

最終回

厳しい財政状況の下での アウトカムベースの経済支援

アメリカでは、大学の教育成果は公表すればそれで終わりではない。州によっては政府の財政支援の算出にもそのデータが使われ、大学の収入に影響を与える。卒業生数をはじめ、教育成果が経営に直結することもあるアメリカの大学のシビアな状況を紹介し、日本における説明責任と財政支援の関係を考察する。

アクセスから サクセスへのシフト

アメリカの大学は、入学は容易だが卒業は難しいと言われる。それを裏付けるように、最新の4年以内の卒業率は、全米平均で39%、6年以内の卒業率でも約60%弱にとどまる。

日本では、これは教育の質の高さを表しているという見方もあって、必ずしも否定的に捉えられていないが、アメリカでは決して望ましいことではない。前号で紹介した大学ランキングの指標を見てもわかるように、卒業率が高い大学ほどよい教育を提供すると理解される傾向にある。

とはいえ、20世紀のアメリカの高等教育政策の焦点は、もっぱら教育の機会拡大、いわゆるアクセスに置かれてきた。それを反映してか、大学に求められる説明責任もアクセスに関連する事項が多く、卒業に関する大学の実績、すなわちサクセスが問われることはこれまであまりなかった。

しかし、21世紀に入ってからは、アメリカの高等教育政策の軸足はアクセスからサクセスへと移行しつつある。それを象徴するのが、2009年のオバマ大統領第1回施政方針演説だ。オバマ

氏は、2020年までにアメリカ国民の教育水準を世界一にすることを目標に掲げ、大学はより多くの卒業生を出す責任があると述べたのだ。

政策転換のきっかけとなったのが、2002年にOECDから発表された「Education at a Glance」（図表で見る教育）である。その中のデータの一つ、OECD加盟各国の年代別人口に占める学位保持者の割合によると、ドイツとニュージーランド、そしてアメリカの3か国だけが、若年層（25～34歳）の学位保持率が高年齢層（45～54歳）のそれを下回っていた。このデータは、

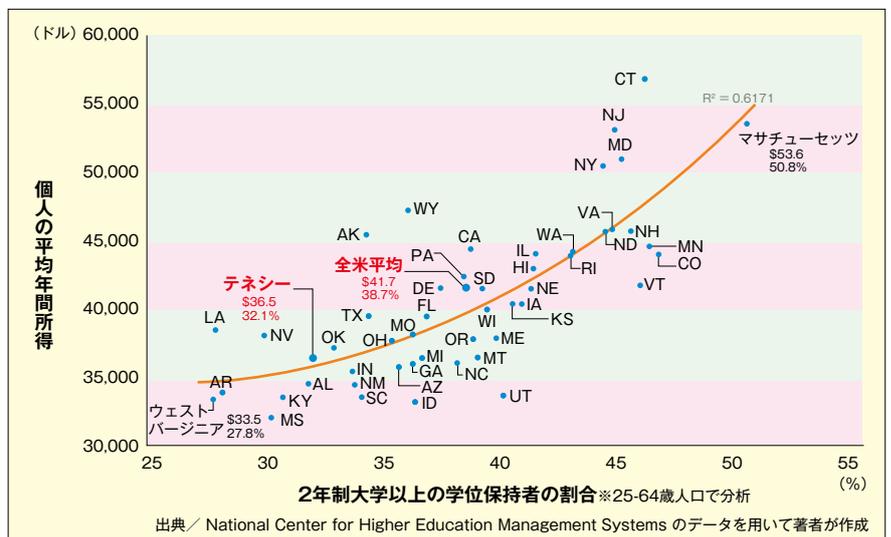
アメリカの高等教育は世界一であると自負していた政策関係者に衝撃を与えた。以降、他国に後れを取らぬよう、学位保持者をもっと増やさなければならないという機運が急速に高まっていった。

学位保持率と 経済発展の関係

学位保持者を増加させる必要があるという主張が支持を得たのは、それが経済発展と関連性があることを示すデータの存在が大きい。

図表1は、アメリカ50州の学位（2

【図表1】州別学位保持者の割合と個人年間所得の関係（2011年）



年制大学以上) 保持者の割合と平均年間所得を示したものだ。両者は高い相関関係を示しているものの、直接の因果関係は証明できないため、学位保持者を増やせばそれが即、経済発展につながるかと厳密には解釈できない。

しかし、個人レベルでは高等教育と所得の因果関係は証明されているため、非営利団体を中心とする高等教育政策関係者がそれも引用しつつ、この図表のデータを前面に押し出した。人口に占める学位保持者の割合を増加させることが州の経済発展につながるといって啓発活動を全米で展開、卒業率を高めることを高等教育政策の目標の一つとすることに成功した。

サクセスが政策の新たな軸になっていったことは、高等教育を取り巻く経済環境が大きく変化したことも無関係ではない。2000年にはインターネットバブルがはじけて景気後退したのをはじめ、同時に初中等教育、医療、犯罪など、高等教育以外の案件の重要性が徐々に増していった。

そのような中、高等教育は、学費という独自の収入源を持っているがゆえに、政策の優先順位が低下し、政府の支出が減っていった。2008年のリーマンショックは、その傾向にさらに拍車をかけた。

アメリカにおいて機関援助は、連邦政府ではなく州政府の管轄である。高等教育の予算請求額を決定する方法は、従来、大きく2パターンあった。一つは、前年度ベースで横並びに各大学の増減率を算出する方法。もう一つは、学生数をベースに算出する手法で、一人当たりのコストに学生数を乗じた額を予算とする。

各州の高等教育省の官僚は、この2つのどちらかの手法に基づいて予算案を知事室に提出し、州知事はそれを基に最終予算案を作成、議会の承認を経て、各大学の予算は決定されていた。

厳しさを増す財政環境の中、予算請求額に対して高等教育に実際に支給さ

図表2 テネシー州の大学区分別アウトカム・ベース予算の指標例

4年制大学	比重配分	
	テネシー大学 (研究大学)	オースティン・ビー大学 (地域大学)
1 累積 24 単位以上修得した学生数	2%	3%
2 累積 48 単位以上修得した学生数	3%	5%
3 累積 72 単位以上修得した学生数	5%	7%
4 学士および準学士号授与数	15%	25%
5 修士号授与数	15%	20%
6 博士号授与数	10%	0%
7 外部獲得資金額	15%	10%
8 12 単位以上修得して他大学に転籍した学生数	5%	10%
9 学生 100 人 (フルタイム換算*) における卒業生数	10%	10%
10 6年以内の卒業率	20%	10%

コミュニティカレッジ (2年制大学)	比重配分	
	ノースイースト校	コロンビア校
1 累積 12 単位以上修得した学生数	4%	4%
2 累積 24 単位以上修得した学生数	5%	5%
3 累積 36 単位以上修得した学生数	6%	6%
4 授業を履修した高校生数	5%	10%
5 準学士号授与数	20%	10%
6 1年以上2年未満の修練を必要とする専門資格授与数	17%	4%
7 1年以内の修練を必要とする専門資格授与数	3%	1%
8 就職率	10%	5%
9 リメディアル教育修了者数	5%	10%
10 12 単位以上修得して他大学に転籍した学生数	10%	20%
11 職業訓練時間総数	5%	5%
12 学生 100 人 (フルタイム換算*) における卒業生数	10%	20%

*フルタイム換算：1学期間に12単位未満しか履修しないパートタイム学生が少なくないアメリカにおいて、パートタイム学生を「1学期間に12単位履修」という平均的なフルタイム学生に換算
出典／2014-15 Tennessee Higher Education Commission Outcomes-Based Formula のデータを用いて著者が作成

れる額が大幅に下回ることが恒常化し始めた。すると、州政府の官僚たちは、予算請求式の枠組み自体の見直しをする必要があるとの認識を強め、新しい政策軸となりつつあるサクセス重視の流れを反映した新しい予算モデルを模索し始めた。

学位授与数と直結する テネシー州の大学予算

2011年にテネシー州は、それまでの学生数・コストベースの予算式を廃止し、予算全額を大学の実績(アウトカム)に基づいて配分することを決定、アメリカの高等教育政策関係者の大きな注目を集めた。従来のようにコストに基づいて予算を配分するのではなく、州として重視する実績を挙げたかどうかで決定することにした。

この予算式では、4年制大学には学士号授与数など10項目、コミュニティカレッジ(2年制大学)には準学士号授与数など12項目のそれぞれ異なる指標を設定し、各指標の総合得点に基づいて予算請求額を決定する(図表2)。

それはつまり、たとえ大学ランキン

グで順位を上げようが、学生数がどれだけ増えようが、大学運営にどれだけコストがかかろうが、州が重要と定めた指標の実績を挙げなければ、一切予算に反映されないことを意味する。

テネシー州が新しい予算式を採用するきっかけになったのが、前掲の図表1のデータである。テネシー州の学位保持者の割合は、全米でも最下層に位置していた。これを上昇させることを最大目標として予算式が構築され、この目標達成に貢献した大学には、より手厚い財政援助を行うことにした。

テネシー州の予算モデルのもう一つの特徴は、各指標の比重配分を各大学に決定させる点である。このように大学区分によって指標を変え、さらに各大学に指標の重要度の決定を委ねるといって2段階で高等教育の多様性を担保している。これによって、画一化が進むという大学からの批判をある程度かわすことに成功した。

サクセスの重視という 執行部の意識転換に成功

テネシー州の予算モデルには批判も

ある。その一つは、予算が大幅に減少する大学が出て、給料未払いなど、運営に支障をきたすのではないかと、というものだ。

テネシー州以外でも財政と実績を関連付けた予算政策を開始した州が増え始めたが、予算の急激な削減を防ぐために前年度からの減少額に制限を設けている州もある。

テネシー州に関して言えばそのような制限はないものの、指標の達成度は過去3年間の平均で算出しているため、大学の財政が突然悪化するということも起こりにくい。

実際、業績低下による減少額は前年度比で最大でも3~4%以内で収まっている。実はアメリカの大学は、過去に何度もより大幅な予算削減を経験しており、短期的にいきなり経営が困難になるようなレベルの減少幅は、今のところ発生していない。

また、卒業率の向上や卒業生の増加を奨励することは、教育の質の低下を招くのではないかとという批判もある。しかし、今のところテネシー州においてそのような事実は確認されていない。

大学内の予算配分は、ほとんど従来どおりコストベースで決まる。教員の給与が業績ベースで決まるわけではないため、州の予算モデルが、卒業率向上を目的に成績評価を甘くするような

誘因にはなっていない。

そもそもアウトカム・ベース予算式が一番のターゲットは、教員ではない。州政府の目的は執行部の思考を変えて、大学の方向性に影響を与えることにある。

この予算式は導入からまだ4年で、テネシー州の学位保持者数が増加したかどうか分析するためのデータがそろっておらず、結果は数年先を待たなければならぬ。しかし、多くの大学では、学生を卒業させることの重要性への認識が高まっており、大学執行部の意識転換を促すという面では、一定の効果があったと言える。

政策目標が明確でない 日本の高等教育

2014-15年度時点に、何らかの形でアウトカム・ベース予算式を用いているのは28州、さらに2015年からの導入はすでに複数の州で決まっている。

しかし、全体の予算の、多くても1、2割をアウトカムとリンクさせるにとどまっているケースが多く、テネシー州のように100%配分する手法は、アメリカの中でも例外的である。

おそらく日本の大学で、現時点でこのような業績と関連付けた財政政策を導入するのは現実的ではないだろう。というのも、高等教育政策の目標がアメリカのように明確ではないからであ

る。アメリカの高等教育界にはそれがあるからこそ、テネシー州のような、一見急進的な財政政策が受け入れられるのである。

今の日本の財政状況に鑑みると、今後、高等教育に従来以上の予算を確保することはアメリカ以上に困難に見える。予算の縮小は既定路線といっても過言ではなく、大学もそのような認識で経営を行う必要がある。

この予算縮小の流れをくい止めるためには、文部科学省をはじめ、高等教育研究者、および第三者機関関係者などが、高等教育の効果、特に経済発展との関連性をできるだけ示して、予算充実の必要性を訴えていくしかない。

当然ながら、大学の効果は経済発展だけにとどまるものではない。よき市民の育成や指導者輩出なども挙げられるが、実際問題としてこれらを公平な形で数値化することは困難である。こと財政の議論の枠組みでは、高等教育の効果も誰もが納得する形で数量化できる可能性があるのは、現時点では経済効果しかないと言える。

投資効果を客観的に説明しないまま予算を閣議に要求するのはもはや過去の話だ。政府や大学関係者も、なぜ納税者が大学を支援しなければならないのか、投資対効果に対する説明を求められている時代であることを認識する必要がある。

Topics

高等教育を政府と共に支える第三者機関の役割

アメリカの高等教育政策の文脈で語られるアウトカムは、日本のそれと異なる。日本では学習成果など質的なものを意味することが多いが、アメリカでは、卒業生がより多く輩出している大学こそ成果を挙げているとみなされる。

ここでは大学の価値を小さく捉え過ぎであり、教育の質の低下を招くのではないかと指摘もある。しかし、それは短絡的な見方だ。アメリカでは、高等教育の質保証は政府ではなく、認証評

価団体などが担い、質管理が軽視されているわけではない。

アメリカでは1980年代に、半数以上の州政府が大学の質管理に何らかの形で関わっていた。しかし認証評価団体が同じ頃、学習成果の測定を認証評価の条件に盛り込むなど、質保証問題に本腰を入れて取り組み始めると、州政府は質保証政策から徐々に撤退を始め、これらの団体に委ねるようになった。州政府と認証評価団体の間で棲み

分けが行われるようになったのである。

最近では政府も質管理政策に本腰を入れるべきだという批判が強まり、現在のよう役割分担が変化する可能性はある。しかし、政府が全ての責任を負うのではなく、第三者機関などが積極的に高等教育に関われば、政府の負担は軽減される。その結果、学位保持者の増加に焦点を絞った政策運営が可能になったことも、アメリカの高等教育の強さの一つであろう。