

# アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性

金子元久

## 目次

1. 大学における自律性と組織構造  
学問の自由・大学の自治と「自律性」の概念  
アメリカの公立大学の組織形態  
組織の重層構造
  2. カリフォルニア大学の組織・財政構造  
カリフォルニア州の高等教育  
組織構造  
財政機構  
趨勢と問題点
  3. ニューヨーク州立大学の組織・財政構造  
ニューヨーク州の高等教育  
組織構造  
財政機構  
趨勢と問題点
- 結論



# アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性

金子元久\*

わが国の国立大学の設置形態については、戦後改革以来さまざまな議論がなされてきた。前の臨時教育審議会でも、国立大学の「法人化論」が論点となり、最終報告書において向後の重要な検討課題としたことは周知のとおりであり、様々な意味で今後のわが国の高等教育制度改革の一つの焦点となるものと思われる。しかし現在の設置形態の変更が具体的にどのような形態で行われ、またそれがどのような結果をもたらすのかについては、具体的な分析が充分におこなわれている訳ではない。その一歩としてこの論文では、大学の「自律性」という概念を中心として、アメリカにおける公立（州立）高等教育機関の組織的・財政的構造の特色を検討することを目的とする。

## 1. 大学における自律性と組織構造

### 学問の自由・大学の自治と「自律性」の概念

具体的な分析に入る前に、まず大学における「自律性」という概念について簡単な整理を行っておきたい。

政府あるいは社会全般と大学との関係についてよく用いられてきたのは「学問の自由」(Academic Freedom) という言葉である。これは教育研究活動が政府その他によって干渉されないという原則的な理念として解釈されると同時に、大学の構成員の身分の保全という意味で限定的に用いられる。他方で「大学の自治」という概念は、それを組織としての大学に拡張したものとして用いられる場合が多い。わが国においては、戦前期に大学教員に対して政府がその思想・信条によって圧迫を加えたいいくつかの事件が、大学の自治の侵害の具体的な例としてあげられる。しかしこの二つの概念のいずれについても、それが侵害された事例を媒介として規定されているのであって、具体的に何がその内容を構成するかについては、理論的にも、社会通念上でも必ずしも明かではない。また、個々の構成員に関して考えられた概念と、組織としての大学についてのそれに質的な相違があるべきであることはいうまでもない。特に現代社会の大学における教育研究は組織を媒介としてしか機能し得ないし、それを支えていくためには巨額の財政基盤が必要となる。むしろそこに、大学と政府あるいは社会の間をめぐる現代的な問題の焦点があるように思われる。そうだとすれば、学問の自由・大学の自治の具体的な内実を、組織としての大学を対象として、捉え直すことが不可欠であろう。

ところで一定の法的規制の許す限りで、自らの判断によって社会的活動を行うという点で自由なのは、民間の企業である。しかしもちろん、企業はみずから思うままに事業を拡張し、利益を配分できるわけではない。社会に物財・サービスを提供し、それに応ずる対価を獲得して、自らの活動

\*広島大学 大学教育研究センター助教授

をまかなわなければならないのである。言い替えればそれは、市場機構を介在した交換というメカニズムによって形成される動態的秩序の中で、自らの判断に従って行動する「自由」にすぎないことに留意しておかねばならない。大学の場合も、広い意味での社会的サービスを生産しており、これに対して社会がその対価を支払っている、とみなすことができないわけではない。実際、教育というサービスを提供して、授業料という対価を得ているという点では、大学も企業と変わらない側面があるといえよう。だがそれは大学の本来の機能のごく一部にすぎない。教育はその本質において単なるサービスの提供ではなく、それを受ける側の変容をせまるという意味で教育者の側の優位性を前提としている。また学術研究もその外部的効用だけでなく、内在的な論理をも追求することによってむしろその役割を良く果たす。いいかえれば生産者自身が活動成果の価値を判断するのであり、従って市場での価格による受給調整のメカニズムが機能しない。それにも関わらず、その活動に要する膨大な資源は社会によって支えられなければならないところに、現代の社会組織としての大学の基本的課題がある。

そこで現実の大学が存在するためには、一つの極において大学構成員の教育研究活動、いま一つの極で社会を代表してその成果をうけとり対価を支払う政府、の二つの極の間を市場にかかわって調節する機構が不可欠となる。その役割を果たしているのが、ほかでもなく組織としての大学自身であると考えられる。即ち一方で大学は政府に対して、みずからの活動の価値を説明・説得し、対価として財政的な補助を受ける。同時に大学はその構成員に対して、その意図に従って必要資源を配分し、結果として行われる教育研究活動によって大学としての目標を達成する。このようにして大学は、その両者のそれぞれの要求を媒介するのである。大学がこのような媒介としての機能を、独自の一貫した論理によって支えている状態を、「自律的 (Autonomous)」と定義することができよう。現実の大学はそのような定義を完全に満たすことはないから、そのような状態に近い場合を自律性が高いという。逆に、政府の要求が直接に構成員の行動を規制し、あるいは資源が政府の意図に従って配分され、大学独自の裁量が限られている場合には、大学の自律性が低いと考えられる。そうして定義された自律性が、具体的にどのような内実をもっているのかをアメリカの大学の例をもって検討するのが、この論文の課題である。

### アメリカの公立大学の組織形態

分析に入る前に、アメリカの大学一般および特に公立大学の組織形態に関して、特徴的と思われる点を三つあげておきたい。

第一は、大学の法人 (juristic person, person in law) としての地位である。これもその淵源を中世の大学にさかのぼることができるが、直接の先例となったのは、中世イギリスにおいて、国王および議会が政府の権限の一部を大学に委譲し、その証明として特許状 (Charter) を与えるという伝統である [idem p.16]。このような形態は法律上は、大学だけでなく、公共団体、地方自治体などにも共通のものである。アメリカの大学の創世期においては、殆どの大学は植民地社会によって創設・運営されていたから、私立および公立の分化はみられず、一様に法人としての地位があたえられ、結社 (corporation) などの名称をもちいていた。後に有名なダートマス事件をさかいとし

て私立大学と公立大学の分離が明かとなった後は、私立大学が法人としての地位を明確にした一方で、公立大学も州政府の財政補助を得ながら法人としての地位を持続させ、現在に続いている。

ただし、公立大学の場合は法人といってもその法的規定によってその独立性に違いがある [Gleny & Dalglish 1973]。最も政府に対する独立性が高いといわれるのが、州の憲法によって法人としての地位が明確に規定されている大学で、「憲法法人 (Constitutional Body)」と呼ぶ。明確にこの分類に入る大学がある州は7州で、裁判所の判例によってそれに近いものが5州程度といわれる。これらの大学は、州政府と同様にその地位が憲法に規定されていることから、法的には州政府と同等の立場にたつことになる [Kaplin 1985, pp.446-447]<sup>1)</sup>。後に述べるカリフォルニア大学は、憲法法人の代表的な例とされている。これに対して、州の法律によってその法人としての地位が規定されたものを「州法法人 (Statutory Body)」と呼ぶ。数の上では、アメリカの公立大学の大多数がこの分類に入る。州政府との関係では、その組織の一部をなし、他の部局と同等の関係になるか、教育部の下に置かれることもある。ただし、規定の在り方によって、その地位は多様であって、独立性の観点からも大きな違いがある。後述のニューヨーク州立大学は、州法法人のなかでも、特に州政府の一部としての性格が強い大学と言われる。

第二は、理事会および学長に具現される、教授団と区別された明確な経営主体の存在である。歴史的にみればイギリスの大学では、教授団の互選によって大学の代表を選び、これが大学の運営にあたる傾向が強かった。これに対して、中世イタリアの大学を遠い淵源として、その後スイスのカルバン派の大学、オランダのライデン大学、スコットランドの各大学などにおいては、地域社会および教会が大学を経営し、あるいは意志決定の権利を握る形態がみられた。初期アメリカの大学では、法人としての組織形態をはじめとしてイギリスの大学の伝統を主にうけついたのである [Perkins 1973, pp.18-19]。このような機構は植民地時代の私立大学において確立され、ついで州政府によって公立大学が設置された時にも基本的に踏襲された。しかしその後、大学が大規模化し、運営が複雑になるに従って、実質的な大学の運営に関する理事会の役割は後退せざるを得ず、かわって専門職化した学長が理事会の権限を背景として大学運営の中心的な役割を果たすことになった [idem, p.31]。なお教授団の経営への参加の動きも20世紀初等から始まり、戦後には学事評議会 (Academic Senate) などの形で大学の意志決定の過程に公式にくみいれられることになったが、学長の指導的地位にはかわりない。

第三は、州内での複数の個別大学にまたがる大学の連合体ないし協議機関の存在である。これを筆者の造語で「汎大学組織」と呼んでおこう。その典型は、いわゆる「複合キャンパス大学 (Multi-Campus University)」である。これは通常の大学の校地が複数の場所に散在しているという意味ではない。多数の学部をもち、通常概念ではそれ自体で大学とよばれる機関を、いくつかあわせたものを法人としての「大学」と称し、これを理事会および学長が管理運営するものである。この場合、個別の大学には「キャンパス」という呼び方がなされる。アメリカの公立大学はこの形態をとるものがむしろ普通である。後述のカリフォルニア州立大学およびニューヨーク州立大学もこの例である。州の高等教育管理体制という観点からみて、州内の公立高等教育機関の全部あるい

は少なくとも4年制公立大学全部が複合大学を形成し、一つの管理機関のもとに管理される形態になっている場合を、「統合管理機関 (Consolidated Governing Board)」方式と呼ぶ。最近の調査によれば、この形態をとるのは23州であった。その他の州では、複数の複合大学が共存したり、独立の公立高等教育機関が複数存在する。しかし、その殆ど(38州)では、州内の高等教育機関全体さらには私立大学をふくめて、州内の高等教育機関全体の収容力に関する計画、公立大学間の予算の調整、大学についての評価・勧告などの権限をもつ、「調整機関 (Coordinating Board)」が設立されている [McGuinness 1986]。この場合には二重あるいは三重の汎大学組織が存在することになる。

ところで、戦前には一般に公立高等教育機関の政府機関からの組織的な独立性が明確ではなかったにも関わらず、州政府の高等教育に関する関心が薄かったために、実質的には高等教育機関に対する統制は少なかったといわれる。しかし州立高等教育機関が増大し、さらに大恐慌を通じて高等教育機関の効率化への政治的要求がたかまった時点で、統合管理あるいは調整機関への動きが始まった。戦後になると、高等教育機関が爆発的に増大し、その計画的な発展を図る必要が生じ、連邦政府の助成措置も講ぜられるに及んで、まず調整機関が、ついで統合管理機関が各州に急速に普及したのである [Halstead 1974, pp.6-7]。このような体制は1970年代には定着強化される趨勢にあったが、それがひいては大学に対する州政府の統制を強化し、大学の自治を侵害するおそれがあるという批判が、大学関係者のあいだでたかまった。高等教育に関して有識者を組織して社会的に大きな影響をあたえたいわゆるカーネギー委員会も、州政府と大学との関係について数回にわたって調査検討を行い、その問題点を指摘する報告書を発表している [Carnegie Commission on Higher Education 1973; Carnegie Council on Policy Studies of Higher Education 1976; Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching 1982]。また最近では、過度の州政府による統制が大学の非効率化・不活性化を生じているという議論もなされている。これらの観点から、州政府と高等教育機関との関係に関して、様々な研究がおこなわれており、アメリカにおける最近の高等教育研究の焦点の一つとなっているとって過言でない [Hines 1988]。

### 組織の重層構造

前述のように「自律性」という概念を、一方で政府の要求と、他方において一人一人の教員に発する教育研究上での自主性の要求との、組織を媒介としての統合の様式、ととらえるなら、両者の間に介在する重層的な組織を整理しておくことが必要となろう。アメリカの大学の重層的組織構造を整理する試みはクラーク [Clark 1978, pp. 109-118] などによってなされているが、これを参考としつつ、さらに各層での管理運営の権限に留意して、図示すれば表1のようになるであろう。ここでは個々の教員の上に、5つの層が区別されている。

第1の層は州政府である。執行責任者は州知事であり、決定機関は州議会である。州知事の下に行政部局の一つとして教育部と、それに対応して州教育委員会 (State Education Commission) があるが、汎大学組織はその下に形式的におかれることもある。しかし州政府にとっても高等教育は重大な行政責任のひとつであり、また政治的な意味も大きいために、高等教育に関する重要事項に

表1 管理運営の重層構造

機関の水準	執行責任者	決定機関
州政府	州知事	州議会
汎大学組織	総長 (Chancellor)	理事・評議会 (Regents, Governing Board)
大学 (University/College/Campus)	学長 (President)	理事・評議会
学部 (College/School/Division)	学部長 (Dean)	
学科 (Department)	チェア (Chairperson)	教授会 (Faculty Meeting)
教員 (Faculty Member)		

は、知事あるいは議会が直接に関与することが多い。

第2の層は、前述の汎大学組織である。その性格・機能は州によって大きく異なり、同じ州の中でも、汎大学組織自体が重層をなしていることも少なくない。特に複合キャンパス大学は、それ自体が法人であり、「大学」と呼ばれることが多いことは前に述べた。執行責任者（Chief Executive Officer）としての「総長（ふつう Chancellor）」、そして決定機関として理事会・評議会（Board of Regents, Board of Governors）によって管理される。理事会構成員は知事あるいは議会の任命で選ばれ、理事会が総長を任命する形式をとる例が普通である。総長の下には事務組織があり、数百名の事務局員を擁することは珍しくない。また傘下の各個別大学から選挙によって選出された教員によって「学事評議会（Academic Senate）」が構成されている場合が少なくない。ただしこれらは、基本的には理事会の諮問に応える形式をとり、審議の対象も限られている。

第3の層は、個別の大学である。キャンパス、ユニバシティ、あるいはカレッジとよばれ、通常1つの校地に位置し、同様の学部を重複してもつことはない。執行責任者は「学長（ふつう President）」であり、複合キャンパス大学の場合は、総長によって任命されることが多い。また、個別大学においても独自の理事会が設けられている場合が多い。しかし、その権限は、複合キャンパス大学全体として理事会との関係で大幅に制限されている。学長の下には、学長補佐（Provost）などを介して事務局が置かれている。

第4の層は、大学の構成単位としての「学部」である。その呼称はかなり多様であって、College, School, Divisionなどの語がもちいられるが、執行責任者は通常「学部長（Dean）」と呼ばれる<sup>2)</sup>。歴史的にみると、学部長は19世紀の終わりから今世紀にかけて大学組織の巨大化にともない、学長の権限を委譲する形で確立したといわれる [Drea 1973, p.28]。その任命も、学長によるのが普通で、大学管理機構の一部としての側面が強い。また学部においては、学事審議会がおかれることが多いが、それは必ずしも正式の議決機関ではない。

第5の層は、学科（Department）である。学科は通常、研究教育の専門分野によって分割され、

教員の一次的な組織となる。その執行責任者はチェア (chairperson) であるが、通常は構成する教員の中から互選で選ばれる。議決機関は教授会 (Faculty Meeting) で、教員は全員参加する。教育課程、学位の授与などについて決定をおこなう。学部長が、大学経営組織の一端であるのに対して、チェアマンは教員の自治組織の代表としての性格が強い。

以上の五つの層のうち、第3の層を通常「大学」とよぶ。しかしその管理運営の機能の上では、複合大学全体および学部も重要な単位をなしているといわねばならない。従って、これらの層に着目しつつ、大学における組織的あるいは財政的自律性を論ずる必要がある。以下では、カリフォルニア大学とニューヨーク州立大学という二つの複合キャンパス大学の例をとって、具体的に検討する。

## 2. カリフォルニア大学の組織・財政構造

### カリフォルニア州の高等教育

カリフォルニア州の公立高等教育は、三部門からなっていると考えることができる [Smelser and Almond 1974, OECD 1990]。即ち、①「カリフォルニア大学 (University of California)」。創立は1868年にさかのぼり、傘下に9つの大学 (Campus) を擁する。バークレー校 (Berkeley), ロスアンジェルス校 (UCLA), サンディエゴ校 (San Diego) などは、アメリカあるいは世界の高等教育において教育研究上で重要な位置をしめる。1991年の在学者数は約15万人であった。②「カリフォルニア州立大学 (California State University)」。傘下に19の大学 (Campus) を擁し、在学者は総計33万人にのぼる。19世紀に設立された師範学校を母体とし、戦後に総合大学としての体裁を整えた。③「カリフォルニア・コミュニティ・カレッジ群 (California Community Colleges)」。106校からなり、在学者総数はパートタイム学生を含めてのべ百万人にのぼる。そのほか、公立高等教育機関の他に、私立機関があり、学位授与権 (Accreditation) を与えられた大学は約200、在学者は19万人である。

周知のように、上記の三部門は、それぞれ、独自の目的をもつものとして、1960年の「カリフォルニア・マスター・プラン (California Master Plan)」によって規定された。即ち、カリフォルニア大学は学部教育の他に、研究者あるいは高度の専門職者を養成する大学院教育、および高度の研究を行うことを目的とする。学部の入学者は高等学校での成績上位12.5%までに限られる。州立大学は、学部における広範な職業人・社会人養成を主たる目的とし、一部に大学院教育を行うが、修士段階にとどまり、法律および医学・獣医学・歯学はその範囲にふくまれない。学部への入学は、高等学校での成績が上位3分の1にはいることが条件となる。コミュニティ・カレッジは、高卒後2年間で、職業教育を行うとともに、一部の学生について4年制大学専門課程への入学資格を与えることを目的とする。入学資格は、原則として高等学校卒業者の全員である。公立高等教育諸機関の間に、何らかの機能的分化が存在するのはアメリカの各州において珍しくないが、このように政策的に明確な機能分担を割り当てている点において、カリフォルニアの制度の大きな特色がみられる。それが各部門内部で問題を生じることも指摘されている。[Smelser and Almond, 1974]



このマスタープランは、1960-1975年の間を対象としていたため、1971-1973年に見直しのための特別合同委員会が州議会に設置された。その結果、後述のように管理機構について一部改編が加えられる事になったが、上記三部門の機能については変化はない。その後1985-1989年に再び見直しのための委員会が組織された。しかしここでも、大幅な変更は加えられていない。[OECD 1990, pp.134-136]

## 組織構造

### (1) 州政府

カリフォルニア州政府の執行責任者は州知事、立法府は州議会である。州知事の下で教育関係の行政を司るのは、カリフォルニア州教育委員会 (California State Board of Education) および州教育部 (State Education Department) である。

### (2) 汎大学組織

高等教育に関して州内の総合的な調整機関として、カリフォルニア中等後教育委員会 (California Postsecondary Education Commission) がある。委員は全部で15人、その内9人は公益代表として、州知事、州議会上院総務委員会および下院議長から3人ずつ指名される。残りはカリフォルニア大学理事会、カリフォルニア州立大学理事会、カリフォルニア・コミュニティカレッジ理事会、州教育委員会、私立中等後教育機関審議会の各代表、および、私立大学を代表する1名が知事によって任命される。この委員会の前進は1960年にマスター・プランの成立と同時に、公立高等教育機関の間の調整を目的として設置された高等教育調整委員会 (Coordinating Council for Higher Education) である。マスタープランの見直しにともなって、1974年にコミュニティカレッジおよび私立高等教育機関の代表を構成員に加え、高等教育全体をその調整の範囲とすることになった。各高等教育機関の予算の監査を行う権限も与えられている。公益代表が過半数をこえていることから、単なる調整機関にとどまるものとはかならずしもいえない。しかし基本的な目的は、あくまで各高等教育機関の活動の不必要な重複を避け、高等教育機関の新設およびその立地について調整をおこない、高等教育にかんする5か年計画の形でまとめることである。従って、知事および州議会に助言を行う以外には行政あるいは財政上の実質的な権限はない。[Education Commission of the States 1988, p.121]<sup>3)</sup> 形式的にはその下に、前述の公立大学の三部門に対応して、三つの複合キャンパス大学がある。

カリフォルニア大学は憲法によって規定されたいわゆる憲法法人 (Constitutional Corporation) である。即ち、カリフォルニア州憲法IX条9項は次のように述べている。

カリフォルニア大学は公的信託 (Public Trust) を構成し、現存する法人 (Corporation) たる「カリフォルニア大学理事会 (The Regents of the University of California)」によって、経営 (administer) される。(理事会の) 権限は組織・統治の全面におよび、大学の基本財産の基金維持および運用規定の遵守の義務、および建築契約、不動産の売却、材料、製品、サービスの購入の際の競争入札に関する州法による規定、によって規制をうけるにすぎ

ない。[Kaplin 1985, p.447]

理事 (Regent) は全部で29人, うち22人は公益代表として知事から指名され12年任期, その他の7人は州教育委員会代表など官職指定による。これに加えて, 学生代表1人, 教授団代表2人が参加する。また理事会の下に, 学事審議会 (Academic Senate) があり, 執行側代表者と教授団代表から構成される。入学者選抜, 学位授与条件について理事会の諮問にこたえ, 教育科目・課程の編成について認可監督を行い, また教授人事, 予算について理事会に助言を行うことになっている。

次に, 州立大学は, 戦前の師範学校が, 教員養成大学 (Teachers Colleges), ついで個別の州立大学 (State Colleges) に発展したという経緯を背景として, 1960年までは, 州教育委員会の直接の管理の下に置かれていた。これらの州立大学が, 1960年のマスタープランに伴って, 「カリフォルニア州立大学システム」 (California State College System) に統合され, 独自の理事会 (Board of Trustees) が設置されて, その管理の下におかれることになった。ついで1981年にカリフォルニア州立大学 (California State University) という名称となり, 現在に至っている。管理機関である理事会を構成する理事 (Trustee) は全部で21人, このうち知事の指名によるものが16人で8年任期, 1人は州教育委員会代表である。のこり4人は卒業生, 教授団, 学生の代表で2年任期である。理事会は, 州立大学総長 (Chancellor) を選出し, また傘下の各大学の学長 (President) を任命する。

コミュニティー・カレッジは, もともと高等学校の専修課程として発展したもので, 管理運営の面からも, 高等学校と同様に地域との結びつきが強い。現在でも, 基本的には市内の91の教育区 (Education District) によって管理・運営されている。それぞれの教育区は, 選挙によって選出された教育委員会によって管理されている。全体としては, 州教育委員会の監督下にあったが, 1967年に合同の理事会 (Board of Governors) が設置され, 総長 (State Chancellor) が任命されることになった。これが, 各学区の自主性を尊重しつつ, 市内のコミュニティーカレッジ全体の運営について, 助言指導を行うことになっている。

### (3) 大学

以下では上記公立高等教育の三部門のうち, 特にカリフォルニア大学の傘下の個別大学の例としてロサンゼルス校 (UCLA) のばあいについて述べる。

UCLA の執行責任者は学長である。カリフォルニア州では「チャンセラー (Chancellor)」と呼ばれ, カリフォルニア大学総長の「プレジデント (President)」と対をなしている。ただしアメリカでも, 他の州では逆に個別大学の長がプレジデント, 集合大学の長がチャンセラーとよばれるのが普通である。学長は, 前述のように大学総長の推薦により, 大学理事会によって任命される。また学長を補佐して執行部を形成する副学長 (Vice Chancellor), および学長補佐 (Provost) も同様に大学理事会によって直接に任命される。これに対して, 個別大学レベルでの, 大学総体での理事会 (Board of Regents) に対応する正式な議決機関は存在しない。

### (4) 学部

UCLA を構成する学部レベルの組織としては, 学部大学院の基礎単位としての人文学部 (Col-

lege of Letters and Sciences) に、人文、生命科学、理学、社会科学の4つの系 (Division) があり、これに加えて、建築・都市計画、美術、教育、工学・応用科学、図書館・情報、経営、社会福祉、演劇・映画・テレビ、歯科学、医学、看護学、公衆衛生、の11の大学院レベルでの職業教育をおこなう「スクール (School)」がある。この15の組織のそれぞれに学部長 (Dean) が配置されている。学部長は、カリフォルニア大学本部の理事会によって任命される。

#### (5) 学科

上の学部・分科の下に学科 (Department) および研究単位 (Organized Research Unit) が配置されている。たとえば人文学部の人文系には18の学科、および三つの研究単位がある。UCLA 全体では学科・研究単位は約80にのぼる。助教授以上の教員は約1700人であるから、学科・研究単位は平均して20人程度の教員からなっている事になる。学科の執行責任者はチェア (Chair) であり、教授団の中から互選される。

### 財政機構

次に財政の制度的機構を、その編成過程に従って述べる<sup>4)</sup>。

#### (1) カリフォルニア大学予算案の作成

カリフォルニア大学の予算作成過程は、1年半を一サイクルとする。1991年7月に始まった1991-92年度 (以下では単に「1991年度」) 予算編成の準備は、1989年の秋に始まった。まず予算要求の原点は、各学科 (Department) における教育研究活動であることはいうまでもない。しかし、それが具体的な計画となり、公式の予算要求の過程に組み込まれるのは、学部のレベルである。したがって学部長 (Dean) が予算形成、および下に述べるその執行の両面にわたって、基本的な単位となっている。具体的には学部長は、学部の将来について計画を作成・再検討する作業を恒常的に行っており、その観点から新年度における新規事業とその優先順位を決定する。その結果を学長に学部要求書 (Resource and Priority Statetements) として提出したのが1989年12月であった。

学長は財政担当の学長補佐などと、各学部の要求による就学者数、教員数、施設などへの影響、また大学全体の長期計画・優先順位との関連、などの観点から分析する。また学内の学事審議会 (Academic Senate) にも審議を要請する。これらの作業をもとに学長は、大学の要求案 (Campus Target Budget Request) を作成する。これをカリフォルニア大学本部に提出したのが1990年3月であった。

傘下の各大学からの要求は、カリフォルニア大学の学事計画・組織検討委員会 (Academic Planning and Program Review Board) で分析される。また8月には州政府予算局から大学への、物価上昇の推定額、および配分予算の目標増加率が通達される。これらをもとに大学総長は大学全体の予算案を、大学理事会に提出し、その承認を得て予算案を10月までに作成する。

この予算案は大学全体の収入および支出計画を網羅するものであって、収入部分には、授業料、病院収入および研究補助金など、州政府以外からの収入も含まれている。1991年度の予算は総額55億9400万ドルで、このうち約半分の26億ドル強が主に州政府からの補助金による一般財源 (General Funds)、残り約30億ドルが病院収入、連邦政府からの研究委託費などの用途指定財源

(Restricted Funds) による。これは前年度にくらべれば、一般財源 2 億1800万ドル、用途指定財源 1 億9400万ドルの増加であった。

このうち一般財源の増分の殆どを、州政府からの補助金の増額として州政府に要求する。要求書は前年度の補助金を基礎として、その増分という形で根拠を示している。これはおもに二つの部分からなっている。即ち、人件費、経常的な活動に要する費用などの「基本予算 (base-line budget)」の「基本予算修正 (base adjustments)」。一般物価上昇率、専門分野別の教員給与水準の変化などによる変化に対応する。②「新規事業分 (program maintenance and new program proposals)」。教育課程あるいは学科などの新設・改組にともなう教員および学生数の変化に対応する。1991年度の場合、その総額は 2 億1300万ドルであった。

### (2) 州政府への予算請求

カリフォルニア大学は1990年10月に、上記の予算要求案を予算局に提出すると同時に、議会事務局の予算分析班 (Office of the Legislative Analyst) にもこれを送る。州政府の予算は、一般支出と特定支出とに分かれ、ほぼ半額ずつである。後者は法律で義務づけられた支出である。高等教育に対する支出は、前者を主たる財源にしており、特定の財源にもとづくものではない。しかし毎年予算要求は、前年度の州政府支出額を基礎として行われるのであって、この意味で基礎部分の支出については保証があるといえよう。

予算局は、大学代表からのヒアリングなどを交えて、これに検討をくわえて予算案を作成する。州知事は自らの判断を加えて州政府予算案を決定して、1991年1月に州議会に提出した。州議会事務局はこの間に大学からの要求および政府案に検討を加えて議会歳入歳出委員会に報告する。議会事務局の検討は、個別の歳出項目に焦点をあてる傾向が強いといわれる [Glenny et al. 1975, p,258]。歳入歳出委員会はさらにこれを検討し、大学の説明をうけ、独自の修正を加えて、6月に予算案を通過させた。知事はこれを承認するか、その一部に拒否権を発動することができる。このような経過を経て、1991年度の州予算が成立し、カリフォルニア大学への補助金が決定された。

州政府のカリフォルニア大学に対する補助金は、大学全体を一括して行われ、傘下の大学それぞれへの分配は明示されていない。また使途別にも配分内容は明示されていない。

### (3) 予算の配分

7月1日の新年度の開始にともなって、各大学別に暫定予算の配分が行われる。これとともに大学本部において、各大学別の予算が、支出項目別に決定され、各大学に通知される。これが10月である。UCLA の予算は、カリフォルニア大学全体の予算の約5分の1の、11億5900万ドルであった。この予算は大学病院を含む医学部関係の予算 5 億8500万ドルと、そのほかの大学一般予算 5 億7300万ドルとに分かれて計上されている。後者はまた、「教育・経常研究費」、「夏学期費用」、「組織活動費」、「図書館」、「公開講座」、「施設維持管理費」、「学生厚生費」、「附属事業経費」、「学生奨学金 (授業料免除経費)」に分かれ、それぞれ給与とそれ以外の費目について数字が示されている。またこれらのいずれについても、一般あるいは用途指定の財源別構成が示されている。このうち「教育・研究経費」が 2 億1600万ドルと約半分をしめるが、その学内組織別の分配はしめされていない。

これをうけて UCLA では、学内の詳細な配分予算を決定する。特に教育経常研究経費について

は、各学部への配分を決定しなければならない。その基礎となるのは前年度の配分であって、これに学生数の変化、教職員給与水準の変化などによる調整をくわえて決定するのが基本である。これらについてはいわば機械的に決定される。しかし、学長の裁量による部分も少なくない。一つは、教員数のうち、どの学部にも配分されていないものが一定数あり、これを戦略的な学部分配到する。特に、計画中の教育課程で、まだ予算請求の過程にあるものについて配分されることが多い。今一つは、教官1人あたり3万5千ドルとして支給されている経常研究補助金である。これはわが国の国立大学における教官当積算研究費に相当する。しかしわが国とは異なり、その各学部への配分は基本的には学長の裁量による。そのため、学長が特に強化・発展させようとする部門にこれが配分されることが多い。

UCLA の配分をうけて、各学部では学部長が、各学科への配分を決定する。この場合にも、特に人件費については当然増がほぼ機械的に決定される。しかし特に教員の新規採用とその待遇については、学部長の裁量による部分が大きい。また教員への経常研究補助金の配分についても学部長の裁量が大きく左右する。また、教員給与の能率加算 (merit pay) の配分も行われる。1991年度のカリフォルニア大学の給与調整分は総額で約1億600万ドルであったが、能率加算給総額の増は3000万ドルと、当然増の3割程度に相当する水準にあり、その配分はかなり大きい影響力をもつ。

#### (4) 監査と評価

予算の執行状況については、州政府および連邦政府の研究委託費など、特定目的の経費の用途については、それら機関の監査が行われる。しかし一般財源の使用状況全般については、カリフォルニア大学独自の監査部が監査を行い、州政府による直接の監査はない。この意味で州政府の補助に関しては事後的なコントロールはおこなわれていないことになる。

ただし内部では、会計面での監査だけでなく、教育研究活動そのものについて評価が行われている。学科については6年に一度、学事評議会で定められた基準に従って自己評価がおこなわれる。これに学事評議会による評価が加わり、その結果は学部長および学長に報告される。また研究単位とその責任者も、5年に一度、学事評議会の指名する特別委員会によって評価が行われる。学部全体については特に評価の制度はないものの、5年に一度学部長について評価が行われるので、これがその役割を果たす。さらに学外の「資格認定団体 (accreditation agency)」のうちいわゆる専門分野認定団体は学部あるいは学科に関して定期的に (ふつう5年に1度) 審査を行うが、この際にも当該学部・学科の教育研究施設についてコメントを残すのが普通である。

またカリフォルニア大学全体、個別大学および学部レベルにおいては長期計画がたてられている。以上の評価の結果にもとづいてこれらの長期計画には、恒常的なみなおしが行われる。そしてこれが前述のように、学内およびカリフォルニア大学全体の予算要求の決定の基礎になっている。このように、評価—計画という過程を通じて、総合的長期的な戦略にたった予算形成がおこなわれる機構を組み込む努力が意図的に行われている。同時に、このような機構が、大局的な観点からの財政支出の効率性を保証する、一種の会計監査の役割をはたしているともいえよう。

### 趨勢と問題点

カリフォルニア大学は、大学全体の自律性の点で最も進んだ形態として紹介される場合がおおい。またその傘下の各大学は、研究教育水準においても、全米で有数の評価を勝ち得ていることは前述のとおりである。これらの意味で、カリフォルニア大学は、アメリカの公立大学の一つの理想像とも考えられている。

それを支えているのが、うえにみたような組織的財政的制度であることはいうまでもない。しかしそれだけではなく、カリフォルニア大学は客観的にもきわめて有利な条件を備えていることは事実である。一つには、前述の公立大学の三部門の構造のなかで、入学者の資質についても、大学の機能についても、明かに優先的な地位を、法的に明確に与えられている点である。この三部門構造そのものについては必ずしも問題がないことが指摘されてきたが、その矛盾はむしろカリフォルニア州立大学にしわ寄せされてきた [Smelser & Almond 1974]。また最近の OECD のカリフォルニアの高等教育に関する評価も、三部門構造の問題に言及しているものの、カリフォルニア大学自体についてはむしろ好意的な評価をしている。さらに、州政府もその補助金についてこれまで、毎年の予算増額を通じて、きわめて優遇してきたことも大きな要因であった。

しかし、このような好条件にも変化が生じてきている。特に深刻なのは、カリフォルニア州政府の財政緊縮にともなう財政支出一般の停滞ないし削減である。そのため既に1990年度において、カリフォルニア大学の研究および社会サービス予算には5%の削減が行われた。また収入を補うため、1990年度に1650ドルであった州内出身の学生の授業料は1991年度には2300ドルに値上げされ、さらに次年度には3000ドル程度に増加させることも考えられている。さらに一部教員のレイオフの可能性もないとはいえないという。このような財政状況が、財政組織事態にどのような影響を与えるかはまだ明かではない。しかし、どちらかといえば、さらに財政的自律性を増す方向に働くのではないかと考えられる。

### 3. ニューヨーク州立大学の組織・財政構造

#### ニューヨーク州の高等教育

ニューヨーク州の公立高等教育は、二系統からなっている。即ち、①ニューヨーク州立大学 (State University of New York - SUNY)。傘下には4年制大学が31大学ある。そのうち、アルバニー、バッファロー、ビンガムトン、および後述のストーニーブルックの4大学が大学センター (University Centers) と呼ばれ、大学院を擁する大規模総合大学である。また、コミュニティーカレッジ30校が含まれるほか、私立大学に5学部 (College) を委託している。在学者数はフルタイム換算で、総計28万人 (4年制16.7万人、コミュニティーカレッジ11.5万人) である。②ニューヨーク市大学 (City University of New York - CUNY)。傘下に12大学を擁し、うち一つが大学センター (The Graduate School and University Center) と呼ばれる。またニューヨーク市内の7つのコミュニティーカレッジが、これに含まれる。在学者総数は、13万人 (4年制9.0万人、コミュニティーカレッジ4.0万人) である。公立以外には、4年制の私立総合大学 (University) が11大学、そのほ

か4年制大学が81, 医科・看護系単科大学が17, 2年制大学が11校あり, 在学者数は総計31万人にのぼる。私立大学のほとんどが州政府からの補助金 (Bundy Aid) をうけている。なお学校法人の扱いをうけない中等後教育機関も27校あるが, ほとんど小規模校で, 在学者は2万人程度である。

一般に東部諸州では, 伝統の古い私立高等教育機関が多く, 公立高等教育機関の役割が相対的に小さく, 教育研究上の地位も必ずしも高くないといわれてきた。州立大学の基礎を築いた19世紀末のモリル土地付与法による資金も, ニューヨーク州は私立大学であるコーネル大学に学部を付託する形で与え, 独自の州立大学を設置するには至らなかった。このような経緯からニューヨーク州立大学が成立したのは第二次大戦後の1948年であって, ニューヨーク州はアメリカ各州で最後に州立大学を設置した州といわれる。この新しい大学がそれ以降, 戦前からの師範学校をもとにしたアルバニー校, 私立大学を吸収合併したバッファロー校, 全く新しく建設したストーニーブルック校, などを中心として急速に成長したのである。またその一部が分離してニューヨーク市大学 (CUNY) として発展した。これら2系統の公立大学が存在するものの, それはおもに地域的, 歴史的な事情によるものであって, それぞれに, 大学院を擁する総合大学, その他の4年制大学, そしてコミュニティカレッジという三部門が併存している。この点でも, カリフォルニア州の高等教育にみられた, 機能的な分化に対応した形態とは異なる。それを反映してこれら二部門の設置形態は同様であって, とともに, 州法によって法人としての地位が規定されている。

## 組織構造

### (1) 州政府

州政府の執行責任者は州知事, 立法府は州議会である。1784年の憲法規定によって, ニューヨーク州の初等中等および高等教育は, 州教育委員会 (Regents of the University of the State of New York) によって管理されることになっている。ここで, The University of the State of New York とは, 州内の教育機関全体の総称であって, ニューヨーク州立大学 (SUNY) とは別である。教育委員会の構成員 (Regents) は全部で16人, うち12人は州内の各行政区代表, 4人が全州代表として, 州議会によって選出される。任期は7年で, 無報酬である。教育委員代表 (Chancellor) は委員の互選で選ばれる。他に教育委員会は教育委員長 (President) を指名し, 同人は州教育長 (Commissioner of Education) を兼任し, 州政府教育部 (State Education Department) の長となる。従って州教育委員会は州政府教育部を統括することになり, この意味で州政府の一部という性格をあわせもつことになる。州教育委員会は, 高等教育については長期計画を策定し, 私立大学を含めてチャーターを与える権利をもっている。しかし, 公立大学の予算については直接の機能をもたない。[Millete 1984, p.25; Education Commission of the States 1988, p.150]

### (2) 汎大学組織

ニューヨーク州は, 高等教育に関する独立かつ単一の汎大学組織をもたない。公立大学については, SUNY および CUNY の二つの集合大学が, 統括管理する形式になっている。

ニューヨーク州立大学 (SUNY) は前述のように1948年に, 州法によって設立された。そのため, いわゆる「州法法人 (Statutory Body)」に分類される。理事会 (Board of Trustees of the State

University of New York) によって管理され、理事の総数は16人で、うち15人は州知事の指名、1人は学生評議会 (Student Senate) の議長である。理事会は大学総長 (Chancellor) を任命する。これが大学の執行責任者となる。なお理事会はあわせて大学事務総長 (Secretary of the University) を任命する。また理事会の下の審議機関として、大学学事評議会 (University Faculty Council of the State University of New York) があり、その構成員は総長その他2人の SUNY 本部代表と、傘下の各大学 (College) 1人および人数比例方式によって選出された教員代表から構成される。なお執行側の機関として大学長審議会 (University Council of Presidents) があり、傘下の大学の学長から16人が選出される。

SUNY は州法法人であるが、もともと州政府直轄の部局でもなく、州教育部 (State Education Department) の下におかれた。このために、形式的に理事会が設置されていたものの、SUNY の予算要求は州教育部を通じて州知事に提出され、また学内の教育課程などについても州教育委員会の承認をうけなければならなかった。このような点から、SUNY はアメリカのなかでも、最も政府機関の一部としての性格が濃い大学であったといわれる。しかし1961年に、理事会 (Board of Trustees of the State University of New York) が、その管理を行う権限を与えられ、徐々にそれが助助に自律性を獲得する経緯をたどってきた [Kaplin 1985, p.446]。

なお CUNY の理事会は、17人で構成され、10人が州知事の指名、5人がニューヨーク市長の指名、その他学生評議会議長および教員評議会 (Faculty Senate) の議長である [Educational Commission of the States 1988, p.87]。

### (3) 大学

以下では SUNY 傘下の大学のみについてのべる。個別大学の執行責任者は学長 (President) で、後述の大学運営委員会 (Council) と SUNY 総長の推薦により、SUNY 理事会により任命される。この学長の下に、副学長 (Vice president, Provost) 以下の補佐が執行部を形成する。(SUNY 内規 -Policy of the Board of the Trustees- 規定第X条AおよびB項) [State University of New York 1990, pp.8,9]。これに対して大学レベルでの議決機関に相当するものは大学運営委員会 (Council) と呼ばれ、10人の委員からなっている。このうち9人は、近隣の行政代表として知事から任命され、残り1人は学生代表である。この運営委員会の地位は、州教育法で別に規定されており、SUNY 傘下の大学で一様に設置されているが、個別大学が独立機関であったときの名残ともいわれる。州法によって、学長の選出への参加、学生に関する規定の制定、教育研究計画の承認、をその主たる活動内容とすることが規定されているものの、その権限は限られている [Lee and Bowen 1971, p.184]。

### (4) 学部

上述の SUNY 内規第X条B項においては、各学部長 (academic dean) および学事担当の副学長 (vice president for academic affairs) は、上記の各副学長とともに、「大学管理役員」 (College Administrative Officer) として一括して規定されている。即ち、学部長も基本的には、大学レベルの執行部の一員として捉えられているとみることができよう。しかも学部長は教授団の一員である必要も規定されていない。ただし、任命にあたっては、当該学部の教授団への協議を経るこ



とになっている点、総長ではなく学長が任命する点、が副学長の場合と異なる [State University of New York 1990, p.9]。

#### (5) 学科

学科 (Department, Division) の責任者は、チェアと呼ばれる。当該学科を含む教授団への協議にもとづいて学長が任命するが、選ばれるものは当該学科の教授団の一員でなければならず、また教員としての職階級 (教授等) を維持することが規定されている。この点で、チェアはあくまでも教授団の一員に与えられた特殊な役割にすぎないことが規約上も明かである。またチェアは、当該学科の教職員、および教育課程を、教授団との協議の上で監督し、学長に対して責任をもつことになっている。[idem pp.9-10]

### 財政機構

以下では、SUNY の場合について、財政機構を簡単に述べる<sup>5)</sup>。

#### (1) 予算の作成

SUNY の予算でもカリフォルニア大学のばあいと同様に、必要経費を、①基礎費用、と②新規事業分、にわけて推定する。基礎費用の変化については、前年度の基礎費用をもとに、段階別 (学部1-2学年、学部3-4学年、修士課程、博士課程)・専門分野別 (10分野) の計40のカテゴリーに学生数をわけ、その類型別の学生数の変化に、それぞれの学生・教員比率をかけて、必要なべ教員負担 (Workload) の変化を推計する。これを「ベンチマーク」水準と呼んでいる。また新規事業分については、まず SUNY 傘下の各大学において、それぞれの長期発展計画に照らして新規事業の要求が決定される。これらの要求は SUNY 本部に提出される。SUNY 本部では、これを SUNY 全体での発展計画の観点から検討した上で、上述の大学長審議会で検討を重ね、最後に総長案として大学理事会に提出する。

他方で収入については、州政府から補助金、授業料、連邦からの研究委託、個人・企業からの寄付・研究補助、病院その他の附属事業収入がある。このうち授業料については、州政府の監督をうけるので、SUNY 独自の裁量によって増額することはできない。また連邦その他の研究委託費については、後述の「ニューヨーク州立大学研究基金 (The Research Foundation of State University of New York)」によって別枠で処理される。また附属事業についてはほとんど、対応する支出をまかなうに過ぎない。従って、上の経費の増加分は基本的には州政府からの補助金でまかなわれなければならないことになる。

#### (2) 州政府との調整

上の作業を進めつつも、SUNY は州政府予算局と連絡をとり、州政府からの補助金の水準について情報を得て、収入・支出案を調整していく。特に、カリフォルニア大学の場合とことなり、SUNY の予算は基本的に州政府の予算の一部をなすものであるから、現実には州政府の補助金によって SUNY の予算も決定されることになる。補助金の水準については最終的には州知事との折衝がおこなわれ、州政府案が作成される。これが州議会で議決され、SUNY の予算も成立する。

SUNY の予算は州政府との組織的一体性が強く、予算構造の上からも州政府の他の機関と同様

に詳細な支出項目別に予算が組まれていた。しかし、後述の運営柔軟性促進法にともなって、1986年から州政府の補助金のうち基礎部分は、一括支出金（block-budget）として、SUNY に支給されることになった。教職員の給与もその中に含まれる。ただし、州立大学の教職員はあくまで州政府の職員であって、その総数は州政府によって決定されるので、実質的に給与費とその他の費目との間の流用は制限されている。

### (3) 予算の配分

SUNY 本部は、支給された予算を、独自の留保分を除いて、傘下の各大学に分配する。このうち基礎部分については、前年の実績が基本となるが、これに前述のベンチマークの手法を用いて調整を加える。ただしこれには、SUNY 本部の政策的な裁量を加える余地は少ない。また SUNY の場合には、カリフォルニア大学の場合のような基礎研究補助金はない。ただし、これにかわるものとして 1987 年から、大学院・研究特別助成費（Graduate Education and Research Initiative - GRI）が創設され、初年度に1500万ドルが州政府から支出された。これは大学院教育および研究機能の強化を目的とするもので、その配分は大学本部による裁量による。

傘下の各大学では、これをうけて学内での配分をおこなう。特に GRI については、学長の判断によって長期的な発展が計画された部門での教員の採用などに使われる場合がおおい。しかし最近では、学内での裁量は、現実にはむしろ財政的危機への対応に発揮される傾向がみられる。後述のように、ニューヨーク州はここ10年来深刻な財政危機にみまわれており、SUNY への支出も停滞し、さらに当初予算が年度途中で削減されるというような事態さえ発生している。このため、各大学では、恒常的に歳出の削減の必要にさらされており、これによる大学の全般的な研究教育水準の低下を避けるためには長期的な計画にもとづいた組織の改組が大学レベルでのもっとも重要な課題となっており、そこで学長以下の執行部の力量が問われることになっている。

ついで学部レベルでは、学部長が、学部の運営に大きな力をもつことは上に述べた。特に学部全体の長期的な計画に基づいて、必要な人事をおこなうこと、外部資金の導入のための内部体制の整備などに中心的な役割をはたすことはカリフォルニア大学の場合と同様である。しかしカリフォルニア大学の場合と比べれば、学部レベルにおいては予算配分上の裁量の幅は大きくない。GRI も学部内での配分をおこなうほどの規模ではない。また全教員が組合に加入しているために、中央交渉で給与水準が改訂され、能率給は全給与費の1パーセント程度にすぎない。そのため能率給の配分がもつ影響力はおおきいとはいえない。

### (4) 事後的な監査と評価

SUNY はあくまで州政府の一組織であるので、その支出は州政府の支出と同様の制限をうけていた。後述の運営柔軟性促進法にともなって、一部の規制は緩和されたが、基本的にはかなりの制限が残っている。たとえば一定額以上の支出は、州政府予算局の同意をへて行われることになっている。また大学の支出のうち給与および旅費などの単価・基準は、州政府の基準に従うことになっている。連邦政府支出を含めて、外部資金による研究費の支出は、出資者の定める単科・基準による必要があるため、外部資金は、大学財政に直接いれず、別組織の財団をつうじて運営・配分している。会計監査についても、SUNY 内部の監査は事前的なものにとどまり、基本的には州政府お

よび州議会による直接の監査をうける。また一括支出方式による補助に切り替わると同時に、ニューヨーク州立大学は4半期ごとに予算の執行状況を州政府に報告することになった。

他方で大局的な効率性の確保の観点から州政府・議会は、SUNYに5か年計画を設定することを法律で義務づけている。最近では1989年にこれが作成された。SUNYも積極的に、さらに詳細な計画を作成中である。この計画のため、SUNY本部は全体の長期的なビジョンおよび就学者数の予測など基本的なデータを提示するとともに、各大学において必要とされる計画の標準的な内容をしめした。これをうけて各大学は、独自の自己・第三者評価をおこない、これをもとに計画を策定することになっている。なお、中西部資格認定協会(Middle States Accreditation Society)による大学評価は、5年おきにおこなわれており、これもSUNYの5か年計画の策定のサイクルに有機的に組み合わせることになっている。このようにして策定された計画は、毎年の予算作成に反映させることが意図されている。

### 趨勢と問題点

管理機構の上でもニューヨーク州での公立大学は、州政府の一部局としての性格がつよかったことは上に述べた。その経緯からも、ニューヨーク州立大学の予算も実質的に州政府の予算の一部として取り扱われていた[Millet 1984, p.226]。また支出項目も、傘下の各大学について、しかも詳細な項目(line-item)にわたって規定されており、項目間の流用も厳しく制限されていた。支出にあたって、事前に、州予算局(State Department of Budget)の許可が必要とされていた。また支払も、州政府により一元的になされることになっていた。他方で、SUNYの規模は急速に拡大し、傘下の大学を加えていった。しかも同時に、大学院も設置拡大され、有力な教員が招致されて、戦前の教員養成大学が、いくつかの専門分野においては、短期間に全米でも有力な研究拠点となったのである。このような発展は、1950年代から1960年代にかけての、州政府による支出の大幅かつ持続的な増大を背景としていた。支出が個々の具体的な目的に対応して設定され、その実現に限定して使用される保証があったことが、州議会の説得を容易にし、全体としての高等教育予算の拡大を可能としたとみるのは不自然ではない。しかもこれによって、支出項目はさらに増加・細分されることになった。この限りでは大学としての発展が、州政府の強力な統制の持続と表裏の関係にあったともいえよう。

しかし大学の側からみれば、このような州政府による強い規制は、アメリカの各州の例と比べても特異であり、大学関係の間からは一貫して強い不満がしめされていたのは不思議ではない。たとえば、1960年に議会に設置された特別委員会は「(SUNYは)米国における他のいかなる公立大学あるいはそのグループに比べても、運営管理の上での自由度を欠いている」と結論している[SUNY 1991, p.25]。そのため大学側は特に、支出の事前監査の廃止、大学に対する一括補助と研究および社会サービスのための財源の創出、個別大学において支出を可能にすること、歳出案の成立後の政府あるいは議会による歳出制限の廃止、などを要求してきた。そのような背景をもって、1986年に「大学運営柔軟性法(University Operating Flexibility Law)が州法として成立し、上述の制度に移行したのである。

ただこれが、大学の側からの要求が認められたものと、直ちに見なすことはできない。即ち1980年代はじめからは、ニューヨーク州政府自体が厳しい財政窮乏に直面しており、大学への支出も停滞ないし一部削減され、また一旦議会によって承認された予算が年度途中で撤回されることもあった。このような状況のしたでは、具体的な支出項目のいずれを削減するかは州政府・議会の立場からは決定しにくい。このため、削減の方法に関しては SUNY 本部あるいは各大学で処理されざるを得ず、実際に州議会の監査報告によれば、各大学で様々な方法がとられている。それを容易にするには、詳細に区分された予算よりも一括して大学にわたされる予算のほうが、望ましいことはいうまでもないだろう。財政緊縮下では、個別大学の裁量性を高めることがむしろ機能的となるのである。なお SUNY がその量的成長をおえた段階で財政状況が一時悪化し、1975-76年度には学部組織再編、一部教員の削減が行われたことがある。その過程を分析した研究によれば [Volkwein 1984], 削減は州議会による予算の各支出項目の一括削減あるいは SUNY 本部における調整によって達成されたのではない。むしろ大学内での、学長を中心とする執行部および教員の参加による、一部の組織の廃止縮小と他の組織の積極的な拡大という、戦略的な組織改組によって可能になったという。財政支出の削減の際には、少なくとも実質的に大学レベルでの財政的裁量性を高めざるを得ない、という経験がすでにあったといえよう。

## 結 論

以上の議論をもとに、アメリカの公立大学における組織的・財政的な自律性とその構造とを、特にわが国の高等教育との対比から、改めて簡単に整理・評価してみたい。

まず第一に、アメリカの公立大学の大きな特徴は明確に「法人」としての地位をもつことだと言われるが、政府からの組織的独立性の観点からみれば、その内容は実は多様である。またそれが、この論文で定義した大学としての自律性と、必ずしも直接に対応するものではない。「憲法法人」であるカリフォルニア大学は、たしかに組織形態の上で政府からの独立性が明確に規定されており、この意味で政府からの独立の度合いが最も高い。しかしそれが、組織的な改組あるいは財政などにおける裁量権として、実態としての自律性として実現しているのは、州政府からの財政的補助が一括して支給され、またその水準も比較的高位に保持されてきたといった慣行によっているにすぎない。そしてそれはカリフォルニア州の高等教育構造の中で、カリフォルニア大学が与えられた研究教育上の特殊な役割に対応したものである。他方で「州法法人」であるニューヨーク州立大学では、組織規定上も州政府の一部としての性格が強い。また支出項目が細目にわたって規定され、政府支出と同様の規制をうけるなど財政上の裁量権も小さかった。その限りで日本の国立大学に類似した側面があったといえよう。ただし最近、財政的な裁量権が大幅にニューヨーク州立大学本部あるいは個別大学に移されたことは前に述べたとおりであって、法人としての地位は同様でも、実質的な自律性の度合いは大きく異なり得ることを示している。

第二に法人としての地位を与えられているのは、カリフォルニア大学あるいはニューヨーク州立大学などの、汎大学組織の総体にあって、個別のいわゆる大学にではない。しかしむしろ重要

なのはその結果、いわゆる法人としての大学の経営組織が、汎大学組織、個別大学、そして学部と、重層的な構造をもつことである。これによって一方で政府に対しては、汎大学組織が、個別大学の利害を一元的に集約して、必要な資源を要求し、大学内部に対する干渉に抵抗する機能を果たす。他方で大学内では、学部長が、大学全体の目標にしたがって学科間の資源配分、人員配置を調整し誘導する機能をおう。学部長は基本的に大学経営組織の一端であり、教員の教育研究上での単位である各学科の利害から独立していることは前にも述べた。こうして、大学独自の意志決定をもとにした資源獲得、内部統制機能が個別大学レベルだけでなく、その上下の組織レベルに機能的に分担される。この論文の冒頭でのべたように、大学の自律性が教員と政府との間の、媒介の機能の強さとして定義されるとすると、その媒介となる層が厚く、総体として機能が高いともいえよう。しかもそのような重層構造を統合する軸として、恒常的に教育研究活動の現状を評価し、それを組み込んで中・長期的な発展計画が作成・修正され、これに基づいて予算の要求・執行がおこなわれる、という機構を形成することが試みられている。このような特徴は、アメリカの大学についてある程度共通であり、またわが国の国立大学と比べて大きく異なる点である。

第三にさらに広い視野からみれば、連邦政府が、研究委託費および奨学金を支出することによって間接的な高等教育機関への補助の役割を果たしていることの意味も大きい〔金子 1990〕。カリフォルニア大学あるいはニューヨーク州立大学の双方の例においても、州政府の直接補助金を除いた自己収入のうち、民間からの寄付金・委託研究費、病院などの事業収入および授業料収入などの占める割合は、わが国のそれとあまり変わらない。わが国と大きく異なるのは連邦政府の研究委託費のしめる割合が高い点である。これらの委託費は、基礎研究に対して行われるものがほとんどであり、大学からみれば研究機能の財源としてきわめて重要な役割をもち、その獲得は熾烈な競争をともなう。委託をうけるのは原則として研究者個人あるいはそのグループであるが、自然科学分野における中・大規模プロジェクトでは、学科・学部あるいは大学全体が受託する場合も少なくない。それらの個人あるいは組織の受託申請に、大学あるいは汎大学組織全体は、それぞれの組織的目的に応じて強力な支援をおこなう。また各州の公立大学が、各州の間で入学者の質をめぐる競争を行い、それが州政府の関心事となっている。このようなマクロ的競争構造は、一種の疑似市場的な機能をもち、公立大学はそれに適応することによって前述の自律構造を補強しているといえよう。この点もわが国の場合と大きく異なる点である。

ところで以上は自律性の構造について述べたのであるが、大学の組織的あるいは財政的な自律性が、どのような意味で望ましいものであるかは実は自明ではない。冒頭に述べた定義によれば、自律性は、大学構成員の自主性の要求と、政府の側からの統制の要求の、妥協の形態という側面をもっているといえないことはない。そうだとすれば、自律性が高い大学が、構成員あるいは政府の満足を完全に得られるものとなるとは限らないことは明かである。では具体的に大学の自律性はどのような形で、あるいはどのようなコンテキストで、大学の教育研究に影響を与えるのだろうか。また、どのような政治的・組織的・財政的コンテキストで、大学の自律性が必要とされるのだろうか。これらの点についてはさらに体系的な検討が必要であり、将来の検討課題に残される。

## 注

- 1) 1896年と1911年にミシガン州最高裁判所は、州憲法においてその存在を規定されている点において、州議会とミシガン大学の両者は同等の法人 (juristic person) であるという判断を下した [Glenny and Dalglish 1973, p.20]。
- 2) 学長の補佐にも Dean という呼称が用いられるため、学部責任者について特に Academic Dean とよぶ場合がある。
- 3) なお高等教育の各部門の自主的な調整機関としては、カリフォルニア中等後教育調整審議会など (Californial Postsecondary Education Round Table, Intersegmental Coordinateing Council) がある。
- 4) 以下の叙述は、文献 (Glenny et al 1975, pp.255-261; Young 1975; McCorkle & Archibald 1982, pp.56-76; OECD 1990, pp.140-141) , および UCLA の財政担当者に対して1991年12月に行った訪問調査による。
- 5) 以下の叙述は、文献資料 (SUNY 1991, pp.26-27; State of New York, Legislature 1989; State of New York, The University of the State of New York 1991) , および SUNY 本部での関係者からの聞き取り調査による。

## [参考文献]

- 金子元久1989。「高等教育財政の国際的動向」, 『大学論集』19巻, pp.105-128。
- 喜多村和之1988。「アメリカの高等教育財政と大学の管理運営」, 『高等教育研究』8巻, pp.73-83。
- 高木英明1968。「アメリカの大学の法的地位について - 『大学の自由』の視点から」, 『山口大学教育学部研究論叢』17巻, pp.133-144。
- Altbach, Philip G. & Berdahl, Robert O. 1981. *Higher Education in American Society*. Buffalo: Prometheus.
- Bowen, Frank M. & Glenny, Lyman A. 1976. *State Budgeting for Higher Education: State Fiscal Stringency and Public Higher Education*. Berkeley: Center for Research and Development in Higher Education, University of California at Berkely.
- Carnegie Commission on Higher Education. 1973. *Governnance of Higher Education*. New York: McGraw-Hill.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. 1976. *The States and Higher Education: A Proud Past and a Vital Future*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. 1982. *The Control of the Campus: A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Burton R. 1978. "The United States." Pp.37-48, in Van de Graaff, John H. et al,

- Academic Power*, New York: Preager.
- Duryea, E.D. 1981. "The University and the State: A Historical Overview." pp. 13-33 in Altbach and Berdahl eds. *Higher Education...*
- Glenny, Lyman A. et al. 1975. *State Budgeting for Higher Education: Data Digest*. Berkeley: Center for Research and Development in Higher Education, University of California at Berkeley.
- Glenny, Lyman A. & Dalglish, Thomas, K. 1973. *Public Universities, State Agencies, and the Law: Constitutional Autonomy in Decline*. Berkeley: Center for Research and Development in Higher Education, University of California, Berkeley.
- Halstead, Kent D. 1974. *Statewide Planning in Higher Education*. Washington D.C.: U.S.G.P.O.
- Hines, Edward R. 1988. *Higher Education and State Governments*. (ASHE-ERIC Higher Education Report No.5.) Washington, D.C.: Association for the Study of Higher Education.
- Kaplin, William A. 1985. *The Law of Higher Education, Second Edition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Lee, Eugen C. & Bowen, Frank M. 1971. *The Multicampus University*. New York: McGraw Hill.
- Lee, Eugen C. & Bowen, Frank M. 1975. *Managing Multicampus Systems*. San Francisco: Jossey Bass.
- McConnell, T.R. 1981. "Autonomy and Accountability: Some Fundamental Issues." Pp. 35-53 in Altbach and Berdahl eds. *Higher Education...*
- McGuinness, Aims C. Jr. 1986. "The Search for More Effective State Policy Leadership in Higher Education - Recent State Higher Education Studies and Trends in Coordination and Governance." *ECS Working Papers (May)*.
- McGuinness, Aims C. J. 1988. *State Postsecondary Education Structures: Handbook 1988*. Denver: Education Commission of the States.
- Millet, John D. 1984. *Conflict in Higher Education: State Government Coordination Versus Institutional Independence*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OECD. 1990. *Higher Education in California*. Paris: OECD.
- The Research Foundation of State University of New York. 1990. *1990 Annual Report*.
- Perkins, James A. 1973. "Organization and Functions of the University." Pp. 3-14, in Perkins, James A. ed. *The University as an Organization*. New York: McGraw Hill.
- Smelser Neil J. & Almond, Gabriel. eds. 1974. *Public Higher Education in California*. Berkeley: University of California Press.
- State of California 1983. Education Code 1983. Vol.1-3. *State of California, Department of General Services*.
- State of New York, The Legislature 1989. *Legislature Commission on Expenditure Review:*

*SUNY Management Flexibility Program.*

State of New York, The University of the State of the New York. 1991. *Fiscal Indicators for Postsecondary Education in New York State: 1984-85 through 1988-89.*

State University of New York. 1990. *1990 Policies of the Board of Trustees.*

Schmidtlein, Frank A. & Glenny, Lyman A. 1977. *State Budegeting for Higher Education: the Political Economy of the Process.* Berkeley: Center for Research and Development in Higher Education, University of California Berkeley.

University of California, Berkeley. 1991. *Berkeley: 1991-92 General Catalog.* Berkeley: University of California, Berkeley.

University of California, Office of the President. 1990. *1991-92 Budget for Current Operations.*

Young, Charles E. 1975. "Academic and Budgetary Planning at UCLA." mimeo.

Zusman, Ami. 1986. "Legislature and University Conflict: the Case of California." *The Review of Higher Education* 9, pp.397-418.



## **On Institutional Autonomy of Public Higher Education Institutions in the United States**

Motohisa KANEKO\*

Recent developments in Japan's higher education have once again raised the issue of institutional autonomy. But this time the focus is on financial aspects.

With this issue in mind, this paper reviews and examines the legal and financial aspects of institutional autonomy among the public institutions of higher education in the United States. After setting up a frame of analysis, the cases of two major multi-campus universities are analyzed. Particular attention has been paid to the layered structure of governance and its function in finance.

From these observations, it is argued that, in comparison, the Japanese system lacks the scope and depth of governance that support institutional autonomy.

---

\* Associate Professor. R. I. H. E., Hiroshima University

