

# 第1章 アメリカの高等教育財政

金子元久

## はじめに

日本の高等教育研究者にとってもっとも親しい外国の高等教育システム、といえばやはりアメリカのそれだといえましょう。しかしアメリカの高等教育の財政的な側面を分析する、という仕事はあまり行われていません。実はそれはかなり難しいことでもあるのです。ただ現在、国立大学の民営化という問題が提起されており、そうした面からアメリカの高等教育を見て、日本が学ぶことができるもの、あるいはどういう点が参考になるのかを改めて考えてみるのも、これは一つ意味があることではないかと思えます。そうした観点から、本日はアメリカの高等教育財政を俯瞰的に見直してみたいと考えています。

## 財政とは何か

話に入ります前に、いくつか申し上げたいことがあります。一つは「高等教育財政」という言葉です。よく考えてみますと、「財政」とはあまり適切な言葉でないのではないかと。つまり、それは「財」に関わるカネの問題であります。が、「政」とはすなわち政策なのですね。そのため、日本では長い間、「財政とはカネに関する政府の政策である」という観念が非常に強かったように思われます。しかし実態はそうではない。高等教育に関わって、どういうふうにかネが動いているかが問題であって、政府が何をしているかということにだけに焦点が当てられているわけではない。

要するに、財政とは何を示しているかと言うと、本来は高等教育と

社会との結びつきの問題である。社会が大学に資源、とくにカネを与える。それに対して大学が、教育研究という一般的な意味合いでのサービスを社会に還元する。こういう一種の交換関係が成り立っているのだと思います。その間を媒介するものはいくつもあって、政府はその中の一つに過ぎない。多様な関係が大学と社会との間にはありえるわけです。その中で政府は何をするのかが問題である。ですから財政とは、一方で大学、他方で社会、その間をむすびつける関係の全体をさすものだ、と考えるべきではないかということが一つです。

### **大学と社会との関係**

もう一つは、高等教育を考えるうえで、市場機構、マーケットという概念が重要だと思います。それは高等教育における受益者負担の徹底といった形での、いわゆる市場化論に直ちに結びつくのではない。しかし先に申し上げたように、大学と社会との間を広くとらえれば、その間に様々な媒介がありえる。その重要な一つが市場機構であると考えられます。政府の役割の相対化が問題となっている段階では、そうした見方をする事自体が非常に重要であると思います。それが直ちにマーケット・メカニズムを導入するという結論には、私は結びつかないと思います。しかしマーケットがどう機能しているのか、その中で政府がどういう役割を果たしているのか、あるいは果たすべきか、そういう見方をする事自体は重要です。

### **特殊な取り引き**

ただし、高等教育は非常に特殊な取り引きであります。社会が大学に報酬を与え、それに対して大学が教育研究活動を通じて社会に対して還元をすると考えれば、これは一種の取り引きととらえることがで

きる。ただしその取り引きはどのような形で成立しているかと考えてみますと、「もの」であればお金を払って、たとえばここにある水差しを2,000円か幾らか払って貰うわけです。しかし、高等教育は「もの」ではない。教育あるいは研究というものの一般的な価値を明確にすることは容易ではない。さらに、その価値が取り引きの時点ですでに実現しているのではなくて、将来に実現する、あるいはポテンシャルとして実現している。そのうえ、高等教育に関して非常に特殊な問題は、一般的な、誰にでも分かる価値をもっているものではない。そういう意味では、非常に特殊な取り引きだと思います。しかも、大学を機能させるためには膨大な資源を要します。

### 「制度」の意味

そうした非常に特殊な取り引きを支えるために、一種の慣行と言いますか、広い意味での契約ができていないのではないか。近頃、経済学の理論でも、「マーケットがあるのになぜ組織があるのか」という問題が一つ提起されています。マーケットがあるのだったら、会社など必要がない。それぞれの取り引きについて、すべて余所のところに任せてしまえば、会社自体は必要ない。そういうことが実際、ある程度起こっているわけです。しかし、それにもかかわらず組織が要るとするのは、それなりに何か理由がある。やはり特殊な取り引きを支えるためには、何らかの形で、組織や一種の契約のようなものが必要である。そうした意味でなぜ制度が成立するのか、それ自体を理論的に説明しようというわけです。広い意味で契約を成り立たせているもの、それをまとめた慣行の束としての「制度」、そういったものは高等教育を考えるうえでも、非常に重要であろうと思います。要するに財政のとらえ方として、交換の契約と言いますか、大学と社会との関係を支えて

いる構造全体を含めて「財政」と考えるべきなのではないか。

### **日本にとっての意味**

以上、財政をめぐる概念上の問題について申し上げました。その上で、日本で国立大学の民営化が言われているような中で、国立、私立という設置形態の違いがどういう意味を持っているのかを、少し原理的なところまで立ち戻ってみたい。そのための鏡としてアメリカを見たらどうか、というのが今日の話の主旨であります。

## **1. アメリカ高等教育財政のマクロ的構造**

### **(1) 高等教育システム**

#### **公私二元制**

最初に、アメリカ高等教育財政のマクロ的構造を復習しておきたいと思います。アメリカの高等教育システムに関する第一の特殊性は、パブリック・セクター（公的部門）とプライベート・セクター（私的部門）、つまり公私の二元的なシステムをとっていることであります。

#### **公的部門**

パブリックの部分は、これは後で少し申し上げますが、いわゆる州立大学と、州によって設置されている公立の大学とがあります。ご存知のように、必ずしも「州立」大学と呼ばれない公立大学があるわけです。それから連邦の大学がありますけれども、これは軍の大学のように特殊で非常に少ない。アメリカでは連邦の憲法上、教育は基本的に州の責任であるということになっています。これは、アメリカの連邦が成立した時の様々な事情を反映していると言われていまして、ア

アメリカに連邦立大学をつくるという案は、19世紀初め頃から何回も出されては潰されてきたという歴史があるわけです。その規定が今になっても生きていて、建て前上、連邦は教育には直接介入できないシステムになっています。これが公的部門です。

### 私的部門

一方、私的部門には、いわゆる私立大学があります。アメリカの高等教育全体を見渡すと、公益法人（non profit organization）のものと、企業と同様に利益を生むことを許された営利法人（for-profit）の学校とに分けられます。ただし両者の定義については、連邦を通じての明確な定義、共通したものはないように思われます。基本的には公益法人は理事会によって支配され、基本財産をもっているとともに、公表された定款、日本でいえば寄付行為をもっている。しかし後者の場合にはきわめて多様な形態がありえる。むしろ問題は基本的に、税制上の保護をどの程度に受けられるのか、ということではないかと思えます。税制上の措置は州によって違うところも多いわけですから、そういった意味で実はどこにでも通用するような定義はない。たとえば公益法人でも、自分が収益体をもっている場合があるわけです。日本でも私立大学は収益事業をもつことが許されている。ただし4年制大学では公益法人がこれまでほとんどであったのですが、最近アメリカでは、営利会社が大学をつくる、ということも始まりました。そのような大学は税制上の保護を受けていません。いわば私的部門がさらにマーケット化しているわけで、これもおもしろい問題ですが、これについてはここでは詳しく述べません。

## 大学の役割構造と公私セクター

第二の特殊性は、公立大学と私立大学との間で、大学の役割構造がどう対応しているかということです。ご存知のように、アメリカの高等教育は非常に巨大なマス・システムでありまして、その中に選抜性の低いところから高いところまで、あるいは研究機能が非常に高いところから教育機能に専念しているところまで、もっと経済的にいえば、短大だけのところから大学院までもつところまで、と多様であります。ただ一般的に言いまして、選抜性が高く、研究機能の高い大学には私立大学が多い。逆に、比較的パブリックな部分には公立大学が多い。もちろん私立大学でも、非常に大衆的なセクターをもって公的な機能を果たしているところも多いですし、公立大学でも、比較的エリート的な大学もあります。たとえばカリフォルニア大学やミシガン大学は公立ですが、選抜性が高く、研究機能でも有名です。しかしアメリカ全体では、こうした分化の傾向が見られるように思います。

もともと、この分化のパターンも、やはり州によって違う。アメリカの高等教育システムの最大の特徴は、何といっても多様性でしょう。基本的には教育が州の責任であるということに発していると思えますが、州間の差が非常に大きいということです。たとえば東海岸、マサチューセッツ州などでは、もちろん公立大学もあるわけですが、比較的大衆的な私立大学が都市部に発達しています。ノース・イースタン大学とかボストン大学とかがその例です。

あるいはニューヨーク州ですと、ニューヨーク大学はそうした典型です。こういうところはあまりエリート的な研究機関というようには考えられていない。むしろ今世紀の初めに、大都市を中心として進学需要が非常に拡大したときに、それを吸収したのが私立大学であった。それが、私立大学が拡大する理由になったという面もあるわけですね。

要するに、公立大学が拡大する前に高等教育に対する需要が拡大した州では、比較的日本と似た傾向も生じている。逆に、カリフォルニア州のように、進学需要が大きく拡大しないうちに州政府の財政的な能力が非常に拡大して、しかもかなり福祉的な思考をもったところでは、州立システムが大きく拡大した。そうした州間の違いがあるわけで、公私セクターの対照が必ずしも絶対ではないわけです。

ひとまず日本と比べれば、以上のようなことが言えるだろうと思います。

## (2) 資金の流れ

こうした高等教育システムの特質に加えて、アメリカの高等教育財政を理解するうえで重要なのは、資金の流れがかなり多様であるということことです。

### 政府資金

まず、政府資金は大きく二つありまして、州の資金と連邦の資金とがあります。連邦の資金は研究費のグラント、あるいは学生に対する奨学金を介在して、大学、高等教育に流れる。一方、州は公立大学（および一部の州では私立大学にも）に経常費補助を行っている。もちろん例外はありまして、連邦でも、たとえば経常費とは言わないかもしれませんが、設備等の建設に関して補助を行う場合もあります。研究費グラントも、比較的多額で4、5年契約で出す場合は、実質的には機関補助に近いものが出る場合もあるわけです。逆に、州でも奨学金を出しているところも少なくない。必ずしも截然とはしていないわけですが、一応こうした役割分担が見られます。

## 私的資金

一方、私的資金は、財団が寄付する場合、企業が研究委託費として出す場合、それから個人が寄付金で、あるいは授業料として出す場合とに分けられます。こうした民間からの資金、寄付の形態には、次の三つのタイプがあります。

第一は、基本財産に対する寄付で、非常に重要な形態です。これは大学自体に資金を委託するタイプで、特定の用途を明示しないようなものがある一方で、特定の人を明示したような寄付もあります。

第二は、サービスに対する対価と言いますか、明らかに一種の契約に関する、サービスをすることに対してコストを与えるという形の資金です。授業料はもちろんそういったものでありましょうし、民間からの研究委託は、基本的には研究サービスにたいする対価の保証という部分があるのだらうと思います。

第三は、両者の中間のタイプで、自分の名前を出してほしいし、こういったことに使ってほしいけれども、別にそのために寄付者自身が何か利益を得るというわけではない。そういったタイプのものもあるのだらうと思います。

しかし、この三つがそれぞれどれくらいの割合を占めているかというのは、なかなかわかりにくい。

## 財政の推計方法

それはなぜかと言いますと、アメリカの高等教育財政について、マクロに推計する方法は二つあります。一つは財源別に推計する方法です。要するに連邦政府から、あるいは州政府からどの程度の額が大学に流れているかという、資金源別に推計する方法です。もう一つは、大学の方がどういう金を受け取っているのかという、受け取り側の方



から推計する方法です。受け取り側のデータも、連邦の教育省が調べているので一応あるわけですがけれども、今申し上げたような寄付と言いますか、民間からの資金に関して、その性質別に分けるのはかなり難しいのではないかと思います。

### **財源別にみた高等教育機関の経常収入**

こうした前提で、資金の性質別に、どれくらいのお金が高等教育にいつているかをおおまかに推計してみたのが、「財源別にみた高等教育機関の経常収入」という表です。これは、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、日本についてそれぞれ、様々な資料から推計したものです。こういう推計はいろいろな所から出ていまして、ユネスコもやっていますし、OECDもやっていますし、面白いことに、どこの数値も違います。自分で計算してみてよくわかったのですが、これはあまり確かなものは出ない。

たとえば日本の統計にもおかしいところがあります。日本が出している公式統計では、国立学校の授業料や病院収入や奨学寄付金というのは、民間からの資金ではなく、政府支出として計算されています。こうした収入はすべて一旦、国庫に収納されますが、国庫からの支出はすべて公的支出だという建前になる。それをそのまま国際機関に出しています。したがって国際比較統計でみる日本の公財政支出は、過大な数字だということになります。このように、統計上のいろいろな問題があるということをお含み置きいただいた上で、表をご覧くださいと思います。

表4. 財源別にみた高等教育機関の経常収入

年	支出総額 (1)	構成比 (%)					対GNP比率 (%)						
		計	政府補助	授業料	研究費寄付金	関連事業サー	その他	総計	政府補助	授業料	研究費寄付金	関連事業	その他
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)							
アメリカ (100万ドル)													
1970	21,515	100.0	30.5	20.5	20.6	14.1	14.3	2.12	0.65	0.44	0.44	0.30	0.30
1975	35,687	100.0	34.4	20.3	18.9	13.0	13.5	2.23	0.77	0.45	0.42	0.29	0.30
1980	58,520	100.0	34.1	20.4	18.1	13.2	14.2	2.14	0.73	0.44	0.39	0.28	0.30
1985	92,473	100.0	32.4	23.0	17.7	13.2	13.6	2.31	0.75	0.53	0.41	0.30	0.31
イギリス (百万ポンド)													
大学													
1970/71	316	100.0	71.2	6.3	12.7	2.9	6.9	0.60	0.43	0.04	0.08	0.02	0.04
1980/81	1,563	100.0	62.6	17.2	12.9	2.9	4.4	0.68	0.42	0.12	0.09	0.02	0.03
1986/87	2,484	100.0	55.0	13.7	19.4	6.1	5.8	0.65	0.36	0.09	0.13	0.04	0.04
ポリテクニク													
1982/83	582	100.0	80.3	16.8	—	—	2.9	0.21	0.17	0.04	—	—	0.01
1986/87	734	100.0	78.1	16.2	—	—	5.7	0.19	0.15	0.03	—	—	0.01
大学およびポリテクニク													
1986/87	3,218	100.0	60.3	14.3	15.0	4.7	5.8	0.84	0.51	0.12	0.13	0.04	0.05
ドイツ (百万マルク)													
1970	4,304	100.0	84.9	—	15.1	—	—	0.64	0.54	—	0.10	—	—
1975	11,614	100.0	90.4	—	9.6	—	—	1.13	1.02	—	0.11	—	—
1980	16,665	100.0	90.4	—	9.6	—	—	1.12	1.01	—	0.11	—	—
1985	21,251	100.0	89.1	—	10.9	—	—	1.16	1.03	—	0.13	—	—
フランス (百万フラン)													
1980													
ル・マン大学	43	100.0	87.4	4.4	6.0	—	2.3	—	—	—	—	—	—
レンヌ第1大学	203	100.0	83.3	1.6	11.9	—	3.2	—	—	—	—	—	—
パリ大11大学	646	100.0	58.2	0.3	37.7	—	3.8	—	—	—	—	—	—
日本 (十億円)													
国立大学													
1970	257	100.0	79.8	2.3	0.8	14.4	2.7	0.35	0.28	0.01	0.00	0.05	0.01
1975	557	100.0	77.6	2.5	1.3	12.7	5.9	0.38	0.29	0.01	0.00	0.05	0.02
1980	1,017	100.0	70.8	5.7	1.7	15.9	5.9	0.42	0.30	0.02	0.01	0.07	0.02
1985	1,465	100.0	64.0	8.1	2.5	20.3	5.1	0.46	0.30	0.04	0.01	0.09	0.02
1987	1,631	100.0	60.2	9.4	2.6	21.9	5.8	0.47	0.28	0.04	0.01	0.10	0.03
私立大学													
1971	295	100.0	7.5	76.3	0.0	13.9	2.4	0.37	0.03	0.28	—	0.05	0.01
1975	779	100.0	14.0	62.6	0.0	19.1	4.2	0.53	0.07	0.33	—	0.10	0.02
1980	1,674	100.0	16.7	55.3	0.0	21.4	6.6	0.70	0.12	0.39	—	0.15	0.05
1985	2,427	100.0	11.2	53.9	0.0	22.5	12.4	0.76	0.09	0.41	—	0.17	0.10
国立および私立大学													
1975	1,336	100.0	40.5	37.6	0.5	16.5	4.9	0.90	0.37	0.34	—	0.15	0.04
1980	2,691	100.0	37.1	36.6	0.6	19.3	6.4	1.12	0.42	0.41	—	0.22	0.07
1985	3,892	100.0	31.0	36.7	0.9	21.7	9.7	1.23	0.38	0.45	—	0.27	0.12

定義および出所

アメリカ

(1)「経常基金収入 (Current fund revenue)」、(2)州政府および地方政府支出、(4)連邦政府支出および「私的寄付、贈与、研究契約 (Private gifts, grants, and contracts)」、(5)「教育活動による収入 (Educational Activities)」および「関連事業収入 (Auxiliary enterprise)」、(6)「基本金からの収益 (Endowment income)」を含む。Digest of Education Statistics 1987, Table 201, p.231. Atistical Abstract of the United States 1988, Table 245, p.146.

イギリス

(2)「UGCブロック交付金 (UGC Block Grant)」、(4)「研究補助金、契約 (Research Grants and Contracts)」、(5)「その他のサービスによる収入 (Income for Other Services)」(6)「基本金収益、寄付金 (Endowments, Gifts)」を含む。Williams 1988, Table 1, p.23.

ドイツ

医科大学を除く。(2)政府支出「高等教育費 (研究助成を除く)のうち、「人件費」および「物件費」の計。楠木1988, 表6および7, p.117. (4)高等教育機関に対する、「第三者資金 (Third party Funds)」。政府資金、公的学術振興財団、民間財団、民間企業資金を含む。Schuster 1989, Table II.6.1, p.77.

フランス

(2)大学省および地方公共団体支出。(3)「学生登録料」。(4)「CNRS, INSERM 交付金」および「研究契約収入」。本間1988, 表8, p.139から算出。

日本

国立大学: (1)「国立大学特別会計」総額から「施設整備費」を除いた額。(2)「国立学校特別会計」の「一般会計から受け入れ」から「施設整備費」を除いた額。(3)「授業料および検定料」。(4)「用途指定寄付金」および「委託調査試験等収入」。(5)「附属病院収入」。「高等教育統計データ集」、表110, p.232, 表112, p.236.

私立大学: (1)私立大学および私立短期大学における「一般収入」と「事業収入」の計。(2)「国庫補助」および「都道府県補助」の計。(3)「学生生徒納付金」、「手数料」および「寄付金」の計。(4)「事業収入」。「高等教育統計データ集」、表100, p.212, 表104, p.220.

## アメリカの高等教育経費

この表の右側の方に、対GNP比率として、高等教育機関の経常収入をGNPに対する比率で計算したものがああります。1985年のアメリカでは、高等教育に渡っている額は総計でGNPの2.31パーセントにあたります。そのうち政府の補助、つまり政府の直接補助で、基本的には州政府が公立大学の保持に、経常的な運営に与えている補助金が0.75パーセントです。それから、授業料が0.53パーセントで、実際にはこの半分程度が連邦政府からの奨学金に当たります。奨学金の場合、渡し切りであれば政府支出としてよいのですが、ローンの場合には結局は返済されるわけですから、それをどういふふうに計上するかという問題があります。一応それを含めて計算すると、授業料はGNPの0.5パーセントぐらいです。それから、研究に対する補助（研究費寄付金）が0.4パーセント。関連事業が0.3パーセントで、この大部分は付属病院の収入です。その他0.31パーセント、その他というのはよくわからないのですけれども、*Digest of Education Statistics* の資料ではそういう項目が出ておまして、公式統計はそれしかないものですから、それ以上の内訳はわかりません。

以上の項目を足し合わせますとGNPの2.31パーセントで、関連事業を除きますと、大体2パーセントぐらいです。そのうち、政府からの資金ということが明確であるのは政府補助の0.75パーセントと研究費寄付金の0.41パーセントですから、両者を足しますと1.16パーセントです。したがって、2パーセントの半分ぐらいが政府からの直接資金で、残りの1パーセント近くが私的な資金であるという推計になるのではないかと思います。ただ、これも低い方の推計ですと、トータルでGNPの1.5パーセントぐらいと言っている統計もあります。推計の方法によって少し違うと思いますけれども、高等教育の経常収入は

GNPの大体2パーセント程度というのが妥当ではないでしょうか。

### 日本の高等教育経費

ついでながら日本の場合を見てみますと、高等教育機関の經常収入は総計して、GNPの大体1.2パーセントにあたります。そのうち、政府補助が約0.4パーセントです。ただしこれには、科学研究費補助金と、各省庁からの研究資金が含まれておりません。しかしご存知のように、絶対額としては科研費で1千億円台で、GNP比で計算しますと0.02から0.03パーセントくらいにすぎないから、あまりそこは問題にならない。したがってアメリカと比べますと、全体として社会が高等教育に投入している額は半分か半分強にすぎません。

また、日本の特色は、そのうち政府支出が非常に少ないということです。GNPの0.4パーセントで、アメリカの場合は少なくとも1パーセントはあるわけです。これが基本的に大きな違いではないかと思えます。この表には書いてありませんけれども、日本の次に低いのはフランスですが、それでも0.6パーセントくらいです。ただ、フランスの場合には私的な資金は非常に少ないのが特徴で、いずれにせよ日本の特徴は、アメリカに比べても非常に私的な支出が多いと、それから公的な支出が比較的少ない、ということになるのではないかと思います。

高等教育に対する支出の数値（対GNP比）の変化を見てみると、各国とも1970年前後がピークで、それ以降は減少傾向にあります。ただこれは、各国とも1970年前後に高等教育が急速に拡大し、建物施設への投資が大きかったことが影響しているらしい。したがってそれ以降、經常的経費が対GNP比率で本当に下がっているのかどうか、いろいろと問題があります。しかし少なくとも上昇はしていないのではないか。以上が資金の流れです。

### (3) 制度的規制

アメリカの高等教育財政に関して、もう一つ申し上げておきたいのは、高等教育における制度的な規制という問題です。先程申し上げたように、社会と大学との間に一種の取り引き (exchange) が行われていると考えてみると、その取り引きについて一定のルールが必要です。それも、広い意味での財政構造といえます。そうしたルールには、大学によって自ら形成されたものもあるだろうし、また政府が作るものもある。そうした観点からアメリカの高等教育をみると次のような点を指摘できます。

#### 自主的な規制

まず重要なのは適格認定、アクレディテーション (accreditation) 制度です。この適格認定というのはご存知のように、大学があつまって団体をつくり、教育研究について一定の基準をつくり、これに適合する大学をその団体の構成員としてみとめる、すなわち適格認定する、というシステム。これは大学間で自主的に作られた、市場のルールであるということができるとでしょう。こうした意味で、大学が自律性を保ちつつ、しかも制度的な秩序をつくることのできるという、一つの模範的なケースであるとも見られてきました。これは高等教育における市場という視点からみれば、いわば大学の品質保証だといえます。それが生産者の側から自主的に行われているところに、アメリカの特徴がある。

ただ、少なくとも現在では、適格認定制度がまったく自主的 (ボランティア voluntary) に構成されているか否かには異論もあります。それはなぜかと言いますと、大学が適格認定を受けているか否かが、連邦政府の奨学金の受給資格と結びついているからです。具体的にい

えば、連邦政府奨学金の大宗をなすペルグラント（BOG）の奨学金は、個々の大学を通じて支給されていますから、大学が「大学」として認められているかいないかが、学生の奨学金受給資格を直接に規定する。そうした意味では、奨学金制度を背景として、適格認定制度は政府の行政行動の中に組み込まれている、純粋に自主的なものではない、という批判も生まれるわけです。

### **州政府による規制**

第二に、州政府による規制があります。すなわち、州政府が州内の高等教育機関として認知するか否か、という問題がある。認可手続きとその権威については州によって大きく異なるようです。しかし少なくともそれが、税法上の保護の有無、あるいは州の独自の奨学金があるところではその受給資格に結びつくのが普通です。州によって違いますけれども、これはかなり厳しくて、結構いろいろと見ているようです。私学の設置については近隣の大学の同意が必要となっている州も少なくない。さらに、学生数（enrollment）に関して調整が行われるケースが多い。日本の文部省は規制が強いと指摘されるわけですが、アメリカでも実は州によって、かなり強力で総量規制をしているところがあります。“State Coordination Board”という州調整機関ができていて、州全体として高等教育機会の全体の調整を行い、「この分野は多すぎて、この分野は少なすぎる」というようなことを、ある程度議論すると。それが1960年代からかなり強力になってきている、という指摘があります。

### **連邦政府による規制**

三つ目には、連邦政府による規制があります。連邦政府は直接に高

等教育に関与することはないのですが、先程申し上げたように、連邦奨学金の受給資格がアクレディテーション制度と結びつくことによって、規制を行っているとみることができます。また、1980年代以降にもう一つ重要になってきましたのは、研究補助金を受給している大学が、連邦の政策に背馳しないことを要求されることです。たとえば女性あるいはマイノリティーの雇用に関しては、私立大学であっても連邦の補助金を受け取っている限りは、一定の基準を充たさなければいけない。同時に、州政府に対して連邦政府がそうしたことを強制して、さらに州政府が州立大学に対してこれをまた強制する、というようなことも生まれていると言われています。こうしたことが、学問の自律性を脅かしている、という批判が強いわけです。

要するに、マーケットというのは真空中の中で成立するわけではなくて、やはりある程度のルールによって成立している。教育と研究という非常に曖昧にしか価値を把握できないものについては特に規制が必要になる。これは当然であるのかもしれませんが。以上が、アメリカ高等教育財政のマクロ的構造です。

## 2. 社会的組織としての大学

### (1) コーポレート・モデル

#### 大学組織の「コーポレート・モデル」

第二に申し上げたい問題は、大学の組織であります。マクロの問題と大学の組織とは、実は重要な関連をもっていて、大学というのは中の構造が複雑で、そのために大学の中の構造自体が、大学と社会との関係の在り方にも非常に重要な影響を及ぼしています。アメリカの大学の組織的な特徴を、私は「コーポレート・モデル」と呼んでおきた

いと思います。それを構成する要素として、私は二つあると思います。

### 社会から団体への公共的事業の委託

一つは、信託という概念です。つまり、社会から一定の団体に公共的な事業を行うことを委託する。この団体は、政府そのものではないし、あるいは民間の企業、利益の獲得を目的として組織された企業でもない。非営利団体（Non-Profit Organization - NPO）という、このごろ日本でも一般化してきた名前でもよい。しかし重要なのは、それが「非」営利であることではなくて、公共的な機能を達成するという目的で設置されて、それに社会が一定の機能を信託するという考え方です。

こうした「信託」の概念は、イギリスから発生したものであって、アングロサクソンの概念であるともいわれます。しかし私はイギリスよりは、やはりアメリカにおいて独自の発達をとげたと思います。これはアメリカという社会の特殊性から出ている。つまりアメリカはまさに新天地であって、地域社会や経済の発展のペースに政府機構の拡大が追いついていかなかった。アメリカの植民地時代のことを書いたものをみると、たとえば「橋」がコーポレーションになっているというケースがある。団体が金を募集して橋を作って、その橋を通る人からお金を貰って借金を返し、あるいは運営費を出す。それは一種の公共的機能が特定の団体に信託されている、と考えるとわかりやすい。

さらにアメリカという国家全体を見てみれば、連邦政府の発達が遅れたために、国全体を通じて提供される公共サービスを政府が担うことは、構造的にできにくかった。したがって全国レベルでも、政府に代わっていろいろな機能を果たす団体、組織を作らざるを得なかった、ということがあるのではないか。



## レイマン・コントロール

コーポレート・モデルのもう一つの構成要素は、レイマン・コントロール (layman control) です。要するに、団体を構成するいわば「くろうと」が自分たちの方針を決めるのではない。しかし完全に他者が支配するのでもない。その団体を運営する責任を負うのは、その団体を社会からまかされた、言いかえれば信託された人である。言ってみれば、これは組織内部の人でも外部の人でもないわけです。

レイマン・コントロールという考え方は、後述のようにプロテスタント教会の組織に淵源があるともいわれますが、大学だけではなくて、アメリカの社会組織一般にそうした意識が強い。これは一般の企業にもいえることですが、ご存知のように、アメリカの会社の役員会は、社外重役がかなり大きな役割をもっています。日本の会社の役員会が中から生え抜きで、基本的には社員の代表であるのと比べて、非常に大きな違いがある。そういった点も、実は大学に特有なのではなくて、かなり社会的な特質を表したものではないか。いずれにせよ、この二つの特徴があると思います。

## 歴史的な背景

こうした組織形態はヨーロッパのそれとは大きく異なる。歴史的になぜこのような組織形態がアメリカでできあがったのか、というのは面白い問題です。

ご存知のように中世の大学はギルド・モデルと言ってよいと思います。これは自主的な団体で、レイマンではない。プロが集まるわけです。ご存知のように、中世の大学には元々学生の団体もありましたし、教師の団体もあるわけですが、基本的にはパリ大学に代表されるように教師の団体になっていました。これはマイスター (Meister)、ある

いはマスター (master) と言いますか、教師が一種の独占的な団体をつくって、互いの利益を図ると同時に、その団体以外がそうした活動をするのを排除することを目的として設立された団体です。そのために、政府と教会から一種の認証を得て、それ以外の人たちが介入するのを排除するということをやるわけです。ユニベルシタスという今日の「大学—University」の語源となった言葉も、もともとはギルドと同義語であったといわれます。そしてそうした形態が現在のヨーロッパにおける大学組織の中核となっている。

これと比べれば、コーポレート・モデルは大きく異なる。それはなぜかということについては、アメリカの高等教育研究者に部分的に論及する人がいますが、体系的に扱ったものを私は寡聞にして見ていません。たとえば、バートン・クラークの『高等教育システム』という本も、そうした問題についてあまり書いていないのですね。それはなぜかと言うと、多分、アメリカ人にとってはそれが当たり前で、不思議に見えないということなのでしょう。しかし、そこでいろいろな文献に散見されるところを整理してみますと、コーポレート・モデルの淵源には二つの説があるようです。

### 都市型大学

一つは、ヨーロッパにおいては都市が大学を組織する例がかなりあり、それが前例となっているのではないか。例として言われるのは、スコットランドのエディンバラ大学です。エディンバラ市の政府が大学を設立し、その後は大学管理委員会のようなものをつくって、それが大学を管轄しているということです。オランダのライデン大学も、これもやはりライデン市が一種のカウンシルをつくって、経営していたのだそうです。ドイツのフランクフルト大学がそうだったという話

もあります。こうした都市型に淵源があるのではないかという説が一つあります。

### **プロテスタント系教会**

もう一つ、レイマン・コントロールというのはプロテスタント系の教会の運営にみられる。これはプロテスタント系の教会ではレイマン、要するに聖職者ではない人が、教会を管理するのですね。特にカルヴィン派では、スイスのジュネーブにカルヴィン派の学校をつくりましたが、ここではそれが学校の管理運営に拡大されていった。この学校が直接に影響を与えたかどうかはわからないけれども、少なくとも教会の運営と関係があるのではないかということは考えられる。

### **植民地コミュニティの大学**

いずれにせよ、そういった背景の中で、アメリカに最初の大学、たとえばハーバード大学やイエール大学ができます。この両大学は設立時には、イギリスの大学の影響が非常に強かったのは当然といえるでしょう。特にご存知のように、ハーバードはケンブリッジから逃げてきた人たちが中心になってできた大学であって、大学の組織が似た側面をもつのは当然です。しかしよく見てみると設立当時からすでに、ハーバード大学の組織は実はケンブリッジ大学の組織と大分違うのですね。

なぜかと言いますと、オックスフォード、ケンブリッジは学者が集まって徐々に形成されていったわけですが、たとえばハーバードはやはり地域社会が建設した大学です。もちろん当時の地域社会は近代的な政府をもっていたわけではない。植民地コミュニティであるマサチューセッツ・コモンウェルス (Massachusetts Commonwealth) とい

うのは、それ自体が巨大な教会のような側面をもっていた。そして公共的な機能をさまざまな団体に信託して行っていた。大学はその一つであったとみることができます。こうした意味で、建設当初の大学は、公立の側面と私立の側面が混在していました。

内部組織という視点からみると、ハーバード大学では“Over-Seers”と“Guild and Scholars”という二つの管理組織があった。“Over-Seers”は基本的にはレイマンによって構成され、“Guild and Scholars”が教員の団体であったとあってよいだろうと思います。イギリスの伝統の上に、レイマン・コントロールの組織がのっかったともいえるかもしれない。この二つの組織は形式的には今でもハーバード大学には残っています。しかし両者の関係は明確ではなくて、その後、様々な問題が生じる原因となった。

これに対してもう一つ重要なのは、イエールであります。イエール大学には17世紀はじめに「イエール・コーポレーション」というものが大学の管理機関として設定された。これは実態としては、レイマンの理事会（Board）そのものと、それが保持する財産を意味する。その理事会が法人としての大学を構成し、それが大学に必要な資金を与え、運営をコントロールする。教員のギルドとしての大学はその管理下に完全に置かれることになります。こうした形態がイエール・モデルとして、アメリカの大学の組織形態の淵源になったといわれます。

### ヨーロッパ型との相違

ヨーロッパの大学とアメリカの大学を比較してみると次のようになります。ヨーロッパの大学は組織的にはやはりギルド・モデルにたっていて、基本的には教員の団体であって、その人たちの代表が学長である。ですから、言葉でも「レクター」(Rector)、つまり教員の代表

にすぎない。一方、アメリカ型のコーポレート・モデルでは、大学は二重構造を成して、理事会と教員組織（ファカルティー faculty）の二層からなっている。法人としての大学は厳密には理事会をさす。そして学長は基本的には理事会の代表であって、理事会から任命されると同時に、大学自体を統括する結び目になる。そこに学長の権限が由来しているわけです。日本でも私立学校はこういう形態をとっているわけでありませうけれども、こういった考え方自体ができてくるのは、やはりアメリカ的な背景があって出てきたのだらうと思います。

## (2) 「私立」と「公立」

次に問題となるのは、いわゆる「公立」、「私立」という設置形態の問題です。

### 私立大学の誕生

前に申し上げたように、コーポレート・モデルといっても17世紀、18世紀くらいまで、アメリカの大学は私立でも公立でもなかったわけです。人によると“fusion”ともいわれますが、要するに両方の要素がある。つまり、政府ではなく、基本的には私人である理事によって構成される理事会に支配されているのであるから私的団体ともいえるが、他方で地域社会の高等教育面での要求を満たす機関であることは自明であると考えられていて、実際に州政府は補助金をはじめ、様々な支援を与えるのが普通でした。

### ダートマス判決（1819年）

しかしこの二つの面の間には矛盾がないわけではなく、特に大学と州議会との間で対立が起こることはめずらしくなかったようです。そ

これは初期の植民地コミュニティが、行政組織を整備させ、近代国家としての体裁をととのえていく過程で重要な問題となってきました。そうした趨勢の中で、これが初めて制度上の問題として公然化したのが、19世紀初頭に起こった、いわゆるダートマス判決からです。

これは当時のニュー・ハンプシャー大学で裁判が起こった事件です。何が発端になったかと言いますと、州議会が自ら学長を選出しようとした。それに対して大学側が反発をした。それは受け入れられない、基本的に大学は州議会から独立の機関である。それが、そもそも大学と政府との関係如何、という原理上の問題に発展しました。

### 基本財産

大学の独立性を唱えた人たちの主張は次のようなものであったようです。すなわち、私立大学は公共的な使命をもっていることには異論はない。しかし公共性が具体的にどのようなものであるのかは理事会が判断することで、政府によって判断されるものではない。自分たちは公共的な目的をもって大学を運営することを委託されているわけだけれども、しかし直接、政府からそれを指図される理由はない。ここで重要な意味をもつのが、大学の基本財産です。理事会が自分たちで判断する力をもっていて、その淵源はどこかといえば、やはり基本財産をもっているということにある。大学を運営するのは私人の集合であり、そうした大学に対して我々は寄付金を出してきたのであり、それが大学全体の基本財産となって、大学という法人の存立を形成しているのである。であるから、もし、これを政府のものにするのであれば、大学に対して寄付したときの契約の精神に悖る。要するに、契約違反になるのだという論旨だったようです。

先程、寄付のところで言い忘れましたけれども、アメリカの私立大

学は懸名主義と言いますか、個人の名前を取っているものが多い。ハーバードがそうであり、イエールがそうであり、もう少し時代が下りますけれども、スタンフォードとかジョーンズ・ホプキンスだってそうです。しかし私立大学は、もちろん一人の人だけの寄付でできたものではありません。たとえば、ハーバードという人はかなりの寄付をしたようですけれども、それ以降も随分寄付している人がいます。こうした意味で基本財産が、金銭上の問題だけでなく、大学のアイデンティティーをも形成しているという点は、私立大学を考えるうえで重要な点です。

いずれにしても、このダートマス判決を契機としてアメリカにおいて「私立」大学というものの概念が確立されました。それを背景として19世紀前半から中頃にかけて、中小の私立大学が設置されることとなります。

### (3) 州立大学の誕生

#### モリル法 (1862年)

逆にいえば、このダートマス判決によって「公立」大学というものの性格もあきらかになったはずです。しかし実際には、19世紀には公立大学は必ずしも大きく発展することはありませんでした。

公立大学が実質的に重要な発展を示したのは、19世紀後半の、ご存知のモリル法によってであります。モリル法は、農業あるいは工業の発展の知的中心として公立大学の整備を目指したものです。そういう意味では、公立大学は単に教育機関ではなく、州のサービス機関の一つとしてとらえられることになりました。ただし、こうした目的を実現させるためにモリル法が行ったのは、連邦政府が州政府に対して土地を与えて、それを各州が処分して、それを資金に州立大学を設置す

る、ということです。ですから州立大学が独自の資産、とくに土地もっていることが多い。公立大学も、基本財産をもつというスタイルは踏襲しているということです。

#### (4) 公立と私立の役割分化

このようにして公立、私立の二つの形態の大学が成立したわけです。この二つの形態の大学が、それ以降にどのように役割を分化させてきたのかと考えるみますと、これもまたいくつかの段階があります。

#### 19世紀末：私立の研究型大学の発展

まず19世紀の末に大きな変化が起こった。その背景は南北戦争の後、アメリカ経済が急速に資本主義的な発展をとげたことです。しかも西部が発達してきて、それまでの古典的な、たとえばマサチューセッツ州、ニューヨーク州といった東部だけではなく、アメリカ全体が一つの経済として発展した。ところが、公立大学は基本的に州によって運営されていますから、連邦全体を睨んだような公立大学は構造的にできない。それを果たしたのが私立大学であって、しかも財閥、かなり大きなお金をもっていた、いわばエリート資本家はその役割を果たしたわけです。それは典型的にはシカゴ大学であり、ジョージズ・ホプキンス大学であり、あるいはスタンフォード大学である。そうした大学が、そのころのドイツの大学での研究重視主義をとりいれて、新しい大学のモデルをつくり、それがまた伝統的なイエール大学とかハーバード大学に影響を及ぼしていきました。

要するに、研究型の大学を導入したのはむしろ「私」の方で、私立大学のイニシアティブで起こってきたということになります。それに対して、公立大学は地域サービスですから、そうした学術政策を担う



スタンスをもっていなかった。唯一の例外がミシガン大学だと思いますけれども、これにはちょっと特殊な事情があります。

### **第二次大戦後：政府の役割の拡大**

さらに20世紀の初頭から中頃にかけて、連邦政府の研究への関与が次第に増えてきて、また私立大学に関しては、研究型の組織が出てくるといった変化が見られます。こうして「研究型大学－research university」と呼ばれる大学が成立した。そしてその大部分は私立大学であった。

他方で第一次大戦から第二次大戦にかけて、高等教育機会を拡大しなければならぬという考え方がでてくる。これははじめはコミュニティ・カレッジにむすびついたのでありますが、ついで4年制大学を含めて高等教育機会を拡大することが政策的な課題となった。これが戦争直後に出された、「民主社会における高等教育についての大統領諮問委員会」の報告に結実した。高等教育の拡大を、政府のイニシアティブによって達成するべきだ、というのがその主張でした。これが戦後のアメリカにおける高等教育の拡大の基本的な拠りどころとなりました。

### **(5) 「公立」大学の組織**

ここでもう一つ申し上げておかねばならないのは、アメリカの公立大学、すなわち州立大学の組織、管理運営形態です。

### **州立大学の組織**

アメリカでは私立大学だけでなく、州立大学の管理運営も、ごく一般的にいえば、先程申し上げたコーポレート・モデルの流れを受け継

いでいます。とくに4年制大学では、理事会があって学長があるといった形態を、形式上とっているところがほとんどだと思います。

しかし州立であるからには、州政府のコントロールが強いことはいうまでもない。では州政府のコントロールがどうやって果たされるかということですが、理事会の構成員の選出に、構造的に政府の意思が反映されるようになっている。端的に言えば、州議会から何人、知事の任命で何人というように理事会に州政府からの任命の理事が入るような規定があって、そうした理事が過半数を占めるようにできている。それによってパブリックなコントロールができる。

では大学の中ではどうかというと、理事会の下、教学組織にも重層的な構造がある。まず学長以下、理事会あるいは直接学長によって任命される、副学長をはじめとする管理職員ですが、これがいわば大学経営のスタッフとなる。それが重層的に、理事会から学長へ、学長から管理職員へ、それから学科長へ、さらにまた下の教員へ、その下に一般の教員団（ファカルティ）がある。ここで学科長、デパートメント・ヘッド（department head）、チェアパーソンと言われる人たちは、機能的にはスタッフの一番下にあって管理的な機能を果たすのですが、他方でファカルティの代表としての性格をもっている。大学の規則をいろいろと読んでみますと、ここにどうも明確な線が引かれているように私には思えます。アメリカの大学教員のなかで、デパートメント・ヘッドのストレスが大きいと言われるのですが、こうした意味での軋轢が多いということだろうと思います。

### 憲法法人と州法法人

もう一つ、アメリカの公立大学を考える上で重要なのは、公立大学にも、大きく分ければ実は二種類あるということです。つまり、憲法

上の法人と州法上の法人です。

憲法上の法人というのは、州憲法によって独立の団体として存在を規定されているものです。たとえば、カリフォルニア大学やミシガン大学が挙げられます。州憲法は、州の中にどういう組織があるかということを決めていて、政府の組織もこれによって規定されている。こうした規定の一つとして、たとえばミシガン大学を設置し、これに教育研究の機能を信託する、ということが書いてある。カリフォルニア大学についてはカリフォルニア州憲法に、「カリフォルニア大学は公的信託を構成し、現存する法人たる『カリフォルニア大学理事会』によって、経営される。その権限は組織・統治の全面に及び、大学の基本財産の基金維持および運用規定の遵守の義務、および建築契約、不動産の売却、材料、製品、サービスの購入の際の競争入札に関する州法による規定、によって規制をうけるにすぎない。」という規定になっています。憲法上での扱いは、州政府と同格ですから、州政府の組織の一部ではない。また従って、大学の運営は州政府の支配をうけない。

それに対して、州法法人は州法によって規定されているものです。こちらの例はカリフォルニアではカリフォルニア州立大学で、ミシガン州ではミシガン州立大学、この二つが典型的にあります。普通の公立大学はむしろ州法法人の方が多ようです。こうした大学については、州法で細かい規定があつて、ただ設置するというだけではなくて、どういった組織をもち、どういった会計的な手続きをもつのかといったことが、かなり細かく規定されていることは普通です。また理事会の構成について、たとえばカリフォルニア大学とカリフォルニア州立大学を比較すると、州立大学の方において州政府の代表が多く参加しています。

ただし、両者の組織運営形態の点で、明確な相違があるとは必ずしも言えないようです。今申し上げたように、カリフォルニア州立大学の方が理事会における州政府関連の理事は確かに多いのですが、その差は思ったより決定的ではないのですね。ではカリフォルニア州立大学の方に対する規定は何なのかということ調べてみましたが、私には見つけられませんでした。明文化された法律というよりは、州政府の規定によって運営されているのではないかと思います。

### 大学とメタ大学

それからアメリカの州立「大学」というのは、日本で考える「大学」がいくつか集まって、グループとして法人をつくり、それが「大学」と称されているのがむしろ普通です。いわばメタ大学ともいえます。管理運営上は、そのメタ大学レベルでのその役割が非常に大きい。したがって理事会が二重構造になっている。個々のキャンパスの理事会もあります。その上にメタ理事会があって、メタ理事会が強大な権限を握っているわけです。その典型は、ニューヨーク州立大学です。ニューヨーク州立大学というのは、州内の、ニューヨーク市にある大学以外は全部ニューヨーク州立大学の下に組織されていて、壮大な、宮殿のような本部建物があるわけです。

こういうふうと考えてみますと、アメリカの公立大学には非常に大きな多様性、幅があるのですね。一方では、ほとんど直接に州政府によって管理運営されている州立大学がある。とくに短期大学 (junior college) は、ほとんど高校と同じような扱いを受けているところがあります。他方で、高度にインディペンダントな、カリフォルニア大学のようなところがある。さらには、個々の大学が一定の管理運営の決定権をもっているものがある。先程、ニューヨーク州立大学のことを

申し上げましたが、ニューヨーク州立大学だと理事会が二重構造になっています。上の理事会が非常に大きな権限をもっていて、しかもシステム自体が巨大ですから、言ってみればメタ大学の本部は文部省のようなものなのですね。細かいことを言うとほかにもいろいろとありますけれども、重要なのは、政府との関係について、公立大学の中にもかなり多様性があるということです。そして資金のフロー、流れのところまで触れませんけれども、予算の作り方自体にも随分と差があるようです。

### 公立大学の自律性

ただ、特に独立性の高い憲法法人をとってみて、それが実質的にどの程度の自律性をもっているのか、については、いろいろと議論もあるようです。たとえばカリフォルニア大学の場合は前に申し上げたように、憲法規定上は大学は州政府と同格であるし、独自の基本財産をもっている。これに対して、憲法の規定は「理事会の権限は組織・統治の全面に及び、大学の基本財産の基金維持および運用規定の遵守の義務、云々、に関する州法による規定、によって規制をうけるにすぎない」とあって、基本財産の処分に対して規制する権利は留保しています。また理事会には州政府の一定の影響力が制度的に保証されている。しかし、そのほかについては特段の規定がみえない。しかし他方でカリフォルニア大学には多額の州政府補助金が渡されていて、これに対して政府のコントロールは様々な形で行われている。そうしたコントロールの形態と幅については、必ずしも現状でよいというコンセンサスがあるわけではありません。

### 3. 趨勢と問題

#### (1) マクロ構造の変化

最後に、アメリカ高等教育の財政に、どのような趨勢が最近見られるかということをおし上げておきます。

#### 戦後から1970年前後まで

マクロ的に見ますと、戦後、1940年代後半から70年代まで、次のような変化がありました。先程申し上げたように、州立高等教育機関が拡大した。それによって、公立大学と私立大学の役割が変化した。端的に言えば、公立大学が非常に拡大したために、私立大学は授業料を安くして、マスを対象とした教育をすることが難しくなった。そこで私立大学はむしろ授業料を上げて、学生数も絞り、より選抜性を高めることで、公立大学との相違を明確にする戦略をとった。その一方で、連邦政府からの研究補助金が、1950年代のスプートニク・ショックをきっかけとして急速に拡大していった。これが1970年くらいまでの変化だと思います。

#### 1970年前後から1980年代半ばまで

1970年代以降には、それとはかなり違った変化が起こっています。それは、連邦政府の役割が拡大したということです。その背景は何かと言いますと、やはり経済的なものだったと私は思います。それまでアメリカの税収のかなりの部分は、土地に関わるものとか、固定資産税とか、取引税などが占めていた。ところが戦後は、企業に対する法人税、あるいは個人所得税が拡大してきた。そうした税収は、連邦政府の財源になったのです。その結果、連邦政府は財政能力をもつよ

うになってきた。同時に、アメリカでも福祉国家化が非常に進んで、連邦政府は教育全般に積極的にかかわるようになっていた。

ところが1960年代の高等教育機関の大拡張の結果として私立大学だけではなく、州立大学も深刻な財政危機に直面していました。この時期のことを扱った本を読むと面白くて、学長のワシントン詣でが大分活発に行われたと書いてあります。そのとき連邦政府に二つの道があった。一つは機関補助をやる。州政府と一緒に機関補助をやる。もう一つは、何か違う方法をとるということです。このときアメリカの連邦政府は後者、つまり非機関補助、具体的には奨学金を拡大することにしたわけです。1972年にニクソン政権下で高等教育法の改正が行われて、奨学金を梃子として、高等教育に連邦政府が非常に大きな役割を占めるようになります。さらに1970年代後半からは、研究費補助もさらに拡大しました。そうした意味で、連邦政府の役割が拡大してきた。

### **1980年代後半以降**

しかし、1980年代以降、今度は政府補助が停滞します。これは今まで続いている状況であります。この点について数値を見てみますと、第一に、高等教育に対する連邦政府の支出は、1981年から93年までである程度上がっているものの、それほど大きな上昇ではない。一方、州政府の補助金は、1987、8年くらいまで上がって、これはもう明らかに横ばいになりつつある。連邦補助金が1989年あたりから少しずつ上がっているように見えますが、これは研究費補助によるものである。第三に、連邦政府が大学へ与えている研究費補助は、1990年頃に大分増えている。一方、州政府の補助金は1980年代の終わり頃から停滞している。州政府の補助金は、実質額でみても大体1990年くらいから停滞

の傾向が明らかになっている。そのため大学全体としては、実は政府からの資金は停滞しているといつてよい。高等教育機関の収入の中で政府資金が占める割合は、1981年から1993年までの間に、47, 8パーセントくらいのところから、37パーセントくらいのところに急激に下がっている。

こうした事情を反映して、政府補助の停滞に対して、逆に個人的な負担は高くなっている。特に授業料をみると、1981年から1993年まで着実に上昇している。とくに私立大学の授業料は、1980年代に入って猛烈に上がり始める。公立大学の授業料もそれに連動して、1980年代の後半から徐々に上がっています。明らかに1980年代に入ってからアメリカの大学、高等教育は、財政構造上、今までにない趨勢を示し始めていると思います。

## (2) 大学組織での変化

### 1960年代から1970年代にかけての二つのベクトル

財政上のこうしたマクロ構造の変化の中で、それに対応して大学の中の組織にも変化が生じました。

まず1960年代から70年代にかけての拡大期には、二つのベクトルがあったと思います。一方で、教員の権利、運営に対する参加への志向は強まった。この時期にはいわゆるアカデミック・レボリューションが起こってしまつて、研究の価値が上昇した。同時に、進歩的なイデオロギーが強くなって、民主的な意思決定への動きも強かった。先程、アメリカの大学組織の特徴は「コーポレート・モデル」だと言いましたけれども、実はこの時期のアメリカの大学はむしろ、ギルド・モデルへ傾こうとしていたともいえるのではないかと思います。管理運営上のファカルティーの権力が強くなっていますし、学生参加をかな



りやるような規則を作った大学も出ています。

ただ他方でこの時期には、個々の大学に対する政府の規制は強くなっています。これは何よりも政府が大学を次々に新增設していったわけですから、何らかの形で高等教育をシステム化するというのを考えざるを得なかった。先程申し上げたように、“State Coordination Board”が総量規制をするといった方法で、個々の大学に対するコントロールが強まってきました。さらに1970年代に入って奨学金などが出てくると、公的資金が導入され、これによる規制がやはり出てくるというように、政府と大学の間でかなり規制が強くなってきています。

### 1980年代以降

ではそれ以降、1980年代以降では何が起こっているかと言いますと、前に申し上げたように公的負担は停滞傾向にあり、私的負担が、私立大学、州立大学の双方で拡大しています。またそれと関係していると思うのですが、大学に対する社会の見方にも大きな変化がみられる。前に申し上げたように、アメリカの大学は、社会からの信託（パブリック・トラスト）という原理にたって組織されてきました。しかし社会が、大学に対してトラスト（trust）しない、信じない。そういう傾向が、かなり着実に見えるのではないかと思います。

大学の権威が下降するのと同時に、アカウンタビリティーの要求が起こっている。特に公立大学に対しては、大学教育を通じて付加価値を付けなければいけない、しかもその結果を数字で示せという露骨な要求も出ています。大学入学後から、どの程度、学力が上がったかを測定するテストなども民間の業者などで開発されています。

現在のアメリカ高等教育の問題を一言でいえば、質の向上と、負担の拡大の問題をどのように調整するのか、ということになると思いま

す。新しい時代に高等教育が戦略的な価値をもつ、特に大学教育の質を上げるために相当な金を使わなければいけない、というのはアメリカでは強く意識されているようです。私立大学がこれだけ授業料を上げてても学生が来るといえるのは、やはりそういう雰囲気を反映しているようです。しかし同時に、新自由主義の立場から政府の役割を小さくすべきだという議論がある。高水準の大学教育をどのように支えるのが問題となるわけです。クリントン大統領は、授業料に対する所得税の控除を提案しているわけですが、これは一種の妥協だと思えるのです。直接補助ではないという意味では、政府の役割は縮小するわけです。ただ、高等教育は大切で、それに対して公的なサポートがあるべきだという意見に対しては、こういった形で保障すると。こうした様々な葛藤の中で一つの妥協案を見つけていくというのが、今度の政策ではないかと思えます。

#### 4. 結論：日本へのインプリケーション

最後にこのようにアメリカの高等教育の財政構造をみて、何を学ぶか、ということですが、今日のお話を通じて少なくともいえるのは、大学の制度というものが、社会の変化に応じて、大きくその姿を変えてきていることです。それは言ってみれば社会が大学に要求するものと、大学が必要とするものが大きく変化し、その間を媒介するメカニズムもそれに依って変化せざるを得ないからだと思います。

もう少し具体的な点についていうと、アメリカにおける「公立」あるいは「私立」という設置形態は、日本人はなんとなく日本のそれにあてはめて考えがちなのですが、実は相当に違うところがあることはよく認識しておく必要があります。私立大学については、日本のそれも理事会によって設置されるという形式をとっているけれども、経営

の内容は大きく違う。アメリカの私立大学には理念の上でも実質の経営上も、基本財産が大きな意味をもっている。教育・研究上の目的を達成するために、いろいろな人が寄付を行い、それが基本財産を形成してきたわけです。ただしアメリカでも、大学が大衆化するとともに経常的な収入をほとんど授業料でもって獲得して、経常費の獲得自体が目的になっているといったタイプの大学もありえるわけです。アメリカでも基本財産がたくさんあり、それで経営していただくだけの大学だけでは勿論ないですし、授業料も先程申し上げたように非常に上がっています。これと比べてみれば、日本の大学は明らかに後者の方にきわめて強く偏っている。それがやはり教育の質と密接にかかわっていることは否定できないと思います。これがどう将来変わっていくのか、あるいは変えていくべきなのか、が問われると思います。

他方で、公立大学については、アメリカのそれは一元的な制度ではなく、相当に多様な制度だということがあります。州のなかに性格の違う州立大学が並存し、さらにアメリカ全体でみれば様々な公立大学の形態がある。そうした制度が並存しているわけです。また理事会の存在、基本財産の所有といった点では、公立大学と私立大学との間には決定的な相違が少ない。こういうことが、様々な形態の比較対照を可能にできたし、また個々の州での変革を可能にできたのではないかと思います。日本でも明治期には帝国大学には財産をもたせて、いわば独立の法人として運営させる、という案はあったわけですが、戦後には国立の99大学は、すべて基本的には同じ国立大学としての組織をもつようになった。それが国立大学の組織的な改革を困難にする要因になっているということはいえると思います。

<参考文献>

金子元久「高等教育財政の国際的動向」『大学論集』第19集（1989年度）  
1990年3月発行，105-128頁。

金子元久「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（1991年度）1992年3月発行，91-115頁。