

## アメリカ高等教育財政の最近の動向

丸 山 文 裕

An Overview of the Financing in American Higher Education

Fumihiko MARUYAMA

This study describes the recent trends of higher education in the United States which were not seen before early 1980s. First, the federal government subsidies to higher education have decreased the past two decades while the tuition charges for universities and colleges have increased, especially in elite private institutions. Secondly, most institutions have expanded both educational expenditures and institutional student aids in the same periods. The cost of college education for individual student have become higher but they are compensated by higher economic returns to college education which have risen in 1980s. Finally, this study examines the development of student aids in American higher education institutions and pointed out that the scholarship policies become more important for institutional management recruiting students.

アメリカの大学の授業料と学生一人当り経費は、1980年代初めから著しく上昇した。その時代背景について Clotfelter は、次のようにまとめている。1979年から1992年までに、18歳人口が25%減少するので、1980年代初めにアメリカ高等教育関係者は、高等教育人口の減少を予測していた。しかし実際には、進学率の上昇により、予測とは異なって高等教育進学者数は減少しなかった。この高等教育需要の増大の背景には、6つの要因が関与していたと考えられる。1) 豊かな階層の経済状況の改善。1977年から1992年までに所得階層上位20%の所得は、それ以外の階層に比べて著しく上昇した。加えて、豊かな階層の家族規模の縮小率が高くなり、大学教育費の負担能力が高まった。2) 大学教育の収益率の上昇。1970年代大学教育の収益率が低下し、「アメリカ人は教育過剰」と指摘されたが、1980年代に収益率は、再び上昇しはじめた。3) 有名大学へ優秀な学生の集中化。学力の優れた学生が選抜的大学、特に私大に集中する傾向が生じた。4) インフレの鎮静化。1980年代は、インフレ率が予測値より下回り、家計においても大学においても購買力が上

---

\*本稿は平成10年度科学研究費補助金基盤研究(C)(2)による研究成果の一部である。  
(課題番号10610282)

昇した。5) 教員給与の上昇。インフレが収まり、名目給与の上昇もあって、実質給与が上昇した。6) 研究と奨学金に関して連邦政府援助の変化。連邦政府援助は、総額でほとんど増加しておらず、よって大学、特に私大の収入に占める割合も低下している<sup>1)</sup>。

本稿は、第一にアメリカ高等教育の収入構造と最近の変化を検討する。第二に高等教育の収入構造の変化に対して、高等教育機関はどのように対応してきたかを分析する。そして第三に高等教育機関の収支構造の変化に対して、高等教育進学者はどんな影響を受けるかを明らかにする。そして最後にアメリカ高等教育を特徴づける奨学金政策についてまとめておく。

## 1. 高等教育機関の収入

アメリカ高等教育の収入は、主に授業料、連邦・州政府助成、寄付、資産運用、事業収入などで構成されている。これらの構成比は、80年代90年代に徐々に変化しており、いくつかの傾向を指摘しておく。

授業料：日本の高等教育機関と比べると、アメリカの高等教育機関、特に大学において総収入に占める授業料収入の割合は低い。これは、公立機関、私立機関の両方にいえることであり、平均すれば、公立機関で15%、私立機関で40%ぐらいである。私立機関のうち伝統的エリート私大では、学生援助、委託研究を名目とした連邦政府助成や、寄付、資産運用、事業収入を期待できるので、授業料収入の比率は低い傾向にある。例えば、William College の場合、過去30年間の平均は約20%であった<sup>2)</sup>。しかし授業料自体は、私立と公立機関で1980年代を通じて上昇し<sup>3)</sup>、高等教育機関の経常収入に占める割合も高まっている。特に1986年から1989年までは、公立大学の授業料は、高い上昇率を記録している。それ故家計にとって大学教育費の支払は、益々大きくなり、家屋土地の購入につぐ高額の支払といわれるまでになった<sup>4)</sup>。私立のエリート校であるシカゴ大学の場合、授業料は1980年8,090ドルであったのが1991年に15,945ドルに上昇している（いずれも1991/92年価格）。この授業料の上昇は、特にエリート私大で著しく、1976/77から1991/92の15年間にシカゴ、デューク、ハーバード、カールトンでは、平均して4.6%の年間上昇率となっている。

このようなエリート大学で著しい高等教育費の急上昇は、各方面から批判されている。例えば、東部のアイビー校とMITは、司法省から授業料の決定にあたって価格カルテルを結んでいるとの疑いをもたれ、または、それらの大学は自校の授業料決定にライバル校の授業料水準を考慮しているので、これが上昇を加速化させていると批判されている。さらにそれらのエリート校は、政府の学生援助金を不当に多く受取り、自大学の豊かな学生に配分しているという指摘もなされている<sup>5)</sup>。

寄付その他収入：私立大学の授業料は、上昇したが、機関によっては収入に占める割合は、減少している。そして現在最も重要な財源は、私立機関の場合寄付（gift and endowment）になりつつある<sup>6)</sup>。例えば William College の場合、寄付と委託研究が、総収入3分の1を占める。資産運用は、30%弱となり、1986-87年で、1,130万ドルとなる。私立に比べると公立機関の寄付や資産運用収入は、限られたものでしかない。しかし公立機関では、事業収入が大きな役割を占めており、全体的にみれば、州政府援助に次ぐ

額となる。

連邦政府助成：連邦政府は、学生援助および研究助成の2つの目的で高等教育機関に財政補助を行っている。アメリカ高等教育は過去20年わたって恒常的に財政危機といわれているが、その一つの原因は、学生に対する連邦政府援助の減少であるという<sup>7)</sup>。この連邦政府援助の削減は、高等教育進学者の行動に大きなインパクトを与え、高等教育機関の収入構造にも影響を与えている。学生に対する援助は、アメリカの場合、本来機関補助とは無関係な個人援助であるが、援助の効果は学生を通して機関に及ぶので、機関援助の性格も持つ。しかし連邦政府助成の削減が、高等教育の収入構造の変化に及ぼす影響は複雑であり、単にその削減によって他の収入が上昇したり下降するわけではない。最近の実証研究の結果をまとめておこう。

- ・連邦政府援助1ドル上昇は、州立大学の授業料50セント上昇をもたらす。
- ・連邦政府の学生援助額の上昇と、1) 教育(instruction)支出、2) 公立大学の機関が用意する奨学金、3) 私立四大の授業料とは無関係である。
- ・連邦政府研究助成及び委託研究は、授業料に大きな効果をもつ。それは、1ドルにつき私立四大授業料で22セント、公立2年制大学で10セントの低下をもたらす。それ故それらの機関では、削減によって授業料は上昇することになる。連邦政府研究助成及び委託研究は、収入と支出のかんりの代替効果を持つ<sup>8)</sup>。
- ・連邦政府研究助成及び委託研究は、機関の用意する奨学金にとって重要であり、削減は、私立四大と公立四大短大の機関の奨学金の低下をもたらす<sup>9)</sup>。

連邦政府援助額の変動と高等教育機関の課す授業料との関係は、2つの見方がある。連邦政府は、援助によって大学が授業料を上昇させてしまうと考えているので、これまで以上の政府援助の増額は、貧困な学生の進学に助けにならないと主張する<sup>10)</sup>。これに対して、もう一つの考え方は、連邦政府助成が削減されるので、大学はその不足分を補うため授業料を上昇させるというものである。McPhersonによれば、大学は政府助成削減によって、機関独自の奨学金支出を上昇させる。そして授業料は、助成削減が行われた時に、より上昇する傾向があるとしている。

州政府助成：州政府助成は、公立の機関では、当然最も重要な収入であり、全米平均で経常収入の40%余りを占める。その効果は、教育支出、奨学金、授業料におよび、州政府地方政府援助は、私立、州立大学の教育支出の増加をもたらすと指摘されている。例えば、州地方政府援助1ドルの上昇は、私立四大の奨学金22セント上昇の効果を持ち、そしてそれは、私立四大の86セントの授業料低下をもたらすと報告されている<sup>11)</sup>。しかし公立高等教育機関の収入に占める州政府助成の割合は、政府財政の悪化その他によって、このところ減少傾向を続けている。また州政府援助も減少し、州立大学は益々、授業料収入に依存の度合いが大きくなりつつある。よって州政府レベルでは、現在財源をどう確保するかと、どう配分するかが重要な問題となっている。例えば財源確保については、財源の多様化がいろいろ工夫されている。ここでは一つの事例を紹介しておく。日本では奇異に感じるかもしれないが、高等教育にたいする州政府援助の財源には、多くの州で、1964年以来宝くじ(lottery)が利用されている<sup>12)</sup>。しかし宝くじを高等教育の財源として用いることに対する反対も根強いものがある。反対の理由は、次の3つが挙げられる。1) 州政府財源を確保するのに非効率である。例えば、売上税(sales tax)で代替できる。2) 道徳に反

する。教育とギャンブルとは相いれない。3) 収入の受け手にとって、宝くじの収入を受けると、他の収入が削減されるなどして、結果として財政を向上させない。これらの反対意見は、それぞれ支持されているが、結果として宝くじにかわる財源が見つからないことから、それに依存しているのが現状である。

州政府援助は、その額ばかりでなく、大学間の配分が公正かどうかが問われている。多くの場合資源配分には、特定の公式 (Formulas) が用いられる<sup>13)</sup>。この公式は、科学的、客観的根拠に基づいてつくられたわけではなく、多くの力関係と妥協から生まれた、複雑な政治過程の産物であるといわれている。それは基本的には在学者をベースとするので、在学者が一定または減少すると、財源は小さくなり、そして公式の使用が批判されることになる。これまでのところ公正性が、公式による財源配分の使用の主たる理由であり、「適正」レベルの財源確保、財源レベルの安定性と予測性の必要、大学事務の専門職化も支持根拠である<sup>14)</sup>。公式使用の財源配分には長所と短所があるが、このうち短所としてしばしば批判されるのは、一旦できあがった大学間配分の不公平を永続化させるというものである<sup>15)</sup>。

## 2・高等教育機関の対応

1980年代アメリカの高等教育機関は、連邦政府助成の削減を経験した。その結果高等教育機関はどう対応したのか。結果的には授業料の上昇という現象を伴ったのだが、それは他の支出にどのような影響を与えたのか。ここではそれを検討しよう。

教育の質：第一に、高等教育機関の支出も増加したことを指摘しなければならない。支出増加は、教育及び一般支出総額で見ても、学生一人当りの経常支出で見ても確認できる。1980年代を通じて私立大学 (private university) の授業料は上昇したが、学生一人当たり支出も、ほとんどの項目で増加しており、公立大学との格差は大きくなりつつある<sup>16)</sup>。教育及び研究という項目の私立公立格差も広がりつつある。支出増加に関連した次の諸点が指摘されている。

- ・1ドル授業料の上昇は、31セントの教育支出増をもたらす。
- ・教員給与支出は、増加したが、総支出の伸びよりも低い。奨学金支出の伸びも大きい。
- ・1980年代大学の収入が増大した結果、支出も増加したが、中でも事務職員の増加は、著しく、教員の増加よりも多い傾向にあった。教員の給与は上昇し、教員は教育より研究活動により時間を費やすようになった<sup>17)</sup>。
- ・エリート私大では、教員の授業時間数が減少した。1976/77年から1991/92年に、人文系で12%、自然科学系で26%、社会科学系で28%減少している。これらの減少に伴って、教員数は増加している。しかし専任教員ではなく、非常勤教員の割合が増加しているのが特徴である。
- ・費用について規模の経済があると同時に、収入について規模の不経済があるという。つまり学生数の増加は、一人当たり費用を減少させ、そして同時に学生一人当たり収入も減少させる<sup>18)</sup>。規模の経済は、公立機関であり、私立機関で認められない。
- ・在学者の上昇が大きいところでは、教育支出の増加が小さいので、私大の収容超過があることになる。

- ・学生一人当たりコストは、上昇している。しかし資本コストを含めれば、学生一人当たりコストは、60%上昇するという<sup>19)</sup>。
- ・連邦政府研究助成及び委託研究は、教育支出に大きな効果をもち、その削減は私立大学公立大学および短大の教育支出の低下をもたらす。

高等教育の支出増加の原因が、より高い質の購入によるのか、または単なる非効率によるのかが検討されなければならない。もし前者だとすると、高コストは必ずしも批判の対象にはならない。エリート私大を検討した Clotfelter は、支出増はインプット費用の増大と大学の諸活動の拡大によるもので、非効率のせいではないとしている。しかし別の見方もある。1980年代終りから90年代に、大学の授業料は著しく上昇したものの、奨学金上昇や教育の質の面でさしたる変化はなく、大学のアカウンタビリティと教育の質が問題となったという指摘がそれである<sup>20)</sup>。

奨学金支出：アメリカ高等教育では、連邦政府の奨学金と同時に、大学独自の用意する奨学金が利用可能である。それらについての実証研究の結果をまとめておく。

- ・機関独自の財源からの奨学金は、私立大学で上昇し、連邦政府の奨学金は、公立大学でゆっくりと上昇している。しかし双方とも物価上昇率のほうが速いペースである。
- ・一人当たり州民所得は、機関の奨学金と授業料に影響し、また機関の資産額は、その機関が用意する奨学金を上昇させる。
- ・授業料の1ドルの上昇は、私大の機関奨学金の23セントの上昇をもたらす。私大の機関奨学金1ドル上昇は、2.57ドルの授業料の上昇を、1.39ドル公立大学での上昇をもたらす。
- ・平均的私立大学は、11,735ドルの授業料を課し、2,664ドルの奨学金を提供し、故に学生は、9,071ドルを支払うことになる<sup>21)</sup>。さらに連邦政府の奨学金が平均で234ドルになるので、8,837ドルになる。公立大学の場合は、2,094ドルである。
- ・連邦政府援助1ドル増加するごとに、4年制私立大学の機関財源から、20セントの奨学金上昇がある<sup>22)</sup>。よって連邦政府援助と機関の学生援助とは、代替的ではなく補完的である。

McPherson, M. S. and Schapiro の政府奨学金と機関の行動を検討した結論で大切なのは、連邦政府の学生援助の削減が、それを埋め合わせるべき他の方法による機関の収入増加と学生援助に対する自助努力を促進するため、政府援助削減の直接的なネガティブな影響をもたないという指摘である。

### 3・学生への影響

ここでは、アメリカ高等教育の財政構造の変化に伴って、高等教育の需要がどのような影響を受けるのかを検討しよう。そのために需要に影響を与えると考えられる高等教育卒業生の収益率と、奨学金の効果についての最近の研究成果の一部をまとめてみる。

高等教育機関が1980年代授業料を値上げできたのは、そうしても需要が大きく減少しないという読みがあったからである。そしてその背景には、高等教育卒業生の収益率の上昇が考えられる。1970年代は、Freemanが、An Overeducated Americanで指摘したように、大卒の失業が問題となり、収益率が下降した時期であった。1968年に11%であった大

卒の内部収益率は、1973年には7.5%に下がった。その当時、大卒者が労働市場で増加していくので、大卒の収益率の低下は、永続化するという悲観的予測がなされていた。しかしその後収益率は、再び上昇し、1981年8.3%、1986年13.5%という計算値が出されている<sup>23)</sup>。そしてその後は安定し、この状態は1990年代を通じて変わらないと予測されている。結局高等教育への個人的投資は、長期間10%前後を確保している。Beckerによれば、この高収益率が、授業料上昇や大学進学該当人口の減少にもかかわらず、進学者が減少しない理由であるとしている<sup>24)</sup>。

1963年から1990年まで毎年の大卒と高卒の25歳から34歳までの所得の比率を検討した研究によると、男女とも1970年代の初めに大卒の相対所得は下降し、1970年代の終りに上昇しはじめ、1960年代の水準に戻った。そして1986年に大卒の所得は、高卒との比率においてピークに達し、過去最高の水準に達した<sup>25)</sup>。比率を詳細に検討すると、女性のほうが男性よりも高く、また男女とも黒人のほうが白人より高い。大学の専攻分野ごとの所得を検討した研究によると、大卒初任給では、1970年から1980年に下降率が大きかったのは、ビジネス(23%)、人文社会科学(20%)であり、自然科学(10%)、工学(8%)は、下降率が小さかった。そして80年代に初任給は上昇するが、率の高いのは、ビジネス、人文社会科学専攻であった<sup>26)</sup>。

しかし1980年代に急上昇した私立の授業料は、そこでの収益率に影響を与え始めている。最近の研究では、授業料の高いエリート私大を選択することは、投資としては、それほど効率的ではなくなっており、すなわち教育の期間の長さを延長することと同じくらいであるという。そして現在の傾向が続けば、エリート私大の収益率は下がり、エリート私大進学の経済的利益は薄れると予測されている<sup>27)</sup>。この予測が正しいとすると、多額な授業料を少しでもカバーする奨学金の重要性はますます強まるだろう。

選別的なリベラルアーツカレッジを対象にした研究によると、奨学金の支給を約束されている学生にとって、授業料の水準は、入学するかしないかの意志決定に大きな影響力を持つ。しかし教育ローンや仕事の機会を与えられるプログラムは、学生の進学の意志決定に影響を与えることが少ないという。このことから私立大学は、より一層独自の奨学金プログラムの充実に力をいれなければならないとされる<sup>28)</sup>。また同様に選別的なリベラルアーツカレッジ82校を対象にした研究によると、入学許可された学生が実際に入学するかどうかの意志決定に、授業料水準が影響をもち、これは特に奨学金を得ている学生についていえるとしている。よって奨学金は、選別的な大学に入学させることについて効果を持つ<sup>29)</sup>。需要の授業料弾力性は、所得の高い階層よりも低い階層のほうが大きいので、授業料上昇は、低い所得階層の学生により大きな影響をおよぼしたと考えられる。しかしこれらの例に見られるように、エリート私大に進学しようとしている高所得者層の学生にも影響が及んでいる。

奨学金の影響は、入学の意志決定だけでなく、入学後の学生の行動にも影響を与える。すなわちアメリカ高等教育の学生は、今後ますます年齢が高く、非白人、経済的にも豊かではなく、学力も低くなる傾向がある。学生の社会経済的地位が低くなり、奨学金政策が給付から貸与に変わると、学生は働く必要があり、学位修得が遅れる傾向になることも危惧されている<sup>30)</sup>。

ここに1980年と1994年の間に、所得階層別の在学機関タイプがどのように変化したかを

示す興味深い研究結果がある<sup>30)</sup>。1994年に所得階層6段階のうち最上位と第2階層では、進学者全体のうちそれぞれ47.0%、41.0%が私立公立大学（private and public universities）に進学したが、最下位階層では、その値は13.5%でしかなかった。そしてこの最下位階層進学者の約半分（47.3%）は、公立2年制カレッジを選択している。このタイプの機関に進学した最上位と第2階層は、8.6%と13.9%である。1980年には、最上位と第2階層のそれぞれ39.4%と39.4%が私立公立大学を選択していることから、これらの階層は、より選抜的で高価な大学に進学しているといえる。これは、一般的に信じられていることとは、異なった現象である。実際に豊かな階層が進学先を減少させているのは、私立4年制カレッジであり、それらの階層は公立4年制カレッジを選択する傾向になった。

結局1980年と1994年の間で、大きな変化があったのは、公立の2年制カレッジである。最上位階層は1980年に14.5%そこに進学していたが、1994年には8.6%に下がっており、同様の傾向は第2階層でもいえ、17.3%から13.9%に減少している。さらにこの研究では、1980年から1994年の間に中間階級が私立大学やカレッジ（private universities and private four-year colleges）から締め出されること（middle-income melt）はないとしている。むしろ中間階層は公立2年制カレッジから公立4年制大学やカレッジに選択先を変更している。結局この研究では、授業料上昇と連邦政府援助の制限によって、この期間に低所得層の進学が、コミュニティカレッジに限定されてしまったと結論づけている。

#### 4・奨学金政策の展開と選択

アメリカ高等教育の一つの特徴は、奨学金制度の充実といわれるが、その歴史はそれほど古くはない。奨学金に連邦政府が関与するのは、第二次大戦後の復員兵の大学進学を援助する1944年のGI Billが最初である。しかしその後の奨学金の発展に影響を持ったわけではなかった。しかしスプートニクショックにより施行された1958年の国家防衛教育法（National Defense Education Act）が、優秀であるが貧困のため進学できない学生の存在が国家の損失として、彼らを救うべく連邦政府が用意する奨学金の始まりである。1950年前半は、大学も奨学金基金の準備が充分ではなく、誰にどれだけ与えるかの基準も曖昧であった。しかし大学入学試験委員会（College Entrance Examination Board）は、大学奨学金部門（College Scholarship Service）を設立し、大学進学援助額が個々の家計によってどのように異なるかを客観的に把握しようとし、定式化を試みた。それには、家計の所得はもちろん、資産、子どもの数、退職後の準備金、医療費を含め、その後の援助のニーズの公式化に大きな影響を与えた。

1965年の高等教育法（Higher Education Act）によって、ニードベースの奨学金の発展に連邦政府が大きく関与することになった。これは主に3つのプログラムで構成されている。一つは、低所得者層用の奨学金で、Educational Opportunity Grants（EOG）、後に1990年代にSupplemental Educational Opportunity Grants（SEOG）とよばれるものである。二つ目は、保証学生ローンで、利子の支払いと返済不能の肩代わりを政府が保証するものである。第三は、College Work Study（CWS）プログラムであり、学生にキャンパス内外で仕事を提供するプログラムである。また1965年には、社会保障プログラムによって、学生の親が働けなくなった場合の補償も与えられるようになった。大学奨

学金部門では、給付奨学金、ローン、アルバイトの組み合わせで、学生援助すべきという考え方にたつ「援助パッケージ (aid-packaging)」方法を開発している。

1972年の高等教育法によって、連邦政府の学生援助はさらに大きな発展となった。まず Basic Educational Opportunity Grants (BEOG, 現在は Pell Grantと呼ばれている) と、State Student Incentive Grantsが設立された。また連邦最低賃金法によって賃金が保証されている College Work-Study Program, 保証学生ローン, 国の学生ローン, そして EOG を Supplemental Educational Opportunity Grants (SEOG) に代えた。これらによって、連邦政府の学生援助は、1970年から1975年に、約2倍の31億ドルに上昇した。

低所得者層用をターゲットとした奨学金制度が充実してくると、1970年代初めに、中間階級の困窮 (Middle-Income-Squeeze) という現象が発生するようになった。これは、公立大学が拡大し、政府の学生援助が増加するに伴って起こった現象である。私立大学には、裕福な階級と学生援助の支給対象である貧困な層でしめられ、支給対象をはずされた中間階級は、低価格の公立大学に進学せざるをえないようになった。そこで1978年には、このように中間階級の不利を補うため Middle Income Student Assistant Act が設定され、Pell Grant の所得制限が弱められ、ローンの所得制限も撤廃された。ローンは、1970年から特に学生援助の一つとして発展したものである。しかし1980年レーガン政権誕生に伴って、連邦政府援助は実質額で減少し始めた。そして1980年代は、授業料が公立私立とも上昇した。その原因は、外的な経済状況と高等教育制度内部の要因とが挙げられる。しかし学生援助総額も拡大しており、授業料上昇と学生援助の増加は、循環となっている。

以上は専らニードベースの奨学金の発展であったが、1980年代18-19歳人口減少に伴って、各大学に危機感がつのり、質の高い学生確保のためメリットベースの奨学金を提供する大学が増加し始めた。しかしメリットベースの奨学金は、ニードベースの奨学金とは、異なった問題をはらんでいる。一つは、メリットベースの奨学金は、機会均等や公正の達成ではない、学生確保が目的であるので、各大学がメリットベースの奨学金を用意し出すと、競合する大学も用意せざるを得ず、結局一旦始めるとやめることが困難となり、誰も得をすることがない囚人のジレンマ現象が発生するというものである。しかし、メリットベースの奨学金を用意することは、大学が自ら質の低さを宣伝しているようなものだという根強い反対があるので、囚人のジレンマは、いずれ解消されるという見方もある。

このように現在のアメリカ高等教育における奨学金政策は、過去30年に徐々に形成されてきたといってよい。その間議会は、3つの重大な政策決定を行っている<sup>32)</sup>。まず1965年に、議会は民間の金融市場による教育ローンを助成する方法と、政府の学生ローン銀行 (Student Loan Bank) による方法のうち、前者による方法を採用決定した。第2に、当時は、高等教育関係団体からは、機関への直接援助の要求が強く出されていた。しかし1972年、議会は、低所得層出身学生の奨学金 (BEOG program) を選択した。そして1978年に、議会は、中所得層出身学生の援助に、所得条件のある奨学金やそのないローン (need-based grant and loan aid) と、他方授業料支払いに対する教育減税 (tax credit) の選択のある中で、前者を決定した。

個人援助と機関援助の選択に際し、後者の欠点として指摘されたのは、機関援助が、公式 (Formula) でなされた場合、高等教育システムやシステム内の機関の地位を現状維持



してしまうという危惧であった。州政府レベルでは、多くの場合機関援助であるが、連邦政府レベルになると、公式の形式主義を打破できないという判断である。また、援助の評価が、全国レベルではしにくいため、援助効率が悪いということもある。

1978年、カーター政権は、教育減税を導入するより、中間所得層学生援助の拡大を選択した。その結果中高所得層の学生援助が充実し、低所得層学生援助の伝統がそなわれた。しかし教育減税を導入しなかった利点もある。McPhersonによれば、それは中間所得層学生援助のほうが予算増加額や予算執行が透明であることである。もし教育減税が導入されていれば、税の捕捉は際めて困難であるため、予算コスト（放棄税収入を含む）とその配分は、明確でなくなる危険があった<sup>33)</sup>。教育減税の導入は、その後の額の増大と対象者の拡大への圧力に反対することが困難であると指摘されている。

しかし1965年の学生ローンプログラムを民間金融機関に任せた選択には批判も多い。政府保証学生ローン（Guaranteed Student Loan）プログラムの目的は、返済不能を政府が保証し、銀行にたいして学生への貸与を奨励し、学生には、在学中の利息を政府が支払うことでローンの利用を奨励することであった。当初は、返済利率は、市場金利に近い水準であったが、その後の急激なインフレによって金利が上昇し、利子補給が決定された。プログラム開始後は、手続きに不慣れな銀行は、ローン貸出に積極的ではなく、監督する州政府も関与をさけていた。そこで連邦政府は、プログラム活性化として、銀行に資金コストに上乗せを保証し、学生には市場利率以下の利率を適用し、監督する州政府には、行政コストを支払った。この手続きの欠点は、連邦政府の金が一体どこへ行ったのか、支払が正当化されるのかという点にある。銀行への支払額が、これで適当かをテストすることはできない。また州機関の支払いが必要であるかも不明である。

第2の欠点は、銀行も州機関も返済不能額を保証されているので、ローンのとりたてに積極的にならないことが挙げられる。また学生は、低金利のため学資に必要な以上を借りることもある。第3の欠点は、返済期間の見直しや返済額変動制の導入のような変更がほとんど不可能であることである。第4に、給付奨励金の減額は、予算削減に直接の効果をもつが、保証学生ローンは、利子補給と不良債のコストだけなので、それほど削減効果を持たない。その結果、1978年に比べ、給付奨学金総額は半分になってしまったが、学生ローンは3倍近くに伸びている。このように現行システムには貸与か給付かのバランスについての議論をしにくくさせている。以上のことから、政府の学生ローン銀行が運営することが望ましいとMcPhersonは指摘している<sup>34)</sup>。

次に奨学金に関連した問題を2つ指摘しておく。政府援助の変動が学生に与える効果について、McPhersonは次のイリノイ州の例を紹介している。連邦政府援助が削減されることによって、イリノイ州では、それを補うため低所得層出身の学生に対して、州政府援助を増額することを決定した。その結果私立大学に在学していた高所得層出身の学生への州の奨学金が減額されると、豊かな学生は、州立大学へ進学する傾向をみせた。そして州立大学は、これらの比較的優秀な学生が志願するようになったので、入学基準を引き上げることになり、結果的には、低所得層のそして学力の低い学生の州立大学への入学が困難になった可能性があるという<sup>35)</sup>。この事例は、実証するには困難がともなうが、もしこれがいえるなら、奨学金が学生の進学機会を左右するのに、高等教育システム全体を通して効果を持ち得ることを示している。

また政府援助が高等教育の供給側に与える効果を紹介している。すなわち連邦政府援助の Pell Grant 奨学金は、低所得層出身の学生をターゲットにしているが、それを受けた者の中には、伝統的な高等教育機関には入学する資格がないか、または関心がない者も多数存在する。奨学金を受けたそれらの学生の中には、営利的な職業訓練学校に入学するものもある。Pell 奨学金受給者のうち営利機関に入学した割合は、1973-74年に7%、1987-88年に27%に上昇している。最近では1993-94年に15.3%である<sup>36)</sup>。それらの学校は、強力な宣伝と就職活動によって全米で急速に拡大し、チェーン校をいくつも開校している。奨学金を受けた学生がいなければ、これほど普及しなかったといわれる。このように奨学金の効果は、需要側ばかりでなく、供給側にも影響をあたえる。連邦政府の学生助成は、個人助成でありながら、この例は機関助成として機能していることを示している。これらの営利学校は、政府助成を受けた学生を受け入れれば、間接的に公的助成を受けていることになる。このような疑問が提出されている。

アメリカ高等教育における奨学金効果についての研究は、最近めざましく発展を遂げている。研究の枠組みも変化しており、これまでは奨学金が学生の、特に貧困層などのハンディキャップを持っている学生の進学意志決定に影響しているかを測定することを中心としていたが、最近では供給側の行動も分析に加えている。それは奨学金政策が、大学の授業料、大学の用意する奨学金、教育の質、入学者選抜、カリキュラムや教員人事などの大学の政策に影響を与えると考えられるからである。

## 5・まとめ

1980年代以降のアメリカ高等教育財政において、連邦政府援助は相対的低下傾向を続けている。他方授業料は各高等教育機関で上昇している。特にこの傾向はエリート私大で著しい。機関の対応については、支出上昇を挙げることができる。また機関の用意する奨学金の額も上昇している。このような高等教育財政状況下において、大学教育投資の個人的経済的利益は1970年代に比べ、上昇しており、学生から見れば高等教育進学は、ハイコストハイリターンな選択といえる。Freeman は1970年代を Overeducated と表現したが、Murphy と Welch は1980年代を Undereducated な時代と呼んでいる。彼らによれば、1970年代の一時期を除いて1960年代半ばから大卒労働需要は、増加し、供給の上昇率よりも高い傾向にあった<sup>37)</sup>。このような状況で奨学金は、学生と機関の双方にとって重要な意味を持つようになる。これまでとられたアメリカの奨学金政策は、概ね支持されるが、学生ローンプログラムを民間金融機関に任せただけについては批判も多い。

## 注

- 1) Clotfelter, Charles T. *Buying the Best: Cost Escalation in Elite Higher Education*, Princeton University Press 1996
- 2) Winston, Gordon, O. "Total College Income: An Economic Overview of William College 1956-57 to 1986-87 in McPherson, Michael S., Morton Owen Schapiro and Gordon C. Winston eds. *Paying The Piper: Productivity, Incentives, and Financing in U.S. Higher Education*, The University of Michigan Press 1993

- 3) Blasdell, Scott W., et. al. 'Trends in Revenues and Expenditures in U.S. Higher Education: Where Does the Money Come From? Where Does It Go?' in McPherson, Michael S. et. al. eds. *op. cit.* p19
- 4) Clotfelter, Charles T. *op. cit.* p1
- 5) Clotfelter, Charles T. *op. cit.* p8
- 6) Blasdell, Scott W., et. al. *op. cit.* p29
- 7) Honeyman, David S., James L. Wattenbarger and Kathleen C. Westbrook eds. *A Struggle to Survive: Funding Higher Education in the Next Century*, Corwin Press 1996, p2
- 8) McPherson, M.S. and M.D. Schapiro, "The Effect of Government Financing on the Behavior of Colleges and Universities" in M.S. McPherson et. al. ed. *op. cit.*
- 9) McPherson, M.S. and M.D. Schapiro, *op. cit.*
- 10) McPherson, Michael S. "How Can We Tell if Federal Student Aid Is Working?" in McPherson, Michael S. et. al. eds. *op. cit.* p157
- 11) McPherson, M.S. and M.D. Schapiro, *op. cit.*
- 12) Summers, Susan R. "Funding Public Education With a State Lottery" in Honeyman et. al. eds. *op. cit.* p155
- 13) Mckeown, Mary P. "State Funding Formulas, Promise Fulfilled?" in Honeyman et. al. eds. *op. cit.* p49
- 14) Mckeown, Mary P. *op. cit.* p53
- 15) Mckeown, Mary P. *op. cit.* p53
- 16) Blasdell, Scott W., et. al. *op. cit.* p18
- 17) Honeyman, David S. *op. cit.* p25
- 18) Winston, Gordon, O. *op. cit.* p268
- 19) Winston, Gordon C. "Why Are Capital Costs Ignored by Nonprofit Organizations and What Are the Prospects for Change?" in McPherson, M.S. et. al. eds. *op. cit.*
- 20) Honeyman, David S. *op. cit.* p9
- 21) Blasdell, Scott W., et. al. *op. cit.* p19
- 22) McPherson, M.S. and M.D. Schapiro. *op. cit.*
- 23) Geske, Terry G. "The Value of Investment in Higher Education" in Honeyman, David S. et. al. eds. *op. cit.* p36
- 24) Becker, William E. "Why Go To College? The Value of An Investment in Higher Education" in Becker, William E. and Darrell R. Lewis eds. *The Economics of American Higher Education*, Kluwer Academic Publishers, 1992 p107
- 25) Becker, William E. *op. cit.* p94
- 26) Berger, Mark C. "Private Returns to Specific College Majors" in Beker, William E. and Darrell R. Lewis. *op. cit.*
- 27) Fox, Marc "Is it a Good Investment To Attend an Elite Private College?" *Economics of Education Review*, Vol. 12, No. 2, pp. 137-151, 1993
- 28) Moore, Robert L., A.H. Studenmund, and Thomas Slobko "The Effect of the Finacial Aid Package on the Choice of a Selective College" *Economics of Education Review*, Vol. 10, No. 4, pp. 311-321, 1991
- 29) Parker, Jeffery and Jefferey Summers "Tuition and Enrollment Yield at Selective Liberal Arts Colleges" *Economics of Education Review*, Vol. 12, No. 4, pp311-324, 1993

- 30) Honeyman, David S. *op.cit.* p5
- 31) McPherson, Michael S. and Morton Owen Schapiro, *The Student Aid Game: Meeting Need and Rewarding Talent in American Higher Education*, Princeton University Press, 1998 p44
- 32) McPherson, Michael S. "Federal Student Aid Policy :Can We Learn from Experience?", in McPherson, Michael S. et.al. eds. *op.cit.* 1993B p.175
- 33) McPherson, Michael S. 1993B *op.cit.* p177
- 34) McPherson, Michael S. 1993B *op.cit.* p180
- 35) McPherson, Michael S. *op.cit.* .p157
- 36) McPherson, Michael S. and Morton Owen Schapiro, *op.cit.* p30
- 37) Murphy, Kevin M. and Finis Welch "Wages of College Graduates" in Becker, William E. and Darrell R. Lewis eds. *op.cit.*