国立大学財務・経営センター　大学財務経営研究
第７号（2010年12月発行）　pp. 3-28

高等教育財政のパラダイム転換

金　子　元　久

目　　次

１．世紀の転換と高等教育
２．高等教育財政の変貌
３．課題
結論

高等教育財政のパラダイム転換

金　子　元　久*

Paradigm Shift in Higher Education Finance

Motohisa Kaneko

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

１．世紀の転換と高等教育

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

高等教育の第二の大衆化

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

そうした議論の背後にあったのは、1960年代から第２次大戦後の経済回復にともなって、先進工業国の高等教育就学率が急激に上昇したことである。まずアメリカにおいては、第２次大戦後の高等教育拡大政策と政府財政の余裕の拡大が州立大学の拡大に結びつき、おりからの経済成長が1950年代後半から進学需要の成長をもたらした。日本の経済成長は1960年代に始まったが、政府支出は経済的な投資に向けられた。しかし成長にともない家庭所得の拡大、また経済成長への期待が家計

＊　国立大学財務・経営センター研究部長・教授

の高等教育支出を拡大させ、これが高等教育就学率を大きく拡大させる要因となった。ヨーロッパにおいても1960年代には進学需要は拡大したが、大学進学トラックと職業教育トラックからなる複線型教育制度のために、伝統的な大学の拡大の拡大には限界があり、政策的には職業教育トラックの上に、いわば「準大学」部門を形成することによって高等教育の拡大をはかった。

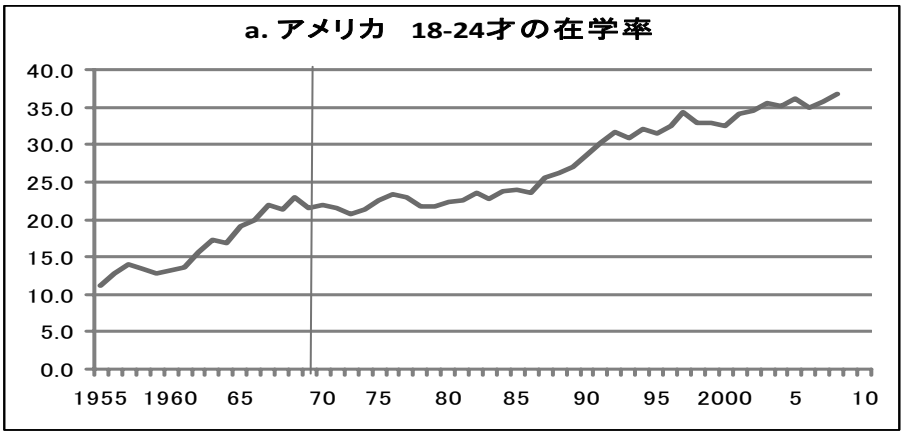
これがいわば第一の拡大期であったといえよう。しかし1970年代後半以降の展開をみると、ユニバーサル化はトロウの想定とかなり違った形で実現したといわねばならない。すなわちアメリカの高卒者の高等教育就学率は1970年代初頭にはむしろ漸減し始めたのである（金子　2000）。こうした形で大衆化段階での就学率の拡大の勢いがいったん静まるかに見えたのは、実はアメリカにおいてだけでなく、日本やヨーロッパにおいても同様だった。日本では1970年代なかばに就学率（４年制大学および短大）は停滞し始めたし、ヨーロッパにおいても就学率の拡大は限られたものに終わった。こうした意味で、大衆化に次いで量的な意味でのユニバーサル化が起こったわけではない。

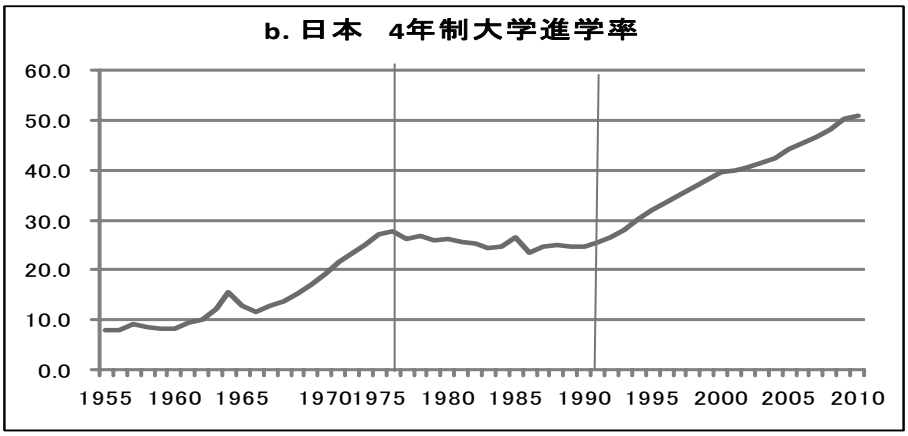
ただしアメリカではこのころ成人学生の高等教育参加が拡大するなど、就学行動が多様化し、就学者の総数は微増した。こうした趨勢をみてトロウは、ユニバーサル化は高等教育への参加の機会が誰にも開かれることを意味するのであって、中等教育修了者の就学率の直線的な拡大に直に結びつくのではない、という形で前述のモデル修正を加えた。こうした意味でユニバーサル化はむしろ、高等教育就学の構造的な側面での変化を指すことになる。

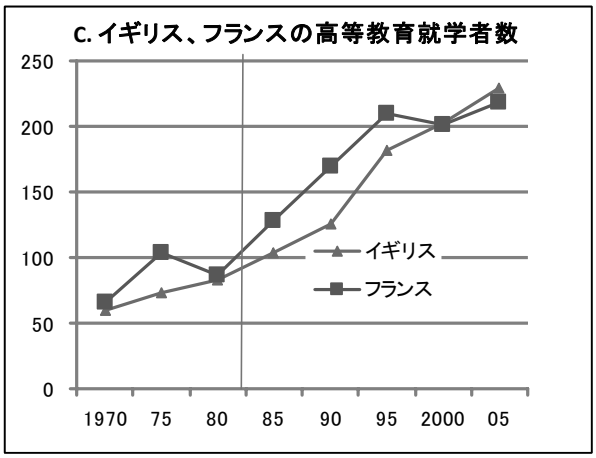
しかし1980年代にはいって、事態はもう一度転回した（図表１）。アメリカにおいては、就学率（図では18-24才人口のうち、通学しているものの割合）は、前述のとおり1950年代後半から60年代にかけて大きく上昇したが、1960年代終わりにその勢いは衰えて、1970年代から80年代にかけて停滞した。しかし1980年代後半から就学率は再びコンスタントに上昇しはじめ、この上昇の趨勢は2000年代初めまで続いたのである。

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

図表１　OECD 諸国の高等教育就学率の推移







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

注：　イギリス、フランスは、大学院（ISCED7）、大学（ISCED5a、19951年以前は6）、非大学は（ISCED5b、1995年以前は5）の就学者の計。

同様の傾向はヨーロッパにおいてもみられた。前述のようにヨーロッパにおいては1960年代の高等教育の拡大は規模の点では限られたものであった。しかし1980年代後半からは、高等教育就学者は急速に拡大した。高等教育の制度上の問題から、日本の就学率に直接に対応する比率を算出することは難しいが、準大学を含む高等教育就学者の総数を見れば（図表２）、イギリス、フランスともに1980年ころには100万人前後であったものが、200年ころには200万人前後と、ほぼ倍となった。ドイツにおいては就学者数はこれよりも少ないものの、ほぼ同様の趨勢がみられる。この増加の趨勢は少し勢いが衰えたものの、2000年代にはいっても続いている。

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

第二次拡大の要因

では、なぜこのように 1980 年代後半以降に第二の拡大が各国で起こったのか。

詳細にみれば、その背景には、各国・地域に特有の要因が働いている。アメリカでは人種的マイノリティーの若年人口が拡大し、その就学率が拡大したことが一つの大きな要因となった。日本においては第２次ベビーブーム以後の18歳人口の減少によって、供給側の制約が緩和され、これが就学率の趨勢的な上昇の大きな要因となった。

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

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

では第二の拡大期には何が起こったのか。まず家庭所得水準についてみれば、この時期はむしろ経済成長率が一般的に低下していた時期であった。OECD 加盟主要国の一人当たり GDP の成長率の長期的な推移をみると（図表２）、1960年代に始まった高水準の経済成長率は、オイルショック後に一時回復して1970年代末に向かって再び上昇したが、1980年代にはいって、明確に下降局面に入っ

た。1980年代末には一時的な回復がみられ、これが日本のいわゆるバブル経済をもたらしたわけだが、その後は再び減少した。明らかに1980年代から90年代にかけては、経済成長率が低水準にシフトした時期にあたっている。これら各国において所得上昇が、高等教育の就学率を押し上げる原因になったとは考えられない。

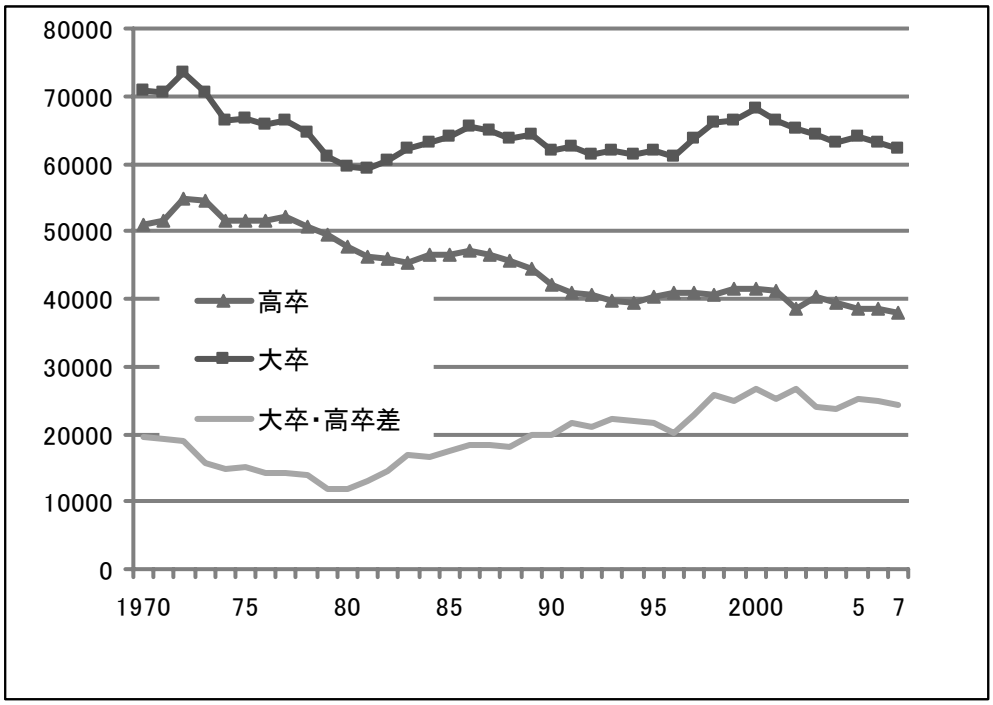
図表２　一人当たり GDP 成長率（名目）の推移　1970-2007

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

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

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

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

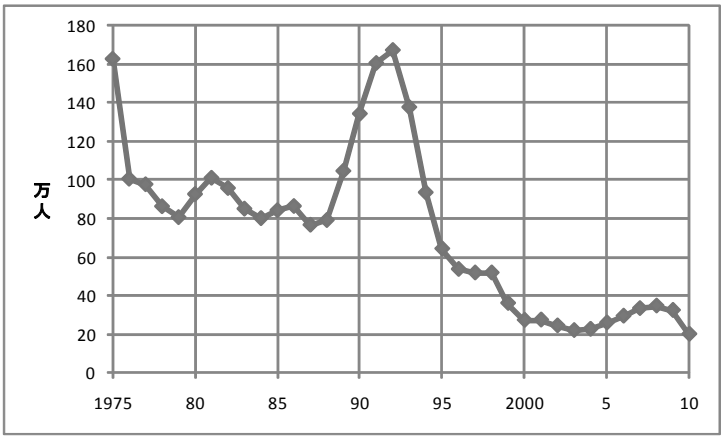


出所：U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2009.　Tables 32, 384 から算出。

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

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

図表４　日本における新規高卒者への求人数。



注：縦軸は対数変換

出所：厚生労働省『新規学卒者（高校・中学）の職業紹介状況』各年

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

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

高卒労働力への需要の趨勢的な減少の基本的な要因は、先進諸国の産業構造が大きく変化したことにあると考えられる。とくに急速なグローバル化の進展によって先進国における製造業が、急速に中国、インド、そのほかの途上国に移動したのである。これが先進国内での製造業の雇用を縮小させることは当然であろう。それにもっとも大きな影響を受けるのは、高校卒業で、鉄鋼、自動車産業、電気機器などの生産現場の経験を経ながら熟練を積み重ねてゆく労働力である。こうしたキャリアをもつ労働者は、アメリカにおいても、ヨーロッパにおいても、あるいは日本においても、戦後の経済成長の中核であったし、また社会の安定性を形成する存在でもあった。しかし初めにアメリカで、次いで日本において、こうした労働者の雇用機会は急速に縮小したのである。

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

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

２．高等教育財政の変貌

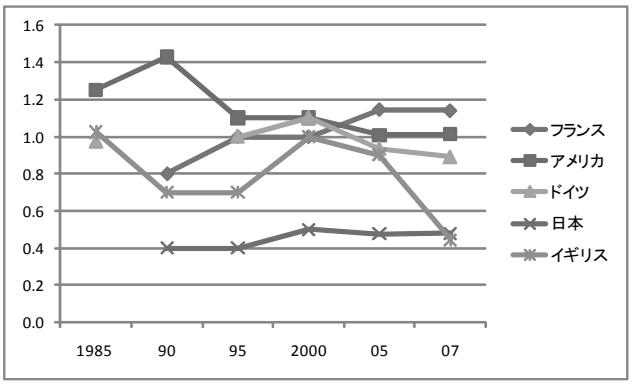
ではこうした進学需要の拡大に対して、各国はどのように対応したのか。

財政バランスの悪化

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

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

図表５　GDP 中にしめる政府高等教育費支出　（%、1985-2007）



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

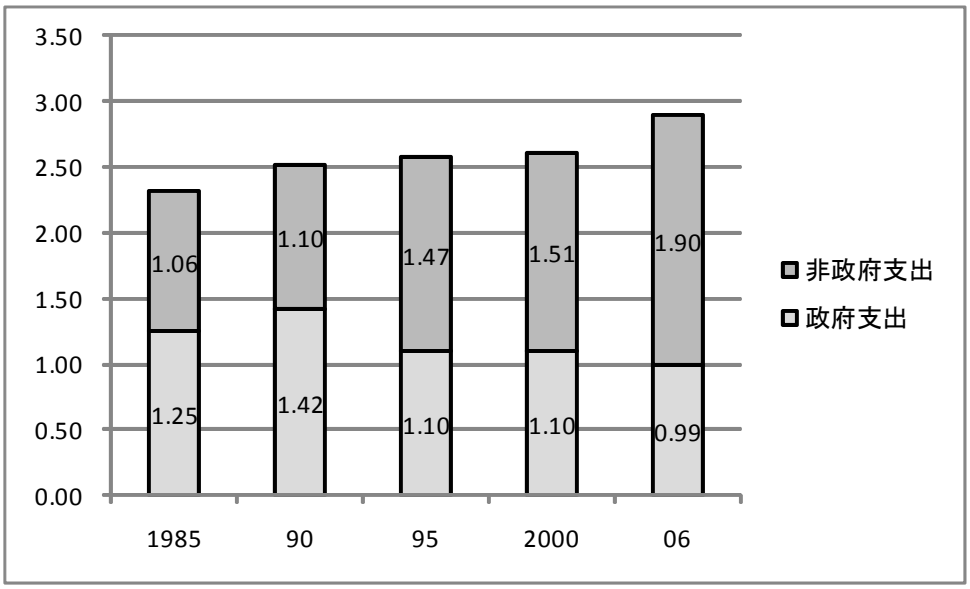
注：ドイツ 1985 年は、旧西ドイツ

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

アメリカ

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

図表６　アメリカの負担者別高等教育費支出　―（対 GDP 比率%、1985-2006）



出所：政府支出は図表５に同じ。非政府支出は、全高等教育機関の支出総額（Digest of Education Statistics 2009, Table 26、All postsecondary degree-granting institutions）と、政府支出総額との差として算定。

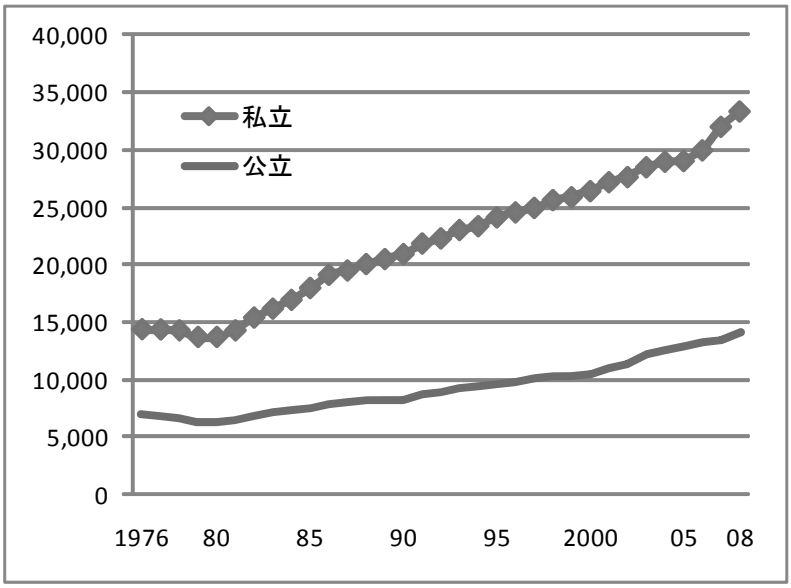
まず長期的にみれば、アメリカの高等教育支出増を支えたのは、政府支出の拡大とはいえない（図表６）。もちろんアメリカにおける政府高等教育は前述のように、OECD 諸国の中でも高水準にあり、対 GDP に対する比率も日本の３倍近くにある。また1980年代後半には、景気の回復をうけて政府支出も拡大し、1.42パーセントに達した。しかしそれ以降は、むしろ減少の傾向にあり、ほぼ１％水準にまで低下している。これに代わって、政府以外の主体による負担は、1985年の1.06パーセントから2006年には1.90パーセントと大きく拡大した。このような非政府支出の拡大は二つの要因によっている。

第一は授業料の増額である。授業料水準は実質価格でみれば1970年代にはおおきな変化はなかっ

たが、1980年代にはいって有名私立大学を先頭として、恒常的な授業料の増大が始まり、それにほかの私立大学が追随する形で上昇が本格化し、恒常的な上昇が続いた（図表７）。1980年には約1.5万ドル（2008年価格、以下同様）であった私立大学の平均授業料は、1990年には2.0万ドル、2000年には2.5万ドル、そして2008年には3.5万ドルに近付いている。

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

図表７　アメリカの大学授業料　1976-2008年（2008年価格・ドル）



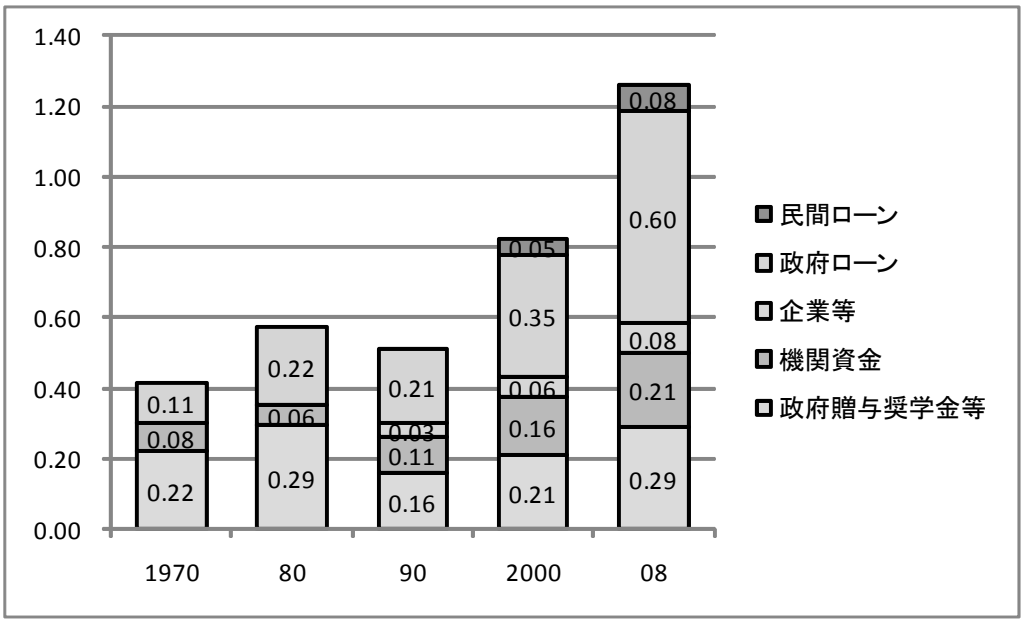
出所：Digest of Education Statistics 2009 Table 334

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

上述のように、この間の一人あたり GDP の上昇は限られていたにもかかわらず、何かこうした負担増を可能とし、就学率の拡大を可能としたのか。学生個人に対する直接補助金の推移をみると、それが大きな要因となっていることが分かる（図表８）。周知のようにアメリカにおいては、とくに1970年代に、連邦政府の教育財政は機関補助から個人補助へとシフトされた。とくに1972年の高等教育法改正によって設置された BEOG 奨学金（ペル・グラント）は大きな役割を果たし、その総額は1980年には対 GDP 比で0.3パーセントに達している。しかし1980年代は財政緊縮政策の影響をうけて0.16パーセントにまで下がった。

代わりに1980年代ころから大きな役割を果たすようになったのが、連邦政府による直接貸与奨学金（Direct Student Loans）あるいは連邦政府の保証による金融機関のローン（PLUS 等）である。その額は1980年には対 GDP 比で0. 22パーセント程度であったが、1990年代以降に大きく拡大し、2000年には0. 35パーセント、2008年には0. 60パーセントと、連邦贈与奨学金の２倍の規模に達している。また銀行独自の教育ローンも、2000年代以降は拡大している。また連邦政府の補助事業としてはじめられた教育ローン機関のサリー・メー（Sally Mae –SLM Corporation）は2004年に完全な民間会社となった。こうした形での「市場化」が着実に進んでいることになる。（College Board, 2010）。

図表８　アメリカの対学生補助　1976–2008 年（対 GDP 比率・%）



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

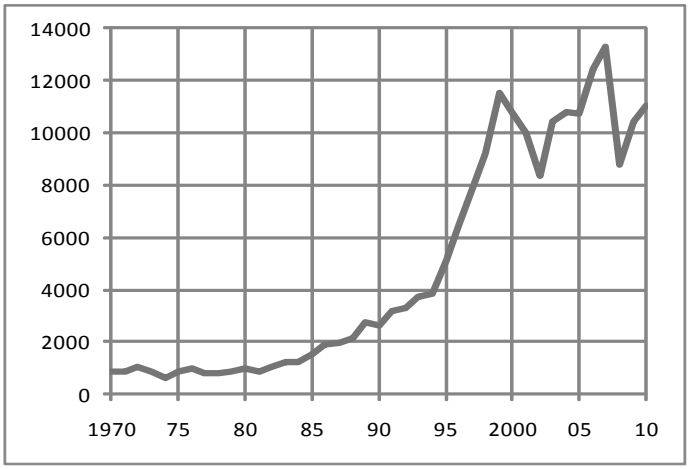
拡大を支えた第２の要因は、大学に対する寄付金の増加である。もともとアメリカにおいては、文化的なボランタリズムの伝統があるのに加えて、高等教育が州政府の権限におかれているために、連邦レベルでの経済活動が税制を通じて高等教育に導かれるメカニズムを欠いていた。そのため、主要な私立大学が富裕者によって創設され、また財政的に支えられてきたことは周知のとおりである。その後、1913年に連邦所得税制度が整備された際にも、キャピタル・ゲインが分離されたが、両者において教育機関を含む特定非営利団体に対する寄付控除が設けられた。戦後においても、一般には個人の意思による社会への直接貢献を重視する立場からは、こうした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

しかも1980年代から大学への寄付金は、それまでの水準を大きくこえて急速に拡大することになった。1970年の高等教育機関への寄付金は時価で112億ドルであったが、1980年には207億ドル、

1990年には680億ドル、そして2007年には4,097億ドルに達している（U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics, 2010, Table 188.）。1990年代以降は、アメリカの高等教育においても未曾有の寄付金の増加の時期であったのである。

こうした変化は上記のアメリカのキャピタル・ゲイン課税制度と、おりからの株価の長期的な上昇との複合的な結果であった。アメリカのキャピタル・ゲイン課税制度においては、特定非営利団体への寄付を株式で行う場合は、それが一定範囲内でキャピタル・ゲイン課税の対象から控除されるだけでなく、所得税額の算出においても、その時価額が、所得からの寄付控除の対象となる。しかも寄付額はいうまでもなく時価額となる。こうした制度は、特に資産価格の上昇期には特に寄付への高いインセンティブを生じさせる。大学への寄付金と、株価指数の変動との間にはきわめて密接な関係がみられる（Council for Aid to Education, 2009. P.3）のはこうした事情を反映している。

図表９　アメリカの株価　1970-2010（時価・ドル）



出所：Dow Jones, Wren Research

注：各年12月のダウジョーンズ指数

おりからアメリカの株価（ダウ・ジョーンズ指数）は1980年代後半に景気回復を迎えて、それまでの１千ドルから２千ドル水準に達したが、1990年代以降はさらに加速し、1990年代末には一気に１万ドルに達し、さらに2000年代中ころには１万３千ドル台に達した。このような長期的な株価上昇は、先端産業分野での競争力の拡大に加えて、進むグローバル化の中で、国際的な投機資金がアメリカに流入したことによって支えられたといわれる。それが単に富裕層や企業の所得が拡大するだけではなく、個人あるいは企業の特定非営利団体への寄付のインセンティブを通じて、寄付金の飛躍的な拡大をもたらしたのである。

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

上述の授業料の上昇、そしてこうした基本財産の運用益の拡大は、とくに有力私立大学が質的に飛躍する条件を形成した。こうした財政的な条件が、教育・研究環境への継続的な投資を可能としたことはいうまでもない。しかしそれだけでなく、こうした財政状況の改善は、大学の学生に対する機関奨学金の額を飛躍的に増加させることを可能とした。前掲の図表８にみるように、機関資金による学生への個人補助は、1980年には対GDP比で0.06パーセントにすぎなかったが、2000年には0.16パーセント、2008年には0.21パーセントに上り、政府の贈与奨学金に比肩し得る水準に達している。潤沢な奨学金の財源の存在によって、有力私立大学は学力の水準によってまず学生を選抜し、家庭所得によって奨学金を与えることによって、優秀な人材を集めることができた。

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

他方でアメリカの大学入学者の４分の３が進学する公立大学に対しては、州政府の財政配分は停滞ないし漸減した（前掲図表７）。こうした状況の中で州立大学も授業料を増額せざるを得ない状況に陥った。私立大学の授業料が上昇し続けていたこと、貸与奨学金の供給も増えたことが授業料の増額を行いやすい環境を作ったことも事実である。しかし公立大学である限り、増額は抑制せざるを得ない。こうした意味で、私立大学と公立大学の教育条件の差は拡大したのである（Geiger　2004）。

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

ヨーロッパ

これに対してヨーロッパでは何が起こったか。

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

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

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

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

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

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

第三は、一方で政府予算の停滞、他方で学生数の増加、の二つの要因の帰結としての、大学における一人あたりコストの低下である。ヨーロッパ各国では高等教育の機会均等は政府の重要な施策の一環であり、そのために変化は緩慢とならざるを得なかった。その中でもっとも明確な変化を示

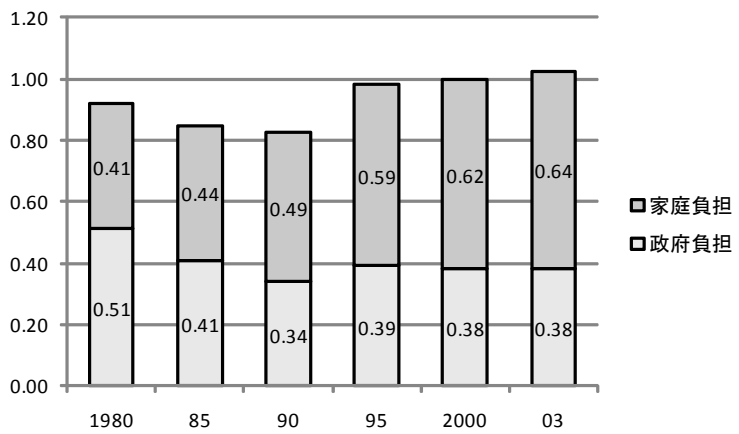
したのは英国であった。イギリスは1991年に英国は準大学としてのポリテクニク（polytechnic）を大学に統合することにした。補助金の水準は変わらなかったから、これは学生一人あたりのユニット・コストを実質的に切り下げたことを意味する。フランス、ドイツでも上述のように大学進学率は上昇した。しかも両国では、中等教育修了者には高等教育進学の機会が与えれていることが、福祉国家の社会契約の重要な一部をなしている。そのために大学間の格差を生じさせることは許されない。他方で政府支出はそれに応じて増大したわけではない。結果として、学生一人あたりのユニット・コストは実質的に切り下げられるを得なかった。

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

日本

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

図表10　日本の負担者別高等教育費支出　—（対 GDP 比率%、1980-2003）



出所：『学校基本調査』および『私立大学の財務状況』各年版

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

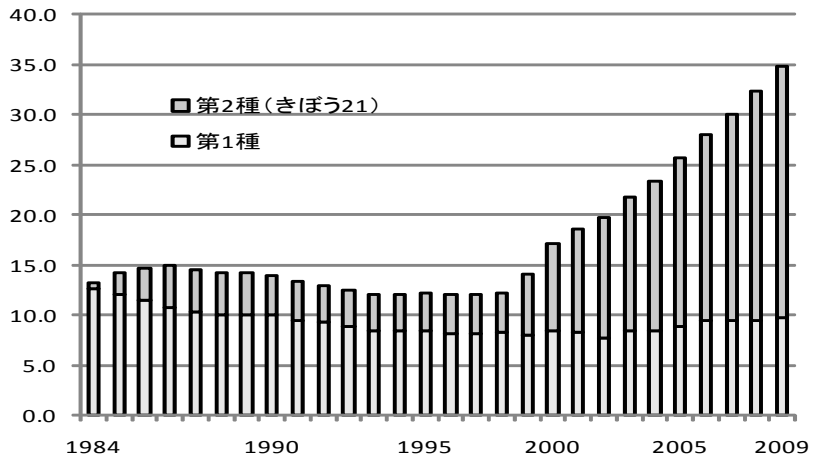
その後1990年代からの動きをみると、財政緊縮の影響をうけて、一時は対 GDP 比で0.5パーセントに達していた政府支出が0.4パーセント程度に下がり、その後、ほとんど停滞している。他方で、1980年から1990年にかけては学生数が増加した。またそれ以後は、前述のように18歳人口が減少を始めたものの、就学率が上昇したために、学生数はほぼ横ばいとなった。この間に私立大学の授業料は緩やかに上昇を続け、さらに国立大学でも授業料は上昇した。このため、家庭負担は対 GDP 比で0.4パーセント程度であったものが、1990年代なかころまでに0.6パーセントに達している。

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

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

そうした行動を可能としたのは、日本においても貸与奨学金の拡大であった。日本育英会およびその後身の日本学生支援機構の奨学金(貸与)を受ける大学学部学生の割合は1990年代までは10パーセント台前半であったが、2000年代から急速に増加し、2009年には35パーセントと、ほぼ全学生の３分の１に達している（図表11)。しかも無利子の第Ⅰ種奨学金は貸与の定数が限られているため、この増加は有利子奨学金の飛躍的な増加によって支えられてきた。融資資金の大部分は財政投融資資金であって、これは高等教育機会の均等化を目的とする政府の奨学金政策というよりは、むしろ財政投融資資金自体の貸付先が相対的に減少したことを背景としているとみることができる。

図表11　日本の貸与奨学金受給率　1984-2009年　（%）



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

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

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

３．課題

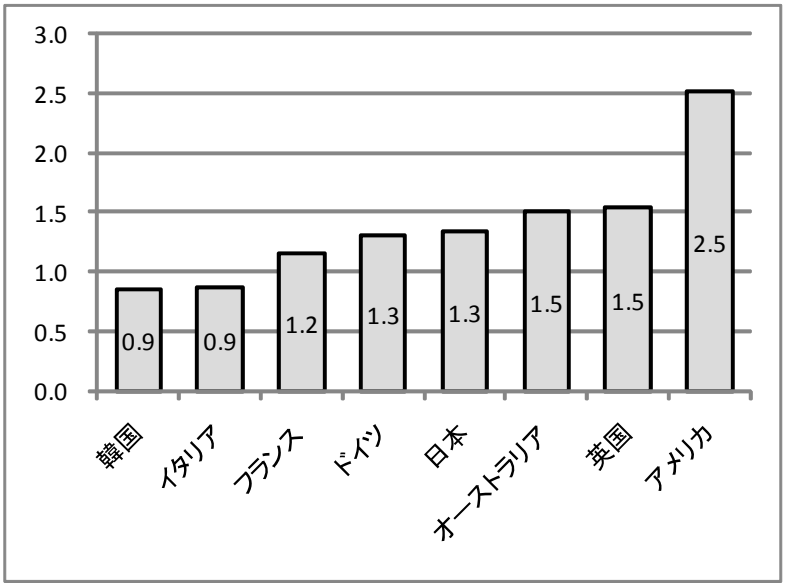
以上のような経緯を経て、各国の高等教育は20世紀から21世紀に入った。世紀の転換点における各国の高等教育財政の現状をどのように評価し、また21世紀前半にどのような課題が生じると考えるべきなのか。それを、高等教育への資源動員の水準と構造、高等教育セクターでの資源配分と政府の役割、そして大学内での資源配分、の三点について考えてみたい。

資源動員の水準と構造

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

前述のように、1980年代後半からの就学者の第二の拡大にもかかわらず、高等教育に対する資源動員の水準が大きく拡大したために、一人あたりの教育コストは低下することなく、有力私立大学での教育コストは大きく拡大した。OECDによる推計をみると、2007年における各国の高等教育における学生一人当たりのコストは、アメリカにおいて2.5万ドルであり、英国、オーストラリア、日本、ドイツ、フランス等の主要国が1.3万ドルから1．5万ドル程度の水準であったのとくらべて、６−７割高いことになる（図表12)。

図表12　主要 OECD 諸国の高等教育ユニットコスト　（万米ドル・購買力平価）



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

政府支出の拡大が限られていたにもかかわらず、これが可能となったのは前述のように、①授業料の趨勢的な上昇、②それを支える政府保証による修学資金貸付制度、そして③寄付金による基本財産の増大による機関奨学金、という三つの要因が有機的に結合されたからであった。この組み合わせによって、家庭負担の上昇にもかかわらず、一般的には進学への経済的障壁が高くならず、さらに高質セクターは能力の高い学生を確保することが可能となったのであった。

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

日本においては、もともと私立大学での教育は実質的に受益者負担の原則にたっているのであり、国立大学の授業料も上昇してきた。また就学率の拡大にともなって学生ローンへの依存度も大きく高まりつつある。しかし1990年代以降は、18歳人口が減少したために、高等教育機会の需要超過の

状況が一転し、実質的な供給過剰となってきたために、授業料を大きく増加させることができなかった。また日本の私立大学は、運用可能な実質的な基本財産がきわめて限られているために、授業料を増額する一方で、機関奨学金を設定する、という操作が可能ではない。他方で国立大学については厳しい財政事情の制約によって、経常的な経費はむしろ削減されてきた。そのため、ユニット・コストの拡大を導くメカニズムは機能しなかった。このような意味で、日本の高等教育も質的な飛躍をもたらす財政基盤を形成することができなかったのである。

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

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

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

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

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

高等教育セクターの資源配分

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

第一の焦点は、いわゆる市場機能が、高等教育セクターにおける効率性を高めるか否か、という点である。高等教育改革におけるひとつの論点は、大学教育の対価を学生に負担させることによって、消費者としての学生が大学のもたらす価値に鋭敏となり、それが結果として高等教育全体としての効率化をもたらす、というものであった。また特にアメリカにおいては、こうした論理をもとに、株式会社によって設置される、いわゆる営利大学が大学として認知され、その学生数も2000年代に入って拡大した。日本においても、構造改革特区制度による特例として、営利大学の設置が認められた。

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

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

しかしこれは、株価の持続的上昇という背景でのみ可能であった。またこうしたメカニズムが機

能するのは、高質セクターの育成についてであって、高等教育全体からみればその効果は局所的なものにとどまることに留意しなければならない。

第二は、国公立大学の自律化と、達成度評価による資源配分、という疑似市場化のメカニズムである。前述のように、20世紀末からの趨勢は、国公立大学の制度的・財政的な自律性を拡大すると同時に、政府が提示する一定の目的を大学がいかに達成したかを評価して、それを基準として政府の補助金を配分する、という方法によって、各大学は、社会の望む方向に誘導され、かつその目的の実現にむけて効率性を高める努力をするという前提で進められた。アメリカの州政府における達成度基準予算配分、あるいは日本の国立大学法人の評価とそれに応ずる資源配分、というモデルは、こうした考え方に基づいているといえよう。またイギリスの研究評価による資源配分もこうした試みの一つと考えることができる。

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

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

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

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

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

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

大学内での資源配分

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

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

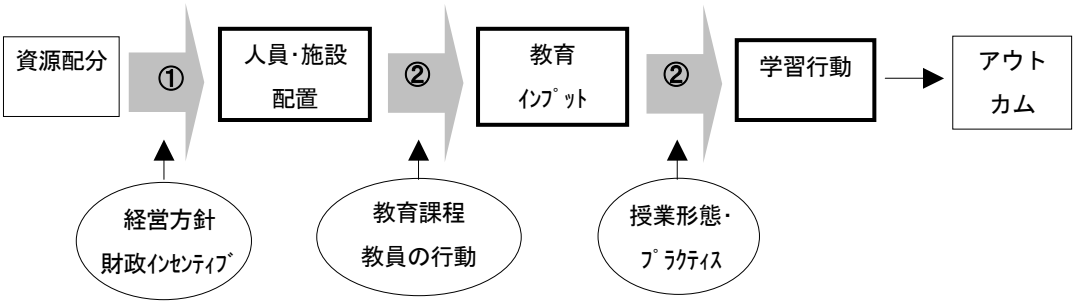
大学内部の資源配分については、実はこれまでは必ずしも十分な議論が社会に開かれた形で行われてきたとは言い難い。アメリカではこれまでも大学経営の効率化を標榜して、企業経営の手法を導入する試みが行われ来たが、それらのほとんどは一時的な経営学の流行の模倣にすぎず、大学経営のあり方に持続性のある影響を与えたものはなかったといってよい（Birnbaum 2002）。またヨーロッパではこれまで政府の強い規制の下におかれてきた大学が、新しいマーケットを対象として織形態を変化させる、いわば「企業家（オントリプリヌール）型」の行動をとる大学も散見されるようになってきた（Clark 1999）。

また大学の財務管理について体系的な分析が提唱された（Massy 1999. 2003）。また「責任センター」（responsibility center）、「コスト・センター」（cost center）などの形で、部局別にコストと利

益とを明確にすることによって、経営行動の合理化を図ろうとする考え方も提起されてきた。

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

図表13. 資源配分の構造



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

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

こうした分析は、これまでの学部や教員集団の専有物としての大学教育のとらえ方に変革を求め、ある意味では「大学自治」という基本的な理念自体にも大きな影響を与えるかもしれない。大学の自治という歴史的な理念は、知識の専門性から、外部から大学教育を統制することがむずかしく、したがって大学の内部において基本的な決定をさせることが、むしろ効率的である、というきわめて機能的な理由によっているともいえる。しかし大学教育の目的が変化し、その実効性が問題にされるとすれば、大学の内部での、大学教育のガバナンス自体も問題とされなければならない。

同時にこうした観点から重要なのは、大学の内部における革新を、外部から促すためのメカニズ

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

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

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

結論

20世紀から21世紀にかけての世界の高等教育は、一方においてグローバル化を背景とする就学需要の拡大、他方において経済成長率の低下を背景とする政府財政能力の低下、という二つの圧力の下で呻吟してきたといえよう。こうした課題に最もうよく応えたのがアメリカの高等教育財政であった。受益者負担の拡大、政府保証による貸与奨学金制度、そして税制措置と株価の長期的上昇を背景とした寄付金の増加、という三つの要因が有機的に組み合わされた結果として、高等教育機会の不均等の表面化をさけるとともに、特に高質セクターを形成してグローバル化の中での競争力の中核となる高度人材を養成することを可能としたのである。Reich（1991）は、アメリカの国際競争力を支えるのは、国際的なIT企業や、金融機関などの企業活動の中核となる能力をもつ「シンボリック・アナリスト」（symbolic analyst）の存在だといっている。アメリカの大学教育は科学技術人材だけでなく、人文社会系の大学教育をうけた、いわゆるホワイトカラーの質の高度化を通じて、グローバル化の中でのアメリカの競争力を確保する基盤となったのである。そしてそれが、アメリカに世界各国の資金を向かわせ、それによる長期的な株価の上昇が、富裕層、有力企業の資産拡大をもたらし、またそれが大学への寄付金の増加につながった。こうした好循環によって、アメリカの高等教育はグローバル化の中でのアメリカの優位性の確保の重要な環となったのである。

しかしこうしたメカニズムは、アメリカ固有の歴史的・社会的な構造、そして世界経済の中での

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

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

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

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

こうした経緯を考えると、21世紀にむけての高等教育財政の焦点は、いかに大学の中からあたらしいニードにこたえる革新を生じさせていくのか、という点にあてられることになろう。そのためには大学における教育資源の配分、それによるインプット、プロセス、アウトカムを体系的に把握し、それを基盤にするフィードバックの過程を形成することを必要となろう。しかしそうした変革は大学の中からだけでは生じない。大学の変革を促すためには、大学間の連携を側面から促進し、革新を有効に伝播させていく、支援機関の役割も重要な役割を果たすことになる。さらに政府や社会全体を含めて、有機的なフィードバックが必要となる。高等教育財政はその一つの側面として理解されねばならない。そうした位置付けのうえで高等教育財政の将来のあり方を模索することが新しい課題となるのである。

参考文献

潮木守一　2004.『世界の大学危機』。中公新書。
小杉礼子編　2008.『「日本的高卒就職システム」の変容と模索』、p.13。日本労働政策研究・研修機構。

金子元久　1986.「高等教育進学率の時系列分析」、『大学論集』16 集（1986 年）、　pp.41-64。
金子元久　2000.「ユニバーサル化の構造―アメリカの経験と日本の展望」、『高等教育研究紀要』（2000 年 3 月）、pp. 166-185。
タイヒラー、ウルリッヒ（馬越徹、吉川裕美子訳）。2006.『ヨーロッパの高等教育改革』玉川大学出版部。
福井文威　2010、「米国高等教育財政における寄付と税制度」、『大学財務経営研究』第 7 号、国立大学財務・経営センター、pp. 157-172。
Acemoglu, Darong and Autor, David, 2010. “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings.” National Bureau of Economic Research, 2010.
Baum, Sandy and Lucie Lapovsky 2006. *Tuition Discounting: Not Just a Private College Practice*, College Board
Burke, Joseph C. and Associates. 2002. *Funding Public Colleges and Universities for Performance*. Albany: The Rockefeller Institute Press.
Birnbaum, Robert. 2002. *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
Burk, Joseph C., 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance*, Popularity, Problems, and Prospects, Rockefeller Institute Press
Clark, Burton R. 1999. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. 1998. IAU Press.
College Board, *Trends in Student Aid 2010*, New Jersey, College Board.
Council for Aid to Education, 2009. *Voluntary Support of Education*, New York: Council for Aid to Education。
Geiger, Roger. L. (2004) *Knowledge and Money: American Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford University Press
Reich, Robert, 1991. *The Work of Nations*, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1991.
Massy, Willliam F. 1999. *Resource Allocation in Higher Education*. Ann-Arbor: Michigan University Press.
Massy, Willliam F. 2003. *Honoring the Trust: Quality and Cost Containment in Higher Education*. Ma.: Aker Publishing company.
National Center for Education Statistics. 2010a. *What Is the Price of College? Total, Net, and Out-of-Pocket Prices in 2007-08*. NCES
National Center for Educational Statistics. 2010b. *Persistence and Attainment of 2003-04 Beginning Postsecondary Students: After 6 Years*: First Look. NCES.