

# 高等教育の財政問題 ～資金配分の市場化を考える～

—第45回(2017年度)研究員集会の記録—

高等教育研究叢書

144 2018年4月

広島大学高等教育研究開発センター 編



広島大学

高等教育研究開発センター

# 高等教育の財政問題

～資金配分の市場化を考える～

—第45回（2017年度）研究員集会の記録—

広島大学高等教育研究開発センター 編

広島大学高等教育研究開発センター



## はしがき

2017年11月23日に広島大学にて、高等教育研究開発センターの第45回研究員集会在開催されました。IDE 大学協会中国・四国支部との共催である本研究員集会の今回のテーマは「高等教育の財政問題－資金配分の市場化を考える」です。本報告書は、その研究員集会での内容をまとめたものです。

わが国の大学は、国公立を問わず、経営面で大きな転換点にあります。高等教育への公財政支援が削減され、基盤的経費と競争的研究費によるデュアルサポートシステムが崩壊し、基盤的研究の減少と競争的資金の占める割合が増加しています。

法人化以後12年を経た現在、国立大学の内部仕様費に占める運営交付金は減少し、公募申請型の外部資金（受託費、科研費、補助金、交付金等）に依存する割合が全体の3割まで増加しています。その結果、科学研究費総額は増加しましたが、わが国の研究力の国際的地位の低下が問題視されています。

この研究員集会では、高等教育財政の専門家の先生方から話をお聞きし、競争的資金の歪みなどのように顕在化し、どのような形での大学への資源配分が望ましいのか参加者の皆様とともに議論を深めました。まず、尚綱学院大学学長の合田隆史氏に「高等教育財政の構造改革に向けて－なぜ混迷が深まるのか－」のテーマで基調講演いただきました。続いて、論点提起として、3名の先生にお願いしました。阿曾沼明裕先生（名古屋大学）には、「アメリカの研究大学における資源配分」と題して、吉田香奈先生（広島大学）には、「米国州政府による大学評価に基づく資源配分」と題して、吉田浩先生（東北大学）には、「競争的資金配分と教育・研究の歪みについて」と題して報告いただきました。最後に、これらの報告に対して、金子元久氏（筑波大学）からコメントをいただきました。いずれも興味深いお話であり、その後のディスカッション時間では、参加者の皆様に活発な議論をしていただきました。

これらの内容については、本報告書内に掲載していますのでそちらをご覧ください。本報告書が、高等教育の財政問題を考える契機となることを期待します。

最後にご発表していただいた方々、広島大学内外の参加者の方々に、この場を借りて、謝意を表したいと思えます。

2018年3月

広島大学高等教育研究開発センター長  
大膳 司



## 第 45 回 研究員集会の開催にあたって

### 高等教育の財政問題—資金配分の市場化を考える—

広島大学高等教育研究開発センターでは、昨年度から国際共同研究推進事業として「大学における教育研究の生産性向上に関する国際共同研究」（平成28～33年度）を展開しています。今年度の研究員集会は、本事業で取り組んでいる課題に沿って設営したものです。

わが国の大学は、国公私立を問わず、経営面で大きな転換点にあります。高等教育への公財政支援が削減され、基盤的経費と競争的研究費によるデュアルサポートシステムが崩壊し、基盤的研究の減少と競争的資金の占める割合が増加しています。法人化以後12年を経た現在、国立大学に対する運営費交付金は平成16年の1兆2,415億円から平成28年の1兆945億円まで削減されました。国民にとっては1,470億円の節税ですが、国立大学の内部使用費に占める自己資金は減少し、公募申請型の外部資金（受託費、科研費、補助金、交付金等）に依存する割合が全体の3割まで増加しているとおりです。

国の財政逼迫の中で、ファンディングの原則が一般的な基盤的大学配分資金から直接政府資金へ移行するのは、先進諸国に共通した潮流です。その背景には、公的研究資金の希少性が高まるにしたがって、競争的・選択的に配分するファンディングが高等教育システム全体のパフォーマンスを高めることができるというニュー・パブリック・マネジメントの考え方があります。それだけに、基盤的経費の減少と競争的外部資金にシフトする我が国の大学は、教育研究の中長期的な構想が描きにくい厳しい状況に立たされていると言えます。

この資源配分の変化は、1990年代半ば以降の科学技術基本法、2005年の中教審『将来像答申』で示された「高等教育機関の多様な機能に応じたきめ細やかなファンディング・システム」、そして「研究開発強化法」に基づいて推し進められたものです。しかし、科学技術政策と高等教育政策との整合性や多様なファンディングの評価方法が曖昧なままに、人文・社会科学系をも巻き込んで進行しています。

実際、政府は2000年以後に21世紀COEプログラムを手始めに公募型競争的資金を次々に繰り出しています。国立大学は運営費交付金の減額分を公募型競争的資金（補助金）によって補填しようとするため、資金獲得に向けた準備や採択後の中間評価（モニタリング）で大きな重圧がのしかかっています。一方、教員個人が応募する科学研究費補助金は、個人研究費の大幅減により研究活動を維持するための「生命線」になっていますし、大学としても「間接経費」獲得のために科研費申請は至上命令です。反面で、応募者が増えて新規採択率は26%まで下がり、学術研究の基盤を揺るがすようになっています。科学研究費総額は増加しましたが、わが国の研究力の国際的地位の低下が問題視されているとおりです。

第45回研究員集会では、高等教育財政の専門家の先生方から、それぞれお話をお聞きし、競争的資金の歪みがどのように顕在化し、どのような形で大学への資源配分が望ましいのか皆様とともに議論を深めたいと思います。

11月末の東広島市はやや冷え込む季節ですが、熱い研究員集会になるよう、多数のご参加をお待ちしています。コートをお忘れなく。



# 目 次

はしがき	大膳 司	i
研究員集会の趣旨		iii

趣旨説明の補足－高等教育の市場化政策・財政規模・ 補助金による国立大学の分化－	藤村 正司	1
--	-------	---

## 基調講演

高等教育財政の構造改革に向けて －なぜ混迷が深まるのか－	合田 隆史	9
セッション1の司会を担当して	藤村 正司	29

## 論点提起

アメリカの研究大学の資源配分	阿曾沼 明裕	33
米国州政府による大学評価に基づく資源配分	吉田 香奈	43
競争的資源配分と教育・研究の歪みについて －学術的価値生産関数の効率性の観点から－	吉田 浩	55
第45回研究員集会「セッション2-論点提起-」を司会して	濱中 義隆	69
第45回研究員集会セッション2 －論点提起－を司会して	二宮 祐	73

## コメントとディスカッション

コメント	金子 元久	77
セッション3の議論から	浦田 広明	83
高等教育の財政問題 司会を担当して	丸山 文裕	87
研究員集会の概要		91





## 趣旨説明の補足

### —高等教育の市場化政策・財政規模・補助金による国立大学の分化—

藤村 正司  
(広島大学)

趣旨説明を補足するために、いくつかのスライドで高等教育の市場化政策、大学に係わる財政規模（公財政支出と家計負担）、そして補助金による国立大学の分化の実態を示す。OECD データによる公財政支出の国際比較は、基調講演で示される。

#### 1. 高等教育の市場化政策

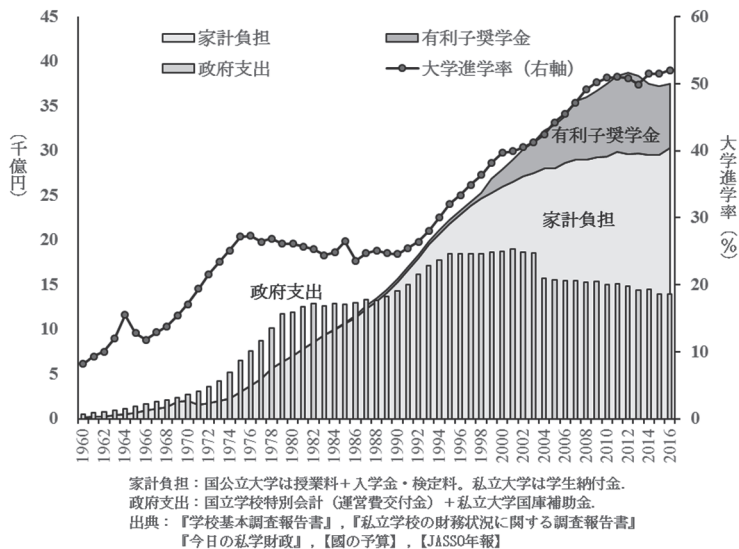
わが国の高等教育財政は、1980年代以降抑制基調にある。その背景には政府支出の減少がある。そこで、政府は補助金以外の財源を大学に用意させることと選択的な財源配分を行う、市場化政策をとることになった（市川，2000）。図1によって、高等教育の市場化政策を理解するために1960年から2016年までの大学進学率の推移（右軸）と高等教育費（左軸）を重ね合わせてみよう。ここで政府支出は、国立学校特別会計（運営費交付金）と私立大学国庫補助金の合計。家計負担は国公立大学の授業料と入学金・検定料、私立大学学生納付金の合計。そして学生への経済支援＝有利子貸与奨学金である。大学教育を受けるには短期に多額の資金が必要だが、資金市場がなく、かつ投資資金を回収するのに時間を要する場合、ローンに頼らざるを得ない。

周知の通り、育英奨学事業は1984年から財源として財政投融资の借り入れ（65億円）によって、有利子貸与奨学金（第二種学資貸与制度）と無利子（第一種奨学金）の二本立てとなった。それ以後、育英奨学事業は学生増による貸与希望に応じて拡充を遂げ、平成19年以後は民間金融機関からの借り入れが始まっているとおりである。

図1から、わが国の高等教育費の財源は、1988年までの政府支出が家計負担よりも大きかった前半期と後半の家計負担が政府支出を凌駕する時期に区分できる（丸山，2007）。しかし、近年、家計支出は停滞傾向にある。1990年代以降の平均所得の伸び悩みを反映して、2005年からは国立大学授業料（53万5千円）の据え置きと私立大学納付金が抑制されていることによる。とは言え、90年代以降の家計負担の停滞にもかかわらず、大学進学率を財政的に支えたのは、渡し切りの有利子貸与奨学金（きぼう21プラン）である。家計負担に有利子貸与奨学金を積み上げると、大学進学率の急激な上昇を説明できる。平成28年度現在で、第一種を含めて学生の38.6%がJASSOから貸与奨学金を借りている。

しかし、デフレによる大不況から始まった平成の時代は、2008年のリーマン・ショックを経

験した。わが国の4年卒業率は一貫して90%だが、90年代以降に無業で卒業した学生は全体の2割に及ぶ。奨学金が返済できない学生が大量に生まれたことが大きな社会（政治）問題になったとおりである。



—政府支出の減、家計負担の停滞、有利子貸与奨学金の増—

図1 高等教育の市場化（1）

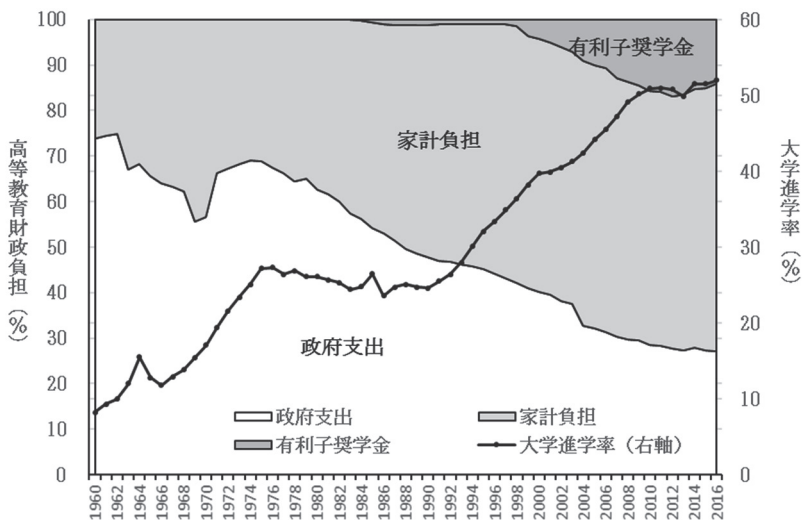


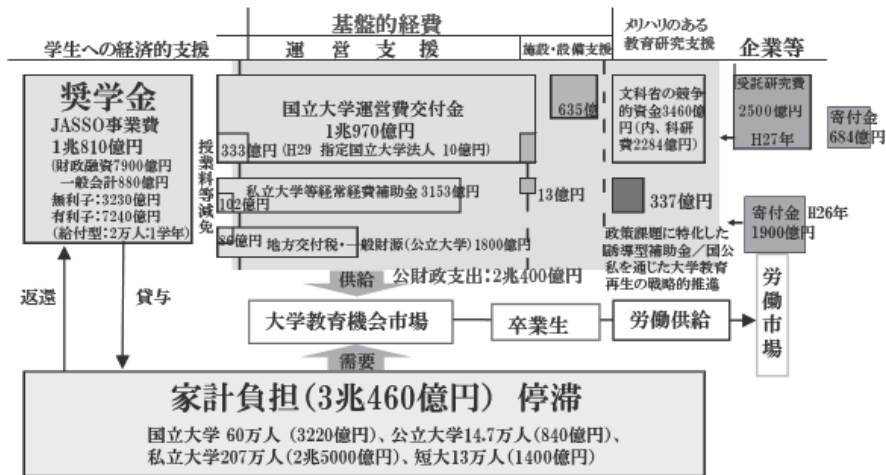
図2 高等教育の市場化（2）：パーセント表示

ところで、ローンには二重のリスクと不確実性がある（Barr, 2001, pp.175-176）。学生の側

には借りたら返済できるかどうかわからないリスク，貸す JASSO には償還可能性があるのかわからないリスクである。したがって，貸与奨学金と家計負担によって達成されたユニバーサル化には，放棄所得と貸与奨学金が返済できない「機会の罫」が待ち構えていると言える。図 2 に，図 1 の 3 つの負担区分の総額を 100%にしたときのグラフを示す。大学に対する政府支出は，エリートの段階から大衆化のプロセスを経て，1960 年当時の 74%から 2016 年の 24%まで一貫して減少していることがわかる。

## 2. 高等教育の財政規模

わが国の高等教育の財政規模はどのくらいなのか。図 3 は，文部科学省が「大学に係わる財政措置について」平成 26 年予算ベースで教育再生実行会議第 3 分科会（第 1 回：平成 26 年 10 月 15 日）に提出した配布資料である（病院収入は図から除外）。金額は判明する限り，平成 29 年度予算ベースで直した。また，額の大きさを直感的に理解するため正方形（長方形）の面積で示している。



出所：教育再生実行会議第3分科会配付資料（平成26年10月15日）より作成

図 3 大学に係わる財政措置と家計負担：平成 29 年度予算ベース

総じて，わが国の大学に係わる財政規模は，供給サイドの基盤的経費として国立大学運営費交付金 1 兆円，学生支援として JASSO 奨学金が同額の 1 兆円，そして需要サイドの家計負担が 3 兆円である。JASSO の貸与奨学金の内訳は，一般会計からは 880 億円にすぎず，政府金融としての財投からの借入れが約 8,000 億円近くにのぼる（民間資金は 1,000 億円）。教育の機会均等政策が租税でなく，政府金融からの借入れで賄われているのである。上述の通り，償還可能性は短期の景気変動に左右されるから，貸与奨学金で機会の平等が実現されると言う

よりも、不平等の先送りと言える。奨学金が返済できないからと言って、学歴を売却して負債を軽減できないのが人的資本の特徴である。

高等教育の市場化政策の一つ戦略として補助金以外の収入を見ると、国立大学に対して企業等からの受託研究費と寄付金は約 3,200 億円で、運営費交付金の 3 割に相当する。もっとも、企業等からの資金は、あくまで大学の研究に対する助成である。市場化政策が大学外からの資源を工面する謂いだとしても、教育について政府以外から資金を調達することは容易ではない。

そこで、市場化政策のもう一つの柱は、競争的環境の下でのメリハリのある教育研究支援の導入である。平成 29 年度予算ベースで、科研費を除くと公募申請型競争的資金 1,100 億円、政策課題に特化した誘導型補助金 337 億円が計上されている。国立大学は基盤的経費の定率 1%削減によって効率化を余儀なくされているから、競争的外部資金（間接経費）の獲得は必須である。政府は、基盤経費を効率化で減らした財源で選択的に再配分しているのである。

### 3. 政策誘導型競争的資金の帰結－投資効率性、それとも格差拡大？

実際、2001 年の「骨太の改革」以後に、21 世紀 COE を始めとして国公私を通じた大学教育再生加速プログラム、スーパーグローバル大学等事業、国立大学改革強化促進事業、地（知）の拠点整備事業、そして私立大学等改革総合支援事業まで様々な公募申請型補助金が走っている。ここで、図 4 によって国立 86 大学の、2006 年から 2015 年までの補助金受入額の推移を見てみよう。データは、『国立大学法人財務諸表』に記載される補助金明細書である。

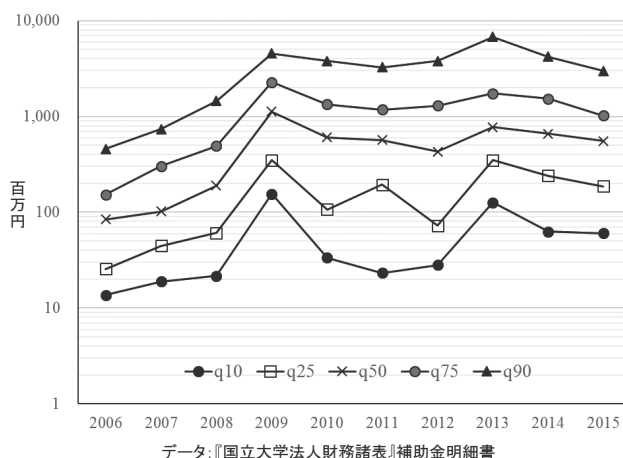


図 4 国立 86 大学の補助金の推移：2006-2015

図中、パーセンタイル表示は、86 大学の補助金総額を最小値から最大値に並べ替え、最小値から数えて全体の%に位置する大学の値である。図 4 では、四分位数に q10 と q90 を加えてい

る。なお、補助金明細書には、文部科学省以外の官庁や自治体からの補助金も含まれる。また、2009年と2013年の補助金が跳ね上がっているのは、図3の施設・設備費補助金が計上されているためである。この2時点を別にすれば、法人化以後、大学間の格差が拡大し、しかも分位別に固定していく様子がわかる。

それでは、補助金の集中度は運営費交付金と科研費とどの程度なのか比較してみよう。2006年と2015年について86大学の総額を求めると、運営費交付金が1兆2,214億円から1兆110億円に減じ、国立大学が獲得した科研費は1,158億円から1,341億円に増加する時に、補助金は実に117億円から1,124億円へと10倍も膨らんで科研費並みの財政規模になっている。

図5は、2時点について東京大学の補助金を100とした場合の、国立86大学の補助金比率の大小で順序づけしたものである。小林が2008年データを用いて、科研費と主要外部資金の配分額が、運営費交付金や業務費等よりも一部の大学に集中していることを明らかにしている（小林，2012，137頁）。三つの財源比率を2時点で比べると、2006年では補助金の配分比率は運営費交付金の比率と重なっている。当時の補助金は、ほぼ大学の規模に応じて配分されていたと言える。

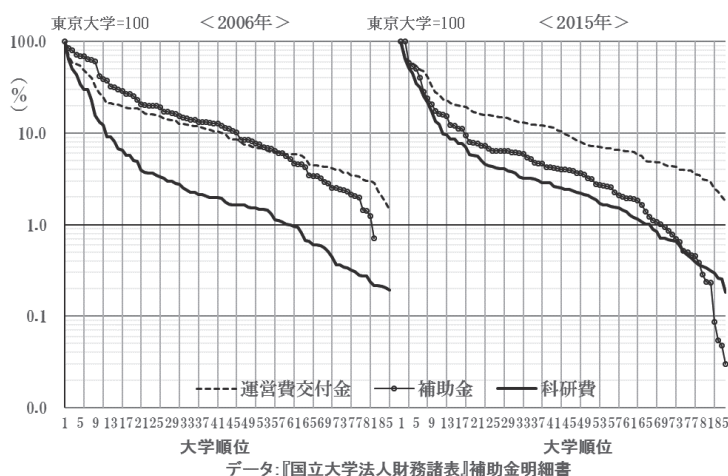


図5 投資効率性、それとも格差拡大？

ところが、2015年では、膨らんだ補助金の集中度は科研費に接近し、特定大学への集中度が強まっていることがわかる。実際、2006年時点では、上位45大学で補助金全体の90%を占めていた時に、2015年では上位17大学まで絞り込まれている。こうなるのは、補助金の採択条件としてプログラム終了後の継続が求められているからである。スクリーニングの結果、自前で継続できる「体力のある」大学とそうでない大学の差が現れる。これを投資効率性とみるか、それとも格差拡大とみるかは解釈が分かれる。いずれにせよ、政策誘導によって国立大学間に「腕力勝負」による分化が進行しているのである。

ところで、戦前期から受け継ぎ、1999年まで続いた「積算校費」は、大学組織間の格差（講座制＞学科目制、臨床＞実験＞非実験）を制度的に固定し、かつ「教授会（講座）自治」を財政的裏付けていた。しかし、2000年の予算編成で積算校費は学問の流動化と政府の財政抑圧に押されて教育研究基盤経費になり、研究の自主性を担保していた基盤経費は大きく削減された。さらに、2007年には講座制は大学設置基準から削除された。代わって、科研費と政策誘導型補助金が運営費交付金削減の代替として位置づけられるようになり、装い新たな格差が生まれた。かつてマンハイムが第2次大戦期に無秩序化されて全体主義に流れていくドイツ国民を診断して「甲羅のない蟹」と評したように（Mannheim, 1943, p.95）、積算校費と講座制という甲羅が剥がされて、教員も大学も政府誘導に直接晒されるようになったのである。

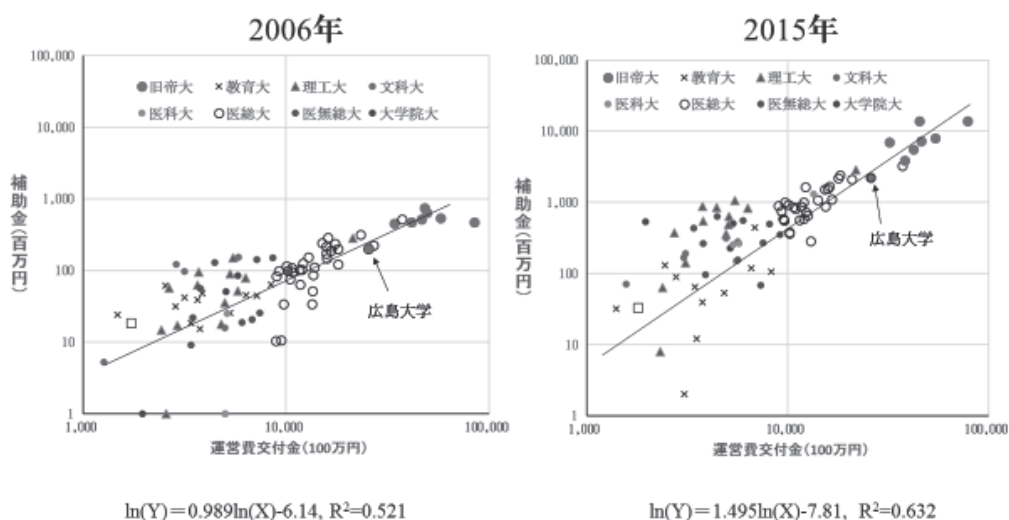


図6 補助金の選択的投資

そのことはともかく、補助金が一部の大学に集中している事実を大学類型別に示しておく。図6は、図5で用いた運営費交付金(X)と補助金(Y)の分布を2時点について国立8類型別にプロットしたものである。両対数回帰式を見れば、2006年では運営費交付金が1%増えると補助金は1%増加していたのが、2015年では1.5%増えて傾斜が大きくなっていることがわかる。大学類型で見れば、旧帝大の補助金が群を抜き、次いで医総大が続いている。それ以外の大学類型はばらつきが大きい。膨らんだ補助金の配分方法としてたしかに選択的投資、ないし「選択と集中」が進んだことが分かる。

もっとも、以上の解釈は、あくまで最小二乗法による平均的な推計値による。分位点回帰推



定を行えば、各分位点で効果が異なることがわかる。表 1 の上段が実数による推計値、下段が図 6 で示した対数変換した結果である。参考まで、表 1 の右側に最小二乗法による係数を示している。

上段の実数を見れば、2 時点とも q10 から q90 まで分位点が大きくなるほど推定値は上昇している。OLS 推定値を見れば、2008 年の係数は 0.010 だから、q25 と q50 の間にあり、2015 年の 0.175 は q75 と q90 の間にある。2015 年の OLS 推計値は、補助金が急増した q90 に引き寄せられた値になっている。2008 年では 1 億円運営費交付金が高いと補助金は平均して 100 万円高くなり、2015 年では 1,750 万円上昇する。いずれにせよ、実数で評価すれば、運営費交付金の大きい大学ほど補助金獲得額は大きくなるから、投資効率性説にせよ、格差拡大説にせよ、「選択と集中」が進んだことになる。

表 1 補助金の分位点回帰推計

	分位点回帰推定(a)					OLS
	q10	q25	q50	q75	q90	(b)
2006年	0.006	0.009	0.011	0.013	0.012	0.010
2015年	0.106	0.100	0.141	0.167	0.200	0.175
N=86	Y=a+bX 単位：百万円。係数はすべて0.1%水準で有意。					

	分位点回帰推定(b)					OLS
	q10	q25	q50	q75	q90	(b)
2006年	1.194	1.192	1.045	0.929	0.733	0.989
2015年	2.055	1.657	1.444	1.292	1.074	1.495
N=86	ln(Y)=a+bln(X) 係数はすべて0.1%水準で有意。					

ところが、下段の両辺対数による分位点回帰推計を見れば、別の解釈になる。運営費交付金の分位点が小さい大学ほど、補助金の増加率が大きくなっている。2015 年では q10 の推計値 2.055 は、q90 のそれは 1.074 で約 2 倍程度補助金が増えている。また、2006 年と比べても 2015 年では分位点が小さいほど補助金の増加率は大きい。

要するに、補助金獲得額は規模を反映するが、伸び率で見れば小規模大学で大きい。なるほど、OLS 推計はメディアン近傍に近い値になり、格差拡大説になる。だが、分位点の全体を見渡せば、小規模大学ほどなりふりかまわず補助金に応募し、採択されている。それだけ、小規模国立大学は運営費交付金減によるダメージは大きく、中長期的な大学経営の見通しが持てないことを示唆する。図 7 に、表 1 のイメージを示した。運営費交付金と補助金の関係を分位点に見れば、実数では拡散型、対数では収斂型になる。



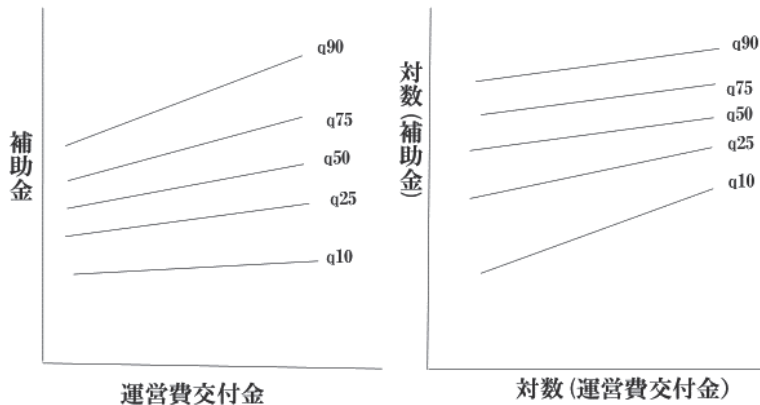


図7 分位点別にみた補助金と運営費交付金の関係

#### 4. おわりに

本報告では、わが国の高等教育財政問題を考えるに当たって、高等教育の市場化政策、大学に係わる財政規模、そして補助金による国立大学の変容をデータで示した。高等教育財政問題はマス化とともに現れたが、21世紀のユニバーサル化を迎えた現在、政府支出の減少と家計収入の停滞が続いている。大学教育機会市場は有利子貸与奨学金によってリスクと不確実性を帯びるようになった。「18年問題」の波を直接かぶる私立大学と政策誘導型補助金頼みの国立大学は「砂上の楼閣」に近いが、どの程度まで市場化政策に委ねるのがいいのか、適切な判断基準があるわけではない。しかし、かつての計画時代に戻れないにしても、政府による何らかの救済がなければ、わが国の高等教育は規模縮小の道しか残されていない。

#### 【参考文献】

- 阿曾沼明裕 (2003) 『戦後国立大学における研究費補助』 多賀出版。  
 市川昭午 (2000) 『高等教育の変貌と財政』 玉川大学出版部。  
 小林信一 (2012) 「科学技術政策と大学財政」 『高等教育研究』 第15集, 135-156頁。  
 丸山文裕 (2007) 「高等教育への公財政支出」 『大学財務経営研究』 第4号, 21-34頁。  
 Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank*. New York: Oxford University Press.  
 Mannheim, K. (1943). *Diagnosis of Our Time*, 3. New York: Routledge.

# 基 調 講 演

# 高等教育財政の構造改革に向けて

—なぜ混迷が深まるのか—

合田 隆史  
(尚綱学院大学学長)

本日は、「高等教育財政の構造改革に向けて—なぜ混迷が深まるのか」というテーマで少しお話をさせていただきたいと思います。

最初に、「高等教育財政の現状」について概略整理しておきたいと思います。まずフローについて見ますと、学生一人当たり教育費の総額は、国際的に見てそれほど見劣りがするわけではないけれども、私費負担の割合が多くて公費負担の割合が小さいというのはご存知のとおりです。政府支出に占める教育予算も10%程度で、これも国際的に見てそんなに極端に見劣りするというわけでもない。ただその内訳を見ると初等中等教育の占める割合が比較的高くて、高等教育予算が少ないという格好になっています。したがって、教育財政政策的に言えば、教育予算が少ないというよりも、どこに手厚く配分するかの選択の問題だという話になるわけです。

高等教育予算の配分面では、いわゆる「選択と集中」が進んでいる。これはちょっとあとでご説明をします。それから基盤的経費の減少が進んでいるというような特徴があるというふうに言っていると思います。

次にストックですが、ストックをどう測るかは難しいのですが、仮に論文生産能力がストックを反映しているとすると、主要国に比べて世界トップレベルの大学の層が薄いように見えます。質の高さというよりも層が薄い。しかし、2番手、さらにそれに続く層はもっと薄い。しかも、傾向としては全体として劣化しつつあるように見えるということです。

大学のランキングが費用対効果を表しているかどうかというのは意見の分かれるところだと思いますけれども、よく東京大学のランクが上がったとか下がったとかが話題になりますけれども、トップのパフォーマンスよりはそれに次ぐ2番手のほうが、資金投入額が少ない割にはパフォーマンスがいいように見えるといったようなことがあります。

これらについて、少し具体的に見ていきたいと思います。スライド3は先ほどご紹介があった資料で、教育費全体を見ると、国際的にそれほど遜色（そんしょく）はないけれども、公費負担割合が少ないということです。それから一般政府総支出の内訳を見ると日本が10%、米国を別にすれば、イギリス、ドイツ、フランスとはあまり変わらないと思います。米国は社会保障の割合が全然違うということで、違いが出てくるわけです。総額で見ればそういうことですが初等中等教育のウエイトが高いということもあります。スライド5については、いろいろな解釈がありうると思いますけれども、よく言われるのは国

民負担率が低いので、教育投資が低いというのは当たり前だということです。図の直線より右側は国民負担率の割には対 GDP 比で見た場合の教育に対する投資が低い。左のグループは国民負担率の割には教育に対する公財政投資の割合が高いというグループになるということです。日本は、国民負担率を勘案しても教育に対する投資がかなり少ないというふうに見える。これは全教育段階についての話です。

次にスライド 6, 7 です。よく「運営費交付金が減っているといわれるが、他方で各種補助金が増えていて、トータルすればこの 10 年余りの間に 1,000 億円ほども増えている」といわれることがあります。それに対して文部科学省は、「補助金を積み上げたとしても、補助金部分は増えているけれども総額は減っているのだ」ということを言っているということです。

スライド 8 は運営費交付金の内訳、先ほど申し上げたように経常的経費が減っているということなのですが、その内訳を見ると、これも藤村先生のお話にありましたように、受託研究や、あるいは非常勤の教職員の人件費といったようなところが増えていて、常勤の教職員の人件費の割合が減って、教育研究経費の割合が増えている、こういうふうな変化が起きているということです。ちなみに職員の人件費と教員の人件費の比率を見ると、若干ですけれども職員の人件費の比率の下がり方のほうが大きいというふうに見えます。これがいいのかどうかということは検討に値すると思います。

一方、私学については、スライド 9 はよくご覧になるグラフだと思いますけれど、補助金はほとんど伸びていませんが経常費が伸びています。従って補助金の占める割合が減っているということなのですが、問題は、補助金が増えていないにもかかわらず経常費が増えているということです。そうすると財政的に見ると、補助金を増やさなくても経常費が増え、教育条件は良くなっているということであり、また、まだ経営努力の余地があるというふうに見えてしまうということです。

スライド 10 はトップの層が薄いというグラフなのですが、これは大学単位で見てトップ 10% 補正の論文数を縦軸に取っていて、トップの大学は日本のほうがかなり論文数で見ると高く、ドイツの大学のほうが低い。しかし、「トップ 30 (トップサーティ)」と言われますけれど、トップ 30 くらいのところにくると逆転していて、ドイツのほうがずっと層が厚いという格好になっている。言い換えれば、日本の大学のほうが相当「選択と集中」が進んでいるというふうに見えるということです。

スライド 11 はちょっと字が小さくて読めないと思います。資料は全部文部科学省のホームページを検索していただければご覧いただけますので、関心のある方はのちほどご覧ください。ここで何を言いたいかというと、学問分野別に論文数で見ると、トップクラスの大学は頑張っているのだけれども、第 2, 第 3 層、特に第 3 層くらいの大学の生産性が落ちているということを言いたいというわけです。ここは物理学についての分布で、縦軸は質が高いか低いか、横軸は量が多いか少ないかということです。東京大学や京都大学の

グループは量も多いし、質も高いグループだと、その隣は、質は高いけど量は少し落ちる。物理学の分野では広島大学は随分頑張っている、そういう表です。右のほうにある大学、大分大学、横浜国立大学、名古屋工業大学、九州工業大学、大阪府立大学といったようなところがかなりランキングを落としているとか、量的にも質的にも下降気味だと、そういうようなことを言いたい、そういう資料です。

そういったような現状に立ち至っているということについては幾つかの要因があるだろうと考えられます。明治以来、トップで欧米と競いつつ、中等教育の拡大に伴う進学者増の量的な受け皿の整備ということも並行してやらなければいけない中で今のかたちがつくられてきたということ、現在の財政の構造な問題、もう一つは、矢野先生が指摘されているように、それを国民的合意が支えているということなどが考えられます。

スライド 13 は国の財政の構造です。結局、社会保障の負担が非常に大きいこと、これに地方交付税と国債費を合わせると全体の 7 割がもうそれで占められてしまうということになっています。そういう状況の中で社会保障費がさらに急速に増えていくということになれば、公共事業ももちろんですけど、文教科学振興費も当然、圧縮をせざるを得ない、良い悪いは別にして避けられないということになっているということでもあります。

整理して言うと、今大学が混迷しているとすれば、それは、こういったさまざまな逆風の中で、取りあえずその場その場を何とか凌ごうとしてきた、その状況があまりにも長く続いてきてしまった結果だと見ることもできると思います。財政が先ほど述べたように硬直化している。世論は、税金を上げて高等教育に対する全体的な補助金を増やすということよりも、自分の子どもには金をかける、あるいは自分の会社にとって役に立つ研究には金を出す、というように自分が大事だと思うところには選択的に選んで金を出したいという気分が溢れている。自分の子どもをどこの学校に行かせるかということになると、高いお金を払う。良い教育をしようと思えばお金がかかるのは当然だとみんな知っているわけです。しかし、政策論となると、「いや、教育は金じゃない」という話になってしまうという不思議な現象が起きる。日本の大学はずっと貧しい状況が続いてきているので、教員も職員も貧に耐えるすべを身に付けてしまっていて、そのため大きな違和感なく慣れてしまっているといったようなことがあるのではなかろうかということでもあります。

では、文部科学省はどういうことをやってきたかということ、まず国立大学について見ると、大学の規模をできるだけ絞りながら、その中で大学間の階層構造、固定的な階層構造を大事にしながら、国立学校特別会計の中で目立たないように選択と集中を進めてきた、つまり、できるだけ特定の少数の大学に投資を集中するということをやってきたということだと思います。

これは、予算が漸増する中で、限界効用が高いという言い方が正確かどうかは分かりませんが、財務省的に言えば、バラマキは駄目でメリハリをつけてきた、ということになるということでもあります。それが今度はいよいよ縮小局面に入ってくると何が起きる

かという、予算や定員の削減が緩やかに、しかし確実に継続的にかかってくる。そうであれば、せめて財政法やいわゆる総定員法や公務員法などのいろんな制約から自由になるということ法人化を進めたということになります。その予算削減圧力は、これは財政の構造上の問題ですから年々強くなっている。これからも年々強くなっていくでしょう。ゼロ・サムからマイナス・サムへということになって来ると、改革競争で自然淘汰が起きるといふ方向に向かっているように見える。本当のところは分かりませんが、人文系は廃止だなどと言ってみても大騒ぎになって、これはとても駄目だと、そこはもう自然淘汰に任せるしかない、という流れになっていくのではないかと懸念しているということです。

私立大学は一方どうかという、進学需要の受け皿として非常にコストを掛けないかたちで拡大してきたわけですが、需給関係が逆転をして、急減期の将来構想を考えた平成9年の答申の中では、学生は保護するけれども大学は保護する必要はないということが言われたということです。財務省的に言えば、財政的に極めて美しいということになります。結局、お金をかけないで進学需要はきちんと受け止めながら、経常経費は家計に依存してドンドン増えていくという仕組みができあがってきたということになります。

この経常費助成が難しいのは、さっき見ていただいたように補助金を増やしても経常費全体が伸びるだけ、つまり結局、補助金を伸ばさなくても私学としては経常費を伸ばすのだけれども、補助金を伸ばしたら私学が自分で努力をして経常費を増やす分を公費が肩代わりするといったような格好になって、そうなったのでは公費を増やした意味がなくなるというのが、財務省的に言うとなってしまう。補助金が増えれば説明責任も高まって「高々数パーセントだとしても国からお金が出ているのしょう」と「国からお金をもらっている以上はあれしなさい、これしなさい」という話になってしまう。言い換えれば、補助金を出すなら、効果的に政策誘導できるような方法で出すべきだ、ということになる。

その中で私学といっても競争力のある大学、ない大学、昔からある大学、新設大学、都市の大学、地方の大学、いろんな立場があって、たとえば東京の中だけでも私学の中で意見がまとまらない。そうすると、ここでもやっぱり予算削減圧力の中で「改革」競争という状況になってくる。このごろ自己採点方式が非常にはびこっていて、これは文部科学省が大学に対するいわゆるマイクロコントロールをしようとしているのではないかという見方もあるかと思いますが、見方を変えれば、私学助成の総額を確保するために、いわばある種、お金の無駄遣いをしていませんという意味でのアリバイづくりといったようなことを狙っているのかもしれない。

国立大学の法人化のときのいきさつは、さっき藤村先生からも少しお話がありましたけれども、小泉構造改革の中で、小泉総理が国立大学の民営化には賛成だと国会で答弁したことに対して「遠山プラン」と俗に言われる、国立大学法人化、大学評価システムと、いわゆる「トップ30」大学の重点整備を柱とするプランが、民営化に対抗するかたちで打ち



出された。その中で法人化は、先に述べたように、お金がないならせめて自由を確保して、財政制約が強まる中で戦える体制づくりをしようという話だったということでもあります。

もう一つは私学への波及効果で、皆さんもまだご記憶に新しいかと思いますが、国立大学が法人化するというので一番危機感を抱いたのは、むしろ私学、特に大手私学が、国立大学が、金があるうえに自由も手にしたということになると、このままではとても私学は戦えなくなってしまうということで、私学も本格的に改革への取り組みを始めなければいけないというそういうムードになってきたというか、そういう効果もあったかなというふうには思います。

法人化後の国立大学の「向上へのインセンティブ」という観点から、当時どういうことが考えられていたかという、運営費交付金自体を評価に基づいて配分しようという話は当時からありました。ただ当時「漢方薬と頓服」ということを言われて、漢方薬で緩やかに体質そのものの改善を進めるという部分というのは、そんなに傾斜配分といっても大きな傾斜配分をする必要はないのだと、他方病気が重いときには頓服も必要でしょうといったようなことが言われた、それがいわゆる「トップ 30」に代表される国公私を通じた競争的補助金ということでもあります。だから頓服を飲み続けるというのは本来、想定されていなかったということです。

その後の推移を見ると、国立大学に配分される予算の全体を何とか確保しなければいけないので、その手立てとして、「改革競争」によって勝者を決めるための消耗戦をしているかのような様相になっているのかもしれない。その結果として本当に教育が良くなっているのか、研究が良くなっているのかという声はあるけれども、きちんと総括がされていないのではないか、もし今のやり方が適切でないというのであれば、ではどういうふうな配分方式が本当に大学を良くするのかということについてのエビデンスもないという中で事態が進行している、制度疲労が早くも進んでいるというふうに言ってもいいかと思いません。

他方、私立大学はどうかというと、私立大学の淘汰の力学は、自己採点方式による改革競争で淘汰されるということでは恐らくなくて、偏差値であるとか、ブランド力、資金力、集客力、こういったのがない交ぜになってスケールメリットが幅を利かすといったようなことになっているのではないかと思います。実際に教員は入試であるとか、その他大学の運営に関するいろんな事柄で忙殺をされていて、学生に向き合う時間は恐らく減っているだろうと思います。では学生の実力はどうなっているのかということが気になるわけですが、実力をどう捉えるかにもよりますが、結構学生は勉強するようにはなっていて、平成 3 年改革以前の学生よりは一応、大学で付加価値が付いているかということ言えば、良くなっているのかもしれない。そうすると、では先生の教育に向き合う時間が減っているということとの関係はどうなのかといったようなことも知りたいということになります。いずれにせよ、こういったような偏差値だとかブランド・イメージだとかということの中で

進学選択が行われるとすると、不完全な情報の中で、トップクラスはともかくとして中核のいわゆるボリューム・ゾーンで悪貨が良貨を駆逐する可能性があるのではないかという気もします。

今後、ではどういうシナリオが想定されるだろうか、恐らく一番最初に見ていただいた公費と私費の投資水準、このパイが拡大するという事はなかなか期待できないと思われます。公費も今の財政状況の中ではなかなか伸びない、他方、私費ももうかなり限界にきていて、パイは拡大しないと思わなければいけない。そうすると配分を考えるということになる。もちろん高等教育予算を増やさなければいけない、そういった努力はしなければいけないにしても、現実問題としては配分をどうするかということを中心に考えざるを得ないでしょう。今、高等教育の「無償化」ということが言われていますけれども、無償化で消費税のなにがしかの部分が個人補助に回るとしても、恐らくそれは今、私費で家計が負担している部分に置き換わるという格好になるというふうに考えるべきでしょうから、そうだとすると、資金の流れがその結果どう変わるかということとはよくよく見極めなければいけませんけれども、恐らく公費と家計の総額という意味でのパイは拡大しないという状況は変わらないだろうと思われまます。

そうすると財源の多様化という話になります。産学連携はどうか。これはこれで当然やっていかなければいけないということなのだろうと思えますけれども、その場合には「官」のコントロールの代わりに「産」のコントロールというのが当然出てくるということを感じなければいけない。

地域連携はどうか。地域についても、公立大学化となれば話は別でしょうが、なかなか安定的な収入になるようなことは期待しにくい中で、地域貢献が学生にとってメリットになっているのかどうかということもよく見極めなければいけないということだと思います。

いずれもいろいろと難しい面を抱えながらも、これらのベスト・ミックスを考えていくということにならざるを得ないだろうと思えます。そういったような中で当然いろんな、それぞれの財源をめぐっての競争になっていくわけですが、そのためには情報の流通をはじめとする競争的環境の整備、これはもう当初から言われていたわけですが、これをきちんと進めていくということが非常に重要になってくるということだと思います。

以上のようなことを整理してみますと、平成3年改革以降、あるいは平成16年改革以降といったほうがいいのかもありませんけれども、その間に高等教育費の規模や、負担割合、あるいは予算配分がどういうふうに変化してきたのか、その結果、大学の生産性は向上してきたのか、教育はどうなっているのか、研究はどうなっているのかといったようなこと、それを踏まえて大学を良くする配分方法を提案していかなければいけない。何がベストか、多分この10年、あるいは20年の総括をするというのはとても難しいことだと思います。完璧に評価をするということはもちろんできないけれども、しかし今ある情報を集められるだけ集めて何らかの選択をするということをししないと、何もしないという選択



をするということになります。

そういう意味で今日いろいろこのあと発表があるわけですが、こういったような一つひとつの先生方の研究を積み重ねていただいて、その成果を共有していただくということは非常に重要な意味を持っているというふうに思います。是非、実り多い成果を期待したいというふうに思います。スライド 21 はその中の一つの例です。研究者を取り巻く環境として研究時間、あるいはいろんな活動の、どういうことにどれだけの時間先生が従事しているかといったようなことですが、こういったようなことの中でやっぱり教育研究に割く時間が減っているといったようなことが指摘をされているということです。研究時間を確保するために有効な手段というのはこういうものがあるといったようなことが書かれているのですが、これもまたのちほどご関心があれば見ていただければと思います。

私が今日申し上げたかったことは以上ですが、最後に蛇足になりますけれども、このごろ少し気になることを少し付け加えさせていただければと思います。やっぱり財政論をやるだけでは、今の大きな流れは変えられないのではなからうかと、そのために必要なこととして、大学が良くなるというのは大学がどうなることなのか、もっと言えば何のための大学なのかということを確認するということがどうしても必要なのではなからうか、例えば私どものような大学であれば当然、学生は良いところに就職をするということを大学に求めて来ているわけです。ところが大学側としてみれば、大学というのは単なる職業訓練機関ではないし、学生時代というのは就職までの単なる通過点ではないというふうに思いたい、思いたいだけでも世間では L 型、G 型とかいって、そんな地方の弱小私学はそういう「大学とは何か」みたいなことを言っているから駄目なのだ、みたいな話になってしまうといったような状況をどういうふうにこれからしていくのかといったようなことがあると思います。

そのうえで全体最適を考える必要がある。大学とは何かと言っても、大学によって目的が違うわけですから、それを前提に、中央教育審議会でもグランドデザインをどうするかという話になっているようですが、そもそも全体最適というのは誰がつくるのか、何となく文部科学省がつくるということのように思われているような節がありますけれども、例えば東北地方で言えば国公立があつて、私学の大手があつて、さらにその他私学があるといったような三層構造はすでにできているということも一方ではあるのではなからうか。道州制というのは恐らく実現する見通しは当面ないと思いますけれども、もし道州制とか連邦制的な発想があれば、高等教育の財政の選択肢は随分変わってくるのではないかなという気もします。

そのうえで改革を促す機関補助のあり方を、大学の側から提案していくべきだろうと思います。今のやり方では良くなれないというのであれば、ではどういうやり方が良いのかといったようなことを提案していくということが必要であろうと思います。

では個別最適をどう実現をするのか。グランドデザインを描いてみても、全体のパイの拡大はなかなか難しい、その中で各大学がパフォーマンスを上げていくということのために政策的に打てる手立てというのは限られています。政策的に打てる手は既にかかなりの程度もう打ってしまっているとすると、あとはその中で個別の大学がどういうふうな選択をするかということが重要になってくるだろう。そのときに重要だと思う、本当にヒシヒシ思うことは、さっきも言いましたけれども大学経営人材の確保ということです。

それともう一つは「チーム学校」というのを、初等中等教育の世界ではこのごろ盛んに言われるわけですけど、これもつくづく思うのですけれども、このごろはやっぱり事務職員とか、いわば教員、ティーチングスタッフ以外のスタッフの大学のオペレーションの中で占める重要性というか、コントリビューション (contribution) が非常に大きくなっているわけです。ファカルティ (faculty) とスタッフの数や位置付けを今まで通りの発想でやっていたのでは、これは多分回って行かないのではなかろうか、こここのところをどう考えるかというのも個別最適を考えるときには非常に重要な課題なのではないかなというふうに思っているということです。

以上のようなことで、私自身が今まで見て来た世界から与えられたテーマについて考えるとすると、以上申し上げたようなことが総括になるのかなというふうに思いまして、今日はそういうお話をさせていただきました。ありがとうございました。

# 高等教育財政の構造改革に向けて

—なぜ混迷が深まるのか—

2017年11月23日

合田隆史(尚綱学院大学)

1

## 1. 高等教育財政の構造

### 1-1 現状

#### 1. フローの特徴

1. 一人当たり教育費＝私費負担割合が大きい
2. 政府支出に占める教育予算の割合＝高等教育予算が少ない
3. 配分面では「選択と集中」が進んでいる
4. 基盤的経費の減少が進んでいる

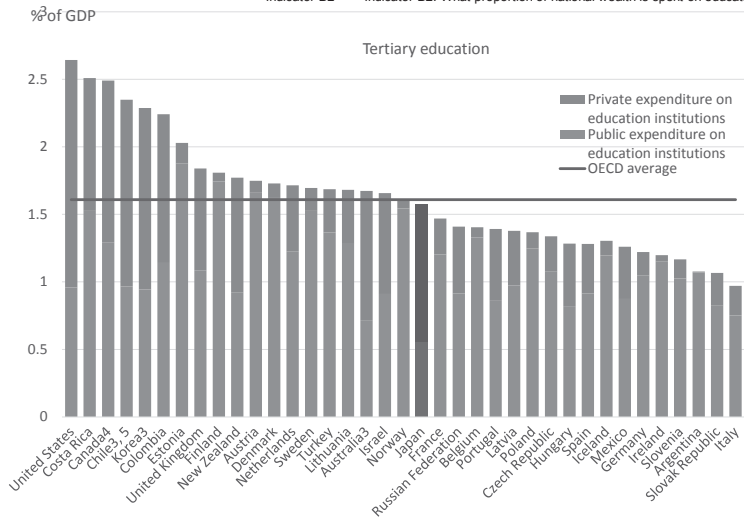
#### 2. ストックの特徴

1. 論文生産能力がストックの反映だとすると、トップの層が薄い
2. 2番手の層はもっと薄く、かつ劣化している
3. 他方、ランキングが費用対効果を表しているとする、トップのパフォーマンスよりは2番手のパフォーマンスの方がいい？(ストックの問題?)

2

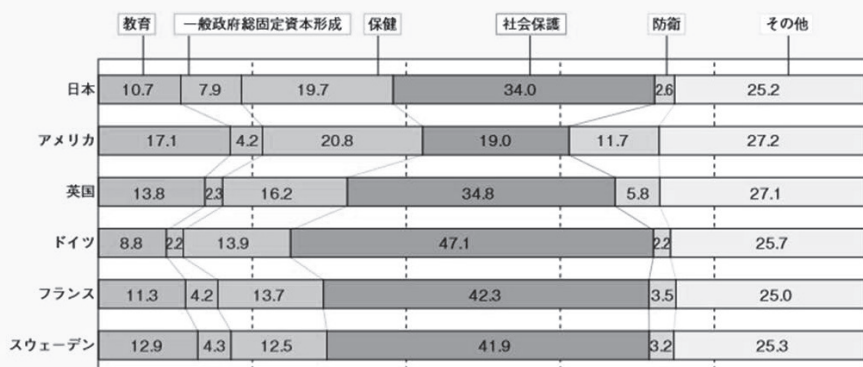
## Public and private expenditure on education institutions as a percentage of GDP by level of education (2013)

Education at a Glance 2016: OECD Indicators - © OECD 2016  
Indicator B2 Indicator B2. What proportion of national wealth is spent on education?



3

図表1-1-18 一般政府総支出の構成比の各国比較

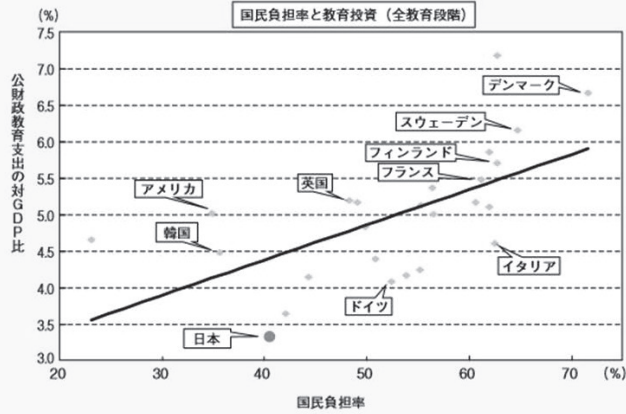


注1：一般政府総固定資本形成は、教育、保健、社会保護、防衛に関する経費を除く  
注2：ドイツのデータは、一般政府総固定資本形成のデータを一般政府総資本形成のデータで代替  
注3：図表1-1-31と図表1-1-32～図表1-1-34では、出典・作成年が異なるため、教育のための支出の割合は一致しない

(出典) OECD.Stat

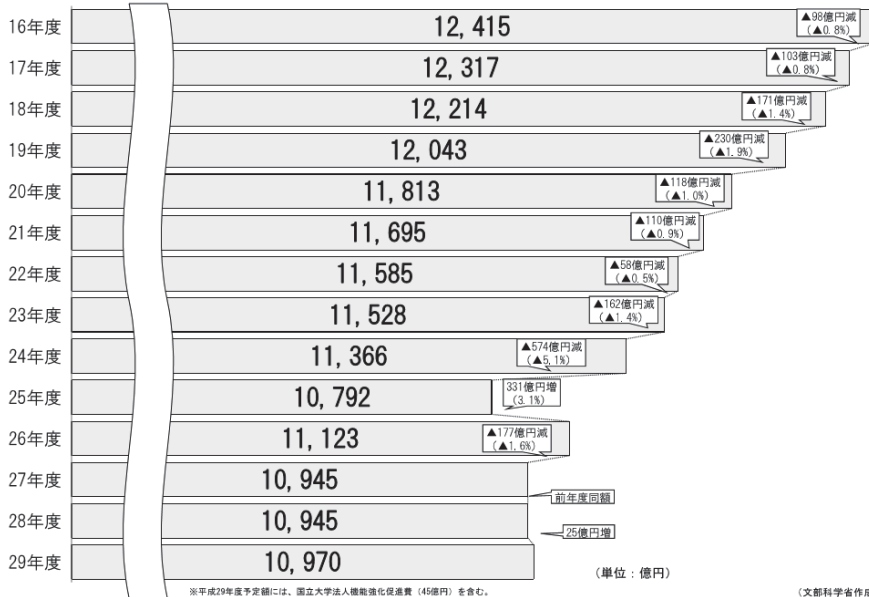
4

図表1-1-19 国民負担率と公財政教育支出との関係



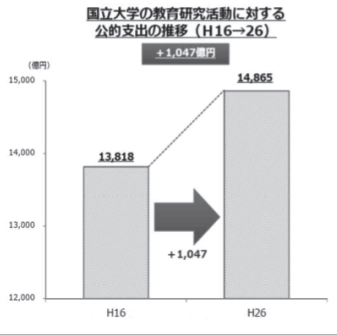
(出典) OECD「Education at a Glance (2009)」  
 財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy2202p.pdf>) より  
 作成

国立大学運営費交付金等予算額の推移



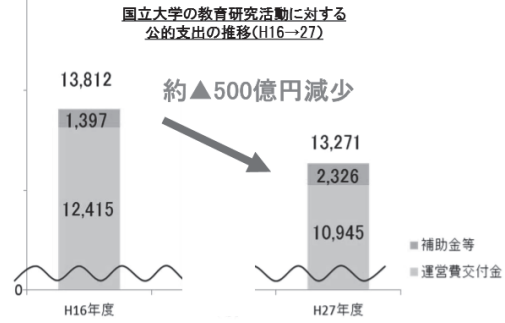
【財政審資料】

② この間、入学者が▲3.3%（18歳人口は▲16%）減少したこと、国立大学法人運営費交付金と国立大学へ支出されている補助金等を加えた国立大学の教育研究に対する公的支出は、むしろ1,047億円増加していることを踏まえれば、全体としては、国立大学の教育研究活動を圧迫しているとの批判は当たらないのではないか



【文部科学省の見解】

- ✓ 財政審の資料は、前年度の繰越額が含まれる「決算報告書」の数値を使用したもの。
- ✓ 実際に国が措置した「予算額」に置き直すと、補助金等を加えても、約▲500億円の減少。



[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2016/11/10/1379300\\_01\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/11/10/1379300_01_1_1.pdf)

- ◆ これまでの運営費交付金の減額は国立大学の教育研究活動を圧迫。
- ◆ 今後もさらに、退職手当の増加や人事院勧告の改定の影響等が見込まれる。

国立大学法人運営費交付金の減による教職員の雇用の不安定化①

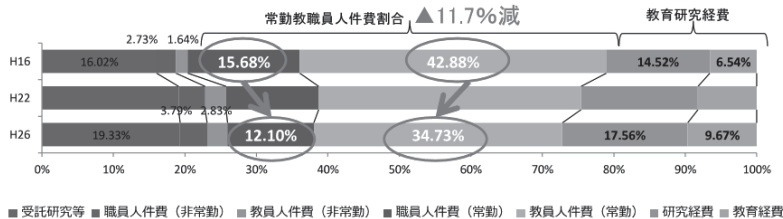
【運営費交付金の減】

- 運営費交付金の減少によって、
  - ・ 常勤教職員人件費を圧迫しており、教職員の雇用の不安定化が懸念。
- 教員の個人研究費は減少し、(※1)
  - ・ 国立大学教員の約6割が年間50万円未満 (※2)

➡ 国立大学の教育研究基盤の脆弱化が懸念される

(※1) 所属機関から、自由な研究活動の実施のために支給される資金  
 (※2) 「個人研究費等の実態に関するアンケート」(平成28年8月 文部科学省)より

●国立大学法人の経常費用の推移 ※附属病院セグメント除く

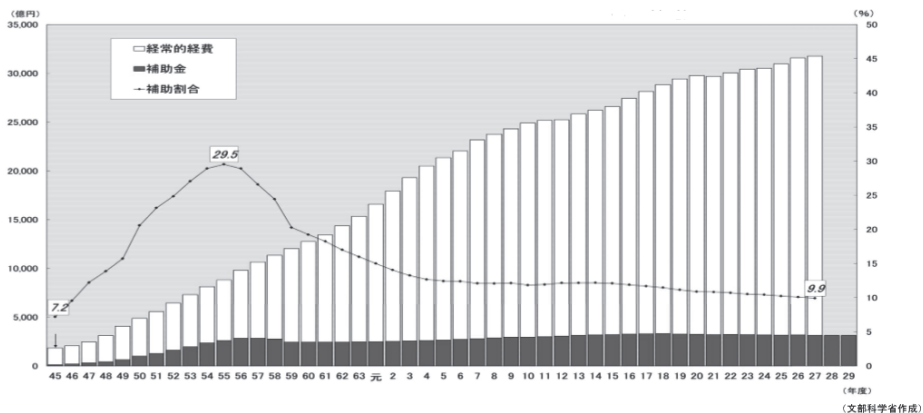


(文部科学省調べ)

## 私立大学等における経常的経費と経常費補助金額の推移

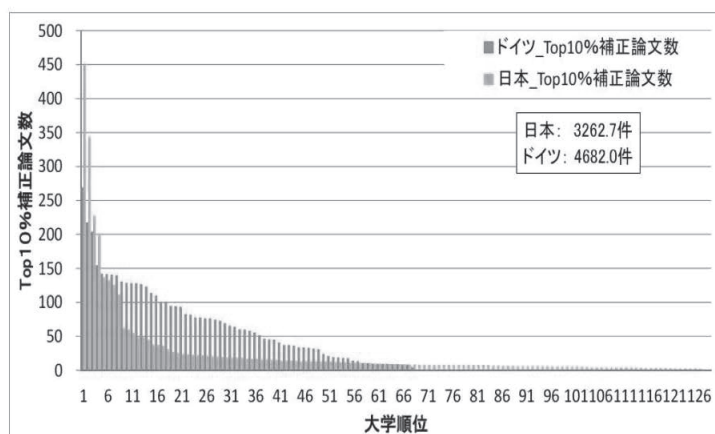
(単位:億円・%)

区 分	S50年度	55年度	H5年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
経常的経費	総額	1,007	2,605	2,656	3,313	3,281	3,249	3,218	3,222	3,209	3,188	3,175	3,184	3,153	3,153
	(伸率)	(57.4)	(10.6)	(2.1)	(0.6)	(▲1.0)	(▲1.0)	(▲1.0)	(0.1)	(▲0.4)	(▲0.7)	(▲0.4)	0.3	(▲1.0)	0
	伸額	367	250	54	20	▲32	▲32	▲31	4	▲13	▲22	▲12	9	▲31	0
うち 特別補助 割合	17	73	397	1,109	1,113	1,113	1,102	1,102	398	394	393	422	441	451	464
	(1.7)	(2.8)	(15.0)	(33.5)	(33.9)	(34.3)	(34.3)	(34.2)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(13.3)	(14.0)	(14.3)	(14.7)
補助割合	20.6	29.5	12.4	11.5	11.1	10.9	10.8	10.7	10.5	10.4	10.3	10.1	9.9		



9

## 日本とドイツの個別大学のTop10%補正論文数の分布の比較



出典:「研究論文に着目した日本とドイツの大学システムの定量的比較分析」(平成26年12月、科学技術・学術政策研究所)  
 ※ 英国との比較分析でも類似の調査結果あり

Top10%補正論文数とは、被引用回数各年各分野で上位10%に入る論文の抽出後、実数で論文数の1/10となるように補正を加えた論文数を指す。被引用数は、2013年末の値を用いている。

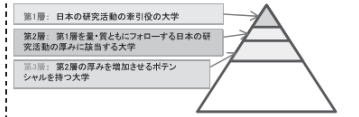
10

# 日本の大学の質・量の構造

## ■各分野で第3層に該当する大学数が大幅減少

分野	国公立大学		日本の大学の量質の構造										
	論文数	Q値	第1層		第2層		第3層		合計				
			2009-2013年 該当数	変化分	2009-2013年 該当数	変化分	2009-2013年 該当数	変化分	2009-2013年 該当数	変化分			
全体	0	-1%	0	1%									
化学	0	-11%	4	-6%	9	-20%	13	23	-52%	36	-41%		
材料科学	0	-14%	1	-30%	11	-83%	12	120%	12	-60%	24	-41%	
物理学	0	-15%	13	9	80%	14	0%	13	0%	13	-57%	36	-27%
計算機科学・数学	0	16%	9	0	0%	2	0%	2	-33%	15	7%	17	0%
工学	0	9%	0	-10%	0	-100%	8	6	-33%	14	-26%	20	-31%
環境・地球科学	0	41%	20	2	100%	5	25%	11	11	-8%	18	6%	
臨床医学	0	9%	18	2	0%	20	300%	41	41	-41%	63	-18%	
基礎生命科学	0	-1%	5	2	0%	10	0%	30	30	-36%	42	-29%	

「...この10年でその第3層が多く数の分野において著しく顕体化していることが確認されたこととなる。このような長いテール部分で担っていたと考えられる日本全体の研究活動の多様性等が安われる方向を生み出してまいいかについて危惧される。」  
出典：「研究論文に著目した日本の大学ベンチマーク2015」  
(平成27年12月、科学技術・学術政策研究所)



出典：「研究論文に著目した日本の大学ベンチマーク2015」(平成27年12月、科学技術・学術政策研究所)

注：日本の大学のうち、10年間で1000本以上の論文を産出した大学は136大学

## ★各種研究分野において世界と競える強みの把握 - 例：物理学の大学層構造 -

質	高い	量			
		多い	←	→	少ない
		(I)世界シェア7.5%以上	(II)世界シェア7.25%以上8.5%未満	(III)世界シェア6.1%以上7.25%未満	(IV)世界シェア5.0%以上6.1%未満
		大学名	論文数	論文数	論文数
		東京大学	100	100	100
		京都大学	100	100	100
		東北大学	100	100	100
		大阪大学	100	100	100
		名古屋大学	100	100	100
		九州大学	100	100	100
		北海道大学	100	100	100
		筑波大学	100	100	100
		岡山大学	100	100	100
		広島大学	100	100	100
		山口大学	100	100	100
		徳島大学	100	100	100
		香川大学	100	100	100
		高松大学	100	100	100
		愛媛大学	100	100	100
		福岡大学	100	100	100
		熊本大学	100	100	100
		鹿児島大学	100	100	100
		沖縄大学	100	100	100

(注1)O値は論文数に占めるTop10%補正論文数の割合である。算出不可は論文数が0の場合である。  
出典：「研究論文に著目した日本の大学ベンチマーク2015」(平成27年12月、科学技術・学術政策研究所)

# 1. 高等教育財政の構造

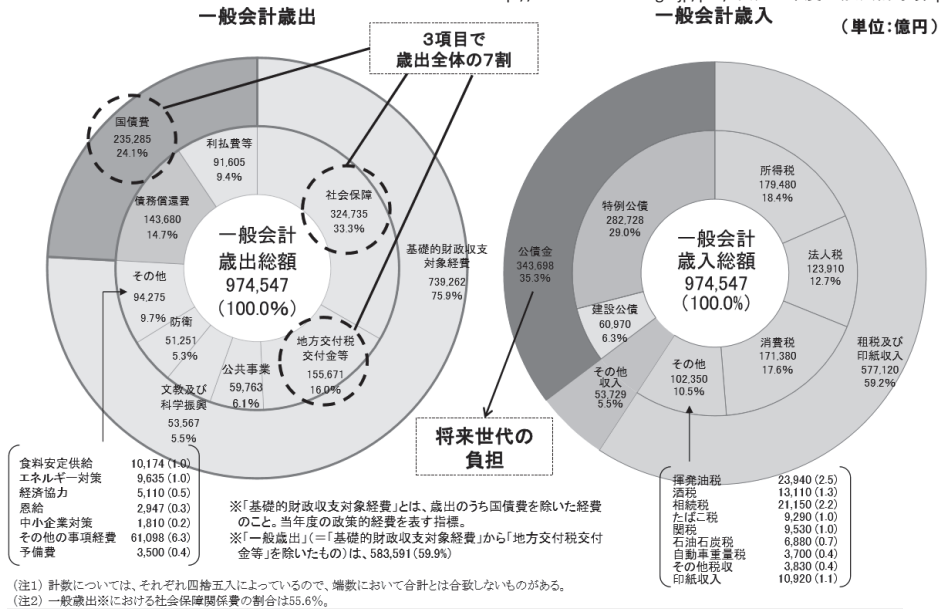
## 1-2 要因

- 1-2-1 歴史的な要因
- 1-2-2 現在の財政構造
- 1-2-3 国民的合意



## 平成29年度一般会計歳出・歳入の構成

http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/平成29年度一般会計予算.pdf



13

# 1. 高等教育財政の構造

## 1-2 要因

- 1-2-1 歴史的な要因
- 1-2-2 現在の財政構造
- 1-2-3 国民的合意

混迷の原因 — 逆風下でとりあえずの「戦術」に依存した財源確保

- 財政の硬直化
- 世論の支持 — 高等教育全体より自分の子供、自社関連研究に選択投資
- 貧困に強い体質

14

## 2. 文部省の「戦術」—選択と集中

### 2-1 国立大学

小さな国立大学セクター／固定的階層構造／国立学校特別会計というトリック

- ・組織整備による緩やかな予算の拡大
- ・トップへの投資の方が限界効用が高い(バラマキは効率を高めない)という(世間の)前提

縮小局面では定員削減と財政法の制約による行き詰まり→法人化  
予算削減圧力(ゼロサムからマイナス・サムへ)

→「改革」競争による自然淘汰圧力

15

## 2. 文部省の作戦—選択と集中

### 2-2 私立大学

コインの裏側

=進学需要の受け皿

需給関係の逆転⇒平成9年「将来構想」答申=学生は保護するが大学を保護する必要はない

→財政的に「極めて美しい」(財務省)仕組みの構築

経常費助成のジレンマ

- ①補助金を増やしても経常費全体が伸びるだけ
- ②補助金が増えれば説明責任も高まる
- ③呉越同舟のジレンマ(競争力のある大学とない大学、既設大学と新規参入など)

予算削減圧力→「改革」競争による自然淘汰圧力

自己採点方式は文部省の作戦か？ 質の向上か予算確保か

16

## 2. 文部省の作戦一選択と集中

### 2-3 国立大学法人化の際の目論見

小泉構造改革／「遠山プラン」／法人化＝金がないならせめて自由を

- 財政制約は強まる(構造的な問題)→その中で戦える体制づくりを
- 私学への波及効果

向上へのインセンティブ→評価に基づく運営費交付金の配分

- 傾斜配分はごくわずかなウェイトで十分=漢方薬
- トップ30は頓服

17

### 2-4 その後の推移

国立大学: 予算総額確保と引き換えの「アリバイ」作り

- 総額抑制圧力の中での「改革競争」=勝者を決めるための消耗戦
- 「功罪」の総括と望ましい配分方式に関するエビデンスの不在
- 対応に追われる現場で進行する隠れた制度疲労

私立大学

- 私学淘汰の力学=自己採点方式による「改革競争」の陰で、偏差値・ブランド力・資金力・集客力の連鎖、人材力というスケールメリット
  - 教員のエフォート配分と学生の実力との関係
- 教育の本質とは必ずしも連動しない
- 不完全な情報→特に第2層、第3層で悪貨が良貨を駆逐する可能性

18

### 3. 混迷に出口はあるか—いくつかの手がかり

#### 3-1 想定される今後のシナリオ

公費＋私費 パイは拡大しない→配分を考える

- ・追加財源は無償化へ 資金の流れは？

産学連携の今後

- ・産学連携収入の拡大→「官」のコントロールから「産」のコントロールへ

地域連携の今後

- ・「地域連携収入」は期待できるか→「Win-Win」(特に学生)を見極める

国からの資金、学生納付金、民間資金、地域資源のベスト・ミックス  
負の連鎖を超えるための「競争的環境」整備は進むか？

19

#### 3-2 国の資源配分のあり方の見直し (まとめに代えて) —16年改革以降の財政政策の変化とその成果を検証する

高等教育費の規模、負担割合、予算配分はどう変化したか

その結果、大学の「生産性」は向上してきたか

(例)教育はどうか

- ・学生の成長に貢献しているか

研究はどうか

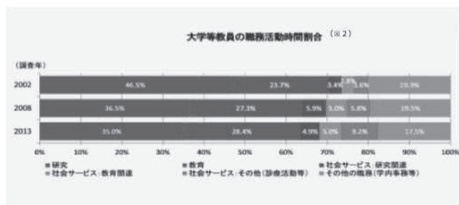
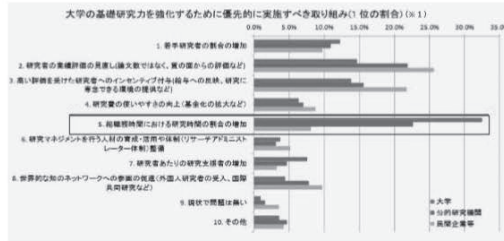
- ・教職員の時間配分の変化＝時間劣化の実態

それを踏まえて、呉越同舟の利害に囚われず、大学を「良くする」配分  
方法を提案する

- ・情報は不完全でも、選択しなければ「何もしない」という選択をすること
- ・「路行かざれば到らず、為さざれば成らず」吉野作造

20

## 研究者を取り巻く現状(研究時間・職務活動等)



(※1, ※3 出典)

「大学等教員の職務活動の変化－『大学等におけるフルタイム換算データに関する調査』による2002年、2008年、2013年調査の3時点比較－」(平成27年4月、科学技術・学術政策研究所)

(※2 出典) 「科学技術の状況に係る科学技術の状況に係る総合的意識調査(NISTEP定点調査2012)」(平成25年4月、科学技術政策研究所)

21

## 3-3 財政だけでは描けない出口→流れを変えるには？

### 1. 原点を再確認する

「改革」が成果を上げているかをどう測るか、の前に

- ・ 大学が「良くなる」とは、大学がどうなることか＝「何のための大学か」の再確認

### 2. 全体最適をどう実現するか

大学によって目的が違う→グランドデザイン(全体最適)を誰が描くか

- ・ 地方には既にある「三層構造」/道州制・連邦制は財政的にはメリットも
- ・ 「改革」を促す機関補助の在り方は？＝大学側の課題

### 3. 個別最適＝「政策から経営へ」をどう実現するか

- ・ 大学経営人材の育成
- ・ 「チーム大学」＝F/S比の転換

22



## セッション1の司会を担当して

藤村 正司  
(広島大学)

セッション1では、「高等教育財政の構造改革に向けて一なぜ混迷が深まるのか」と題して合田隆史氏（尚絅学院大学長）が基調講演を行われた。講演の内容は前ページに譲るとして、ここではフロアからの質問と若干の感想を記して責を果たしたい。

フロアからの質問は、講演の最後で話された「財政だけでは描けない出口」に関するものであった。「道州制のメリット」については、「20年、30年先を考えると、現状の進学率を維持した場合、国立大学の規模を維持すると地方の私立はなくても進学率が達成される。その時に国立大学はどういう規模でどういう役割をすべきか考える必要がある。少なくとも東北地方では棲み分けや分担ができています。道州制は、将来の財政制度を考える場合、検討の余地はあるのではないかと」応答された。

第2は、「教員と職員の比率」に関する質問については、事務系職員の少ない私学の経営者として回答であった。「教員とスタッフが現状のままでは大学は回っていかない。先生と事務職員以外の様々なスタッフ＝「チーム大学」で回せば、個別最適化が実現する。職員の割合が増えた方が、先生方のパフォーマンスも上がるのではないかと」。

第3は、大学が「良くなる」とは大学がどうなることに関わって、フロアから「最近調査した私の勤務大学の先生は、教育の時間を減らしてほしいという要望が強い。研究をしない教員も増えている。この現状をどう考えればよいか。国公私でもトップの大学とボトムの大学では大学が「良くなる」の考え方が違うと思うが、どうお考えか」については、「東大のシンポでスタンフォードの学長のメッセージで意外だったことは、スタンフォードの使命は「市民性の涵養」と言われたことだ。たしかに、どの大学でも共通する理念がある。教育や研究についてもそうした合意ができれば、財源支援の効果を見る指標として有益ではないかと」応答された。

第4は、文科省の政治力に関わる微妙な質問であった。「資源配分については、かなりの部分は政治力が重要だと思うが、高等教育局が財政改革をするために政治力を発揮する方策は何か。科学技術の方は相当に財政力を引き出せるが、文部省はできないのか」に対して、合田氏は「国立大学に投資するとか改革するとメリットがあること言うには、エビデンスを示さなければならないが、ジレンマがある。政治的なメカニズムは複雑で、中枢にいる官庁周辺とか財務省の一部の人たちの中で大きな方針が決まってから、それに沿って政治が動くメカニズムがある。政治の力比べになった時には、すでに勝負がついている。しかし、重要なことは改革圧力あることをしっかり受け止めて自分の大学としてやるべきこととやらないことを取捨選択すること

である。ともすれば、文科省の意図していないことまで自発的にやってしまうことには気をつけなければならない」と回答された。

第5の質問は、日本の研究力の衰退に関わるもので、「科学技術政策から見れば、競争的資金は一定の維持はできているが、「日本の研究力」の衰退というと一方的に大学が悪いと評価されている。しかし、冷静に動向を見ると、企業の論文が減って、公的研究機関が増えて、大学が横ばいで、総じて日本は横ばいになっている。システム内の改革はある程度政策目標を達成しているが、対外的にみると相対的に衰退しているのは事実。しかし、複雑なシステムが理解されないままに、意思決定されているのは忸怩たるものがある。高等教育サイドから見て、日本の研究力は国際的水準をどう維持すればいいのか」。

これに対して合田氏は、「トップの大学を伸ばすことも大事だが、それに続く大学の層が薄いのでそこを伸ばすことが重要。さらに、世間で注目されている分野以外、次の分野に光り当てることが大切だと思う。今、光が当たっていない分野については大学にポテンシャルがあるのではないか」。いずれも難しい質問であったが、適切に回答された。

講演で興味深かったことは、国立大学法人化の際の目論見の中で、漢方薬と頓服の喩えであった。16年の改革では、国立大学は民営化を免れたものの、総額抑制圧力の下に漢方薬（運営費交付金の定率1%減）だけで効率化をじわじわはかるだけでなく、インセンティブとして頓服（公募申請型競争外部資金）を併用するアイデアである。しかし、合田氏は（一時的にしか使用しない）頓服をあたかも万能薬のように飲まされ続けていることは想像できなかったと話された。病人に100メートル競争をさせているようなものであるが、なぜこうなったのだろうか。

頓服を飲まされ続ける理由の一つは、国立大学法人法を決議する際に、衆参両議院の国会附帯事項が忘れられていることがある。「6. 運営費交付金等の算定に当たっては、公正かつ透明性のある基準に従って行うとともに、法人化前の公費投入額を十分に確保し、必要な運営費交付金等を措置するよう努めること」とある。

同様に、先頃の国立大学法人法の一部を改正する法律案に対する附帯決議では「3. 指定国立大学法人制度が、卓越した教育研究活動を展開することで我が国の学術研究と人材育成を牽引する国立大学法人の形成を図るための制度であることに鑑み、指定国立大学法人と指定を受けない国立大学法人との間において、将来的に教育研究環境や財務基盤に著しい格差が生じることのないよう配慮すること」とある。たしかに、附帯事項には法的拘束力はないが、2003年の法人法を決議した国会議員には、12年後の顛末を知る義務があるように思う。

そのことはともかく、政府が国立大学に対して関与を強めることができるのは、財政問題もあるが、行政組織法としての法人法の規律密度の薄さにあるように思う。このことを法人化の初めに指摘していたのが、塩野である（塩野宏「国立大学法人について」『日本学士院紀要』2006, Vol. 60 (2), 67-82頁）。塩野によれば、急ごしらえの法人法はドイツの大学基準法と比しても格段に抽象的であること、したがって行政側にも大学側にも経営面で裁量性を残した



ことである。「規律密度の薄さは、当面、力のある大学ほど有利に働くことは容易に予測できる。したがって、ランキングという面ではその格差は拡大し、底辺の方では均一化に走る可能性もある。また、規律密度の薄さがどのように活用されるかが問題で、その隙間が行政指導によって一律的なように埋められる恐れも多分にある。さらに、人目を引かない部分を切り捨て、目先のプロジェクト偏重方向がとられる可能性もある」（79-80頁）。改めて法人税を読み返しても、第三条の「教育研究の特性の配慮」も含めてあっさりした条文である。

実際、規律密度の薄さは、人事・給与システムに手をつけずに定年延長した国立大学が少なくなかったことに現れている。結果として、39歳以下の若手国立大学教員は、平成16年の18,439人（30.0%）から平成28年の16,291人まで2,148人（11.6%）も減少した。むろん、これは国立大学が反省すべき経営問題というよりも（『文教速報』平成29年11月6日、第8493号、3頁）、科学技術政策による人材の流動化や財源としての科学振興調整費によってポストクや研究員を短期雇用させたことが背景にある。そうかと言って、法人法を規律密度の高い独法に近づけて、外部評価を厳しくすることが適切かどうかは考えてみる必要がある（河村小百合「国立大学の研究力低下」『日本経済新聞』2017.12.4.14頁）。

さらに、塩野が指摘したとおり、「選択と集中」によって上位層とそれ以外の大学間の研究力の格差は広がった。規律密度の薄さの隙間に、法令遵守が第3期中期計画・目標に盛り込まれた。人目を引かない人文社会系学部が改組され、公募申請型のプロジェクトが多く走っているとおりである。

法人法が、法として規律密度が薄く細かく規定されていないことは国立大学にとってメリットである反面、財政危機の時代に誕生した法人法はその曖昧な規律を突かれて、政府の意向と行政の裁量が勝り、統制に繋がっているように思う。今回の研究員集会のテーマは財政問題であるが、なぜ混迷が深まるのか、その理由の根本には国立大学にとってどのような法人組織がふさわしいのかという規範論が欠如したままであることを講演から気づかされた。

以上



# 論 点 提 起

# アメリカの研究大学の資源配分

阿曾沼 明裕  
(名古屋大学)

ここではアメリカの研究大学における資源配分の特徴を整理する。研究大学の特殊性を踏まえつつ、資源配分を整理するにあたってマクロからマイクロへと視点を移す。まずは高等教育システム全体のマクロな資源配分とその変化を概略し、次に高等教育システム全体の中での研究大学の位置を確認する。その上で、研究大学全体の（平均的な）財政基盤の構造を検討し、研究大学の機関レベルの資源配分、さらに部局レベルにまで下りて資源配分の特徴を検討する。最後にまとめといくつか問題提起を行う。

## 1. マクロな高等教育の財政基盤

表 1 高等教育機関の主要財源

高等教育機関の主要な収入は、右表のように大きくは公的資金と私的資金があり、公的資金には連邦政府によるものと州政府（地方政府も含む）によるものがある。私的資金はおもに、学生納

	財源	主な用途	機関の用途制限	配分方法
公的	連邦政府 研究助成金 学生支援 (機関補助)	研究・運営費 (学費→運営費) (特定人材養成)	特定 (特定)	疑似市場
	州・地方政府 機関補助 (学生支援) (研究助成金)	運営費、特に人件費 (学費→運営費) (研究)	一般 (特定)	インプット基準・フォーミュラ等
私的	学生納付金 授業料・諸経費	運営費、特に人件費	一般	市場
	寄付・投資収入 寄付 基本財産収入	施設整備、運営費、奨学金	一般・特定	
	企業や財団 研究助成・委託	研究	特定	
	独自事業収入 病院 教育事業 補助事業	病院経費 教育事業経費 補助事業経費	特定	

付金（授業料、諸経費）、寄付・投資収入（基本財産の投資収入）、企業や民間財団からの研究助成や委託研究、大学の事業収入（病院、教育事業、補助事業）などである。

このほか非営利の大学では、営利大学が支払う税金が免除されているが、これは実質的には政府補助金に相当する。また、学生支援（奨学金やローン）は個別補助ではあるが、ペル奨学金のような連邦政府の給付奨学金は実質的に機関補助に近い。

配分方法については、一般的に私的資金は市場メカニズムによるが、政府の規制や支援に大きく影響されるものもある。例えば、学生納付額は授業料額に左右されるが公立大学

では州や地方政府との交渉があつてしばしば影響を受け、寄付金収入は税制度の影響を受け、公立大学の病院の有無は州政府の影響を受ける。逆に公的資金でも研究助成金や学生支援（奨学金・ローン）のように市場メカニズムに基づくものもある（疑似市場）。

連邦政府と州政府（地方政府を含む）の役割の違いについて述べておけば、連邦政府は主に個別補助（研究助成、奨学金・ローン）を行い、機関補助は少ない（保健系に少しある）。研究助成金については連邦の機関（スポンサー）は多様であり、一種の市場を形成しているが、補助金額は保健系に過剰に傾斜している。他方で州政府が行うのは、研究助成や学生支援もあるが、主に機関補助である。近年州補助金の疑似市場化（学生の修了率や研究活動成果に基づく資源配分）もある。

高等教育機関の収入構造の大きな変化は私的資金の拡大である。私的資金拡大には大学の事業収入の拡大、寄付・投資収入の拡大もあるが、最も大きなものは、学生納付金依存の拡大である。公立大学では州政府補助金の伸びが鈍化するのに伴って 1980 年代後半から授業料収入が相対的に拡大し、他方で私立大学は州補助金の停滞と関係なく授業料を値上げし、学生納付金収入を増やしてきた。この変化の一部は、とくに公立大学で顕著であるが、連邦などの学生ローンの拡大によるもので、学生個人への負担が増大している。

## 2. 研究大学（博士大学 R1）の位置

研究大学は高等教育機関の中で極めて特異な存在である。個別機関データベースである IPEDS（Integrated Postsecondary Education Data System）で、高等教育機関数（在学者数の報告あり）の総数は 7,231（2015 年、以下同様）、カーネギー高等教育機関分類で分類されている機関は 4,535 機関である。これに対して研究大学、ここではカーネギー高等教育機関分類の博士大学の中でも最高度研究活動に分類される R1（博士大学—最高度研究活動）とするが、研究大学は 115（公立 81、私立 34）機関しかない。全米の高等教育機関に占める割合は 1.6%（7,231 機関中）、2.5%（4,535 機関中）に過ぎない。

表 2 カーネギー高等教育機関分類の機関数（2015）

カーネギー機関分類	機関数							
	公立		私立		営利		計	
博士大学—R1	81	5.0%	34	2.0%			115	2.5%
博士大学—R2	76	4.6%	31	1.8%			107	2.4%
博士大学—R3	38	2.3%	57	3.3%	17	1.5%	112	2.5%
博士大学	195	11.9%	122	7.0%	17	1.5%	334	7.4%
修士大学	272	16.6%	419	24.2%	63	5.4%	754	16.6%
学士カレッジ	100	6.1%	421	24.3%	38	3.3%	559	12.3%
学士/准学士カレッジ	99	6.1%	56	3.2%	221	18.9%	376	8.3%
准学士カレッジ	891	54.5%	36	2.1%	157	13.5%	1,085	23.9%
四年制専門学校	41	2.5%	605	35.0%	330	28.3%	976	21.5%
二年制専門学校	10	0.6%	64	3.7%	341	29.2%	415	9.2%
部族大学	27	1.7%	8	0.5%			35	0.8%
計	1,635	100.0%	1,731	100.0%	1,167	100.0%	4,535	100.0%

注：IPEDSより作成

表3 カーネギー高等教育機関分類毎の学生数 (2015)

カーネギー機関分類	FTE学生数							
	公立		私立		営利		計	
博士大学—R1	2,475,542	23.4%	554,614	15.6%			3,030,156	19.9%
博士大学—R2	1,166,020	11.0%	292,477	8.2%			1,458,497	9.6%
博士大学—R3	478,386	4.5%	378,337	10.6%	281,652	26.0%	1,138,375	7.5%
博士大学	4,119,948	38.9%	1,225,428	34.5%	281,652	26.0%	5,627,029	36.9%
修士大学	2,032,349	19.2%	1,308,427	36.8%	269,697	24.9%	3,610,474	23.7%
学士カレッジ	254,762	2.4%	577,915	16.2%	17,259	1.6%	849,936	5.6%
学士/准学士カレッジ	500,760	4.7%	62,090	1.7%	109,718	10.1%	672,568	4.4%
准学士カレッジ	3,599,906	34.0%	14,899	0.4%	84,804	7.8%	3,699,609	24.3%
四年制専門学校	66,596	0.6%	341,930	9.6%	186,382	17.2%	594,908	3.9%
二年制専門学校	6,164	0.1%	23,631	0.7%	132,170	12.2%	161,965	1.1%
部族大学	9,955	0.1%	2,739	0.1%			12,694	0.1%
計	10,590,440	100.0%	3,557,059	100.0%	1,081,682	100.0%	15,229,183	100.0%

注：IPEDSより作成

他方で、学生数で見ると研究大学は高等教育機関 4,535 機関の 19.9% (公立 23.5%, 私立 15.6%) を占める。これは研究大学が大規模大学であることを指し、大規模大学上位 100 位中研究大学は、実に 74 大学を占める。また、研究博士号 (ほぼ Ph.D.) 総授与数に占める割合は 63.2% (なお、研究博士号の過半は、専門職分野 (教育, 保健, 工学) である)、専門職博士号では、総授与数に占める割合は 36.3% に上る。研究大学が受ける連邦政府研究助成金も総配分額の 70.8% を占める。

このように研究大学は、機関数でごくわずかにすぎないわりに、学生数で占める割合は大きく、博士学位授与数や連邦研究助成金受給額でいえば、高等教育システム全体の主要部分を担う。

表4 博士学位の研究大学への集中度 (2015)

	機関数		研究博士			専門職実践博士				
	機関数	比率	授与数	占有率	1 大学当 授与数	授与数	占有率	1 大学当 授与数		
研究 大 学	公立	医学あり	54	1.2%	22912	32.7%	424	23074	21.4%	427
		医学なし	27	0.6%	9128	13.0%	338	3359	3.1%	124
		公立小計	81	1.8%	32040	45.8%	396	26433	24.5%	326
	私立	医学あり	24	0.5%	9695	13.8%	404	11827	11.0%	493
		医学なし	10	0.2%	2527	3.6%	253	981	0.9%	98
		私立小計	34	0.7%	12222	17.5%	359	12808	11.9%	377
研究大学計	115	2.5%	44262	63.2%	385	39241	36.3%	341		
非研究大学計	4,420	97.5%	25747	36.8%	6	68713	63.7%	16		
大学全体	4,535	100.0%	70009	100.0%	15	107954	100.0%	24		

注：IPEDSより作成

表5 連邦研究助成金の研究大学への集中度（2015）

	機関数		研究博士			専門職実践博士			
	機関数	比率	授与数	占有率	1大学当 授与数	授与数	占有率	1大学当 授与数	
研究 大 学	公立 医学あり	54	1.2%	22912	32.7%	424	23074	21.4%	427
	医学なし	27	0.6%	9128	13.0%	338	3359	3.1%	124
	公立小計	81	1.8%	32040	<b>45.8%</b>	396	26433	<b>24.5%</b>	326
	私立 医学あり	24	0.5%	9695	13.8%	404	11827	11.0%	493
	医学なし	10	0.2%	2527	3.6%	253	981	0.9%	98
	私立小計	34	0.7%	12222	<b>17.5%</b>	359	12808	<b>11.9%</b>	377
	研究大学計	<b>115</b>	<b>2.5%</b>	44262	<b>63.2%</b>	<b>385</b>	39241	<b>36.3%</b>	<b>341</b>
非研究大学計	4,420	97.5%	25747	36.8%	<b>6</b>	68713	63.7%	<b>16</b>	
大学全体	<b>4,535</b>	100.0%	70009	100.0%	15	107954	100.0%	24	

注：IPEDSより作成

### 3. 研究大学の財政基盤（収入構造）

ここでは IPEDS を使って、機関類型別につき博士大学 R2，博士大学 R3，修士大学，学士カレッジ，准学士カレッジと比較して，研究大学（博士大学 R1）の収入構造がどのような特徴を有するのかを見る。

まず公立大学について，研究大学（博士大学 R1）は特定の財源への依存が他の種類の機関より小さい。つまり多様な財源に分散的に依存している。研究大学の特徴として，学生納付金収入比率が低く（博士・修士大学より），学士・准学士カレッジに近い。公立だが，州機関補助への依存は低い（15%）。連邦事業補助・受託（研究助成）の比率が高く，連邦事業外補助金（ペル奨学金等）の比率が低い（非研究大学は高い）。民間寄付・補助・受託の割合も相対的に高く，病院収入が大きい。

他方で私立大学の収入内訳をみると，公立大学と同様に，非研究大学と比べて分散的に多様な財源に依存している。他の機関類型（非研究大学）は学生納付金収入（寄付金と投資収入）への依存が大きい，研究大学では学生納付金収入への依存度は最も低い。研究大学は相対的に，連邦の研究助成金の比率が高く，投資収入が大きく，病院収入が大きい。

公立大学と私立大学を比べれば，研究大学における多様な財源への分散的な依存は公立も私立も同じである。また研究大学は，公立も私立も，連邦研究助成と病院収入が大きいただし，私立大学は公立大学よりも学生納付金依存が強い。そのかわりに公立大学には州や地方政府の補助金収入があり，おおざっぱに言えば公立と私立の違いは，公立大学の学生納付金と州補助金を合わせたものが，私立大学の学生納付金と考えればわかりやすい。研究大学以外では，公立大学では連邦機関・事業外補助（ペル奨学金）が大きい（私立大学のデータは，連邦事業外収入にはペル奨学金は含まれていない）が，そのかわり私立大学は，投資収入と民間寄付・補助・受託が大きい（公立大学は小さい）。

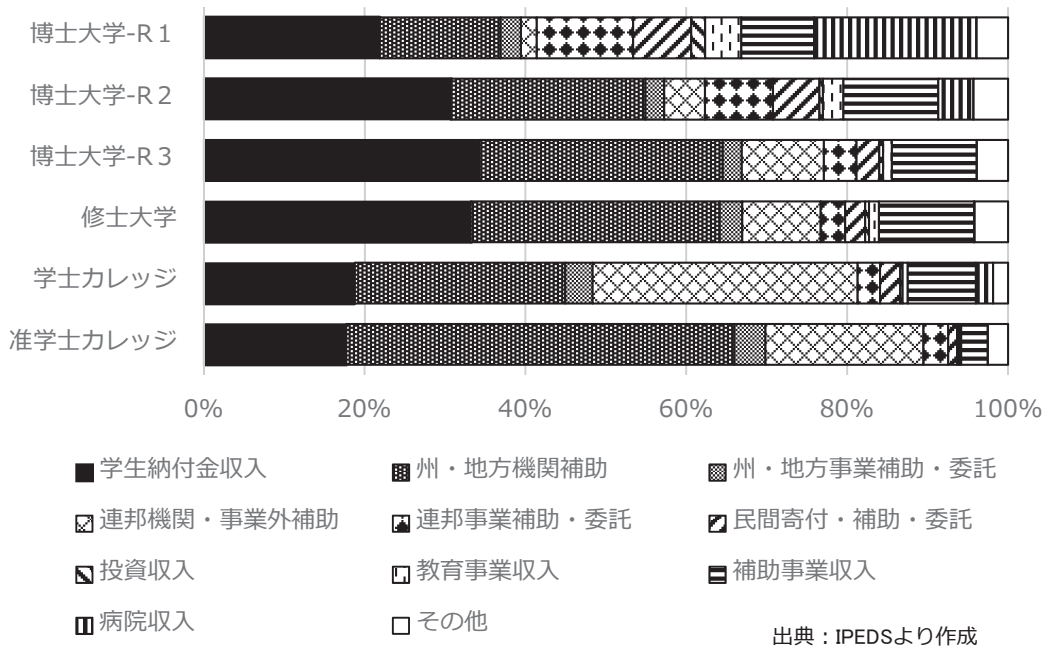


図1 公立大学の収入内訳（2015）

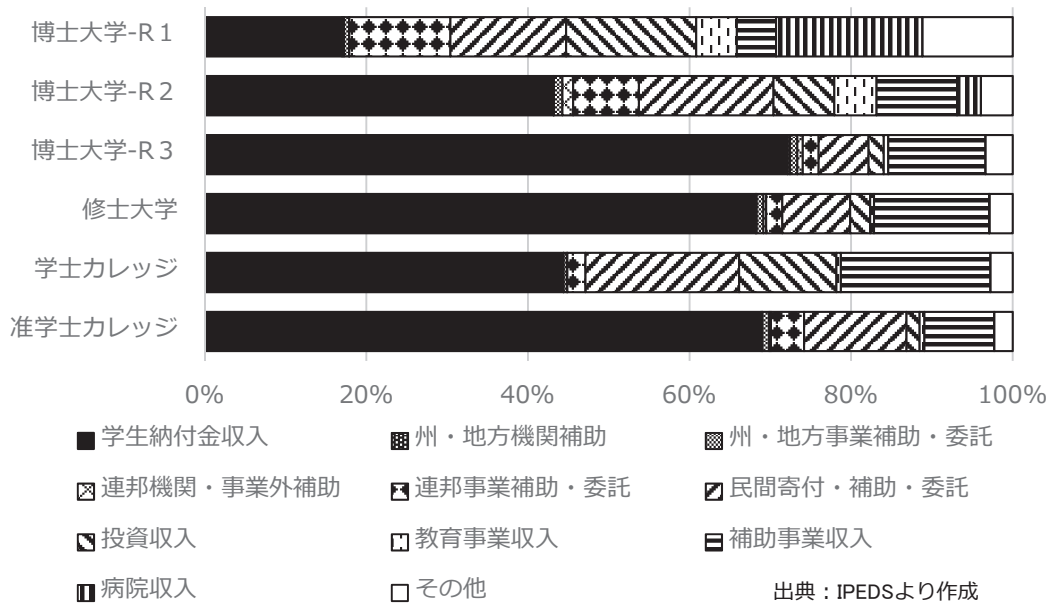


図2 私立大学の収入内訳（2015）



#### 4. 機関レベルの資源配分

ここでは機関の内部に目を向ける。以下は阿曾沼（2014）の調査をもとにしている。

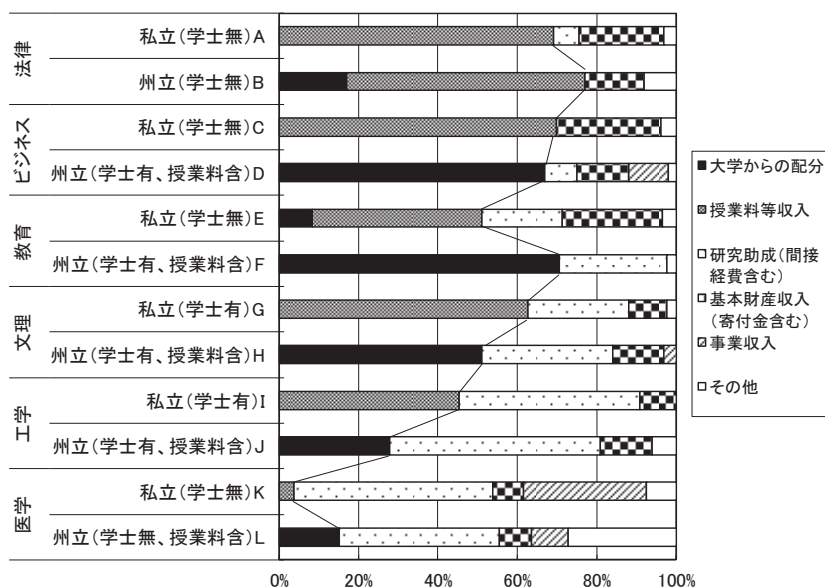
研究大学の収入は上で見た通りだが、学内では学生納付金収入と州補助金等は、しばしば一般資金としてプロボストを通じて部局（college と school）に配分され、その際歴史的経緯や学生数などを基準に配分される。この一般資金が部局の教員の人件費（基本給）の主たる財源となる。研究大学に多い連邦研究助成金、その直接経費は研究者に直接配分され、間接経費は多様だが、メディカル・スクールなどに多いことだが全額部局に行くこともある。寄付金や投資収入は、大学全体に行くものもあるが、カレッジやスクールに直接寄付される寄付金は部局の収入となり、実質的に部局の基本財産があり、全学で運用されるが部局の収入となる。病院収入は医学スクールに行く。なお、大学院を管理する全学組織にグラジュエート・スクールがあるが、ここには独自の資金は少なく、RA シップの資金は研究者個人の研究助成金に依存し、TA シップの資金は部局が持つ学士プログラムの授業料収入が財源となっているという点で、大学院教育の資金は部局にある。以上のように、教育研究活動の主要な資金は部局の管理下にある。

しばしば研究大学では部局の財務運営の自律性が高いと言われる。ハーバード大学では、“Every Tub Stands on its Own Bottom”，つまり部局が独立採算であると言われてきたが、それが責任センター方式管理・予算（Responsibility Center Management / Budget）」と呼ばれるシステムへと発展した。RCM においては、一般資金（大学本部が配分に関与できる資金）も学生数や授業料額等に基づくフォーミュラや歴史的経緯に基づいて配分され、つまり授業料収入も自動的に各スクールに配分され、原則的には大学のすべての収入が個別スクールの収入となり、大学中央には税金（tax, assessment）を支払う。この RCM を貫徹すると、ジョンズ・ホプキンス大学のように、一般資金はなくなる。RCM を採用する研究大学は、ハーバード大学、ペンシルバニア大学、インディアナ大学ブルーミントン、ノースウェスタン大学、ペンシルバニア州立大学、ミシガン州立大学、ボストン大学、ピッツバーグ大学、イリノイ大学アーバナ・シャンペーン、ジョンズ・ホプキンス大学など、ウィスコンシン大学マジソンは現在部分的に導入中であり、調査対象の 23 の研究大学のうち 11 大学で採用されている。

研究大学で財務運営が部局による分権的運営になる傾向がある要因には、①大規模であること、②高度な多様性があること、③プロフェッショナル・スクールが多いこと、④大学院プログラムが大きいこと、が考えられる。大学が大規模であれば、中央集権は必ずしも効率的ではなく、権限委譲と部局に対するガバナンス（ディーンを通じたプロボストによる間接統治）が有効となる。多様な分野・学位プログラムがあれば、学生規模・授業料・教員給与等の決定は多様であり、財源構造も多様、日本的な全学一律の財務運営は難しい。プロフェッショナル・スクールは高額授業料と高額教員給与で自律性が高く、大学院プロ

グラムは学士よりも分権的に運営され（大学院学生数も部局が決める）、大学院が大きければ部局主導が強まる。

多様な財源については、部局による財源の違いを、代表的な文理学、法学、工学、医学、ビジネス、教育のカレッジあるいはスクール別に見たのが下図である。第一に、法律、ビジネスのスクールは、授業料収入への依存が高い（※ビジネスで学士プログラムが大きいとその授業料に依存）。第二に、工学、医学のスクールは研究助成金への依存が高い（工学で学士プログラムが大きいとその授業料収入も重要な財源、医学の MD 授業料は高いが、その収入は研究助成金に遥かに及ばない）。文理学カレッジは、学士プログラムの授業料収入への依存（特に人文社会科学系）、自然科学系は研究助成金が多い。教育のスクールは多様、授業料依存でもあり研究助成金存もあり。法律やビジネスを「**授業料依存型**」、工学や医学を「**研究助成金依存型**」とすれば、文理学や教育のスクールはその中間に位置する。



出典：阿曾沼（2014）

図3 研究大学の部局の財源比較

## 5. 部局レベルの資源配分

さらに部局レベルの資源配分に目を向けよう。文理学、法学、工学、医学、ビジネス、教育のスクールで異なるが、資源配分には組織がかかわるので、まずは組織構造の違いを述べておかねばならない。アメリカの大学の内部組織で、部局であるスクールやカレッジに次いで大事なものは、ディシプリン・ベースの教員組織であるデパートメント（academic

department) と学位プログラム (degree program) である。学位プログラムは、どのカレッジやスクールでもあるが、デパートメントは文理学・医学・工学のスクールでは必ずあるが、法律のスクールではなく、ビジネスや教育のスクールではデパートメントがある場合とない場合がある。また、学位プログラムについては学士プログラムは法律や医学には普通なく、文理学や工学にはあり、ビジネスや教育のスクールは学士プログラムを持つ場合も持たない場合もある。

以上の組織的特徴を踏まえると、財務運営は、デパートメントがない場合、つまり法律やビジネスのスクールで、スクール中央 (Dean's office) が主体となる。他方で、デパートメントがある場合、医学、工学、文理学のスクールで、デパートメントに一般資金の大部分 (主に教員人件費) を配分、デパートメントが財務運営の主体となる。ビジネスや教育のスクールでは、デパートメントがある場合もない場合もあるが、デパートメントは医学、工学、文理学ほど自律的ではなく、スクール中央が運営主体となることも多い。

これに対し学位プログラムは、主たる資金の配分対象ではない。学位プログラムは、JD や MBA はスクールが直接運営し、医学、工学、文理学の Ph.D., MA, BA は各デパートメントが運営するため。プログラムの予算は少ない。したがって部局内の資源配分はカレッジやスクールか、デパートメントが行う。

部局内での資源配分の特徴を見るために、どの財源の資金をどのような活動や用途に支出するのかという点から考えると、基本は**収支直結型** (収入と支出が直結) が単純でわかりやすい。これは、当該の活動・プログラムの収入がその活動・プログラムの費用となるもので、例えば、仮想的に学士プログラムだけの大学があるとすると、学士プログラムの授業料収入がそのまま学士プログラムに支出されることになる。こうした観点からとらえると、法律のスクールや (学士プログラムのない) ビジネス・スクールは、JD や MBA プログラムが大きく、その収入がスクールの収入の大部分を占め、それがそのまま教員給与を含めて JD や MBA プログラムの費用となり、比較的収支が単純である。

しかし実際にはこれほど単純ではなく、それはスクールが多様な機能 (活動) を有し、ある活動の収入が他の活動の収入をサポートする「**内部補助**」が存在するためである。例えば文理学や工学のスクールが典型だが、学士プログラムがある場合、その授業料収入が教員人件費の主要財源となり、この学士プログラムの授業料収入は教員給与を通じて大学院プログラムを補助している (内部補助 I)。また、工学、医学、文理学のスクールでは、教員の研究活動のための研究助成金が、研究学位 Ph.D. の学生の授業料や生活費手当、一部教員給与となり、大学院 (Ph.D.) プログラムを支える (内部補助 II)。収支直結でなければ、どのような活動にどのように資金を優先して配分するかという資源配分問題が顕著になり、ここに組織的な関与が生じる。例えば、法律やビジネスのスクールでも、(研究助成金がわずかなため) 研究学位 Ph.D. プログラムは赤字だが、教員の質や威信を維持するために、スクールは積極的に他の活動 (JD や MBA プログラム、学士プログラムがあれば

それら)の収入でこれをカバーしようとする(内部補助Ⅲ)。また、収益性の高いMarketableな専門職修士プログラム(アカデミック・キャピタリズムの典型)で得た収入でより本務的な活動を充実させようとする(内部補助Ⅳ)。

この収支直結と内部補助は部局(スクール, カレッジ)の経営的な戦略に関わる。その経営戦略にはいくつかモデルが想定できる。研究大学では研究活動と大学院教育(研究学位 Ph.D.教育)で威信を維持するために膨大な連邦からの研究助成金の獲得競争を繰り広げる(研究経済)。→①「研究経済対応型」戦略(医学・工学・文理学の自然科学/研究学位/収支直結+内部補助Ⅰ+内部補助Ⅱ)。他方で研究大学は有力な専門職養成を牛耳り、高額な教員給与を維持するために高額な授業料収入を得るが、威信獲得・維持のために資源獲得競争を繰り広げる(専門職経済)。→②「専門職経済対応型」戦略(法律・ビジネス・医学/専門職学位/収支直結)。大学院だけでなく、研究大学はエリート大学として学士レベルの教養教育での威信を維持・獲得しようとする。→③「教養教育重視型」戦略(文理学カレッジ/基礎学位/収支直結)。以上の3戦略が主要なものだが、専門職学位重視のスクールでも研究学位は無視できず、威信、教員の質の維持のためにPh.D.を重視。→④「研究充実型」戦略(法律・ビジネス/研究学位/内部補助Ⅲ+内部補助Ⅰ)。また、最近ではアカデミック・キャピタリズムと表現されるが、教育事業(例えば専門職修士)

を盛んにすることで、社会的需要に対応すると同時に収益を獲得し、本務である研究学位や専門職学位プログラムを充実させようとする。→⑤「人材需要対応型」戦略(全てのスクール/専門職修士等/収支直結+(他を)内部補助Ⅳ)。部局はこうした戦略の幾つかをとり、部局によってその組み合わせが異なる。

表6 スクール(カレッジ)が採用する戦略

		教養教育重視型	研究経済対応型	専門職経済対応型	研究充実型	人材需要対応型
スクール	法律	-	-	◎	△	-
	文理学	◎	◎	-	◎(人文・社会)	△
	工学	○	◎	-	-	○
	医学	-	◎	◎	-	○
	ビジネス		-	◎	○	○
	教育		○	○	○	○(修士・Ed.D.)
	学位の例	BA	Ph.D.	J.D., M.D., M.B.A	Ph.D.	修士

◎:不可欠(本務)、○:重視、△:若干重視、-殆ど無関係

## 6. まとめと問題提起

研究大学は高等教育システムの中でごく限られた一部の機関にすぎないが、規模が大きく、博士レベルの研究学位と専門職学位で主要な位置を占め、連邦の研究助成金を独占するなど独特の位置を占める。その財源構造は研究大学以外の大学とは異なり、財務運営も分権的である。そこには、研究大学の機関内の多様性を反映して、多様な財源と資源配分

メカニズムが存在する。→**資源配分の多様性は認識されているのか？**

とりわけ研究大学の資源配分の重要な背景となっているのが「研究経済」と「専門職経済」であり、伝統的に研究大学における競争の独自の原動力となっている。ただしむやみに競争ばかりしているわけではなく、競争に伴う不安定を緩和する制度や慣行がある（競争と安定のバランス）。例えば、①教員人件費は主に安定した財源（授業料+州補助金）から支出（私立の研究大学の医学スクールは例外的）、②間接経費が基盤的経費の機能を果たす、③プロジェクトやプログラムなど流動的な組織に対する安定的なデパートメントの存在（組織的なメリハリ）、④Ph.D.や専門職学位プログラムを特定機関に限定する州の枠組み、などである。→**資源配分に伴う競争と安定のバランスをどう取るべきか？**

こうしたバランスの問題も含めて、多様な資源配分に対応した経営、とくに部局の強い経営機能と分権的運営が大きな特徴となっている。→**部局レベルの経営能力はあるのか？**

また、部局だけでなく機関レベルで資源配分への関与として、学内向けにはプロボスト、大学外へ向けては政府関係（Government Relations）担当副学長などが設置されている。→**資源配分に積極的に関与する機関レベルの経営能力はあるのか？**

伝統的な資源配分を通じた競争に加えて、近年では資源獲得競争が激化、専門職修士、投資収入、教育事業収入等が新たな競争の原動力に（アカデミック・キャピタリズム現象）。

→**新たな資源配分に対応しているのか？**

他方で、米国の研究大学の資源配分においては、絶対的な政府支出の大きさがある。公立の研究大学 81 大学に対して、連邦から 2.2 兆円、州から 2.6 兆円、私立の研究大学 34 大学に対し、連邦から 1.5 兆円。日本は研究大学に限定せずに高等教育への支出は全部で 2 兆円程度で遥かに及ばない。→**政府は研究大学に適切な投資を行っているのか？**

## 【参考文献】

阿曾沼明裕（2014）『アメリカ研究大学の大学院』名古屋大学出版会。

阿曾沼明裕（2017）「米国研究大学の分権的運営を支える部局の経営」『年報 科学・技術・社会』第 26 巻。

スローター・S，ローズ・G．（成定薫監訳）（2012）『アカデミック・キャピタリズムとニュー・エコノミー：市場，国家，高等教育』法政大学出版局。

Ehrenberg,Ronald.G.(2002). *Tuition Rising*. Cambridge: Harvard University Press.

Geiger, Roger L. (1993). *Research and Relevant Knowledge: American Research Universities Since World War II*. New York: Oxford University Press.

Geiger, Roger L. (2004). *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford, Calif: Stanford University Press.



# 米国州政府による大学評価に基づく資源配分

吉田 香奈  
(広島大学)

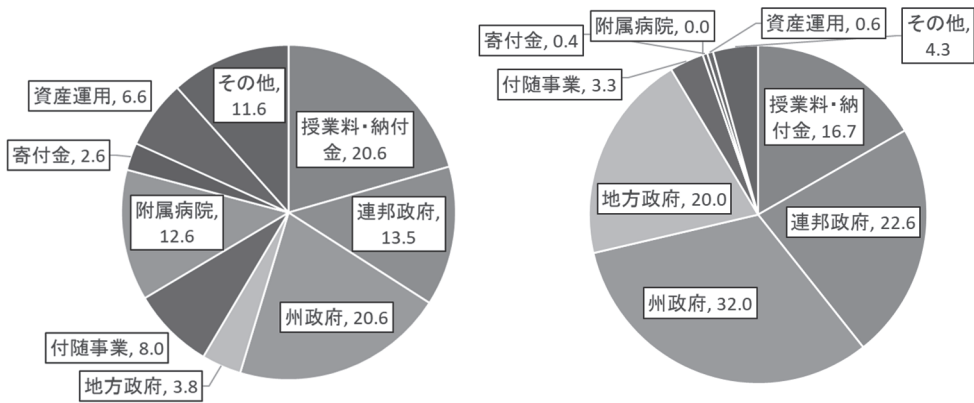
## はじめに

本報告は、米国州政府による大学評価に基づく資源配分に注目し、その現状と課題を検討することを目的としている。州・地方政府の支出する高等教育費は 2016 年現在 888 億ドル（約 9 兆 8 千億円、1 ドル 110 円で計算）であり、このうち約 8 割が公立大学への一般運営費交付金（state appropriations, 以後、州交付金とする）として配分されている。残りの約 2 割のうち 1 割は州奨学金、1 割は特別目的の研究助成・農業拡張プログラム・医学教育プログラム等へ支出されている（SHEEO, 2017, 13）。州交付金をフルタイム換算学生数で除した学生一人当たり州交付金配分額は、2006 年から 2016 年の 10 年間に実質値で 12%減少しており、予算の減少を補填するために公立大学は授業料の値上げを断続的に行っている。さらに、近年、公立大学への州交付金の配分に業績評価を導入する州が増加しており、州の政策目標や優先事項とリンクした予算配分の傾向が強まっている。

そこで、本報告では、州政府による大学評価に基づく州交付金の配分がこれまでどのように変化してきたのか、また、どのような特徴と課題を有するのかを検討する。

## 1. 公立大学の財源

米国の公立大学は多様な財源から収入を得ている。図 1 と図 2 はそれぞれ公立 4 年制大学と公立 2 年制大学の 2013-14 会計年度の財源を示したものである。公立 4 年制大学は州政府（20.6%）と授業料・納付金（20.6%）の割合が大きく、次いで連邦政府（13.5%）が多い。州政府資金の占める割合は 2007-08 年には約 30%であったが、その後大きく低下している。一方、公立 2 年制大学も州政府（32.0%）の割合が最も大きい、これも過去 10 年間で最も多いときは 40%を超えていた。このように、近年、公立大学の収入に占める州政府資金の割合は減少している。なお、連邦政府の資金には、研究費、委託事業費、学生への給付奨学金等が含まれるが、公立 2 年制大学において連邦資金の割合が大きいのは給付奨学金の額が多いことが理由である。



出所：NCES (2015), table323 より作成

※数値は Operating revenue, Nonoperating revenue, Other revenues and additions の総計に占める割合

図1 公立4年制大学の財源 (2013-2014年) 図2 公立2年制大学の財源 (2013-2014年)

## 2. 州交付金の資金配分モデル

表1は、公立大学に対する州政府の資金配分モデルを示したものである (Hearn, 2015)。「ベースライン増減モデル」は、前年度の交付額を基盤として増分的に変化させるものであり、1800年代から行われている伝統的な手法である。シンプルで事務コストが低く、必要なデータも最低限で済み、配分後の用途は自由である。しかし、大学間の差異が考慮されず、また効率性や公平性が重視されないことや政治に影響を受けやすく不安定であること、さらに戦略やコントロールが欠如している点が課題として指摘されてきた。

これらを改善するために第二次大戦後に導入されたのが「入学者ベースモデル」である。これは、入学者を基礎とする算定式を用いて交付額を算出する手法であり、フォーミュラ方式とも呼ばれる。複雑なデータを用いることができ、客観性や透明性・公平性にも優れている。また、一度算定式を作成すればルーチン化でき、ある程度の予測が可能となる。一方、算定が複雑であること、データ収集のためのコストが必要であること、効率性の面は重視されないこと、入学者数を基礎とするためアクセスの向上には貢献するが学力の向上には必ずしも結びつかないこと、さらには、市場・環境の変化、大学の使命の変化、州政府の戦略の変化等にも対応できないという課題が指摘されてきた。

1970年代後半になると、「初期パフォーマンス・ファンディングモデル」が登場する。これは予算配分の一部を成果指標と連動させるものであり、多くは基盤部分に上乘せるボーナスとして配分される。本モデルは成果指標とその評価基準を設定し、達成度に応じて予算を配分するため改善が促進されるが、大学間の差異や州の優先事項への対応が鈍く、また州の歳入

が減少すると廃止されやすいという側面がある。なお、初期パフォーマンス・ファンディングモデルを研究したバーク（Joseph C. Burke）らは、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を「パフォーマンス・ファンディング」と呼び、予算編成過程であくまで一要素として考慮する方式を「パフォーマンス・バジェットティング」として両者を区別している（Burke & Associates, 2002）。

表1 公立高等教育機関に対する資金配分モデル

資金配分モデル	時期	長 所	短 所
<b>ベースライン増減モデル (Base-plus Funding)</b> ・基盤額の増分的変化 ・州知事・議会による決定 ・フォーミュラはない	1800年代	・シンプル ・低い事務コスト ・最小限のデータと分析 ・大学による用途は自由	・大学間の差異や効率性には注目しない ・公平性を脅かす ・政治への脆弱性 ・不安定である戦略 ・コントロールの欠如
<b>入学者ベースモデル (Enrollment-Based Funding)</b> ・フォーミュラ方式	第二次世界大戦後	・複雑さや量に感度が高い ・データ・分析への信頼 ・コストへの注目 ・客観性・透明性・公正性 ・ルーチン化 ・予測可能性	・複雑である ・高い事務コスト ・非効率であっても定着した方法に対して継続に配分 ・学力の向上や達成ではなくアクセスに注目 ・市場・使命・環境・州戦略の変化に反応が鈍い
<b>初期パフォーマンス・ファンディングモデル (Early Performance Funding)</b> ・予算配分の一部を成果指標と連動させる（ボーナス型）	1970年代後半	・目標と評価基準の強調 ・行動に影響を与えるためのインセンティブ	・大学間の差異、関係者の視点、州戦略の優先事項に反応が鈍い ・大学間の競争 ・州の歳入が良好であることを頼りにする
<b>アウトカム・ベースモデル (Outcome-Based Funding)</b> ・予算配分の大半または全部を明確な成果指標と連動させる	2000年	・卒業・就職の州戦略目標や全米の優先事項とのつながり ・評価基準・アセスメント・目標の強調（学習成果含む） ・インプット・プロセス目標よりもアウトカムが中心 ・目標、指標、インセンティブの統合 ・シンプル、透明性、効率性、アカウントビリティ	・測定に関する諸課題 ・労働市場の変化を見誤ると、時宜を失ったインセンティブを設定することになる ・州の歳入が良好であることを頼りにする

出所：Hearn (2015), p. 12-13 より作成

最も新しいモデルは 2000 年代に登場した「アウトカム・ベースモデル」である。予算配分の大半または全てを明確な成果指標と連動させる方法であり、指標として卒業率や就職率といった州の戦略的目標が設定されていることが多い。

各州はこれらのモデルのどれか一つを使用しているのではなく、組み合わせて使用していることがほとんどである。後節で取り上げるテネシー州では、州交付金の基盤部分は入学者ベースモデルが使用されているが、上乘せ部分には初期パフォーマンス・ファンディングモデルが採用されている。さらに、2010 年からは基盤部分の算定をアウトカム・ベースモデルに変更している。



### 3. 各州におけるパフォーマンス・ファンディングの実施状況

全米州議会協会（National Conference of State Legislatures, NCSL）は「ある一定の予算をパフォーマンス指標に基づき配分するためのファンディングフォーミュラを有している」州をパフォーマンス・ファンディング実施州と定義している<sup>2)</sup>。この定義には、表 1 でハーン（James.C. Hearn）が整理した「初期パフォーマンス・ファンディングモデル」と「アウトカム・ファンディングモデル」の両者が含まれている。NCSL の調査では、2015 年 7 月現在、パフォーマンス・ファンディングを実施しているのは 32 州であり、準備中の 5 州を含めると全州の 4 分の 3 がパフォーマンス・ファンディングを組み入れていることになる。公立 2 年制大学のみを実施する州は 6 州、公立 4 年制のみが 5 州、公立 2・4 年制の双方が 21 州であり、多くの州では 2 年制大学と 4 年制大学の双方への予算配分にパフォーマンス・ファンディングが用いられている。

また、同協会はパフォーマンス・ファンディングの成果指標についても調査を行っている（吉田、2015）。これによれば、使用されることの多い成果指標としては、①学位・免許状授与数、②STEM・医療領域の学位授与数、③規定の単位取得者数、④低所得学生・成人学生の修了者数、⑤リメディアルコースの修了状況、⑥卒業・残留率、⑦就職状況、⑧転・編入学、などが挙げられる。ほとんどの州において学位授与数や免許状授与数が成果指標に使用されており、STEM や医療といった特定領域の学位授与数を用いて人材確保を図ろうとする州も少なくない。また、規定の単位取得者数を増やし、卒業生の増加につなげようとする州も多い。例えば、30 単位や 60 単位の取得者数を成果指標に入れることで、各大学がこれらの取得者を増加させることを促進している。これらの指標を連邦ペル給付奨学金の受給者や成人学生・リメディアルコースの登録学生に特化して掲げる州も存在する。特に、ペル給付奨学金受給者数は低所得学生の数を示す指標であり、高等教育へのアクセスを促進するために組み込まれている。

なお、ドハーティーらの研究によれば、パフォーマンス・ファンディングはこれまで基盤的な州交付金に上乗せするボーナスの形で配分されてきたが、近年は基盤部分そのものに採用されるパターンが増加していることが指摘されている（Dougherty & Reddy, 2013; Dougherty et al., 2014）。

### 4. テネシー州の事例

#### (1) CCTA 法の制定とアウトカム・ファンディング

テネシー州は 1979 年に全米で初めてパフォーマンス・ファンディングを導入した州として広く知られている。ここでは、テネシー州の改革動向について取り上げる。

テネシー州の高等教育制度は大きく 4 つに分けられる。すなわち、①テネシー大学システム (University of Tennessee System) が管理する 4 年制大学 3 校、②テネシー理事会 (Tennessee Board of Regent, TBR) が管理するコミュニティカレッジ 13 校とテクノロジー・カレッジ 27 校、③州立大学 6 校、④私立大学・カレッジ 34 校、であり、約 32 万人の大学生が学んでいる (THEC, 2017, 27)。これらを調整しているのがテネシー州高等教育委員会であり、州の高等教育マスタープランの作成や州交付金の予算案の編成権限が与えられている。

公立大学の平均授業料は近年大幅に上昇しており、2006-07 年から 2016-17 年の間に 4 年制大学で 4,841 ドルから 8,977 ドルへ、またコミュニティカレッジでは 2,482 ドルから 4,224 ドルへ、テクノロジー・カレッジでは 2,057 ドルから 3,647 ドルへと上昇している (THEC, 2017, 71)。

テネシー州の公立大学に対する州交付金の予算編成は 2 つの特徴を有している。1 つは基盤的交付金の算定にアウトカム・ファンディングを使用していること、もう 1 つは基盤的交付金の最大 5.45% までをパフォーマンス・ファンディングによって上乘せしていることである。後者は最大 5.45% が保証されているため、非競争的で自己改善への報償としての意味合いが強いのが特徴である。

2010 年 1 月、テネシー州議会では Complete College Tennessee Act of 2010 (以下、CCTA 法とする) が制定され、州交付金の基盤部分の算定をそれまでの学生数に基づくフォーミュラ・ファンディングから成果指標に基づく「アウトカム・ファンディング」に変更することが決定された (吉田, 2013)。CCTA 法の目的は、公立高等教育の改革を通じて州民によりよい教育の機会と訓練の場を提供し、州の経済発展に寄与することであり、新たな高等教育マスタープランの作成、アウトカム・ファンディングの開発、単位互換システムの改善、リメディアルコースの見直し等が盛り込まれた。

2010 年の新マスタープランでは、テネシー州の大学卒業者の割合を全米平均にまで引き上げるため、2015 年までに学士号・準学士号取得者を累積で 26,000 人多く増やし、さらに 2025 年までに 21 万人多く増やすことが目指されている。この取り組みは「Drive to 55」と命名され、2025 年までに中等後教育で得られる資格を有する州民が 55% を超えることが目標とされている。同州では、2010 年以降、①テネシープロミス (TN Promise)、②SAILS (Seamless Alignment and Integrated Learning Support)、③アドバイス TN (Advice TN)、④テネシーリーブ (TN Labor Education Alignment Program)、⑤テネシーリコネクト (TN Reconnect)、⑥アウトカム・ファンディングによる卒業・修了者数の改善、といった取り組みが相次いで開始された。①はコミュニティカレッジとテクノロジー・カレッジの授業料を 2 年間無償化するものである。高校生に対する連邦奨学金申請支援・メンターによる相談・地域ボランティア活動とセットで進学者を増加させることが試みられている。また、②は大学進学準備が十分でない高校 11・12 年生と大学の初年次学生に対してシームレスに学習支援を行うことで、大学教育へのスムーズな移行を目指すものである。③は高校生向けの進学相談会、④

は企業とテクノロジー・カレッジ、コミュニティカレッジとが連携して技術トレーニングを実施するものである。また、⑤は成人学生が学士号や準学士号を取得できるよう、就学・修学支援を行うものである。

さらに、大学に対しては⑥のアウトカム・ファンディングが導入され、卒業生・修了生を増加させる成果指標が設定された。これまでは入学者ベースのフォーミュラ・ファンディングであったが、これはすべてアウトカム・ファンディングに変更された。

なお、1979年より継続して実施されているパフォーマンス・ファンディングは名称を Performance Funding から Quality Assurance Funding (QAF) へと変更され、引き続き継続されている。

## (2) 成果指標と交付金への反映

表2 アウトカム・ファンディングの成果指標 (2016-2020年)

＜4年制大学・コミュニティカレッジ共通＞	
学生の単位取得状況(student progression)	年間30・60・90単位を取得した学生数(コミュニティカレッジは12・24・36単位)。
フルタイム換算学生100人あたり準学士号・学士号取得者数(Degree and Certifications per 100 FTE)	フルタイム換算学生100人あたり準学士号・学士号を取得した学生数
＜大学のみ＞	
学士号・準学士号取得者数(Bachelor's and Associate's)	学士号および準学士号の年間取得者数。複数の学位を取得した者については別々に計上。
修士号・教育専門学位取得者数(Master's / Ed Specialist Degrees)	修士号および教育専門学位(Ed Specialist Degrees)の年間取得者数
博士号・法学学位取得者数(Doctoral / Law Degrees)	博士号および法学の学位取得者数。ただし医学・薬学は含まない。
研究・サービス(Research and Service)	間接経費の配分が行われる活動の支出額。主に外部資金による研究・サービス・教育活動。
卒業率(6年間)(Six-Year Graduation Rate)	フルタイム就学の新入生が入学後6年以内に卒業した割合
＜コミュニティカレッジのみ＞	
準学士号取得者数(Associate's)	準学士号の年間取得者数。
二重登録者数(Dual Enrollment)	高校生のうち、大学の単位取得コースに登録している者の数。
資格取得者数(1-2年)(1 to 2 Year Certificates)	24単位以上の取得を要件とする資格の年間取得者数。
資格取得者数(1年未満) Less Than 1 Year Certificates)	24単位以下の取得を要件とする資格の年間取得者数。
就職者数(Job Placements)	卒業者のうち就職した者の数
転学者数(Transfer Out)	12単位以上取得して他大学に転学した学生の数
労働のための訓練(Workforce Training)	コンタクトアワーの年間提供時間数。これらの活動は単位取得をせずに技術やソフトスキルを提供するもの。

表2は2015-2020年のアウトカム・ファンディングの成果指標である<sup>3)</sup>。4年制大学とコミュニティカレッジの共通指標については「学生の単位取得状況」「フルタイム換算学生100人あたり準学士号・学士号取得者数」が設定されている。また、大学のための指標は「学士号・準学士号取得者数」「修士号・教育専門学位取得者数」「博士号・法学学位取得者数」「研究・

サービス」「卒業率（6年間）」が掲げられており、主に卒業・修了者の人数や卒業率が評価されている。また、コミュニティカレッジのみの指標には「準学士号取得者数」「二重登録者数」「資格取得者数（1-2年）」「資格取得者数（1年未満）」「就職者数」「転学者数」「労働のための訓練」が掲げられている。なお、アウトカムを計算する際、低所得学生と成人学生は40%割り増しで計算される。

これに対して、QAFでは①学生の学習成果75ポイント、②学生のアクセスとサクセス25ポイント、の2つの指標が用いられる。①については一般教育のアセスメント、主専攻分野のアセスメント、アクレディテーション、学生の満足度調査、成人学生の修学、就職（コミュニティカレッジのみ）、が成果指標として使用される。また、②については、成人学生、低所得学生、アフリカ系アメリカ人学生、ヒスパニック学生、STEM領域、医療領域などの複数の指標の中から各大学はミッションの達成に重要な指標を5つ選択し、その達成状況について評価を受ける。合計100ポイントをとれば5.45%の交付金を全額受給できる仕組みとなっている。

なお、これらの成果指標は全てポイント化され、交付金の算定に反映される。図1はオースティン・ピー州立大学の例である。2015年の例であるため、学生の単位取得状況の指標は24単位・48単位・72単位である点に注意が必要である。表2の指標について大学のミッションを反映させた上でアウトカム得点合計値を算出し、それに教員給与を乗じて、さらに固定費等を加算する。ここから、補助金ポリシーに基づき州負担分（55%）を算出し、州外学生の授業料収入を差し引いた上でQAFを上乗せする、という手法が採られていることが分かる。これらの算定式は全大学分がウェブ上に公開されており、非常に透明性・公平性が高い。各大学では、アウトカム得点を上昇させるために改善に向けた努力が行われる。

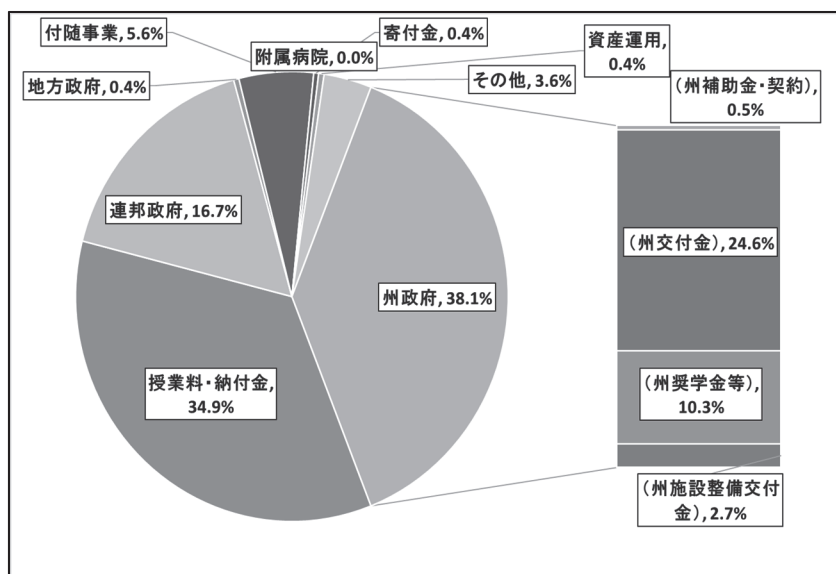
図1 州交付金の算定：オースティン・ピー州立大学（2015年）

Universities	APSU										Total Weighted Outcomes	1,304
	Outcomes	Estimated Data	Sub-pop X	/	Scales	=	Scaled Data	X	Mission-Based Weights	=		
Universities	Students Accumulating 24 hrs	1,516	40%		1		1,516					
	Sub-population Adults	250	40%		1		100		3%		59	
	Sub-population Pell	851	40%				341					
	Students Accumulating 48 hrs	1,421	40%		1		1,421		5%		95	
	Sub-population Adults	352	40%				141					
	Sub-population Pell	840	40%				336					
	Students Accumulating 72 hrs	1,387	40%		1		1,387		7%		132	
	Sub-population Adults	455	40%				182					
	Sub-population Pell	799	40%				319					
	Bachelors and Associates	1,582	40%	/	1		1,582	X	25%		574	
	Sub-population Adults	906	40%				362					
	Sub-population Pell	877	40%				351					
	Masters/Ed Specialist Degrees	309			0.3		1,029		20%		206	
	Doctoral / Law Degrees	0			0.05		0		0%		0	
	Research and Service	3,234,935			20,000		162		10%		16	
	Transfers Out with 12 hrs	206			1		206		10%		21	
	Degrees per 100 FTE	19			0.02		945		10%		94	
	Six-Year Graduation Rate	43			0.04		1,070		10%		107	
										1,304		
											X Salary Multiplier	\$65,483
											= Outcomes Based Subtotal	\$85,363,226
											+ M&O & Utilities	\$13,720,362
											+ Equipment	\$1,482,433
											X Three-year Formula Phase In	100%
											= Estimated Need	\$100,566,021
											X Subsidy/Fee Policy	55%
											= Out of State Tuition Revenue	\$1,780,364
											+ Performance Funding:	\$2,654,867
											Quality Assurance Amount	
											(Quality Assurance Score)	91.0
											+ Legislative Initiatives	50
											Estimated 2015-16	
											THEC Recommendation	\$56,186,000
											X Percent Funded	60.9%
											Estimated 2015-16	
											Recurring Appropriations	\$34,233,400

出所：THEC web サイト公表資料より抜粋<sup>4)</sup>

オースティン・ピー州立大学は図2に示すように、2014-15年度の財源の38.1%を州政府資金が占めているが、このうちアウトカム・ファンディングおよびQAFで配分される州交付金

の割合は 24.6%を占めている。これは、収入全体の約 4 分の 1 が大学評価に基づく資源配分となっていることを意味しており、大学にとっては無視できない規模となっている。



出所：NCES IPEDS Data Center 公表データより作成

※数値は Operating revenue, Nonoperating revenue, Other revenues and additions の総計に占める割合

図2 オースティン・ピー州立大学の財源（2014-15年）

## 5. 大学評価に基づく資源配分の成果

最後に、大学評価に基づく州交付金配分の成果について取り上げる。

ドハーティーとレディは、テネシー、オハイオ、サウスカロライナ、フロリダ、ミズーリ、ワシントン、ペンシルバニア、ノースカロライナの 8 州について先行研究をレビューしている (Dougherty & Reddy, 2013)。これによれば、特に、個別大学レベルにおいて組織改編、主専攻の改廃、初年次教育の強化、チュータリング、学習相談、就職支援などの強化が進んでいることが指摘されている。大学の組織改編については、例えばテネシー大学ノックスビル校教育学部ではパフォーマンス・ファンディングに対応するために学科をさらに小さなユニットに分類して強化が図られている。また、主専攻の改廃については、例えばフロリダ州では卒業生の少ないプログラムやフロリダ州の重視する職業リストにない学位が廃止される一方、パフォーマンス・ファンディングの得点を上げるために科学プログラムの学生数を増加させている。また、サウスカロライナ州では 2 つのコミュニティカレッジが入学者の少なかったプログラム

を廃止し、新たなプログラムを創設している。また、フロリダ州のコミュニティカレッジでは、チュータリング・学習相談・就職支援を行うための学生のデータベースを構築し、成績や出席が芳しくない学生への指導が強化されている。

なお、卒業・修了者数・卒業率の上昇にパフォーマンス・ファンディングが効果を有するかについては様々な意見が存在する。例えば、ペンシルバニア州の事例研究では統計的に有意な差はみられなかったことが指摘されている。多くの先行研究では、パフォーマンス・ファンディングの効果は州や大学のタイプ、パフォーマンス・ファンディングのデザインによって大きな差が生じることが指摘されている。

一方、問題点として、大学側の費用・労力が大きいこと、大学の使命を狭めること、成果指標にないものを軽視する傾向があること、学習到達水準の引き下げ・成績のかさ上げが起こる可能性があること、入学者選抜が成績重視となり、低所得・人種的マイノリティ・障害のある学生に不利に働く可能性があること、等が指摘されている。不利な立場にある学生は、従来、残留率や卒業率が他の学生より低いいため、入学が不利になる可能性も指摘されている。

## まとめ

以上みてきたように、近年、州政府による大学評価に基づく資源配分は広がりを見せており、約4分の3の州で予算の算定に組み込まれている。州政府は大学卒業者の増加を州の経済発展の鍵と見なしており、卒業生数や単位取得状況等が指標に掲げられ、成果に応じた予算配分が行われるようになってきている。1970年代に登場した初期パフォーマンス・ファンディングモデルでは州交付金の数パーセントが評価と連動していたに過ぎなかったが、近年は基盤的経費のかなりの割合を評価と連動させるアウトカム・ファンディングモデルが徐々に広がっている。

その最も徹底した事例であるテネシー州では、2010年より基盤部分にアウトカム・ファンディングモデルを導入し、従来のパフォーマンス・ファンディング（Quality Assurance Funding (QAF) と改称）による上乘せ部分も同時に継続させることで、州交付金の100%すべてを大学評価に基づく予算配分に移行させている。その成果指標および算定式は全大学分が公表されており、透明性・公平性が非常に高い。各大学では、規定の単位数の取得者数や卒業生数等の成果指標のポイントを上げるための努力が行われている。

しかし、このような資金配分手法は成果の向上のための組織的な努力につながっている一方で、その成果・効果の評価は一様ではない。コスト面の問題、成果指標に掲げられていないものを軽視する傾向、学習到達水準の引き下げ・成績のかさ上げ、不利な立場にある学生のアクセスを狭める可能性、など様々な可能性・課題が指摘されている。

我が国では、国立大学の第3期中期目標期間において各大学の機能強化の方向性に応じた取り組みをきめ細かく支援するために、国立大学運営費交付金の中に3つの重点支援の枠組みが新設された。機能強化促進係数によってあらかじめ拠出された経費を各大学の評価に応じて再



配分する仕組みが導入されている。しかし、このような資源配分の方法は各大学の改善のインセンティブにつながるのか、またコストに見合う成果に結びつくのか、慎重に検討されなければならない。その点、テネシー州で実施されているパフォーマンス・ファンディング（現在のQAF）のように、あらかじめ上限が保証されている方式は一つの参考になるだろう。

#### 【注】

- 1) 全米州議会協議会（National Conference of State Legislatures）公表資料（2015年7月15日）より。（<http://www.ncsl.org/research/education/performance-funding.aspx> 2017年11月15日最終閲覧）
- 2) 同上
- 3) THEC 公表資料より作成。（<https://www.tn.gov/thec/bureaus/finance-and-administration/fiscal-policy/redirect-fiscal-policy/outcomes-based-funding-formula-resources/redirect-outcomes-based-funding-formula-resources/2015-20-outcomes-based-funding-formula.html> 2017年11月15日最終閲覧）
- 4) 前掲資料“2015-16 Dynamic Model”より抜粋。

#### 【主要参考文献】

- 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ー配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆ー」国立大学財務・経営センター『大学財務経営研究』第6号，31-90頁。
- 吉田香奈（2013）「米国テネシー州における公立大学交付金改革ーアウトカム・ファンディングの導入とパフォーマンス・ファンディングの改革ー」徳永保・塚原修一（研究代表）『大学の評価指標の在り方に関する調査研究報告書』国立教育政策研究所平成24年度プロジェクト研究調査研究報告書，117-132頁。
- 吉田香奈（2015）「アメリカ諸州における公立大学のパフォーマンス・ファンディングの動向」広島大学高等教育研究開発センター『大学の機能別分化の現状と課題』戦略的研究プロジェクトシリーズ IX，133-150頁。
- Burke, J. C. & Associates (2002). Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems, and Prospects. New York: The Rockefeller Institute Press.

- Burke, J.C. & Minassians, H. (2003). Performance Reporting : “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003. New York: The Rockefeller Institute Press.
- Dougherty, K, J, & Reddy, V., (2013). Performance Funding for Higher Education : What Are the Mechanism ? What Are the Impact ? , ASHE Higher Education Report, 39(2), Jossey-Bass.
- Dougherty, K, J, Natow, R.S., Jones, S.M., Lahr, H., Pheatt, L., & Reddy, V. (2014). The Political Origins of Performance Funding 2.0 in Indiana, Ohio, and Tennessee : Theoretical Perspectives and Comparisons with Performance Funding 1.0, CCRC Working Paper 68. New York: Columbia University.
- Hearn, J. C. (2015). Outcome-based Funding in Historical and Comparative Context, Lumina Foundation.
- Hillman, N.W., Tandberg, D.A. & Gross, P.K. (2014). Performance Funding in Higher Education : Do Financial Incentives Impact College Completion? The Journal of Higher Education, 85(6), 826-857.
- Ness, E.C., Deupree, M.M., & Gandara, D. (2015). Campus Responses to Outcomes-Based Funding in Tennessee : Robust, Aligned, and Contested, Tennessee Higher Education Commission.
- State Higher Education Executive Officers (2017). State Higher Education Finance : FY 2016, Colorado : Author.
- Tennessee Higher Education Commission (2017). *2016-2017 Tennessee Higher Education Fact Book*, Author.





# 競争的資金配分と教育・研究の歪みについて

—学術的価値生産関数の効率性の観点から—

吉田 浩  
(東北大学)

## 1. はじめに

従来「競争的」な資金配分は運営費交付金を除く、いわゆる「外部資金」と呼ばれる部分について言われてきた。しかし、近年、資料1に示すように基盤的な運営者交付金についても競争的な配分が指向されている。

### 資料1 運営費交付金の競争的配分

平成28年度における国立大学法人運営費交付金の重点支援の評価結果について

平成28年3月9日

第3期中期目標における国立大学法人運営費交付金の重点支援について第3期中期目標における国立大学法人運営費交付金（以下「運営費交付金」という。）については、第3期における国立大学の機能強化の方向性に応じた取組をきめ細かく支援するため、予算上、3つの枠組みを設けて重点支援を行うこととしており、各国立大学法人は、それぞれの機能強化の方向性或第3期を通じて特に取り組み内容を踏まえていずれかの枠組みを選択することとなっている。平成28年度の運営費交付金の重点支援に当たっては、重点支援の枠組みごとに、各法人から提案のあった取組構想の評価を有識者の御意見を踏まえて行った上で配分することとしており、その評価結果を公表するものである。

【重点支援①】 主として、人材育成や地域課題を解決する取組などを通じて地域に貢献する取組とともに、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を第3期の機能強化の中核とする国立大学を重点的に支援する。

【重点支援②】 主として、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で地域というより世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を第3期の機能強化の中核とする国立大学を重点的に支援する。

【重点支援③】 主として、卓越した成果を創出している海外大学と伍して、全学的に世界で卓越した教育研究、社会実装を推進する取組を第3期の機能強化の中核とする国立大学を重点的に支援する。

出典：文部科学省 Web ページ, [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/28/03/1367853.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/03/1367853.htm)

「平成28年度における国立大学法人運営費交付金の重点支援の評価結果について」

その結果、平成28年度の予算配分は75.5%～118.6%まで、大学間に反映率のばらつきが起

こっている。これらを踏まえ、本稿では、大学のタイプに応じて、教育・研究アウトプットがどのように異なって創出されるかを定式化した後、大学への予算配分のルールによって、創出されるアウトプットにどのような結果が生じるかを検討し、最終的に社会的に望ましい資金配分について検討する。

## 2. 大学の価値生産

はじめに大学の活動と価値生産を定式化する。大学は、教育  $E$  と研究  $R$  から学術的価値  $V$  を創っているものとする。

$$V = V(E, R), \quad (\text{式 1})$$

この教育と研究のアウトプットはそれぞれ、教育と研究に充当される予算インプット  $X, Y$  によって定まる。この関係は、

$$\begin{aligned} E &= E(X), \\ R &= R(Y), \end{aligned}$$

によって表される。ここで、 $E(\cdot), R(\cdot)$  は教育、研究の生産関数で、 $E' > 0, E'' < 0, R' > 0, R'' < 0$  の性質を持っているとする。すなわち、図 1 の通り、予算が増えればアウトプットは増えるが、予算を 2 倍、3 倍に増やしても、アウトプットは単純に 2 倍、3 倍には増えないものとする。

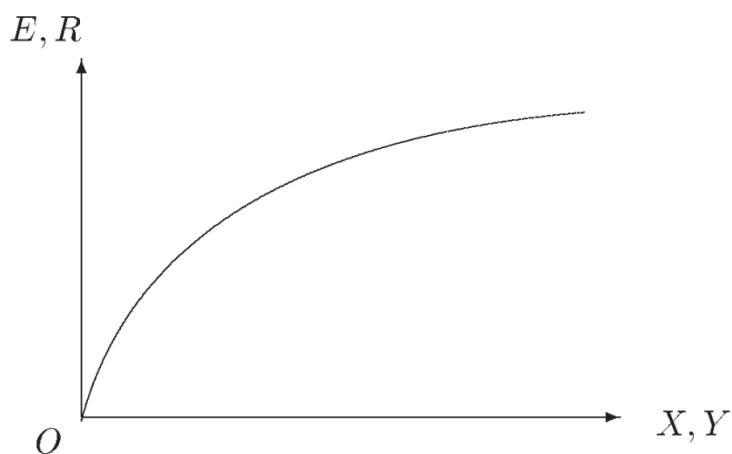


図1 投入予算と教育または研究のアウトプット

### 3. 運営費交付金

次にインプットとなる予算について考える。文部科学省から個々の大学への運営費交付金  $B$  は、教育  $E$  と研究  $R$  のアウトプットを評価するパラメタ  $b_E$  および  $b_R$  によって

$$B = b_E \cdot E + b_R \cdot R, \quad (\text{式 2})$$

の形で決定されるものとする。

大学は、理論的には交付された資金  $B$  を事後的にすべて教育  $E$  ( $= X$ ) に使うことも、全て研究  $R$  ( $= Y$ ) に使うこともできる。この関係を図示したものが、以下の図 2 である。

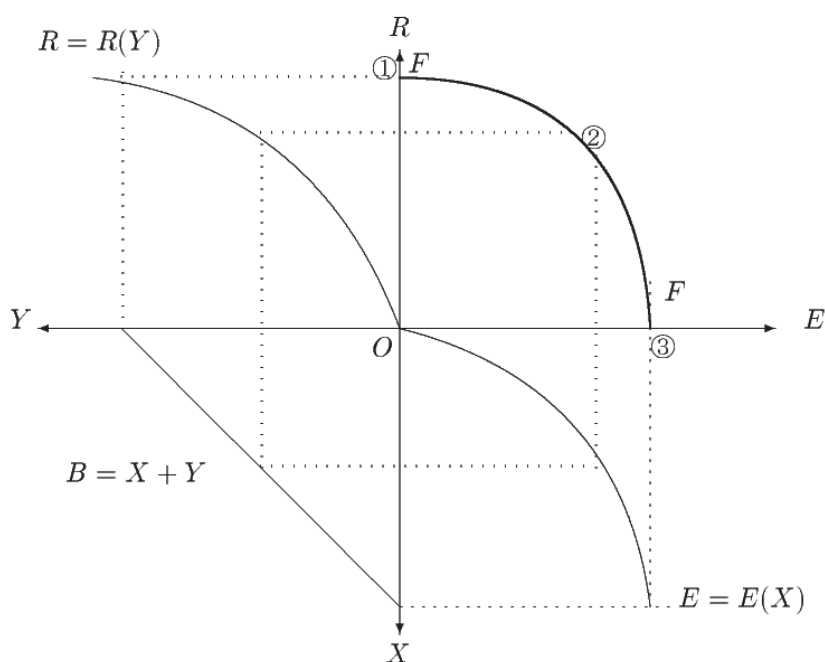


図 2 付与される予算と教育・研究への配分とアウトプット

図 2 の①は予算の  $B$  を研究  $Y$  により多く投入した場合、③は教育  $X$  により多く投入した場合、②両者の中間の任意の配分を行った場合に対応するアウトプットである。第 1 象限の太線  $FF$  が与えられた予算による、教育  $E$  と研究  $R$  の産出可能性フロンティアである。大学は  $FF$  上のどの組み合わせも選択可能であるが、当然に  $FF$  曲線の境界を越えてアウトプットを作り出すことはできないものとする。

#### 4. 学術的価値の社会的評価

教育  $E$  と研究  $R$  から生み出された学術的価値  $V$  については、

$$V = V(E, R),$$

で表される。このとき、教育  $E$ 、研究  $R$  共に「多いほど価値  $V$  は多い」とはいえるが、大学の活動が教育  $E$  のみ、研究  $R$  のみに偏ってしまうよりも両者の適切なバランスが保たれて生み出されることが社会的に望ましいと考えられる。したがって、教育の 1 は研究の 1 と完全に代替（教育アウトプットの 1 の喪失は研究アウトプット 1 の増加で完全に補われる）ではなく、教育と研究はともにある程度補完しあって価値  $V$  を生み出しているとする。

このような状況を示したものが、図 3 である。図 3 で、直線で表されたものが教育  $E$  と研究  $R$  が完全に代替であるケース、

$$V = V(E, R) = E + R,$$

であり、太い曲線で表されたものが教育と研究が補完的なケースで、ここでは仮に、

$$V = V(E, R) = E \cdot R,$$

であるとする。

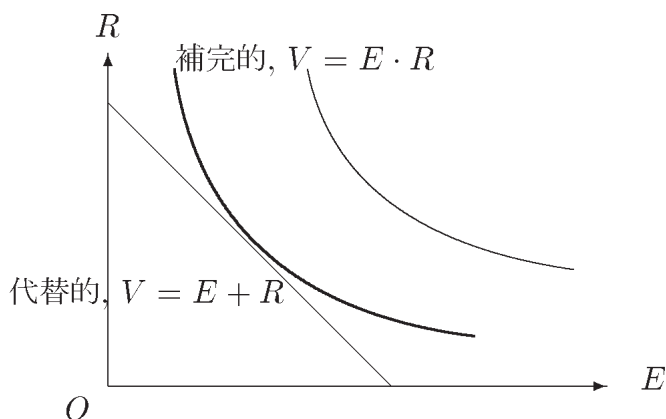


図 3 教育と研究の社会的評価

以下、大学の学術的価値は  $V = E \cdot R$  の曲線によって表されるとする。この価値曲線は、 $E$  と  $R$  が増えると右上方にシフトし、評価される価値  $V$  も大きくなるものとする。

## 5. 大学の最適教育・研究活動水準

これまでで、大学の生産可能性曲線  $FF$  と社会の学術価値評価曲線  $V$  が与えられたので、大学の生み出す学術的価値の社会的評価が最大となる最適な教育・研究活動の水準  $E^*$ 、 $R^*$  を求める。

図4において、点  $S$  は、大学が研究に予算を多く配分したケースである。この点は産出フロンティア曲線  $FF$  上にあるため、大学が実現可能な教育・研究の組み合わせである。これに対応する大学産出の社会的価値評価曲線  $V$  は点  $S$  で  $FF$  線と交差する  $V_S$  となる。

次に、点  $T$  は同じく曲線  $FF$  上にあつて、大学が実現可能な教育・研究の組み合わせであるものうち、大学産出の社会的価値評価曲線と  $V_T$  で接するケースである。 $V_T$  曲線は  $V_S$  曲線よりも右上方に存するため、こちらの方が社会的評価の高い状況となっている。

最後に、点  $U$  は大学が教育事業  $E$  により多くの予算の配分を行ったケースである。これに対応する大学産出の社会的価値評価曲線  $V$  は点  $U$  で  $FF$  線と交差する  $V_U$  となる。 $V_U$  曲線は  $V_S$ 、 $V_T$  値よりも小さな社会的評価しか実現されていない。以上のように各大学は、文部科学省から一定の運営費交付金  $B$  が配分された場合に、その予算のもとで大学内で教育、研究間の予算配分により、大学産出フロンティア曲線  $FF$  上の任意の点での、教育・研究活動が実現可能であるといえる。ただし、同じ一定の予算  $B$  のもとで最も社会的な評価が高い点を実現できるのは、 $FF$  線と  $V$  線が交差せず、ちょうど接する点（図4では点  $T$ ）であるといえる。この状況を経済学の用語を用いて表現すれば、点  $T$  は大学生産の教育と研究間の限界変形率と社会価値関数の教育と研究間の限界代替率が等しい点といえる。

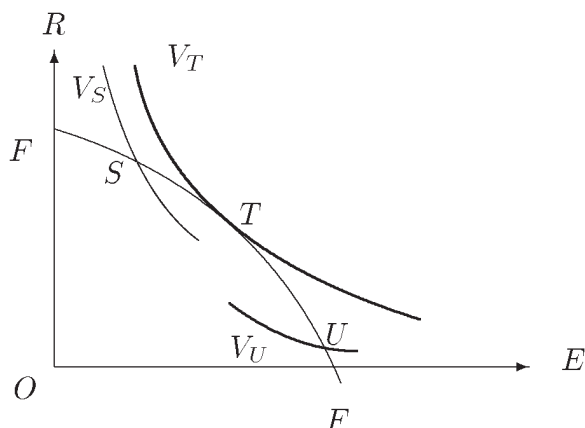


図4 最適な教育・研究水準の選択

したがって、大学をして社会的に望ましい教育・研究活動を実現させるためには、何らかの方法（ここでは問題となっている「競争的資金配分」ルール）を用いて、大学が点  $T$  の活動水準を選ぶように制度設計をする必要があることとなる。

## 6. 大学の特性と大学の生産の相違

5. までは、仮想的に教育・研究の間に偏りのない大学を想定していた。次に、国立大学の特性は一律ではなく、大学ごとに異なる特性を持つと仮定し、その場合の大学のアウトプットと予算配分に関して検討する。

図 5 において、同じ予算配分 ( $X+Y=B$ ) の配分を受けても、点線で示される教育部門  $E$  での生産性の高い大学は  $FF_E$  のアウトプット曲線、実線で示される研究部門  $R$  での生産性の高い大学は  $FF_R$  のアウトプット曲線をとるものとする。

ここで、思考実験として「大学に漫然と予算を配分するのではなく、競争的資金配分のルールのもとにメリハリの利いた予算配分をするべきだ」という考え方により、市場経済に役立つ「実用的な人材を育成する」ため、より教育に重きをおいた配分（専門職大学院等）を行った場合や、実社会ですぐ役に立つ技術を生み出す分野を重視する」ため、文系の予算を減らし、理系に多くの予算配分を行うルールを考える。各大学は、上記の方針に従うと、より多くの資金が配分される教育・研究計画を競争的に提案する状況にあるとする。

ここで、問題となるのは、競争的資金配分のルールを導入しても、個々の大学にとって予算が増えないと大学側の反応は小さいことである。そのため、競争的資金配分のルールに従うと、大学の得られる配分資金が増えるようなメカニズムにしなければならない。

表 1 大学行動（教育・研究間の選択）の仮定

パターン	例	可能ならしめる条件
1) 大学独自の価値観や先験的ミッションに従う	「教育 1 に対して研究 2 とする」 「専門人を〇〇人育成する」	大学の予算は大学のアウトプットに緊密に連関しない。予算要求ベース。
2) 大学は収入を最大化するように行動する	収入最大化となるよう $R$ と $E$ を決定する。	$R$ と $E$ に基づいて資金配分を決める。
3) 大学構成員の選好優先	興味のある研究を優先する	大学の予算はほとんど硬直的かつ安定的

注) 筆者作成

ここで、大学別に教育と研究に関して相似形ではなく、上記のように偏りがあるかどうかを知るため、平成 27 年度の各国立大学の運営費交付金額  $A$ 、教育学生数  $B$ 、科学研究費交付金額  $C$  をもとに、交付金  $A$  の 1 単位当たりの教育アウトプット  $D$  ( $B/A$ ) と、交付金 1 単位当たりの研究アウトプット  $E$  ( $C/A$ ) を求め、2 次元平面上にプロットしたものが、図 6 である。図 6 を見ると、横軸の教育指標 = 交付金 1 単位当たりの学生数に張り出している大学と、縦軸の交付金 1 単位当たりの科研費採択額に張り出している大学とに分けられる。

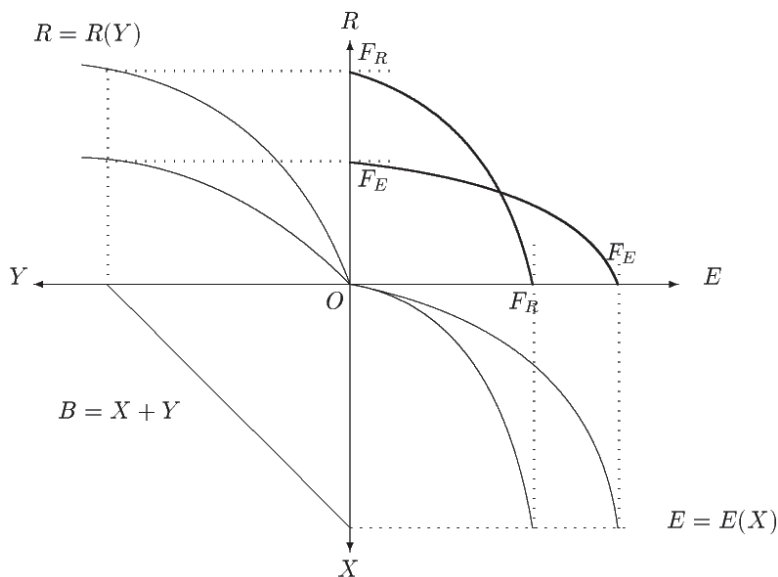
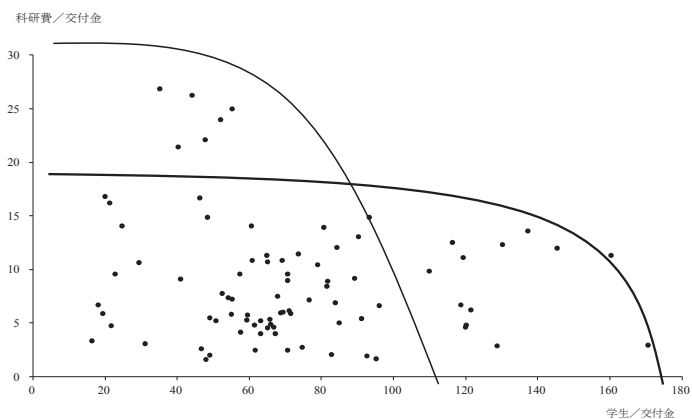


図5 同じ予算で大学特性格別のアウトプットの相違の例

以下では、このように大学ごとに交付金1単位当たりを実現できるアウトプットに相違があるという前提のもとに、大学が戦略的資金配分に対応して、事業を戦略的に選択することを考える。



注：筆者作成。日本学術振興会「機関別採択件数・配分額一覧」による、平成27年の各大学の交付金、学生数、科研受領金額より作成。運営費交付金額A、教育学生数B、科学研究費交付金額Cをもとに、交付金Aの1単位当たりの教育アウトプットD (B/A) と、交付金1単位当たりの研究アウトプットE (C/A) を計算。N=86。

図6 大学別の交付金1単位当たりの教育・研究アウトプットの分布



そこで、大学は毎年減少する予算の中で、大学評価により実現した（前年の） $R$ と $E$ に基づいて資金配分を決めるルールにより、逆に収入最大化となるよう（来年の） $R$ と $E$ を決定する行動をとるとする。

ここで、再び

$$B = b_E \cdot E + b_R \cdot R,$$

の予算配分のルールにより、大學生産曲線上に重ね合わせるために、これを $R$ について解いて、

$$R = - (b_E / b_R) E + B / b_R,$$

を得る。簡単化のため、 $b_R$ を1と基準化し、 $b_E$ を予算配分上、研究活動の評価の重みを1とした場合の教育活動の相対的な評価の大きさとみなすこととする。すると

$$R = - b_E' \cdot E + B,$$

となり、縦軸切片 $B$ が交付金額を表す。

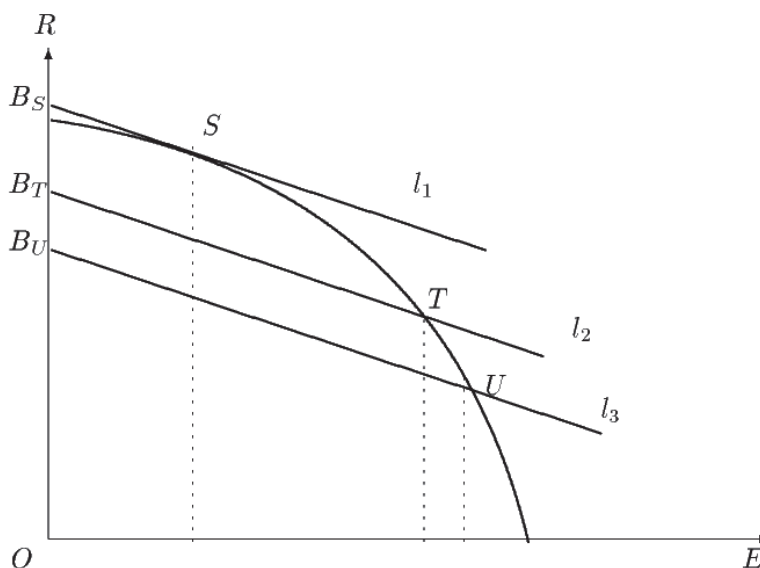


図7 教育・研究水準選択と交付金額1

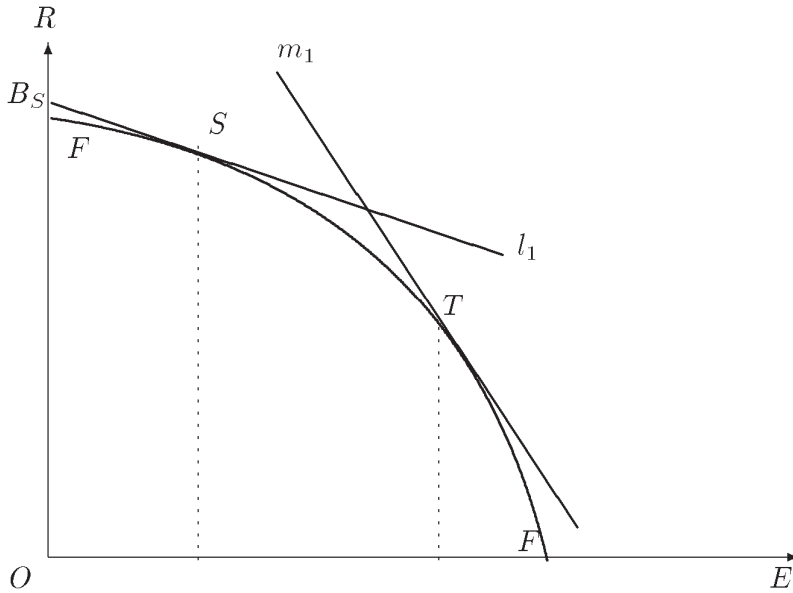


図8 教育・研究水準選択と交付金額2

ここで、図7のような  $FF$  線持っている大学は、点  $S$ 、 $T$ 、 $U$  の各教育・研究の選択点のうち、 $S$  点を選択すれば  $B_S$  の交付金を得られる。同じ交付金ルール ( $l_1$  から  $l_3$  の傾きは同じ) でも、点  $T$  や  $U$  を選択すると低い交付金しか得られない。これに対して、教育の重みを増やした交付金ルール ( $m_1$ ) では、点  $S$  よりも  $T$  の方が高い交付金が得られるため、教育活動がより多く選択される。

ここから、大学が収入を強く意識した教育・研究活動選択を行うとすれば、大学は交付金算定直線 ( $l$  や  $m$ ) と大学の生産曲線  $FF$  が接する点を選択することになる。

## 7. 教育・研究の歪みと厚生損失

上記の予算配分メカニズムにより実現した教育・研究水準選択と大学価値の社会的評価曲線を用いて、競争的資金配分と社会の厚生を比較することとする。まず、理想的なケースを想定する。これは、予算配分メカニズムが社会的価値評価  $V$  を適切に反映した教育・研究の相対的積みづけ (すなわち、直線  $l$  や  $m$  の傾き) を持っている場合である。

図9で、何らかの事情により大学活動で点  $S$  が選択されていた場合、社会的価値評価は  $V_S$  しか実現していない。ここで、大学評価による競争的式配分のルールを太い直線のように設定すると、点  $S$  では、(次期に)  $B_S$  の交付金であるのに対し、点  $T$  では (次期に)  $B_T$  の交付金を実現するため、大学は点  $T$  の活動を選択する。この時に実現する社会的な価値は  $V_T$  であり、

$V_S$ よりも高くなっている。大学の自発的選択により、より高い高等教育研究価値が実現する。次に、歪みの有りうるケースを考える。

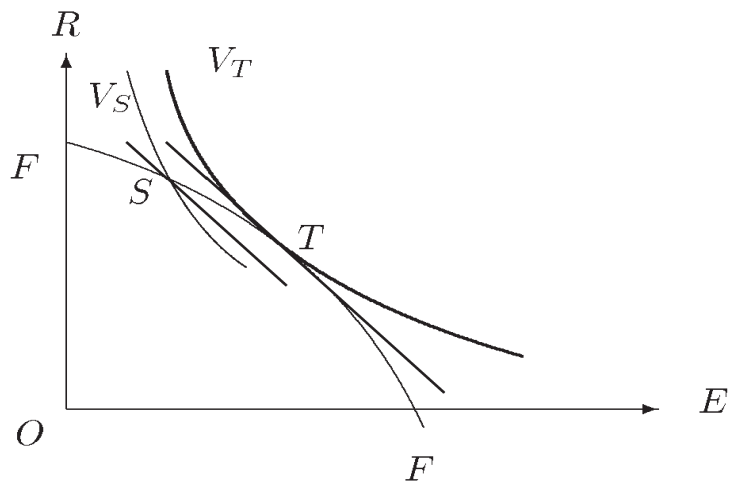


図9 理想的な交付金算定基準と活動選択水準

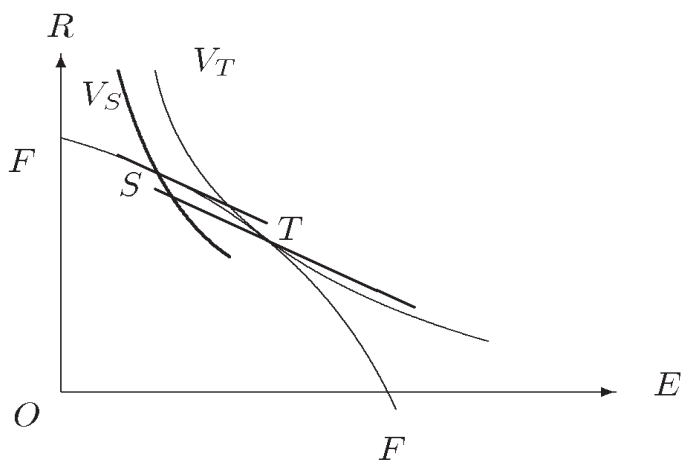


図10 交付金算定基準と歪みのある活動選択水準

図10では、交付金評価基準の傾きが不適切であるため、本来であれば点  $T$  が選択されるべきところを、点  $S$  が選択されるように大学を仕向けてしまう例である。もし、競争的資金配分ルールによって、大学の選択如何で次期の交付金額が増えうる制度が、減少する高等教育予算

の見かけ上の補償措置として機能すると、大学は、社会的価値よりも、次期の交付金額を優先して活動選択を行うため、却って非効率（より低い  $V$ しか実現しない）ケースも起こりうる。

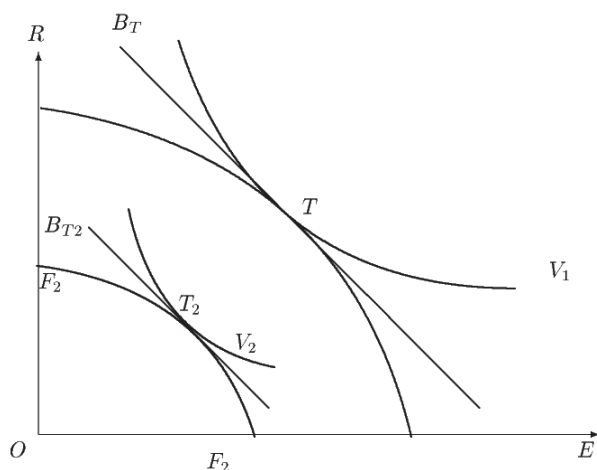


図 11 予算削減と価値生産の減少

このケースは図 11 に示されている。かつて、社会価値と合致する教育・研究点  $T$  が選択される予算配分がなされていたとする。その時の価値は  $V_1$  が実現されていた。次に、予算配分の総額の減少により、大学生産可能性  $FF$  線は点線  $FF_2$  に縮小し、そのままでは点  $T$  の内側の点  $T_2$  が選択され、社会価値は  $V_2$  しか実現しないものとする。このとき予算配分のルールを改め、図 12 の点線の直線のような（教育を大きく重視する）評価基準が導入されたとする。このとき、大学は点  $T_3$  では、同じ  $FF_2$  線上でも、より多くの予算配分を獲得できるため、教育・研究水準を点  $T_3$  に移行する。このとき、大学にとって交付金は増えうるが、実現する社会価値は  $V_3$  に低下してしまう問題点が生ずる。

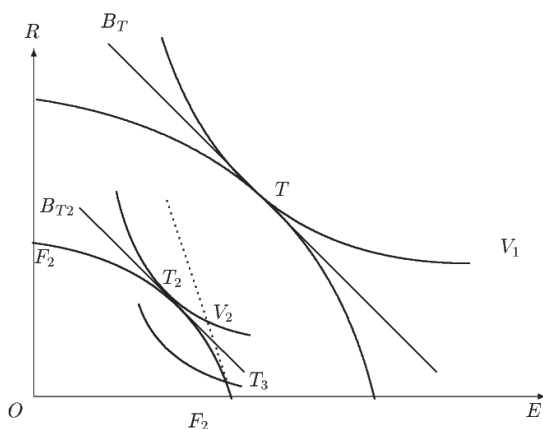


図 12 予算削減と競争的資金配分の比較とゆがみ

## 8. 総括

本稿では、競争的予算配分の状況の下で、大学のタイプに応じて教育・研究アウトプットがどのように異なって創出されるかを定式化した後、大学への予算配分のルールによって、創出されるアウトプットにどのような結果が生じるかを検討し、最終的に社会的に望ましい資金配分について検討した。

- ① 納税者の教育・研究間のアウトプットに対する価値観  $Z$  が資源配分上望ましい状況  $W$  と合致していて、さらに資金配分制度  $Y$  がその価値観を反映するように組み立てられていれば、大学の活動水準、選択  $X$  は  $Z$ 、 $W$  と一致できる。
- ② しかし、必ずしも最大の価値評価  $W$  = 社会の評価  $Z$  = 配分システム  $Y$  = 大学の選択  $X$  となることは保証されない。特に、資金配分制度  $Y$  が、社会の価値観  $Z$  や資源配分上望ましい状況  $W$  を意識して設計されるのではなく、高等教育支出の削減とそれへの対応が根底にある場合には問題が起きうる。
- ③ このため、たとえ  $Y = X$  となり、資金配分制度のねらい通りに大学が反応しても、 $(W = Z) \neq (Y = X)$  となり、資源配分上望ましい資源配分が実現しない。(もちろん  $W \neq Z$  の可能性も留意する必要がある。)

### 【参考文献】

文部科学省「平成 28 年度における国立大学法人運営費交付金の重点支援の評価結果について」

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/28/03/\\_icsFiles/afieldfile/2016/03/09/1367853\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/03/_icsFiles/afieldfile/2016/03/09/1367853_01.pdf))

日本学術振興会「機関別採択件数・配分額一覧」

([https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/27\\_kdata/kohyo/h27\\_01.html](https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/27_kdata/kohyo/h27_01.html))

参考資料 平成27年度機関別採択件数・配分額一覧

	A	B	C	D	E	
	交付金	学生数	科研	学生	科研	
	億円	人	百万	B/A	C/A	
1	北海道大学	370	17,939	5,518	48.5	14.9
2	北海道教育大学	67	5,554	142	82.9	2.1
3	室蘭工業大学	26	3,124	127	120.2	4.9
4	小樽商科大学	13	2,217	39	170.5	3.0
5	帯広畜産大学	28	1,375	154	49.1	5.5
6	旭川医科大学	52	1,123	248	21.6	4.8
7	北見工業大学	22	2,114	146	96.1	6.7
8	弘前大学	103	7,069	618	68.6	6.0
9	岩手大学	68	5,773	344	84.9	5.1
10	東北大学	456	18,357	9,791	40.3	21.5
11	宮城教育大学	27	1,662	67	61.6	2.5
12	秋田大学	94	5,181	552	55.1	5.9
13	山形大学	115	8,818	831	76.7	7.2
14	福島大学	35	4,251	220	121.5	6.3
15	茨城大学	68	8,069	456	118.7	6.7
16	筑波大学	404	16,571	3,706	41.0	9.2
17	筑波技術大学	23	374	78	16.3	3.4
18	宇都宮大学	55	5,017	301	91.2	5.5
19	群馬大学	120	6,510	890	54.3	7.4
20	埼玉大学	58	8,437	697	145.5	12.0
21	千葉大学	174	14,660	2,110	84.3	12.1
22	東京大学	803	28,160	21,613	35.1	26.9
23	東京医科歯科大学	131	3,244	1,852	24.8	14.1
24	東京外国語大学	29	4,647	329	160.2	11.4
25	東京学芸大学	78	5,824	217	74.7	2.8
26	東京農工大学	63	5,879	941	93.3	14.9
27	東京芸術大学	46	3,394	-	73.8	-
28	東京工業大学	212	10,110	4,703	47.7	22.2
29	東京海洋大学	55	2,788	290	50.7	5.3
30	お茶の水女子大学	45	3,116	272	69.2	6.0
31	電気通信大学	50	4,518	655	90.4	13.1
32	一橋大学	55	6,402	691	116.4	12.6
33	横浜国立大学	77	10,028	950	130.2	12.3
34	新潟大学	159	12,546	1,666	78.9	10.5
35	長岡技術科学大学	37	2,612	334	70.6	9.0
36	上越教育大学	29	1,357	76	46.8	2.6
37	富山大学	127	9,024	787	71.1	6.2
38	金沢大学	162	10,507	1,843	64.9	11.4
39	福井大学	93	5,143	678	55.3	7.3
40	山梨大学	92	4,818	721	52.4	7.8
41	信州大学	136	11,125	1,217	81.8	8.9
42	岐阜大学	109	7,392	825	67.8	7.6

43	静岡大学	91	10,007	901	110.0	9.9
44	浜松医科大学	55	1,247	528	22.7	9.6
45	名古屋大学	313	16,270	7,525	52.0	24.0
46	愛知教育大学	46	4,262	92	92.7	2.0
47	名古屋工業大学	41	5,625	561	137.2	13.7
48	豊橋技術科学大学	37	2,244	522	60.6	14.1
49	三重大学	114	7,480	616	65.6	5.4
50	滋賀大学	29	3,730	85	128.6	2.9
51	滋賀医科大学	60	1,166	355	19.4	5.9
52	京都大学	531	23,391	13,962	44.1	26.3
53	京都教育大学	35	1,720	73	49.1	2.1
54	京都工芸繊維大学	48	3,912	406	81.5	8.5
55	大阪大学	443	24,511	11,099	55.3	25.1
56	大阪教育大学	61	4,310	155	70.7	2.5
57	兵庫教育大学	34	1,628	55	47.9	1.6
58	神戸大学	208	16,773	2,906	80.6	14.0
59	奈良教育大学	24	1,382	100	57.6	4.2
60	奈良女子大学	33	2,767	230	83.8	7.0
61	和歌山大学	39	4,675	182	119.9	4.7
62	鳥取大学	107	6,359	619	59.4	5.8
63	島根大学	101	6,195	490	61.3	4.8
64	岡山大学	179	13,191	2,062	73.7	11.5
65	広島大学	247	15,017	2,688	60.8	10.9
66	山口大学	117	10,441	1,077	89.2	9.2
67	徳島大学	116	7,556	1,252	65.1	10.8
68	鳴門教育大学	35	1,090	110	31.1	3.1
69	香川大学	99	6,434	452	65.0	4.6
70	愛媛大学	129	9,106	1,245	70.6	9.7
71	高知大学	90	5,690	473	63.2	5.3
72	福岡教育大学	32	3,048	56	95.3	1.7
73	九州大学	412	19,090	6,903	46.3	16.8
74	九州工業大学	49	5,849	548	119.4	11.2
75	佐賀大学	105	7,065	424	67.3	4.0
76	長崎大学	157	9,016	1,513	57.4	9.6
77	熊本大学	152	10,499	1,656	69.1	10.9
78	大分大学	91	5,750	369	63.2	4.1
79	宮崎大学	94	5,573	503	59.3	5.4
80	鹿児島大学	149	10,663	882	71.6	5.9
81	鹿屋体育大学	13	857	64	65.9	4.9
82	琉球大学	118	7,884	548	66.8	4.6
83	政策研究大学院大学	19	404	309	21.3	16.3
84	総合研究大学院大学	18	528	193	29.3	10.7
85	北陸先端科学技術大学院大学	53	957	356	18.1	6.7
86	奈良先端科学技術大学院大学	58	1,161	978	20.0	16.9

出典：日本学術振興会「機関別採択件数・配分額一覧

[https://www.jsp.go.jp/j-grantsinaid/27\\_kdata/kohyo/h27\\_01.html](https://www.jsp.go.jp/j-grantsinaid/27_kdata/kohyo/h27_01.html)

## 第 45 回研究員集会「セッション 2-論点提起-」を司会して

濱中 義隆

(国立教育政策研究所)

2017 年度の研究員集会では「セッション 2-論点提起-」の司会を担当させていただいた。当初は軽い気持ちで引き受けたのだが、本稿をまとめる段になって少し後悔している。私自身、高等教育財政を主たる研究対象としているわけでもないにもかかわらず、論点を整理するための枠組みのようなものを事前準備として構想することなく司会に臨んでしまったからである。その結果、豊富な情報量を有する 3 名の先生方の報告が、「財政問題」としてそれぞれどのように位置付けられ、相互の関連から何を読み解けばよいのか、自分自身やや混乱していたことを反省とともに、初めに謝っておきたい。

そうした「混乱」を感じた原因は、高等教育財政という概念がカバーする範囲の多様性・複層性に求められるのではないかと（今更ながら）思われる。財政を「国・政府の行動」として狭義に捉えるならば、一国の高等教育に総体としてどれだけの公費を支出するか、ならびに各高等教育機関にどのように公費を配分するかが、高等教育財政の範疇となる。支出可能な公費の総額は財源に依存するので、政府がどのようにして資金を調達するかも重要である。むろん公的支出は、何らかの政策目標を達成するためになされるものであるから、いかなる政策的意図のもとに支出額と配分方法が決定され、それによって期待通りの成果が得られたかが問われることになる。

一方で、高等教育財政の範囲に、個別の機関（大学）における資金の調達や学内における資金配分を含めて用いられることもある。個別機関にとって、その活動を維持・発展させるための資金の調達は不可欠であるし、組織としての目標を達成するために、限られた資金を有効活用できるような配分方法が模索されることは言うまでもないだろう。

ここで話をややこしくするのは、公的支出を主要な財源の一つとしてきた高等教育機関の側から見れば、政府による公的支出の額ならびに配分方法の変更は、自らの資金調達の手段の変更と直結していることである。今年度の研究員集会のテーマ（副題）は「資金配分の市場化を考える」であったが、政府による「資金配分の市場化」と表裏一体のものとして、大学における「資金調達の市場化」を視野に入れなければならない点に、この問題の複雑さがあるように感じた。しかも個別大学における資金調達手段の変容は、単にお金のやりくりの問題を超えて、大学という組織の編成原理や、組織の構成員である教職員の意識や行動の変容を迫るものであるかも知れない。また資金を提供する政府の政策目標と個別大学における資金調達・配分戦略



における目標との関係は整合的な場合もあれば、そうでない場合もある。後者の場合にはそこに矛盾や葛藤を生じることになる。

さて、高等教育財政の範囲とそれに関連する問題を以上のようにひとまず整理した上で、各報告者による「論点提起」が、どの部分に焦点を当てたものであるかとの観点から紹介していきたい。

論点提起 1 は「アメリカの研究大学の資源配分」と題した、阿曾沼明裕氏（名古屋大学教授）による講演であった。米国において、学生数に占める割合、博士学位授与数に占める割合、連邦政府研究助成金配分額に占める割合などの点から、高等教育システムの主要な部分を担う「研究大学」を対象に、その資金源の多様性と学内資源配分の実態に焦点を当てた分析がなされた。資金調達における「市場化」（私的収入への依存の拡大）と学内資源配分の「市場化」（RCM/RCBの導入＝部局に対する権限委譲と効率的経営に対するインセンティブの付与）を前提に、専門分野の特質に応じて、①教養教育重視型（文理学カレッジ）、②研究経済対応型（医学・工学・自然科学）、③専門職経済対応型（法律・ビジネス・医学の専門職学位）、④研究充実型（研究学位を授与する大学院）、⑤人材需要対応型（専門職修士を授与する課程）の 5 類型の経営戦略が採用されていることを示す。資金調達と学内配分の市場化が、組織ならびにガバナンスの有りようを規定していることを鮮やかに描き出している。研究助成金を獲得しやすい分野（研究経済対応型）、高額な授業料を徴収可能なプロフェッショナルスクール（専門職経済対応型）など伝統的に競争メカニズムが働く分野に加えて、近年では⑤人材需要対応型の修士プログラムが新たな競争の原動力となっているという。市場化が新たな局面に入りつつあるという意味で興味深い指摘であった。

論点提起 2 は「米国州政府による大学評価に基づく資源配分」と題した、吉田香奈氏（広島大学准教授）による講演であった。タイトル通り、州政府による公立高等教育機関に対する資金の配分方法の変容（擬似市場化）に焦点を当てた分析である。各公立大学に対する予算配分の一部を成果指標と連動させて配分する方式（パフォーマンス・ファンディング）を導入する州は 1970 年代後半から存在するが、近年導入州が増加するとともに、その方法にも変化が生じていることを指摘する。かつては、教育経費（教員人件費含む）など基盤的な交付金は従来通り算定式に基づく積算によるものとし、評価結果に基づいて一定額を上乗せすることで大学の自己改善を促すことを主眼としていたのに対して、近年では交付金の基盤部分にも業績評価に基づく予算配分が適用されるとともに、成果指標についても標準テストのスコアなど「アウトカム」的な要素の強い指標が採用されるようになってきているという。また、業績予算の導入は、大学の組織改変、学習相談、就職支援の強化など成果の向上のための組織的な努力につながっているが、一方で大学側の費用・労力が大きいこと、評価基準にないものを軽視することなどの問題点が挙げられていることが指摘された。そもそも米国において業績予算への注目が高まっているのは、経済発展の鍵として大卒者増が政策目標とされているためということだが、そうした政策目標に対して採用された業績指標がどのような関連を有するのか、そこにどのよう

な議論があったのか、そのプロセスについても興味が沸くところである。

論点提起3は「競争的資金配分と教育・研究の歪みについて—学術的価値生産関数の効率性の観点から」と題した、吉田浩氏（東北大学教授）による講演である。公的資金（国立大学に対する運営費交付金）配分ルールにかかる政策的意図と大学側の資金調達戦略の間に乖離が生じた場合に、どのような歪み（不都合）が生じるかについて、経済学のモデルを用いて理論的に説明する。筆者は経済学モデルに詳しいわけではないので、正しく理解できているかは心許ないが、エッセンスを示せば以下のようなだろう。今日のように、大学に対する予算が継続的に減少する局面においては、個々の大学は収入を最大化するように行動し、公的資金の配分ルールの変更に敏感になる（そもそも予算が増えないならば新たなルールに対応する必要もない）。それゆえ個々の大学の特性（当該大学が最も高い価値を産出するような研究と教育の組み合わせ）に合致しない配分ルールが適用された場合、大学の収入は増加するけれども、価値生産は減少してしまう。さらに、仮に資源配分ルールの政策的意図通りに大学が反応したとしても、社会的に最も望ましい資源配分の状態（社会的な価値評価が最大化される状態）と配分ルールに対する政策的意図に乖離がある場合は、望ましい資源配分が実現しない、というものである。

あらためて振り返ってみると、三氏による講演は高等教育財政について多様な論点を満遍なくカバーしていることが分かる。講演を拝聴した上での感想を最後に述べておきたい。高等教育機関の側から見て、資金調達の市場化は不可逆的な動向であるとするならば、そうした状況に対応可能な組織への変革もまた不可欠となるだろう。そうした組織の変革は一朝一夕に成し得るものではなく、現在は過渡期における混乱が生じていると見たほうが適切かも知れない。「財政」というと政府の側に意識が向きがちであるが、個々の大学の「経営」能力が重要だとする阿曾沼氏の論点提起は極めて的確である。

一方で、資金調達の市場化、大学間の競争は必要であるとしても、政策誘導的な擬似市場化は果たして有効なのか疑わしいことも明らかにされたように思う。政策意図を正しく評価・配分ルールに反映させることも簡単ではないが、それ以上に大学に対する社会的な要望が多化する現代社会において、それらを適切に反映した政策を設計すること自体が困難だと考えられるからである。もちろん高等教育において完全な市場化を達成した国はないわけだから、資金源としての政府が重要であることは疑いない。社会の側からの要求、大学組織並びにそれらの構成員の意思・行動を実証的に把握し、それらを実行可能な政策手段へと擦り合わせていく上で、高等教育研究が果たすべき役割もまた大きいと感じた。



## 第 45 回研究員集会セッション 2

—論点提起—を司会して

二宮 祐  
(群馬大学)

論点提起 1 は阿曾沼明裕氏 (名古屋大学) 「アメリカの研究大学の資金配分」である。米国の研究大学に焦点を絞って、収入とその配分のメカニズムを明らかにしようとするものであった。米国の高等教育機関全体の中で研究大学の数は極めて少ない一方で、研究大学の学生数、研究博士取得者は多く、受け取っている連邦政府助成金も高額である。そして、研究大学の財源は多様であり、かつ、大学全体が分権的に運営されていて部局が強い経営機能を持っていること、部局によって各種財源の割合は大きく異なっていることが示された。また、私立大学では州立大学と違って不景気の時期を除いて投資収入の割合が高くことも重要である。総じて歴史的な経緯という要因がありつつも、それぞれの部局の主たる組織目標に沿うかたちで収入とその配分の方法が設定されていると言えるだろう。また、そのうえで、そもそも米国は日本に比較して、学生数は約 5 倍、高等教育への政府支出は約 8.5 倍、学生ローン貸与額は約 9 倍であって高等教育に関するそもそもの規模の大きさが提示された。

日本の大学、とりわけ国立大学に対する示唆の一つは、そうした研究大学と非研究大学との違いや、部局の組織目標の違いを反映した収入とその配分の方法が合理的であるとして認められるかどうかという点であろう。たとえば、私立大学の医・歯・薬系学部のように、法科大学院やビジネススクール (MBA) における授業料を大幅に上げることが可能だろうか。大学本部から自立して運営を行い、場合によってはその授業料を原資として教員給与、事務職員給与を引き上げることによって、世界中から優秀な研究者、教育者、事務担当者を集めることに理解が得られるだろうか。しかし、米国の法律やビジネスの大学院生は修了後に潤沢な報酬を得られることが見込まれていることから、高額の授業料を設定できているのだとすると、日本では困難であるのかもしれない。法科大学院ではその修了者が必ずしも司法試験に合格できるわけではないこと、合格して法律事務所に勤務できたとしても現状では報酬が低いことから、また、ビジネススクールでは起業家になる一部を除いて、その修了者が一般の企業で職を得たとしても職業能力が高く評価されるわけでもなく、特段に給料が上がるというわけでもないことから、そうした施策を打ち出すことは容易ではないだろう。もう一つの示唆は、いわゆる規模の経済についてである。当日の議論の射程を超えることであって、より精緻な計算が必要であるものの、莫大な資金を費やしていることそのものによって研究、教育の効率が高まるのかもしれない。高等教育の費用対効果について検討する際に、費用を減らせば良いのだという主張は安易であるとも指摘できる。

論点提起 2 は吉田香奈氏 (広島大学) 「米国州政府による大学評価に基づく資源配分」である。州立大学に対する業績評価に基づく州交付金配分の動向についてまとめるものであった。評価結果を州交付金の算出に反映させるパフォーマンス・ファンディングは 2015 年時点において 32 州で導入されていて、さらに 5 州で導入準備中であるという。パフォーマンス・ファンディングには、基盤的交付金に対して行われるものと、基盤的交付金に上乗せする部分に対して行われるものがあり、前者が増加しつつあることが示された。業績評価の対象は、学生の残留率・卒業率、学位授与数、教員の論文数等のアウトプット、標準テストスコア、資格試験合格率、就職状況等のアウトカムが用いられるようになっている。特筆すべきは業績評価は経済発展に資することになる大学卒業者を増やすために行われているということである。そのため学習やキャリアに関する学生支援が強化されることになっている一方で、学習の到達水準を下げたり、そもそも成績の良い生徒を入学させようとするところからマイノリティが不利益を被ったりする問題もあるとのことであった。

日本においても大学評価は研究、教育の水準の維持向上、改善を目的として実際されているものの、実務に評価へ対応する現場においては徒勞を感じる作業になってしまっていることがある。PDCA サイクルを高速で回せとは言われるものの、それを推進したところで得られたものが何であるのかを実感することが難しい。外部から与えられた目標、あるいは、見せかけに過ぎない誘導されている「自発的」な目標に対して、それを達成したことを示すデータを集めてエクセルのマスに埋めていくだけである。そして、それすらも達成できなければ、数々の制裁や処罰といったサンクションが与えられてしまう。しかしながら、紹介された米国の事例の一部のように、あくまでも基盤的交付金とは別の追加的な交付金に関して、研究、教育の改善に対する評価を競争的ではない方法で反映させる仕組みがあったり、学生数を増加させるという前向きな目標を据えたりすることができれば、大学評価を展望のあるものに変えられるような印象を持った。なお、今回のテーマからはやや異なるので議論できなかったものの、評価に利用される標準テストについて、日本への導入可能性を知りたいと思った。

論点提起 3 は吉田浩氏 (東北大学) 「競争的資金配分と教育・研究の歪みについて—学術的価値生産関数の効率性の観点から」である。論点提起 1 の阿曾沼氏、論点提起 2 の吉田氏が高等教育を対象とする研究者であるのに対して、論点提起 3 の吉田氏は財政問題に詳しい経済学者である。そのため筆者にはあまり馴染みのない、現実を数式のモデルによって分析する方法を紹介している。具体的には、交付金総額が減少する状況においては、競争的に配分される資金によって研究、教育のアウトプットが必ずしも高まるとはいえず、むしろ、低める可能性があるという指摘するものである。各大学が交付金の減少分を少しでも補うために競争的資金を獲得したとしても、それぞれの大学のミッションに即してそれまで実現していた理想的な社会的価値から遠ざかると指摘する。競争的資金のもたらす「意図せざる結果」であると言えるだろう。

いくつかの前提を置いた上での抽象的なモデルによる分析であるため、そこから個別具体的な問題について考察することはできないものの、他の事例を検討する際にも有益な方法である

ように思えた。たとえば、昨今、大学に求められる役割は研究、教育だけではなく、地域貢献、産官学連携、国際協力等、その分野は多岐にわたっている。新しい役割が追加される度に、そのための予算が幸運にも措置される場合に予算がつかず、現状の資源をかき集めて対応せざるを得ないという事例もよく見かける。そのことが大学全体に対して望ましい結果をもたらすとはいえない可能性が考えられる。組織の一部における効用と、組織全体における効用とを比較したうえで、場合によっては前者を満足させるために後者の価値を落としてもよいという意思決定ができるかどうか、という問いが残されることになる。

ところで、筆者は政府から交付される補助金の中に、教育内容や方法を誘導する性格を持つものがあることについて教育行政学としての問題を指摘したことがある（二宮，2017）。安定的な交付金の減額分を取り戻すために、政府の要求をあくまでも建前としては「自主的」に受け入れたうえで、補助金を受け取る状況になっている。今回のテーマは「資金配分の市場化」であったが、それとは別に「資金配分の国家統制」についても議論の余地が多く残されていると考える。市場化と国家統制の両面において、大学は不安定な立場に追い込まれているのである。日本における高等教育の財政問題を考えるためには、大学と国家の関係についても議論を展開する必要があるはずだ。

#### 【注】

- 1) 筆者は科学研究費助成事業基盤研究(B)「社会人大学院修了者はなぜ評価されないのか—院生・大学院教育・労働市場のトリレンマ」（代表者：吉田文，研究期間：2013年度～2016年度）による研究において、複数の大手企業の人事採用担当者の聞き取りを実施したことがある。ビジネススクール修了者であっても、採用選考の過程は一般の求職者と「同じ扱い」である、採用したとしてもその待遇は社内の同じ年齢層と「同じ扱い」とする、新卒であればせいぜい修士課程の2年分を勤務経験にみなして処遇するだけである、という回答が多かった。「同じ扱い」をすることへの強い意識が見られたのである。

#### 【参考文献】

二宮祐（2017）「大学教育と内外事項区分論—『利益の供与』による行政指導の問題」藤本夕衣・古川雄嗣・渡邊浩一編『反「大学改革」論—若手からの問題提起』ナカニシヤ出版。



コメントとディスカッション



## コメント

金子 元久  
(筑波大学)

### 1. 発表を聞いて

今回の発表の趣旨は多岐にわたっていた。大きくいえば、三つの点が議論されたのではないかと思う。

第一は、日本における高等教育財政の基本的な貧困の問題である。藤村正司氏の、趣旨説明、および合田隆史の基調講演「高等教育財政の構造改革に向けて—なぜ混迷が深まるのか—」は、様々な角度から日本の高等教育財政が、きわめて危機的な状況にあること、それが一時的に発生した、というよりは、むしろ日本の高等教育の構造的な特質から発生していること、そしてそのゆえに問題は多岐にわたり、きわめて困難なものであることを示した。

第二は、高等教育の財政的危機がとくに端的に現れているのが国立大学の財政状況、そして研究費の削減である。藤村氏の発表では、様々なデータを用いて国立大学への政府補助金のうち、とくに経常費補助金が恒常的に削減されてきた経緯が示された。またそれに代わって機関競争資金が総大されたが、それは一部の研究大学に集中している。そのため、一般の国立大学における研究費は減少し、日本の学術研究水準の低下をもたらすことはほぼ必至である。

第三は、財政的な逼迫の一面としての、市場的、競争的な資金配分方法がもたらす帰結である。これについては阿曾沼明裕氏が、アメリカの研究大学を例にとり、競争資金へのシフトが、大学内部での組織形態や運営に大きな影響を与えていることを示した。また吉田香奈氏は同じくアメリカについて、州政府が州立大学に与える運営費補助金について、それを何らかの形で大学に対する評価に結びつける、いわば評価準拠の補助金方式についての経緯と議論を紹介した。吉田浩氏は競争資金が大学の教育・研究への相対的な努力配分に与える影響を理論的に示そうとした。

### 2. マクロ的な構図

これらの発表はそれぞれ含意に富むものであって、そのそれぞれについて私は論評するつもりはない。ただ、それらの全体を理解し、また議論するために、もう少し意識されて

いたほうがよかったことがあるのではないかと感じた。

## 財政問題の背景

それはまず高等教育財政がいま、なぜ大きな問題とならざるを得ないかという点である。私はそれには大きな要因が二つあると思う。

もっとも重要なのは、21世紀に入って、日本経済が明確に低成功の時代に入ったという点である。1960年代の高度成長のあとも日本経済は一定の成長を続けてきたが、とくに1990年代初頭のバブル経済崩壊以後は、ほとんどゼロ成長の状態を続けてきた。最近も景気回復とはいうものの実質成長率は1から2パーセントにすぎない。過去の財政赤字の蓄積ともあいまって政府歳入が大きく拡大することは当面は期待できない。実はこれは先進国共通の減少である。

第二はもう一方で、高等教育の就学率は上昇し続け、ついには50パーセントを超えている、という点である。いわゆる「ユニバーサル段階」に入ったのである。しかもこれは上述のゼロ成長の中で起こった。それはなぜかといえば、高等学校の新卒者に対する受容の変動が著しく、またキャリアが限られたものになりつつあるからである。いわば大学に進学せざるを得ない状況が生じている。

第三は、経済や社会の発展、変化がきわめて激しく、しかも多様化が進んでいる、という点である。20世紀の後半は基本的には製造業の拡大を中核として、現代産業が直線的に拡大を続ける、というパターンが続いてきた。この中では高等教育への投資も一定のパターンを保ちつつ、拡大することが正当化された。しかし将来が不安定化する中では、将来に対する投資にも、きわめて厳しい目が向けられる。

## 政策の焦点

こうした中で、高等教育政策は何を求められるのか。それには三つの軸があると私は考える。

第一は、社会的なニーズに適合させる、いいかえれば「適切」(relevant)化である。大学は長く固有の学術的な論理で研究、教育を行ってきた。それは社会的なニーズにむけさせることが、社会的にみれば効率化につながる。

第二は、同一のコストで、より高い教育ないし研究水準を達成することである。そのためには、投資がより高い効果をもつ大学ないし部局、個人への配分が必要とされる。この意味での効率化が重要となる。

第三はさらに、個々の大学が上記の意味での、適合性、そして効率性を達成するように行動することである。それはこれまでの、学術的な論理とはことなる祖式運営の理念を必要とする。

## 政策の変化

こうした政府の要求は 1980 年代から、国際的に明確になり始めた。

とくに 1980 年代から 20 世紀の末までに明確となったのは、大学に対する外部の様々な「評価」をおこない、それを大学に対する財政的なインセンティブに結びつけることである。アメリカの評価準拠補助金、サッチャー改革下の大学改革はまさにそのような動きを示すものであった。同時に国立、公立大学に対しては、政府の管理から相対的に自律性を強める、いわゆる「法人化」も進んだ。日本における国立大学の法人化（2004）もこのような国際的趨勢の一環であったともみることができる。

しかしそれだけでなく、21 世紀に入って新しい傾向も進んでいる。それは政府の大学に対する補助金についても、競争的な要因を拡大させている、という点である。一定の課題について政府は補助金を設定し、これにむけて大学を競争させる。もともと個人の研究資金についてはこうした制度は行われてきたが、むしろ大学や、大学内の部局を対象とした競争資金が拡大しているのである。こうした傾向はヨーロッパ諸国において特に明確である。日本においても 2000 年代初めからしだいに重要な趨勢となっている。

こうした政策が、想定された役割を実際にはたしているか否かについてみれば、それには議論するべき点が少なくない。今回の研究員集会の発表の多くはその様々な問題点について述べている。

## マクロ的な構図

そうした問題が重要であることは疑いない。研究員集会のタイトルの「高等教育の財政問題－資金配分の市場化を考える」（下線は筆者）が、基本的には問題の中心を、研究資金の競争資金への依拠を意識して設定されていることもそうした理由からであろう。しかし上述の、高等教育が置かれたマクロ的な環境から考えれば、問題はそれに尽きるのではない。研究資金だけでなく、高等教育全体がどのような財政構造をもっているかが、問題にされる必要がある。

## 3. 「市場化」をどうとらえるか

そうした意味で私はいま、高等教育が、この集会で直接に問題にされたよりもはるかに広い意味で、「市場化」されていることを指摘したいと思う。その際に重要なのは、市場化は資源配分だけでなく、高等教育への資源の獲得でも大きく進んでいる、ということである。

特に現代の高等教育は実は、きわめて大きく金融市場と密接な関係を持っている。それを図にあらわした。教育機能の観点からみれば、これまでの大学は大きく二つの経路で資源を獲得してきた。すなわち一つは、租税から政府収入から、国公立大学に資源が与え

られる，という経路である。今一つは，家計が所得の中から授業料を直接に大学に支払うという経緯である。

しかし 20 世紀の後半からこうした構図は大きく変化しつつある。その先鞭をつけたのはアメリカの 1980 年代であった。もともとアメリカでは，1971 年の高等教育法改正において，おりから財源難に陥っていた大学を，連邦政府の支出によって救済しようとしたが，その際に機関補助ではなく，個人に対する奨学金によって行うこととした。それは初めは低所得者を対象とする PELL 奨学金のような贈与奨学金であったが，しだいに受給希望者が拡大するにつれて，貸与奨学金が増大した。とくに 1980 年代のレーガン政権は連邦・政府支出の支出を大きく削減したために，大学は授業料を上昇させ，家計はそれを負担するために，連邦政府保証の貸与奨学金に頼ることになったのである。それは言い換えれば，金融市場が，高等教育財政に大きな役割を負うことになったことをしめす。

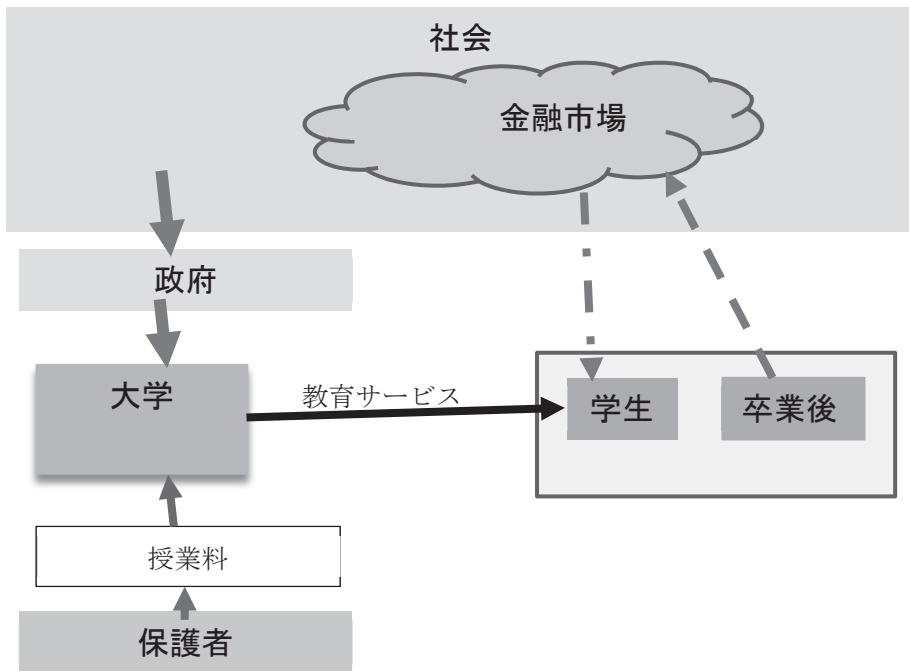


図 金融市場と大学

同様の現象は日本でもすでに起こってきた。前述のように 1990 年代から日本の大学進学率は趨勢的に拡大してきたが，それは家計所得が拡大したからではない。むしろ大都市を中心として，これまで大学に子供を進学させていなかった家庭が進学させるようになった

たからであった。それを支えたのが貸与奨学金であり、貸与奨学金を受ける学生の比率は1980年代までの12-3パーセント程度から、最近の4割程度までに拡大した。

その結果として現在、日本学生支援機構が貸与している奨学金は、毎年、1兆1千億円程度に上っている。

こうした観点から日本の高等教育を支えるマクロ的な資金としての約5兆円の負担者別の割合をごく荒っぽく整理すれば下のようになる。

	<u>両面的な負担</u>	<u>金融市場を考慮に入れた場合</u>
家計	3兆円	家計の直接負担 2兆円 金融市場経由 1兆円
政府	2兆円	政府負担 2兆円

以上の数字はごく荒いものであるから、家計、政府負担の正確な数字は、藤村氏の論稿を参照されたい。

いずれにしてもここで重要なのは、日本の高等教育財政もそのほぼ5分1が金融市場を媒介として供給されているということである。奨学金の返還問題がきわめて深刻な事態となっていることが報道されているが、それはこうした背景から理解されよう。最近になって話題となっている、「給付型奨学金」、「教育無償化」などの議論は、実はこうした事態によって生じたものにほかならない。

こうした事態から我々が何をくみ取るかは、重要な問題である。金融市場への依存は、進学チャンスを与えるものの、それ自体は結果として所得分配の平等化を進めるものではない。また上述のように税収ではなく、貸与奨学金に頼るとすれば、返還に大きな問題が生じるのは当然といえる。いわばそれは、社会全体が負ってきた大学教育へのリスクを、個人個人の学生に負わせることになる。それがどの程度、許容されるかは問題である。

他方で、もし税収の伸びが期待できないのであれば、実態として金融市場を介在させることは当然であるともいえる。とくに日本は家計の資産残高は1,800兆円に達するともいわれており、むしろ金融市場を積極的に活用することが必要であるという見方もあり得る。アメリカの例をみても、そうした形で高等教育に積極的な投資をすることが、ひいては大きな技術革新を生んできたともいえる。

しかし同時に明らかなのは、そうした方向での改革は、高等教育が十分に質的な革新をとげ、社会的な投資として意味をもつことができるか否かにかかっている、という点である。そうした意味で、資源の配分面が再び重要性をおびるのである。しかしそれは政府の支出水準と形態だけでなく、大学自身の組織やガバナンスのあり方、そして教育のありかたを含めた議論を必要とすることになる。



## セッション3の議論から

浦田 広朗  
(桜美林大学)

セッション3では、それまでの趣旨説明、基調講演、論点提起に対して、金子元久氏（筑波大学）によるコメントがなされ、その後、フロアを交えた総括的なディスカッションが行われた。司会は丸山文裕氏（広島大学）と浦田広朗（桜美林大学）が務めた。

### 1. 金子氏のコメント

金子氏は、藤村正司氏（広島大学）による趣旨説明、合田隆史氏（尚絅学院大学）による基調講演、阿曾明裕氏（名古屋大学）、吉田香奈氏（広島大学）、吉田浩氏（東北大学）による論点提起を簡潔に集約した上で、日本の高等教育財政について論ずべき問題点として、次の3点を指摘した。

第一は資源配分の問題である。現在の高等教育に対する競争的な資源配分が実際に何を生んでいるのか、社会的ニードと適合しているのか、効率的といえるのかという問題である。世界的な大学ランキングの上位に入れるような大学への集中的な資金配分がなされているが、研究生産性などを考えると二番手の大学への配分を厚くする方がよいという議論もある。そもそも、競争的に配分する上での指標として、何をもちて大学のパフォーマンスをみなすかという問題もある。

第二は資源獲得の問題である。日本学生支援機構の奨学金貸与事業費（2017年度予算）1兆円強の財源をみると、一般会計借入金900億円弱で、7,000億円余は財政投融资資金である。この点で、総額約5兆円と推計できる高等教育費は金融市場への依存を強めつつあるといえる。家計の金融資産は2016年末時点で1,800兆円に上っており、ここから資金調達できる可能性がある。貸与奨学金の拡張を考えると、金融市場への依存が高まることは現実味を帯びており、その場合、負債のリスクをどの程度個人に負わせるか、返還免除を社会がどの許容できるかという問題がある。給付型奨学金の場合は、政府負担が増えることになるが、それだけの負担によって進学する大学の質が社会から問われるようになる。個人がリスクを正当に評価するためにも、大学の徹底的な情報公開が必要になる。

第三は大学組織や大学教員の問題である。資金獲得パターンが変化すれば、大学組織の形態・行動や大学教員の行動が変わらざるを得なくなる。実際、阿曾沼氏の報告でも示されたように、米国の場合、同じ大学の中でも資金獲得パターンと組織の行動は専門分野によって大きく違って



いる。日本でも、資金獲得パターンによっては教育面の評価が重視されるようになり、大学教員に対して教育に注力せよという圧力も強まるだろう。建前上は大学が分化しておらず、研究志向が強い中で、大学や大学教員の行動をどう考え直すのか。財政の問題は、大学や大学教員の在り方と深く結びついている。

## 2. ディスカッション

このように問題が整理された上で、講演者や問題提起者からのリプライや、フロアを交えた質疑応答がなされた。それらは、上記3つの問題に関連するものであった。

第一の資源配分に関しては、評価準拠の政府支出、たとえば2016年度から始まった3つの重点支援枠組みによる評価にもとづく運営費交付金の再配分方式は、支援枠ごとの相対評価になっており、各大学の目標達成による評価とは必ずしも一致せず、大学のインセンティブになっていないのではないかという指摘が吉田香奈氏からなされた。すなわち、競争させることで適正な資源配分がなされるとは限らず、競争させるにしてもその方法についての議論が必要ではないかという指摘である。

第二の資源獲得に関しては、日本でも今後、金融市場依存の傾向が強まるだろうかとの質問がなされた。これに対して金子氏は、1,800兆円に上っている民間金融資産を使うということはあり得るが、それが生産的な投資になり得るかが問題であるとした。日本の高等教育が実質的な投資となり得る内実を持てば、金融市場からの資金拡大の可能性は十分にある。実際、日本学生支援機構の貸与奨学金の受給者率は最近30年間でかなり上昇しており、大学教育を受けることが有利だと判断されれば、個人が資金を借り、個人がリスクを負って大学進学を選択するというようにカルチャーが変わる可能性もある。高等教育費用を国債で賄うことは国が借金をし、集団としてリスクを負うことに相当するが、集団として判断する場合は誰も責任をとらなくなる。個人がリスクを負って進学する場合は、教育内容についても個人からの要求が強まり、イノベーションが起こる可能性もある。そのような社会に転換するかどうかということについては、集団として資金を借りることは限界に来ているというのが金子氏の見解である。ただし、個人が高い負担をして進学し、卒業後に高収入を得て返すというパターンにコンセンサスがあるとは限らない。この点について抜本的な議論がなされているわけでもないし、能力がある人に対しての投資を社会が支えるというアメリカ式の考えが受け入れられているわけでもない。社会として迷っている状態であるが、選択・決断をしなければならないという指摘もなされた。

第三の大学組織や大学教員のあり方に関しては、日本の大学は、少なくとも高度経済成長期の終わり頃までは選抜機能を果たすだけでやってきた面があるが、選抜性が弱まった大学は何をすべきなのかという質問がなされた。これに対して金子氏は、今後、個人が一つの企業に留まらず流動化せざるを得ない社会で能力をどうやって作るかが問われる時に、これまでのよう



な大学教育で競争力を持つことができるかという問題があり、ある程度お金がかかっても、能力をつけることができるシステムが必要だと指摘した。さらに、このような中で大学教員に求められる役割も変化して教育への圧力が強まっているが、それは研究志向の大学教員の自己規定とのズレが大きい。そのズレをどう解決するか。実態としては非常勤教員によって教育機能を拡大しようとしているが、その中で専任教員はどうするのが問われているとの指摘もなされた。

### 3. 司会としての感想

今回の研究員集会のテーマは、センターの国際共同研究推進事業「大学における教育研究の生産性向上に関する国際的共同研究」と関連して、高等教育財政とりわけ資源配分の問題を、現在わが国で進められている「選択と集中」にもとづく競争的資金配分の問題点に焦点を当てて議論を深めるという趣旨で設定された。しかし当日は、合田氏の基調講演と3名のコリグによる論点提起、そして金子氏のコメントにより、議論の範囲が一挙に広がった。

考えてみれば、金子氏が示した3つの問題点（資金調達、資金配分、調達した資金を配分された側のあり方）は、教育財政論として極めてオーソドックスな論点である。これらの基本的な問題点に正面から取り組まなければならない。その際、セッションの中では、「リスクの個人化」が一つのキーワードになっていた。しかし、リスクを負った個人に対する大学教育のリターンだけでなく、吉田浩氏が指摘した正義や公益性、あるいは長期的にみて実現すべき価値、すなわち大学教育の公共性を解明するような議論が手薄であったように思う。大学教育の外部効果についての実証研究を推進する必要を改めて感じさせられたセッションであった。



## 高等教育の財政問題 司会を担当して

丸山 文裕  
(広島大学)

第45回研究員集会において、高等教育の財政問題に関する基調講演に続いて、3本の論点提起がなされた。筆者は浦田氏とともに司会を務めたが、基調講演と論点提起の内容やコメントは浦田氏がまとめられているので、以下では高等教育の財政問題について、筆者なりに気付いた点について触れておく。

### 1. 資金配分方式の変化

かつて日本の国立大学は、財政上政府負担の割合が大きく、学生の納付金が収入に占める割合は僅かであった。教育研究経費のほとんどが、政府からの支出によって賄われていた。毎年の公財政支出は、大学というそれぞれの機関に対して、学生数、教員数、専門分野などを、一定の公式に当てはめ算定された額が決定された。大学はそれをさらに部局に配分し、学生の教育費や教員の研究費、大学の管理費が配賦された。政府財政が潤沢であり、国立大学間の差異が少なければ、この機関配分方式はある程度機能する。教育研究費は毎年、前年ベースで決定され、政府文部科学省も公式により計算が単純となり、大学の内部配分も比較的単純であった。大学も部局も研究者も予算が不十分なりに毎年の配分に関して納得していたと思われる。

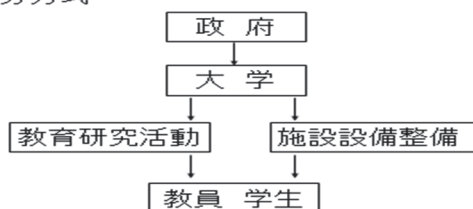
国立大学はかつて中長期計画を策定していなかったが、予算配分が毎年一定もしくは微増すれば、計画は立てやすかったはずである。また研究者も研究費が保証されていれば、中長期の研究計画が立てやすい。ここでの問題は、多額の研究費が必要な研究者と、そうでない者との差が小さいことである。つまり効率的な資源配分になっていないことである。

大学が大衆化して、規模が大きくなると、公財政だけでは大学での教育研究経費を負担することはできなくなる。収入を増加させるために、学生納付金が上昇する。と同時に研究費が必要でない研究者に研究費を配分しないなど、支出面での効率化が図られる。これは研究者に一律配分する方式から、研究の公募によって配分する競争的資金配分方式または個人配分方式に代わる。研究費は研究者が申請応募、審査、評価というプロセスを踏んで配分されるようになる。

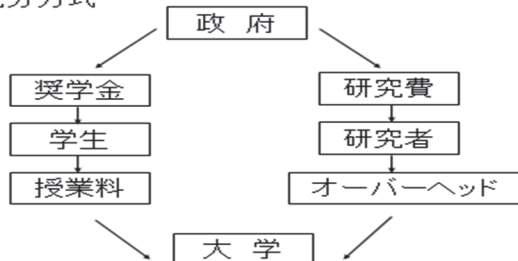
これは日本ばかりでなく、他の先進国の大学でも行われている。この競争的資金配分は、研究者個人や研究グループへの資金配分ばかりでなく、大学という機関や組織にも適用される。文部科学省「研究大学強化促進事業」や「スーパーグローバル大学創成支援事業」などがそれ

にあたる。そこでは一律平等から「選択と集中」がキーワードとなる。競争的資金は、研究者ばかりでなく大学管理者からも関心を持たれる。それらの獲得がはやりの「大学ランキング」に影響し、また獲得すると本体に付随する間接経費が大学にとっても魅力だからである。

機関配分方式



個人配分方式



## 2. 大学組織の複雑化

このような競争的資金配分は、大学の管理組織にも影響を与える。大学と研究者の間において競争的資金の獲得に際し、中間業務を行う組織の成立である。URA ユニバーシティ・リサーチ・アドミニストレーター組織や産学連携組織がそれである。外部資金獲得するための情報収集、申請アドバイス、評価結果の公表などの専門的業務を行う。しかしこのような組織は、大規模大学では運営可能であるが、限られた人材しか保有できない小規模大学では設立が難しい。かくして大学間の研究費獲得額格差が生じてくる。一方は中間組織が発達し、外部資金が獲得できる大規模伝統大学と、そうでない大学である。後者は小規模大学や産学連携が必要でない専門分野で構成される。例えば、教員養成大学などである。

また資金配分が終了して、場合によって評価が行われる段階になると、ここでも評価専門組織がある大学と、そうでない大学とでは評価結果の公刊や効果的公表などに違いが生じること

になる。このような専門組織がないところでは、教職員の負担が大きくなる。ところで大学は専門分野が多様であり、多品種生産組織であるので、公平性を確保し、一律基準による評価は難しくなり、評価を受ける大学のルサンチマンは高まる。ましてや評価を次の資源配分に利用するなどという試みは大学にとって大きなストレスであり、それが当初話題とはなっても、資源配分額が大きくならず、その試みは広がらない。

個人配分方式の下での大学は、学生の教育は学部ごとに異なったカリキュラムが生まれ、昔からの形態を保つ。しかし研究面では研究費が個人や研究グループに配分されるため、大学に年俸制や契約制などこれまでとは異なった形で雇用される研究者が出てくる。これらの研究者は、終身雇用ではないので、大学には忠誠心で雇用されるのではなく、研究条件次第でどこへでも異動する。個人単位または研究グループ単位で、国内ばかりでなく海外にもよりよい研究条件を求めて異動する。

デパートはかつて、多品種を1か所で販売することを最大の特徴としていた。売り場面積も小売店に比べると大きく、多くの従業員を雇用していた。しかし現在デパートは、外部の専門業者に、売り場を提供するだけで、自らはあまり販売に従事しない形態になりつつある。従業員も売るのではなく、建物を管理し、賃料を得ることを業務とする不動産業に近くなってしまった。大学の研究面も、このデパートの変化に近いといえるかもしれない。研究条件を整備し、研究ラボを提供し、研究者が外部から獲得した研究費のオーバーヘッドを得ることが大学となっている。また教育面では学生が政府から奨学金という形で獲得した資金を授業料として徴収している。

### 3. 国立大学への施設設備補助金

日本の国立大学は1960年代70年代に量的拡大し、校舎や諸施設もその頃建築され整備された。それらは半世紀たった現在、老朽化に直面している。新幹線、高速道路、港湾施設、橋脚、上下水道、ガス管などと同じで、アメリカでも同じであるが、インフラの老朽化対策は日本が抱える課題である。国立大学法人の作成する財務諸表には減価償却費は記載されるが、予算は計上されていなく、財政的な裏付けはない。そこで法人は法人化以前と同様に、概算要求によって、施設設備補助金の獲得を目指している。しかし予算要求の12%しか手当てされていないのが現状であり、各大学は老朽施設で教育研究を行っている。

筆者は、かつて国立大学法人の学長や財務担当理事に対して、施設設備についての意見調査を行ったことがある。多くの回答者は、施設設備の老朽化が自大学の大きな課題であるとしていた。そこで大学の経営の自由度を大きくし、各大学が独自に施設整備資金の確保を可能にする提案を行った回答者もいた。

国立大学法人は、中期目標・計画を作成し、文部科学大臣の認可を受けることになっている。しかし施設整備補助金が不確実な状況で、これらの計画を作成しているのが現実である。施設

設備が不十分な状況下で、教育研究に関する目標計画の策定は画餅であるとの批判は免れない。研究成果は、研究者、研究費、研究施設の関数である。このうちのどれが十分ではなければ研究成果はでない。今後はこれらのバランスの研究も必要となろう。

現在国立大学は限られた予算で、多くの研究成果を上げるよう求められている。しかし個人配分方式では短期的成果に効果はあっても、研究インフラの施設設備は充実しないため、中長期的成果が出るか疑問が残る。「選択と集中」では中長期の研究基盤を作らないことは確かである。そこで大学の経営管理がますます重要になるが、その養成はほとんど整備されないのが現状である。

## 研究員集会の概要

## プログラム

テーマ：高等教育の財政問題－資金配分の市場化を考える

会場：広島大学 学士会館2階 レセプションホール

### 11月23日(木)

- 12:30～ 受付
- 13:00～13:20 開会  
副学長挨拶 宮谷 真人(広島大学理事・副学長(教育・東千田担当))  
センター長挨拶・ 大膳 司(広島大学高等教育研究開発センター長)  
趣旨説明
- セッション1 ー基調講演ー  
司会 大膳 司(広島大学)  
藤村 正司(広島大学)  
高等教育財政の構造改革に向けて  
ーなぜ混迷が深まるのかー  
合田 隆史(尚絅学院大学学長)
- 13:20～14:10 基調講演
- 14:10～14:30 質疑応答
- 14:30～14:45 休憩
- セッション2 ー論点提起ー  
司会 濱中 義隆(国立教育政策研究所)  
二宮 祐(群馬大学)
- 14:45～15:20 論点提起1  
アメリカの研究大学における資源配分  
阿曾沼 明裕(名古屋大学)
- 15:20～15:55 論点提起2  
米国州政府による大学評価に基づく資源配分  
吉田 香奈(広島大学)
- 15:55～16:30 論点提起3  
競争的資金配分と教育・研究の歪みについて  
吉田 浩(東北大学)
- 16:30～16:40 休憩
- セッション3 ーコメントとディスカッションー  
司会 浦田 広明(桜美林大学)  
丸山 文裕(広島大学)
- 16:40～17:05 コメント 金子 元久(筑波大学)
- 17:05～17:45 ディスカッション
- 17:45 閉会の辞
- 懇親会  
18:00～20:00 (情報交換会) 於：ラ・ボエーム(広島大学学士会館1階)



## 第45回 研究員集会参加者名簿(敬称略, 所属は集会当時のもの)

### (挨拶)

宮谷 真人 (広島大学)

### (基調講演者)

合田 隆史 (尚絅学院大学)

### (報告者・司会者・コメンテーター)

濱中 義隆 (国立教育政策研究所)

吉田 浩 (東北大学)

二宮 祐 (群馬大学)

浦田 広朗 (桜美林大学)

阿曾沼 明裕 (名古屋大学)

金子 元久 (筑波大学)

吉田 香奈 (広島大学)

### (参加者)

秋山 克美 (放送大学)

坂詰 貴司 (学校法人芝学園)

有本 章 (兵庫大学)

白川 志保 (学校法人日本教育財団)

井芹 俊太郎 (東京大学)

白川 展之 (科学技術・学術政策研究所)

遠藤 健 (早稲田大学)

成定 薫 (広島大学 名誉教授)

大森 不二雄 (東北大学)

原田 健太郎 (島根大学)

大矢 龍弥 (広島大学)

久野 吉光 (日本シヨトウカ研究所)

岡本 拓士 (広島大学)

廣内 大輔 (岐阜大学)

金子 研太 (九州共立大学)

山本 眞一 (桜美林大学)

小山 大輔 (広島大学)

劉 文君 (東洋大学)

### (高等教育研究開発センター)

大膳 司

大場 淳

黄 福涛

佐藤 万知

藤村 正司

村澤 昌崇

丸山 文裕

キム・ヤンソン

渡邊 聡

野村 朋絵

## Summary Report of the Research Institute for Higher Education Annual Study Meeting, 2017

This report is a summary of the 45th Research Institute for Higher Education Annual Study Meeting, held at the Higashi-Hiroshima campus of Hiroshima University in 2017. The theme of the year was “Financial Issues of Higher Education – Marketization of Funding Resources”. Takafumi Goda, President of Shokei Gakuin University, opened proceedings with an inaugural speech entitled “Restructuring of higher education finance”. Subsequently, three speakers made presentations, followed by comments and discussion.

Japanese universities are at a significant turning point regarding their management as financial assistance to higher education is being reduced. More specifically, the basic research funding available from the central government is being reduced, and universities increasingly have to apply for competitive research funding. As a result, the sum total of scientific research funds has increased, but the drop in the relative international position of Japanese research activities is brought into question.

At this Annual Study Meeting, we learned about the policy and circumstances of higher education finance from a leading expert in the field and discussed what form of resource allocation was most desirable.

## 執筆者紹介（執筆順）

\*所属は研究員集会時点のもの

だいぜん 大膳	つかさ 司	広島大学高等教育研究開発センター長・教授
ふじむら 藤村	まさし 正司	広島大学高等教育研究開発センター・教授
こうだ 谷田	たかふみ 隆史	尚綱学院大学学長
あさぬま 阿曾沼	あきひろ 明裕	名古屋大学大学院教育発達科学研究科/教育学部・教授
よしだ 吉田	かな 香奈	広島大学教養教育本部・准教授
よしだ 吉田	ひろし 浩	東北大学大学院経済学研究科・教授/高齢経済社会研究センター長
はまなか 濱中	よしたか 義隆	国立教育政策研究所高等教育研究部・総括研究官
にのみや 二宮	ゆう 祐	群馬大学学術研究院(大学教育・学生支援機構教育改革推進室)・准教授
かねこ 金子	もとひさ 元久	筑波大学・特命教授
うらた 浦田	ひろあき 広朗	桜美林大学大学アドミニストレーション研究科・教授
まるやま 丸山	ふみひろ 文裕	広島大学高等教育研究開発センター・教授



高等教育の財政問題－資金配分の市場化を考える－  
—第45回（2017年度）研究員集会の記録—  
（高等教育研究叢書144）

2018(平成30)年4月23日 発行

---

編者 広島大学高等教育研究開発センター  
〒739-8512 広島県東広島市鏡山1-2-2  
電話 (082)424-6240  
<http://rihe.hiroshima-u.ac.jp>

印刷所 株式会社 タカトープ rint メディア  
〒730-0052 広島市中区千田町3丁目2-30  
電話 (082)244-1110

---

ISBN 978-4-86637-011-8

Financial Issues of Higher Education  
– Marketization of Funding Resources  
Proceedings of the 45<sup>th</sup> R.I.H.E. Annual Study Meeting  
(Nov.23, 2017)