、そのデータをメンバー内で共有するというシステムを構築した<sup>57</sup>。仮にそのような第三者組織がない場合でも、独自に大学間でデータ交換の協定を結んだりする場合もある。「自分たちのデータをライバル校に渡すなんてもってのほか」、というように思われる方が読者の中には



いるかもしれないが、データを渡すことによって発生するリスク（例えば、ライバル校に出し抜かれる、差をつけられる）よりも、他校のデータを受け取ることによって得る利益の方が単純に多いのでアメリカの大学はデータ交換を行っている。また、データを共有することによって生じる不利益を最小限にとどめるようにルールを取り決めれば（例：扱うデータの種類、データは外部には公表しない、研究目的以外には使用しない等）これらのリスクを減らすことはいくらかでも可能である。他大学と比較することによって初めて、自らの大学の現状が見えてくるのである。IR が中心となってデータ交換を積極的に進めていくことを強く薦める。

#### 1-8-6 IR による全国調査の実施

アメリカには、先述した NSSE や Delaware Cost Study など、様々な全国規模の調査が存在する。特に Delaware Cost Study は、デラウェア大学の IR 部が作り上げた全国調査で、多くの大学がその調査に参加している。IR がこのような全国調査を行うメリットが 3 点ある。一つは、全国調査を行うことによって IR 部署が独自の収入を上げることができる、次にこの調査結果は自らの大学の運営に大いに役立つ情報を提供することができる、最後にこの調査結果が高等教育政策に与える影響が大きいという 3 つの点である。

アメリカの全国調査の参加費は多くが有料である<sup>58</sup>にも関わらず、多くの大学が参加する理由としては、様々なサービスがこの調査に参加するに当たって付随するからである。Delaware Cost Study では、参加大学には全国平均との比較、また同じタイプの大学との比較等といった様々な角度からの分析結果が送られてくるといったサービスを提供し、また各大学のニーズにこたえたサービス等も行っている。いわば一種のコンサルティング業務である。そしてこのコスト研究の結果、デラウェア大学の IR 部署は Cost Study における一つの権威となっている。さらにこの調査によって集められるデータは自らの大学の運営に少なくない影響を与えることができる。また、こういった全国調査というのは高等教育政策という観点から見ても非常に利用価値の高いデータを提供するが故に、政府系グラントも通りやすいというメリットがある。したがって、日本の場合、文部科学省のグラントプログラムなどを通して全国調査プロジェクトの立ち上げを行い、その後の運営は参加費用で賄っていくという収益モデルを作り上げる形で、IR が継続性のある全国調査プロジェクトを進めていけば、それは高等教育研究の発展につながっていくと考えられる。

## 2. 終わりに

ここまでアメリカの IR に関して述べてきたが、冒頭に述べた様に、ここで書き記されたものがアメリカの IR の現状を全て網羅しているわけではなく、IR の業務内容やミッションの多様性を考えた時、IR を説明しきることはおそらく誰にとっても達成不可能なゴールだといえる。従って、IR を数年間にわたって経験してきたものから見た IR ということで、読者にとっては一つの視点という角度で理解していただければと思う。本文が日本の

今後の IR のあり方に関する議論に貢献できればそれで目的が達成されたといえる。

最後に、もう一つ私の意見を述べてこのエッセイを締めくくりたい。経済史的観点で IR というものを考えた時、IR は 1 つの大きな挑戦状を日本の高等教育界に叩きつけている。それは、今後、日本の高等教育界が 21 世紀の社会発展に必要な人材を送り出すことができるのかということである。現在、世界経済全体が、工業・製造業中心の社会 (Industrial-based society) から知識基盤型 (Knowledge-based society) へとシフトしつつある。そして、IR はその新しい経済体系の中で活躍する新しいタイプの、Drucker のいうところの「Knowledge Worker」にカテゴライズされる労働者である。彼の予測が正しければ、今後このような労働者は経済体系がより知識基盤型へとシフトする中で増え続け、そして彼はこの新しい経済体系を人材育成という点から支えなければならないのが高等教育機関と主張している。この説を別の表現に置き換えれば、高等教育機関がそのような人材を輩出できるかどうかでその地域の発展パターンが変わってくるということになる。

その枠組の中で IR というものを考えた時、IR を日本の高等教育に根付かせることができるかどうかという課題は、実は大きな意味では高等教育が IR に代表されるような知識型社会で活躍する人材を今後育てることのできる実力が伴っているかどうかという、21 世紀社会における高等教育の根本的な課題を投げかけているといえる。そしてその課題に対する答えは高等教育の将来だけでなく、日本経済の今後にも大きな示唆を提供する。日本経済が今後知識基盤社会へとシフトしていくことができるのか、それはひとえに日本の高等教育の双肩にかかっている。そういった意味で、日本の高等教育が果たして 21 世紀の日本を支えていく上での実力が備わっているかどうか、現在皮肉にも IR という自らの従業員によって試されている。それこそが、IR が現在の日本の高等教育界に投げかけている根本的なメッセージのような気がしてならない。

59

## 注

<sup>1</sup> アメリカ中西部 12 州の政府が共同出資して設立した政府系高等教育シンクタンク。政策分析のほか、コスト削減プロジェクト、地域内の学生・教員交流などを推進する組織。

<sup>2</sup> アメリカ 50 州政府の高等教育省の全国協会

<sup>3</sup> テネシー州政府高等教育省

<sup>4</sup> 出典：Middaugh, M. F. (1990). The Nature and Scope of Institutional Research. New Directions for Institutional Research. No. 66. Summer, 1990.

<sup>5</sup> 出典：Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.

<sup>6</sup> 出典：Peterson, M.W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.

<sup>7</sup> 出典：Volkwein, F. (1999). The Four Faces of Institutional Research. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1999.

- 
- <sup>8</sup> 情報を操作して人々の心理を操る専門家のこと
- <sup>9</sup> P18
- <sup>10</sup> 出典：Muffo, J.A.(1999). A Comparison of Findings from Regional Studies of Institutional Research Offices. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.
- <sup>11</sup> 出典：Peterson, M.W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1990.
- <sup>12</sup> 出典：Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.
- <sup>13</sup> Levy, G.,D.(2008). A Beginner's Guide to Integrating Human Resources Faculty Data and Cost Data. New Directions for Institutional Research. No. 140. Winter, 2008.
- <sup>14</sup> 読売新聞 2008 年 7 月 10 日 「『大学の實力』初調査…一覽で見る学習支援策、退学率」
- <sup>15</sup> 読売新聞 2008 年 7 月 29 日 「[解説] 全入時代の大学評価 「学生の面倒見」基準に情報公開の姿勢重要
- <sup>16</sup> U.S. News “How We Calculate the Rankings”  
<http://www.usnews.com/articles/education/best-colleges/2008/08/21/how-we-calculate-the-rankings.html?PageNr=2>
- <sup>17</sup> IPEDS 以外で連邦政府に対する報告業務として、National Science Foundation(通称 NSF)があげられる。NSF は研究に関するデータを各大学から毎年集めている。
- <sup>18</sup> 2005 年時点で、15 の州で私立大学が州政府から助成金を受け取っている。出典：State Higher Education Finance Study FY 2005 [http://www.sheeo.org/finance/shef\\_fy05\\_full.pdf](http://www.sheeo.org/finance/shef_fy05_full.pdf)
- <sup>19</sup> 出典：Ewell,P. & Boeke, M. Critical Connections: Linking States' Unit Record Systems to Track Student Progress. National Center for Higher Education Management Systems.  
<http://www.nchems.org/pubs/detail.php?id=70>
- <sup>20</sup> テネシー州には、22 のパブリック大学があり、2 つのシステム、University of Tennessee System と Tennessee Board of Regents の管轄下におかれている
- <sup>21</sup> どの州の州民として登録されているかというデータ
- <sup>22</sup> 日本で言う郵便番号にあたる
- <sup>23</sup> 履修した単位に対して学費が支払われているかどうかを示したデータ
- <sup>24</sup> 読売新聞「大学の實力」調査反響「自己評価」の甘さ 批判.2008 年 8 月 5 日.  
<http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news/20080805-OYT8T00197.htm>
- <sup>25</sup> Healey, M.T. and Brown, D.J. (1978). “Forecasting University Enrollments by Ratio Smoothing.” Higher Education. Vol.7, No.4, November 1978. pp.417-429\_
- <sup>26</sup> Rumpf, D.L., Coelen, S.P., and Creran, F.J. (1987) “Estimating post-secondary student flow with limited data.” Research in Higher Education. Vo. 27, No.1, March 1987. pp.39-50.
- <sup>27</sup> <http://research.schev.edu/enrollment/projections/>
- <sup>28</sup> 通常、大学は各学部に履修学生の人数によって予算の配分を決定することが多いという背景がある。
- <sup>29</sup> <http://nsse.iub.edu/index.cfm>
- <sup>30</sup> <http://www.udel.edu/IR/cost/>
- <sup>31</sup> [http://nsse.iub.edu/html/quick\\_facts.cfm](http://nsse.iub.edu/html/quick_facts.cfm)
- <sup>32</sup> NSSE は 4 年制大学が対象であり、2 年制のコミュニティカレッジには Community College Survey of Student Engagement(CCSSE)という調査研究が行われている。<http://www.ccsse.org/>

- 
- <sup>33</sup> Delaware Study は 4 年制大学が対象であり、コミュニティカレッジを対象にした同様の研究に、Kansas Study というのがある。 <http://www.kansasstudy.org/>
- <sup>34</sup> [http://www.mais.umich.edu/access/download/daguide\\_march2004.pdf](http://www.mais.umich.edu/access/download/daguide_march2004.pdf)
- <sup>35</sup> Making Opportunity Affordable:  
<http://www.makingopportunityaffordable.org/page/opportunity-grant-program/learning-year>
- <sup>36</sup> <http://www.luminafoundation.org/>
- <sup>37</sup> MOA に関してより詳しい情報は <http://www.makingopportunityaffordable.org/>
- <sup>38</sup> 出典 : Dodd, A.H. (2004). Accreditation as a Catalyst for Institutional Effectiveness. New Directions for Institutional Research. Volume 2004 Issue 123. pp. 13-25
- <sup>39</sup> 出典 : Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).(1996). The Knowledge-based Economy. <http://www.oecd.org/dataoecd/51/8/1913021.pdf>
- <sup>40</sup> 出典 : Drucker, P.F.(1994). The Age of Social Transformation. The Atlantic Monthly. November, 1994. <http://www.theatlantic.com/politics/ecbig/soctrans.htm>
- <sup>41</sup> 出典 : Volkwein, J., F. The Foundations and Evolution of Institutional Research. New Directions for Higher Education, no. 141. Spring 2008.
- <sup>42</sup> 出典 : Terenzini, P.T. (1999). On the Nature of Institutional Research and the Knowledge and Skills It Requires. New Directions for Institutional Research. No. 104. Winter, 1999.
- <sup>43</sup> Harper, S.R. and Museus, S.D. (2007). Editor's Note. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- <sup>44</sup> Harper, S.R., and Kuh, G.D. (2007). Myths and Misconceptions about Using Qualitative Methods in Assessment. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- <sup>45</sup> 出典 : Swing, R. (2008). Key Note Speech presented at the Tennessee Association for Institutional Research. Nashville, TN. 非公開資料
- <sup>46</sup> 参考 : Association for Institutional Research. (2005). Applications of Intermediate/Advanced Statistics in Institutional Research.
- <sup>47</sup> Van Note Chism, N. and Banta, T.W. (2007). Enhancing institutional assessment efforts through qualitative method. New Directions for Institutional Research. No. 136. Winter, 2007
- <sup>48</sup> 出典 : Swing, R. (2008). Key Note Speech presented at the Tennessee Association for Institutional Research. Nashville, TN. 非公開資料
- <sup>49</sup> アメリカの大学業界に焦点を絞った新聞。週一回刊行。 <http://chronicle.com/>
- <sup>50</sup> Angelo, J.M. (2008). Business Intelligence: A new technology can analyze data at amazing speeds. So why is higher ed slow to adopt?. University Business. January, 2008. <http://www.universitybusiness.com/viewarticle.aspx?articleid=659> (筆者訳)
- <sup>51</sup> Webster, J.W. (2006). Four Steps to Bridging the Business Intelligence Gap in Higher Education. Campus Technology. March, 2006. <http://campustechnology.com/Articles/2006/03/Four-Steps-to-Bridging-the-Business-Intelligence-Gap-in-Higher-Education.aspx> (筆者訳)
- <sup>52</sup> この見方を強く推進しているグループに、Higher Education Data Warehousing Forum というグループがある。これは近年結成された、大学のデータベース発達・管理に携わる IT の専門家と、IR によって形成されているグループで、年に一度集会を開き、大学のデータベース管理政策・方法等広く意見交換を行っている。 <http://www.sunysb.edu/offIRes/hedw/>
- <sup>53</sup> Eckerson, Wayne. Are You Stuck In BI Adolescence? The Data Administration Newsletter. <http://www.tdan.com/view-articles/5027>

---

<sup>54</sup> データベース管理システムに対する処理要求(問い合わせ)を文字列として表したもの。(出典：IT用語辞典 <http://e-words.jp/w/E382AFE382A8E383AAE383BC.html>)

<sup>55</sup> 出典：Peterson, M.W. (1999). The Role of Institutional Research: From Improvement to Redesign. New Directions for Institutional Research. No.104. Winter, 1999

<sup>56</sup> 1900年に結成された、私立・州立研究型大学の全国協会。アメリカ60の大学、カナダからは2大学がメンバーとして所属している。どの大学でも所属できるわけではなく、現在のメンバーからの推薦が協会のメンバーになるためには必要である。<http://www.aau.edu/>

<sup>57</sup> AAUのデータシェアに関する文書：

<http://www.pb.uillinois.edu/AAUDE/documents/brochure20060203.pdf>

<sup>58</sup> 詳しい料金体系に関してはこちらを参照：[http://www.udel.edu/IR/cost/fee\\_schedule.html](http://www.udel.edu/IR/cost/fee_schedule.html)

<sup>59</sup> 著者への連絡先：Takeshi.yanagiura@state.tn.us

## 第 18 章 University Funding Reforms in the Nordic Countries

***Abstract:** This article focuses on university governance and policies in the Nordic countries and discusses recent funding reforms and their effects on universities. Common trends are identified, namely a move from centralized, highly regulated to decentralized, less regulated approaches, changes towards formula and output based funding, increased linking of basic funding to performance indicators and a growing amount of competitive funding. The reforms, which intend to bring results as regards quality, productivity, efficiency and accountability, might however generate unintended negative effects such as institutions excessive focus on outputs, quantity instead of quality, politically prioritised areas and mainstream, low-risk research.*

### **Introduction**

The Nordic countries<sup>i</sup>, although not homogeneous, are characterized as welfare states with similarities as to history, social values, cultural, political and socio-economic conditions. Consequently common features exist in the case of higher education<sup>ii</sup>.

Higher education has traditionally been government controlled and recognised as a key national asset, funded mainly by the state or other public authorities. It is perceived as a means for the state to address socio-economic challenges and globalisation, and a way to deal with increased international competitiveness to secure a leading place in the knowledge-based society.

Compared to other European countries, spending is high on higher education and research in all Nordic countries. Public expenditure on higher education is among the highest in the world (Denmark and Sweden spent respectively 2, 7 and 2, 3 percent of GDP in higher education while Finland and Norway spent 2, 3 and 2, 1 percent in 2006). The share of R&D spending is the highest in Europe (Sweden and Finland spend 3, 8 respectively 3, 5, Denmark and Norway 2, 6 respectively 1, 8 percent of GDP). With a few exceptions, higher education is in principle tuition free and the participation rates are high.

Nordic higher education funding systems are in transition, just as systems are in other parts of the world. Universities are increasingly governed by results and funding allocated on a competitive basis. The changes show similarities but also differences due to national strategies and priorities. The key questions addressed in this chapter are: What are the main features of university funding systems in the Nordic countries? Is it possible to identify common trends in Nordic higher education reforms? Which are the

mechanisms used for allocation of public funds to universities? Which are the effects of funding reforms on the universities, intended and unintended?

The article is structured in three sections. In section one, main features of the funding systems in the Nordic countries are discussed. In section two, common trends in recent reforms are identified. Section three is a concluding section with a discussion of the intended and unintended effects of recent funding reforms, also at institutional level.

### **Funding as a policy and governance instrument**

As the main funding source for higher education in the Nordic countries is the state, the relationship between the state and the universities is characterized by control, mainly through the funding system. This implies that a great part of the reforms addresses the principles and mechanisms of allocation of public funds (cf. Strehl et al. 2007). Hence, university funding is the principal governance and policy instrument. The policy aims of funding reforms are to improve quality, increase productivity and enhance efficiency and accountability.

As the traditional concept of steering through control has proved ineffective and was gradually abolished by the state, it has been replaced by the governance concept with increased university autonomy. Governance involves both the institutional and the system level structures and procedures of higher education institutions. Institutional governance refers to decision making, lines of authority, financing, staffing etc, i.e. processes within the institutions. System governance refers to macro-level arrangements such as funding, university acts, laws, evaluations etc. The coordination of the two level arrangements constitutes the governance of higher education (De Boer et al. 2009).

The governance concept incorporates several elements of the New Public Management (NPM) model (Pollitt and Bouckaert 2004) namely decentralization of decision making, steering by outcomes and contracts, introduction of market type mechanisms and private sector management instruments such as human resource management and strategic management (Hood 1991). NPM in higher education is based on the principle of “value for money” and “management by objectives”, in particular through the use of contracts and linking performance to funding (Jongbloed 2008). In accordance with the governance concept new steering mechanisms have been employed providing universities higher autonomy, strengthening the management of institutions and increasing the amount of competitive funding. According to File and

Luijten-Lub (2006), NPM steering instruments in higher education comprise centralisation of the organisational structure, contracts with the management, regulation of outcomes and funding that provides market like incentives.

According to Jongbloed (2004), funding is one of the key instruments used by governments (ministries, public funding agents and research councils) and university leadership (boards, deans, department heads) as part of the governance instruments employed. Funding is hence more than a mechanism to allocate resources to institutions. It is a set of instruments to achieve the goals of higher education and - in an increasingly number of countries – national objectives. Funding allocations are seen as the most effective science policy instruments available (Nieminen 2005). “It is often the foundation of other governance instruments that enforce common goals set for higher education (e.g. access, efficiency), set incentives for certain behavior (e.g. competitive research grants), and attempt to maximize the desired output with limited resources. Governance issues and funding systems are therefore often two sides of the same coin” (Enders 2009, 3).

Whitley and Gläser (2007) state that funding mechanisms are among the most powerful instruments used in higher education policy, affecting not only the allocation of funds but probably also the nature and direction of both research and education, as well as the university management and the working conditions of researchers.

In accordance with the NPM model, university reforms have been strongly oriented towards efficiency (Ferlie et al. 2008), even though it has never been obvious what efficiency implies for an organisation like the university. According to Amaral (2008), the overall argument of efficiency is related to the notions of responsibility and accountability. Universities are accountable not only to the funding body (mainly a ministry) but also to other stakeholders in society, including the private sector (cf. Christensen 2010). This has to be seen also in relation to the changing notion of the social function of higher education in the knowledge economy as driver of economic growth and an increased attention to the needs of the labour market (cf. Godin 2003).

While it is obvious that NPM is in decline, losing its appeal in a number of European countries, the Nordic countries - emphasising the significance of higher education for the knowledge economy - keep up the pace of reforming higher education based on its principles.

In the following section the latest reforms of the university funding systems in the Nordic countries are described.



## 1. University funding systems in the Nordic countries

### Denmark

The Danish higher education system comprises the university (the largest higher education sector) and the university college sector, which is professional oriented. There are eight universities of different size conducting research and offering research based undergraduate and graduate education.

University governance and funding reforms in Denmark go hand in hand. In recent years Denmark implemented far-reaching reforms in terms of governance and autonomy. A first major step was the implementation of the 2003 University Act. A significant merging process between universities and government research institutes was carried out in 2007 reducing the number of universities from 12 to 8. Recently, allocation of university research funding has also been changed by increased linking of funding to performance. The later reforms were part of an overall government strategy for Denmark in the global economy that was formulated in the Danish Globalisation Strategy<sup>iii</sup>, launched in 2006 and which aimed, among others, at improving quality and stimulating internationalisation and competitiveness of higher education. It also aimed at making more efficient use of public spending on education and research by allocating more funds in competition and linking performance to funding and to university development contracts.

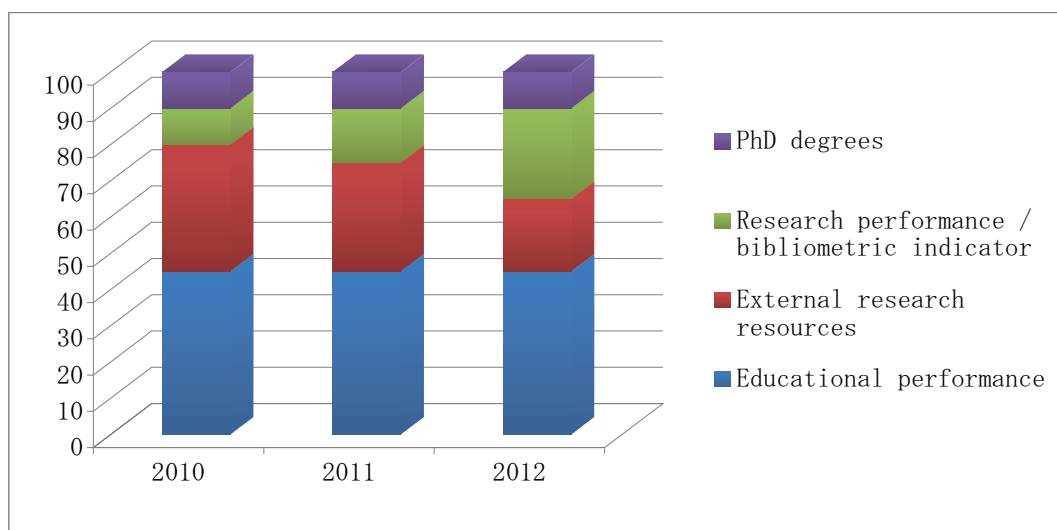
University development contracts were introduced as early as 1999 as a planning tool for the universities and a management tool for the Ministry of Science, Technology and Innovation. Yet, there was no automatic relationship between research achievements and funding. The aim of recent policies however, has been to use contracts as an efficient management and control mechanism by linking funding to research outcome. Contracts since 2010 have as such a direct impact on the funding and probably on the activities of the universities. New university development contracts take account of indicators for education and research (including number and level of publications, number of international publications, PhD activity and amount of external funds), dissemination of knowledge and public service provided (Kalpazidou Schmidt 2010).

In Denmark, funding of teaching and research is separated. Funds are allocated on the basis of contracts, negotiations, formulas and performance indicators. Education is funded through the ‘taximeter system’ i.e. funding based on passed exams (output-based system). Research is funded through basic and external funds. Basic research grants are allocated to institutions as a lump sum and the level of the basic grant is to

some extent calculated on an incremental basis. Part of the grants has been made activity-dependent and additional grants have been distributed based on performance parameters. As a follow-up to the Globalization Strategy it was decided to take a number of indicators into account in the allocation of research funds to the universities, linking funding to performance. Expectations are that encouraging a more competitive environment will lead to improved quality and productivity.

Basic research funding was, in accordance with earlier reforms, distributed based on the 50-40-10-model, where universities were rewarded for earned educational funds, external funded research activities and number of PhD degrees. The share of basic funding of the overall research funding has decreased from 64% in 2003 to 56% in 2009. A political agreement among the parties in the Parliament in 2009 (targeting the distribution model) incorporated bibliometric research indicators as an additional performance parameter. These indicators were integrated in the allocation mechanism based on Norwegian experiences. Studies of the Norwegian funding system reveal that the number of publications has increased, both as regards research published in low impact journals and in high impact journals (Sivertsen 2010).

**Figure 1. The weight of different indicators (%) in the new Danish university research funding model 2010-2012.**



The model will be implemented in 2010-2012 and will be evaluated in 2013 with the bibliometric indicator gradually weighting more, as illustrated in figure 1. In 2012,

45% of the funds will be distributed according to earned education appropriations, 20% will be distributed according to research activity financed by external funds, 25% will be distributed based on bibliometric indicators, while 10% will be based on the number of PhD graduates.

It is however of significance to point out that since the 1980s Denmark demonstrated high levels of research productivity and impact even though the university environment has not been the most competitive; performance based parameters were only to a limited degree taken into account in the research funding system (with the exception of recent years).

### **Finland**

Education and research are perceived as the main resources of the Finnish society and has been the driving force for regional development (since 1960s) and for the national innovation system (since the early 1990s). Finland responded to the economic crisis that followed the collapse of the Soviet Union in the 1990s by investing heavily in research and development (the share of R&D is 3,5 percent of GDP, the second highest in Europe after Sweden). The Finnish government has the ambition to develop the best innovation system in the world and higher education is seen as the most important driving force in public innovation systems (Ministry of Education 2007).

The Finnish higher education system comprises a binary<sup>iv</sup> system of two sectors with different missions, namely the universities (16 in total, including Universities of Arts) with an academic and theoretical orientation and the polytechnics (26 in total) with a more practice oriented education. The polytechnics were established in 1991 on a trial basis; the practice became permanent in 1996.

The funding model was changed in the beginning of the 1990s from line item to a lump sum system, introducing the principle of management by results through performance contracts. Finland was the first Nordic country to implement management by results in the mid 1990s, whereby legally binding and directly linked to funding contracts were used. The underlying principle for the adoption of the management by results budgeting was that the objectives set for institutional activities and the required funding were determined in negotiations between the ministry and the individual institution. This arrangement has proved effective with high publication rates.

Funding for research and teaching is not separated in Finland. The key components of the system comprise core funding, including the extent factor (19 percent, counting the basic component, new students, facilities), education appropriation (44 percent),

research appropriation (30 percent, including graduate schools, number of PhD degrees and number of completed PhD degrees) and societal services appropriation (7 percent), project funding and performance based funding (based on number of Centres of excellence, funded from the Academy of Finland, amount of external resources) (Auranen and Nieminen 2010).

It has been possible for universities since 2006 to establish university companies in order to intensify interaction with society and generate private funding. With a reform in 2010, the autonomy of the universities was further strengthened and institutions became independent legal entities, functioning as public corporations or as foundations under private law. The reform aim was strengthening the role of the institutions in the innovation system and supporting their development in a competitive international environment by diversifying funding, intensifying competition for research funds, allocating resources to strategic areas and ensuring the quality and effectiveness of research and teaching (Aarrevaara et al. 2009).

The universities decision making system was reformed at the same time. The composition of university boards has been changed in line with the strategic management responsibility; at least 40 percent of the members of the boards will be external to the university community with an external chairman. Universities are free to decide on capital income and manage their assets. Faculty is no longer government employees and universities are free to implement staffing policies.

Likewise mergers and alliances have been initiated between universities and polytechnics with a view to increase efficiency and consolidate the Finnish higher education system. The aim is to reduce the current number of 20 universities to 15 and 26 polytechnics to 18 and to establish four alliances between universities and polytechnics by 2020. In 2010 as a result of mergers of institutions the Aalto University, the University of Eastern Finland and the University of Turku were established (Virtanen 2011).

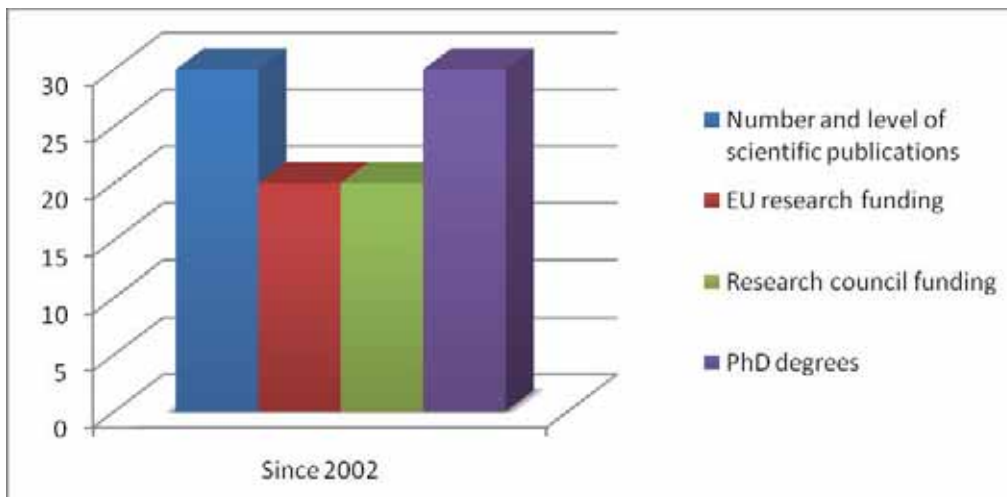
## **Norway**

The Norwegian higher education system consists of six universities, six specialised university colleges, 31 university colleges and two art colleges.

Recent years, Norwegian higher education policy has focused on internationalisation, globalization and the contribution of higher education and research to innovation and competitiveness. In 2002 Norway implemented a performance and formula based funding system for both education and research as part of a

comprehensive reform of higher education, the Quality Reform. It aimed to improve education, boost research production by allocating funds on the basis of publications and augment relevance, measured in terms of external funds. According to the Quality Reform, 60 percent of the funding is allocated as basic grant, 25 percent allocated based on education outcome and 15 percent based on research performance (Frølich et al. 2010). The performance based research funding comprises the following components: completed PhD degrees (30 percent), amount of EU research funds (20 percent), amount of research council research funds (20 percent) and number and level<sup>v</sup> of scientific publications (30 percent) (see figure 2). App. 17 percent of the research funds are allocated through the Research Councils.

**Figure 2. The weight of different indicators (%) in the performance based research funding**



The Quality Reform involved changes to governance structures at the institutional level, granting higher education institutions greater management, organizational and financial autonomy and provided some types of colleges the possibility to become universities. A new degree structure in accordance with the Bologna<sup>vi</sup> process and new forms of student guidance and evaluation were introduced. Other innovations were increases in the number of external members of university boards and the strengthening of academic management (basic units and departments) by appointing the heads of the institutes instead of electing them.

An evaluation of the Quality Reform conducted in 2006 showed an increase in competition between institutions, increase in operational efficiency (as a result of

professional and strategic management of institutions) and research performance both in terms of quality and quantity as well as considerable growth in number of applicants and improvement of student performance. However, the system resulted in a series of unintended effects as well, such as less time devoted to research activities as a result of concentration of resources on education and the students (Michelsen and Aamodt 2006). Despite these unintended effects, the research performance both in terms of quality and productivity improved (Sivertsen 2010).

## **Sweden**

The Swedish higher education system comprises 14 public universities and 20 university colleges. There are also 10 private higher education institutions. Sweden was one of the first countries to introduce a unified national higher education system already in the 1970s by integrating all post-secondary education to a single system.

Reforms started already in the 1990s. Key components of the reforms were decentralization, management by objectives, quality assurance, increased demands for accountability and performance-based funding. The system was essentially transformed starting with the 1993 reform and the introduction of a performance based system where 60 percent of undergraduate funding was based on enrolment while 40 percent was a reward for completion of an individual course (not degree). Funds were distributed through an institution based allocation system that gave a maximum amount of funds to each institution. The transformation of the higher education system was influenced by the NPM concept and aimed to make public spending more cost efficient (Sörlin 2007).

Recently, a new higher education structure came into effect in accordance with the Bologna process aiming to introduce three level study programmes and a new credit system, and increase student mobility. A new quality assurance system, placing greater responsibility for quality assurance on the institutions was also established in 2007 (Kalpazidou Schmidt 2009).

Budget allocation is in form of a lump sum, which implies that the universities decide on distribution of funds among faculties and other units. The criteria are calculated in terms of full time equivalents for students and study achievements (estimated in terms of annual performance equivalents for the students, which varies between 35-55 percent of total). 60 percent of the government's investments in R&D are allocated to universities, of which 43 percent are directly distributed. The remainder is managed by the research councils.

A new quality-based funding system with increased autonomy will be introduced building on the academic community's own criteria of what is good education (based on completion of studies within normal study period) and research (based on number of articles and field-normalized citations). Allocation of one block grant consisting of resources for both education and research will be implemented. Through the new system, funds are to be tied to quality. Research quality will be measured by publications, competence of staff (including share of female professors) and share of external funding. A model that contains specific indicators and evaluations (carried out every four years) will be introduced. The funding model will be managed and quality assured by an academic intermediary body, the Higher Education Funding Council for Sweden (HEFCSwe).

## **2. A comparison of the Nordic university funding systems**

### **Common trends**

From the above it is evident that funding arrangements vary among the Nordic countries. Accordingly, there are differences in universities funding systems and the mechanisms utilised to allocate funds. One categorisation is based on the principle of actual results and/or projected results in the budget. Another categorisation makes a distinction between four different approaches, namely (i) funding through negotiations between the ministry and the individual university; (ii) incremental funding i.e. allocation based on historical criteria; (iii) funding based on a formula i.e. an algorithm based on standard criteria that include input components and/or performance indicators; and (iv) contract funding.

Leszczensky et al. (2004) make use of another categorisation involving three types of public funding steering instruments for higher education, namely (i) formula based instruments (divided in a fixed amount that increases incrementally, formula based on inputs and formula based on output indicators); (ii) project based funding (divided in projects awarded competitively and in non-competitive projects) and (iii) contract based funding (divided into contracts formulated as framework agreements and contracts in which activities and performance are specified in detail).

The most common funding approach is a combination of several of the mentioned mechanisms. Funding systems in the Nordic countries utilise a combination of different instruments for allocation of resources. Public funding (in terms of core funding) as the dominant source of university income is allocated mainly through contracts, formula, negotiations and incremental allocations. Table 1 illustrates the

development in funding mechanisms determining the amount of public funding distributed to public universities.

**Table 1. Funding mechanisms determining the amount of public funding for public universities in the Nordic countries**

Country	Negotiation		Incremental all.		Formula		Contracts	
	1995	current	1995	current	1995	current	1995	current
<b>Denmark</b>	X	X	XX	X	XX	XXX	0	XXX
<b>Finland (univ)</b>	X	XX	XXX	X	X	XXX	X	XXX
<b>Norway</b>	X	XX	XXX	XX	X	XX	X	X
<b>Sweden</b>	XX	XX	XXX	XXX	0	X	XX	XX

Developed from European Commission 2009.

Nordic countries make use of formula based budget – Sweden to a lesser degree – which is perceived as a more transparent and consistent mechanism. In addition, all countries employ instruments for specific research project allocation of funds based on competitive procedures. A dual model of formula based and competitive funding is the most usual approach, which implies that next to core funding there is a parallel competitive funding stream, usually awarded by the research councils or other public bodies such as regional authorities.

There is a general trend towards decreasing core funding (incremental allocation) with an increase in employing competitive grants and at the same time linking of research performance to funding (cf. Kalpazidou Schmidt 2009, Salerno et al. 2005). Targeted funds are used as well both for education and research to encourage universities to take into account national strategies and priorities (cf. European



Commission 2008).

Finland, Denmark and Sweden demonstrate a long tradition of performance contracts use. However, as pointed out earlier, such contracts in Denmark had not - until very recently - been linked directly to funding and had no legally binding character, as was the case in Finland.

The following most important *common trends* emerge from the mapping of the characteristics of the funding systems of Nordic universities: (i) a trend towards greater transparency, and simplification and straightforwardness of the mechanisms through use of formula based funding, (ii) increasing linking of basic funding to performance indicators and contracts, (iii) a change from input to output based funding, (iv) an increase of funding based on competitive procedures (v) encouraging of diversification of funding sources and finally (vi) a move from centralized, regulated approaches to decentralized, less regulated, market approaches.

Considering the *indicators* used in the allocation of funds, the comparison reveals some variations among the Nordic countries. While the tendency is clearly towards an increased used of performance parameters, there is no uniformity in the selection of indicators (with the exception of Denmark and Norway as the first country implements a similar system as the later with some modifications), which may vary from number of master and PhD degrees, to success in external grants, number and level of publications and research evaluation outcomes (cf. Jonbloed 2008). The weighting of the different measures varies as well, depending on national priorities and needs. An illustrative example is the high weighting of the number of completed PhD degrees as a research performance parameter in Norway, which is an instrument in achieving the strategic target to increase the number of doctors in the country.

### **Funding reforms go hand in hand with other reforms**

The above discussed trends are the outcome of a range of changes in the systems and mechanisms for university funding. Reforms of funding mechanisms for research are only one element in the overall higher education policy and reforms in the studied countries. The reforms of funding systems go hand in hand with other changes: increased institutional autonomy, structural reforms, modernisation of university management and governance structures, introduction of quality assurance and accreditation mechanisms, mergers to strengthen the strategic profile of universities and intensification of internationalisation policies. Studies reveal though that when governments change the principle of core funding allocation to universities, this usually

takes place gradually, i.e. not by reforming the whole system but by progressively changing some key elements of the existing system (cf. Auranen and Nieminen 2010).

The Nordic university reforms have to be seen in the context of international developments (widening access and expanding higher education without additional funding, governance and funding reforms) and European higher education trends. In addition, there is a close cooperation between the Nordic countries based on the Helsinki Agreement signed in 1962, which among others involves educational and research issues.

The key drivers of developments in Europe, the Bologna Process and the Lisbon Strategy, have reshaped the higher education landscape. The Bologna Process is an intergovernmental initiative aiming at higher education convergence in the European Higher Education Area while the Lisbon Strategy aims at transforming the European Union (EU) to the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world through the establishment of a European Research Area. The EU is a player in the European policy on reforming the universities mainly through EU programmes promoting mobility and proposals on the modernization agenda for universities (European Commission 2008). As a consequence of these drivers, comprehensive reforms are carried out in many European countries.

It is nevertheless evident that despite international and European trends and policy influences, funding reforms are not carried out in a uniform way (cf. Geuna and Martin 2003, Jongbloed and Vossensteyn 2001). The pace, intensity and range of reforms vary. Several features are of importance in this connection; among others socio-economic and cultural factors; adaptation and implementation of new ideas over time; lack of political will to introduce quick system changes; a wait and see policy in order to learn from the experiences and mistakes of frontrunner countries; waiting for stakeholders reactions; and path dependencies that hamper policy actions (Auranen and Nieminen 2010).

From one perspective it looks like the Nordic university systems, influenced by European developments, are converging. Despite the fact that there are similar trends, namely increased autonomy, stronger governance and management by results, the timing, the pace of the changes and the intensity of the implementations differ among the Nordic countries (see table 2). Finland, hit by an economic crisis in the beginning of 1990s, implemented management by results at higher education institutions from the mid 1990s. Norway carried out a comprehensive reform in 2002, while Sweden introduced contracts in the mid 1990s. Denmark only recently established a link

between performance and allocation of research funds while having practiced for many years performance based funding for education through the “taximeter” system.

**Table 2. An overview of the Nordic Higher Education reforms**

	-1995	1995-1999	2000-2004	2004-2011
DK		1999: University Development contracts	2003: University Act Public, self-governing institutions Boards with external majority (chairman external) appointed by the Minister	2006: Globalisation Strategy 2007: Mergers of HEIs (including government research institutes) New independent quality assurance agency 2010: Performance based funding of research
FI	1994: Budgeting based on operational expenditures and performance agreements  1991: Introduction of Polytechnics	1997: University Act HEIs responsible for quality assessment National coordination of quality assurance by Finnish Education Evaluation Council	2003: Polytechnics Act	2006: New salary system based on work load and performance Universities establish companies Introduction of National and Regional Innovation systems 2010: New Act Mergers and alliances Over the last decade a shift from line item budgeting to lump sum funding and from incremental to formula based funding
NO			2002/2004: Implementation of Quality Reform with more output based funding New quality assurance agency 2003: Colleges may apply for university status Introduction of Bologna principles with new degree structures and performance based student support system	
SE	1993: Higher Education Act Decentralisation,	1997: More detailed result specification funding. All HEIs	1999/2000: HEIs may apply for changed status – colleges	2006: Globalisation Council Implementation of Bologna principles

	management by objectives, quality assurance, accountability and performance based funding	granted funding for research 1999: New rules for HR based on merits and research production	becoming universities 2000/2001: Establishment of four research funding bodies. Increased focus on strategic management	2009: New public funding system – gradually more research performance based funding 2007/2012: Development of new quality assurance systems 2011: Changing legal status, universities as autonomous organisations with special public law status – staff no longer governmental employees, more entrepreneurialism, more institutional strategic profiling, multi annual contracts
--	---	--	--	--

Developed from European Commission 2009

In conclusion, the organisation and governance of universities has been transformed in all Nordic countries. The main objectives of the reforms have been to decrease the direct state control and improve the quality, attractiveness and competitiveness of higher education. The reforms are thus largely following the same pattern: increasing autonomy, changes in governance, strengthening of management, growing involvement of external stakeholders, diversifying funding resources, increasing competitive funding, establishing new accountability and evaluation procedures (Kalpazidou Schmidt 2010).

### 3. Effects of funding reforms

Mapping of the Nordic funding systems revealed – as can be seen in the prior section - important trends, namely a move towards formula based funding; an increase in linking of basic funding to performance indicators and contracts; a change from input to output based funding; and an increase of funding based on competitive procedures. Advantages and disadvantages as well as potential effects, intended and unintended, are discussed hereby.

#### Increasing funding based on formula

Formula based allocation implies mathematical formula calculating funds, more or less automatically. The formula may be based on inputs or outputs (Lepori et al. 2007). Formula funding stands for increased freedom for institutions to decide their internal

re-allocation of funds between teaching, research and other expenditure, a development that is based on the growing university autonomy and the lump sum granting of funds. This type of funding is perceived as providing greater transparency, simplification, straightforwardness of the mechanisms and a uniform approach. The key advantage of formula funding is, due to use of objective criteria, to provide transparency to the distribution of funds among universities and thus facilitate comparisons, reducing lobbying by institutions.

Formula funding is also perceived as an asset for universities and their efforts to achieve long term planning as well as for their ability to adapt to changing environmental conditions. The effects of formula based funding depend on whether input or output indicators dominate, and likewise whether the formula is based on an open-end or a closed budget (cf. Gines-Mora et al. 2007, Kalpazidou Schmidt et al. 2007, Strehl et al. 2007).

On the other hand as universities are assessed based on quantitative grounds while qualitative criteria are difficult to establish in formulas, formula funding might lead to mediocrity, reinforcing of the established order and mainstreaming of research. According to Leifner (2003) researchers will tend to stay away from high-risk projects, concentrating on activities where success can be expected in order to meet funding formula criteria.

The task of developing quality measures for incorporation into formulas and calculations is a key issue that is exceptionally complex (Salmi and Hauptman 2006). The combination of formula for parts of allocations and other allocation approaches might provide the “best of two worlds” (Jongbloed 2001).

### **Linking basic funding to objectives through performance indicators and contracts**

Performance based allocation schemes reward institutions for actual, rather than promised or expected performance. The use of performance indicators should reflect public policy objectives rather than institutions needs and at the same time encompass incentives for institutional improvement (Salmi and Hauptman 2006). In a performance based funding scheme, attention is given to university production in terms of students and research.

Linking funding to objectives through performance indicators is designed to increase quality, productivity and efficiency, and sharpen the international profile of universities. However, the challenge is to formulate accurate key objectives for this instrument to become effective. Studies reveal that even a relatively small share of

funding linked to modest amounts of objectives improves efficiency, while linking funding to a complex set of objectives results in difficulties defining appropriate indicators. This could ultimately lead to efficiency problems.

According to Salmi and Hauptman (2006), performance based funding does enhance efficiency but its ability to improve quality is less convincing as the task of developing measures of quality to be incorporated into formula and calculations is very difficult. Performance based funding requires assessments of quality that are valid, reliable and generally accepted by the higher education system.

The identification of appropriate indicators has been the point of attention in the literature. The contractual and competitive oriented approach to allocation of funds for university research is based on the assumption that it is possible to evaluate the quality of the research output accurately and identify promising research avenues (Geuna 2001). The success of implementations of funding reforms linking funding to performance is closely related to establishing reliable and uncontested indicators that accurately measure education and research performance (cf. Enders 2009, Jongbloed and Vossensteyn 2001). In funding systems where indicators are used as parameters in resource allocations, validity and reliability should be high and side-effects should be avoided, which is a highly complex task (cf. Sizer et al. 1992). A significant limitation that impacts the implementation of performance indicators is the availability of data (Layzell 1999).

Other risks, associated with increasing demands on performance, are decreasing standards and manipulation of outcomes in order to achieve expected performance; use of indicators may promote a “more is better” attitude, where research quality issues could be neglected (cf. Gines-Mora et al. 2007). Taylor and Taylor (2003) emphasise that performance indicators may encourage standardization and discourage diversity and innovation in terms of operations and outcomes. Moreover, expectations on institutional and individual performance can be unrealistically high, compelling universities and individuals to manipulate behavior.

### **Moving from input based towards output based funding**

There is a general consent that input funding based on reimbursement, with no possibility for the institutions to reallocate funds, provides limited incentives to increasing efficiency (Kaiser et al. 1992). On the other hand, output based funding (funding based on the number of graduates and/or research performance) implies changes in the universities focus, i.e. it signals the importance of shifting focus from

input to output. Paying attention to outputs and improving efficiency may generate additional resources and provide tangible feedback to productive institutions and researchers (cf. Jongbloed 2008).

However, output based funding involves the risk that universities focus more on quantity instead of quality, lowering the standards and/or manipulating the indicators when output systems are linked to rewards or penalties and/or prioritising by concentrating resources to profitable research areas. There is thus a high risk to marginalise small and/or interdisciplinary areas that have difficulties to publish in established journals and generate the expected output.

Another issue is the often criticised comparison of outputs from different types of universities, different disciplines, faculties and research areas. “One size fits all” cannot be applied to all types of institutions effectively without diminishing diverse missions (Layzell 1999). Field-normalised output must be taken into account in order to address this assessment problem.

Among the most criticised elements of output based funding are: incomplete measures, which obscure more than reveal; over-complex systems that are expensive and unusable; high transaction costs attached to running systems; the linkage between outputs and outcomes issue; the quantity versus quality issue. Other unintended effects consist of political processes undermining output based systems by changing the indicators and not allowing for sufficient historical data, and a more general critique of rational planning versus politics as a muddling through process (Talbot 2005).

### **Increasing the share of funds allocated through competition**

Higher competition for funds provides incentives to additional resources and may stimulate more dynamic research agendas by promoting quality and societal relevance of research. Competition among researchers and institutions may enhance creativity, originality and innovation, raising the added value of research outcomes.

On the other hand, growing competitive funding involves risks if competition is ill-targeted. Firstly, it might limit the possibilities for long-term planning for the universities due to decreasing amount of core funding. Secondly, competition may force the universities to focus on areas, where funding is available rather than on areas where they have high competence and competitive advantages. Thirdly, it might lead to cut of resources within areas where competitive funding is difficult to obtain (mainly within humanities and basic research) and threaten the existence of fields of science that lack competitive advantage but are of value to society. Finally, it might generate a move as

regards strategic management of universities towards the research funding agencies, giving thus agencies the opportunity to dominate the research agenda by priority setting (cf. Gines-Mora et al. 2007, Kalpazidou Schmidt 2007, Strehl et al. 2007).

An international comparison of the university research funding and publication performance in eight countries concludes that the notion of competition for funding as a promoter of productivity is not clear-cut. The results question whether financial incentives boost performance in terms of publications or whether policy makers should put greater emphasis on other factors related to productivity (Auranen and Nieminen 2010).

Moreover, there is no empirical evidence on what the right mix or balance is between core funding allocated at institutional level, which allows the universities to set priorities, versus risk-based competitive funding. While it is obvious that there are benefits to be derived from the move towards competitive funding, university research cannot be fully dependent on such funding. Development of institutions strategic activities can be restricted by an over-reliance on competitive funding. In order for institutions to maintain a degree of flexibility that enables them to make long-term strategic planning and successfully target competitive research funding, it is important that they retain a noteworthy part of core funding from the state (Kalpazidou Schmidt et al. 2007, Kalpazidou Schmidt 2009).

Wrapping up, the trends discussed hereby are not characterizing only Nordic higher education. An OECD (Strehl et al. 2007) study of funding systems in ten countries reveals that the trends are similar in almost all the studied countries. Despite this development, there is little empirical evidence on which model is the most productive and effective. An Expert Group Report from the European Commission (2008) reveals that many OECD countries have extended their competitive research funding with the aim of improving the effectiveness and efficiency of scientific research through increased focus on performance and competition. Nonetheless, the report concludes that there appears to be no fundamental superiority of any specific type of funding over another.

### **Effects of funding reforms on the universities**

The higher degree of institutional autonomy has been followed by higher accountability levels and demands on quality assurance and evaluations. The growing use of formula, performance based funding, contracts and project funding are attempts to copy markets by introducing competition and management by results (cf. Pollitt and Bouckaert 2000). The key question is what the effects of funding reforms are on the



*universities and their behaviour as institutions.*

According to Leifner (2003), changes in funding systems will likely have a major impact on the behaviour of universities, also as to their internal processes of allocation of funds. Studies show that when the context and framework conditions are changed through increased competition and marketisation, universities employ strategies to meet new challenges and try to position themselves in the higher education landscape (cf. Bonaccorsi and Dario 2007, Strehl et al. 2007). In order to benefit from the changes, universities respond by concentrating and focusing their research activities, and strengthening their profiles in an attempt to maintain and enhance activities by broadening and diversifying their funding basis (cf. Geuna 2001, Jongbloed and Vossensteyn 2001, Kaiser et al. 2001, Strehl et al. 2007).

An OECD study of ten funding systems and their effects on higher education systems concludes that funding systems are major influencing factors for institutional strategies and restructuring (Strehl et al. 2007). The study concludes that there is as a strong response to changing funding systems i.e. a general tendency among universities to increasingly use various strategies to address the changes, including restructuring, formulating explicit goals and objectives, using monitoring and strengthening their leadership and management. Strategies target the basic core tasks teaching and research on the one hand and organisation structures and processes on the other.

The fact that changes in funding systems increasingly reflect decreasing resources raises the institutions awareness as to efficiency, performance and effectiveness. Universities thus strive, in the frame of a growing competitive environment, to behave as “strategic actors” and distinguish themselves from other institutions by identifying their particular areas of strength and further build their research profile (Bonaccorsi et al. 2007).

A study of 100 European universities (see CHINC<sup>vii</sup>), summarises the main strategies employed by universities as: (i) creating centers of excellence through selectivity, critical mass and profiling, (ii) strengthening steering capacity through managerialism and devolving responsibility to departments, (iii) reforming financial instruments as well as supporting researchers in revenue generation and research commercialisation, (iv) collecting information on performance and environment, (v) emphasising flexibility and performance orientation in human resources management, and finally (vi) engaging with the outside world and building alliances.

#### 4. Concluding remarks

Implementation of performance, output and competitive funding systems to promote quality, productivity and efficiency is a complex issue as the relation between funding and outcome, both in terms of quantity and quality, is not straightforward.

The use of strong funding incentives may boost productivity, efficiency and accountability but may also lead to unintended, negative effects. Value may be attached narrowly to what is measurable instead of rewarding quality. It may also lead to lowering of standards and manipulation of outcomes, mainstreaming of research (impeding creativity, originality and innovation), marginalisation of small science fields and losing of the research agenda to other stakeholders (cf. Butler 2003, Laudel 2006, Ziman 2000).

Wrapping up, funding of universities cannot be seen isolated from the wider policy context of higher education. Although similar trends have been identified in the Nordic countries and the systems tend to converge, the analysis reveals that changes do not take place in a uniform manner or at the same time, and/or with the same pace and intensity; changes are rather dependent on national strategies and priorities. Country-specific and comparative studies on the relation between funding systems and their effects on universities performance require hence linking funding systems objectives and their implementations to overall higher education policies.

#### References

- Amaral, A. (2008). Transforming Higher Education. In Amaral, A., I. Bleiklie and C. Mousselin (eds), *From Governance to Identity*. A Festschrift for Mary Henkel. Springer.
- Aarrevaara, T., Dobson, I. and Elander, C. (2009). Brave New World. Higher Education Reform in Finland. *Higher Education Management and Policy*, vol. 21/2.
- Auranen, O. and Nieminen, M. (2010). University research funding and publication performance – An international comparison. *Research Policy* 39, pp. 822-834.
- Barker, K. (2007). The UK Research Assessment Exercise: the evolution of a national research evaluation system. *Research Evaluation*, 16 (1), pp. 3-12.
- Bonaccorsi, A. and Dario, C. (2007). *Universities and Strategic Knowledge Creation. Specialisation and performance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Burke, J.C. & Serban, A.M. (1997). *Performance Funding and Budgeting for Public Higher Education: Current status and future prospects*. Albany, NY: Rockefeller Institute of Government.
- Butler, L. (2003). Explaining Australia's increased share of ISI publications – the effects of a

- funding formula based on publication counts. *Research Policy* 32 (1), pp. 143-155.
- Christensen, T. (2010). University Governance Reforms – Putting the Japanese Experience into Perspective. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, nr 7, pp. 205-229.
- Danish Prime Minister’s Office [Statsministeriet] (2006). *Progress, Innovation and Cohesion Strategy for Denmark in the Global Economy – Summary*. Copenhagen, 2006.
- De Boer, H. and File, J. (2009): Higher Education Governance Reforms Across Europe. Center for Higher Education Policy Studies. University of Twente and European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU).
- Enders, J. (2009). Shifts in governance and higher education funding in the European Union. Plattform fteval nr 32, 2009.
- European Commission (2009). Progress in higher education reform across Europe Governance and Funding Reform. Volume 1.
- European Commission (2008): Report from the Commission to the Council on the Council Resolution of 23 November 2007 on Modernising Universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy, {SEC (2008 2719)}, COM (2008) 680 final, Brussels, 30.10.2008.
- European Commission, Expert Group Report (2008). Diversified Funding Streams for University-based Research: Impact of external project-based research funding on financial management in universities. DG RTD.
- File, J. & Luijten-Lub, A. (Eds.). (2006). Reflecting on higher education policy across Europe. A CHEPS resource book. University of Twente. P.O. Box 217, NL-7500 AE Enschede
- Ferlie, E., Musselin, C. Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56, pp. 325-348.
- Frølich, N. (2008). *The politics of steering by numbers. Debating performance-based funding in Europe. NIFU-STEP 2008/3.*
- Frølich, N.; Kalpazidou Schmidt, E. & Rosa, M.J. (2010). Funding systems for Higher Education and their impacts on institutional strategies and academia: a comparative perspective. *International Journal of Education Management*
- Geuna, A. (2001). The changing rationale for European University research funding: Are there negative unintended consequences? *Journal of Economic issues*, XXXV (5), 607-632.
- Geuna, A., & Martin, B. R. (2003). “University research evaluation and funding: An international comparison.” *Minerva*, XLI(4), 277-304.
- Godin, B. (2003). The Knowledge-based Economy: conceptual framework or buzzword? Project on the History and Sociology of S&T statistics. Working paper no 23.

- Harman, G. (2009). National assessments of research excellence and impact: UK and Australian experience. In Clancy, P. & Dill, D.D. (eds) *the Research Mission of the University Policy Reforms and Institutional Response. Issues in Higher Education. CHER series.*
- Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1).
- Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Johnes, G. (1999). "The management of universities – President's Lecture delivered at Annual General Meeting of the Scottish Economic Society 6-8<sup>th</sup> April 1999." *Scottish Journal of Political Economy*, 46(5), 505-522.
- Johnes, J. (1996). "Performance assessment in higher education in Britain." *European Journal of Operational Research*, 89(1), 18-33.
- Jongbloed, B. (2009). Steering the Dutch academic research enterprise: Universities responses to project funding and performance monitoring. In Clancy, P. & Dill, D.D. (eds) *the Research Mission of the University Policy Reforms and Institutional Response. Issues in Higher Education. CHER series.*
- Jongbloed, B. (2008). Performance-oriented Budgeting in Europe: Trends, Effects and Consequences. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, Jg.3/Nr.1 | März 2008 22.
- Jongbloed, B. (2004). *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education
- Jongbloed, B. (2004). Performance-based funding in higher education: an international survey. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, the Netherlands and CEET, Monash University, Australia, CEET Working Paper No. 35
- March 2001. <http://www.education.monash.edu.au/centres/CEET>. Last accessed September 10, 2010.
- Jongbloed, B. (2001). Performance-based Funding in Higher Education: an international survey. Working paper no. 35. March 2001.
- Jongbloed, B. & J. Koelman (2000), *Vouchers for higher education? A survey of the literature*. Study commissioned by the Hong Kong University Grants Committee, CHEPS, Enschede.
- Jongbloed, B.W.A. & J.J. Vossensteyn (2001), Keeping up Performances: an international survey of performance based funding in higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 23, No. 2, pp. 127-145.
- Kaiser, F, R J. G. M. Florax, J. B. J. Koelman & F A. van Vught. (1992). *Public expenditure on higher education. A comparative study in the member states of the European Community*. London : Jessica Kingsley Publishers.

- Kalpazidou Schmidt, E. (2010). Les systèmes nordiques d'enseignement supérieur dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. *Education et Sociétés*, vol. 24, nr 1.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2009). Nordic Higher Education Systems in a Comparative Perspective – Recent reforms and impacts. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, nr 6.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2007). Rates of return and funding models in Europe. The case of Denmark. In Mora J.-G., Vila L., Psacharopoulos G., Kalpazidou Schmidt E., Vossensteyn H. & Villarreal E., *Rates of return and funding models in Europe. Final report prepared for the European Commission, Directorate-General Education and Culture, January 2007*.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2006). Higher Education in Scandinavia. In Forest & Altbach, (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht: Springer Verlag 2006, vol. 18, pp. 517–37.
- Kalpazidou Schmidt, E. (2004). *Higher Education and Research in the Nordic countries – A Comparison of the Nordic Systems*. Report no 3, The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Kalpazidou Schmidt, E. (1996): *Research Environments in a Nordic Perspective. A Comparative study in Ecology and Scientific Productivity*. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education 67. Uppsala.
- Kalpazidou Schmidt, E. and Langberg, K. (2007-8): Academic autonomy in a rapidly changing higher education framework - Academia on the Procrustean bed? *European Education: Issues and Studies*, vol. 39 no. 4.
- Kalpazidou Schmidt, E.; Langberg, K. & Aagaard, K. (2007). Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. Country Study Denmark. In Strehl et al., *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. International Report, OECD-IMHE, 2007.
- Laudel, G. (2006). The art of getting funded: how scientists adapt to their funding conditions. *Science and Public Policy* 33(7), pp. 489-504.
- Layzell, D.T. (1996). Faculty Workload and Productivity: Recurrent Issues with New Imperatives. *Review of Higher Education*, vol. 19, nr 3, pp 267-281.
- Layzell, D. T. (1999). Linking performance to funding outcomes at the state level for public institutions of higher education: Past, present, and future. *Research in Higher Education*, 40(2), 233-246.
- Lepori, B., M. Benninghoff, B. Jongbloed, C. Salerno and S. Slipsæter (2007). Changing models and patterns of higher education funding: some empirical evidence, in: A. Bonaccorsi and C. Daraio, *Universities and strategic knowledge creation, Specialization and performance in Europe*, PRIME Series on Research and Innovation Policy in Europe, Cheltenham: Edward

Elgar Publishing Limited.

Liefner, I. (2003). "Funding, resource allocation, and performance in higher education systems." *Higher Education*, 46(4), 469-489.

Leszczensky, M., D. Orr, et al. (2004). *Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich*. Hannover: HIS GmbH.

Michelsen, S. and Aamodt, P.O. (2006). *Evaluering av Kvalitetsreformen, Slutrapport*, Norges Forskningsråd, Oslo, Norge.

Ministry of Science, Technology and Innovation (2009). *Aftale om basismidler efter resultat*. <http://vtu.dk/lovstof/politiske-aftaler/basismidler-efter-resultat> 2009. Last accessed October 10, 2010.

Ministry of Science, Technology and Innovation (2009). *Forberedelse af sammenlægningerne*. Universitets- og Bygningsstyrelsen  
<http://www.ubst.dk/institutioner-og-okonomi/universitetssammenlegninger/forberedelse-af-sammenlegningerne-1/forberedelse-af-sammenlegningerne>. Last accessed October 10, 2010.

Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark. *Research to be Strengthened with Fewer Danish Universities*. Press release, 4 October 2006.

Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark (2003): Act on Universities of May 28, 2003 (Translation) Explanatory notes. Copenhagen.

Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark (2000). *University Performance Contracts – The Danish Model*.

Ministry of Education, Finland (2007). *Reformering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning och inrättande av innovationsuniversitetet*. Regeringens Aftonskola 21, 2007. Helsinki, Ministry of Education.

Ministry of Education, Finland (2007). *Reformering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning och inrättande av innovationsuniversitetet*. Regeringens Aftonskola 21. 2007. Helsinki, Ministry of Education.

Ministry of Education, Finland (2004): *The Development Plan for Education and Research 2003-2008*, Ministry of Education 2004:8, [www.minedu.fi/minedu/publications/index.html](http://www.minedu.fi/minedu/publications/index.html), last accessed 18 March 2009.

Ministry of Education, Finland (2001): *Management by Results in Higher Education*. Helsinki.

Ministry of Education and Research, Norway (2005): *The Quality Reform (Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15 Kunnskapsdepartementet)*.

Ministry of Education and Research, Norway (2000) *Official Norwegian Report 2000: 14, Frihet med ansvar (Mjøs-utvalgets innstilling)*. Oslo.

Norwegian Government 2001: *Do your duty - Demand your rights*, Report No. 27 to the Storting

2000-2001.

- Nieminen, M. (2005). *Academic Research in Change: Transformation of Finnish University Policies and University Research during the 1990s*. Helsinki, Finland: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Salerno, C., Jongbloed, B., Slipsaeter, S. & Lepori, B. (2005). *Changes in European higher education institutions' research income, structures and strategies. Interim report for the project changes in university incomes: their impact on university based research and innovation (CHINC)*.
- Salmi, J., & Hauptman, A., M. (2006). "Resource allocation mechanisms in tertiary education", in J. F. Llop, (ed.), *Higher education in the world 2006. The financing of universities*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sivertsen, G. (2010). Experiences with performance based funding using complete data for the scientific publication output at HEI. Paper presented at the CHER Conference, Oslo, 10-12 June 2010.
- Sizer, J., Spee, A. & Bormans, R. (1992). The role of performance indicators in higher education. *Higher Education 24, 133-155*.
- Strehl, F.; Reisinger, S. & Kalatschan, M. (2007). *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. International Report, OECD-IMHE, 2007.
- Sterck, M. & B. Scheers (2005). Deckt der Name die Sache? Zu einer Verfeinerung des Begriffes Ergebnisorientiertes Haushaltswesen, in Hill, H. and D. Engels (eds.), *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements*, Nomos, pp. 11-33.
- Sörlin, S. (2007): Funding Diversity: Performance-based Funding Regimes as Drivers of Differentiation in Higher Education Systems. *Higher Education Policy* (2007) **20**, 413–440.
- Talbot, C. (2001). UK public services and management (1979-2000) Evolution or revolution? *International Journal of Public Sector Management*, vol. 1, issue 4, pp 281-303.
- Talbot, C. (2005). Performance management. In *The Oxford handbook of public management*, edited by E. Ferlie, L. E. j. Lynn and C. Pollitt. Oxford: Oxford university press.
- Taylor, J. & Taylor, R. (2003). Performance indicators in academia: An X-efficiency approach? *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), 71-82.
- Teixeira, P., Jongbloed, B, Dill,D.D. & Amaral, A (eds) (2004). *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers Virtanen, T. (2011).
- Ziman, J. (2000). *Real Science. What it is, and what it means*. Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>i</sup> The Nordic countries comprise Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Iceland has a very small higher education system and is not discussed in this article.

<sup>ii</sup> The term higher education refers to the university sector

<sup>iii</sup> For a detailed description of the Danish Globalisation Strategy see Danish Prime Minister's Office [Statsministeriet] (2006). *Progress, Innovation and Cohesion Strategy for Denmark in the Global Economy - Summary*. Copenhagen, 2006.

<sup>iv</sup> This article focuses on the funding of the universities

<sup>v</sup> There are two levels of journals (level 2 refers to high impact journals while level 1 to low impact journals)

<sup>vi</sup> The Bologna process..

<sup>vi</sup> The Bologna Process was initiated in 1999, when twenty-nine European ministers in charge of higher education met in Bologna to lay the basis for establishing a European Higher Education Area by 2010 and promoting the European system of higher education worldwide. 10 years later, the total number of signatory countries in the Bologna Process is forty-five. In the Bologna Declaration, the ministers affirmed their intention to: (a) adopt comparable degrees; (b) implement a system with two main cycles (undergraduate/graduate); (c) establish a common system of credits, encourage mobility, and promote European cooperation in quality assurance; (f) promote European dimensions in higher education.

<sup>vi</sup> At the Lisbon and Barcelona European Councils in the beginning of the new century, the European Union committed its member states to become the most competitive and dynamic knowledge-based society and economy in the world by 2010, and to increase investment in research on average to 3 percent of GDP. The European Council, in March 2005 based on an evaluation of the progress made, re-launched the Lisbon Strategy and refocused priorities on growth and employment, placing the main emphasis on knowledge, innovation, and optimization of human capital.

<sup>vii</sup> For more details on the CHINC project see Salerno, C., Jongbloed, B., Slipsaeter, S. & Lepori, B. (2005). Changes in European higher education institutions' research income, structures and strategies. Interim report for the project changes in university incomes: their impact on university based research and innovation (CHINC).