

## 第11章 米国諸州における高等教育予算制度のケーススタディ

吉田香奈（山口大学）・水田健輔（国立大学財務・経営センター）

### 1. はじめに

米国における高等教育機関への予算配分方法は多様であり、それぞれの州が自州の歴史的背景や政治状況、社会・経済的環境にもとづいて、最適と思われる合意形成方法を模索している。そして、こうした豊富な事例から、日本の国立大学セクターへの政府資金配分方法の今後を考える上で参考になる点も多いものと考えられる。本論では、全米諸州の事例の中から特に注目すべき4州を取り上げて詳細な検討を加え、その示唆するところをまとめてみたい。

今回抽出した州は、ニューヨーク、カリフォルニア、テネシー、ミシガンであるが、その選択理由は以下のようなものである。

まず、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。

次に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）、高等教育を受ける機会の保障と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。

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変化は、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。

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。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

## 2. 米国4州の高等教育経常予算制度の研究

### 2-1 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。

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11-1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乘せされ、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 11-1 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
<b>TOTAL</b>	<b>\$2,093,417</b>	<b>\$287,742</b>	<b>\$2,381,159</b>

出所：SUNY (2008, 12)

表 11-2 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

<b>State Operated Campuses</b>	
(in thousands of dollars)	
<b>2007-08 Enacted Budget State Tax Dollar Support (Base)</b>	<b>\$1,172,254</b>
<b>Mandatory Needs</b>	
Salary Increments/OTPS Inflation	23,703
Enrollment	29,078
Empire Innovation	12,000
<b>Total Mandatory Needs</b>	<b>\$64,781</b>
<b>Initiatives</b>	
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
<b>Total Initiatives</b>	<b>\$116,700</b>
<b>Total Requested Increase</b>	<b>\$181,481</b>

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 11-2 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。また、水田 (2009) にある調査結果では 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 student 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 在学生数による配分・・・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 11-3)。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をおして、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 11-3 SUNY システム内部における予算配分フォーミュラ（在 student 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、水田（2009）にある調査で SUNY システムは配分の決定要因として在 student 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 student 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。

## 2-2 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<sup>1</sup>。

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)。

表 11-4 カルフォルニア大学の予算 2008-09 年度 単位：百万ドル

支出		収入	
		経常費	
教育経費	3,753	一般財源	
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		
学生サービス経費	582	特定財源	
管理経費	725	州	73
施設維持費	592	連邦	17
奨学経費	694	学生納付金	2,246
付随的事業費	945	附属病院	4,827
その他	296	付随的事業	946
		基本財産	216
		その他	2,238
		小計	10,563
計	14,397	計	14,397
		外部資金	
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

<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(ペー  
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 11-5 カルフォルニア大学の新規予算要求額 2008-09 年度 単位：百万ドル

PROPOSED NEW EXPENDITURES FOR 2008-09 TOTAL \$378.2 MILLION <sup>1</sup>			
<b>2007-08 OPERATING BUDGET</b>			
State General Funds			\$ 3,081
State and UC General Funds plus Student Fee Revenue			5,232
<b>PROPOSED INCREASES IN REVENUE</b>		<b>PROPOSED INCREASES IN EXPENDITURES</b>	
<b>State General Funds</b>		<b>Compensation</b>	
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	<b>Program Growth</b>	
Research Initiative	10.0	Enrollment Growth	
Educational Imperative Initiative	5.0	Instructional Costs	74.0
<b>UC General Funds</b>		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
<b>Student Fee Revenue</b>		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
<b>Additional State Funding or Equivalent Increase in Student Fees</b>		Nonsalary Budget Cost Increases (2.25%)	25.0
	70.5	Professional School Programs	
<b>TOTAL INCREASE IN REVENUE</b>	<b>\$ 378.2</b>	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)
		<b>TOTAL INCREASE IN EXPENDITURES</b>	<b>\$ 378.2</b>

出所：University of California (2008a, 17)

表 11-5 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 11-6 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 11-6 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

### 2-3 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)。

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<sup>2</sup>。まず大学の活動に必要な全費用を算出するために 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)<sup>3</sup>。

<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%)

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（水田 2009）。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<sup>4</sup>。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。

#### 2-4 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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>がみえてくる（表 11-7）。

表 11-7 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	
	<b>2008 年度当初予算法案</b>	<b>\$1,534,192,800</b>	
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	
<b>2008 年度知事予算案</b>	<b>\$1,564,513,600</b>		
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	
	<b>2008 年度上院可決予算</b>	<b>\$1,564,513,600</b>	
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	
	<b>2008 年度下院可決予算</b>	<b>\$1,562,113,500</b>	

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<sup>7</sup>。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 11-8 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。

- ①1984-86 年度：一律増額と特定目的の組み合わせ。
- ②1987-91 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。
- ③1992-2001 年度：一律増額と学生一人当たり閾（しきい）値の組み合わせ。

- ④2002-04 年度：一律減額または増減無し。
- ⑤2005-06 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 11-8 議会で採用された高等教育予算の決定方法

	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				
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）。

### 3. 米国 4 州のケーススタディからみた日本への示唆

以上、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主体）、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。水田（2009）にあるように、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。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主体）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。水田（2009）で検証されているように、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。

本論で確認したとおり、米国の州政府高等教育予算の機関配分にあたっては、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段階の評価に過ぎない。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までもない。

（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ます。

なお、本稿は水田・吉田（2009）について、特に米国の個別州の事例を取り上げて再編したものであり、

中心となる第2節を吉田（ミシガン州についてのみ水田）、残りの第1節と第3節は水田が再編・加筆したものである。また、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。

## <参考文献>

- 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.
- 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』.
- 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.
- 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.
- 水田健輔 2009, 「米国州政府における高等教育予算編成プロセスの現状」国立大学財務・経営センター研究報告第11号.
- 水田健輔・吉田香奈 2009, 「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—」『大学財務経営研究』第6号, pp. 31-90.
- 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.
- 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.
- 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.

- Jen, Kyle I. 2006, *Fiscal Focus: State University Appropriations*, House Fiscal Agency, MI.
- Jones, Dennis P. 1984, *Higher Education Budgeting at State Level: Concepts and Principles*, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS).
- Legislative Analyst's Office (LAO) 2007, *Analysis of the 2007-08 Budget Bill*.
- Miller, James L. 1964, *State Budgeting for Higher Education The Use of Formulas and Cost Analysis*, Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- New York State 2008, *2008-09 Enacted Budget Financial Plan*.
- 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.

## <注>

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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たっている。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。

<sup>5</sup> 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)。

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> 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。