

アメリカ州立大学における管理と経営

丸 山 文 裕

目 次

1. 州立大学の設置主体と理事会
2. 理事会の組織と役割
3. 調整委員会と計画委員会
4. 州政府の大学管理
5. テネシー州のケース
6. 州立大学の施設整備費配分プロセス
7. テネシー州の州立大学授業料の決定

アメリカ州立大学における管理と経営**

丸 山 文 裕*

The Governance and Management of State Universities in the United States

Fumihiko Maruyama

Abstract: This article describes the governance and management of state universities in the United State which are different in various aspects from state to state. First it explains the roles and structure of boards of trustee which in most cases govern state universities and then examines the roles of coordinating boards which exist between state university and state government. The paper also shows the four types of relationships between university and state government which differ in financing, budgeting, and accountability. Finally it describes the case of Tennessee in the decision process of capital budgeting and tuition level.

1．州立大学の設置主体と理事会

アメリカの州立大学の管理(governance)には、州知事、州政府、州議会、調整機関、大学理事会が関与し、それぞれが特定の権限を持って管理に加わる。それぞれの組織、名称およびその権限は、州によって異なる。

州立大学や私立大学の管理に直接関与するのは理事会と呼ばれる組織である。この理事会に法人格が与えられる。私立大学には各大学に理事会が置かれ、この点は日本と同じである。私立大学のいくつかはアメリカ国家の成立以前に設立され、当然それらの私立大学の歴史は、州立大学のそれよりも長い。そして州立大学の理事会は私立大学をモデルに作られた。州立大学の理事会は、主に3つのタイプに分かれる。各州立大学におかれる場合、大学の集合体である大学システムにおかれる場合、州におかれた理事会が、州内のすべての州立大学を管理する場合である。

さらに州立大学は、州憲法によって法人格を保証された大学、州法によって法人格が与えられた大学、法人格がない州の機関としての大学に分類できる。数州において憲法上の法人格が大学に与えられているが、その理念は、州議会や州知事、州政府の政治的圧力が大学の管理、経営、監督に与える影響を最小限にすることである。そしてそれによって大学を政府の立法、司法、行政と並ぶ独立した第4権として機能させることである。州憲法によって保証された大学のほうが、州

* 国立大学財務・経営センター研究部教授

** 本研究は平成20年度科学研究費補助金・基盤研究(A)による研究成果の一部である(課題番号 19203035)。

法により規定された大学より自治の範囲が大きいと考えられるが、次第に州の各種機関、特別委員会、議会委員会によって監査を受け始め、独立性、自治が限定されるようになり、単に州政府の周りを取り巻く衛星になり始めているという指摘もある (Schmidtlin and Berdahl)。

州立大学と私立大学の理事会の違いは、主に理事の選任にある。私立大学は現行の理事会が次期の理事を選ぶケースがほとんどである。州立大学では、理事は州知事や議会など州の政治プロセスを経て選任される。知事が直接選び、その後議会が承認することもある。理事会には州知事が含まれることも多い。州立大学や私立大学の理事会には、学生や教員の代表が含まれるが、営利大学の理事会にはそれらは含まれない。大規模州立大学において教員で構成される評議会の代表は、投票権を有し、場合によっては理事会にも出席することがあるが、営利大学の理事会には通常教員は加わらない。

営利大学の理事は、ストックオプションなどを通じて機関の成功をもたらすよう行動が動機付けられる。理事に対する成功の報酬は大きい。しかし一般的に州立大学の理事に対する成功への報酬はない。政治家が営利大学の理事に含まれることもあるが、それは機関のサポーターとして機能することが期待されるためである。

営利大学の理事会目的は、株式の最大化である。非営利大学の理事会は、正当化された組織機能の最大化である。しかし政治的制約のため、州立大学はそれが必ずしもうまくできないともいわれる。その理由のひとつに知事が高等教育の管理運営に優れた能力があるかとは無関係に、政治的に自らに近い理事を選任するということが指摘されている。

州立大学の理事は、私立大学や営利大学の理事と異なって、他の大学の理事を兼務することは少ない。私立大学や営利大学の理事は兼務することがあり、大学間協力、戦略的経営の類似化、情報監査コストの軽減、などに効果を持つという。そのため理事の兼務は州立大学でも増加しており、企業経営を取り入れようとする州立大学の理事会の情報源となっている (Pusser and Turner)。

2. 理事会の組織と役割

理事会は、board of trusteesまたはboard of regentsと呼ばれている。メンバーは、数名から60名ぐらいいまで分布している。高等教育の専門家ではない地域の代表者で構成されることもあれば、卒業生だけで構成されることもある。州立大学の場合は、州知事の指名が多いが、ミシガン州の場合には、2年に1度の州選挙で選ばれる。私立大学の場合は、理事会の半数ごとの互選で決定される。教員や学生がメンバーに入ることもある。理事会の会合は、年5回から10回である。州立大学の場合は、会議内容は州法で公開が原則となっている。

理事会の役割は、自治 (autonomy) とアカウンタビリティ (accountability) のバランスの監視である (McGuinness)。大学は伝統的に自治を価値とする組織であり、それを州政府に対して要求する。他方州政府は、州民を代表して、州立大学にアカウンタビリティを求める。理事会の役割は、学長の選出と援助、大学の使命と目標の設定と追求、教育課程の監視、大学の有形資産の拡大、

大学の無形資産の管理、である。これらは管理 (governance) の領域といわれる。さらに理事会は

学長を支持するだけではなく評価し、自らも寄付を行うこともある。理事会のより具体的な役割は、システムと大学の役員の任命、給与の決定、評価、機関間と内の戦略計画、予算配分（経常的資本的支出）、資源配分、使命達成への資源の効果的効率的使用の確保、大学の資産管理（人的、知的、物的）、これらの資産の使命との調整、外部の承認なしにポリシーの展開と実施、学位の授与、議会や知事に対する大学のニーズの弁護、テニユアの承認や人事上の不満処理を含む人事規則の確立で、ある(McGuinness)。

私立大学の学長の評価結果は、学内だけの影響にとどまるが、州立大学の場合は州知事、州議会との関係にまで及ぶ(Freedman)。他方、経営(management)は、理事会が認可した政策と手続き内で、大学の効果的運営と大学の目標達成への責任、資源の効果的利用、教育研究サービスの支援、であり、管理とは区別される。理事会は経営には直接関与しない。しかし管理と経営は、明確に区別できない場合がある。例えば、新しい校舎の建築について、予算、立地、建築デザインなどの決定は、管理と経営の双方にまたがる。

大学の管理と経営について必ずしも専門家でないメンバーを含む理事会のあり方は、アメリカの大学の特徴である。それが機能しているかどうかは議論の分かれるところである。理事会に一般市民を含むあり方が、長年存続しているのが機能している証拠とする見方がある。他方理事会が管理と経営において必ずしもうまく機能しないという指摘もあり、以下の理由によるという(Hermalin)。

素人理事の専門的知識の欠如のため、学長や管理者に依存してしまう。時間の欠如のため、学長や管理者に権限を委譲し、監視機能が働かない。理事の中に仕事をしないものがあるため、監視機能が発揮できない。学長の交渉力が大きいと、監視機能が働かない。教員と学生の交渉力のため、理事の力が発揮できない。大口寄付者への名誉のため理事に任命したりして、理事会の監視機能以外の目的に使用する。理事の権限分散のため力の欠如が生ずる。

3．調整委員会と計画委員会

州政府と大学の関係は、大学の大衆化がほぼ終了した1972年頃までに作成された。アカウントビリティを強調する州政府と自治を求める大学との間には、とかく軋轢が生じやすいが、それを軽減するために州と各大学理事会との間には、調整委員会が設けられている。他の州政府機関に属さない独立機関の場合が多いが、ニューヨーク州のように州教育委員会が兼ねる場合もある。デラウェア、ミシガン州は州の高等教育計画を取りまとめる計画委員会が設置されている。調整機関の権限は各州で異なっている。先で説明するようにテネシー州では大きい。ニューヨーク州では、設置認可にはかわるが、予算には関与しない。カリフォルニア州ではマスタープランの作成は行うが、設置認可はしない。予算については検討と助言を行う。

州の大学に対する権限が最も大きいのは、州に一つの委員会(Consolidated Governing Board)しかない場合で、それが州のすべての公立高等教育機関の管理をしている(Hawaii)。次に2つの委員会があり、大学とコミュニティカレッジを別々に管理している場合が次に続く(Wisconsin)。調整委員会(Coordinating Board)は、2種類に分けられる。教育課程認可権のある委員会と、それがなく

単に監督や助言勧告するだけの委員会である。課程認可権のある委員会には、予算作成する場合 (Tennessee)、予算の監督と助言の場合 (Connecticut)、州法上予算に関与できない場合 (New York) がある。教育課程認可権のない場合は、まず予算作成する場合が考えられるが、このケースの州は見当たらない。予算の監督と助言の場合 (California)。最後に権限の小さい委員会として計画・サービス局 (Planning/Service Agencies) が挙げられる。これは州法上予算や教育課程認可を行わないと規定されている (Michigan)。

4. 州政府の大学管理

州政府は、州民への高等教育サービスの提供と公財政の監視という2つの異った役割を同時に担っている。州政府の州立大学に対する管理の強さは、各州によって異なっており、それをMcGuinnessは表1のように4つに分類している (OECD)。表1のように強い管理を行うのは、州立大学が州の一機関である場合である。高等教育機関は他の州機関と区別なく、たとえば交通局のように扱われる。次に州が管理する大学がある。高等教育機関と他の州機関の違いは認められるが、予算や財政政策は他の機関と違いはない。さらに州の援助する大学がある。高等教育機関は法的地位を持ち、州政府からも自立している。州は基盤予算、項目予算、施設整備費を配賦するが、機関は同時に授業料、私的寄付など自己収入の増加なども期待される。最も弱い管理は、法人モデルである。これは州の援助する大学と同じように自立した法的地位を持つ。しかし州の資金援助は不確実であり、交付金として配分されず、授業料の補助としてバウチャーや奨学金の形で配分される。

表1 州の管理の強さと大学の法的地位

強い管理	A. 大学は州の機関	高等教育機関は、例えば交通局のような他の州の機関と同様に扱われる
	B. 州が管理する大学	高等教育機関と他の州機関の違いは認められるが、予算と財政政策は他の機関と違いはない
	C. 州の援助する大学	高等教育機関は法的地位を持ち、州政府から自立している。州は基本予算、項目予算、資本資金の援助を行うが、授業料、私的寄付の増加も期待される
弱い管理	D. 法人モデル	モデルCのように自律した法的地位を持つ。州の資金援助は不確実であり、交付金として配分されず、授業料の補助としてバウチャーや奨学金の形で配分される

表1、表2、表3 出典：

『大学経営危機への対処 高等教育が存続可能な未来の確保』OECD/IMHE=HEFCE 高等教育機関の財政経営と管理プロジェクト報告書 国立大学財務・経営センター 2005年 pp225-242

McGuinnessはこの4つのタイプと財政、予算、アカウンタビリティのあり方を表2のようにまとめている。財政については、大学は州の機関の場合、収入は州の一般会計に繰り入れられ、歳出管理の対象となる。授業料の水準は議会の承認事項である。大学経営の財政上の責任は州政府にある。かつての日本の国立大学のおかれた地位と類似点が多い。法人化前の国立大学の授業料収入は、国立学校特別会計へ繰り入れられ、大学が保有することはなかった。州が大学を管理する場合、授業料はこの場合も州の一般会計に納入される。授業料水準は議会の承認事項である。各種の事業活動収入は予算外資金の扱いとなる。この場合も州政府が大学財政の責任を負う。州が援助する大学の場合は、大学の収入は大学が保有する。授業料水準は大学理事会が決定し、州の交付金は州の一般財源からなされる。財政責任は州と大学の双方にある。法人モデルの場合、大学がすべての資金を管理する。州の支出は研究契約と教育目的のため第三者州機関を通じて配分される。財政責任は大学理事会にある。これは日本の私立大学と同様である。

予算について、大学は州の機関の場合、大学の予算要求は支出計画を反映したものである。特別な事業に対する予算要求は別途行われる。ここでは相対的効率性が主要な基準である。議会は、さまざまなプログラムや活動の支出計画や支出目的を承認する。そして承認された支出への順守が求められる。州が大学を管理する場合、予算については算出のための公式と増分主義が適用される。詳細な予算要求が大学から出されるが、主要な資金配分の決定は、活動レベル、基本予算、その他によって決定される。資金配分の基礎は配分手段ではなく、支出計画とされる。支出計画がないと配分されない。州が援助する大学の場合、州の助成は学生1人当たり経費配分公式に基づく。州の助成は一括であり、その使途は大学の自由裁量である。法人モデルの場合、州の大学への助成は、両者の交渉または外部指標による契約の形をとる。州レベルの基本予算は面積または購入されるサービスのレベルによって決まる。

アカウンタビリティについて、大学が州の機関の場合、アカウンタビリティは支出計画や人事政策について問題となる。やコンプライアンスでサービス効率についてはそれほど問われない。州が大学を管理する場合も、監査は過程を中心におこなわれ、サービス効率は見逃されがちである。

州が援助する大学の場合、財務諸表の監査がおこなわれる。過程と効果の双方が問われる。法人モデルの場合、財務諸表の監査があり、「満足のいく業績」が求められる。

近年ではアカウンタビリティについて成果、特に学生への効果に注目が集まっている。それについてのアカウンタビリティの現れ方には3つある。Performance funding これは資源配分と成果の関係や計算式が事前に公表され、予算制約が分かれば大学は自から資源配分額を計算できる。2003年に15州で実施される。Performance budgeting 2003年に21州で実施される。資源配分と成果の関係は明らかではなく、評価結果によって配分が左右される。何を評価するかは州政府の意向が含まれれば、州政府の優先順位が反映されやすい。Performance reporting 2003年に46州で行われる。資源配分と無関係に大学が自主的に財務データ、教育研究活動結果のデータ、自己評価を公表する(McGuinness)。

表2 財政、予算、アカウンタビリティに関する管理の関係

機 能	大学は州の機関	州が大学を管理	州が援助する大学	法人モデル
財 政	1. 収入は一般会計へ入れられ、歳出管理の対象 2. 授業料等は議会の承認事項 3. 大学経営の財政責任は州政府	1. 授業料は州の一般会計に納入 2. 授業料レベルは議会の承認 3. 各種事業活動収入は「非予算化資金の扱い」 4. 州政府が主として大学財政の責任	1. 機関の収入は機関が保有 2. 授業料は理事会が決定 3. 州の一般財源が州の支出 4. 財政責任は州と機関にある	1. 機関がすべての資金を管理 2. 州の支出は研究契約と教育機会目的のため第三者州機関を通じて配分される 3. 財政責任は法人にある
予 算	1. 予算要求は支出計画を反映 2. 特定業務要因は機関の要求の基礎として用いられる 3. 相対的効率性が主要な基準 4. 議会は課程と活動の支出計画と支出目的を承認。承認された支出への順守	1. 公式と増分主義が適用 2. 詳細な予算要求が機関から提出されるが、主要な資金配分決定は活動レベル、基本予算、その他によって決定 3. 資金配分基礎は、配分手段ではなく支出計画とされる	1. 州の助成は学生1人当経費配分公式に基づく 2. 州の助成は一括	1. 交渉または外部指標による契約額 2. 州レベルの基本予算は面積または「購入される」サービスレベル
アカウンタビリティ	1. アカウンタビリティは支出計画や人事政策に沿って過程の問題、サービス効率の問題ではない	1. 監査は過程に注目し、サービス効率は、見逃されがち	1. 財務諸表の監査 2. アカウンタビリティは過程と効果の問題	1. 財務諸表の監査 2. 「満足のいく業績」が契約にある

表3はさらに州の大学管理手続きをまとめたものである(OECD)。授業料水準の設定と授業料収入の取り扱いについては、州の機関としての大学の場合、州議会が授業料を決定し、大学はこれについてなんら関与しない。そして徴収した授業料は州の一般会計に繰り入れられ、大学は支出計画に基づいて予算を受け取る。これは法人化以前の日本の国立大学に近い。大学の収入と支出が連動しておらず、収入は国立学校特別会計に入り、国立大学には収入を増加させるインセンティブが与えられていなかった。州が大学を管理している場合は、州委員会が授業料を決定する。授業料収入は大学が保留するが、州の予算配分の際差し引かれる。州に関係ある大学の場合は、大学理事会が州の指針に沿って授業料を設定する。そして予算配分時に授業料収入予定額が含まれる。授業料収入予定額以上は、係数に基づいて大学が保有する。法人モデルの場合は、州の指針はなく、大学理事会が独自に授業料を設定する。徴収授業料は大学の保有となる。

物品教材の購入や主要設備の購入について、大学は州の機関の場合、州の購入部を通じて購入するが、1,000ドル以下の物品などは大学に任される。州が一括購入し、それを各大学に分配するので、購入価格が安くなり、効率的な面と、大学の自由が制限され、在庫管理が難しいという両面がある。州が大学を管理する場合、物品、主要設備とも大学が入札等州の手続きを経て購入可能で

あるが、すべての購入は州機関の承認が必要となる。州に関係ある大学の場合、州政府とは別に、高等教育システムが購入計画を行い、購入する。法人モデルの場合、州や高等教育システムとは別に、大学が独自のポリシーによって購入する。一般に大学経営は中央集権モデルよりも法人がそれぞれ管理する分権モデルのほうが効率的であるといわれる。しかし購買は別である。中央集権をとる州には幼稚園から大学まで(K-16)物品の一括購入を行っているところがある。そこでは州に係るすべての機関が同じ物品を使用する例も見られる。これについては、機関、学部、研究室単位、場合によっては教員一人ごとに購入業者が異なるより効率的な購入が可能と考えられる。

業者などとの契約について、大学は州の機関の場合、すべての契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける。州が大学を管理する場合、一定額以上の契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける。州に関係ある大学の場合、州の高等教育委員会が州政府とは別に契約規則を確立する。法人モデルの場合、州高等教育委員会や州機関とは別に大学が契約を行う。

旅費について、大学は州の機関の場合、すべての旅行は州機関の承認が必要で、州認定旅行業者が扱う旅費は、州機関から支払われる。州が大学を管理する場合、大学は職員の旅行を承認するが、州認定旅行業者が扱う旅費は、大学が支払う。州に関係ある大学の場合は、州の高等教育システム規則に従って大学が旅行を承認し旅費を支払う。法人モデルの場合、大学が独自ポリシーによって旅行を承認し、旅費を扱う。

車両について、大学は州の機関の場合、大学事務局は州の車両を使用する。州が大学を管理する場合、大学事務局は、州から車両を購入、またはリースし、州規則により使用する。州に関係ある大学の場合、高等教育システムが車両の購入またはリースの指針を作成し、大学が独自ポリシーを持ってもよい。法人モデルの場合、大学が車両について独自ポリシーを確立する。

監査は、大学は州の機関の場合、州機関による支出の事前監査が行われる。州が大学を管理する場合、州機関によって事後の会計監査が行われる。州に関係ある大学の場合、独立した監査人による事後の会計監査が行われる。法人モデルの場合、大学が内部監査制度をもち、独立監査人による監査が行われる。

人事管理について、大学は州の機関の場合、すべての教職員は公務員であり、退職や手当ては州規則に準じる。大学は州の定員管理の対象で、大学の職員の定員は定められ、超過分は州の承認が必要となる。教職員の給与は州の給与体系に従い、昇給率は議会の承認が必要である。州が大学を管理する場合、職員だけが公務員で、教員は高等教育システムや大学に雇用される。大学は州の定員管理の対象で州の指針や予算内で定員操作は可能であり、定員管理は州が給与負担する職だけに限られる。教職員の給与は予算過程で議会が決定し、大学が特別給与の決定を行ない、州の給与会計とは無関係となる。州に関係ある大学の場合、教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者であり、州の雇用規則には従う必要はない。高等教育システムや大学が規則内で人事権を持つ。給与水準は高等教育システム理事会が設定し、大学が特定給与を決定し理事会の承認を得る。

法人モデルの場合、教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で州の規則には従わない。大学が予算内で人事権を持ち、個々の大学が給与水準を決定し、外部からの承認は必要としない。

団体交渉について、州の機関としての大学の場合、州が労働組合との交渉を行い、州が給与レ

ベルの調整額を決定する。州予算がこの額を追加してもしなくても、大学は交渉結果の実行義務を負う。州が大学を管理する場合、州の高等教育委員会が全州的組織と団体交渉を行う。合意事項について高等教育委員会は、予算要求と予算配分についての財政責任を持つ。州に関係ある大学の場合、州は団体交渉を認めるが、交渉するかの決定は個々の大学による。全州的な交渉合意や全州的交渉組織はない。法人モデルの場合、州、システム、大学レベルの団体交渉はない。イエシバ大学の裁判判決で、私立大学の教員はカリキュラム、入学者選抜などで多くの意思決定を行う管理職とされ、団体交渉する労働組合を組織する私立大学は少ない。

施設計画について、州の機関としての大学の場合、すべての施設計画は州の施設部の管理下にあり、計画、建築、契約、施設管理の責任は州にある。州が大学を管理する場合、すべての施設計画は州の計画プロセスを経るが、大学や大学システムは建築、業者の選択に州の規則内で裁量権をもつ。州に関係ある大学の場合、大学理事会は施設計画を承認し、大学は州に計画案を提出する。州の高等教育委員会は、計画、建築、業者の選択に責任を持つ。法人モデルでは、大学理事会が施設計画実行に責任を持つ。

表3 州の管理手続き

規制分野	大学は州の機関	州が大学を管理	州に関係ある大学	法人モデル
授業料設定	州議会が授業料設定	州高等教育理事会が授業料を設定	大学が州の指針に従って設定	大学が授業料を設定 州の指針なし
授業料収入の扱い	授業料は州の一般会計に繰入れられ、機関は支出計画に基づいて予算を受け取る	授業料は州予算配分から差し引かれる	予算配分時に予定授業料収入額が含まれる 予定額以上は係数に基づいて大学が保有	大学が授業料を保有
物品、教材の購入	1000ドル以下を除いて州の購買部を通じて購入	機関予算のある程度までは機関が入札等の州の手続きで購入可能。すべての購入は州機関の承認が必要	高等教育システムが州政府とは別に購入計画を確立	州や高等教育システムとは無関係に大学が独自のポリシーによって購入
主要設備の購入	州の購入部を通じて購入	機関予算のある程度までは機関が入札等の州の手続きで購入可能。すべての購入は州機関の承認が必要	高等教育システムが州政府とは別に購入計画を確立	州や高等教育システムとは無関係に大学が独自のポリシーによって購入
契約	すべての契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける	一定額以上の契約は入札など州規則に従い、州機関の承認を受ける	州の高等教育理事会が州政府とは別に契約規則を確立	州高等教育理事会や州機関とは無関係に大学が契約する
旅費	すべての旅行は州機関の承認が必要で、州認定旅行者による旅費は、州機関から支払われる	高等教育機関は旅行を承認するが、州認定旅行者が扱う大学が旅費を支払う	州の高等教育システム規則にしたがって大学が旅行を承認し、旅費を支払う	大学が独自ポリシーによって旅行を承認し、旅費を扱う

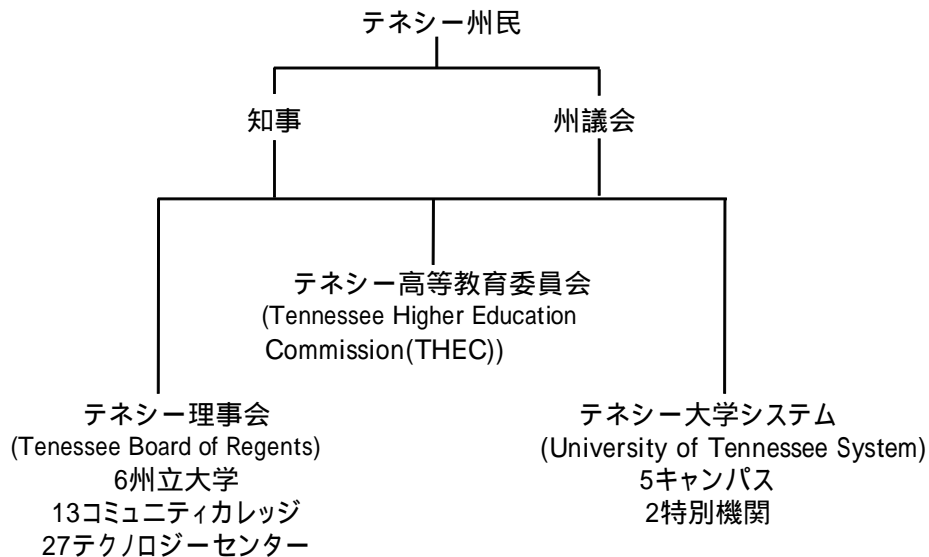
規制分野	大学は州の機関	州が大学を管理	州に関係ある大学	法人モデル
車 両	高等教育管理者は州の車両庫からの車両を使用	高等教育管理者は州から車両を購入、またはリースし、州規則により使用	高等教育システムが車両の購入、リースの指針を作成、各大学も独自ポリシーを持ってもよい	大学が独自ポリシーを確立
監 査	州機関による大学の支出の事前監査	州機関による大学の事後会計監査	独立監査人による事後の会計監査	大学が内部監査制度を持ち独立監査人による監査
人 事	すべての教職員は公務員であり退職や手当ては州規則に準じる	職員だけが公務員で、教員は高等教育システムや大学に雇用される	教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で、州の規則には従わない	教職員は高等教育システムまたは大学の被雇用者で州の規則には従わない
定員管理	大学は州の定員管理の対象（大学は職員の定員を定められ、超過分は州の承認が必要）	大学は州の定員管理の対象、州の指針や予算内で定員操作は可能、定員管理は州が給与負担する職だけ	高等教育システムまたは大学がシステムの規則内で人事権をもち州政府規則には従わない	大学が予算内で人事権を持ち高等教育システムや州の管理には従わない
給 与	教職員の給与は州給与体系に従い、昇給率は議会の承認が必要	教職員の給与は予算化過程で議会が決定、大学が特定給与の決定を行い州の給与会計とは無関係	給与水準は高等教育システム理事会が設定、しかし個々の大学が特定給与の決定を行い理事会の承認を得る	個々の大学が給与水準を決定し、外部からの承認は必要としない
団体交渉	州が組合との交渉を行い、州が給与とレベルの調整額を決定。 大学は交渉結果の実行義務（州予算がこの補正額を追加してもしなくても）	州の高等教育委員会が全州的交渉組織と団体交渉。高等教育委員会は合意事項の予算要求と大学への予算配分についての財政責任を持つ	州は団体交渉を認めるが、交渉するかは決定は個々の大学による。全州的な交渉合意や全州的交渉組織はない	州、システム、大学レベルでの団体交渉はない
施設計画	すべての施設計画は州の施設部の管理にある（計画、建築、契約、管理）	すべての施設計画は州の計画プロセスを経るが、高等教育システムは建築、業者の選択に州規則内で裁量権を持つ	高等教育理事会は施設計画を承認、州に計画案を提出。州の高等教育理事会は計画、建築、業者の選択に責任を持つ	大学が施設計画実行に責任を持つ

5 . テネシー州のケース

テネシー州は、人口約600万人とほぼ千葉県に等しい。州には、フラッグシップの州立大学であるテネシー大学ノックスビル校があり、それはほかに4つのキャンパスと2つの特別機関から構成され、テネシー大学システム(University of Tennessee System)を形成している(図1)。学生数は約45,000名である。テネシー大学システムを統治するのは、理事会(The University of Tennessee Board of Trustee)であり、21名の一般市民からなる選挙区代表、5名の職務上の理事、この中には州知事、もう一つの大学理事会の長である、テネシー州高等教育委員長も含まれる。さらに2名の教員代表、2名の学生代表から構成されている。議長は、州知事である。テネシー大学システム長はpresident

と呼ばれ、システムを管理する最高執行責任者であり、キャンパス長はchancellorとよばれる。

図1 テネシー州 州立高等教育システムの管理と調整構造



州にはその他に、6つの州立大学、13のコミュニティカレッジ、27のテクノロジーセンターがある。1972年に議会により設立されたテネシー理事会(Tennessee Board of Regents: TBR)は、テネシー大学以外の州立大学、コミュニティカレッジなどを管理する。TBRは、学長を任命し、教職員の昇進人事に関与する。また州知事が理事会メンバーの任命を行い、議長も務める。TBRの長は、chancellorと呼ばれる。理事は18名であり、9の選挙区から州知事の後援者が理事に入り、教員と学生の代表も加わる。州知事を含む4人の職務上の理事が参加する。TBRの役割は、執行責任者であるシステム長(chancellor)を選び、職務を定める。さらに学長を選び、教員のデニユアと昇進を決め、カリキュラムと学位要件を定め、各機関の経常費、資本支出を定め、財政ポリシーを決め、機関の学内規則を定め、運営責任を負う。しかし同時に機関の効率的運営のため学長に権限を委譲する。

テネシー州の公立高等教育システムは、実質的にテネシー州高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission: THEC)が大きな役割を演じている。THECは1967年に州議会により設立され、調整委員会と呼ばれているが、その意味は2つあると思われる。1つは州知事、州政府、州議会と大学理事会との間における調整の役割である。もう1つは、2つの大学理事会の間の調整である。

THECは、州の高等教育基本計画の策定を行う。近年はCreating Partnerships for a Better Tennessee(2005-2010)とよばれている。具体的な目標として、高等教育機会の拡大、高等教育進学への学生の準備の強化、進学費用の軽減、教育研究の卓越性を掲げている。また州内の高等教育機関設置の準備を行う。THECは高等教育機関への州交付金配分方針の作成権限を有している。また州立大学の業績評価実施責任組織である。ほかの州の調整機関に比べるとTHECの役割と

権限は、大きいように思われ、州政府そのものを代表していると考えられる。しかし政府と異なるのは、委員会の組織構成である。9人の選挙区を代表する一般市民と3人の州政府職員（財務検査官、州財務長官、州務長官）が加わり、任期は6年である。2人の学生代表も参加する。

6．州立大学の施設整備費配分プロセス

テネシー州において、施設整備費の配分は以下のプロセスを経て行われる。

大学 - ニーズアセスメントと理由説明のまとめ

大学 - 資本予算要求の作成

大学システム本部への資本予算要求提出

大学システム本部での検討

理事会とシステム長事務局による資本予算要求の検討、順位付け

テネシー高等教育委員会(THEC)への資本予算準備要求

大学理事会へ資本予算要求提出 - 承認

THECへ最終資本予算要求提出

THEC優先順位決定(UTシステムとTBRシステムとを含め)

THEC州財務局提出

州財務局、知事事務局優先順位決定

知事の資本予算要求を議会へ提出

議会での審議

議会の承認、予算執行

大学は州建築委員会承認を得る

資本プロジェクト設計

建築基準審査

プロジェクト入札

建築 保証期間

施設調査

以上がテネシー州のケースであるが、前述した州政府の管理の4つのタイプでは、州が管理する場合と、州に関係ある大学の間位置づけられよう。

7．テネシー州の州立大学授業料の決定

テネシー州の州立大学の授業料の決定は、以下のプロセスを経て行われる。各大学の授業料はシステム理事会事務局の勧告を受けシステム理事会が最終決定する。ただし決定までに制約がある。システム理事会事務局はキャンパス長である学長やキャンパス事務局からキャンパスの授業料に関連する情報やキャンパスの財務状況についての情報を得る。

一方議会によって承認された州予算は、授業料水準に大きな影響を及ぼす。州予算が増額されれば、授業料上昇は抑えられる。反対に増額されなければ、授業料を増額しなければならない状況となる。テネシー高等教育委員会は、州予算額を考慮して授業料モデルを作成するが、システム理事会事務局はその勧告も考慮する。またシステム理事会事務局は、システム理事会に諮る前に、議会関係者と授業料についての事前打ち合わせを行う。

テネシー高等教育委員会は授業料モデルのフォーミュラを作成し、それによって当年度の授業料を算出するが、州予算の増減によって調整される。授業料モデルには、教育コストが考慮され、学部大学院別、専門分野別（法学、医学、薬学は高い）、州内州外学生別、に設定される。現行の教育の質の水準を保つため、インフレ率と進学者予測を考慮する。寄付または基本財産からの収入は授業料水準とは無関係である。また授業料水準の設定には、ほかの州や州内の州立大学との比較を行い決定される。テネシー州は、授業料決定においても、前述の4つのタイプでは 州が管理する大学と 州に関係する大学の中間にあたる。

参考文献

- OECD『大学経営危機への対処』国立大学財務・経営センター 2005年。
- Birnbaum, Robert and Peter D. Eckel "The Dilemma of Presidential Leadership" in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2nd edition*, The John s Hopkins University Press, 2005.
- Freedman, James O., "Presidents and Trustees" in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Hammond, Thomas H., "Herding Cats in University Hierarchies: Formal Structure and Policy Choice in American research University" in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Hermalin, Benjamin E., "Higher Education Boards of Trustees" in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- McGuinness, Aims C "The States and Higher Education" in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2nd edition*, The John s Hopkins University Press, 2005.
- Pusser, Brian and Sarah E. Turner, "Nonprofit and For-Profit Governance in Higher Education" in Ehrenberg, Ronald G. eds., *Governing Academia*, Cornell University Press, 2004.
- Schmidtlein, Frank A. and Robert O. Berdahl, "Autonomy and Accountability: Who Controls Academe" in Philip G. Altbach et al eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century, 2nd edition*, The John s Hopkins University Press, 2005.