

米国州政府予算における 高等教育資源配分メカニズム

——配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆——

水 田 健 輔

吉 田 香 奈

目 次

1. はじめに
2. 州政府高等教育予算の傾向と先行研究のレビュー
3. 本研究の手法と使用データの説明
4. 米国州政府の高等教育予算研究の結果
5. 米国州政府の高等教育予算制度が持つ日本への示唆

米国州政府予算における 高等教育資源配分メカニズム

—配分根拠・プロセス・影響要因の実態と日本に対する示唆—

水田 健輔*
吉田 香奈**

State Higher Education Budgeting Mechanisms in the U.S.
—Allocation Bases, Decision-Making Process, Influential Factors and Implications for Japan—

Kensuke Mizuta
Kana Yoshida

Abstract: (Purpose) The purpose of this study was to examine the correlation between certain characteristics of U.S. states and their budgeting systems for higher education (HE), and to derive implications for Japanese HE budgeting policy from the results. **(Methodology)** The U.S.'s State Higher Education Executive Officers (SHEEO) conducted a 31-item questionnaire survey on state higher education budgeting for all 50 states from January to March in 2008 (response rate: 78%). Following general and simple analyses, the following four hypotheses were formed and examined: (H1) there is a significant correlation between the importance of HE budget in the overall state budget and the adoption of funding formulae; (H2) inflation and fluctuation in enrolment affect whether the funding formula approach or the baseline-incremental approach is selected; (H3) justifications of public financing to the state HE sector are influenced by the cost-sharing status between households and the state government; and (H4) the governors' budget proposal and the legislative passed budget are influenced by certain external factors. Detailed descriptive analyses on HE budgeting systems in four states (California, Michigan, New York and Tennessee) were also conducted, and their results were finally combined with the results of the empirical analyses based on the SHEEO survey. **(Results)** H1 was proved with satisfactory statistical significance. However, H2 showed a result opposite to that originally expected, and H3 could not be proved statistically. These results indicate that the funding formula approach is used more frequently by states which recognize their HE budget as more important comparative to other states and which have experienced greater fluctuations in inflation than the other states over recent years. With regards to H4, the financial burden of households did not affect the justifications selected. Governors' proposals were significantly influenced by the budget volume of primary and

* 国立大学財務・経営センター研究部准教授

** 山口大学大学教育センター准教授、国立大学財務・経営センター客員准教授

secondary education, while legislative passed budgets were largely determined by state unemployment rate. **(Conclusions)** The results show that funding formulae are in use in more unstable situations and that the decision makers in both the executive and legislative branches do not recognize the importance of the bases of budgeting requests and justifications on the providers' side. **(Recommendations)** The budgeting system for Japanese national universities is simply dominated by fiscal reform measures, and has much to learn from the strategic decision-making involved in U.S. state HE budgeting systems. **(Additional Data)** Manuscript contains 25 tables, 13 figures and 45 endnotes.

1. はじめに

日本の国立大学も法人化後6年を経て、2009年度末をもって第一期中期目標期間を終了する。この間(2004~09年度)に最も問題とされた点の一つは、本来「高等教育及び学術研究の水準向上と均衡ある発展」(国立大学法人法第1条)を目指したはずの法人化政策が行財政改革の一環にすり替わり、国立大学の基盤的な活動原資である運営費交付金が歳出削減のターゲットにされたことである。具体的には、設置基準内標準教員人件費を除く教育研究経費が年1%ずつ削減され(効率化係数)、また病院再開発にともなう借入財源の償還に当たり不足分を措置する附属病院運営費交付金が、病院収入の年2%増加を前提に計算される(経営改善係数)といった、全大学一律のルールによる予算削減が絶え間なく行われた。その結果、多くの国立大学で基盤的な教育・研究経費の不足感が高まっており、競争的に配分される研究資金等でその欠損を補わなければならないとなっている。よって、競争的資金の獲得能力に応じて、大学の財務状況や将来的な教育・研究の方向性に「格差」や「二極化」と呼ばれ得る事態が進んでいる(Mizuta and Yanagiura 2008)。こうした状況は、国立大学が自らの使命を積極的に果たしていくために「個性化」や「差別化」を進めているというよりも、入手できる資源の過不足にもとづいて、否応なく消極的な分化が進んでいると解釈するのが正しい(天野 2008, 328-331)。よって、国立大学が今後期待される機能を積極的に果たすためには、資源配分メカニズムの問題に解を求めなければならない。

そこで、国立大学の教育・研究活動を基盤的に支える財源がどのようなコストをカバーし、どの程度の金額が必要とされ、いかなる配分メカニズムをとることが最適であるかを探究するために、科学研究費補助金にもとづく研究プロジェクトが2007年度から進められている(基盤研究(B)「国立大学法人における基盤的教育研究経費に関する研究」・課題番号19330191)。この研究は、(1)日本の国・公立大学の過去の予算積算根拠に関する研究、(2)国立大学における現状のコスト分析、(3)海外の公的高等教育機関に対する政府財源措置との比較研究という3つのアプローチを総合して進めており、本稿はこのうち3番目のアプローチ(国際比較)の一部をなすものである。

具体的には、SHEEO(State Higher Education Executive Officers)と共同で2008年1~3月に実施した「公的高等教育に対する州政府予算プロセス(State Budget Process for Public Higher Education)」調査の結果を分析し、米国における州政府高等教育予算の要求額算出方法、審議プロセス、考慮事

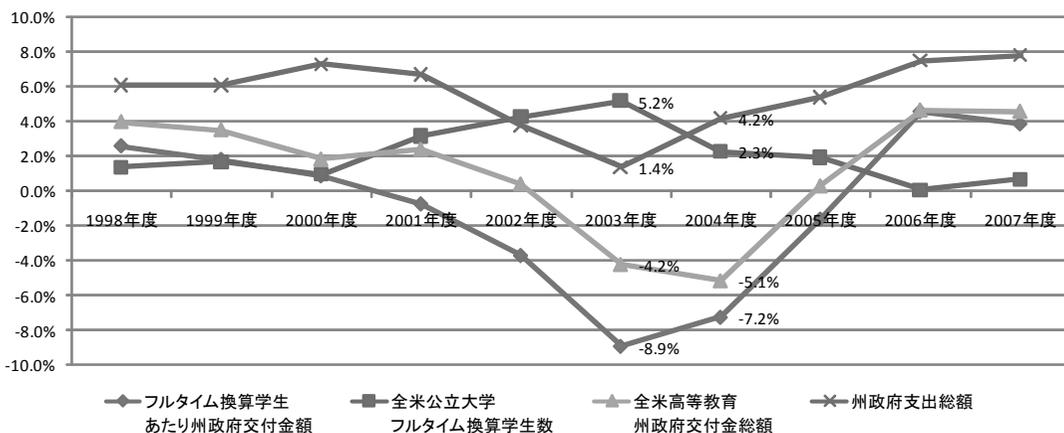
項、影響要因などをマクロ的な視野から把握する。その上で、4つの個別州政府および大学システム（カリフォルニア州、テネシー州、ニューヨーク州、ミシガン州）の高等教育予算制度についてミクロ的な視野から詳細を検討し、最後に全米におけるこれら諸州の位置づけを考えつつ、日本の高等教育予算制度にとって示唆となる点をまとめる。

2. 州政府高等教育予算の傾向と先行研究のレビュー

2.1. 州政府高等教育予算の傾向

米国州政府の高等教育予算については、フルタイム換算（FTE）学生一人当たりの金額が2005年度¹の6,438米ドルを底にして徐々に回復しつつあり（2008年度7,044米ドル）、また家計・学生の純負担額（Net Tuition）も、この4年間は総収入の36%前後で安定的に推移していた（SHEEO 2009）。一般に景気の後退による税収の減少と社会保障関係支出の増加が生じると、学費の値上げで相殺されることを見越して高等教育予算は徐々に削減される傾向にあり、また景気が回復期に入っても学費の水準は下がらず、高等教育予算は容易に元の水準には戻らないことが知られている（Zumeta 2008, 90）。つまり、Layzell（2007, 1-5）がいみじくも指摘しているように、高等教育予算は州政府全体の予算規模を後追する形でほぼ同期した増減をみせており²、メディケイド（Medicaid）やK-12などの義務的経費に政策的な優先順位を譲っているのが現状である。こうした全米の傾向を再確認するために作成したのが、図1である。

図1. 全米の州政府支出等における対前年度変化率（1998～2007年度）



出所：SHEEO, NASBO³

実は、州政府支出の総額は、この10年間に増加率が衰えることがあっても、決して減少は記録していない。それに対して、高等教育に対する州政府交付金の規模は、2003年度の州政府支出伸び率の鈍化に過剰に反応し、大きなマイナスを記録している。ただし、気をつけなければならないのは、

高等教育に対する州政府交付金総額が前年度比で減少したのは2003～04年度の2年間だけだということである。しかし、学生数はその前後をとおして一貫して増加を続けていたため、学生あたりの州政府交付金額は、2001～05年度にかけて連続でマイナスを記録している。つまり、よく話題にのぼる「州政府交付金の縮小」とそれを相殺するための「授業料の引き上げ」は、高等教育に対する州政府交付金の総額の増減を指していわれていることではなく、実は学生一人あたりの傾向を示しているのである。

さらに、2008年の金融危機に端を発した米国の景気後退は、州政府の高等教育予算に対して大きな削減圧力をかけている。NGA (National Governors Association) によると、2008、2009の両年度で全米の州政府は約2,000億米ドルの財源不足を見込んでおり、前年度比で1%弱微増していた2008年度の高等教育予算(785億米ドル)も年度途中での削減が避けられない状況である。ただし、連邦政府は高等教育予算を直近5年間の平均水準よりも落とさないように州政府に要請しており、このルール(Maintenance-of-Effort)は、2008年に改正された高等教育法(Higher Education Act)の中で明文化された。よって、今後このルールを守ることができない州がでてきた場合、こうした州に対する連邦政府資金の提供が罰則として削減される恐れもでてくる(“New Rule on Spending by States lacks Teeth”, *The Chronicle of Higher Education*, February 6, 2009, A1・A11)⁴。

このように米国州政府の高等教育予算は経済状況に大きく左右されている。それを逆からみれば、高等教育機関や複数の機関を統括するシステムレベルなどの供給サイド、ならびに政府と機関のバッファとなる仲介機関⁵は、こうした不安定な州政府財源に対抗するため、高等教育の戦略性や持続可能性を見据えた要求額の算出方法や堅固な根拠を用いていると考えられる。本稿では、こうした側面に注目した論考を進めていきたい。

2.2. 州政府の高等教育予算に関する先行研究

全米の州政府における高等教育予算の編成方法およびその根拠を相互比較する試みについては、Millett(1952)やMiller(1964)などの古典ともいえる先駆的な研究が存在する。特にMillerは、当時最新の公共予算理論の紹介と高等教育に対する応用を検討するとともに、カリフォルニア、フロリダ、インディアナ、ケンタッキー、テキサス、ニューメキシコ、オクラホマ、テネシーなどの州政府予算プロセスで実際に使用されていたアウトプット単位費用を算定基礎とするファンディング・フォーミュラ(funding formula)の設計を丹念に比較分析している。そして、こうした道標的な研究から派生して、技術論としての費用計算手法の精緻化と実証研究が重ねられ、Bowen(1980)のような成果も生まれた⁶。

その後、こうした個別各州の詳細比較とは別方向から、ファンディング・フォーミュラの属性分類を行い、全米を対象にした網羅的な調査と継続的な経年変化分析の基盤を作ったGross(1979, 1982)の功績は大きい。具体的には、機能分野の設定(教育、学術支援、機関内研究、社会貢献、学生支援、施設・設備の運営・維持、機関管理業務など)、機能分野別の計算方法の特性、基本変数の種類(頭数学生数、FTE学生数、単位時間数、教員数、学生・教職員構成等、E&G予算規模、施設面積など)といった視点から属性分類を行っており、特に計算方法については、McKeown-Moakと

MGT of Americaが現在でも使用している表1のような3分類を考案した。

表1. Grossによるファンディング・フォーミュラの計算方法分類

名 称	略 称	内 容
基本変数単位費用方式 (Rate per Base Factor Unit)	RBFU	単位費用に基本変数の予測値を掛けて求める方法 (例. 教育費用=FTE 学生当たり費用×FTE 学生数予測)
対基本変数定率方式 (Percentage of Base Factor)	PBF	他の機能分野の所要額に対する定率計算方法 (例. 機関管理費用=教育費用×定率)
学生・教職員構成による基本 変数・平均人件費利用方式 (Base Factor/Position Ratio with Salary Rate)	BFPR/SR	予め規定されている学生・教職員構成比にもとづく教職員所要人数に平均人件費を掛ける方式 (例. 教員人件費=S/T 比にもとづく所要教員数×教員平均人件費)

出所：Gross (1979, 1-2) より作成

このようにGrossにより確立された全米を対象にするファンディング・フォーミュラ調査は、McKeown-MoakとMGT of Americaにより引き継がれ、1980年代から直近では2006年まで継続的に実施されている。直近2回 (1996年と2006年) の調査結果については、McKeown-Moak (1996, 2006) とMGT of America (2001) に詳しい報告がなされており、特に2006年の調査では、ファンディング・フォーミュラのみならず、利用されている予算配分方式を類型化⁷し、またフォーミュラが使用されている場合には、州政府予算の一連のプロセスのどの局面で使用されているのかといった詳細情報の収集も行われている。以下、McKeown-MoakとMGT of Americaが使用している主な類型化の枠組みを表2に紹介しておく。

表2. 予算配分方式とファンディング・フォーミュラの種類

分 類	類 型	
予算配分方式	学生数比例フォーミュラ、ベンチマーク・フォーミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー、ベースライン増減、混合型	
ファン ディ ング ・ フ ォ ー ミ ュ ラ	利用機関類型	全機関 (統一)、全機関 (不統一)、研究大学、大学、コミュニティ・カレッジ、職業・技術専門学校、私立機関、特別機関、その他
	利用局面	知事・議会への予算要求時、知事予算編成時、議会予算編成時、一括交付金計算時、特定目的交付金計算時、議決後の配分時、期中の予算削減時、その他
	機能分野 ⁸	教育、研究、社会貢献、学術支援、学生支援、義務の拠出、機関運営管理、施設・設備の運営・維持、奨学金と特別研究員、収益事業、病院
	計算方法	RBFU、PBF、BFPR/SR

ファンディング・フォーミュラ	基本変数	教育：頭数学生数、FTE 学生数/教員数、単位時間数 研究：単位時間数、受託研究金額、FTE 学生数/教員数 社会貢献：単位時間数、個別貢献事項支出、FTE 学生数/教員数 学術支援・学生支援：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数 機関運営管理：単位時間数、頭数学生数、FTE 学生数/教員数、その他 施設・設備の運営・維持：NSF/GSF ⁹ 、施設面積、取替費用、単位時間数、FTE 学生数/教員数 奨学金と特別研究員：単位時間数、頭数学生数、学費収入
	その他	包括的計算/個別予算項目計算 専攻分類、修学レベル、機関分類、施設分類（施設・設備の運営・維持） 費用分類（固定費/変動費）

出所：McKeown-Moak（2006）と MGT of America（2001）より作成

この他に、単発的な全米調査としては、ミシガン州上院財政調査局（Senate Fiscal Agency）で行われた Jeffries and Smith-Tyge (2000) があげられる。ファンディング・モデルの類型、州政府予算の配分主体、4年制大学の統制機構、キャンパスの数、特別予算の有無と内容、資本予算の内容、私立大学への支援の有無と内容などを調べたもので、フォーミュラのみを使用している州（8州）が南部に集中している地域性の問題や、フォーミュラとベースライン増減予算（この調査では、Decision-Packageと名づけている）の複合型が最も多くの州（18州）で採用されている点など興味深い指摘がある。

なお、全米における業績ファンディングの導入状況については、Burkeが継続的に調査を行っており、Burke and Minassians（2003）において1997～2003年度までの7年間の動向が報告されている。このような、米国の高等教育予算における評価とファンディングのリンクに関しては、日本でも数多くの研究成果が発表されており、最近では吉田（2007a, 2007b, 2009）が包括的な報告を行っている。

3. 本研究の手法と使用データの説明

本研究は、次の2部で構成されている。

(1) 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果の検討

SHEEOとの共同調査は、全米のSHEEO agenciesと呼ばれる仲介機関（理事会や調整委員会など）もしくは大学システムに対して、計31問の調査票（文末の参考資料を参照）を配布・回収したもので、50州中39州から回答を得ている（回収率：78.0%）。調査票の概略は、表3のようなものとなっており、先行研究にあるような予算要求の作成方法はもとより、米国州政府の一連の予算プロセスにおいて、高等教育機関側の予算要求から、行政府の知事予算案を経て、州議会で議決され、実際

に機関に配分されるまでの間に、どのような点が決定要因として重要視されているのかということを確認するものになっている。

表3. 調査票の概要

<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算サイクル（1年サイクル、2年サイクルなど） ・ 財政的な諸権限（授業料の決定、予算の繰越など） ・ 経常予算要求時： <ul style="list-style-type: none"> 要求額算出方法（ベースライン増減方式、フォーミュラ、混合方式など） 要求額算出のための重点項目（在学生数、就学レベル、インフレ、給与改定、生産性向上など） 公財政支出に対する要求根拠（業績指標、ベンチマーク、内的優先事項、外的優先事項、授業料水準の維持、学生支援など） ・ 知事予算案および議会議決時： <ul style="list-style-type: none"> 予算水準への影響要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢） 予算根拠としての考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢） ・ 議決予算の機関配分時： <ul style="list-style-type: none"> 機関配分方法（一括配分、科目配分、特別科目配分など） 決定要因（上記経常予算要求時の「要求額算出のための重点項目」と同じ選択肢） 考慮項目（上記経常予算要求時の「公財政支出に対する要求根拠」と同じ選択肢） ・ 当初の機関側要求額に対する、知事予算案額、議会議決時予算額の変化 ・ 予算執行状況のチェック方法 等
--

なお、今回調査票の回答データを分析するに当たっては、次のような各州の属性との相関も検証することとした。

- a. 高等教育支出の州政府支出総額に占める割合
- b. 高等教育への州政府支出額とその変動
- c. フルタイム換算学生当たり純負担割合とその変動
- d. 高等教育フルタイム換算学生規模とその変動
- e. 4年制大学教授職の平均給与とその変動
- f. 高等教育にかかる物価水準とその変動
- g. その他（失業率、初等中等教育支出、メディケイド支出、知事・議会の政党、大学ランキング、立地等）

(2) 米国個別州政府の高等教育経常予算制度の研究

(1) で全米の状況をマクロ的に俯瞰した後、特定の4つの州（ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガン）を取り上げ、高等教育機関の予算要求額計算方法について詳しく検討を進める。まず、これら4州を選択した理由は、以下のようなものである。

カリフォルニア州については、1960年のマスタープラン（Master Plan for Higher Education in California 1960-75）により、研究活動を重点とするカリフォルニア大学（University of California: UC）、実践的教育と教員養成を担当するカリフォルニア州立大学（California State University: CSU）、UCおよびCSUへの橋渡しとしてのコミュニティ・カレッジ（California Community College: CCC）という、それぞれの使命と役割が定義された。そこで採用されている予算要求額計算方法も役割に応じたものとなっており、特にUCの学生数変動分予算については、限界費用（marginal cost）概念にもとづく単価設定が行われている点に特徴がある（吉田 2006, 197）。Jones（1984, 51-54）が指摘しているように、単位費用として平均値を使用すると、限界値との間にスラックが生じる問題がある。よって、UC予算の取り組みはこの非効率を回避する方策として注目される。

次にテネシーについては、Miller（1964, 77-79）で紹介されているとおり、1957年に州議会が高等教育予算の客観的指針またはフォーミュラの使用を求め、1961年から半世紀弱にわたりフォーミュラを使用しつづけている州である。そして、経常予算要求額をフォーミュラのみで決定している数少ない州の一つであり、使用している算式の根拠や歴史的变化は、より堅固で簡明な方法を求めたプロセスおよび成果として、大いに参考になる。また、1979年に全米ではじめて業績ファンディングを導入した州としても知られ、機械的な算出と成果にもとづく配分の組み合わせをみるには、最適な州といえる。

ニューヨーク州については、専攻別・就学レベル別の詳細なウェイト計算を1970年代の後半から進めており、教育費用計算の厳密さを長年追い求めてきた点で注目される。また、1998年以降は、要求額算出の際の複数の考慮事項を体系化した予算配分プロセス（Budget Allocation Process: BAP）を策定し、内容の改定を適宜進めている。客観的な根拠にもとづくハードな計算とともに、インセンティブ等を考慮したソフトな仕組みも予算制度には必要とされており、ニューヨーク州の事例からは、予算に求められる多様な要求を一貫したシステムに落とし込むための視点を学びたい。

最後にミシガン州については、行政府に高等教育担当部局がなく、仲介機関も存在しないという状況に着目した（SHEEO agencyがないため、(1) の回答には含まれていない）。つまり、機関の自治権が他州に比較して並はずれて大きく、高等教育予算は、実質的に機関と議会の直接折衝で決まるといっても過言ではない。このような特殊な環境で、機関がどのように所要予算を求めていくのかという点に注目するため、この州を選択した。

なお、利用した情報は、以下への訪問調査における入手資料とヒヤリング結果にもとづくものである（カッコ内は訪問時期）。

- ・カリフォルニア州（2008年2月）：Office of the President, University of California
- ・ニューヨーク州（2008年2月）：State University of New York
- ・テネシー州（2008年1月・2009年2月）：Tennessee Higher Education Commission
- ・ミシガン州（2008年11月）：House Fiscal Agency

上記の2つの研究を最終的に総合し、米国における州政府高等教育予算制度の特徴と動向をまと

めるとともに、日本の国立大学の基盤的な教育・研究経費を確保するために有効と思われる考え方や視点を抽出し、その示唆するところを明らかにする。

4. 米国州政府の高等教育予算研究の結果

4.1. 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果

本節では、まずSHEEOとの共同調査の結果を概観した上で、各州の属性と予算制度・プロセスの関係について仮説を立て、検証していきたい。

4.1.1. 調査結果の概要

(1) 財政的な諸権限

この設問は、高等教育分野の収入に関して、授業料・手数料の設定権限や繰越権限、州政府交付金の繰越権限などが、法律上誰に属しているかを調べたものである（複数回答可）。

図2. 財政的な諸権限の所有者

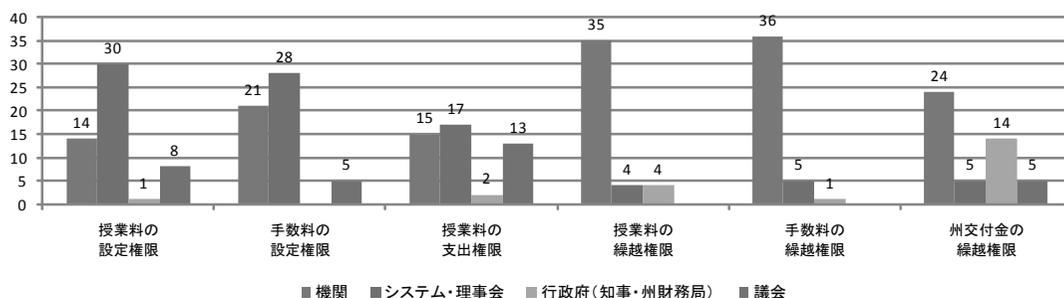


図2をみると、授業料や手数料の決定など事前決定の議論では、システムや理事会に権限が集中しており、予算執行残の繰越など結果の議論に関しては個別機関がほぼ裁量を持っていることが分かる。具体的には、授業料水準の決定は30州（76.9%）でシステムや理事会が主導権を握っており、個別機関レベルで係ることができるのは14州（35.9%）に過ぎない。しかし、同収入の残額繰越は機関レベルで行われている州が35州（89.7%）と大多数を占めている。

注目されるのは、こうした学生・家計の負担にかかわる収入について、選挙で選ばれた知事や議会の関与が少ない点である。結局、授業料や手数料は、州政府交付金の不足額を補てんするものであり、交付金の額が行政府と議会で決定された後は、システムや理事会、個別機関の責任で運営上必要な残額を計算し、授業料・手数料で賄うという差額補てん的な構造が前提とされているとみられる。ただし、議会が授業料設定権限を機関やシステムと共有しているケースも8つの州で見られる。こうした州では、高等教育機関へのアクセス確保のために、議会が授業料の上限値を設定したり（オハイオ、オクラホマ）、法律上で授業料水準が「議会の意向に沿う」ことを規定しているよう

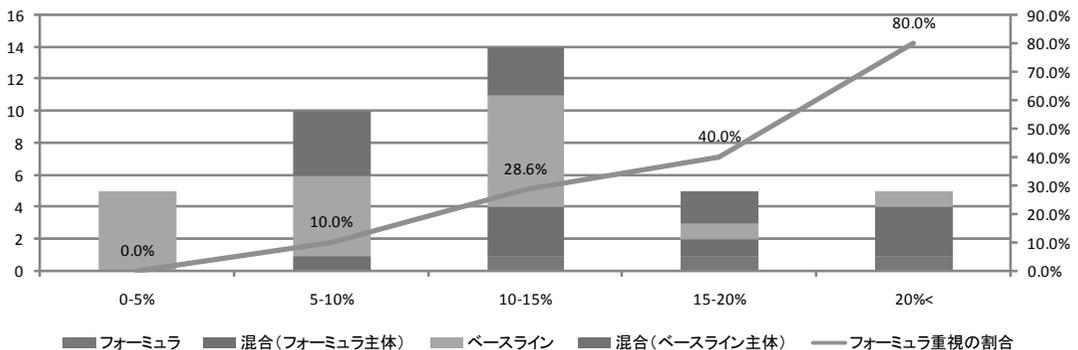
なケース（ノースカロライナ）もある。また、回答では議会の関与を答えていないものの、メリーランド、ミネソタ、ミズーリなどの州では、法律上の権限とは別に議会の圧力による授業料ルールの設定などが行われている。さらに、それとは逆に、法律上で議会権限となっている授業料設定権を理事会が訴訟を起こして獲得しようとしているフロリダのような例もある。

なお、州政府交付金の繰越権限については、個別機関レベルで繰越可能な州が24州（61.5%）、行政府で管理する州が14州（35.9%）となっている。ただし、行政府と議会が繰越をコントロールしていると回答したルイジアナとノースカロライナにおいても、州政府交付金総額の一定割合（2～2.5%）を上限として、機関に繰越を認めているケースがある。よって、約3分の2の州で機関レベルの費用節減努力や将来を見据えた戦略的な財源の保持が認められる仕組みとなっている。

（2）経常予算要求額の算出方法

この設問は、行政府や議会に提出するための予算要求額の算出に当たり使用している手法について、ファンディング・フォーミュラ、ベースライン増減、混合（フォーミュラ主体）、混合（ベースライン主体）の4区分で確認したものである。

図3. 経常予算要求額の算出方法（州政府総支出に占める高等教育支出の割合別）



フォーミュラ（計算式）のみで要求額を算出している州は、回答した39州のうち、わずか3州（アーカンソー、ノースダコタ、テネシー）に過ぎない。逆に、ベースライン増減のみで要求額を決定している州が19州（48.7%）あり、ほぼ半分となっている。特に州政府総支出に占める高等教育支出の割合¹⁰と算出方法には強い相関がみられる（図3）。具体的には、0-5%グループ（デラウェア、メイン、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、ワイオミングの5州）はすべてベースライン増減しか使用していないのに対して、20%以上のグループ（5州）では8割の州（ケンタッキー、ノースダコタ、ニューメキシコ、オクラホマの4州）でフォーミュラを重視した算出が行われている。他の3グループをみても、州政府支出に占める割合が高くなるほど、フォーミュラ重視に傾いていることが分かる。つまり、高等教育が州財政におよぼす影響が小さい場合には、利害関係者の調整も少ないため、ベースラインの増減で簡略に決定することができ、逆に影響が大きな州は、客観的

な根拠をもとに利害関係者の納得を得なければならず、フォーミュラが重点的に使用されているという仮説も考えられる。この件については、4.1.2. で詳しく検討する。

なお、記述回答から特に注目されるものをあげると、ケンタッキーでは2006・2007年度予算においてベースラインから他州をベンチマークするフォーミュラに移行したこと、ミネソタとオハイオでは逆に計算の複雑さや財源総枠との乖離からフォーミュラを放棄したこと、メリーランドやネブラスカではコミュニティ・カレッジのみフォーミュラを使用していることなどがある。特に他州のファンディング水準に目を配る取組は、複数の州（コロラド、カンザス、ケンタッキーなど）でみられ、コロラドはNCHEMS（National Center for Higher Education Management Systems）の調査結果をもとに、2009年度予算から抜本的なモデルの変更を予告している。

(3) 要求額算出のための重点項目

この設問は、ファンディング・フォーミュラ方式とベースライン増減方式のそれぞれにおいて、どのような要因が要求額の算出上重視されているかを確認したものである。回答は、8つの項目について、重要度を3段階（高・中・低）で評価して回答したものであるが（図4）、全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較したのが図5である。

図4. 要求額算出のための重点項目（重要度別）

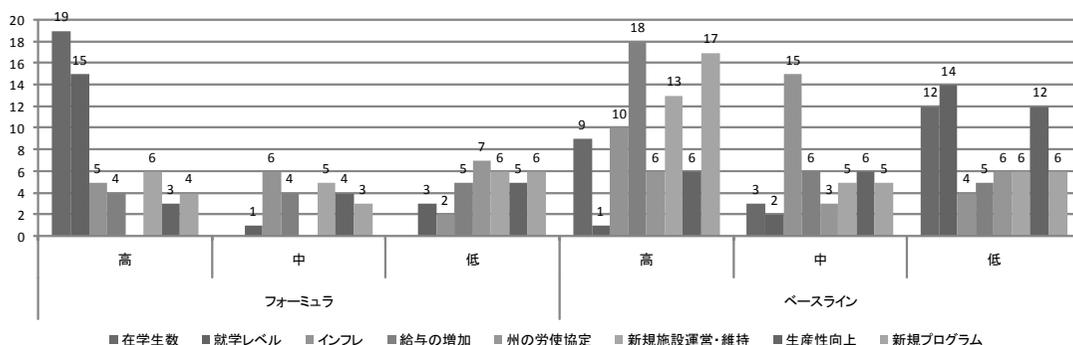
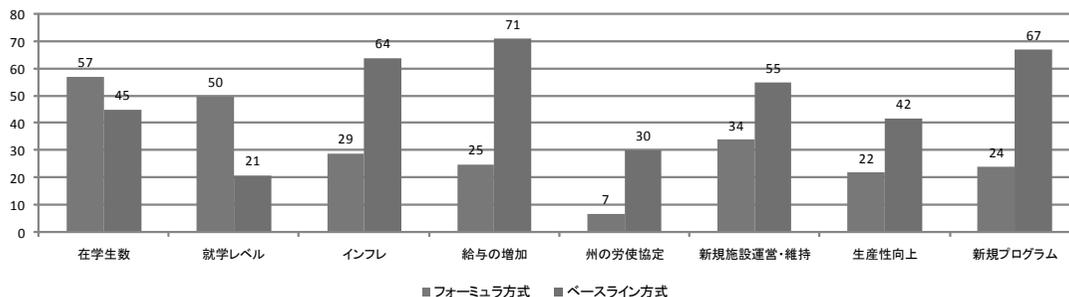


図5. 要求額算出のための重点項目（重要度点数化）



今回の回答州のうち20州(51.3%)は、何らかの形でフォーミュラを要求額算出に使用しており、その算定基礎として最も重要視しているのは在学学生数と就学レベルである。特に在学学生数については、重要度を中・低レベルとしている州はなく、無回答の一州を除いてフォーミュラを使用するすべての州が高重要度と位置づけている。経常的な財源需要額を教育サービスの利用者数で測るのが合理的とみられる州、より端的に言えば学生数が増加している州は、学生数をコスト・ドライバーとした計算式による算出を採用する傾向にあるという仮説が考えられる。他方、ベースライン増減方式を全面的あるいは部分的に採用している州は、36州(92.3%)とほとんどを占めており、給与水準の改定、新規プログラムの開始、インフレーションの考慮、新規施設の維持運営費などが重要視されている。ここで明らかになっているのは、費目により費用の増減要因が異なるため、要求額の算出方法には使い分けが必要となっている点である。具体的には、全体で一律に増加する要因(給与の改定、インフレなど)や過年度に存在しない新規要因(新規施設、新規プログラムなど)など供給サイドの増加については、ベースラインを定率で引き上げたり、新規部分を加算する方が容易であり、フォーミュラは需要サイドのドライバー(在学学生数など)で変動する費目に対して有効と考えられているという仮説を立てることができる(後ほど4.1.2.で検証する)。言い換えれば、「単価×個数」で決定する所要額について、単価の変更が頻繁な場合にはベースラインが、個数の変更に対応するにはフォーミュラが適しているという考えである。

ちなみに、この考えはいくつかの州の記述回答からも裏づけられている。例えば、フォーミュラを使用していないデラウェアではインフレやエネルギー費用の調整が、またニュージャージーでは給与の改定が、要求額算出の主な内容となっている。逆に、フォーミュラを重視しているケンタッキーやミシシッピでは、フルタイム換算学生当たりのE&G(Education & General)費用が主な増減要因となっており、バージニアも在学学生数の増加にともなう要求額の算出はフォーミュラで対応すると記載している。逆にベースラインを重視しているバージニアでさえも、在学学生数の伸びによる増額要求だけはフォーミュラで算定している。

(4) 公財政支出に対する要求根拠

この設問は、政府に公的財源を求める正当性の根拠あるいは機関やシステムレベルの戦略性の観点から、何が重要視されているかを確認したものである。回答は、9つの項目について、(3)と同じく重要度を3段階(高・中・低)で評価して回答したものである(図6)。この設問も全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較した(図7)。

要求根拠や機関戦略上の重点として最も強く認識されているのは、内外の優先事項となっている。内的優先事項については、優秀な教員を獲得するための給与面での競争優位などを指しており、また外的優先事項は州経済への貢献や需要の大きな分野への人材供給などが含まれている。特に州政府・議会に対して予算要求をする際に外的優先事項の強調は欠かせないものとなっており、低レベルの優先順位をつけているのは、アラバマとルイジアナの2州のみとなっている(ニュージャージーの無回答は低レベルに集計)。ただし、高度に重要視している項目だけを取り上げれば、ニード

図6. 公財政支出に対する要求根拠（重要度別）

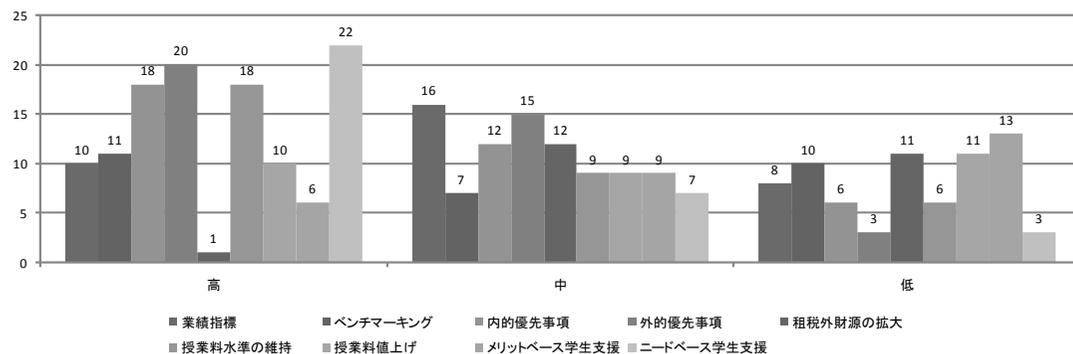
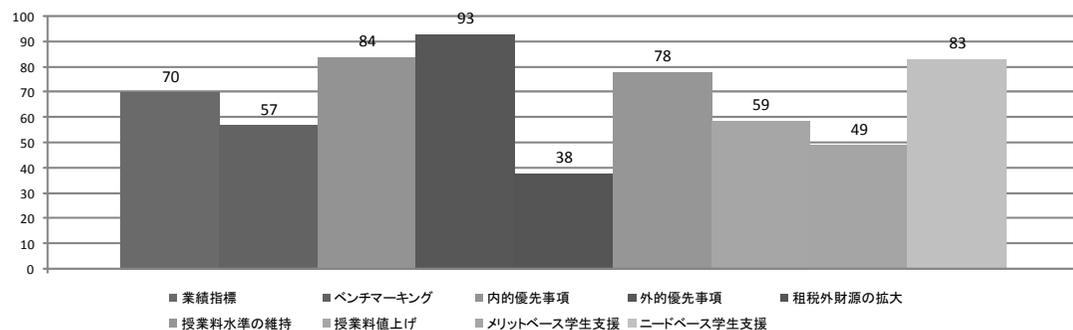


図7. 公財政支出に対する要求根拠（重要度点数化）



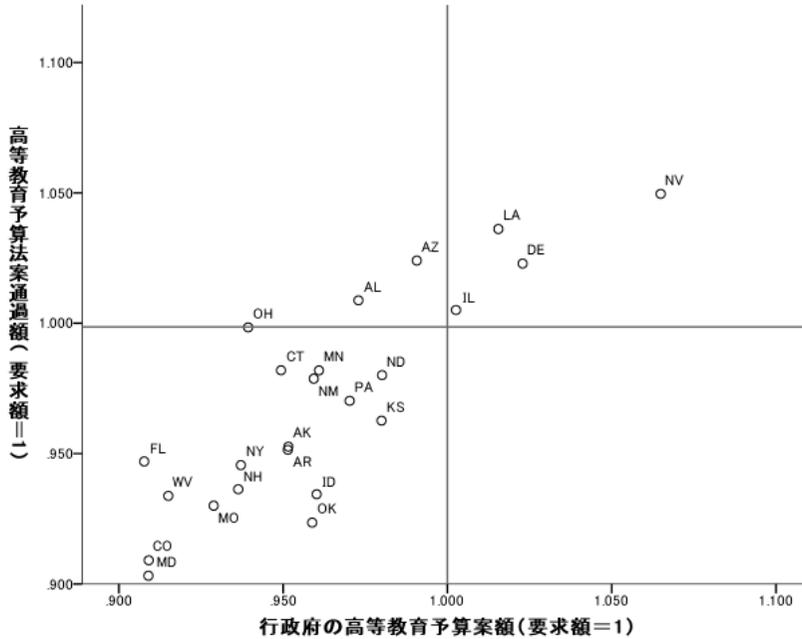
ベースの学生支援の増加（22州・56.4%）がトップであり、授業料水準の維持（18州・46.2%）も少なくない回答を得ている¹¹。これは、2002-07年度の間全米のフルタイム学生一人当たり州政府交付金が7.7%減少し、学生・家計の純負担額が21.9%上昇する中（SHEEO 2008a, 26-29）、高等教育へのアクセスの改善を求めて予算を要求している姿が浮き彫りとなっている。こうした重点の置き方の差異については、SHEEO（2008a, 36-38）にあるような、フルタイム換算学生当たりの（1）純負担額、（2）州政府交付金額、（3）州政府学生支援額の全米平均水準に対する各州の位置づけなどの相関が考えられる（後ほど4.1.2.で検証する）。

なお、業績指標を使用した成果主義的な配分やベンチマーキングによる他州の政府負担レベルと比較した要求に関して、高度に重要と考えている州は4分の1程度（10～11州）と限られているが、成果指標について中程度の重要性を見出している州が16に達しているのをみると、無視できない要素になりつつあることが分かる。Salmi and Hauptman（2006）にあるようなファンディング・メカニズムの進化¹²を前提にすると、特にケンタッキー、ミシシッピ、オレゴン、テネシー、バージニアの5州では、この2項目が両方とも高度に重要視されており、他州に先行している感がある。

(5) 予算要求の通過状況

この設問は、機関ベースの予算要求をシステムや仲介機関等が総括して行政府に提出した後、行政府が知事予算にどの程度の金額を計上したか、そして最終的にいくらが議決されたかを聞いたものである。金額ベースでは検討しにくいので、当初要求額を1とした指数に直し、グラフ化したものが図8である¹³。

図8. 行政府予算案と議決法案の金額水準（当初要求額=1）



まず、行政府予算に承認される率は、平均89.3%（最大123.4%・最小26.7%）となっている。その後、行政府予算案が州議会に法案としてかけられ、議決した際の予算は平均90.8%（最大121.2%・最小34.9%）と、議会審議の際に若干額を戻している状況がみえる。具体的には、行政府予算案の段階で要求案を上回っていた州は、デラウェア、イリノイ、ルイジアナ、ネバダ、ウィスコンシンの5州であり、このうちデラウェアとイリノイは、ここでみられるように、通常行政府予算案も議決予算も要求額を上回るとしている。しかし、ルイジアナは2007年度だけの異常な事態であり、ウィスコンシンも光熱水道費の高騰と債務返済による特別な状態だと回答している。また、ネバダは州政府の歳入見込みが大きく増収に振れた場合には、このようなこともありうるということである。

なお、行政府予算段階で削られた金額が議決段階で復活し、満額獲得できた州はアラバマ、アリゾナの2州となっている。ただし、両州ともこの状態はイレギュラーであるとコメントしている。その他の州はすべて、行政府予算も議決予算も要求額を下回っているが、このうち15州はこれが通常のパターンであるとしている。

また、州からの交付金予算については、2.1. でZumetaとLayzellの指摘に言及したとおり、州の経済状況や他の優先的な政策経費の動向に左右される傾向にある。そして、こうした高等教育予算額の変動に対する外部要因の影響については、Kane and Orszagらが実証研究を行っており（Kane, Orszag and Gunter (2003)、Kane and Orszag (2003a)、Kane and Orszag (2003b)、Kane and Orszag (2004)、Kane, Orszag and Apostolovl (2005)など）、本稿ではこの先行研究の枠組みを援用して、行政府の承認や議会通過に当たっての影響度を4.1.2. で検討する。

(6) 行政府予算・議決予算における重点項目

この設問は、州知事が議会に提案する行政府予算の編成段階、および議会での予算議決段階のそれぞれにおいて、(3)で検討した要求段階での重点項目がどの程度重視されているかを確認したものである。回答は、(3)と同じく8つの項目について、重要度を3段階（高・中・低）で評価して回答したものである（図9）。全体的な傾向をみやすくするために、重要度に応じて高いものから3点、2点、1点を加点し、合計点数を比較したのが図10である。

図9. 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度別）

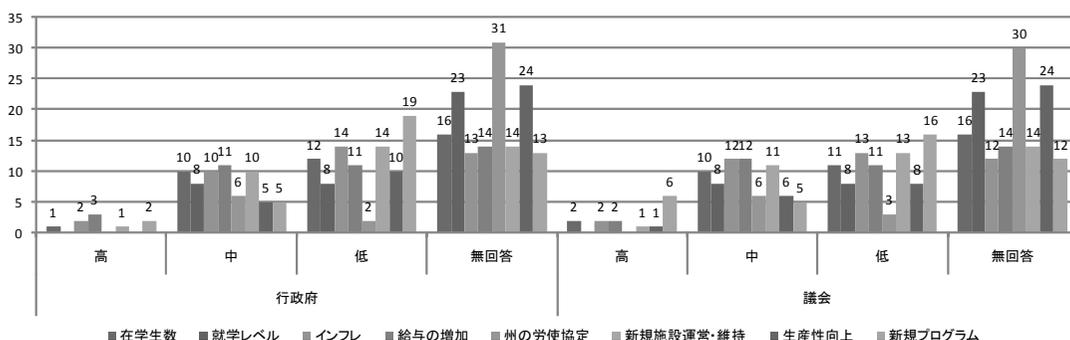
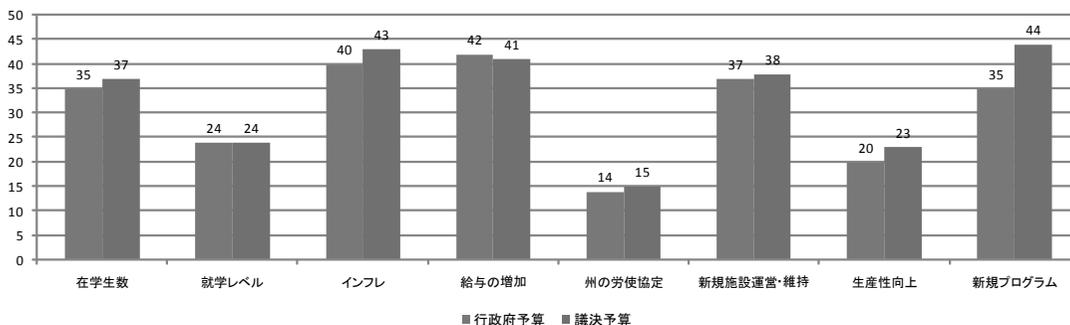


図10. 行政府予算・議決予算における重点項目（重要度点数化）



この設問について、まず確認しておかなければならないのは、回答の低調さと欠損値（無回答）

の多さである。設問全体（8項目×39州）を見渡してみると、行政府・議会ともに低レベルの考慮しかしていないと答えているのが26.0%、完全な無回答が46.5%で、あわせて72.5%となっている。つまり、中レベル以上の考慮点を何らかの形で答えているのは、27.5%しかないことになる。その原因については、今回の調査対象がSHEEO agenciesであり、行政府や議会に直接どの項目に重点をおいて予算額を決定しているのかを聞いたものではないことも考えられる。実際に記述回答を確認してみると、コネチカット、オハイオ、ペンシルバニアなどのSHEEO agenciesからは回答に苦慮しているとの指摘があり、また行政府や議会での議論は要求額の算出根拠とは別のところにあることが示唆されている。

ちなみに、(3)の図5と図10に示した点数値について、スピアマンの順位相関係数をとってみると、表4のようにになっている。この結果明らかとなったのは、以下のような点である。まず、要求額の算出に使用したフォーミュラで重要と思われる変数について、行政府や議会では、ほとんど変動要因として考慮していない。むしろ、ベースラインに対する増減要因に大きな関心が払われており、特に行政府よりも議会の方が予算要求側との優先順位の共通性が高い。つまり、(5)で確認した「議会審議の際に若干額を戻している状況」を裏づけているといえる。そして、行政府と議会の視点は、どちらかといえば親和的であり、決して相反するものではない。ただし、先に指摘した「回答者が要求側である」というバイアスをあわせて考えると、フォーミュラの変数（需要量）の増加よりも、単価や全体価格の引き上げの方に行政府や議会は敏感であるという感触をSHEEO agenciesは持っていると考えられる。

表4. 予算要求時と行政府予算・議決予算における重点項目の順位相関係数 (N=8)

		予算要求 (フォーミュラ)	予算要求 (ベースライン)	行政府	議会
予算要求 (フォーミュラ)	相関係数		-.048	.395	.214
	有意確率 (両側)		.911	.333	.610
予算要求 (ベースライン)	相関係数			.826*	.857**
	有意確率 (両側)			.011	.007
行政府	相関係数				.790*
	有意確率 (両側)				.020
議会	相関係数				
	有意確率 (両側)				

*p<.05, **p<.01

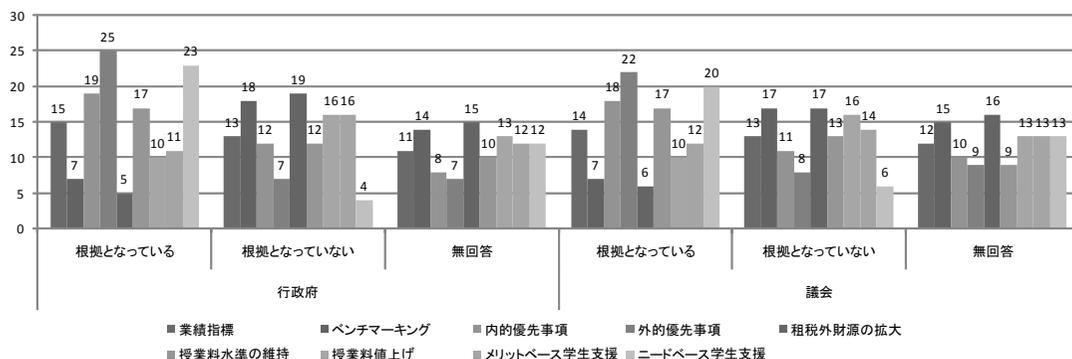
さらに、例外的に明確な回答を得た州を紹介すると、以下のようにになっている。まずニューヨーク州では、在学生数の変動を行政府・議会ともに重視しており、2007年度には、学生数の増加に対応するため1,000万米ドルの追加予算が議決されたとしている（その他には、ワシントン州の議会が在学生数の変動を大きく考慮している）。また、ベースライン増減方式で要求水準の重要な決定要因となっていた、給与の増加（アリゾナ・イリノイの行政府と議会）、新規プログラムの開始（ニューヨーク・ワシントンの行政府と議会、テキサスの行政府）、新規施設の運営・維持（イリノイ州の行政府と議会）、インフレ（ニューヨークとウィスコンシンの行政府と議会）といった項目は、図10

をみると相対的に重要度は高めである。ただし、個別の州をみると、上記カッコ内の限られた州の行政府・議会で重視されるにとどまっている。また、給与の改定については、アリゾナとサウスダコタから、機関側の予算要求に関係なく全州の公務員給与に連動するため、行政府で予算化される旨の記述回答があった。おそらく同じ状況にある州が他にも存在すると推測される。

(7) 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠

この設問は、行政府予算の編成段階および議会での予算議決段階において、(4)で検討した要求根拠がそれぞれの予算措置の決定根拠として考慮されているかどうかを確認したものである。回答は、(4)と同じ9つの項目について、根拠としているか否かの2択となっている(図11)。

図11. 行政府予算・議決予算における公的財政支出の措置根拠



まず、(4)の図7の点数値と図11の根拠としている州数について、(6)と同じくスピアマンの順位相関係数をとってみると、表5のようにになっている。つまり、採択側で税金等を高等教育に措置する理由づけや視点は、行政府と議会で一致しており、また要求側との相違もほとんどない。確かに、内的優先事項や外的優先事項といった包括的な意味合いの選択肢に何が想定されているのか、あるいは図11にある回答が「要求側からみた採択側の視点」であるという意味で、断定的な判断をするのは難しい。しかし、少なくとも要求側は、行政府や議会との間に、高等教育に対する価値観や目的意識の相違をほとんど感じていないということは言えそうである。

表5. 予算要求時と行政府予算・議決予算における公的財政措置根拠の順位相関係数 (N=9)

		予算要求	行政府	議会
予算要求	相関係数		.933**	.933**
	有意確率 (両側)		.000	.000
行政府	相関係数			1.000**
	有意確率 (両側)			.
議会	相関係数			
	有意確率 (両側)			

**p<.01

こうした要求側と採択側の親和性について、その中身をさらに詳しく検討すると、以下のような事柄もみえてくる。

まず、業績指標とファンディングの関連づけについてであるが、実は予算要求時に26州（66.7%）が中・高レベルの根拠として注意を払っていたのに対して、行政府・議会における承認・通過時には14～15州しか根拠としてみていない。この様子をさらに詳しく集計したのが表6である。ここで明らかとなっているのは、機関側の予算要求から行政府予算への計上、議決に至るまで業績指標が根拠として考慮されているのは、12州（30.8%）ということになる¹⁴。ただし、要求額算出時に中・高レベルで重視しながら、行政府・議会では無視されている州が10州（25.6%）ある点に注意が必要である。このうちカンザスとテネシーは、業績指標を要求側でしか使用しておらず、特に有名なテネシーの業績ファンディングは、機関サイドや仲介機関（テネシー高等教育委員会）が使用しているシステムということになる。

表6. 業績指標の根拠としての重要度（N=39）

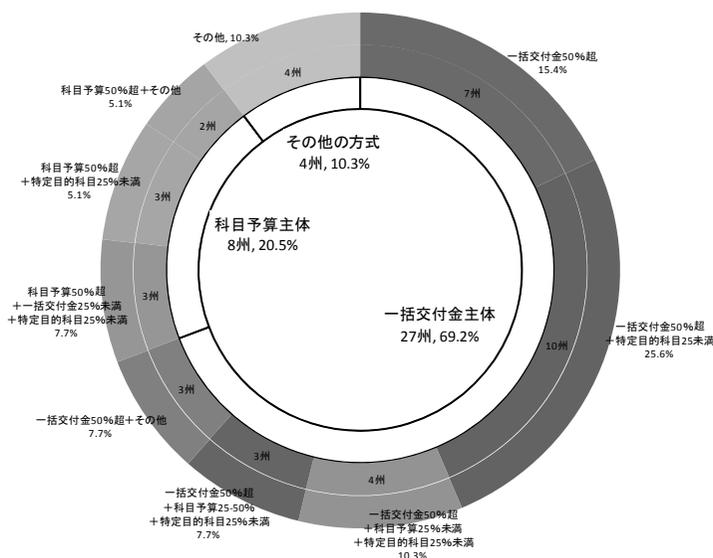
行政府			予算要求				合計
			無回答	重要度一高	重要度一中	重要度一低	
無回答	議会	無回答	1	1	5	3	10
		根拠となっている	0	0	1	0	1
	合計		1	1	6	3	11
根拠となっている	議会	無回答		1	0	1	2
		根拠となっている		6	6	0	12
		根拠となっていない		0	1	0	1
合計			7	7	1	15	
根拠となっていない	議会	根拠となっている	0	1	0	0	1
		根拠となっていない	4	1	3	4	12
	合計		4	2	3	4	13

また、州経済への影響度などの外的優先事項を行政府・議会とも重視している州が22州（56.4%）あり、また授業料水準の維持（15州・38.5%）とニードベースの学生支援（20州・51.3%）については行政府・議会とも予算査定や審議の際に根拠としている。つまり、アクセスの改善は機関からの予算要求はもとより、行政府・議会に至るまで、あらゆる層で予算編成の重要な考慮事項となっていることが確認できる。

(8) 機関予算配分方法

この設問は、議決された予算を機関に配分する方法として、ブロック型の一括交付金方式（Lump sum distributions）、科目予算方式（Line item distributions）、特定目的科目方式（Special legislative line items）をどのように組み合わせて使用しているかを確認している（図12）¹⁵。

図12. 機関予算配分方法の類型



総額の50%超について、一括交付金方式を採用している州が27州（69.2%）と最も多くなっているが、このうち20州は他の方式を部分的に組み合わせている。逆に科目予算が50%超を占める州は8州（20.5%）あり、イリノイ、ニューヨーク、ルイジアナ、ノースカロライナ、ネバダ、サウスダコタ、ウィスコンシン、ウェストバージニアとなっている。(5)で確認したように、議決予算で満額獲得できた7州のうち4州がこの中に含まれている。これは、行政府や議会の統制が効きやすい科目予算制度の方が金額的に承認されやすい側面があることを示唆しているとも考えられる。そこで、科目予算の採用度と(5)の行政府予算承認率および議決予算通過率について相関を確認したのが表7である¹⁶。

表7. 科目予算採用度と予算承認・通過率の相関 (N=35)

		行政府予算承認率	議決予算通過率	科目予算採用度
行政府予算承認率	Pearson の相関係数		.798**	.462**
	有意確率 (両側)			
議決予算通過率	Pearson の相関係数			.399*
	有意確率 (両側)			
科目予算採用度	Pearson の相関係数			
	有意確率 (両側)			

*p<.05, **p<.01

このように、両者には有意な正相関が認められ、上記の仮説をある程度裏づけている。なお、科目予算主体として紹介した8州のうちイリノイ、ルイジアナ、ウェストバージニアの各州は、総額の4分の1未満ながら一括交付金方式も併用している。

4. 1. 2. 各州の属性と予算制度・プロセスの関係

以上4. 1. 1. では、調査結果を概観した上で発見できた点をまとめ、また次の4つの仮説を提起した。

仮説1 (4. 1. 1. の(2)より)：経常予算要求額の算出方法は州政府総支出額に占める高等教育支出の割合と相関する。具体的には、高等教育予算の割合が大きな州ほど、利害調整が煩瑣なため、機械的な算出が可能なフォーミュラ方式に頼る傾向にある。

仮説2 (4. 1. 1. の(3)より)：高等教育に関する予算要求額の算出を単価 (p) × 数量 (q) とした場合、pの変動が大きな費目にはベースライン増減方式が主に使用され、qの変動が大きな費目にはフォーミュラ方式を採用するのが合理的と考えられる。つまり、供給サイドの価格変動（教職員給与の上昇など）に注目する州はベースライン増減方式をより適切と考え、また需要サイドの数量変動（学生数の増加など）に関心が高い州はフォーミュラ方式を選好する傾向にある。

仮説3 (4. 1. 1. の(4)より)：高等教育に対して公財政負担を求める根拠については、全米の平均水準に対する各州の位置づけが影響する。具体的には、学生当たり純負担額、学生当たり州交付金額、学生当たり州政府学生支援額のバランスをみて、平均水準に足りない費目を重点的な根拠として要求している。

仮説4 (4. 1. 1. の(5)より)：機関側の予算要求に対する、行政府予算の承認率や議決予算の通過率については、高等教育以外の外部要因が重大な影響をおよぼす。具体的には、州の経済動向と社会保障関連支出、治安維持関連支出、議会と知事の政党などである。

4. 1. 2. では、この4つの仮説を検証した上で、この調査から得られた知見をとりまとめる。

(1) 仮説1：経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合

まず、本調査で4分類されていた経常予算要求額算出方法と州の高等教育支出割合平均値の分析を行う。4. 1. 1. の(2)の図3で確認した傾向は、表8でも明らかとなっており、フォーミュラ方式に重きをおくほど、高等教育支出割合の平均値は高くなっている。なお、算出方法間で1%水準の有意差が認められた。

表8. 経常予算要求額算出方法と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合 (2007年度)

経常予算要求額算出方法	高等教育支出割合平均値		州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.179	0.161	3	0.052
混合(フォーミュラ主体)	0.154		8	0.052
混合(ベースライン主体)	0.106	0.099	9	0.041
ベースライン増減方式	0.095		19	0.053
合計	0.116		39	0.056

$p < .01$, $\eta^2 = .253$

ちなみに、先行研究 (Jefferies and Smith-Tyge 2000, 4-6) では、フォーミュラ方式を単独採用する州が、メイソン・ディクソン線¹⁷以南に偏っている点を指摘している。こうした地域性が、本調査でも認められるかどうかを参考まで確認したのが表9である。結果として、南部はフォーミュラ方式を積極的に採用する州が半数を超え、北東部はベースライン増減方式を主とする州しか存在しないことが分かる。そこで、南部と北東部にその他の地域 (西部・中西部) を含めて、地域と算出方法の間でクラメールのVを算出し、 χ^2 検定を行ったところ、1%の有意水準で一定の相関 (クラメールのV=.496) を確認することができた。

表9. 経常予算要求額算出方法と地域区分

経常予算要求額算出方法	南部	北東部	その他	合計
フォーミュラ方式	2	0	1	3
混合(フォーミュラ主体)	6	0	2	8
混合(ベースライン主体)	4	1	4	9
ベースライン増減方式	2	5	12	19
合計	14	6	19	39

$p < .01$, クラメールのV=.496

(2) 仮説2：経常予算要求額算出方法と需要サイド・供給サイドの変動

この仮説については、学生の増加や物価上昇の度合いが経常予算要求額算出方法に影響をおよぼしていると想定したものである。まず、需要サイドである学生数の変動係数¹⁸と算出方法の関係についてみたのが表10である。当初の予想とは逆に、需要サイドの変動が大きいくほど、ベースライン増減方式を採用しているようにみえるが、算出方法間で平均値の有意な差は確認できなかった。

表10. 経常予算要求額算出方法と学生数の変動 (2003-2007年度)

経常予算要求額算出方法	学生数変動係数平均値	州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.02408	3	0.01775
混合(フォーミュラ主体)	0.02527	8	0.01352
混合(ベースライン主体)	0.04266	9	0.02705
ベースライン増減方式	0.02676	19	0.01554
合計	0.02992	39	0.01922

$p = .318$, $\eta^2 = .027$

次に供給サイドの物価上昇度合いについて、SHEEOが使用している混合物価調整係数¹⁹を使用し、算出方法との関係を確認したのが表11である。

表11. 経常予算要求額算出方法と物価水準の変動 (1997年度比2007年度水準)

経常予算要求額算出方法	混合物価調整係数平均値	州数	標準偏差
フォーミュラ方式	1.47446	3	0.10535
混合(フォーミュラ主体)	1.45978	8	0.07108
混合(ベースライン主体)	1.39675	9	0.12106
ベースライン増減方式	1.31440	19	0.11750
合計	1.37554	39	0.12402

$p < .01$, $\eta^2 = .204$

こちら事前の想定とは逆で、物価上昇の大きな州ほどフォーミュラを使用し、ベースラインを主にしている州の物価上昇は相対的に低くなっている。これについては、1%水準の有意差が認められた。つまり、予算要求額の算出を単価(p)×数量(q)とした場合に、pの変動が大きい場合にはフォーミュラ方式が採用されやすく、qの変動が大きい場合にはベースライン増減方式がどちらかというと採られているとみることができる。

ちなみに、フォーミュラ方式とベースライン増減方式のどちらの方が州政府交付金²⁰を経年で安定的に確保しているかを確かめたところ、表12のような結果が得られた。普通は、単価を固定して機械的に計算されるフォーミュラの方が安定的にみえるが、実際にはベースラインの方が変動が少ないことが1%の有意水準で確認されている²¹。なお、先に図1で確認した経年の傾向とあわせて考えると、対象にした5年間の学生あたり州政府交付金は減少変動が支配的であったため、「フォーミュラ方式の方が州政府交付金を減少させやすい」とい換えることもできる。

表 12. 経常予算要求額算出方法と州政府交付金の変動 (2003-2007 年度)

経常予算要求額算出方法	学生当たり州政府交付金の変動係数	州数	標準偏差
フォーミュラ方式	0.06998	3	0.03176
混合(フォーミュラ主体)	0.08169	8	0.02344
混合(ベースライン主体)	0.05937	9	0.01865
ベースライン増減方式	0.05013	19	0.01605
合計	0.06026	39	0.02248

p<.01, $\eta^2=.265$

(3) 仮説3：公的財政支出の根拠とコストシェアリングの状況

この仮説は、州内のコストシェアリングの状況が学生・家計の負担に偏っていれば授業料水準の維持や学生支援が大きな根拠を持ち、公的支出が大きければ業績指標や政策的優先事項に注目が移るという想定をしている。そして、予算要求に当たっては、他州との相対的位置が意味を持つという前提をおいている²²。

表 13. 公的財政支出の要求根拠に関する相関分析 (N=39)

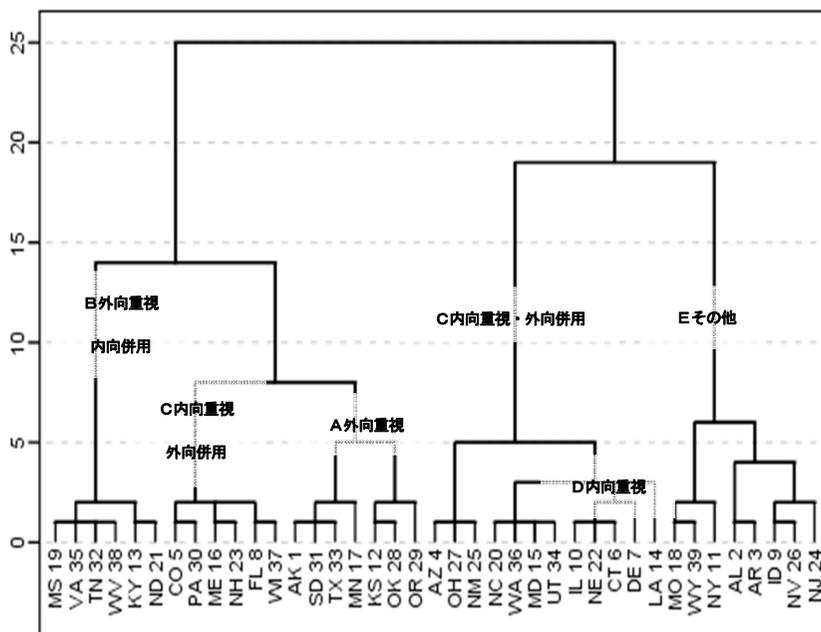
業績指標		ベンチマーキング	内的優先事項	外的優先事項	租税外財源の拡大	授業料水準の維持	授業料値上げ	メリットベース学生支援	ニードベース学生支援
業績指標	Pearsonの相関係数	.333*	.342*	.471**	.0292	.335*	.434**	-.051	0.138
	有意確率(両側)	0.039	0.033	0.002	0.071	0.037	0.006	0.761	0.402
ベンチマーキング	Pearsonの相関係数		.420**	.0298	.0306	.0276	.0134	.347*	.409**
	有意確率(両側)		0.008	0.065	0.059	0.089	0.417	0.03	0.01
内的優先事項	Pearsonの相関係数			.392*	.0278	.0268	.340	.065	.332*
	有意確率(両側)			0.014	0.087	0.099	0.034	0.696	0.039
外的優先事項	Pearsonの相関係数				.327*	.0031	.0198	.0106	.0212
	有意確率(両側)				0.042	0.85	0.227	0.519	0.195
租税外財源の拡大	Pearsonの相関係数					.363*	.0091	-.077	0.103
	有意確率(両側)					0.023	0.58	0.643	0.535
授業料水準の維持	Pearsonの相関係数						.0292	.0269	.014
	有意確率(両側)						0.07	0.098	0.397
授業料値上げ	Pearsonの相関係数							.0177	.0069
	有意確率(両側)							0.281	0.678
メリットベース学生支援	Pearsonの相関係数								.402*
	有意確率(両側)								0.011
ニードベース学生支援	Pearsonの相関係数								
	有意確率(両側)								

*p<.05, **p<.01

そうした内容を検証する前に、まず今回調査した9つの要求根拠について相関分析²³をしてみると、表13のようになっている。ここで明らかにみられるのは、業績指標が外的優先事項と授業料値上げに対して1%有意水準で正相関していることである。反対に学生支援に対しては、メリットベースおよびニードベースともに有意な相関を示しておらず、メリットベースに至っては逆相関の可能性さえ示している。つまり、業績指標を盾に予算要求を行っている州は、州経済への貢献などを強調し、授業料の値上げさえ厭わない「外向的積極姿勢」で予算を求めている姿がみられる。それに対して、ニードベースの学生支援は、ベンチマーキングと1%有意水準で、また内的優先事項やメリットベース学生支援と5%有意水準で正相関している。つまり、ニードベースの学生支援を重要視している州は、高等教育の機会均等や州内機関の公平性確保とコンピタンスの向上など「内向的課題対応」をもとに予算要求を行っている訳である。

では、こうした2つの姿勢について、どの州がどのような傾向を示しているのか。それを探るために、クラスター分析²⁴を行った結果が図13のデンドログラムとなっている。回答内容と照らし合わせてみると、クラスターは図13に付記したとおり、大きく5つの解釈で分類を説明することができる。具体的には、外向的積極姿勢を重視している州（7州・タイプAとする）、外向的積極姿勢を重視しながらも内向的課題対応も同じ程度重くみている州（6州・タイプBとする）、内向的課題対応を第一義にみて外向的根拠も併用している州（13州・タイプCとする）、内向的課題対応を重視している州（5州・タイプDとする）、その他（8州・タイプEとする）である。州内のコストシェアリングの状況との相関を分析するにあたっては、この5つの姿勢別に有意差を検証する。

図13. 公的財政支出の要求根拠にもとづくクラスター分析結果



なお、コストシェアリングを表現する指標としては、公立高等教育における学生・家計の純負担割合²⁵をみるのが適切と判断した。なぜなら、4.1.1. の(4)であげた3つの要素が下式のようにすべて反映しているからである。

$$\text{学生・家計の純負担割合} = \frac{\text{学生当たり学費} - \text{学生支援}}{\text{学生当たり州政府交付金} + (\text{学生当たり学費} - \text{学生支援})}$$

その結果は表14のようになっており、学生・家計の負担が高いほど外向きの要求根拠を使用するといった、想定とは逆の傾向がわずかにみられる（グループEの要求姿勢は除いた）。ただし、要求姿勢間に統計的な有意差は認められず、州内のコストシェアリングの状況が要求根拠に影響を与えるという仮説を裏づけることはできなかった²⁶。むしろ、表15にみられるとおり、州政府支出総額に占める高等教育支出の割合に対する相関の方が強く（10%有意水準）、高等教育の予算負担が相対的に重い州ほど、外向きの理由づけが必要となる傾向にあることが分かる²⁷。また、さらに強い相関を示しているのが、教員の給与水準であり、4年制大学教授職の平均給与²⁸は、要求姿勢の間で1%水準の有意差が確認されている（表16）。これは、教員の給与が一定以上に達すると学生支援などディマンドサイドに対する政府支出が求められるようになるのと解釈することもできるし、内的なコンピタンスに対する主張が大きいいため給与水準が高めに維持されているという要求姿勢の成果としてとらえることも可能である。

表 14. 予算要求姿勢と公立高等教育における学生・家計の純負担度（2007年度）

要求姿勢	学生・家計の純負担割合 平均値		州数	標準偏差
A 外交重視	0.39570	0.40858	7	0.10309
B 外向重視・内向併用	0.42361		6	0.05118
C 内向重視・外向併用	0.40437	0.39746	13	0.16862
D 内向重視	0.37948		5	0.13505
合計	0.40212		31	0.12867

$p=.817, \eta^2=.002$

表 15. 予算要求姿勢と州政府支出総額に占める高等教育支出の割合（2007年度）

要求姿勢	高等教育支出割合 平均値		州数	標準偏差
A 外交重視	0.14143	0.14769	7	0.05122
B 外向重視・内向併用	0.15500		6	0.05737
C 内向重視・外向併用	0.11000	0.10911	13	0.05259
D 内向重視	0.10680		5	0.06594
合計	0.12529		31	0.05617

$p<.10, \eta^2=.119$

表 16. 予算要求姿勢と4年制大学教授職の平均給与（2006年度）

要求姿勢	4年制大学教授職平均給与 (単位:米ドル)		州数	標準偏差
A 外交重視	64,533	63,166	7	5,668
B 外向重視・内向併用	61,571		6	7,163
C 内向重視・外向併用	70,161	70,655	13	6,205
D 内向重視	71,940		5	11,424
合計		67,514	31	7,951

$p < .01, \eta^2 = .223$

(4) 仮説4：行政府・議会の承認率・通過率に影響する外部要因

最後の仮説については、機関側から提出された予算要求がどのような要因によって州知事や議会において増減されるかを検証する。すでに4.1.1.の(5)で紹介しているとおり、州政府の高等教育予算は、景気要因や他の施策により影響を受けることがKane and Orszagらによって実証されている。具体的には、景気変動による失業率の増減と、それにとまなうメディケイド等の社会保障費の増減が高等教育予算の変動要因となっていることを経年データで示したものである。仮説4においても、この先行研究のフレームワークを参照しつつ、以下のような線形回帰分析を試みることにした²⁹。

① 機関側予算要求に対する行政府予算案の承認率

$$ABR_i = OBR_i + \sum_{j=1}^m \beta_j f_{ij} + \varepsilon_i$$

($i=1 \cdots n, m=8$)

ABR_i =i 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

OBR_i =i 州の機関側の要求水準 (=1)

f_{i1} =i 州の公立高等教育機関のフルタイム換算学生数の増減率（2002-07年度）³⁰

f_{i2} =i 州の州政府総支出に対する初等中等教育経費支出の割合（2007年度）³¹

f_{i3} =i 州のメディケイド支出の増減率（2006-07年度）³²

f_{i4} =i 州における州知事の予算要求枠設定権限ダミー（2008年調査）³³

f_{i5} =i 州の州知事と州上院多数派の政党相違ダミー（2007年1月現在）³⁴

f_{i6} =i 州の州知事と州下院多数派の政党相違ダミー（2007年1月現在）³⁴

f_{i7} =U.S. News & World Report の Best Colleges 2009 における i 州のトップ・キャンパスのスコア³⁵

f_{i8} =i 州の立地ダミー（南部=1）

ε_i =誤差項

事前に従属変数 ABR_i に対する独立変数 ($f_{i1} \sim f_{i8}$) の内容について簡単に紹介しておく、まず $f_{i1} \sim f_{i3}$ は、州内の高等教育需要の高まりとその他の施策の需要の影響を反映したものである。NASBO (2008b, 4) にあるとおり、米国の州政府支出の構成は、初等中等教育とメディケイドが同じ21.2%で同率1位となっており、高等教育はそれにつづく10.5%である。よって、Kane and Orszagらの検討したメディケイドとともに初等中等教育の需要も高等教育予算に影響をおよぼす要因として加えるべきと判断した。また、 $f_{i4} \sim f_{i6}$ は州政府における予算決定過程の力関係を示すものであり、 f_{i4} は州知事が行政府下部組織に対して予算案段階でどれだけ縛りをかけることができるかをみたものである。 $f_{i5} \sim f_{i6}$ は、政治的なパワーバランスの影響を要因に含めている。最後に $f_{i7} \sim f_{i8}$ は、遠因として全米における州立大学のレピュテーションや立地の影響を分析に加えた。結果として導き出された回帰式は以下のとおりである ($n=34$, F 値=5.536、調整済み $R^2=.516$)。

$$ABR_i = 1.003(OBR) + .292 \cdot f_{i1} - 1.116 \cdot f_{i2} + .168 \cdot f_{i3} + .054 \cdot f_{i4} - .072 \cdot f_{i5} + .115 \cdot f_{i6} + .002 \cdot f_{i7} - .051 \cdot f_{i8}$$

(18.782) (1.875) (-3.845) (1.665) (2.234) (-3.227) (4.910) (3.897) (-2.477)

定数項=1となっているため、ほぼOBRとみてよい回帰式となっている。大まかにみて、知事査定予算の段階で初等中等教育の需要による削減圧力がかかりやすく(非標準化偏回帰係数=-1.116)、高等教育需要は相対的に拮抗し得ないレベルにあることが分かる。今回の調査結果をみる限りは、初等中等教育の方がメディケイドよりも他施策としての影響度は明確で大きい。また、興味深いのは政治的な力関係であり、上院が知事の反体政党であった場合には削減圧力が働き、下院が反対政党の場合にはプラスの係数を示している。先述のとおり、一般的な傾向としては行政府で絞った予算が議会で復活する傾向にあり、相対的に議決権が優位にある下院に反対政党が多いと、あらかじめ削減幅を小さくする傾向にあるという推測もできる。また、レピュテーションの高いキャンパスを保持しているほど、若干ではあるが削減を小さくしようとする意向が働く可能性もみえる。さらに、南部の州に若干ながら削減する意向がでている。

② 行政府予算案に対する議会議決時の通過率

$$LPB_i = \gamma + \delta_{ABR} ABR_i + \sum_{j=1}^m \delta_j g_{ij} + \varepsilon_i$$

$$(i=1 \cdots n, m=6)$$

$LBR_i = i$ 州の機関側予算要求に対する議会議決時の通過率

$\gamma =$ 定数項

$ABR_i = i$ 州の機関側予算要求に対する行政府の承認率

$g_{i1} = i$ 州の州政府総支出に対する初等中等教育経費支出の割合 (2007年度)³⁶

g_{i2} =i 州のメディケイド支出の増減率（2006-07年度）³⁷

g_{i3} =i 州の州知事と州下院多数派の政党相違ダミー（2007年1月現在）³⁴

g_{i4} =i 州の失業率³⁸

g_{i5} =i 州の物価指数¹⁹

g_{i6} =i 州の立地ダミー（南部=1）

ε_i =誤差項

上記の内容については、 g_{i1} ～ g_{i2} は、州内の高等教育以外の施策の需要を反映したものであり、①の f_{i2} ～ f_{i3} と同じである。 g_{i3} は州政府における予算決定過程の力関係を示すものであり、これも①の f_{i6} と同一変数となっている。そして、議会の議決率については、このほかの環境要因の影響力が分析において大きく現れたため、 g_{i4} の州内失業率、 g_{i5} の州内の物価変動などを、環境要因として加えている（ g_{i6} は①の f_{i8} と同一変数）。結果として導き出された回帰式は以下のとおりである（ $n=34$ 、 F 値=15.494、調整済み $R^2=.749$ ）。

$$LPB_i = .381 + .617 \cdot ABR_i - .319 \cdot g_{i1} - .219 \cdot g_{i2} + .034 \cdot g_{i3} - 1.597 \cdot g_{i4} + .144 \cdot g_{i5} - .035 \cdot g_{i6}$$

(2.727) (6.401) (-1.859) (-3.089) (2.259) (-2.827) (2.630) (2.362)

まず、式の最初の2項をみてもみると、行政府が機関側の予算要求案を増減額せずにパススルーすると（ $ABR_i=1$ ）、 $\gamma (.381) + \delta_{ABR} (.617) \cdot 1 = .998$ となり、議会に機関側の予算要求額がそのままかけられるような計算構造になっている。他の施策としては、初等中等教育とメディケイドは大きな減額要素となっているが、それよりも敏感に反応しているのが外部要因としての州内失業率である。この偏回帰係数（非標準化）からすると、失業率が1%増えると議会で行政府予算案を約1.6%減額する圧力がかかることになる。州内の経済状況とそれにもとづく州民（選挙民）の生活・就労環境に議会の方がより注目しているとみることもできる。なお、物価水準の変動には議会の方が柔軟な対応がみられ、知事と下院の政党対立や立地条件は、行政府と同様の傾向が確認できる。

4. 1. 3. 米国州政府の高等教育予算プロセスの調査結果まとめ

以上、4. 1. において確認、検証された内容をまとめると表17のようになる。

表 17. 米国州政府の高等教育予算プロセスの特徴

機関側予算要求	予算要求算出方法	比較項目	フォーミュラ方式	ベースライン増減方式
		州数 (N=39)	11 州 (28.2%)	28 州 (71.8%)
		変動要因	・ 在学生数や修学レベル	・ 物価水準や教職員給与
		物価水準	・ 変動が相対的に大きな州が採用	・ 変動が相対的に小さな州が採用
		高等教育支出割合	・ 相対的に大きな州が採用	・ 相対的に小さな州が採用
		州政府交付金	・ 変動は相対的に大きい	・ 変動は相対的に小さい
		地域性	・ 南部の州が主に採用	・ 北東部の州はこの方式のみ採用
機関側予算要求	公的財政支出根拠	比較項目	外向的根拠重視	内向的根拠重視
		州数 (N=31)	13 州 (41.9%)	18 州 (58.1%)
		重点根拠	・ 業績指標や外的優先事項	・ 学生支援や内的優先事項
		高等教育支出割合	・ 相対的に大きな州が根拠とする	・ 相対的に小さな州が根拠とする
		大学教員給与	・ 相対的に低い	・ 相対的に高い
		学生・家計の負担	有意な差は認められない	
行政府予算・議決予算	対機関要求	比較項目	行政府予算	議決予算
		変動要因	・ ベースライン増減方式と整合	
		公財政支出根拠	・ 機関側予算要求と整合	
		機関配分方法	・ 一括交付金よりも科目予算の方が承認・通過率が高い	
	承認率・通過率の規定要因	行政府予算承認率 = 機関側予算要求 (1.003) + 0.292・学生増減率 - 1.116・初等中等教育支出割合 + 0.168・メディケイド増減率 + 0.054・州知事予算要求枠権限 - 0.072・上院対立政党 + 0.115・下院対立政党 + 0.002・大学ランキンガー - 0.051・南部	議会予算通過率 = 0.381 + 0.617・行政府予算承認率 - 0.319・初等中等教育支出割合 - 0.219・メディケイド増減率 + 0.034・下院対立政党 - 1.597・失業率 + 0.144・物価指数 - 0.035・南部	

4.2. 米国個別州政府の高等教育経常予算制度の研究結果

(1) ニューヨーク州（SUNYシステムを中心に）

ニューヨーク州の高等教育予算はニューヨーク州立大学システム(State University of New York, SUNY)、ニューヨーク市立大学システム(City University of New York, CUNY)、高等教育支援機構(the Higher Education Services Corporation, HESC)の予算で構成されている。SUNYシステムは米国で最も大きな公立大学システムであり、64キャンパス(うち30キャンパスはコミュニティ・カレッジ)、約427,000人の学生を有する。また、CUNYシステムは全米の都市部に位置する最も大きな公立大学システムであり、ニューヨーク州・ニューヨーク市から支援を受けながら約226,000人の学生の教育を行っている。HESCは連邦学生ローンの保証機関であり、また州奨学金事業を実施する機関でもある。2008-09年度の議決予算(州交付金、授業料・手数料、附属病院、資本的経費等すべて含む)は全体で80.6億ドルであり、このうちSUNYシステムは59億ドルを占めている(New York State 2008, 71-74)。

予算過程では、まず9-10月に各システムから州財務局(New York State Division of Budget)に予算要求書が提出される。その後、10-12月に州財務局とシステムの間で折衝が行われ、1月に州知事予算案作成、州議会において予算案審議・可決という流れになっている。

今回、SHEEOと国立大学財務・経営センターが行ったアンケート調査では、ニューヨーク州からはSUNYシステムの回答が寄せられている。回答内容は以下のとおりである。

<州に対する経常予算要求>

- ・ 予算サイクル——1年サイクル
- ・ 財政的な諸権限——授業料・手数料の設定権限=大学システム、州交付金の繰越権限=各キャンパス
- ・ 要求額算出方法——混合(ベースライン増減方式主体)
- ・ 要求額の算出にあたり重視する項目——重要度高=在学生数・就学レベル、中=インフレ・給与の増加・州の労使協定、低=新規プログラム
- ・ 公財政支出に対する要求根拠——重要性高=州の外的優先事項・授業料水準の維持、中=租税外財源の拡大・ベンチマーク、低=業績指標・内的優先事項・授業料水準引き上げ

<予算折衝>

- ・ 当初の機関側要求額に対する知事予算案額、議会議決時予算額の変化——1→0.937→0.946
- ・ 知事予算・議決予算における重点項目——重要度高=在学生数・インフレ・新規プログラム
- ・ 予算水準への影響要因——知事予算案=州の外的優先事項・授業料水準の維持・ニードベース奨学金、議決予算=州の外的優先事項・租税外財源の拡大・授業料水準の維持

<予算配分>

- ・ 州からの予算配分先——システム
- ・ 機関配分方法——科目配分・50%以上。ただし、SUNYシステムは各キャンパスへの配分を柔軟に行うことが可能
- ・ 決定要因——重要度高=在学生数・就学レベル・インフレ、中=州の労使協定・新規プログラム

・考慮項目—重要性高=業績指標、中=州の外的優先事項、低=内的優先事項

州に対する経常予算の要求書はSUNYシステムが作成する。この際、キャンパス別の要求は行われない。予算要求額算出方法は「混合(ベースライン増減方式主体)」であり、前年度の配分額をベースとして、新規分を個別に積算する方式が採られる。例えば、2008-09年の場合、表18のように2007-08年度予算額約20億9,342万ドルをベースとして、州立キャンパス(State Operated Campuses)、法定カレッジ(Statutory Colleges、コーネル大学およびアルフレド大学において州が財政援助するカレッジ)、コミュニティ・カレッジ、福利費、附属病院支援のそれぞれについて新規要求額が上乗せされ、合計約23億8,116万ドルが要求されている(資本的経費は別途要求)。

表 18. 州政府に対する経常予算要求内容(SUNY) 2008-09 年度 単位：千ドル

	2007-08 Enacted Budget State Tax Support	2008-09 Requested State Tax Support Increase	2008-09 Requested Total State Tax Support
State Operated Campuses*	\$1,172,254	\$99,791	\$1,272,045
Statutory Colleges	172,279	38,202	210,481
Community Colleges	444,284	93,042	537,326
SUNY Specific Fringe Benefits	158,300	16,807	175,107
Hospital Support	146,300	39,900	186,200
TOTAL	\$2,093,417	\$287,742	\$2,381,159

出所：SUNY (2008, 12)

表 19. 州立キャンパスの義務的経費と新規取組経費(2008-09 年度) 単位：千ドル

State Operated Campuses	
(in thousands of dollars)	
2007-08 Enacted Budget State Tax Dollar Support (Base)	\$1,172,254
Mandatory Needs	
Salary Increments/OTPS Inflation	23,703
Enrollment	29,078
Empire Innovation	12,000
Total Mandatory Needs	\$64,781
Initiatives	
Enhance Educational Excellence	63,000
Increase Access and Ensure Diversity	9,900
Expand SUNY's Leading-Edge Research and Innovation	
Environment to Drive Economic Development	31,700
Keep Campuses Safe and Secure	9,600
Enhance Accountability	2,500
Total Initiatives	\$116,700
Total Requested Increase	\$181,481

出所：SUNY (2008, 15)

新規分の算出方法については州政府とSUNYとの間で協定*The SUNY Compact*が結ばれており、①州政府は義務的経費(労働協約、入学者増、研究)を100%予算配分する、②新規取組(New Initiatives)については必要経費の30%を州政府が負担する、と決められている。例えば、州立キャンパスの新規分は9,979万ドルが計上されているが、これは表19の必要経費のうち、義務的経費6,478万ドル、新規取組経費1億1,670万ドルの30%である3,501万ドルの合計額である。なお、新規取組部分のうち、残りの70%の資金はSUNYが独自に調達を行うこととされ、授業料の引き上げ等で対応することになっている。なお、今回の調査ではSUNYシステムは要求額の算出にあたって最も重視する項目として在學生数・就学レベルを挙げている。

最後に州からの予算配分であるが、これはまずSUNYシステムに対して配分され、その後SUNYシステムから個別キャンパスへと配分される。この配分にはSUNYが独自に開発した手法が用いられる。SUNYは、1970年代の後半から4つの就学レベル×10の学科目で学生/教員比のマトリクスを作成してキャンパス予算の算定に使用していた(40セル表方式: 40-Cell Matrix)。また1985年からは、「ベンチマーク(Benchmark)」と呼ばれる方式が採用され、フルタイム換算ベースの40セル表とともに、ヘッドカウント学生数、外部資金による活動、施設延べ床面積、光熱水費実績などが考慮されるようになった。しかし、1994-95年にベンチマーク方式は、複雑で有効性に乏しいと判断され、再検討を行った結果、1998年から新たに「予算編成プロセス(Budget Allocation Process: BAP)」が採用されることとなった(SUNY 1998)。BAPは基本的に次の5項目で構成されており、64キャンパスのうち、コミュニティ・カレッジを除く34キャンパスへの予算配分に使用されている。

<BAPの基本構成>

- ① **学生納付金の取扱い**・・・授業料および手数料は全額を各キャンパスで収入することができる。
- ② **在學生数による配分**・・・専攻別・学年別の重みづけと州政府予算充当度(教育コストに対する学納金の不足度)がマトリクスで決められている(表20)。例えばLower-Divisionは学部1・2年生が該当し、低コスト領域には経営学、法学、心理学等が区分される。このセルのフルタイム換算(FTE)学生数一人あたり教育コストが算出され、これを基本として他のセルに重み付けが行われる。また、教育コストのうち州政府によって充当される部分を除いた残りの部分は学納金で負担される。なお、入学者数の計画については各キャンパスとシステムとの交渉で決定される。以上に加えて、在学者数が5,500人以下のキャンパスについては管理職や事務職員等の人件費(core funding)の配分が行われ、またキャンパスの立地にもとづいた地域間の物価調整も行われる。さらに、大学院生の授業料免除等の補助も行われる。
- ③ **研究費・社会貢献費**・・・外部資金の獲得額に対して、州政府予算から20%のマッチングが行われる。よって、研究と社会貢献の機能については、基本的に外部資金を獲得しなければ州政府予算はつかない仕組みとなっている。
- ④ **ミッションによる調整**・・・特殊なプログラムを提供するために必要な予算や、キャンパスごとの法的な要請に応えるための経費のなどの措置が行われる。また、各キャンパスの目標到達のインセンティブとしてMission Review Fundingが行われている。

- ⑤ 業績要因・・・すでに学納金の機関収納や外部資金に対するマッチング・ファンド、剰余金の繰越権限などとおして、業績を一定程度反映する仕組みにはなっているが、それに加えて業績指標が設定され、資源配分に加味される。

表20. SUNYシステム内部における予算配分フォーミュラ(在学生数)

Level	Weight	State Support
Lower Division-Low Cost	1.0	20%
Lower Division-Medium Cost	1.1	30%
Lower Division-High Cost	1.43	40%
Upper Division-Low Cost	1.23	30%
Upper Division-Medium Cost	1.4	40%
Upper Division-High Cost	1.8	50%
Beginning Graduate-Low Cost	1.4	30%
Beginning Graduate-Medium Cost	1.8	40%
Beginning Graduate-High Cost	2.4	50%
Advanced Graduate-Low Cost	2.06	55%
Advanced Graduate-Medium Cost	3.2	65%
Advanced Graduate-High Cost	4.1	75%
Medical	12.9	75%
Dental	8.0	75%
Pharmacy	5.7	75%
Optometry	6.8	75%
Vet Medicine	6.0	75%

出所：SUNY (2004, 15)

なお、今回のアンケート調査でSUNYシステムは配分の決定要因として在学生数・就学レベル・インフレーションを最重要視すると回答している。また、考慮項目としては業績指標が最も重視されている。

そして、SUNYシステムへのインタビューによれば、2006-07年度の予算配分から「BAP II」が用いられており、特に、在学生数による配分においてupper divisionのウェイトを高くし、残留率の向上とコミュニティ・カレッジ卒業者の受入促進が目指されているとのことである。

(2) カリフォルニア州 (UCシステムを中心に)

カリフォルニア州の2008-09年度高等教育議決予算(州、連邦、政府以外からの資金すべて含む)は約372億ドルであり、うち州政府支出金は約136億ドルである。これは州の総支出の約9.4%にあたる。内訳はカリフォルニア大学システム(University of California, UC)34億ドル、カリフォルニア州立大学システム(California State University, CSU)31億ドル、コミュニティ・カレッジ(California Community College, CCC)53億ドル、カリフォルニア州中等後教育委員会(California Postsecondary Education Commission, CPEC)8億ドル、その他10億ドルとなっている³⁹。

今回のSHEEOと国立大学財務・経営センターのアンケート調査にはカリフォルニア州は無回答であったため、アンケート結果を他州と比較することはできない。そこで、本稿では予算過程に関する先行研究およびインタビュー調査の結果を踏まえ、特にカリフォルニア大学システムの予算過程

について考察を行うこととする。

カリフォルニア大学は州憲法によって法人格を与えられた大学であり、財政面では財産を管理し処分する法的な権限を持ち、高い自律性を有している(喜多村 1988、金子 1992、高木1998)。州マスタープランには研究大学としての位置づけが明確に記されており、10キャンパスにおいて、約20万人の学生の教育が行われている。2008-09年度は州政府から一般財源として約32億ドルが配分されており、特定財源と合わせると収入全体の約5分の1を占めている。

予算は1年サイクルであり、まずカリフォルニア大学システムから9月に予算要求書が提出され、州財務局との折衝を経て、11月に正式な予算要求書が作成される。これを受けて州知事予算案が1月に公表され、州議会において審

議・可決される流れになっている。なお、カリフォルニア州には調整委員会であるカリフォルニア州中等後教育委員会が設置されているが、各大学から要求を取りまとめて予算案を作成する権限を有していないため、予算過程ではカリフォルニア大学システムが州財務局と直接交渉する形になる。

カリフォルニア大学の予算要求の特徴は、(1) 前年度をベースとした増分主義予算編成を行う、(2) 学生数に大きく依存した交付金の積算を1991年に廃止した、(3) 1995年より州と大学の業績協定である「コンパクト (Compact)」にもとづいて予算編成が行われているという3点にまとめられる。特に(2)と(3)は、1990年代初頭の州の財政難で高等教育予算が大きく削減されたのを受けて採用された方法である。

コンパクトは、わが国の国立大学の中期目標に若干近いが、最も異なる点はUCおよびCSUの目標だけではなく、州が達成すべき目標も同時に明文化され、広く公表されている点にある。州の目標とはすなわち州の資金援助に関する目標であり、最新のコンパクト (2005-06~2010-11年度) には6年間にわたる経常費の援助、教育研究のコア領域への援助、入学定員、授業料、資本的経費への援助などについて多くの目標が掲げられている。また、UCの目標については、州のマスタープランに基づく学生の受け入れ、コミュニティ・カレッジ卒業生の受け入れ、初等・中等教育の理数系教員

表 21. カリフォルニア大学の予算 (2008-09年度)

		単位:百万ドル	
支出		収入	
		<u>経常費</u>	
教育経費	3,753	<u>一般財源</u>	
研究経費	643	州	3,217
社会サービス経費	222	大学自己収入	617
教育研究支援経費	1,064	小計	3,834
附属病院経費	4,881	<u>特定財源</u>	
学生サービス経費	582	州	73
管理経費	725	連邦	17
施設維持費	592	学生納付金	2,246
奨学経費	694	附属病院	4,827
付随的事業費	945	付随的事業	946
その他	296	基本財産	216
		その他	2,238
		小計	10,563
計	14,397	計	14,397
<u>外部資金</u>		<u>外部資金</u>	
委託研究	2,930	州	290
その他	1,624	連邦政府	2,299
計	4,554	民間寄付・委託研究・助成金	1,392
		その他	573
		計	4,554
合計	18,951	合計	18,951

出所: University of California (2009) p.5

不足解消に向けた教員養成、授業料・学生経済支援、教育・研究の質の維持が挙げられている。さらに、これらの達成にむけて測定可能なデータを公表し、州民に対するアカウンタビリティを示すことが求められており、UCとCSUは毎年10月に州知事、州教育長官、州議会予算委員会、州議会分析局(LAO)に対して報告書を提出しなければならない。報告するデータは3領域から成る(University of California 2008b)。

<業績指標>

- 1) 卒業生・修了生の効率性——学士号・修士号・博士号取得者数、新入生残留率・卒業率、コミュニティ・カレッジ卒業生受入状況、卒業までの期間など
- 2) システム全体の資源の有効活用——学生教員比、教員の教育活動、教員給与・変化率、受賞者、技術移転、外部資金など
- 3) 在学生のレベル——在学者数、新入生数、CCC編入生数、新入生のライティングスキルなど

次に、州に対する経常費の予算要求についてであるが、まず要求額算出方法は「混合(ベースライン増減方式主体)」であり、①前年度の州交付額に一定の割合を乗じた額(定率方式)、②予定されている学生定員増加数に一人当たり限界費用を乗じた額(定額方式)、③学生納付金引き上げ額に学生数を乗じた額(定額方式)、などの組み合わせで要求額が算出される。

表 22. カリフォルニア大学の新規予算要求額(2008-09年度)

PROPOSED NEW EXPENDITURES FOR 2008-09 TOTAL \$378.2 MILLION ¹			
2007-08 OPERATING BUDGET			
State General Funds			\$ 3,081
State and UC General Funds plus Student Fee Revenue			5,232
PROPOSED INCREASES IN REVENUE		PROPOSED INCREASES IN EXPENDITURES	
State General Funds		Compensation	
4% Base Budget Adjustment	\$ 123.2	Faculty and Staff Salary and Benefit Increases (5%)	\$ 168.8
Additional 1% for Core Academic Support	30.8	Accelerated Faculty Salary Increases	20.0
Enrollment Growth (5,408 students)	62.8	Program Growth	
Research Initiative	10.0	Enrollment Growth	
Educational Imperative Initiative	5.0	Instructional Costs	74.0
UC General Funds		Student Services	4.3
Undergraduate Nonresident Tuition	6.0	Maintenance of New Space	9.7
Indirect Cost Recovery	12.0	Student Financial Support	14.1
Other	2.0	Core Academic Support	30.8
Student Fee Revenue		Graduate Student Support	10.0
Enrollment Growth	39.3	Restoration of Instructional Budgets	10.0
Professional Fee Increases	16.6	Student Mental Health Services	8.0
Additional State Funding or Equivalent Increase in Student Fees		Nonsalary Budget Cost Increases (2.25%)	25.0
	70.5	Professional School Programs	
TOTAL INCREASE IN REVENUE	\$ 378.2	Instructional Cost Increases and Initiatives	11.1
% Increase	7.2%	Student Financial Support	5.5
		Educational Imperative Initiative	5.0
		Research Initiative	10.0
		Redirection of initial savings from University efficiencies	(28.1)
		TOTAL INCREASE IN EXPENDITURES	\$ 378.2

出所: University of California (2008, 17)

表22は、2008-09年度の新規要求額3億7,820万ドル(7.2%増)の内訳である。収入予算については州一般会計、大学一般会計、学生納付金等から構成されており、州一般会計からの予算配分要求額は前年度交付額30.81億ドルをベースとして、a) 前年度交付額の4%増加分1億2,320万ドル、b) 教育研究コア支援経費1%増加分3,080万ドル、c) 学生定員増加分(5,408人×単価)6,280万ドル、d) 研究支援費1,000万ドル、e) 教育緊急費500万ドルの計2億3,180万ドルとなっている。

なお、学生一人当たりの積算単価については、学生が一人増加する際に必要となる限界費用(marginal cost)を計算で求めたものが使用されている。具体的には、表23のように固定費を除く教育関連コストが考慮されることになる(吉田2006, 197)。2002-03年度の場合、フルタイム換算(FTE)学生一人あたり限界費用9,010ドルを算出するにあたり、まず教員一人あたり給与、教員一人あたり諸手当、TA一人あたり給与をそれぞれFTE学生数(学生教員比で設定)で割り、費目毎の学生単価を算出する。また、教育用設備備品費、教育支援経費、図書館経費、学生サービス経費、管理経費の5つについては前年度支出額をFTE学生数で割って学生単価を算出する。次にこれらの合計額から学生納付金額が一定額控除され、最終的な学生一人あたり積算単価(=限界費用)となる。このように積算単価には固定費を除く人件費と物件費の双方が含まれており、学生が一人増えるごとにその教育に必要な最低費用が州から配分される仕組みとなっている。なお、この方法は2006-07年度に一部修正され、より実態に即した計算が行われている(LAO 2007, E181-191)。UCは2008-09年度のFTE学生一人あたり限界費用を11,300ドルと見積もっている(University of California 2008a, 20)。

表 23. 学生一人あたり積算単価(限界費用)の算出方法(2002-03年度)

費目	2001-02年度 実績額 (\$)	学生当 経費 (\$)	割引率 (%)	学生当経 費(割引後) (\$)
教員一人あたり給与 (学生教員比 18.55:1)	53,780	2,899		2,899
教員一人あたり諸手当 (学生教員比 18.55:1)	10,065	543		543
TA一人あたり給与 (学生TA比 44:1)	28,290	643		643
教育用設備備品費 (FTE学生数 181,031名)	53,178,799	294		294
教育支援経費 (FTE学生数 168,765名)	672,368,765	3,984	10%	3,586
図書館経費 (FTE学生数 181,031名)	229,501,670	1,268	35%	824
学生サービス経費 (FTE学生数 181,031名)	206,836,808	1,143	20%	914
管理経費 (FTE学生数 181,031名)	370,168,848	2,045	50%	1,022
計				10,725
学生納付金収入控除分			—	1,715
学生一人あたり限界費用				9,010

出所:UCOP Budget Office 提供資料

(3) テネシー州

テネシー州の2008-09年度州知事予算に計上された高等教育予算(州、連邦政府その他の財源および授業料・手数料収入の総額)は約34.4億ドルである。このうち、州の財源によるものは約17億ドルであり、内訳はテネシー大学システム(University of Tennessee, UT)5.3億ドル、州立大学・コミュニティ・カレッジ・テクノロジー・センター7.7億ドル、テネシー州高等教育委員会(Tennessee Higher Education Commission, THEC)・テネシー州学生支援機構(Tennessee Student Assistance Corporation, TSAC)3.8億ドルとなっている(State of Tennessee 2008, B114-144)。

SHEEOと国立大学財務・経営センターのアンケート調査への回答はTHECから寄せられている。概要は以下のとおりである。

<州に対する経常予算要求>

- ・ 予算サイクル——1年サイクル
- ・ 財政的な諸権限——授業料・手数料の設定権限=大学システム、州交付金の繰越権限=各キャンパス
- ・ 要求額算出方法——ファンディング・フォーミュラ
- ・ 要求額の算出にあたり重視する項目——重要度高=在学生数・就学レベル・インフレ・給与の増加・施設管理維持、中=生産性、低=新規プログラム
- ・ 公財政支出に対する要求根拠——重要性高=業績指標・ベンチマーク・授業料水準の維持・授業料水準引き上げ・ニードベース奨学金、中=州の内的優先事項・外的優先事項、低=メリットベース奨学金

<予算折衝>

- ・ 当初の機関側要求額に対する知事予算案額・議会議決時予算額の変化——1→0.849→0.863
- ・ 知事予算・議決予算における重点項目——知事予算=すべて低い、議決予算=給与の増加は同じ。それ以外はすべて低い
- ・ 予算水準への影響要因——知事予算案・議決予算ともに授業料水準の維持・引き上げ・ニードベース奨学金・メリットベース奨学金

<予算配分>

- ・ 州からの予算配分先——個別大学
- ・ 機関配分方法——一括配分・50%以上。項目別配分は一時的・少額。

まず、州に対する経常予算の要求は、ニューヨーク州やカリフォルニア州とは異なり、大学システムと調整委員会であるTHECとの間で行われる。6州立大学・13コミュニティ・カレッジ・27テクノロジー・センターを管理するテネシー理事会(Tennessee Board of Regents, TBR)と、3キャンパス・附属機関を管理するテネシー大学システムがそれぞれTHECと予算折衝を行う。要求額は、フォーミュラによる算定部分と非フォーミュラ部分とに分けられ、州知事予算書には個別大学ごとの要求額が記される。

以下は個別大学の基礎額を算出するフォーミュラである⁴⁰。まず大学の活動に必要な全費用を算

出すために10領域のフォーミュラが設定される。①の教育経費は分野別教員数と平均教員給与を利用して算出されるが、分野別教員数はあらかじめ決められた学生教員比を利用して算定される。この比率は高学年の学生が多いほど教員数が多くなるよう設定されていることから、大学側が学生の残留率を高めるインセンティブとして働く。この教育経費をベースとして、さらに②から⑥までの経費が算出される。また⑧⑨⑩については実績値が利用される。

続いて2)でテネシー州が採用しているコストシェアリングポリシーに基づいて上記経費の60%を州政府負担分として算出する。

最後に、業績評価の結果に基づき、2)の額に最大5.45%の上乗せを行うパフォーマンス・ファンディングが行われる。パフォーマンス・ファンディングはテネシー州が1979年に全米で初めてこの方式を取り入れたことでよく知られており、現在まで継続している唯一の州でもある(吉田 2009, 185-189)⁴¹。

<個別大学の配分基礎額算出のためのファンディング・フォーミュラ：テネシー州>

1) フォーミュラによる算出

- ① 教育経費＝基礎教育経費(分野別教員数×平均教員給与)＋管理経費(基礎教育経費×定率(25%))
- ② 研究経費＝教育経費×定率 ※定率＝大学別設定率＋(博士号授与数÷100)
- ③ 社会貢献経費＝教育経費×定率(1%)
- ④ 教育研究支援経費＝教育経費×定率(12.5%)
- ⑤ 学生サービス経費＝学部生教育経費×定率(20%)
- ⑥ 管理経費＝教育経費×定率(10%)
- ⑦ 施設維持費＝施設面積×定額
- ⑧ 職員福利費＝福利費実績＋インフレ調整
- ⑨ 設備交換＝設備の10%
- ⑩ インフレ調整＝上記合計額(⑧は除く)×定率(3.3%)

2) コストシェアリングポリシーに基づき上記合計額から州負担分を算出(60%)

3) パフォーマンス・ファンディングを2)に上乗せ(上限5.45%)

今回のアンケート調査からも明らかなように、全米ではフォーミュラ方式で要求額を算出する州は全体の約3割に留まっており、なかでもテネシー州は個別大学への配分額をフォーミュラのみで機械的に算出している数少ない州の一つである。また、パフォーマンス・ファンディングについてもBurke & Associates(2002)やBurke and Minassians(2003)が指摘するように、全米で1979年に初めて導入し、現在まで継続して行っているという点からみても、非常に特徴的な州であるといえよう。フォーミュラ・ファンディングのメリットはシンプルで理解しやすいこと、政治的色彩を除き予算を公平に配分できること、学生数と強くリンクしているため大学間の学生獲得競争が起これ、教育・学生サービスの改善が進むこと、などがよく知られている。しかし、その短所として大学の活動内容の質を考慮できない点が挙げられる。その点、テネシー州ではパフォーマンス・ファンディング

も同時に採用していることから、その短所がカバーされているといえよう。予算配分は基盤経費に上乗せする形で配分されるため、他大学との競争ではなく自己改善への報償という意味合いが強く、大学改善へのインセンティブにつながりやすい⁴²。以上のようにテネシー州はフォーミュラによる機械的な算出とパフォーマンス・ファンディングの組み合わせによって基盤的経費の確保と質向上を同時に図っている一つの特徴あるモデルである。

なお、テネシー州では予算の配分先はシステムではなく個別大学となる。ニューヨーク州立大学の場合、まずシステムへ配分され、その後 BAP に基づいて各キャンパスに配分を行っているが、テネシー州の場合、各大学への配分額が予算議決時に確定しているため、たとえ TBR が管理する大学であっても、州交付金はシステムオフィスではなく各大学に直接配分される。その点、ニューヨーク州立大学は内部で柔軟に配分を行う権限が法的に与えられており、州からの自律性がテネシー州の公立大学よりも高いといえよう。

(4) ミシガン州

ミシガン州は、全米50州の中でも機関の自治権が強く、授業料水準の決定などもすべて機関側で行われる。そして、州政府からの予算措置に関して、継続的に使用されている決定方法はなく、毎年変更されているのが実情である。4年制大学セクターは、3つの研究大学（ミシガン州立大学、ミシガン大学、ウェイン州立大学）と12のその他の大学からなり、予算法案は、第1条要約、第2条研究大学、第3条その他の州立大学、第4条補助金と学生支援という形で通常分かれている⁴³。2008年度の経常運営予算の当初予算法案から行政府予算の策定を経て、議会の議決に至るまでの経過をたどると、以下のようなプロセス⁴⁴がみえてくる（表24）。

表 24. ミシガン州の高等教育予算プロセスと金額の推移（合計額のみ）

予算段階	金額と根拠		
2008年度高等教育 当初予算法案 (Public Act 213 of 2008)	2007年度調整済みベース金額	\$1,519,027,300	
	予算増額幅 1%	\$15,160,500	
	その他の要因	\$5,000	
	2008年度当初予算法案	\$1,534,192,800	
2008年度高等教育 行政府・知事予算案	2007年度調整済みベース金額	\$1,519,027,300	
	フォーミュラ配分	(1) 学部生ペル奨学金要因	\$12,755,600
		(2) 研究・商業化要因	\$9,035,100
		(3) 学位修了要因	\$21,791,000
		(4) その他の調整要因	\$0
	その他の要因	\$1,904,600	
2008年度知事予算案	\$1,564,513,600		
2008年度高等教育 州議会上院議決予算	2007年度調整済みベース金額	\$1,519,027,300	
	予算増額幅 3%	\$45,481,300	
	その他の要因	\$5,000	
	2008年度上院可決予算	\$1,564,513,600	
2008年度高等教育 州議会下院議決予算	2007年度調整済みベース金額	\$1,519,027,300	
	予算増額幅 2.7%	\$40,664,800	
	ウェイン州立大学インディアン授業料免除補填	\$2,416,500	
	その他の要因	\$4,900	
	2008年度下院可決予算	\$1,562,113,500	

出所：Jeffries and Jen (2008, 8-11) より抜粋

ここでみられるとおり、基本的な予算額の決定は、ベースライン増減方式である。当初法案の要求額は1%の一律増額であったのに対し、行政府で大学ごとの業績等を加味した細かいフォーミュラ・ベースの積算が行われ、増額修正されている⁴⁵。しかし、上院で可決された際には、知事予算

案を金額的に総額通過させたものの、大学ごとの配分は一律3%増額に修正されている。そして、最終的に下院で可決された予算は、一律2.7%の増額+インディアン学生に対する授業料免除の補填(大学ごとに異なる)という上院通過金額から若干の減額で落ち着いている。

興味深いのは、行政府の知事予算が業績や学生支援の不足額調整を根拠として増額の理由を明確に示そうとしているのに対して、議会の対応はむしろ一律増減に単純化する方向にある点である。Jen (2006, 11-14)によると、議会における高等教育予算の決定メカニズムは、表25のような変遷をたどっており、主に次の5つの時期に分けられるとのことである。

- ① 1984-86 年度 : 一律増額と特定目的の組み合わせ。
- ② 1987-91 年度 : 特定目的と学生増加対応+機会均等費用の組み合わせ。
- ③ 1992-2001 年度 : 一律増額と学生一人当たり関(しきい)値の組み合わせ。
- ④ 2002-04 年度 : 一律減額または増減無し。
- ⑤ 2005-06 年度 : 学生一人当たり閾値+業績ベース・モデルの組み合わせ。

2008年度予算については、この分類からすると「一律増額」主導に変化しているようである。

表 25. 議会で採用された高等教育予算の決定方法

Funding Methods Utilized to Determine State University Appropriation Changes

	Across-the-Board Increase	Per-Student Funding Floor	Multiple/Tier Funding Floors	Funding Model	Student Equity Plan	Enrollment Growth	Program/Research Funding	Funding for New Facilities	Instructional Equipment Costs	Tuition-Based Changes	Across-the-Board Decrease	Flat Funding
FY 1984-85	X						X	X	X			
FY 1985-86	X						X	X	X			
FY 1986-87	X	X					X	X				
FY 1987-88					X	X	X	X				
FY 1988-89					X	X	X	X		X		
FY 1989-90	X				X	X	X	X		X		
FY 1990-91	X				X	X	X	X				
FY 1991-92	X				X	X	X	X				
FY 1992-93		X					X					
FY 1993-94												X
FY 1994-95	X		X									
FY 1995-96	X		X									
FY 1996-97	X		X				X					
FY 1997-98	X	X					X					
FY 1998-99	X	X										
FY 1999-00	X		X									
FY 2000-01	X		X									
FY 2001-02	X		X									
FY 2002-03												X
FY 2003-04		X									X	
FY 2004-05										X		X
FY 2005-06	X	X		X								
FY 2006-07		X		X								

NOTES: 1) Table reflects major components used to determine appropriation changes in each year; additional smaller adjustments have also been made in various years. 2) Table reflects methodology utilized for enacted version of budget; subsequent supplemental/ executive order adjustments are not reflected.

出所 : Jen (2006, 11)

なお、ミシガン州のコミュニティ・カレッジ(2007年2月現在28校)では、州政府予算の50%は

一律増減、50%は3つの業績指標（学生数指標・学位修了指標・地域戦略指標）で配分されている（Wicksall 2008）。

5. 米国州政府の高等教育予算制度が持つ日本への示唆

以上、第4節をとおして、米国の公立高等教育における予算制度をマクロ・ミクロの両面から検討した。

4.1. では、高等教育機関側の予算要求額算出方法と要求根拠の選択要因、行政府予算案での承認や州議会での議決に影響をおよぼす州の属性などを明らかにした。ここで、前年度予算額をベースにした古典的な予算要求は、様々な変動要因が小さく、安定した州で継続的に使用されており、その増減根拠は州知事や議会にも共有され、受け入れられやすいことが改めて分かった。それもブロック型の一括補助ではなく、科目予算ベースで機関に配分されていれば、なおのこと予算額は確保されやすい傾向にある。つまり、Salmi and Hauptman（2006）の示したファンディング・メカニズムの進化は、米国における公的な高等教育機関の予算確保という意味から考えると、進化するほど予算確保が不安定で難しくなるという逆説的な性格をはらんでいる訳である。ただし、留意しなければならないのは、採用されたファンディング・メカニズムが不安定を引き起こす原因となっているのか、それとも安定的な予算確保が困難となった際に、機関側の自衛手段や政府・議会側の提供するインセンティブ機構としてファンディング・メカニズムが進化するのか、それとも両方の要因が錯綜しているのかという点を確認する必要があるということである。

また、そうした安定性の低下には、行政府が注目する初等中等教育などの他施策の必要資源増加や議会が重視する景気動向（失業率）などの外部要因とともに、1980年代から導入された新公共経営（New Public Management: NPM）の影響も見逃せない。高等教育におけるNPMは、機関側に資金調達や経営上の裁量を与えるかわりに、一定の成果とその実績報告を約束し、限られた資源の中で効率性を追求するという文脈で導入される傾向にある。そうした中でファンディング・メカニズムは、競争的資金+フォーミュラという形に落ち着き、政府・議会側の意思決定プレッシャーは低下している（マージンソン 2009, 43）。言い換えると、教育・研究などの機関の成果は、機関側の起業家的な努力にゆだねられ、政府と議会は単純なインプットの絞り込みに動いてしまうジレンマが確認されている。

今回のマクロ的な調査研究は、2008年初頭の一時点におけるスナップショットを検討したものであり、動態的な分析には至っていない。この研究の発展形として州の重点施策と経済動向、政府部門の改革などの歴史的経緯とファンディング・メカニズムの相関が検討されるべきであろう。

次に4.2. では、4つの州（ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガン）を取り上げ、高等教育機関から州政府への予算要求額算出方法および配分方法について詳しく検討を行った。算出方法はニューヨーク州・カリフォルニア州が混合（ベースライン増減方式）、テネシー州がフォーミュラ方式、ミシガン州がベースライン増減方式であった。上述のように各算出方法をどのような州が利用しているかについては物価水準、高等教育への支出割合、州政府交付金額の変動、地域性

などによってある程度説明が可能であり、例えばニューヨーク州の場合、合衆国の北東部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は7.1%と相対的に小さく、また州政府支出金の変動も相対的に低いといったベースライン増減方式の州の典型的な例であるといえよう。要求段階では大学の業績指標は重視されず、在学生数・就学レベル、インフレ・給与の増加・州の労使協定等が考慮されるが、いったんSUNYシステムに予算が配分されると、SUNYが独自に開発したフォーミュラと業績指標の組み合わせであるBAPに従って各キャンパスへ配分される。「州政府への予算要求は安定性を重視し、内部での配分は業績を一定程度考慮する」という戦略で安定した大学運営と質の向上を同時に図っているといえよう。一方、カリフォルニア州の場合、混合(ベースライン増減方式)は同じであり、コンパクトの存在もニューヨーク州と同じであるが、コンパクトに業績指標が設定され、毎年度州に対するデータ提出が求められている点が異なっている。このデータは予算編成時に一要素とされることからパフォーマンス・バジェットに分類される。また、カリフォルニア州は学生当たり積算単価に限界費用を用いている点でも大きな特徴があるといえよう。なお、ミシガン州においても大学からの予算要求はベースライン増減方式が採用されているが、行政府に高等教育担当部局がないため、高等教育予算は実質的に議会と大学の直接折衝で決まるといっても過言でない。

最後に、テネシー州は合衆国南部に位置し、総予算に占める高等教育費の割合は13.5%と比較的高く、州交付金の変動もやや大きい、典型的なフォーミュラ方式の州である。10のフォーミュラを用いて個別大学の基盤的経費を算出しているが、特徴的なのはコストシェアリングポリシーを策定しており、経費の60%を州負担と設定していること、さらにこの州負担部分にパフォーマンス・ファンディングの予算を最大5.45%まで上乗せできる点が挙げられる。すでに検証したように、フォーミュラ方式を採用している州の方がベースライン増減方式の州よりも州交付金配分額の不安定性が大きいことが明らかになっており、必ずしも安定的に州交付金を確保できていない状況にある。この点についてテネシー州がどのような状況であるのか、さらに調査を行うことが必要であろう。

日本の国立大学に対する公的財源措置もSalmi and Hauptman (2006)の進化過程をたどったものであり、科目予算の放棄とブロック補助金(運営費交付金)の導入は、政府・議会の予算意思決定に対するプレッシャーを減じているとみてよい。運営費交付金の差額補填的な計算構造は他国に類をみないものであるが、実質的には総額をベースライン増減方式で決定しながら、外面的には政府支出の変動が大きいフォーミュラ方式を採用するという二重構造が特徴である。つまり、法人化前と比較すると、外的要因(日本の場合には、特に政府の財政改革との関係)で総額が変動する上に、外見にはフォーミュラ方式で計算されるという、大学にとって不安定要素を増幅するようなメカニズムに変更されたことは、米国の事例からも裏づけられる。

ただし、本稿の冒頭でも確認したとおり、米国の高等教育に対する州政府予算は、総枠が縮小していたのではなく、学生あたり金額で5年間の減少実績があったに過ぎない。日本の国立大学のような、「経路依存性をもった過去の実績に対して一律のカットを加える」という方式は、米国には全くみられず、日本の政府・議会が高等教育予算に対する戦略的な意思決定を放棄しているとも見受けられる。また米国では、個別州の事例にみられるとおり、政府における他施策との予算獲得競争ではなく、確保された高等教育予算の機関配分にあたって、大学のミッションや業績を反映するよ

うな仕組みを取り入れる努力がなされている。結局、最低限の資源は確保しなければならないが、そのための努力とともに、獲得した資源を有効活用するための機関側の努力も不可欠な訳である。SUNYの業績要素を含んだBAPやUCのコンパクト、テネシー州の業績ファンディング、ミシガン州知事の使用している業績指標フォーミュラなどがその好例であり、機関側が継続的な自己改善を行うためのインセンティブを与えようとしている。

そして、この自己改善のインセンティブと競争的資金の導入は全く異なるものであり、前者は機関ベースの努力にプラスの報酬で報い、後者は歴史的経緯に依存する研究力にもとづいた企画の評価に過ぎない。つまり、「業績ベースの資金配分方法の導入」と「競争的研究資金の拡大」は、明確に分けて考えられねばならず、前者は個別機関のミクロ的な目標達成努力を促し、後者はマクロ的な科学技術政策の目的達成にリンクしなければならない。日本の国立大学の第二期中期目標期間が2010年度に始まり、運営費交付金制度に反映するべき「努力と成果」が、前者であることはいまでもない。

今後は、先述の通り、ミクロ・マクロ両面にわたり動的な分析を進めることにより、歴史的状況に応じた変化と政策的対応を対照し、研究を深耕することが日本への有益な示唆を得るために寄与するものと思われる。

(謝辞等)

本稿の原案については、2009年5月30日(土)に長崎大学で開催された、日本高等教育学会第12回大会の自由研究発表にて報告を行い、以下の先生方から有益なコメントを頂いた(敬称略・氏名50音順):阿曾沼明裕(名古屋大学)、柴山盛生(国立情報学研究所)、田中秀明(一橋大学)、南部広孝(京都大学)、西出順郎(岩手県立大学)、米澤彰純(東北大学)。この場を借りて、改めて厚くお礼を申し上げたい。

なお、本稿中の意見は、執筆者の個人的な意見であり、所属機関等の公式見解ではない。また、本稿中に存する誤謬は、すべて執筆者の責に帰する。

注

- 1 米国ではX年9月開始年度をX-X+1年度(例:2007年9月開始であれば2007-08年度または2007/08年度)と記載するのが一般的であるが、本稿ではX年度(2007-08年度であれば2007年度)として、記載を統一する。
- 2 Ehrenberg(2006, 219)において、Hellerは「1987年度以降(2004年度まで)、3カ年の例外を除いて、州政府は総支出の増加期には高等教育支出を増加させるものの、その増加率は総支出ほど大きくなく、総支出の減少期には高等教育支出の減少率の方が大きくなる」と指摘している。
- 3 州政府の高等教育交付金、公立大学フルタイム換算学生数、フルタイム換算学生あたり州政府交付金は、SHEEO提供データベース(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>)よりデータを入手した。また、州政府支出総額は、NASBO(1999, 7)、NASBO(2000, 7)、NASBO(2001, 7)、NASBO(2002b, 7)、NASBO(2003, 7)、NASBO(2004, 7)、NASBO(2005, 7)、NASBO(2006, 7)、NASBO(2007, 7)、NASBO(2008b, 7)の表にある対前年度比変化率データを採用。

- 4 このような州政府の財政危機に対応するため、2009年2月17日に大統領が署名した米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act: ARRA）により、連邦政府からMedicaidの増加対策870億米ドル、州政府活動を維持するための資金（State Fiscal Stabilization Fund）540億米ドルなどの財源措置がなされる。なお、州政府の財源不足額の試算については、別途Boyd（2009）などがある。また、ARRAにより州政府に配分される連邦資金を高等教育に活用するように、Delta Project、National Center for Public Policy and Higher EducationとNational Center for Higher Education Management Systems（NCHEMS）が、共同で政策提言を行っている。
- 5 高等教育機関と州政府の間の仲介役を担う理事会（Governing Board）や調整委員会（Coordinating Board）などを指している。その役割は、州により多様であり、McGuinness（2004, 13-18）に詳しい紹介がある。
- 6 イリノイ高等教育理事会（Illinois Board of Higher Education）では、監査法人の協力のもとに、1965年から公立大学の専攻別単位費用の算出をつづけている（Illinois Board of Higher Education, 1995）。なお、全米的な費用調査の取り組みとしては、連邦教育省教育統計センター（National Center for Education Statistics: NCES）が実施している4年制大学の費用・生産性調査（Delaware Study）と高等教育ベンチマーキング機関（National Higher Education Benchmarking Institute）が実施しているコミュニティ・カレッジの費用・生産性調査（Kansas Study）があることは周知のとおりである。
- 7 米国州政府の高等教育予算の配分方式分類については、Jones（1984, 41-62）において、多目的資金と特定目的資金分けた上で、前者は増分主義とフォーミュラ、後者は増分主義、目的別/競争的配分、フォーミュラを適用可能とし、そのそれぞれについて強み・弱みを比較評価している。また、Layzell（2007）は、表2のMcKeown-Moak（2006）およびMGT of America（2001）とほぼ同じ5分類（増分主義、フォーミュラ、業績ファンディング、業績契約、バウチャー）を採用しており、望ましいとされる14の特性（公平性、適切性、目標ベース、使命に対する敏感さ、規模に対する反応、有効で信頼性の高いデータの使用、変化に対する対応度、経済状況に対する適用度、安定性、理解しやすさ、特殊状況への適用性、柔軟性、インセンティブ、均衡予算への対応）からみてどの分類にどのような長短があるのかを整理している。さらに、こうした配分メカニズムの比較評価については、Salmi and Hauptman（2006）において、国際的な例示をもとにまとめられている。
- 8 NACUBO（National Association of College and University Business Officers）の機能分類定義による。
- 9 純平方フィート（Net Square Feet）と総平方フィート（Gross Square Feet）の略。
- 10 NASBO（2008b, 24）
- 11 ただし、ペンシルバニアのように、ニードベースの学生支援が機関ベースの高等教育予算とは別建てになっているケースもある。
- 12 交渉型予算からファンディング・フォーミュラを経て、成果主義型に移るような進化が考えられている。
- 13 図8については、グラフの見やすさを考えて、最小値0.9、最大値1.1で表示している。なお、州の略称については、以下のようにになっている（アルファベット順）：AK（アラスカ）、AL（アラバマ）、AR（アーカンソー）、AZ（アリゾナ）、CO（コロラド）、CT（コネチカット）、DE（デラウェア）、FL（フロリダ）、ID（インディアナ）、IL（イリノイ）、NY（ニューヨーク）、KS（カンザス）、KY（ケンタッキー）、LA（ルイジアナ）、MD（メリーランド）、ME（メイン）、MN（ミネソタ）、MO（ミズーリ）、MS（ミシシッピ）、NC（ノースカロライナ）、ND（ノースダコタ）、NE（ネブラスカ）、NH（ニューハンプシャー）、NJ（ニュージャージー）、NM（ニューメキシコ）、NV（ネバダ）、OH（オハイオ）、OK（オクラホマ）、OR（オレゴン）、PA（ペンシルバニア）、

- SD (サウスダコタ)、TN (テネシー)、TX (テキサス)、UT (ユタ)、VA (バージニア)、WA (ワシントン)、WI (ウィスコンシン)、WV (ウェストバージニア)、WY (ワイオミング)。
- 14 予算要求から採択まで一貫して業績指標を重視している12州は、以下のとおりである：アリゾナ、ケンタッキー、メリーランド、ミネソタ、オハイオ、オレゴン、サウスダコタ、テキサス、ユタ、バージニア、ウィスコンシン、ワイオミング。
 - 15 調査票の中では、この他に機関予算配分時の重点項目や根拠を予算要求額算出時と同じ選択肢で聞いているが、回答率が低かったため、今回は分析対象から外した。
 - 16 科目予算の採用度については、数値域を示すカテゴリー・データをそのまま使用せず、次のように数値域中心値で数値データに変換して使用した：50-100%=0.75、25-50%=0.375、25%未満=0.125。
 - 17 メイソン・ディクソン線 (Mason-Dixon Line) は、現在の米国におけるペンシルベニア州、デラウェア州と、メリーランド州、ウェストバージニア州との間の州境の一部を定める境界線である。1763年から1767年にかけてこの線の測量を行ったチャールズ・メイソンとジェレマイア・ディクソンにちなんで名付けられた。一般に、アメリカ合衆国の北部と南部とを隔てる境界であると認識されている。(Wikipediaより)
 - 18 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、メディカルスクールを除く1997-2007年度フルタイム換算学生数 (FTE) の変動係数を使用。
 - 19 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、1997年度混合物価調整係数 (2007年度基準) の逆数を使用。混合物価調整係数は、次の3つの要素を加味して、州ごとに計算されている：(1) 高等教育費用調整係数 (Higher Education Cost Adjustment: HECA; ホワイトカラーの雇用費用指数 (75%) + GDP デフレーター (25%) で作成されており全州共通)、(2) 在学生構成指数 (Enrollment Mix Index: EMI; 大学特性別の学生当たり経費の差を加味した指数)、(3) 生活費調整係数 (Cost of Living Adjustment: COLA; 住居費を中心とした州別の生活費物価指数)。
 - 20 SHEEO提供データベース
(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、2003-2007年度のメディカルスクールを除くフルタイム換算学生当たり教育目的州政府交付金 (2007年度基準混合物価調整済み実質値) の変動係数を使用。
 - 21 予算要求額算出方法とコストシェアリングの状況 (学生・家計の純負担割合 = 1 - 州政府交付金割合) の相関も確認したが、有意な差は認められなかった ($p=.206$, $\eta^2=.043$)。
 - 22 公財政支出に対する要求根拠の選択肢に「ベンチマーキング」が含まれているが、これは機関間のベンチマーキングを指しており、州の間での比較を指していない。
 - 23 4.1.1. の(4)で図7の作成時に使用した重要度の配点 (高: 3点、中: 2点、低: 1点、無回答: 0点) を使用している。
 - 24 相関分析の結果から、業績指標との相関が1%有意水準だった外的優先事項と授業料値上げ、ニードベース学生支援との相関が1%有意水準だったベンチマーキングとメリットベース学生支援の6つに絞って分析した。また、クラスターの分離をよくするため、重要度の重みづけを高: 5、中: 3、低: 1、無回答: 0に変更している。間隔の測定は平方ユークリッド距離、クラスターの分類にはウォード法を採用した。なお、図13の州の略称は、注13に準じている。
 - 25 SHEEO提供データベース

(<http://www.sheeo.org/finance/shef/2008%20tables/SHEF%20Data%201997-2007%20by%20state%20constant%20dollars.xls>) より、2007年度のメディカルスクールを除くフルタイム換算学生当たりの純負担額割合（2007年度基準混合物価調整済み実質値）を使用。

- 26 この分析については、要求姿勢を2区分（AとB・CとD）にまとめる、逆に9つの要求根拠に分解する、あるいはコストシェアリングの状況を学生当たり純負担額、州交付金額、学生支援額に3つに分解し、あるいは後者について実数値を全米における相対的位置づけ（偏差値＝ $50+10\times(\text{州の値}-\text{全米平均値})/\text{標準偏差}$ ）に直すといった処理をしても有意な相関を確認することはできなかった。
- 27 Eグループ（その他）の8州を除いて分析した。
- 28 NEA（2008, 21）
- 29 機関側の予算要求に対して行政府の承認率や議決予算の割合が著しく低い州については、分析から除外している（ノースカロライナ、ペンシルバニア、サウスダコタ、バージニア）。また、ネブラスカは無回答であり、残りの34州を対象とした。ちなみに、全米の州議会でネブラスカのみ一院制をとっている。
- 30 SHEEO（2008a, 25）
- 31 NASBO（2008b, 17）
- 32 NASBO（2008b, 49）
- 33 NASBO（2008a, 30）
- 34 以下より政党別地図を使用（今回の調査回答のもとになっている2008年1-3月現在の直近予算を審議した際の政党になるようにさかのぼった）：
知事政党（2008年4月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/archive/0/0c/20080722023925%21United_States_Governors_map.svg
州上院多数派政党（2007年1月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/f/f3/20071108045239%21States_upper_house_political_majority.png
州下院多数派政党（2007年1月現在）：
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/archive/c/c4/20080701211141%21States_lower_house_political_majority.png
- 35 以下のウェブサイトより「全米レベルの大学（national universities）」と位置づけられた州立のキャンパスのうち、最も評価の高いキャンパスのスコアをその州のスコアとした（なお、ランク内に一つも州立大学のキャンパスが入っていない州はスコアをゼロとした）：
<http://colleges.usnews.rankingsandreviews.com/college/national-top-public>
- 36 NASBO（2008b, 17）
- 37 NASBO（2008b, 49）
- 38 米国家労働省労働統計局（US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics）の発表している失業指標U-6（total unemployed：就業を希望しつつ求職活動をしている失業者＋all marginally attached workers：仕事も求職もしていないが職を希望していてすぐに仕事に就くことができ過去に求職活動をしたことのある者＋total employed part time for economic reasons：フルタイムの仕事を希望してそれにすぐ就くことができるが不況等のために不本意ながらも短時間労働に甘んじている者の割合）について、2005-07年の州別平均値を使用した。
※上記のU-6の説明については、次のウェブサイトを参照した：
http://www.works-i.com/flow/lm/university/university17_1.html

- 39 カリフォルニア州財務局ウェブサイト資料より
<http://2008-09.archives.ebudget.ca.gov/Enacted/agencies.html>
- 40 THEC財務部 (Fiscal Affairs division) Dr. Russ Deaton提供資料(2009年2月)をもとに筆者が作成。なお、直近のフォーミュラ修正は2005年4月に実施されている。
- 41 パフォーマンス・ファンディングに用いられる業績評価基準の設定および評価はTHECに設置された諮問委員会 (advisory committee) によって行われる。委員会は大学教員, TBR, THECの代表者13名で組織されている。テネシー州では1979年の導入以来、ほぼ5年に一度基準の見直しが行われており、2005-2010年のパフォーマンス・ファンディングの基準は5基準11項目が採用されている。教育に関するアウトカム基準が多く含まれているのが特徴である。詳しくは吉田(2009)を参照のこと。
- 42 各大学ではパフォーマンス・ファンディング・コーディネーター(副学長補佐クラスの教員が配置されていることが多い)とInstitutional Research Office (IR)が協力してデータ収集・報告書作成業務にあっている。データ収集は年間を通じて行われ膨大な時間と労力を必要とするが、それに見合う「報償」が追加的に配分されることは大きな魅力となっている。
- 43 知事予算要求と下院通過時は、この法案の条文形態をとっていたが、上院通過時に大学のカテゴリーによる差別をなくすため、大学名アルファベット順の項目立てに修正されたとのことである (Jeffries and Jen 2008, 4)。
- 44 ミシガン州の予算プロセスについては、下記のウェブサイトを参照した：
<http://www.michigan.gov/budget/0,1607,7-157-11460-34950--,00.html>
- 45 表24は合計値だけを示しているが、業績等を加味しているため、大学ごとに増額率が異なっている。例えば、レイク・スーパーリア大学はペル奨学金の調整が同大学の州政府交付金額に比べて相対的に大きく、前年度比6.2%の増額となっている。逆に、ミシガン州立大学ノーザン校など4校では、2.3%の増額にとどまっている。

参考文献

- 天野郁夫 2008, 『国立大学法人化の行方—自立と格差のはざままで』東信堂。
- 金子元久 1992, 「アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性」『大学論集』第21集, 広島大学大学教育研究センター, pp.91-115。
- 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」『高等教育研究紀要』第8号, 高等教育研究所, pp.73-83。
- 喜多村和之(編著) 2001, 『高等教育と政策評価』玉川大学出版部。
- 国立学校財務センター 2001, 『欧米主要国の大学ファンディング・システム』。
- 国立学校財務センター 2002, 『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム』。
- 末富芳 2001, 「教育政策における「政府の失敗」に関する分析：行財政制約条件下における教育政策領域と予算配分の在り方を中心に」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第47巻, pp. 453-464。
- 高木英明 1998, 『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』多賀出版。
- マージンソン, サイモン 2009, 講演録「グローバルな視点から見た高等教育システム改革」『国際シンポジウム 高等教育システムの改革とその結果 報告書』国立大学財務・経営センター。
- 丸山文裕 2008, 「アメリカ州立大学における管理と経営」『大学財務経営研究』第5号, 国立大学財務・経営センター, pp.17-28。
- 吉田香奈 2003, 「国立大学予算の配分システム—米・英の経験と日本への援用—」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』国立学校財務センター研究報告第8号, pp.239-259。

- 2006, 「カリフォルニア大学の予算編成を観る」有本章・北垣郁雄編著『大学力 真の大学改革のために』ミネルバ書房, pp.192-198.
- 2007a, 「アメリカの大学における評価と資源配分」『大学改革における評価制度の研究』広島大学高等教育研究開発センター, pp. 91-118.
- 2007b, 「アメリカ州政府による大学評価と資金配分」『大学財務経営研究』第4号, 国立大学財務・経営センター, pp. 113-129.
- 2009, 「アメリカにおける州立大学の評価と資源配分」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所, pp.178-194.
- Bastedo, Michael N. 2008, “Convergent Institutional Logics in Public Higher Education: State Policymaking and Governing Board Activism”, *The Review of Higher Education*, Winter 2009, Volume 32, No. 2, pp.209-234.
- Bowen, Howard R. 1980, *The Cost of Higher Education*, Jossey-Bass Publishers.
- Boyd, Donald J. 2009, *What Will Happen to State Budgets When the Money Runs Out?*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Burke, Joseph C. and Associates 2002, *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects*, The Rockefeller Institute Press.
- and Minassians, Henrik 2003, Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Ehrenberg, Ronald G. (ed.) 2006, *What’s Happening to Public Higher Education? The Shifting Financial Burden*, The Jones Hopkins University Press.
- Gross, Francis M. 1979, *Formula Budgeting and The Financing of Public Higher Education: Panacea or Nemesis for the 1980s?*, The AIR Professional File, No. 3, Fall 1979.
- 1982, *Formula Budgeting for Higher Education: State Practices in 1979-80*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- Hovey, Harold A. 1999, *State Spending for Higher Education in the Next Decade: The Battle to Sustain Current Support*, The National Center for Public Policy and Higher Education.
- Illinois Board of Higher Education 1995, *Instruction Manual for Completing the Annual Study of Costs in Illinois Public Universities*.
- Jeffries, Ellen and Jen, Kyle I. 2008, *Fiscal Year 2009-09 Higher Education Appropriations Report: A Report of the Senate and House Appropriations Subcommittees on Higher Education*, Senate Fiscal Agency and House Fiscal Agency, MI.
- Jeffries, Ellen and Smith-Tyge, Nathaniel 2000, *Higher Education in the 50 States: A Survey of Higher Education Funding, Governance and Other Related Topics in the States*, Senate Fiscal Agency, MI.
- Jen, Kyle I. 2006, *Fiscal Focus: State University Appropriations*, House Fiscal Agency, MI.
- Jenny, Nicholas W. and Arbak, Emrah 2004, “Challenges for Financing Public Higher Education”, *The Rockefeller Institute State Fiscal News*: Vol. 4, No. 2, March 2004.
- Jones, Dennis P. 1984, *Higher Education Budgeting at State Level: Concepts and Principles*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- 1993, “Strategic Budgeting”, *New Directions for Higher Education*, no. 83, Fall 1993, pp.5-16.
- Kane, Thomas J., Orszag, Peter R. and Gunter, David L. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, April 2003, Brookings Institute.
- and Orszag, Peter R. 2003, *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Working Paper, September 2003, Brookings

- Institute..
- and Orszag, Peter R. 2003, *Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, Brookings Institute Policy Brief #124, September 2003, Brookings Institute..
- and Orszag, Peter R. 2004, “Financing Public Higher Education: Short-Term and Long-Term Challenges”, *Ford Policy Forum 2004*, Educause.
- , Orszag, Peter R. and Apostolov, Emil 2005, “Higher Education Appropriations and Public Universities: Role of Medicaid and the Business Cycle, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs (2005)*, Brookings Institute, pp.99-146.
- Layzell, Daniel T. 2007, “State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches”, *Journal of Education Finance*, 33:1 Summer 2007, pp.1-19.
- Legislative Analyst’s Office 2007, *Analysis of the 2007-08 Budget Bill*.
- Marks, Joseph L. 1999, *Funding Public Higher Education in the 1990s: What’s happened and where are we going?*, Southern Regional Education Board (SREB).
- 1999, *A Primer on Funding of Public Higher Education*, Southern Regional Education Board (SREB).
- Massy, William F. (ed.) 2004, *Resource Allocation in Higher Education*, 4th Ed., The University of Michigan Press.
- McGuinness, Aims C. 2004, *OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial management and Governance – Financial Management and Governance: United States*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- McKeown-Moak, Mary P. 1996, *State Funding Formulas for Public Four-year Institutions*, State Higher Education Executive Officers (SHEEO).
- 1999, “Higher Education Funding Formulas”, *New Directions for Higher Education*, no. 107, Fall 1999, pp.99-107.
- 2006, “Survey Results: 2006 Survey of Funding Formula Use”, prepared for the SHEEO professional Development Conference held in Chicago, IL (Aug. 2006).
- MGT of America 2001, *Funding Formula Use in Higher Education*, Discussion Paper (March 1, 2001)..
- Miller, James L. 1964, *State Budgeting for Higher Education The Use of Formulas and Cost Analysis*, Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- Millett, John D. 1952, *Financing Higher Education in the United States*, Columbia University Press.
- 1972, Financing Current Operations of American Higher Education, Management Division, Academy for Educational Development.
- 1974, *The Budget Formula as the Basis for State Appropriations in Support of Higher Education*, Management Division, Academy for Educational Development.
- Mizuta, Kensuke and Yanagiura, Takeshi 2008, “Policy Analyses on the Effectiveness of the National University Corporation Act: What has changed since 2004?”, prepared for the 33rd ASHE Annual Conference held in Jacksonville, FL (Nov. 2008).
- Musell, R.M. 2009, *Understanding Government Budgets A Practical Guide*, Routledge.
- National Association of State Budget Officers (NASBO) 1999, *States Expenditure Report 1998*, Fall 1998.
- 2000, *States Expenditure Report 1999*, Fall 2000.
- 2001, *States Expenditure Report 2000*, Fall 2001.
- 2002a, *Budget Processes in the States*, January 2002.
- 2002b, *States Expenditure Report 2001*, Fall 2002.
- 2003, *States Expenditure Report 2002*, Fall 2003.

- 2004, *States Expenditure Report 2003*, Fall 2004.
- 2005, *States Expenditure Report 2004*, Fall 2005.
- 2006, *States Expenditure Report 2005*, Fall 2006.
- 2007, *States Expenditure Report 2006*, Fall 2007.
- 2008a, *Budget Processes in the States*, Summer 2008.
- 2008b, *States Expenditure Report 2007*, Fall 2008.
- National Education Association (NEA) 2008, *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*.
- National Governors Association (NGA) and National Association of State Budget Officers (NASBO) 2008a, *The Fiscal Survey of States*, June 2008.
- 2008b, *The Fiscal Survey of States*, December 2008.
- New York State 2008, *2008-09 Enacted Budget Financial Plan*.
- Salmi, Jamil and Hauptman, Arthur M. 2006, *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Series Number-4, the World Bank.
- (邦訳) 丸山文裕 (監修)・水田健輔 (翻訳) 2007, 『高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価』国立大学財務・経営センター.
- State Higher Education Executive Officers (SHEEO) 2008a, *State Higher Education Finance FY2007*.
- 2008b, *State Budgeting Practices in the United States Final SHEEO Report to the Center for National University Finance and management*.
- 2009, *State Higher Education Finance Early Release FY2008*.
- State of Tennessee 2008, *The Budget : Fiscal Year 2008-2009*.
- St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) 2004, *Public Funding of Higher Education Changing Contexts and New Rationales*, The Jones Hopkins University Press.
- Tennessee Higher Education Commission 2009, *Tennessee Higher Education Fact Book 2008-09*.
- The State University of New York 1998, *Budget Allocation Process*.
- 2008, *The SUNY Compact: 2008-09 Budget Request*.
- The State University of New York University Faculty Senate Operations Committee 2004, *Budget Handbook Spring 2004*.
- University of California 2008a, *Budget for Current Operations-Detail 2008-2009*.
- 2008b, *Higher Education Compact Performance Measures 2006-07*.
- 2009, *Budget for Current Operations 2009-2010*.
- Wicksall, Bethany 2008, *Background Briefing: Community Colleges*, House Fiscal Agency, MI.
- Zumeta, William 2008, "Higher Education Funding: On the Way Up, But for How Long", *The NEA 2008 Almanac of Higher Education*, National Education Association (NEA).

参考資料. SHEEO調査票

State Budget Processes for Public Higher Education

Background Information

Please read the survey instructions, attached to your email, before completing the survey on line.

Questions 1 - 12 ask you to provide contact and contextual information.

*** 1. Please provide contact information (responses to each box are required):**

Name:

SHEEO Agency or Higher Education System:

Title:

State/Province: ▼

Email Address:

Phone Number:

2. The State budget cycle is:

Annual

Biennial -- annual adjustments are infrequent, minor, or technical

Biennial -- annual adjustments are common and justified by changes in institutional needs, economy, major budget components, etc.

3. Additional clarification about your budget cycle if needed:

4. For each sector, choose the response that BEST describes your system/agency role in the operating request to the state:

	4-year Sector	2-year Sector
No Role -- institutions submit budget requests directly to the state	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Advisory -- review the requests	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aggregate Request -- institutions submit formal requests to the agency/system	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aggregate Request -- institutions do not submit formal requests to the agency/system	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Please provide additional clarification or other variations (e.g. are there additional statewide organizations that have a role in higher education budgeting?):

6. Has your agency/system role in the budget request process recently changed or expected to change?

Yes

No

State Budget Processes for Public Higher Education

7. Those changes or expected changes include:

8. Material differences in the budget process for four-year and two-year institutions include (only answer if applicable to your agency/system):

9. Please respond to all remaining questions as they relate to four-year (or most four-year) institutions.

Identify the locus of authority for the following (if authority is shared, check all that apply):

	Institutions	Systems or State Board	Executive (Governor/State Treasury)	Legislature
Who has legal authority to set tuition levels?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Who has legal authority to set fee levels?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Who sets spending authority for tuition?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Who retains unspent tuition revenue at the end of the year?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Who retains unspent fee revenue at the end of the year?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Who retains unspent state appropriation at the end of the year?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Relevant, changes, qualifications, limitations, or informal influences that affect the exercise authority from above include:

11. The general approach to your operating budget request is best characterized as:

- Funding formula (used to calculate needs, justify changes, etc.)
- Base plus/minus (adjustments to current spending/appropriations based on cost, salary increases, enrollment changes, etc.)
- Mixed, but mostly funding formula
- Mixed, but primarily base plus/minus

12. Recent changes to this approach or additional clarification:

State Budget Processes for Public Higher Education

Part I: Developing the Higher Education Operating Request

Questions 13 to 16 focus on how the higher education operating budget request is developed prior to an executive budget or legislative enacted appropriation.

Consider the last, completed budget cycle in answering the following questions.

13. For each approach (column) that applies to the development of your operating request identify the importance of the factor (select low, medium, high or blank for not applicable)

If you use both columns the implication is a mixed approach.

	Importance in Funding Formula	Importance in Base Plus/Minus
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
General salary increases	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Statewide collective bargaining agreement	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Operations and Maintenance for new buildings	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Strategies to improve productivity	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)	<input type="text"/>	<input type="text"/>

14. Additional important features, not captured in the previous question, that characterize the development of an operating request in your system/state:

State Budget Processes for Public Higher Education

15. Identify the IMPORTANCE of the following in justifying or strategically advancing the higher education operating request (one answer per row):

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Benchmarking to peer institutions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maintain tuition levels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increasing tuition Levels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increasing merit-based financial aid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increasing need-based financial aid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Other (please specify)

16. Recent changes or additional clarification:

State Budget Processes for Public Higher Education

Part II: Negotiating a Higher Education Appropriation

Questions 17 to 24 focus on the impact and importance of the political context and processes during the last completed budget cycle.

17. The dollar amounts in the next three items are intended to gauge the differences among the relative positions of higher education, governor and legislature. Please estimate if necessary and round to the nearest millions (these are text boxes).

The operating request for higher education was approximately (in millions):

The executive request for higher education operations was approximately (in millions):

The enacted appropriation for higher education operations was approximately (in millions):

18. Is this a typical or expected pattern? How has it varied or changed -- either historically or in the current budget cycle?

19. Compare, for each factor, the higher education budget request to the proposed funding levels in the executive request and legislative appropriation using the budget development factors (lower, same, higher or blank for not applicable).

For example: If the executive request did not fund projected enrollment increases and the legislative appropriations enrollment funding was higher you'd select "lower" in the first column and "higher" in the second column.

	Compared to the higher education operating request, the EXECUTIVE budget was...	Compared to the higher education operating request, the LEGISLATIVE appropriation was...
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
General salary increases	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Statewide collective bargaining agreement	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Operations and Maintenance for new buildings	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Strategies to improve productivity	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Other (please specify)	<input type="text"/>	

State Budget Processes for Public Higher Education

20. The Governor and Legislature used the following in presenting or justifying state funding for higher education (yes, no, or blank for not applicable):

	Executive Budget	Legislative Appropriation
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Benchmarking to peer institutions	<input type="text"/>	<input type="text"/>
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Maintain tuition levels	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Increase tuition levels	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Increase merit-based financial aid	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Increase need-based financial aid	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Other justifications or strategies used by the Governor or Legislature:

21. What legislative entities does your agency/system interact with during the budget process? (select all that apply)

- Separate senate / house appropriations committees
- Joint legislative budget or appropriation committee
- Separate education/program committee(s)
- Other (please identify):

Please provide additional comments about "other" legislative entities as well as any interesting aspects of your interaction with these committees:

22. Other key features (e.g. key areas of conflict, important steps or processes, key players) of the legislative process:

State Budget Processes for Public Higher Education

23. What actions did the Governor take during the last budget cycle with respect to the enacted legislative appropriation? (select all that apply)

- Signed or sustained without changes
- Vetoed line items
- Reduced line items
- Suspended spending authority
- Other, please describe:

Please provide additional comments about "other" actions taken by the Governor:





24. Other important considerations to the process of finalizing an operating appropriation:





State Budget Processes for Public Higher Education

Part III: Allocating Operating Resources to Four-Year Institutions

Questions 25 to 31 ask you to answer questions, where relevant to your situation, with respect to the process of distributing those resources to four-year institutions.

25. Operating appropriations are designated to:

	Yes	No
Individual institutions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Multiple governing systems for distribution to institutions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unified/Comprehensive state level agency	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other (please specify) or provide additional clarification:		

26. Operating appropriations are designated as (estimate):

	Not applicable	25% or less	Between 25 and 50%	More than 50%
Lump sum distributions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Line item distributions (e.g. object of expenditure, organizational unit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Special legislative line items	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other (please specify) or provide additional clarification:				

27. If your agency/system distributes operating appropriations to institutions, identify the importance of the following factors in that distribution:

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Funding for Enrollment (e.g. credit hours, FTE)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Funding for different levels of instruction (e.g. lower division, upper division, GI, GII)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inflationary cost increases (e.g. cost of living, utilities)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
General salary increases	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statewide collective bargaining agreement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Operations and Maintenance for new buildings	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategies to improve productivity	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Special/new proposals for program enhancement or quality improvement (e.g. salary competitiveness, technology, program expansion, research, public service)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other (please specify)				

State Budget Processes for Public Higher Education

28. If your agency/system distributes operating appropriations to institutions, identify the importance of the following strategies or justifications in the distribution of operating appropriations to institutions:

	No Role/Not Applicable	Low	Medium	High
Performance measures or metrics (e.g. system/institution goals, past performance)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Benchmarking to peer institutions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Internal" higher education priorities (e.g. salary competitiveness)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"External" state priorities (e.g. economic development, high-need employment areas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Developing non-tax revenue sources of funding to support higher education	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maintain tuition levels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increase tuition levels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increase merit-based financial aid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Increase need-based financial aid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Other (please specify) or provide additional clarification

29. What mechanisms, at what point in a fiscal year, are used to assess institutional patterns of spending relative to budget priorities?

30. Final comments regarding the budget process:

State Budget Processes for Public Higher Education

31. Reference List -- please provide a list of references to more detailed documents about the budgeting practices and processes in your state/system -- include web links and send electronic or hard copy documents not available on the web to: budgetsurvey@sheeo.org or to SHEEO, c/o Kelli Parmley, 3035 Center Green Drive, Boulder, CO, 80301.

#1	
#2	
#3	
#4	
#5	
#6	
#7	
#8	
#9	
#10	