

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第41集 (2009年度) 2010年3月発行：323-341

米国テネシー州における高等教育財政と パフォーマンス・ファンディング

吉田 香奈・柳浦 猛

米国テネシー州における高等教育財政と パフォーマンス・ファンディング

吉田 香 奈*
柳 浦 猛**

問題設定

日本では、国立大学法人化後の第一期中期計画期間がまもなく終了を迎える。法人化による財政上の大きな変化の一つは運営費交付金制度の導入と効率化係数・経営改善係数の採用であった¹⁾。天野（2008，155-157頁，163-167頁）は国立大学の学長に対する調査から、法人化に対する評価は全体的に極めて高いが「財務の健全性」については評価が厳しかったことを指摘している。また、山本（2009，40-44頁）は国立大学の学部長を対象に行った調査から国立大学では基盤的運営費の不足感や研究時間の減少，職場環境の悪化を感じる教員が増加していることを明らかにしている。運営費交付金の大きな特徴である予算と実績評価とのリンクはこのような国立大学の状況を改善するインセンティブとなる必要があるが，反対に評価が予算削減のツールとなれば，厳しい状況の大学はますます厳しい状況に追い込まれることが予想される²⁾。

そこで，本稿では大学の教育研究活動の基盤を支える資源配分システムの在り方を検討するため，アメリカの州立大学財政を取り上げ，その特質を考察する。特に本稿でテネシー州を取り上げるのは公平性の面で優れた予算編成手法であるフォーミュラ・ファンディングを約50年間にわたって実施していること，および1979年にアメリカで初めて州立大学への予算配分と大学評価を連動させたパフォーマンス・ファンディングを導入し，現在まで継続していることにある。大学評価と資源配分を連動させる州は1990年代に入って増加したが，テネシー州のように長期間にわたって継続できているケースはみられない（吉田，2007，2009）。そこで，本稿ではテネシー州の高等教育財政のガバナンス，高等教育財政の動向，州立大学への経常費の交付金算定方法を検討し，大学運営の安定性と効率性を両立する財政システムの可能性を検討する。

1. テネシー州における高等教育のガバナンス

(1) 高等教育のガバナンス

テネシー州は，アメリカ合衆国の南西部に位置し，2008年時点で人口約620万人を擁する全米で17番目に人口数の多い州であり³⁾，2008年秋時点で約37万人の学生が州内にある大学に通っている。テネシー州の高等教育システムは主に以下の4つのセクターに分類することができる。1つは州立の

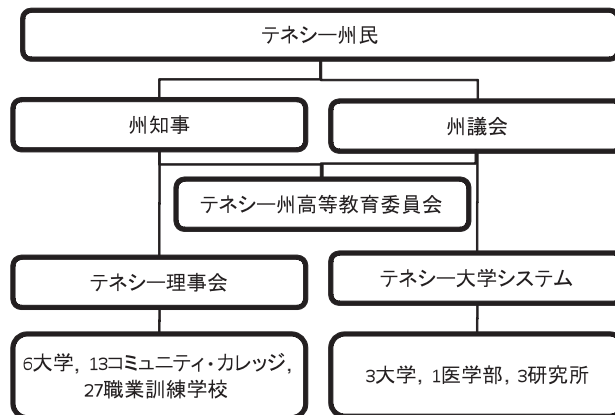
* 山口大学大学教育センター准教授

** テネシー州高等教育委員会リサーチディレクター

テネシー大学（以下UT）システムであり、ノックスビル、チャタヌガ、マーティン校の3大学，そしてメンフィスにある医学部，トゥラホマにある宇宙研究所がその傘下に治まる⁴⁾。2008年秋時点で，大学院生も含めて約4万8千人の学生が在籍している。2つめは，やはり州の管理下にあるテネシー理事会大学・コミュニティカレッジシステム（以下TBR）であり，6つの4年制大学，13の2年制コミュニティ・カレッジ，27の職業訓練学校が所属している⁵⁾。2008年秋の段階では，約18万人の学生が通い，テネシー州の中で最も大きい大学セクターである。3番目のセクターは，非営利の私立大学で，約7万人の学生が36の大学に在籍している。この私立大学の比率は，2006年時点で32.2%と全米平均（29.9%）よりも比較的高いレベルにある⁶⁾。そして最後の4番目のセクターは，近年発展著しい営利目的の私立大学であり，約7万人の学生が在籍している（Tennessee Higher Education Commission, 2008）。

私立を除いた州の高等教育の管理・調整は，3つの組織間で行われる。1つは，テネシー州高等教育委員会（Tennessee Higher Education Commission, 以下THEC），そして前述したUTシステムおよびTBRである。

以下の図1はその統治体系を簡潔に示している。よく誤解されがちなのがTHECと2つのシステムとの関係であるが，THECはこの2つのシステムの最終責任者ではない。後述するようにTHECはそれぞれのシステムの管理に直接関わることはなく，知事や議会と各システムとの間に入る調整役を担っている。従って，これらの3組織は異なる責任を負った，対等な関係にある組織といえることができる。高等教育関係者の間では，THECは調整委員会（coordinating board），UTとTBRは管理委員会（governing board）と分類されている⁷⁾。



出所：Tennessee Higher Education Commission（2008）より作成。

図1 テネシー州の高等教育のガバナンス

(2) テネシー州高等教育委員会の役割

THECの組織形態として，まずTHECの最終責任者である理事会が存在する⁸⁾。理事会は，10人の投票権のあるメンバーから構成され，州知事によって任命され，無給で務めることが決められてい

る。理事会内の公平性を保つため、理事は州内の人口分布に沿った形で任命されるシステムとなっている。また10人の投票権のある理事のうち3人は、州の財務長官、財務監督官、州務長官、が務めることが決められている。また、州知事は学生2名（投票権があるのはそのうち1人）を理事会メンバーとして任命することが定められている。THECの理事会は、実際の実務を行う事務局長（Executive Director）を任命する権利があり、事務局長は理事会に随時報告を行う。THEC理事会は年に4回理事会を開催し、事務局長はその場で業務の進捗状況を報告する。

州の法律によって、THECは主に以下の業務を遂行することが定められている。

- 州のマスタープランの策定
- 高等教育予算案の作成・知事室への提出
- 州内の新学部・学科の設置認可
- 学部・学科の閉鎖の提案
- 州立大学、コミュニティ・カレッジ、職業訓練学校の学費額の提案

マスタープランの策定はTHECの重要な任務の1つである。5年に一度、THECは州高等教育のグランドビジョンを描いたリポートを発表し、その中で、高等教育政策の重点課題を掲げ、目標を発表する。THECのスタッフが素案をさまざまな関係者のフィードバックのもとに作り上げ、理事会の承認を経て、公式なマスタープランが策定される。UTとTBRは、そのマスタープランに基づいた上で、ビジョンを策定することが求められる。また、THECは毎年、マスタープランで掲げられた目標達成に向けて、どれだけ州として前進をしているかを数値で表したリポートを報告することが義務付けられている。現在、2010-15年のマスタープランの準備が行われている。なお、州の法律では、マスタープランには以下の内容を最低含むことが義務付けられている。

- 州の成人人口に占める、学位保持者の割合の上昇
- 学生の残留率・卒業率の上昇
- 地域経済とローカルコミュニティの発展
- 重点学問分野の卒業生の増加
- 初等・中等教育との連携の強化
- 教員養成プログラムの向上
- 成人教育
- 研究

また、マスタープラン以外にTHECの果たす重要な役割は、高等教育の予算案を知事室に高等教育を代表して提出するということである。基本的な予算案はTHECが考案した独自のフォーミュラによって決められ、知事がそれをもとに予算案を議会に対して発表するというシステムが採用されている（第3節で詳述）。なお、予算案を提出する際に、THECは次年度学費の提案も同時に行う。しかし、この提案には法的拘束力はなく、各システムがこの提案及び、実際に議会を通過した来年度予算をもとに学費額の最終決定を行うのが慣例となっている。

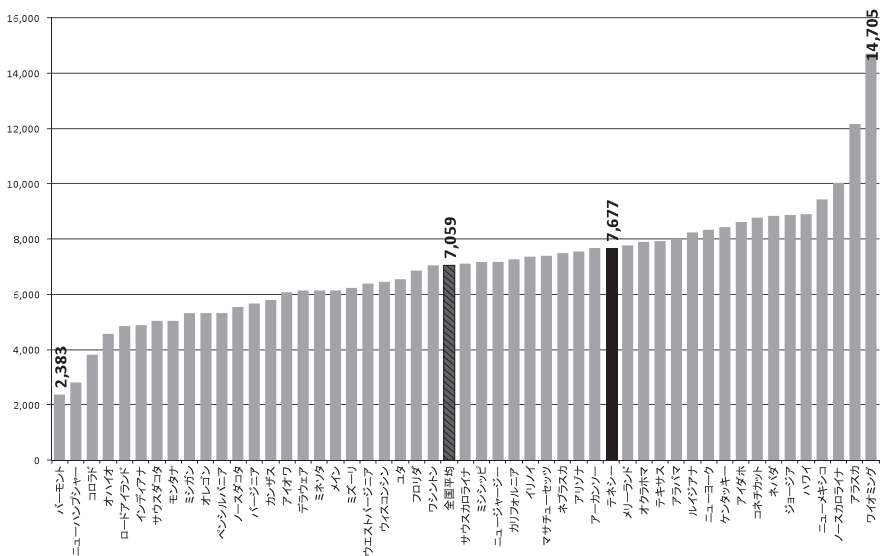
なお、ガバナンスとは直接の関係を持たないが、テネシー州には、奨学金の運営を担当するTennessee Student Assistance Cooperation (TSAC) という組織がある。かつてはTHECと別組織だった

たが、2008年よりTHECに組み込まれ、現在はTHECの事務局長がTSACのCEOを兼任している。TSACは州奨学金の学生への配分や連邦政府の学生ローン保証機関としての役割を担い、奨学金全般の運営を取り仕切っている。TSACとTHECの関係としては、TSACが実際の奨学金業務の遂行を担当しているのに対し、THECは奨学金政策分析の担当という役割を担っている。

2. テネシー州の高等教育財政

(1) 州立大学への州政府支出の動向

以下の図2-1は全米50州の州立大学（コミュニティ・カレッジも含む）の政府支出を学生一人当たりの値で比較したものである（2007-08年度、学生数はフルタイム換算）。この図から読み取れるように、各州によって政府支出は大きな違いが存在する。一番高いレベルに位置するのはワイオミング州の14,705ドルであるのに対し、最下位のバーモント州は2,383ドルと約6倍の差が見られる。テネシーは一人当たり平均7,677ドルと、全米17位の高さに位置し、全米平均の7,059ドルよりも若干高いレベルの支出を行っている⁹⁾。なお、このデータは2008年秋の世界不況前のデータであり、2008-09年度のデータはこの図と大きく異なった結果となることが予想される。

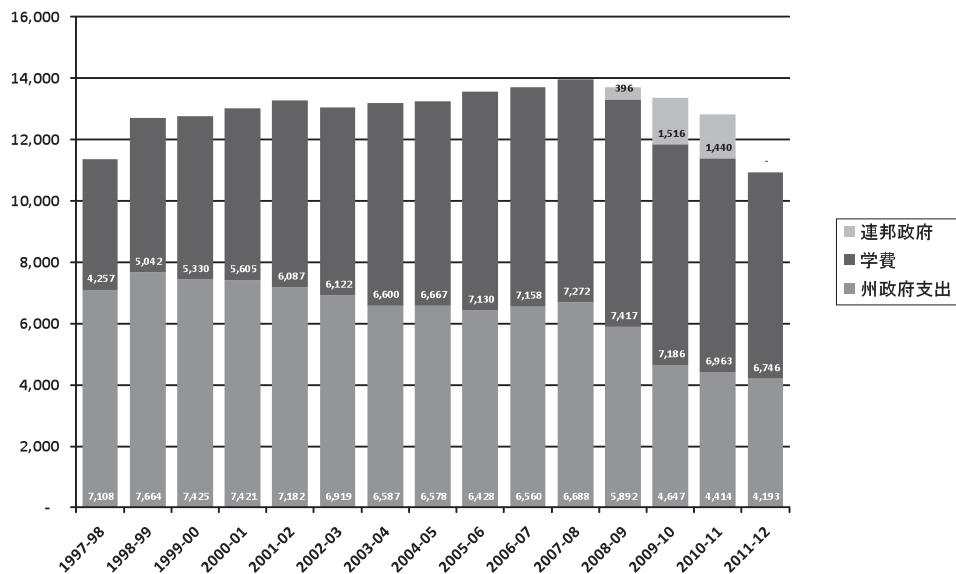


出所：State Higher Education Executive Officers (2008) より作成。

図2-1 高等教育に対する学生一人当たり州政府支出（2007-08年度）

以下の図2-2はテネシー州の州立4年制大学のフルタイム換算学生一人あたりの一般歳入を収入源別に示している。なお、数値はインフレーション調整済みであり、State Higher Education Executive Officers (SHEEO) が毎年発表しているHigher Education Cost Adjustment (HECA) を調整する際の指数として用いた。なお、授業料収入には連邦、州、大学独自の奨学金が含まれており、実際に学生

が支払っている額を表しているわけではない。この表によれば、1997-98年度の時点で、州政府支出は学生一人当たりおよそ7,100ドルであるのに対し、現在の2009-10年度では、そのほぼ6割の約4,600ドルと、大幅減を示していることがわかる。特に、これは昨年以来の経済不況による影響が大きく、2年後には更にその額は減り、学生一人当たり約4,200ドルまで落ち込むことが予想されている。一方、授業料収入はコンスタントに上昇を続け、1997-98年度時点では約4,200ドルであるのに対し、現時点では年間約7,200ドルと、約3,000ドル上昇している。また、近年になって、一般歳入に占める授業料と州政府支出の占める割合が逆転し、現在のテネシーの4年制大学の一般歳入の半分以上は授業料収入に依存している状況である。なお、2008-09、2009-10、2010-11年度に限って、連邦政府からの支出が見られるが、これはオバマ政権の景気刺激予算の一環であり、3年間限定の一時的な措置である。2011-12年度には、連邦政府からの財政支援はなくなり、それまでに経済が回復しなければ、学生一人当たりの一般歳入はピークであった2007-08年度のレベルより、約3,000ドル近く減少することが予測されている。

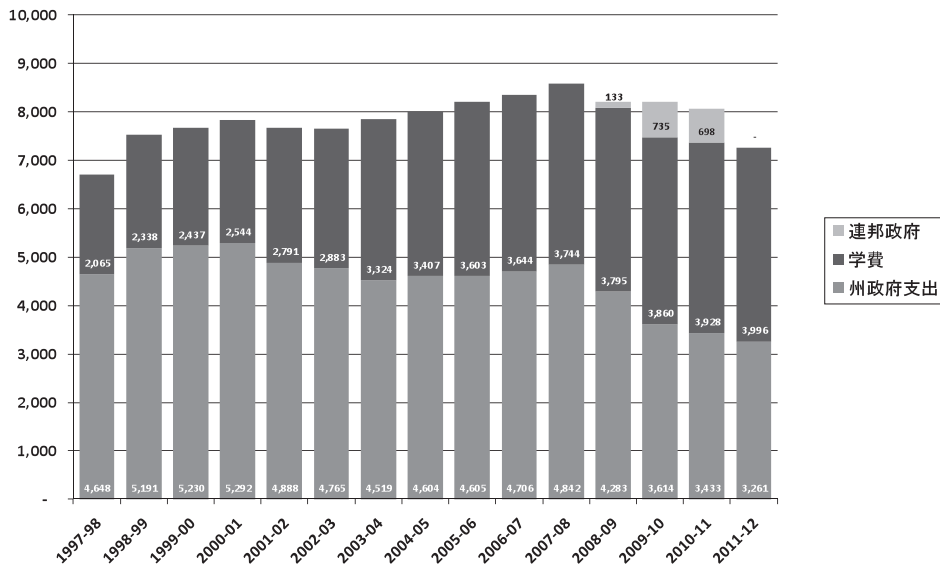


出所：THEC提供データより作成。

注：2010-11年度および2011-12年度は予測。

図2-2 テネシー州の州立4年制大学の学生一人あたり一般歳入
(1997-98年度-2011-12年度)

次の図2-3はテネシー州のコミュニティ・カレッジのフルタイム換算学生一人あたりの一般歳入を収入源別に示している。4年制大学同様、インフレーション調整済みである。1997-98年度においては、州支出は学生一人当たり約4,600ドル、授業料収入は約2,100ドルであるのに対し、現時点の2009-10年度では州支出は約3割減の約3,600ドル、授業料収入は5割増しの約3,800ドルとなり、一般歳入に占める比率も、4年制大学同様、授業料収入により比重を置いた財政システムとなっていることがわかる。



出所：THEC提供データより作成。

注：2010-11年度および2011-12年度は予測。

図2-3 テネシー州の州立コミュニティ・カレッジの学生一人あたり一般歳入
(1997-98年度-2011-12年度)

(2) 州の高等教育財政が直面している課題

テネシー州政府は原則として、支出が収入を上回ることを許していない。また、テネシー州は所得税を採用しておらず、州の収入の48%を消費税に依存している¹⁰⁾。このため、州の予算自体が経済状況に大きく左右されやすく、また近年、初等・中等教育や医療などの需要が州内で大きくなる中で、税収以外の収入源を持つ高等教育は予算削減の対象になりやすい。そのため、テネシー州の高等教育財政は、授業料収入により比重を置いたシステムへと移行せざるを得なくなっているのが現状である。今後も州政府からの高等教育に対する支出は減少していくことはあったとしても上昇することはまず起こりえないというのが现阶段における高等教育関係者内での予測である。

その財政環境の中、現在のテネシー州の高等教育政策において最も重要な課題は、州内における学位保持者の比率を向上させることであり、その目的に沿った財政システムを構築することであるといえる。アメリカは知識基盤経済への移行が急速に進んでおり、新しい経済体系の推進力となる人的資源の開発が急務となっている。しかしテネシー州では、成人人口に占める学位保持者（准学士以上）の割合が全米平均の37.89%を大きく下回る31.27%に留まっている¹¹⁾。このことは、地域の教育水準が地域経済と大きくリンクする現在の経済体系の中で、今後の州経済に対して大きな課題を投げかけている。現在テネシー州は、年間約35,000人の学位（准学士以上）を生産しているが、現在の生産ペースでは成人人口の学位保持率は全国平均とどんどん乖離していくことが予測されている。全国平均レベルまで学位保持率を引き上げるためには、毎年の学位生産性を向上させる必要があり、THECの研究によれば、毎年3.5%ずつ卒業生数を増やさなければ、2025年までに州の学位

保持率は全国平均にたどり着くことができないと予測されている¹²⁾。従って、現在のテネシー州が解決しなければならないことは、高等教育に対する政府投資が減少し続ける中、その限られた財政資源の中で教育の質を落とさずに卒業生を輩出すること、すなわち学位生産性の向上の一言に集約される。

この政策枠組みの下、現在THECが中心となって、2010-2015年のマスタープランの策定が行われているが、学位生産性の向上がその主題となる方向で準備が進められている。また、フォーミュラ・ファンディング、パフォーマンス・ファンディングの見直しも同時並行で行われている。特に政府支出の約95%を占める現行のフォーミュラは、学生数が多ければ多いほど予算が増えるというシステムになっており、その中に学位生産性を推進するシステムは組み込まれていない。テネシー州の重点政策であるマスタープランと財政政策の一致は政策を遂行する際に最も重要なテーマであり、どのような形が学位生産性の向上を推進する上で最も効果的な威力を発揮することができるのか、2009年の終わりまでにTHECが新しい形の財政政策を打ち出すことになっている。

3. 州立大学交付金の算定式とパフォーマンス・ファンディング

(1) フォーミュラ・ファンディングとパフォーマンス・ファンディング

次に、州立大学に対する経常費の交付金を算定するフォーミュラ・ファンディングとパフォーマンス・ファンディングの具体的方法について明らかにしたい。フォーミュラ・ファンディングは1950年代から60年代にかけてアメリカの州高等教育予算の編成に広く導入された手法であり、予算編成の段階であらかじめ設定された算定式を用いて交付額を算出するものである。テネシー州では1957年に州議会が高等教育予算の客観的指針やフォーミュラの使用を求め、1961年から約半世紀にわたってフォーミュラ・ファンディングが実施されている (Miller, 1964, pp.77-79)。一般に、フォーミュラ・ファンディングは公正性、シンプルさ、理解のしやすさ、政治的争いやロビイングの回避、といった点で優れているとされる。しかし、プログラムの質を評価できない、過去のコストデータを使用するため不公平を持続させる、大学のニーズや新たなプログラムへの支援が難しい、といった問題点も指摘されている (McKeown, 1996, pp.56-57) ¹³⁾。

また、SHEEOと国立大学財務・経営センターが2008年1月に共同で行った公立高等教育に対する州政府予算プロセスに関する調査では、行政府や議会に提出するための予算要求額の算出方法を尋ねている (水田・吉田, 2009, 40-41頁)。4つの算出方法①ファンディング・フォーミュラ、②ベースライン増減、③混合 (フォーミュラ主体)、④混合 (ベースライン主体) のうち、①のフォーミュラのみで要求額を算出している州は回答のあった39州のうちテネシー、アーカンソー、ノースダコタの3州だけであった¹⁴⁾。③の混合 (フォーミュラ主体) を含めると計11州となり、フォーミュラを用いて要求額を算出する州は全体の約3割にとどまった。また、予算要求時に業績指標をどの程度重視するかという質問に対しては上記3州のうちテネシーのみが「高」と回答しており、ノースダコタは「中」、アーカンソーは「なし」という回答であった。つまり、テネシー州は厳格なフォーミュラ・ファンディングとパフォーマンス・ファンディングを組み合わせて要求額を算出し

ている全米でも非常に特徴的な州、と位置づけることができる。

以下は、各大学に対する経常費交付金配分額の具体的な算出方法である¹⁵⁾。大きく3段階に分かれており、第一段階では大学の活動に必要な全費用を計算するため10領域の計算式が設定されている。①の教育経費は分野別教員数と平均教員給与を用いて計算されるが、分野別教員数は現員ではなく事前に設定された学生教員比に基づいて算出される。これは、高学年の学生が多ければ多いほど教員数が多くなるように設定されており、マスタープランに掲げられた学生の残留率・卒業率を高めるインセンティブとされている。①で算出された教育経費は②から⑥までの経費の計算のベースとなる。また⑧⑨⑩には実績値が利用される。

次に、第二段階では「コストシェアリングポリシー」に基づき、第一段階で計算された全費用の60%を州政府負担分、40%を授業料負担分として計算を行う（コミュニティ・カレッジはそれぞれ67%、33%で計算）。この比率はTHECと大学システムとの協議で決定されている。最後の第三段階では州政府負担分に最大5.45%を上乗せするパフォーマンス・ファンディングが行われる。

表3-1 各州立大学に対する交付金算定方法（2008-09年度）

<p>1) フォーミュラによる必要経費算出</p> <p>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%))</p> <p>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)</p> <p>③社会貢献経費＝教育経費×定率(1%)</p> <p>④教育研究支援経費＝教育経費×定率(12.5%)</p> <p>⑤学生サービス経費＝学部生教育経費×定率(20%)</p> <p>⑥管理経費＝教育経費×定率(10%)</p> <p>⑦施設維持費＝施設面積×定額</p> <p>⑧職員福利費＝福利費実績+インフレ調整額</p> <p>⑨設備交換＝設備の10%</p> <p>⑩インフレ調整＝上記合計額(⑧を除く)×調整率</p> <p>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%)</p> <p>3) パフォーマンス・ファンディングを州負担分に乗せ(上限5.45%)</p>

出所：THEC提供資料より作成。

Bogue (2002, p.88) はテネシーのパフォーマンス・ファンディングの特徴として①「追加型」(add-on) の配分ではないため州の財政状況に左右されないこと、②他大学との競争ではなく自己との競争であり、ある大学の評価が低くても他の大学には無関係であること、を指摘している。追加型ではない、という意味は個別大学の交付金額が決定した後、追加的にパフォーマンス・ファンディングが配分される仕組みではない、という意味である。追加型の場合は州の財政状況によって予算額が減少する可能性が高くなる。また、他大学との競争ではない、という意味はパフォーマンス・ファンディングという1つのパイを他大学と獲得競争するというシステムではないという意味である。テネシー州では表3-1のように個別大学の交付金算定式の中にパフォーマンス・ファンディングが既に組み込まれており、州の財政状況や他大学の状況とは関係なく毎年確実に最大5.45%の上乗せ分が保証されている。つまり、テネシー州はフォーミュラ・ファンディングの中にパフォーマンス・ファンディングを融合させ、安定した基盤的経費を配分しながら業績評価による改善を同

時に促進しているシステムであるといえる。

(2) パフォーマンス・ファンディングの展開

テネシー州のパフォーマンス・ファンディングは約30年間にわたって続けられてきたが、それは州議会がアカウントビリティの側面を重視したこと、一般市民にとって重要なアカウントビリティの領域に焦点が絞られたこと、プログラムを支持する豊かな歴史やネットワークが存在していること、ア krediteーションをサポートしていること等の理由が挙げられる (Banta, Rudolph, Van Dyke and Fisher, 1996; Bogue and Hall, 2003; Noland, 2006)。テネシー州ではパフォーマンス・ファンディングは州議会や経済界主導ではなくTHEC主導で導入され、1974年の検討・試行段階から現在までTHECと大学側との協力体制の下で行われている。また、パフォーマンス・ファンディングへの参加は義務ではなくボランティアなものであるが、評価の実施や報告書作成にかかる費用よりも何倍もの資金を得ることができるため、実際にはすべての大学が参加している (Banta et al., 1996, p.42)。

また、その特徴として共通の評価基準が使用されていること、評価基準数が少ないこと、アウトカムに重点を置いていること、といった点が挙げられる。1979年の導入時の評価基準は1) プログラムのア krediteーション、2) 主専攻分野の学習成果、3) 一般教育の学習成果、4) 学生・卒業生・雇用主調査によるプログラム・サービスの評価、5) 教育プログラムのピア評価、であった (Banta et al., 1996, Bogue, 2002)。これまで数度にわたる基準の修正が行われているが、基本的な部分は大きく変わっていない。

表3-2 テネシー州パフォーマンス・ファンディング評価基準 (2005-2010年)

基 準	得点	
	CC	大学
基準1 学生の学習と成果		
1.A 学生の学習—一般教育	15	15
1.B 学生の学習—主専攻分野	10	10
1.C ア krediteーション・プログラムレビュー	10	15
基準2 学生満足度		
在学生, 卒業生, 雇用主への調査	10	10
基準3 学生の継続	15	15
基準4 州マスタープランの優先的実施		
4.A 機関の戦略的計画目標	5	5
4.B 州の戦略的計画目標	10	10
4.C 編入・接続	-	5
4.D 就職	10	-
基準5 アセスメントの成果		
5.A アセスメント (パイロットプログラムへの参加)	5	5
5.B アセスメント (ア krediteーションへの活用)	10	10
合 計	100	100

出所: THEC (2005a) より作成。

表3-2はテネシー州の2005-2010年のパフォーマンス・ファンディング評価基準である。5基準11項目が設定されており合計100点満点で計算され、100点を取れば経常費交付金の5.45%の上乗せ分が100%配分される¹⁶⁾。例えば1.Aの一般教育の場合、指定された学外の標準テスト（the California Critical Thinking and Skills Test, CCTSTなど）を卒業間近の学生の少なくとも15%以上が受験することになっており、州内外の同じ大学類型に属する大学の平均点と同等以上であれば15点満点が付与され、70点以下では0点となる。このように各基準にはそれぞれ達成水準と得点が細かく設定されており、多くの基準は自動的に計算可能となっている。ただし、基準5.Bは大学が南部地区基準協会のアクレディテーションを受審する際に提出する質改善計画書（Quality Enhancement Plans）の作成にあたってパフォーマンス・ファンディングで得られた結果の活用を求めるものであり、数値データではなく状況報告書の提出が求められる。なお、評価結果を大学の改善に活かすことは導入当初から重視されており、1980年より基準に盛り込まれた（Banta et al., 1996, p.33）。

(3) パフォーマンス・ファンディングの問題点

以上のように、テネシー州のパフォーマンス・ファンディングは州政府と大学の双方にメリットをもたらすものとして発展してきたが、その一方で政策が学内の教育改善と結びついていないという批判も存在する。Bogue（2002, p.102）は政策に対する理解が大学執行部と学部・学科レベルでは異なっており、得られた結果がプログラムの改善に使用されていない点がパフォーマンス・ファンディングの問題点であると指摘している。例えば、Hall（2000）はUTノックスビル校のケーススタディを行い、パフォーマンス・ファンディングへの関心が薄いこと、政策の意図や方法を理解しているのは主に執行部（副学長以上）であること、州政府支出が低調であったことから大学執行部の関心は教育改善ではなくパフォーマンス・ファンディングの点数と金額を上げることに傾いたこと、インセンティブが学部・学科と共有されていない等の課題を指摘している。また、Latimer（2001）はメンフィス大学のケーススタディを行い、やはり大学執行部以外はパフォーマンス・ファンディングに対する認識が低いことを指摘している。ただし、例外として一部の学部では学部長が学科長に対して毎年パフォーマンス・ファンディングの結果を要約したものを配布し、改善状況の確認を行っている例が報告されている。

なお、THECが2004年に関係者に行った調査においても、パフォーマンス・ファンディングは大学のアカウンタビリティ促進に大きな効果をもたらしているが、大学の教育現場の状況や学生の学習成果の向上には小さな効果しか発揮していないとする回答が多く寄せられている（Noland, 2006, p.63-66）。

まとめと今後の課題

以上、大学の教育研究活動の基盤を支える資源配分システムの在り方を検討するため、テネシー州の高等教育のガバナンスと財政の特質について検討を行ってきた。テネシー州ではTHECがマスタープランと高等教育予算案の作成に関する強い権限を有し、独自に考案したフォーミュラを用い

てマスタープランに掲げた目標を達成する予算案を作成している。学生一人当たりの州政府支出は全米の平均以上であり、良好な状況にある。ただし、州立大学の学生一人当たり一般歳入額のみで過去10年間に大幅に減少し、一般歳入の半分以上は授業料収入に依存する状況にある。昨年以來の経済不況による影響で今後さらに学生一人当たり一般歳入は減少することが予想されている。現在、テネシー州の高等教育政策で最も重要な課題は州内の学位保持者の比率を向上させることにあるが、高等教育に対する政府支出が減少する中で限られた財政資源を有効に活用することがTHECに課せられた課題であり、2010-2011年からの新しいマスタープランの策定とそれに連動したフォーミュラ・ファンディング、パフォーマンス・ファンディングの見直しが同時並行で行われている。テネシー州はフォーミュラのみで経常費交付金を算定する全米でも非常に特徴的な州であるが、学生数と強く結びついた方式であるため、大学の質改善や新規取り組みに対応しにくい面がある。そこで、学生数にウエイトをかけて高学年の学生が多いほど予算が増える仕組みを採用し、残留率や卒業率を高めることに取り組んでいる。

なお、個別大学の交付金のフォーミュラには、パフォーマンス・ファンディング部分が事前に組み込まれている。このことは、交付金の算定において最大5.45%の上乗せが各大学に保証されていること、およびパフォーマンス・ファンディングが1つのパイを他大学と奪い合う競争的資金ではないことを意味している。日本では、国立大学の運営費交付金の削減と科学研究費補助金等の競争的資金の拡大が進んでいるが、テネシー州の事例からも明らかのように、パフォーマンス・ファンディングは予算削減のツールとして使われるのではなく、安定した経常費交付金を供給した上で自己改善の報償として上乗せされるインセンティブとして利用されている。このようなテネシー州の方式は大学側から高く評価されており、日本にとっても非常に示唆に富んでいる。

なお、テネシー州のパフォーマンス・ファンディングが大学側から高く評価されている背景にはTHECが調整委員会であるという点が影響しているように思われる。McGuinness (2004) が分類するように、調整委員会は管理委員会よりも管理・財政上の権限は弱い。しかし、各システム・大学とのコミュニケーションを綿密にとり、常に合議で物事を決定していく調整役の立場であるが故に、かえって現在までパフォーマンス・ファンディングは継続できたとされている¹⁷⁾。つまり、管理委員会の州よりもむしろ調整委員会の州の方がパフォーマンス・ファンディングを成功に導きやすい、と言えるかもしれない。この点については他州の調査がさらに必要であろう。

最後に、様々な調査から、パフォーマンス・ファンディングは大学の全学レベルのアカウンタビリティを推進しているが、学部・学科レベルの教育改善にもたらす影響は小さく、カリキュラム改善や学生指導に活かされることが少ない点が課題として指摘されている。日本の国立大学においても同様の課題が存在しており、大学のマネジメントに携わる教員は国立大学法人の実績評価や高等教育政策の動向を熟知しているが、それ以外の教員には情報が届かず、理解されていないことも多い。国立大学法人評価や認証評価の結果を学内の教育改善のPDCAサイクルにつなげていくためには、マネジメントに携わる教員が学部・学科と緊密に連携し、改善活動を支援する体制が構築されなければならないだろう。このことについてもアメリカでの取り組みに関してさらなる調査が必要である。

【付記】

本稿は平成18～21年度科学研究費補助金・若手研究(B)「アメリカ合衆国における州高等教育財政と大学評価に関する研究」(課題番号18730501)の研究成果の一部である。なお、本稿は「問題設定」「第3節」「まとめと今後の課題」を吉田が、「第1節」「第2節」を柳浦が執筆した。

【注】

- 1) 法人化により1964年から約40年間続いた国立学校特別会計制度は廃止され、2004年の法人化と同時に運営費交付金制度が創設された。運営費交付金は学部教育標準運営費交付金、特定運営費交付金、附属病院運営費交付金の3層から構成され、対象事業費から対象収入を控除した差額を配分する「収支差額補填方式」で決定される。ただし、法人化2年目以降は前年度交付額を基礎として事業経費の増減額を直接交付金に加算減する「総額方式」が取られている(佐藤, 2005, 22-31頁)。なお、効率化係数とは運営費交付金のうち標準教員数にかかる人件費を除いた教育研究経費に対して毎年度マイナス1%を課すものである。また経営改善係数とは、附属病院の収入予算額の2%を毎年累次的に換算した額を当該年度の病院収入とするとするものであり、収入増を前提として運営費交付金を減額する仕組みである。
- 2) 田中(2009)は運営費交付金が公平な配分になっておらず配分ルールが不透明であること、実績評価の対象はプロセスや業務活動が中心であり教育・研究のアウトカムを測る業績指標がほとんどないこと、各大学法人が定めた目標の達成度の評価であり、大学共通のベンチマークに基づき評価している訳ではないこと等の不備を挙げ、こうした評価結果を次期の交付金算定に反映させることは評価活動や資源配分に歪みをもたらす危険性が高いことを指摘している。
- 3) US Census Bureau(2008)より。
- 4) UTシステムは、27人の理事によって統治されている。州知事、傘下にある3大学の学長、農業省と教育省の次官の5人は、州法によって理事になることが定められている。残りの22人は、上院議会の承認を経て、知事によって任命されることが定められている。任期は6年であり、再任は可能である。22人のうち2人は現役学生であること、理事の3分の1はUTシステムの卒業生であること、また、同じく最低3分の1は議会の野党の党員から選ばれることなどが定められている。THECの事務局長は、投票権のない理事として理事会運営に関わる。UTシステムの理事会にはシステム最高経営責任者(CEO)の任命権、各大学の学長、教員、職員の最終任命権がある。学費の最終決定権もUTシステム理事会が有している。
- 5) TBRは19人の理事から成り立ち、そのうち4人は、州知事、THECの事務局長、農業省、教育省の次官が含まれることが定められている。ただし、THECの事務局長には投票権はない。19人のうち、12人は各選挙区より一人ずつ州知事が任命しなければならないことが州法で定められている。また、州知事はその他にシステム内の大学より教員一人を理事として任命しなけれ

ばならない。理事となる教員は、4年制大学、コミュニティ・カレッジ、職業訓練学校のそれぞれの教授会のトップを務めているものの中から選ばなければならないことが決められている。また、現役の学生も一人理事会に含まなければならないことが州法によって定められている。TBRの最高経営責任者（CEO）を任免する権利はこの理事会にある。また、システム傘下にある各大学の学長、教員、および職員の任命権、および学費の最終決定権もTBRが有している。

- 6) *Digest of Education Statistics* (2008) Table 221 “Full-time-equivalent fall enrollment in degree-granting institutions, by control and state or jurisdiction.”
- 7) 日本における先行研究ではgoverning boardは「理事会」（江原・杉本編，2005，13頁），「統合的な理事会」（金子，1994，52頁），「統合管理委員会」（アルトバック他編，1998，177頁），「管理委員会」（吉田，2007，117頁）と訳されている。また，coordinating boardは「調整理事会」（金子，1994，51頁），「調整委員会」（江原・杉本編，同上；アルトバック他編，1998，178頁；吉田，同上）と訳されている。なお，McGuinness（2004）はこれらを州高等教育委員会（state board of higher education）とし，調整機関がない州をgoverning board型，調整機関のある州をcoordinating board型，どちらの機能も持たず計画機能のみの機関を設置する州をplanning/service agency型に分類している。Coordinating boardは大学の管理機能は持たないが高等教育予算案の作成・知事室への提出権限が与えられている場合が多い。テネシー州高等教育委員会はここに該当する。
- 8) ここより以下は Tennessee Code and Constitution を出典としている。
- 9) ただし，このデータには宝くじの収入によって運営されている奨学金が含まれているため，図2-2および図2-3のTHEC作成データとは計算方法が異なっている。
- 10) Tennessee Department of Revenue, “COMPARATIVE STATEMENT OF COLLECTED REVENUES” (<http://www.state.tn.us/revenue/statistics/index.htm>より。2009年11月30日現在)
- 11) National Center for Higher Education Management Systems データベースより (<http://www.higheredinfo.org>より。2009年11月30日現在)
- 12) http://www.tn.gov/moa/what_goal.shtml
- 13) なお，Salmi and Hauptman（丸山・水田訳2007，p.6）は，現在，多くの国々で伝統的な交渉型・アドホック型予算（Negotiated or ad hoc budgets）や機関種別・用途指定型資金（Categorical or earmarked funds）から，何らかのファンディング・フォーミュラ（Funding formulas）を利用する方向へと移行していることが指摘されている。
- 14) フォーミュラとベースライン増減の混合であるがフォーミュラが主流と回答したのは8州（アラバマ，ケンタッキー，ミシシッピ，ニューメキシコ，ネバダ，オクラホマ，テキサス，バージニア）であった。
- 15) 2009年2月に行ったTHEC財務部へのインタビュー調査をもとに作成。また，ナッシュビル州立コミュニティ・カレッジおよびテネシー州立大学への訪問調査も同時に実施した。本節はこれらの調査に基づくものである。

16) 詳しい評価基準については吉田 (2009) を参照のこと。

17) THECへのインタビューより (2009年2月)。

【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で—』 東信堂。

アルトバック・バーダール・ガムポート (編) (高橋靖直訳) (1998) 『アメリカ社会と高等教育』 玉川大学出版部。

江原武一・杉本均 (編) (2005) 『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向』 東信堂。

金子忠史 (1994) 『変革期のアメリカ教育 (大学編)』 (アメリカ教育叢書), 東信堂。

佐藤誠二 (2005) 『国立大学法人財務マネジメント』 森山書店。

田中秀明 (2009) 「高等教育における評価と資源配分—業績連動型交付金の可能性と課題—」 経済産業研究所 『RIETI Discussion Paper Series』 09-J-008。

丸山文裕 (2008) 「アメリカ州立大学における管理と運営」 国立大学財務・経営センター 『大学財務経営研究』 第5号, 17-28頁。

丸山文裕 (2009) 『大学の財政と経営』 東信堂。

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—」 国立大学財務・経営センター 『大学財務経営研究』 第6号, 31-90頁。

山崎博敏 (1999) 「アメリカの州立大学における評価に基づく資源配分」 『IDE現代の高等教育』 No.405, 75-80頁。

山崎博敏 (2000) 「アメリカの州立大学におけるパフォーマンス・ファンディング」 米澤彰純編 『大学評価の動向と課題』 (高等教育研究叢書62), 広島大学大学教育研究センター, 12-28頁。

山本 清 (2009) 「法人化と財務・経営の課題」 『IDE現代の高等教育』 No.511, 40-44頁。

吉田香奈 (2007) 「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, 113-129頁。

吉田香奈 (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, 178-194頁。

Banta, T. W., Rudolph, L. B., Van Dyke, J., & Fisher, H. S. (1996). Performance Funding Comes of Age in Tennessee, *Journal of Higher Education*, 67, 23-45.

Bogue, E. G. (2002). Twenty Years of Performance Funding in Tennessee: A Case Study of Policy Intent and Effectiveness. In J. C. Burke & Associates (Eds.), *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems, and Prospects* (pp.85-105). Rockefeller Institute Press.

Bogue, E. G., & Hall, K. B. (2003). *Quality and Accountability in Higher Education: Improving Policy, Enhancing Performance*. Praeger Publishers.

Burke, J. C., & Associates (2002). *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity,*

- Problems and Prospects*. Rockefeller Institute Press.
- Burke, J. C., & Minassians, H. (2003). *Performance Reporting: "Real" Accountability or Accountability "Lite": Seventh Annual Survey 2003*. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Hall, K. (2000). *Tennessee Performance Funding and The University of Tennessee: A Case Study*. Unpublished doctoral dissertation, Knoxville, TN: University of Tennessee.
- Latimer, D. (2001). *A Case Study of the Twenty-Year History of Performance Funding at the University of Memphis*. Unpublished doctoral dissertation, Knoxville, TN: University of Tennessee.
- Layzell, D. T. (2007). State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches. *Journal of Education Finance*, 33(1), 1-19.
- McGuinness, Jr. Aimes C. (2004). *Financial Management and Governance in HEIS: United States*. National Report of the OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial Management and Governance.
- McKeown, M. P. (1996). State Funding Formulas: Promise Fulfilled? In D. S. Honeyman, J. L. Wattenbarger & K.C. Westbrook (Eds.), *A Struggle to Survive: Funding Higher Education in the Next Century* (pp.49-85). Corwin Press.
- Miller, J. L. (1964). *State Budgeting for Higher Education: The Use of Formulas and Cost Analysis*. Institute of Public Administration, The University of Michigan.
- National Center for Education Statistics (2008). *Digest of Education Statistics*.
- Noland, B. E. (2006). Changing Perceptions and Outcomes: The Accountability Paradox in Tennessee. In N. B. Schuloc (Ed.), *Practitioners on Making Accountability Work for the Public: New Direction for Higher Education*. No.135 (pp.59-67), Jossey-Bass.
- Salmi, J., & Hauptman, A. 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 (2008). *State Higher Education Finance Study FY 2008*.
- State of Tennessee (2008). *The Budget: Fiscal Year 2008-2009*.
- Tennessee Higher Education Commission (2005a). *Performance Funding 2005-10 Cycle*.
- Tennessee Higher Education Commission (2005b). *Master Plan 2005-2010: Creating Partnerships for a Better Tennessee*.
- Tennessee Higher Education Commission (2008). *2008-09 Factbook*.
- US Census Bureau (2008). *Population Estimate 2008*.

Performance Funding Policy in Tennessee: a review of the state's higher education finance

Kana YOSHIDA *

Takeshi YANAGIURA **

This study reviews the longstanding, Tennessee's performance funding program. As the master plans of Japanese national universities will complete their first 6-year cycle at the end of this fiscal year, policymakers have started to explore new funding mechanisms in the next cycle that are equitable, durable, yet competitive in nature. Their interest level is particularly high in performance funding due to its attractive principle that claims a direct linkage of funding with institutional performance. However, performance funding is also known for its difficulty of operation, as evidenced by unsuccessful attempts in several states. Before putting a performance funding policy into practice in Japan, careful studies are necessary.

In view of the current policy considerations in Japan, Tennessee's experience with performance funding presents an intriguing case study for Japanese higher education. The state's performance funding program has the longest history in the nation, having served as an important accountability policy tool in the state until the present day. While many states have turned their backs on performance funding for a number of reasons, Tennessee has kept its commitment to the program, skillfully navigating political and financial obstacles that would have delivered a fatal blow to it in other states. Reviewing closely the performance funding program practiced in Tennessee, this article attempts to identify factors that have enabled the state to implement the program over three decades.

In pursuing the goal of this study, the authors conducted a site visit to Tennessee in February 2009. During this visit, the authors interviewed officials from the Tennessee Higher Education Commission and a few public institutions in the Nashville metropolitan area. One of the purposes of these interviews was to obtain information on the technical aspects of the performance funding program not written in official documents such as workloads involved, the management of committees, and the linkage with the state's funding formula as well as the master plan. The other object of the interviews was to solicit their candid opinions toward the performance funding program from practitioners' perspectives such as on the effectiveness of the program and on issues existing in the current program. Synthesizing information collected from the site visit with the extant literature on performance funding, this study is able to identify factors that have made the long-time operation of the performance funding program possible in Tennessee.

This article consists of four sections. The first two are dedicated to brief explanations of the current conditions in which Tennessee higher education operates. Section 1 explains the governance system of

* Associate Professor, Center for the Promotion of Higher Education, Yamaguchi University

** Research Director, Tennessee Higher Education Commission

Tennessee higher education with a particular focus on the Tennessee Higher Education Commission (THEC), the state higher education executive agency in Tennessee. In this section, the roles played by THEC as the coordinating agency and its relationship with the two governing boards are summarized. Section 2 focuses on higher education funding in Tennessee. By illustrating 1) the current standing of Tennessee higher education funding relative to the other 49 states as well as 2) the state's longitudinal trends of tuition revenues and state tax appropriations, this section describes the fiscal challenges lying ahead of Tennessee higher education. The following section 3 examines the state's performance funding program. By drawing on the information obtained from the literature and the interviews, section 3 reviews the performance funding program from three perspectives: 1) the relationship with the state's funding formula; 2) the uniqueness of the program; and 3) issues in the program. Lastly, the article concludes its discussions by indicating the implications of this study for Japanese public higher education.