

アメリカ高等教育財政の最近の動向

一 はしがき

昭和五〇年七月十一日公布の「私学振興助成法」⁽¹⁾は、わが国の高等教育政策の歴史に顕著な転換点を画するものと云うことができる。なぜなら、本法第四条は、「国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、その二分の一以内を補助することができる」ことを明瞭にうたい、これまで予算補助に止まっていた私立高等教育機関に対する政府の補助金支出に明確な法律上の根拠を与え、将来における私立高等教育機関への公共資金投入の強化を宣明したものと考えられるからである。昭和四五年、私立大学等経常費補助制度が創設され、

大 川 政 三

その業務取扱機関として「日本私学振興財団」が発足して以来、同補助金交付額の増加は目ざましい。昭和四五年度の一・二九・四億円に対し、四九年度には七〇九・〇億円の約五・五倍に達し、さらに五〇年度予算額では、一、〇〇七・〇億円、七・八倍に及んでいる。もちろん、この額は同年度の「国立学校運営費」予算額四、九四五・九億円に比較すればはるかに少額であり、国立と私立の高等教育機関の間において一方への非常な偏りが見られるけれども、「私学振興助成法」の制定は、そのような偏りを早急に是正していく跳躍台となるであろう。

戦後の高等教育機関進学者の大部分を私立機関に吸収させ、しかもそれらに対して目立った財政援助もせず今日に至ったということから評価すれば、わが国政府

の戦後政策には、別して高等教育政策と称し得るものはなかったと云ってよい。その間に私立高等教育機関の数が激増し、その相当数のものが量的拡大過程の中で規模の利益を得ながら質的改善を実現していったことは、事実である。しかし、他面において、半ば公然たる入学者の水増し、そのゆえの教育環境の悪化、家庭の負担能力を越える授業料の引上げが行なわれてきたことを忘れてはならない。たんなる法的監督者の立場にあり、みずからの経費支出によって問題解決に積極的に取り組もうとしなかったわが政府は、私立高等教育機関における前記諸問題に対し有効な解決策を提示することができなかった。しかるに、「私学振興助成法」の制定は、私立高等教育部門をも含めて、高等教育の規模、その質的内容、ならびに高等教育費用負担の決定において政府みずから責任をもつことを、明示したものである。

国立部門のみならず私立部門の高等教育に対しても公共経費の投入を法律上明記したことは、第一に、政府が私立部門の高等教育にも国立部門と同様の公共性を認めたことを意味する。国立部門の高等教育にのみ公共性があり、私立部門のそれには公共性を認めていないとしか

解釈の仕様がなかった従来の、国立部門にのみ厚い政府の高等教育費支出パターンからみれば、高等教育の公共性についての評価が、事実には則して改められつつあると考えられる。

私立高等教育機関への公共経費投入の第二の理由は、国私立間の学生納付金格差を縮少し、高等教育費用の負担を公平化する問題に政府が積極的行動を起したことに求められる。

以上のようにわが国の政府は、「私学振興助成法」を契機として、国私立両部門を通じて高等教育に効率的に資源配分する問題と、その資源配分の効率性と負担の公平性を考慮に入れた高等教育費用負担配分の問題に積極的に取り組むことになった。かかる政策責任範囲の拡大は、当然に政府支出の増加を要求し、他の政府支出要求との競合関係をますますきびしくするであろう。この競合関係の激化は、高等教育の機会費用の増大を意味するに他ならない。かくて、今後の高等教育費の増加には、資源配分の効率性と負担配分の公平性という二つの面における改善がいっそうきびしく要求されることになる。要約すれば、高等教育費の決定が、いっそう経済的になる

ということである。政治的標語や、哲学的信念の決定力は、それだけ後退することになる。かかる高等教育政策の転換期にあたって、アメリカにおける高等教育費用の負担配分にかんする論争をかえりみることは、今後のわが国高等教育政策を方向づけるにあたっての拠り所を提供してくれるであろう。

二 一九七〇年代アメリカ高等教育の諸変化

大学数、登録学生数、大学進学率のいずれにおいても世界の首位を占めるアメリカの高等教育においても、一九七〇年代に入ってからとくに、私立高等教育機関の運営維持を危ふくする財政的危機状況にあることの認識が急速に深まった。その原因のすべてについていま詳細に説明する余裕はないが、少なくとも次にあげる諸変化によるところが大きいと考えられる。

(1) 登録学生数増加率の低下

第二次大戦後におけるアメリカ高等教育の急速な発展を基本的に可能ならしめたのは、高等教育年齢人口の増加と、同年齢人口のうち高等教育機関に進んで在学する

者の割合の上昇である。一九五〇年の一八―二四歳人口と一九六〇年のそれを比較してみると、わずか〇・三%の増加にしか当たらないのに対し、同時期における高等教育機関在学学生は五六・七%も増加している。これは、第1表に示すごとく、在学率の上昇によるものである。すなわち、アメリカ青少年の間に高等教育機関進学熱が高まったことによる。一九六〇年代の在学率の増加は、一九五〇年代のそれを圧倒的に上廻った。一九六〇年と一九七〇年の在学率を比較した増加率は、一二・一%にも達する。このように驚異的な増加は、適齢人口の増

第1表 高等教育機関在学者の推移

	18-24歳 人口 (A) 千人	在学学生数 (B) 千人	在学率 (B/A) %	在学率年 増加率 %
1950	16,076	2,286.5	14.2	
1960	16,128	3,582.7	22.2	
1965	20,293	5,526.3	27.2	
1966	21,376	5,928.0	27.7	7.3
1967	22,327	6,406.0	28.7	8.1
1968	22,883	6,928.1	30.3	8.2
1969	23,723	7,484.1	31.5	8.0
1970	24,683	7,920.1	32.1	5.8
1971	25,776	8,116.1	31.5	2.5
1972	25,901	8,265.1	31.9	1.8
1973	26,381	8,519.8	32.3	3.1

[出所] U. S. Department of Health, Education and Welfare, Education Division, *Digest of Educational Statistics* 1974, p. 75.

加と、在学率上昇という二つの要因の相乗的効果によって実現されたのである。しかるに、一九七〇年代に入ってから、在学生の増加傾向に明確な折れ目を画すような変化が生じた。第1表に示したように、一九六〇年代における八%前後の増加率が一九七〇年以後は二、三%台を低迷している。適齢人口、在学率の両者ともその伸びが停滞していることの結果である。かかる学生数の伸びの停滞は、学生数の急速な増加に慣れ、そのことに拡大の推進力を求めてきたアメリカ高等教育界を根底からゆさぶるものであった。学生数の増加が、それぞれの機関における教育経費の上昇による財政上の圧迫を緩和し、経常収支赤字が公然化することを回避してきたが、いまやその財政上の圧迫を防護壁なしに直接こうむるようになったのである。

(2) 公立部門の膨張

一九五〇年以降における急激な高等教育機関在学生増加の中で、公立部門在学生の占める割合が第2表のごとく飛躍的に高まった。一九五〇年に公私両部門は相半ばしていたのが、七三年においては四分の三が公立部門に

第2表 公私立別高等教育機関在学生の推移

	総数	公立	私立
1950	2,281千人	1,140千人	50.0%
1960	3,582	2,116	59.1
1970	7,920	5,800	73.2
1971	8,116	6,014	74.1
1972	8,265	6,159	74.5
1973	8,520	6,389	75.0

〔出所〕 第1表と同じ、p. 75.

第3表 公私立別ならびに高等教育機関別在学生の構成比推移

(単位%)

	公私立合計			公立			私立		
	大学	その他の4年制機関	2年制機関	大学	その他の4年制機関	2年制機関	大学	その他の4年制機関	2年制機関
1968	39.0	42.4	18.6	29.0	24.8	16.9	10.1	17.6	1.7
1970	37.9	41.5	20.6	28.8	25.3	19.2	9.1	16.3	1.4
1972	36.5	41.8	21.7	27.9	26.1	20.5	8.5	15.8	1.2
1973	36.5	40.9	22.6	28.2	25.3	21.5	8.3	15.7	1.1

〔出所〕 第1表と同じ、p. 76.

在学している。一九五〇年を基準にして一九七三年両部門在学生の倍率をとってみると、公立部門のそれが五・五六倍に對し、私立部門は一・八七倍にしか達しない。公立部門膨張の理由としては、公私立部門間における授業料格差、人口増加州における私立高等教育機関の少なさ、ならびに、公立二年制機関の好評さがあげられる。とくに第3表に見るごとく、community college あるいは junior college と呼ばれる二年制の高等教育機関 (two-year institution of higher education) の果たした役割が大きい。それは、高等学校のいかなる卒業生に對しても、また、一八歳以上のいかなる者に對しても、名目的な授業料で高等教育の門を開放したのである。この二年制機関の普及度は州によって非常な開きがあり、カルフォルニア、フロリダ、イリノイ、ミシガン、ニュー・ヨーク、テキサス、ワシントンの七州のみで、一九六八年公立コミュニティ・カレッジ在学者の三分の二以上、公立コミュニティ・カレッジの数の二分の一以上を占める。⁽³⁾ 入学条件のゆるやかさ、低授業料、ならびに、居住地・勤務場所との近接性といった誘因によって、公立コミュニティ・カレッジはますます多くの学生を吸引していくと期

待される。

公立コミュニティ・カレッジの学生の中には学問上の能力の高い者もいるし、その出身家庭が低所得階層に属すとは限らない。すなわち、私立部門の四年制機関に入学し得る学問上ならびに経済上の能力をもつ者も、前述の有利な条件によって公立部門に流れ、公立部門の比重をますます高からしめることは、私立部門にとって輕視できな。

(3) 高等教育財政の危機

一九七〇年代の高等教育財政の危機を端的に示すのは、閉鎖機関の増大である。公立部門においても、第4表のごとく、一九六一年から七二年の間に三五の二年制大学がその門を閉じた。私立部門の閉鎖機関数は一段と大きい。同期間に七八の二年制大学と、五八の四年制大学が姿を消した。その傾向は七〇年代に入ってとくに顯著になつてゐる。私立二年制大学の廃校率は年七%を上廻り、私立四年制の場合でも一・五%の割合であつた。この傾向が将来もお継続するならば、由々しい事態である。

高等教育の財政危機は、高等教育機関の經常収支の赤

第4表 大学閉鎖数の推移

	公 立			私 立		
	総 数	2 年制 大 学	4 年制 大 学	総 数	2 年制 大 学	4 年制 大 学
1960—61	1	1	—	7	6	1
61—62	—	—	—	2	1	1
62—63	—	—	—	—	—	—
63—64	1	1	—	6	5	1
64—65	4	4	—	4	3	1
65—66	4	4	—	4	2	2
66—67	3	3	—	6	4	2
67—68	—	—	—	14	8	6
68—69	1	1	—	20	9	11
69—70	3	3	—	15	7	8
70—71	9	9	—	23	14	9
71—72	9	9	—	35	19	16
合 計	35	35	—	136	78	58

〔出所〕 The National Commission on the Financing of Postsecondary Education, *Financing Postsecondary Education in the United States*, Dec. 1973, p. 196.

字にも見られる。この赤字の点でも公立部門は例外ではない。第5表のごとく、むしろ私立部門を上廻る頻度と大きさを示している年度もある。第6表によって高等教育機関のタイプ別、公私立別に分けてみると、総経常支出に対する経常赤字額の割合は、一般に私立機関の方が高いけれども、指導的な研究大学の場合は、公立機関の赤字率の方が高い。教育機関タイプ別にみると、公立の

第5表 大学の経常赤字, 1968—72 年

	赤字大学数	赤 字 額
		千ドル
1968—69	54公立大学	83,505
	26私立大学	3,470
1969—70	25公立大学	20,423
	478私立大学	67,183
1970—71	67公立大学	122,703
	467私立大学	99,185
1971—72	70公立大学	111,254
	29私立大学	1,735

〔出所〕 第4表と同じ, p. 210.

云えば同じく博士課程をもつ研究大学の場合が最高であるが、赤字機関数では、教養大学 (Liberal Arts Institution) が断然多い。

高等教育の公私両部門を襲った以上のごとき財政危機の原因はなんであつたらうか。公私両部門に共通の一般的原因として第一にあげられることは、高等教育に対する連邦ならびに州支出の減少したことである。(4)

一九六〇年代の初めから六七—六八年頃までは、前述

場合は、一機関当り赤字額の大きさから云えば博士課程をもつ研究大学でもっとも高く、赤字をもつ機関数から云えば、二年制大学が最高である。私立部門でも一機関当りの平均赤字額で

第6—1表 公立高等教育機関のタイプ別経常赤字額,
1971—2年

高等教育機関のタイプ	赤字報告数 (1)	赤字額 (2)	平均赤字額 (2)÷(1)	総支出に対する赤字額
		千ドル	千ドル	%
指導的研究大学	1	89	89	3.6
その他研究大学	5	7,640	1,523	0.5
大規模博士号授与大学	2	1,849	924	1.7
小規模博士号授与大学	2	1,696	843	1.5
小 計	10	11,274	1,127	
総合大学	29	15,764	544	2.7
総合大学(限定的)	23	5,959	259	2.5
小 計	52	21,723	418	
選抜教養大学	—	—	—	—
その他教養大学	4	208	52	0.9
小 計	4	208	52	
2年制大学	177	33,703	190	5.4
神学大学	—	—	—	—
医科大学	3	4,032	1,344	1.8
その他	5	1,054	211	1.2
小 計	185	38,783	210	
総 計	251	71,069	287	

のごとく登録学生数が急速に増加してきたのみならず、平行的に高等教育機関の収入も急速に伸びてきた。研究開発促進のための連邦支出によって、とくに指導的研究大学(Leading Research University)の研究活動は拡

大され、教授の俸給を研究費予算でまかない、高価な研究設備を求めることもできた。さらに市民権運動の政治的圧力や機会均等への関心の高まりは、学生援助費のための連邦資金、さらに州ならびに民間からの資金流入の増加を可能ならしめてきたのである。この傾向は、一九六七—六八年頃から逆転し初めた。高等教育と政府の他の支出目的との競合関係がいつそうきびしくなり、研究と学生援助のための連邦ならびに州資金の流入が乏しくなってきたからである。

第二の一般的原因としては、インフレーションによる物価上昇の加速化があげられる。一九六〇年から六七年の間の消費者物価指数の年平均上昇率が一・七％であったのに対し、その後三年間の平均上昇率は五・一％にのぼった。労働集約的で労働生産性の上昇に期待しにくい高等教育部門では、物価の上昇は直ちに教育費用の増加に比例以上はねかえる。第7表は全日制学部学生一人当りの高等教育費用の増加を公私立別にみたものであるが、それが一般消費者物価指数の上昇よりいかに高かったかが知られる。連邦、州、民間財団等からの流入資金の減少と、この教育費用の急上昇

第6-2表 私立高等教育機関タイプ別経常赤字額、
1971—2年

高等教育機関のタイプ	赤字報告 機関数 (1)	赤字額 (2)	平均赤字額 (2)÷(1)	総文出に 対する赤字額
		千ドル	千ドル	%
指導的研究大学	9	29,779	3,309	2.6
その他研究大学	7	9,507	1,358	2.8
大規模博士号授与大学	3	1,200	400	1.6
小規模博士号授与大学	4	3,562	891	3.5
小計	23	44,048	1,915	
総合大学	30	12,199	407	3.5
総合大学(限定的)	9	1,495	166	4.6
小計	39	13,694	351	
選抜教養大学	38	13,097	344	6.4
その他教養大学	189	26,489	140	6.1
小計	227	39,586	174	
2年制大学	94	7,945	85	9.1
神学大学	80	5,304	66	7.3
医科大学	5	2,439	488	2.4
その他	51	6,987	190	6.2
小計	230	22,675	99	
総計	519	120,003	231	6.2

という両面からの圧迫を受けては、公私立両部門の大規模な、学問水準の高い大学すら財政的逼迫状態に追いやられたのも無理からぬことである。
 以上は高等教育財政危機の一般的原因であるが、公私

第7表 全日制学部学生1人当り教育費用の増加

	1959—60	1963—64	1966—67	1969—70	1959—60と 1969—70との 間の年増加率
全高等教育機関 学生1人当り教育費用	\$1,007	\$1,173	\$1,411	\$1,772	
年平均増加率		3.9%	6.3%	7.9%	5.8%
公立機関 学生1人当り教育費用	\$1,018	\$1,110	\$1,301	\$1,659	
年平均増加率		2.2%	5.4%	8.4%	5.0%
私立機関 学生1人当り教育費用	\$990	\$1,282	\$1,641	\$2,070	
年平均増加率		6.7%	8.6%	8.0%	7.7%
消費者物価指数 (1967=100)	88.0	92.3	98.6	113.1	
年平均増加率		1.2%	2.2%	4.7%	2.5%

〔出所〕 The Carnegie Commission on Higher Education, *The More Effective Use of Resources*,
June 1972, p. 35.

両部門のそれぞれにとくに重要な意味をもった要因として次のことがあげられる。まず公立部門については、第一に州財政の窮乏があげられる。収入面での州税収の硬性、支出面での福祉的経費の増加がその原因である。州財政の窮乏は、高等教育費の社会的必要性に対する判断を当然にからくする。州知事や州議会のみか、一般投票者も必要施設建設のための公債発行に反対するなど高等教育費のための負担増加を好まなくなっている。とくに地方政府の管理する二年制大学の経費増加に対応して財産税など地方税の引上げに反対する空気の高まっていることは、公共負担の限界を示すものとして注目されよう。

私立高等教育に財政的危機をもたらした特殊な原因としては、第一に、公私立部門間の授業料格差が拡大したため、学生を獲得する公立部門との競争で私立部門が不利な立場におかれたことがあげられる。この点については後述する。第二には、機会均等原則が強調されるほど、私立機関は授業料引上げのたびごとに学生援助額を増加せざるをえなかったことがあげられる。私立部門の授業料が高いほど、その学生援助額も公立部門より高からざ

るを得なかったのである。⁽⁵⁾

(4) 公私立部門間の授業料格差

前述のような高等教育財政の危機を回避する手段として、授業料その他の学生納付金引上げが行なわれた。とくにそれら学生納付金収入の依存度の高い私立部門⁽⁶⁾において、その必要度が高かった。したがって、第8表にあげたように私立部門の授業料の上昇率は公立部門のそれを上廻り、倍率は四倍から五倍の域に達している。絶対額で見ると、格差がいつそう顕著である。第9表は高等教育機関のタイプ別に授業料等納付金、生活費、その他の学費の合計を絶対額で示しているが、学問的水準の高い高等教育機関ほど授業料格差が大きい。公立部門では諸タイプ間に大きな授業料格差がないにも拘わらず、私立部門では、研究活動に重点のおかれる機関に上向していくほど、授業料の上昇も急であることによる。授業料以外の学費においては公私立部門間に大きな差はない。したがって、公私立部門のいずれかを選択する場合、授業料格差は選択者に大きな影響力をもつと考えられる。財政赤字を回避するための私立部門授業料引上げが、低

第8表 公私立大学平均授業料等納付金年額

	公立 授業料		私立 授業料		私立の 倍 率	一 人 当 り 個人可処分所得	
	金 額	年平均 増加率	金 額	年平均 増減率		金 額	年平均 増減率
1945—46	\$ 162	%	\$ 486	%	3.0	\$ 1,624	
1949—50	247	11.1	579	4.5	2.3	1,597	- 0.6
1953—54	173	- 8.5	578	- 0.1	3.3	1,720	1.9
1957—58	190	2.4	683	4.3	3.6	1,838	1.7
1961—62	215	3.1	884	6.7	4.1	1,940	1.4
1965—66	251	3.9	1,090	5.4	4.3	2,287	4.2
1969—70	283	3.0	1,341	5.3	4.7	2,565	2.9
1973—74	305*	1.9	1,514*	3.1	5.0	2,928*	3.4
1929—30から 1973—74まで		2.0		2.8			2.1

* 推計

〔出所〕 The Carnegie Commission on Higher Education, *Tuition*, 1974, p. 47, Table 3.

公立部門の授業料引き上げによって授業料格差を縮小する。そのことがいっそう私立部門の財政的基礎を弱体化させる。

授業料の公立部門を相対的に優位に立たせ、多くの学生を吸引する。授業料格差が存しなくても、私立部門と十分拮抗し得る学問水準を築き上げていく。公立部門は、授業料格差によって人為的に、学問以外の理由によつてますます大

第9表 公私立別、機関タイプ別州内居住者授業料その他学費の平均額、1973—74.

高等教育機関のタイプ	公 立			合 計	私 立			合 計
	授業料 納付金	生活費	その他 学 費		授業料 納付金	生活費	その他 学 費	
研 究 大 学 I	\$ 627	\$ 1,206	\$ 679	\$ 2,512	\$ 3,050	\$ 1,475	\$ 514	\$ 5,039
研 究 大 学 II	496	1,108	687	2,291	2,580	1,312	654	4,546
博士号授与大学 I	558	1,130	682	2,370	1,956	1,195	602	3,753
博士号授与大学 II	485	1,083	726	2,294	2,350	1,279	707	4,336
総 合 大 学 I	411	986	674	2,071	2,015	1,165	640	3,820
総 合 大 学 II	412	964	739	2,115	1,740	1,067	686	3,493
教 養 大 学 I	+	+	+	+	2,510	1,182	519	4,211
教 養 大 学 II	420	1,165	899	2,484	1,728	1,027	515	3,270
2 年 制 大 学	302	1,005	627	1,934	1,382	1,085	430	2,897

+ この分類に入るものは、2 機関しかない。

〔出所〕 第8表と同じ, pp. 71—2, Table 11.

るか、あるいは、私立部門への政府補助を増額するか、または私立部門の高授業料を相殺する学生援助金の交付によるか、いずれにしても授業料格差の不合理性は正の声を高まりつつある。たんに私立部門救済のためだけでは

なく、負担公平の原則からもその是正が主張される。これに対する反論として、とくに公立授業料引上げに対しては低所得階級出身子弟の利益を代表する機会均等論が提起される。以下、公立部門授業料の引上げに対する賛否両論の構造を検討してみよう。

三 公立大学授業料引上賛成論

当事者に大きな利害関係をもつ問題の時ほど、結論の部分のみが皮相的に採り上げられ、軽率に論者の真意を歪めて論難されたり、弁護されることが多い。そのような歪曲を避けるため、以下に採り上げる公立大学授業料引上げの賛否両論については、できるだけその立論の全体構造に照して検討してみたい。

(1) カーネギー委員会報告

公立大学授業料引上げにもっとも大きな影響力をもったものとして、一九七三年六月のカーネギー委員会報告 (A Report and Recommendations by The Carnegie Commission on Higher Education) をあげることができる。

本報告の勧告は、次の八項目に要約される⁽⁸⁾。

- (1) 高等教育の貨幣費用の公共負担分を短期的に増加する。その後には私的負担分を現行の割合に再び達するまで長期的に増加させる。
 - (2) 政府負担分を、州と地方から連邦政府に再分配する。
 - (3) 学生に対する補助を、高所得グループから低所得グループに再分配する。
 - (4) 私立大学に対する援助額を増加する。
 - (5) 私立授業料に対して公立授業料を、ほどほどに、ゆっくりとはあるが、相対的に高める。
 - (6) 授業料政策を再吟味して、それを教育訓練段階別の実際の費用にいつそう照応させる。
 - (7) 長い将来については改善された貸付制度と利用者負担への依存度を大きくする。
 - (8) GNPに対する衝撃の増加を最小にするため資源の利用を注意深く節約すること。
- 以上の諸改善が短期間に実現された場合の主要な結果を数字で示せば、次のごとくである⁽⁹⁾。

	一九七三年 (実績)	一九八三年 (目標)
(1) 高等教育費の対GNP比	二・五%	二・七%
(2) 高等教育貨幣支出の私的負担割合	三七・〇	三四・〇
(3) 同貨幣支出の政府ならびに慈善団体負担割合	六三・〇	六六・〇
(4) 高等教育の全政府経費の中、連邦政府負担割合	四二・五	五〇・〇
(5) 同州ならびに地方政府負担割合	五七・五	五〇・〇
(6) 学生補助金の中、私的支出と振り替わる割合	六六・〇	三三・〇
(7) 私立大学または私立大学生に対する州の援助	三五州	五〇州
(8) 私立大学教育費用に対する授業料の割合	六〇・〇	六〇・〇
(9) 公立大学教育費用に対する授業料の割合	一七・〇	三三・〇
(10) 学部レベルでの公私立		

大学授業料比

四・〇対一 二・五対一

右の政策諸目標の中、公立大学授業料の引上げ目標が(9)と(10)に現われているが、それは、他の諸目標と不可分な関係で推進されるものであり、分離評価すべきではない構造になっていることを注意しなければならない。すなわち、公立大学授業料の引上げは、高等教育費全体に対する私的負担割合を低下させ低所得階層子弟の進学を容易ならしめる措置がとられる中で、また、学生補助の重点を高所得階層子弟から低所得階層子弟に移し替える意図をふくみながら、さらに、進学機会均等化のための連邦政府の学生援助強化を条件とした上でのことなのである。

カーネギー委員会の報告は、高等教育費の全額を学生に負担させるとか、あるいは、逆にその全額を一般納税者に負担させるとかいう革命的な変化を主張しているのではない。従来の負担割合に限界的調整を加えようとしているにすぎない。しかし、機会均等目的と低授業料とを無条件的に結びつける授業料引上げ反対論に対するひとつの挑戦である。

機会均等のための学生補助の方法には二つある。第一が直接学生に補助金を交付する方法、第二が高等教育機関の教育費用を下廻る低授業料を課す間接的補助の方法である。後者の補助方法が金料玉条的に固守されることが多いが、その欠点は、補助を必要としない者、すなわち、高所得階層子弟にまで補助が及ぶという非効率性と不公平性を内包していることである。機会均等化効果は低所得階層子弟に対する補助額の割合で測られるとすれば、公立大学における一律の低授業料による機会均等化効果は、高所得階層子弟に配分される割合の高いほど弱められることになる。高所得子弟に対する補助は、進学率を高める効果をもつよりは、もともと進学する意思があり、自発的に負担する意欲のあった貨幣支払を免れさせる効果、すなわち私的支払の振替効果をもつにすぎない。⁽¹⁰⁾ 費用負担能力の大小にかかわらず均一に低授業料による補助を与える代わりに、負担能力のない者には補助額を高めるが、負担能力ある者に対しては授業料を増加するというのが、カーネギー委員会授業料引上げ論の要点である。新入生の出身家庭の五分位所得階層分布を第10表にあげたが、最高二階層によって新入生の五〇前

第10表 新入生家庭所得の五分位階層分布

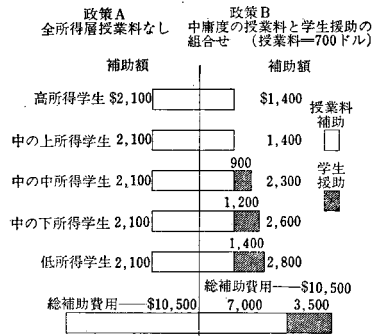
所得階層	1967	1969	1971	1973
最低階層	7.0%	10.0%	9.5%	11.2%
第2階層	17.3	18.3	16.6	14.9
第3階層	19.9	21.5	22.0	23.7
第4階層	21.3	22.5	25.8	25.4
最高階層	34.5	27.7	26.1	24.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

〔出所〕 第8表と同じ, p. 69, Table 8.

後が占められている現状においては、カーネギー委員会の勧告は、無造作に低授業料Ⅱ機会均等という世人の耳に訴えやすい主張に対して、痛烈な反省材料を投げ込んだと云うことができよう。

カーネギー委員会は一九七四年四月、さきの一九七三年報告の補充説明として授業料問題に焦点をあてた新書を公表した。この補充説明書公表の目的は、委員会報告の中の公立授業料引上げ勧告のみに世人の関心が集中することによる誤解をとくことにあった。その中では第1図に示すように一方の授業料引上げⅡ学生補助の減少が、他方の低所得学生援助の増額と不可分に結合していることが、改めて強調される。適度な授業料の増額と学生援助とを組

第1図 二つの学生補助政策



合わせる方法は、低授業料あるいはゼロ授業料に依存するよりもいっそう効果的に、援助を真に必要とする学生に公共補助を振り向けることができる、というのが、授業料引上勧告の基本的な理由である。すなわち、「学生への補助が主に非常に低い、またはゼロ授業料によって行なわれる時、その便益は家庭所得いかにかわらず、公立四年制大学に在学するすべての学生に流れ込む。云々(12)い換えれば、その便益は、少なくとも中庸度の授業料から支払うことが十分できると思われる多くの学生に流れ込む。」この非効率的な学生補助を効率化させることが、

カーネギー委員会勧告の本旨なのである。

このような勧告が説得力をもつのは、現在のアメリカにおける公立四年制大学には、あらゆる所得階層出身の子弟が在学しているからである。富裕な子弟は高授業料の私立大学へ、貧困な子弟は低授業料の公立大学へという図式を遠い過去のものとするほど、現在のすぐれた公立大学は私立大学に対して競争力をもち、多くの高所得階層子弟を集めている。公立大学における現在の低授業料は、「補助に値する貧困者」のためばかりではなく高所得者のためにもなっている不公平さを、ますます強める結果になっている。

(2) ハンセン、ワイズブロッドの

高等教育機会計画論

前述のカーネギー委員会より早くハンセン (W. Lee Hansen) ならびにワイズブロッド (Burton A. Weisbrod) の両ワイズコンシン大学教授は、アメリカ公立大学における低授業料制度の矛盾を摘出し、その改善を提唱していた。

一九六九年共著(14)の中におけるこれらの主な主張は次の

ことである。

高等教育の費用は、教育機関での教育諸経費の他に、学生の放棄している所得 (foregone income) と、⁽¹⁵⁾ 在学することによって生ずる生活費の増加分とから成る。この中、学生およびその親が負担するのは、放棄所得と生活費増加分に、授業料を加えた額である。したがって授業料は負担総費用のわずかな割合にしか当たらない。⁽¹⁶⁾ ということは、貧困家庭の子弟に大学の門戸を開放するには、低授業料によるだけでは不十分であり、放棄所得を相殺するための給費が必要である。⁽¹⁶⁾

低所得子弟のためには不十分な進学効果しかあげていないその低授業料は、しかも、現行制度の下では高所得者に対するほど多くの補助を与えるという逆進性をもっている。すなわち、カルフォルニア州の公立大学制度はカルフォルニア大学 (University of California)、州立カレッジ (State College)、ジュニア・カレッジ (Junior College) の三段階から成っているが、在学生の平均家庭所得は、その順序に高い。それにも拘わらず、カルフォルニア大学では最高の学生一人当り教育経費が、すなわち最高の州政府からの補助が保証されている。州政府

への租税納付額を差引いて計算しても、もともと所得水準の高いカルフォルニア大学生が最大の純移転支出を受けるという不公平さが依然存在している。⁽¹⁷⁾

一九六九年の著作においては現状分析に力を注いだ両教授は、一九七一年の論文⁽¹⁸⁾においては積極的に「高等教育機会計画」(The Higher Education Opportunity Program) と称する改善案を提唱している。

その提案は、次の三つの目的を目指している。第一のもっとも重要なことは、高等教育の機会をいっそう一般的ならしめること、すなわち、進学を欲するすべての学生に、かれらの適する高等教育機関で、過度に費用を心配することなく在学し得る機会を与えることである。第二は、高等教育段階における教育の多様性と選択の自由をいっそう高めることである。このことは、私立大学をふくむ高等教育機関同志の間の競争を刺激することによって得られる。第三の目的は、高等教育に配分される諸資源をもっとも効率的に利用することである。この目的を実現するためには、大学在学価格としての授業料に、高等教育を提供するに必要な全資源費用を反映させるべきである。かかる授業料を前にして学生とその親は高等

教育機関に進むべきか、いかなるタイプ、所在地の高等教育機関を選ぶべきかを、資源費用を十分意識して決定することになる。このことは、効率的資源配分に通じる。⁽¹⁹⁾

以上の機会均等性、選択の自由、効率性の三目的を同時に実現する計画を見つけることが、ハンセン、ワイスブロード両教授の課題であるが、低授業料制はその三目的に対していかなる効果をもつであろうか。両教授によれば、次の理由によってむしろ阻害効果をもつ。第一に、前述したごとく大学在学費用には授業料以上に多くのものが含まれるという単純な理由から、低授業料は低所得階層からの進学機会を高めるのに不十分な効果しかない。第二に、公立大学の低授業料は公立大学に対する学生の選好を不当に強め、望ましい大学の選択を歪曲する。第三に、低授業料は真の資源費用を過少評価させることによって資源利用の効率性を低下させる。具体的には勉学意欲の低い高所得層子弟が、低費用なるがゆえに進学することになる。⁽²⁰⁾

しからばハンセン、ワイスブロード両教授の積極的提案である高等教育機会計画とはいかなるものか。それは

次の三つの要素から成る。第一は、州政府が高等教育機関に直接支出権限を与えることを止め、各機関はその教育経費総額近くまで授業料を引上げることによって経常収入の大部分を得るようにする。第二に、標準学生予算を決定する。この中には、授業料以外の生活維持費や書籍文具費等もふくまれる。授業料は、州内で学部学生を教育する費用の平均総額に関連づけて決定されることになる。第三に、州はその標準学生予算額と学生の支払能力との差額に相当する補助金を、学生に直接支給する、というものである。⁽²¹⁾

ハンセン、ワイスブロード両教授の提案は、さきのカーネギー委員会勧告に比較していっそう革新的である。たとえば、第一に、カーネギー委員会は公立大学の授業料を、大学の教育経費の三分の一に引上げることを用意していたのに対し、両教授の提案では、教育経費の全額をまかなうことを予想している。第二に、カーネギー委員会の勧告では授業料補助 (tuition subsidy) と学生援助 (student aid) という補助の二つの方式が残されていたのに対し、両教授は授業料補助を徹廃する。したがって州政府と州立大学との関係は稀薄になる。そ

の代り公私立大学生いかに拘わらず、支払能力の乏しい学生に対して州から援助支出がなされる。第三に、カーネギー委員会勧告では公私立大学間の授業料格差は縮少されるとは云え、なお存続することになっていたが、両教授の提案では、それぞれの機関での教育経費総額をまかなうほどの高さに引上げられる点では、公私立間の相違が消滅する。このことは公私立大学間の競争をはげしくするとともに、公私立の相違を不明瞭ならしめる。

以上、比較的穩健なものと、思い切り徹底したものとの二通りの公立大学授業料引上げ論を紹介したが、そのいずれもが共通して指摘している低授業料制の欠陥は、世人のいうような低所得階層子弟に対する機会均等化効果を満足させるほど有たず、むしろ高所得層子弟を利す不公平効果を免れないということであった。これらの授業料引上げ論に対する現状維持論からの反論を次に聴いてみよう。

四 公立大学授業料引上反対論

高等教育財政の危機的状況を背景にして公立大学授業料の引上げ論が次第に抬頭しつつある中で、伝統的な低

授業料の擁護論も活潑に展開されている。その擁護論の理論的骨組みはかならずしも鞏固ではなく、政治的効果をねらった公立大学連合組織の宣伝文といった感じのものが多い。したがって、その主張は断定的であり、明快である。いまその一つのペーパー⁽²²⁾から授業料引上げ反対の論拠を引き出してみよう。

(1) 引上げ賛成論は、授業料増加の埋め合せとして学生援助の増加を考えているが、中および中の下に入る所得層は授業料増加を相殺するに十分な補助金の交付を受けることができず、より多くの授業料を支払わねばならず、借債に追い込まれることになる。さらに重要なことは、授業料引上げによる増収分がかならず学生援助に使用されるという保証がないことである。低授業料は、それと比べるとはるかに安定的な教育機会の保証手段である。

(2) 公立授業料の引上げは公私立大学間の授業料格差を減少させ、私立大学の学生吸引力を高めるといふ説に対しては、次のように反論される。これは全学生の七五%を占める公立大学生に課税して、二五%しか占めない私立大学生を助けようとするようなものである。その多くは中と低所得層に属す六百万の学生に大きな租税負担を

負わせて、そのある者は極めて富裕な二百万の学生を助けようとするものである。私立大学を財政的に援助するには、連邦資金の投入による方が公平である。

(3) 授業料上げによって増収を図り、いかなる大学にこうと学生援助を受けることができるようになるれば、学生にとって大学選択の自由が広がるという選択自由論に対しては、次のような可能性が指摘される。非常な貧困者を除く大部分の学生にとっては、かかる選択の多様性は、いっそう多くのかねを、いっそう高い利率で借り入れる機会を意味するにすぎなくなるであろう、という可能性である。

(4) 高等教育が個人に個別的な便益を与えるかぎり、個人がより多く負担すべきであるという授業料引上げ賛成論に対しては、高等教育の社会便益論を以て対抗し、一般納税者による負担を正当化させる。

以上、公立大学授業料引上げ賛成論に並べてその反対論の要旨を述べてきたが、それぞれの価値基準や立論の前提が全くことなっていることに気付く。このままであれば、果てしなく実りの乏しい論争が繰り返されるにす

ぎないであろう。この不毛性から脱する道は、両派が共通の前提の上に立つことである。なによりもその共通の前提とすべきものとして、公私立大学学生の所得階層分布をあげたい。その信頼し得るものが得られるならば、対立点の多くを氷解させ、高等教育費用の負担配分をいっそう効率的、公平ならしめることに役立つであろう。

(1) 「私学振興助成法」の解説ならびに論評については、民主教育協会誌『IDE』一九七五年十月号、「私学新立法をめぐって」参照。

(2) The National Commission on the Financing of Postsecondary Education, *Financing Postsecondary Education in the United States*, Dec. 1973, U. S. Government Printing Office, p. 29.

(3) The Carnegie Commission on Higher Education, *The Open-Door Colleges—Policies for Community Colleges*, June 1970, McGraw-Hill, p. 12.

(4) 高等教育財政危機の諸要因については、次を見よ。
The Carnegie Commission on Higher Education, *The More Effective Use of Resources*, June 1972, pp. 28-30.

(5) 学生一人当たり平均援助額を、公私部門について比較すると、一九七一一七二年において、私立部門の大規模研究大学の場合、公立部門の同種大学の三・五倍を支払っている。(The National Commission on the Financing of

Postsecondary Education, *op. cit.*, p. 205.)

- (9) 一九七一年、授業料その他の納付金収入が、教育経費に占める割合は、公立部門二・九%に対し、私立部門は六一・九%である。私立部門の中でもタイプによって相当な差があり、研究大学 (Research Universities) は最も低く四〇%前後であるのに対し、博士課程をもたない総合大学 (Comprehensive Colleges and Universities) では最高の八〇%を越える。研究大学の授業料依存度が低いのは、連邦政府からの研究費収入が多く期待されるからである。(The Carnegie Commission on Higher Education, *Tuition*, 1974, p. 4, Table 2.)
- (10) この報告のタイトルは「次のようにある。Higher education: who pays? who benefits? who should pay?」 McGraw-Hill, June 1973.
- (11) The Carnegie Commission, *Higher education* 1973, p. 15.
- (12) *ibid.*, p. 16.
- (13) *ibid.*, p. 6.
- (14) 前出の The Carnegie Commission on Higher Education, *Tuition*, April 1974, p. 69.
- (15) *ibid.*, p. 7.
- (16) 公立大学の急速な発展ぶりを二、三の例によって示そう。
- (17) 研究能力をもつと評価される高等教育機関 Universities

が、一九七二年、全米で一五九ある中、公立は九四(五九%)を占め、学生数では、七六・八%を占める。

(b) 一九六一年から一九七〇—七一年の間に於ける博士号授与数の最多二十大学の中、公立が十二、私立が八である。

(c) 四年制大学の教授、准教授、助教授、講師のすべてを含んだ教務職員の一九七三—七四年の中間俸給額を比較すると、公立の学生数一万人以上の universities で、一五、六八二ドルに対し、私立の学生数五千人以上の universities では、一五、四九六ドルで、ほぼひとしい。すぐれた教授スタッフを集める競争能力において、公立は私立と全く対等になつてゐることがわかる。(U. S. Department of Health, Education, and Welfare, *Digest of Educational Statistics*, 1974, pp. 89, 90, 102.)

(17) W. Lee Hansen and Burton A. Weisbrod, *Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education*, Markham Publishing Co., Chicago, 1969.

(18) *ibid.*, p. 42, Table III-1によれば、一九六四—六五年、カルフォルニア大学の学部学生三、四年生についてみた平均教育費用の合計は、六、七六〇ドル、この中、学生と親が負担するのは、四、八八〇ドル(七二%)、授業料二五〇ドルは、学生負担額合計の五%にしか当たっていない。

(19) *ibid.*, p. 53.

(20) *ibid.*, p. 76, Table IV-12. カルフォルニア大学学生

の平均家庭所得は一二、〇〇〇ドル（一九六四年）の所得層はカルフォルニア大学に子弟を在学させることによつて一、七〇〇ドルの高等教育補助を受ける。州ならびに地方税額を九一〇ドルとすれば、純移転給付七九〇ドルになる。しかるにジュニア・カレッジ在学生の平均家庭所得は、八、八〇〇ドルに止まり、七二〇ドルの補助に対して州地方税を六八〇ドル支払う。差引純移転給付は四〇〇ドル、カルフォルニア大学生の二〇分の一にすぎない。

(81) W. Lee Hansen and Burton A. Weisbrod, A New Approach to Higher Education Finance, in M. D. Orwig ed., *Financing Higher Education*, American College

Testing Program, 1971, pp. 117—142.

(61) *ibid.*, p. 119.

(20) *ibid.*, pp. 120—123.

(12) *ibid.*, p. 123.

(22) The American Association of State Colleges and Universities, *Financing Postsecondary Education: The Case for Low-Tuition Public Higher Education*, in K. E. Young ed., *Exploring the Case for Low Tuition in Public Higher Education*, 1974, pp. 174—184.

(一六四・一〇・一六) (一橋大学教授)