

現代アメリカ高等教育財政の研究

塙 武 郎

The Fiscal Analysis of Public Higher Education in the United States

Takeo HANAWA

序 章 ——本研究の課題と方法論的諸問題——

本研究の中心課題は、現代（戦後）アメリカ高等教育の財政構造とその特徴を財政学的な視点から実証的に解明することにある。これまでのアメリカを対象とする高等教育研究に財政学的な視点、それも近年、財政学の分野で注目されつつある「連邦・州政府間財政関係」（federal-state intergovernmental fiscal relations）の視点を導入したことが最大の特色である。

ここで言う「連邦・州政府間財政関係」とは、連邦から州への大規模な財政移転（連邦補助金）が実施されている現状及びその使途や規制に係る両政府間の財政的諸関係を意味するもので、アメリカが建国以来、堅持してきた「連邦制」（立法権の政府間分離に伴う分権的な税財政システム）をめぐる財政学研究では重要とされるものである。これは、特に1970年代以後（共和党ニクソン政権期以後）の連邦主導の行財政改革（「新連邦主義」）以後に多様された用語であり、近年わが国の地方分権論にも援用されつつある。

本研究の意義は以下の通りである。第一に、これまでのアメリカ財政の諸研究では殆ど手付かずの状態にあった高等教育の分野を全面的に議論したこと、第二に、従来の連邦・州政府間財政関係論では福祉分野（連邦・州の垂直関係）が中心となりがちであったことに鑑み、既存の枠組みでは論じきれない高等教育の財政構造の特殊性を指摘することにより政府間財政関係論に新たな分析枠

組みを提示したこと，である。

本研究に関連して検討すべきアメリカでの先行研究には，Trow [1993]と Slaughter & Leslie [1997]がある。前者は，高等教育システムを「連邦主義」(federalism)との関係で論じる点で有益であるが，基本的には「国家と大学」という社会学的視点から議論を展開している関係上，財政学的な視点や分析が盛り込まれていない。また後者は，連邦研究開発費の配分構造やそれに係る連邦レベルでの運用規制に着目している点で有益であるが，高等教育の「学問的資本主義」(academic capitalism)化の政策トレンドを批判することに主眼が置かれている関係上，州財政との政府間財政関係論が意識されておらず，財政学研究としては不十分である。

以上の方法論的諸問題を踏まえ，本章後半ではアメリカ財政全体（連邦・州政府間財政関係）が連邦主導型へと編成される過程を概観する。その際，連邦政府は，法制度的には合衆国憲法前文に謳われる「個人」（州民）の法的理念を政府間関係形成の基調とした上で，財政的には「個人への直接給付」を正当化する論拠を合衆国憲法修正第 10 条（内政権力の州への留保規定）に求めており，これにより今日のアメリカ「連邦制」が堅持されていることが論証される。高等教育財政（高等教育費）にあつては，基本的には州財政を主体とする構造（州レベルでの分権的構造）が確立されており，連邦財政の関与・支援は小さいことが実証される。そしてアメリカ高等教育財政の戦後的発展をめぐる議論（問題意識）には，連邦・州政府間財政関係論の視点が極めて重要であるとし，財政学研究としての本研究の意義が強調される。

第1章 アメリカ高等教育財政の基本構造 ——規模と財源，政府と学生——

本章の課題は、現代（戦後）アメリカ高等教育財政の基本構造を規模的拡大（学生数増大及び教育機会均等の実現）と、それを支えた財政支援（政府による補助と規制）の観点から検討することにある。ここでは、規模的拡大（学生数の増加）を実現したのは州立大学部門であり、それを財政面で支えたのは州政府（設置管理者）、連邦政府、そして学生の3者であったことが実証される。加えて、州レベルでの制度・財政構造（州政府と州立大学との制度的・財政的關係）について州立大学の法的地位やガバナンス構造の観点から比較分析的に検討される。

本章で総括すべき点は、以下の3点である。第一に、1970年代前半期に既に州立大学部門の学生数がほぼ今日の水準に達しており、かつ、政府はそうした規模的拡大を支えるべく迅速に財政支援を行っていたこと、第二に、80年代以後、州財政が悪化するなかで州立大学の主要な経常費である人件費（教員給与）が圧縮されなかったこと、そして第三に、連邦政府に教育省が設置・発足（1980年）されて以後、連邦政府の高等教育費（奨学事業費）が拡充され、連邦と州の二者による財政支援体制が確立されたこと、である。

第2章 連邦政府の研究開発費と科学技術政策

本章の課題は、戦後、連邦政府の研究開発費や科学技術政策が高等教育財政にいかなる影響を与えたかを、80年代の連邦政府の高等教育政策との関係で検討することにある。

連邦政府の研究開発費（科学技術政策）については、80年代以後、基礎研究費を中心に大学への配分が高まったことが実証され、かようなトレンドは1980年制定の連邦法「バイ・ドール法」に象徴される連邦主導の科学技術政策の基

本方針によるものであることが論証される。その制度的基礎は 70 年代ニクソン政権の「新連邦主義」にあり、民間資金を州財政に盛り込むことにより連邦財政に依存しない分権的かつ市場主義的な州財政を安定持続させようとするものであったことが指摘される。

本章全体の総括としては、第一に、連邦主導の科学技術政策の州財政への浸透により、州立大学が必要とする教育費と研究費との財政的分離がますます明確となったこと、第二に、戦後の研究開発費の主要な配分先が民間企業から大学へとシフトし、州立大学部門でも民間企業からの資金調達（授業料収入も含む）が積極化したこと、そして第三に、1980 年制定の「バイ・ドール法」の制定は民間資金導入政策を州立大学の財政運営に定着化させたこと、を指摘する。

第 3 章 奨学金制度の財政分析

本章の課題は、今日アメリカにおける現行奨学金制度を財政的な視点から分析し、そこから高等教育財政の構造的特徴を導出することにある。奨学事業（連邦政府による「個人補助」）が現代アメリカ高等教育財政を支える極めて重要な存在と考え、かつ、これをいわゆるバウチャーとしての財政的影響を果たす故に個々の州立大学の自立的な財政運営（州政府から独立した資源配分）を実現するものと捉えた点に特色がある。

現在アメリカでは、連邦政府、州政府、そして大学の 3 者が奨学事業を実施しているが、奨学金の支給規模と多様性の両面で連邦政府が最大の奨学事業者であることが実証される。連邦政府に次いで支給規模が大きいのは個々の大学である。大学による奨学金は通常、「大学独自奨学金」(institutional student aid) と呼ばれ、大学の経常費として支出されている。ここでは 80 年代以後の注目すべき動向として、大学独自奨学金の大学経費に占める比重が高まっていることが指摘される。すなわち 80 年代以後の州立大学財政の構造変化は、学生一人当たりの大学総経費が膨張したなかで、教育経費は横ばいないし縮小したが、

大学独自奨学金経費は増大したことが実証される。連邦政府、そして個々の大学に次ぐ第三の奨学事業者である州政府に関しては、特に 90 年代以後、競争重視の配分政策を積極的に実施し、経常費補助（機関補助）縮小化を背景に奨学事業（個人補助）重視の財政支援形態を強化していることが指摘される。

本章の総括としては、アメリカ奨学金制度は単なる平等主義（need-based）的ではなく、競争主義的でもあるとする財政的根拠として、個々の州立大学レベルでの奨学事業を通じた資源配分が、高等教育の受益者たる学生の意欲・能力と連動させ、大学レベルでの分権的な実施体制が確立されていることが指摘される。また、かような政策を可能にしているのは連邦財政であり、特に連邦資金が州政府を経由せず州立大学に直接に配分される財政メカニズムにこそ、アメリカ奨学金政策の競争化を促す構造的要因がある、と主張する。

第4章 事例分析

——1990年代オレゴン州財政の構造変動と高等教育——

本章の課題は、1990年代以後におけるオレゴン州・地方財政の変貌とその要因を明らかにした上で、それが高等教育財政にいかなる影響を与えたかを、オレゴン大学（University of Oregon）を事例に検討することにある。

本章前半では、オレゴン州の高等教育予算縮小化の原因は“Measure 5”と呼ばれる地方資産税率制限法案（学区を中心とする地方政府の税制改革）が1990年に可決、州憲法化されたことにあることが実証される。つまり同州内の州立大学は州政府運営交付金の削減を余儀なくされ、したがって授業料収入に著しく依存する財政構造を呈することとなり、家計を含む民間資金依存型へと移行する過程が実証される。

本章後半では、かような授業料収入による、失われた財源の「裏負担」化が断行される過程にあって、オレゴン大学はいかなる財政運営を展開したかが問題とされる。ここでは、注目すべき財政運営として、オレゴン大学は連邦研究

開発費を失われた財源を補完する自主財源として積極的に調達し、これを大学独自奨学金に再分配していることが実証される。

また、そうした大学財政運営を可能にしたのは、オレゴン州レベルでの政府規制（オレゴン大学による連邦資金の経常費補助化の認可、奨励）であり、これにより連邦財政が州立大学財政のインセンティブ（学外からより多くの研究資金を調達しようとする努力を促す制度的誘因）となり、個々の州立大学の財政運営にとって連邦財政と州財政とは並立関係に位置付けられ、福祉行政に見るような垂直関係にはない、ということが主張される。

第5章 補論：アメリカ初等中等教育財政の現状分析 ——「学区財政」の再検討——

本補論では、高等教育から初等中等教育に焦点を移し、「学区」（school district）を運営主体とする分権的な教育財政、つまり「学区財政」の現状を事例的に分析する。事例対象としてはシカゴ市学区とその郊外の富裕学区を選定し、比較的に分析する。

本章前半での最大の問題意識は、「学区財政」における強権的なリーダーシップを果たす「学区長」（superintendent）の関与の在り方や責任・役割に着目し、学区教育委員会（local board of education）との関係の観点から、果たして「学区財政」は分権的と言えるのか、という問題意識で議論を行う。

本章後半では、シカゴ市学区を事例に学区長の存在や影響力の観点から学区財政のメカニズムを検証する。ここでは、一方で住民公選の実施により学区教育委員会が州から組織的に分離されながら、他方で政策や財政の採択・運営面で学区長が学区教育委員会の権限を事実上、行使している現実を指摘した上で、各学区は、地方資産税の独自課税権を行使できても州や連邦から政策的に独立した存在とはならない、と主張する。

総括として、学区教育委員会（住民自治）は政治的アクターとしての学区長

の存在や影響力を背景に形骸化している、とする。加えて、財政力のない学区ほど学区教育委員会の自治権が州教育委員会の管理・監督の下で奪われている現実が指摘され、かような上位政府への政策集権化は州知事や学区長を媒介にして連邦政府にも通じている、とも主張する。

終章 総括と今後の課題

本研究を総括すると、以下の3点に要約される。

第一に、70年代の連邦主導の「新連邦主義」が実施されて以後、州財政では著しく「政府関与の間接化」及び「民活主義」が叫ばれ、高等教育はそのいわば「モデル分野」となり、その政策基調は今日まで堅持されている。第二に、そうした70年代「新連邦主義」は、80年代以後の連邦主導の科学技術政策にも適用され、州レベルでの「地域主義」的な資金供給体制が一層浸透・機能するようになった。第三に、一連の連邦主導的な政府間財政関係再編が州財政の高等教育費「最低保障」化と、これに伴う授業料収入の「裏負担」化とが共進する構造的特徴が定着し、また正当化された。

今後に残された研究課題は、第一に、州立大学（行政サービスの実施主体）の「財政的自立」を財政学的及び計量分析的に議論すること、第二に、連邦主導の“reauthorization”の過程で州・地方レベルでの教育改革をめぐる政治的動向や政策決定がどのように関与しているのかを政治経済学的に分析すること、そして第三に、教育機会の不均等の現実に対して連邦及び州政府当局はどのように財政支援を展開し、その是正策を講ずべきかについて考察を深めること、である。