

# イリノイ州議会「2016年危機」 — 高等教育における受益と債務 —

埜 武郎

本稿は、第1にイリノイ州史上最悪と酷評される政治対立、すなわち2016年度予算編成をめぐる共和党ラウナー知事と議会民主党との対立や分断によって引き起こされた州予算不成立（本稿は「2016年危機」という）に至る経緯について整理する。第2に、その「2016年危機」の影響を受けた州立大学の財政運営、特にイリノイ大学の収入全体の3割を占め財源確保の調整機能を果たす授業料のあり方に着目し、その負担者である学生に与える負の影響について論じる。結論として、州財政の機能低下が大学レベニュー債の償還財源である授業料に上昇圧力を与え、学生を高等教育サービスの受益者であると同時に債務者へと変質させ、中長期的には研究大学としての競争力低下を自ら招いていると論じる。

## 1. はじめに

### —イリノイ州史上最悪の分断—

まず本節は、本稿における背景と課題、そして構成について論じる。

#### 1-1 背景

2015年1月12日、イリノイ州知事選挙を制した共和党ブルース・ラウナー（Bruce Rauner）が知事に就任した。それは現職の民主党パット・クイン（Pat Quinn）知事を得票率4%ほど上回っての勝利、政権交代であった<sup>1</sup>。ところが、この政権交代がイリノイ州史上最悪と酷評される政治対立、財政危機を引き起こすことになる。

ラウナー知事は、就任後初となる2016会計年度（2015年7月1日～2016年6月30日）の予算案の作成に着手した。2016会計年度予算案（以下、ラウナー予算案と略記。）は知事選で政策公約「ターン・アラウンド・アジェンダ」（Turn-Around Agenda<sup>2</sup>）を骨子として編成され

たもので、具体的には年金やメディケイド等を中心とする義務的経費にかかる予算削減、そして減税や州経済の成長を促すための規制緩和を具現するものであった<sup>3</sup>。一方、富裕層への増税を基本とし、低所得者層への再分配・財政出動を主張するマイケル・マディガン（Michael Madigan）下院議長の率いる議会民主党はこのラウナー予算案に猛烈に当然ながら反発した。そしてこれ以降ラウナー予算案や諸政策をめぐる知事と議会の激しい政治対立が異常なまでに長期化、泥沼化していくことになる。

ラウナー知事と議会の予算案をめぐる対立が激しさを増すなか、知事は予算案決議最終期限（当該年度最終日）の2016年6月30日の1か月前の5月24日に、記者会見の場で、次のように述べている。

「私たちは、均衡予算が必要であり、経済のための妥協が必要であり、納税者、特に財産税の納税者を保護する必要があります。

そして年金やその他の問題について改革を行い、より効率的で効果的な政府を築き、納税者を保護し、そして最も重要なことに、雇用創出者が未来に信頼を勝ち取れるよう政府から政策を導きだし、経済を成長させる必要があります<sup>4</sup>。」

地元の有力紙シカゴ・トリビューンは、6月2日付の記事で、この知事の記者会見を受けて、ラウナー知事が予算案決議期限を目前にしながらも年金や労働者災害補償等の予算削減というかたちで均衡予算原則を貫徹し、財政に依存しない強いイリノイ経済の回復を目指そうとするその急進的な態度から、議会民主党との激しい政治対立の予兆を見事に報じている<sup>5</sup>。一方、議会民主党の側は、知事への反発をいっそう強めたことは言うまでもない。

そして6月30日、予算案決議の最終期限を迎えた。しかし知事、議会双方に予算案決議への妥協の動きは一切見られず、「予算不成立」(budget impasse)の状態のまま2016会計年度が開始した。その後も政治対立は続き、とうとう予算不成立のまま当該年度が終了したのである。

本稿では、以下、上述したイリノイ州での政治対立とそれにもともなう予算不成立や財政機能の低下を「2016年危機」と略記する。後述するように、その「2016年危機」を引き起こした政治対立は、翌2017年度にも及ぶ。前年度からの予算不成立の状態のまま2017年度が始まり、そして終了したのである。イリノイ州の政治と財政は、こうして2年連続で機能低下に陥ったのである<sup>6</sup>。

## 1-2 本稿の課題

本稿の課題は、第1に「2016年危機」の政治対立の内情、特にその政治対立の直接的要因となったラウナー予算案の概要と、予算不成立を

めぐる両者の対立や主張について整理、検討する。第2に「2016年危機」による負の影響を受けた代表的な分野である高等教育(州立大学)の財政に注目し、州による州立大学への財政支援が削減される中で、州立大学による「大学レベニュー債」による資金調達に依存せざるをえず、その結果、高等教育サービスの「受益者」としての学生にどのような影響が及んだのかを、イリノイ大学システム(University of Illinois System)を事例にして詳しく分析する<sup>7</sup>。イリノイ大学は全米有数の研究大学の一つとされる州立大学の一つである。

本稿の構成は、次に述べる通りである。まず第2節は、「2016年危機」の直接要因となったラウナー予算案の内容とそれによって引き起こされた議会との政治対立の内情について整理する。次に第3節は、「2016年危機」の政治対立の実質的な終結として、議会民主党による共和党議員への働きかけと、2年ぶりとなる2018年度予算の成立への経緯について論じる。また第4節は、イリノイ大学を事例にして、大学の財政基盤であり、また大学レベニュー債の償還財源とされる授業料または授業料収入について詳細に分析する。最後に第5節は、総括的なディスカッションとして、高等教育コストの負担の観点から、授業料はどうあるべきかを、改めて検討する。すなわちアメリカ高等教育財政の実情において、果たして学生は「受益者」なのか、それとも「債務者」なのかという問題意識からディスカッションを試みる。大学の債務スケジュールに組み込まれた授業料の意味するところを、大学財政の論理だけでなく、学生の側の論理も加えて複眼的に総括する。

## 2. ラウナー予算案と政治対立

イリノイ州史上最悪の政治対立と酷評される

「2016年危機」は、どのような政治的背景により引き起こされたのか。本節は、イリノイ州政治の系譜を俯瞰したうえで、ラウナー知事の選挙公約である「ターン・アラウンド・アジェンダ」の内容について整理する。

## 2-1 歴代イリノイ州知事と議会の党派

まずイリノイ州政治の系譜について俯瞰する。図表1は、1940年以降の歴代イリノイ州知事の党派と在任期間を整理したものである。なお共和党の知事には網掛けを施している。

図表1によると、共和党知事は順にドワイト・グリーン知事（2期）、ウィリアム・ストラットン知事（2期）、リチャード・オジルビー知事（1期）、ジェームス・トンプソン知

事（4期半）、ジム・エドガー知事（2期）、ジョージ・ライン（1期）、そしてラウナー知事（1期）と変遷しているなかで、1970年代後半から2003年までの約25年間、3代連続で共和党知事が長く支配する時代があった。なかでもトンプソン知事は1977年から1991年までの14年間、3期半の最長在任期間を務めた。穏健派であったトンプソン知事は政策面ではリベラル派と協調する部分も多く、議会民主党と激しく対立することはほとんどなかった。

一方、民主党知事で2期以上を務めたのはオットー・カーナー知事（2期）のみであり、ロッド・ブラゴエビッチ知事（1期半）、パット・クイン知事（1期半）ともに汚職等により弾劾を受け、任期途中で知事職を離れている。

図表1 歴代イリノイ州知事と党派（1940年以降）

知事	党派	在任期間
John Henry Stelle	民主党	1940 - 1941 年
Dwight Herbert Green	共和党	1941 - 1949 年
Adlai Ewing Stevenson	民主党	1949 - 1953 年
William Grant Stratton	共和党	1953 - 1961 年
Otto Kerner, Jr.	民主党	1961 - 1968 年
Samuel H. Shapiro	民主党	1968 - 1969 年
Richard Buell Ogilvie	共和党	1969 - 1973 年
Daniel Walker	民主党	1973 - 1977 年
James Robert Thompson	共和党	1977 - 1991 年
Jim Edgar	共和党	1991 - 1999 年
George H. Ryan	共和党	1999 - 2003 年
Rod R. Blagojevich	民主党	2003 - 2009 年
Pat Quinn	民主党	2009 - 2015 年
Bruce Rauner	共和党	2015 - 2019 年
JB Pritzker	民主党	2019 - 現在

（資料） <https://www.nga.org/former-governors/illinois/> より著者作成。

次に、議会の党派勢力はどうか。図表2は、1993年からイリノイ州知事の党派と、議会上下両院における多数党の変遷を示したものである。

これによると、第1に、上院は2002年までは

共和党が多数であったが、2003年以降は逆に民主党が多数となっている点に最大の変化がみられる。第2に、下院では1995年および96年を除けば民主党が一貫して多数党となっている。第3に、知事の党派との関係では1995年および

図表2 イリノイ州知事と議会の党派

	1992年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	2000年	01年	02年	03年	04年	05年	06年	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年
知事	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	R	R	R	D	D	D	D	
上院	D	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
下院	D	D	D	R	R	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D

(注) R：共和党、D：民主党。

(資料) <https://www.ilga.gov/> より著者作成。

1996年に知事、上下両院とも共和党が支配する構図であったが、翌97年以降は下院が民主党の牙城と化し、2003年以降はラウナー知事の在職期間の2015年から18年を除けば、知事、上院、下院すべて民主党が支配するいわゆる「トリプル・ブルー」の構図になっている。

このように1990年代以降のイリノイ政治の系譜を俯瞰すると、共和党ラウナー知事が民主党の牙城とされる議会と激しく対立する政治的な背景、あるいは議会が異常なほどラウナー知事に対して激しく抵抗した理由というものが浮き彫りとなる。ただし「予算不成立」という異常事態は、知事と議会の対立、すなわち党派的な不整合から生じる「ねじれ」を最大要因の一つとされるが、過去にイリノイ州が予算不成立の事態となったのは、「ねじれ」の2016年度だけではない。直近でいえば、民主党ブラゴエビッチ知事在職期の2008年度も、予算審議が円滑に進まず、予算決議の最終期限内に予算が成立していない。ただし、その2008年度当時は双方に予算成立に向けた協調姿勢というものがみられ、年度が開始してから6週間が経過した後ではあったが、予算は成立をみている。図表2をみても、2008年当時はブラゴエビッチ知事をはじめ上下両院とも民主党であり、「ねじれ」が生じていたわけでない。少なくとも「2016年危機」のように年度終了に至るまで予算不成立の状態が続くという「異常さ」はみられなかった。

その「異常さ」という意味では、2016会計

年度はまさに最悪である。それというのも、上述したように、その翌2017会計年度も、長引く政治対立・党派分断により期限内に予算が成立せず、不成立のまま年度の終了を迎えたからである。イリノイ州の政治と財政は、こうして2年度連続で機能低下に陥り、結局、ラウナー知事が就任後初めて予算案にフルサインをしたのは、2018年6月4日、すなわち2018会計年度予算案である<sup>8</sup>。これについては、後述する。

## 2-2 「ターン・アラウンド・アジェンダ」

ラウナー予算案は、知事選挙時の公約「ターン・アラウンド・アジェンダ」と称される経済政策パッケージを骨子としている。

「ターン・アラウンド・アジェンダ」は、次に述べる4つの改革ポイントから構成される。第1に「経済的競争力および雇用拡大」、第2に「納税者保護および地方財産税の凍結」、第3に「行政改革」、第4に「年金改革」である<sup>9</sup>。以下、各々について整理する。

第1の改革ポイント「経済的競争力および雇用拡大」(Economic Competitiveness and Job Growth Package)は、主な項目として、①労働者災害補償制度、②最低賃金、③恒久的部分障害補償制度(PPD)、④失業保険、⑤訴訟、⑥医療費、⑦労働組合があり、各項目について知事は現状整理と改革案を述べている。このうち、①および③における労働者災害補償について、知事は、イリノイ州における現行の労働者災害補償費用が全州中7番目に高いことを根拠に、補償基準

の見直しの必要性を提案している。具体的には通勤・出張等における労災補償の適用範囲を大幅に拡大したイリノイ州控訴裁判所の過去の判決を取り上げ、財政圧迫の要因であると批判し、補償基準の厳格化を図る必要性を強調している<sup>10</sup>。また、②最低賃金に関しては、2016年から2022年にかけて毎年0.25ドルずつ自動的に引き上げることを提案している<sup>11</sup>。これは民主党の支持母体とされる労働組合の弱体化を目的にしたものといえる<sup>12</sup>。

第2の改革ポイント「納税者保護および地方財産税の凍結」(Taxpayer Protection and Property Tax Freeze Package)は、まさに「2016年危機」を巻き起こす最大の争点を含んでいる。これは、①地方財産税の凍結、②公共事業等一般賃金・特定事業労働協定の廃止、③地域団体交渉の強化などが挙げられており、このうち、①地方財産税の凍結は、特に議会からの反発を招いた項目の一つとされる。すなわちラウナー知事はイ

リノイ州の現行の地方財産税を全米で2番目に高い水準であると批判した上で、同税の運用は、カウンティの官僚体制を排除し、もっと有権者が直接に関与選択できる仕組みを導入すべきと提案している。ラウナー知事の提案は、2017年に支払われる2016年の地方財産税から、2015年を基準年として地方財産税の税額を算出し運用することを要求している。さらに知事は地方財産税の凍結、大胆にもその「廃止」の是非をめぐる州民投票を実施することも示唆し、地方財産税を徹底的に変革する意欲をみせている。第2の改革ポイントは次項で詳しく論じる。

第3の改革ポイント「行政改革」(Transforming Government Package)では、①イリノイ州議会議員の在任期限を最大10年とする新しい法律を設け、腐敗したイリノイ政治を排除すること、②州政府に雇用される労働者は労働組合非加入を条件として株式報酬の獲得する権利を付与すること、などが提案されている。

図表3 ラウナー予算案 (2016 会計年度)

(× 100 万ドル)

		2015 年度	2016 年度 ラウナー予算案		2016 年度 議会案
義務的経費	年金	6,108	4,472	▲ 1,636	6,644
	団体保険	1,565	1,195	▲ 370	1,195
	メディケイド	7,101	6,239	▲ 862	7,121
	教員退職保険・大学保険	105	-	-	113
	公債費	2,192	2,137	▲ 55	2,137
	政府間移転	2,385	1,569	▲ 816	2,482
	義務的経費小計	19,456	15,612	▲ 3,844	19,692
裁量的経費	人的サービス	5,545	4,936	▲ 609	5,407
	初等中等教育	6,755	7,094	339	7,020
	高等教育	1,948	1,592	▲ 356	1,899
	警察・治安	1,801	1,834	33	1,836
	一般行政	1,220	1,077	▲ 143	1,135
	(未配分)	(900)	(653)	247	(661)
	裁量的経費小計	16,369	15,880	▲ 489	16,636
合計	35,825	31,492	▲ 4,333	36,328	

(資料) Illinois Senator Heather Steans, Budget Update, June 2, 2015.

そして第4の改革ポイント「年金改革」(Pension Reform Package)では、①現在の年金給付の特典をすべて保障すること、②将来新設する「Tier 2」年金プランに移行すること<sup>13</sup>、③確定拠出型年金と引き換えに、生活費を調整するためのバイアウト制度を提供すること、④401k型州憲法改正を行うこと、が提案されている。また年金制度を抜本的に改革するために州憲法の修正も視野に入れることを示唆している。

図表3は、2015年度予算案、2016年度のラウナー予算案(右欄は2015年予算案との増減)、議会案を比較したものである。図表3によれば、第1にラウナー予算案は年金やメディケイドを中心とする義務的経費を大幅に削減し、第2に裁量の経費では人的サービスで6億ドルの削減をはかっている。

イリノイ州は、上述した通り2016年度および2017年度は予算不成立のまま年度終了を迎えたが、この間、州の財政支出が完全に停止したわけではない。議会民主党が精力的に個別の予算案を作成し、知事が個々に判断してサインし、支出された部分もある。年金、福祉、教育などが具体例である<sup>14</sup>。一例を挙げると、ラウナー知事が2016年度予算として最初に個別にサインしたのは、学校区に配分する初等中等教育予算の363億ドルである。これは2015年6月24日、つまり予算案決議期限(6月30日)の直前になってようやく個別予算案が議会で承認され、知事のサインを得たものである<sup>15</sup>。

### 2-3 地方財産税への不満

前述したラウナー予算案の骨子「ターン・アラウンド・アジェンダ」における第2の改革ポイント「納税者保護および地方財産税の凍結」は、次に触れたように州・地方財政の基本構造を根本から改変しようとする急進的な内容を含

んでいる。その意味で、議会民主党が猛反発したのも必然であろう。

その「納税者保護および地方財産税の凍結」は、次に述べる5つの項目から構成されている。

- ① 地方財産税の凍結
- ② 公共事業等一般賃金・特定事業労働協定の廃止
- ③ 地域団体交渉の強化
- ④ 地方自治体破産に関する州法による運用
- ⑤ 就労支援・建設プログラム不均衡の是正

上記の5項目のうち、ここで特筆すべきは、①地方財産税の凍結である。ラウナー知事はイリノイ州の地方財産税が全米で2番目に高い水準であると指摘し、またその官僚的な管理体制や規制が非合理的であり、地域コミュニティに高いコストを負わせていると批判した上で<sup>16</sup>、地方財産税のあるべき方向性として、カウンティの官僚主義的な「政府」というよりも、「有権者」がもっと直接コミットできる地方税の仕組みに修正すべきと提案している。

具体的には、カウンティが課税徴収する地方財産税の課税上限(Tax Cap)を設ける現行イリノイ州法「地方財産税拡大制限法」(Property Tax Extension Law Limit。以下「PTELL」と略記する)を取り上げ、その見直しを提案している。PTELLは、個人の固定資産税額または固定資産税査定いずれにも課税上限を直接に設けることはせず、あくまで経済成長に伴う資産価値5%の上昇または消費者物価指数の上昇のいずれか低い方に課税上限を設定すると規定している。現在イリノイ州では、シカゴ市を擁するCookカウンティとその周辺カウンティを含む州内39カウンティがこのPTELLを適用している中で、ラウナー知事は、州内すべてのカウンティについて2017年に支払われる2016年基準

の地方財産税から、2015年を基準年として税額を算出し課税徴収すべきと提案している。

さらにラウナー知事は、地方財産税それ自体の凍結、またはその存廃をめぐる州民投票の実施をも示唆し、地方自治体の基幹税であり、特に初等中等教育（学校区）の自主財源である地方財産税への不満と改革の必要性を強調している<sup>17</sup>。

### 3. 知事の拒否権を覆した議会

上記の通り、イリノイ州政治は2年度連続の予算不成立という緊急事態に陥ったが、それに最も危機感を抱いたのは、ラウナー知事ではなく、議会民主党の側であった。議会民主党は2018年度予算案の作成に向けて動きだし、増税を盛り込んだ総額360億ドルの予算案の提示を急いだ。

一方、ラウナー知事は、早速この議会予算案に対して拒否権を発動した。しかし議会民主党はその数時間後、辛うじて共和党議員の支持を取り付け、知事の拒否権を無効にしたのである。これが長期にわたる政治対立がようやく解消された瞬間であった。結果的にラウナーは拒否権の無効を認め、予算案にフルサインをし、期限内に予算が成立したのである。

2018会計年度予算は、増税と未払金の支払いに重点を置くものであった。個人および法人所得税の増税のほか、予算不成立に伴う過年度の未払い金の支払いを実行し、また向こう1年間の州政府の支出を約束し、財政の透明性を担保することに最大の力点を置いている。

格付会社ムーディーズは、財政機能を取り戻したイリノイ州に厳しい評価を下している。すなわち、万が一イリノイ州が2018年度予算を成立しなかった場合、同州の債券の格付けをジャンク級に引き下げたであろうと公表した<sup>18</sup>。

またムーディーズは、州が2年度ぶりに予算成立を実現したと言っても、期待ほど多くの財政資金を安定的に確保できない可能性を否定できないとも指摘している。実際、当該予算は未払い金の支払いの財源を借入で賄うという議会の決議に言及し、州の債務は増加するリスクを抱えているとムーディーズは指摘している<sup>19</sup>。

## 4. イリノイ大学財政への影響

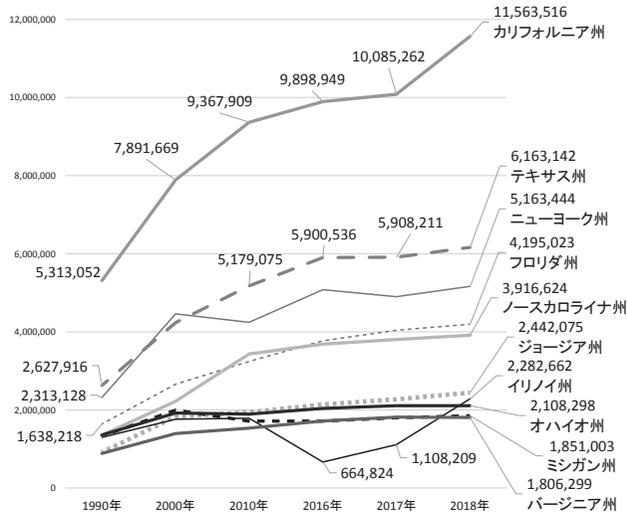
本節は、上述した州財政の危機や混乱の中で、高等教育への影響についてイリノイ大学を事例にして分析する<sup>20</sup>。

### 4-1 削減された州高等教育費と

まずイリノイ州の高等教育支出から概観する。図表4は、1990年から2018年までの州の高等教育支出額の上位10州の推移を比較したものである。これによると、1990年時点での支出額の上位5州は、カリフォルニア、テキサス、ニューヨーク、フロリダ、ノースカロライナと続いており、イリノイは第8位である。またイリノイだけが2016年、2017年ともに大きく減少しているのが際立っているが、これは言うまでもなく「2016年危機」による影響である。2016年は6億6,482万ドルに減少し、2017年は4億ドルほど増額されて11億0,830万ドルである。その後2018年はオハイオ、ミシガン、バージニアを上回って22億8,266万ドルの正常の支出水準まで回復している。

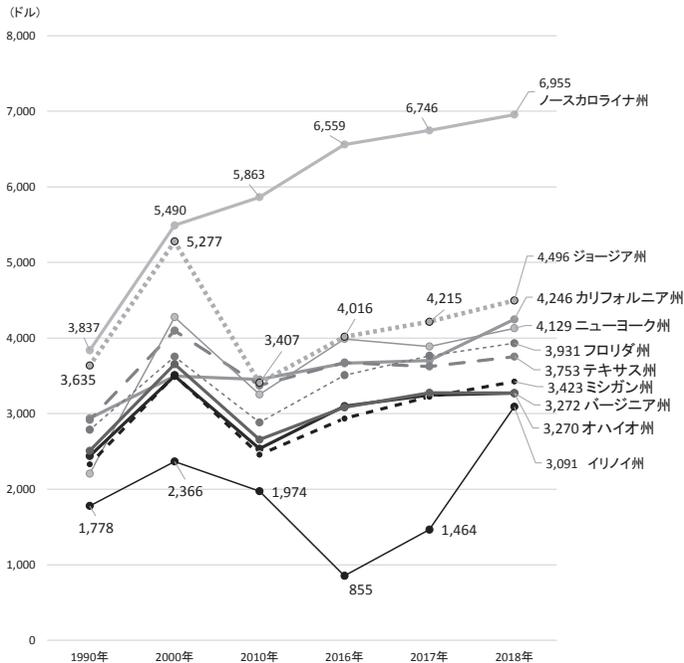
また図表5は、学生一人当たりでみた州高等教育支出額の推移（図表6と同州）を示している。学生一人当たりで見ると、図表4と順位が変動しており、ノースカロライナが1990年以降第1位で推移し、2018年は6,955ドルである。第2位がジョージア、第3位がカリフォルニアと続く。イリノイは2016年に855ドル、2017

図表4 州の高等教育支出額（最上位10州）



(資料) State Higher Education Executive Officers Association より著者作成。

図表5 学生一人当たりの州高等教育支出額（最上位10州）



(資料) State Higher Education Executive Officers Association より著者作成。

年に1,464ドルに減少している。その後回復トレンドに入るが、2018年にはオハイオの3,270ドルを下回る3,091ドルである。

イリノイ州がようやく「2016年危機」を脱した2018年において、学生一人当たりの州高等教育支出が回復したといってもそれが学生の授業料の設定に直接に影響を与えたわけではない。なぜなら授業料という収入は大学の経常会計の主要収入であると同時に、大学レベニュー債の償還財源でもあるからである。つまり学生が大学の資本投資コストの一部を負っている以上、授業料は常に上昇圧力を受けているのである<sup>21</sup>。

#### 4-2 イリノイ大学の財政と授業料

次に「2016年危機」前後の年度におけるイリノイ大学財政の変化を詳しくみていく。図表6はイリノイ大学の財政構造（決算値）を、2015年度、「2016年危機」中にあった2016年度、そして2017年度の予算額と増減（2015年度基準）を示している。

まず経常会計では、第1に経常会計の収入において2016年度に最大の減額となったのがState of Illinois grants and contracts（州研究委託契約金）である。2015年度は8,400万ドルであったのが、2016年度は4,037万ドルに半減した。2017年度も2016年度より増額となったが7,135万ドルにとどまっている。第2にEducational Activities（教育活動収入）の減額も大きく、2015年度は3億3,400万ドルであったのが2016年度は3億0,258万ドル、2017年度は3億0,937である。第3に2016年度および2017年度で増額となったのはHospital and other medical activities（病院・医療活動収入）、Student tuition and fees（授業料収入）、Federal Grants and contracts

（連邦研究委託契約金）である。第4に支出における減額が大きいのはPublic Services（社会貢献サービス費）、Operation and Maintenance of plant（施設運営維持費）、Auxiliary enterprises（財産基金運用費）である。そして第5に「2016年危機」の中でHospital and other medical activitiesの支出が1億ドルほど増額され、8億9,557万ドルとなっている。

次に、資本会計では、第1にState appropriations（州運営費交付金）が最大規模の削減となっている。2015年度は6億5,313万ドルであったのが、2016年度は1億8,150万ドル（72%減）、2017年度は3億5,579万ドル（45.5%減）である。これが「2016年危機」による影響として最大の部分である。第2にNet Investment Income（投資収入）に関して2015年度は6,946万ドルであるのに対し、2016年度は4,286万ドル、2017年度は3,638万ドルへと減額されている。

上述の通り、授業料収入は「2016年危機」の中にあった2016年度、2017年度ともに増額されており、経常会計の収入合計の3割を占める。

Barr and McClellan (2018) は、大学の資本的経費を賄う手段として大学レベニュー債は有用であると評価したうえで、政府の財政支援が削減される状況下では大学レベニュー債による資金調達、授業料を恒常的に引上げる要因になると危惧している<sup>22</sup>。州立大学が財政基盤を州の租税資金をもって安定的に確保し、大学としての本源的な機能である教育と研究を果たすことはきわめて重要である。しかし大学財政の論理だけで授業料の設定を行うことは、結果的に教育と研究の質を損なう構造的リスクを高めることになる。まさにイリノイ大学はその典型例である。

図表6 イリノイ大学の財政構造

(単位) 1,000 ドル

		2015年度	2016年度	2017年度	2015年度と2016年度の 増減額(左)、増減率(右)		2015年度と2017年度の 増減額(左)、増減率(右)	
収入	授業料収入	1,095,905	1,145,945	1,191,498	50,040	4.6%	95,593	8.7%
	連邦交付金	14,297	15,826	18,264	1,529	10.7%	3,967	27.7%
	連邦研究委託金	627,236	653,156	672,091	25,920	4.1%	44,855	7.2%
	州研究委託契約金	83,798	40,376	71,347	▲43,422	-51.8%	▲12,451	-14.9%
	民間委託契約金等	144,062	138,119	146,724	▲5,943	-4.1%	2,662	1.8%
	教育サービス収入	334,082	302,581	309,371	▲31,501	-9.4%	▲24,711	-7.4%
	財産基金収入	407,530	406,620	409,484	▲910	-0.2%	1,954	0.5%
	病院・医療活動収入	643,661	703,177	749,504	59,516	9.2%	105,843	16.4%
	医療サービスプラン収入	198,495	206,513	261,072	8,018	4.0%	62,577	31.5%
	独立施設運営収入	12,899	10,602	10,729	▲2,297	-17.8%	▲2,170	-16.8%
学生ローン利息等	2,145	1,289	1,853	▲856	-39.9%	▲292	-13.6%	
	収入合計	3,564,110	3,624,204	3,841,937	60,094	1.7%	277,827	7.8%
支出	教育費	1,300,281	1,380,175	1,503,069	79,894	6.1%	202,788	15.6%
	研究費	744,043	740,788	794,526	▲3,255	-0.4%	50,483	6.8%
	社会貢献サービス費	512,953	470,175	481,976	▲42,778	-8.3%	▲30,977	-6.0%
	学術サポート費	507,303	523,540	573,787	16,237	3.2%	66,484	13.1%
	学生サービス費	184,572	198,433	218,887	13,861	7.5%	34,315	18.6%
	研究所サポート費	282,877	297,075	285,934	14,198	5.0%	3,057	1.1%
	施設運営維持費	324,010	299,657	311,313	▲24,353	-7.5%	▲12,697	-3.9%
	奨学金・客員サービス費	278,001	278,994	298,955	993	0.4%	20,954	7.5%
	財産基金投資	371,639	353,159	402,930	▲18,480	-5.0%	31,291	8.4%
	病院・医療活動費	793,777	895,572	992,956	101,795	12.8%	199,179	25.1%
独立施設運営費	12,182	10,047	9,754	▲2,135	-17.5%	▲2,428	-19.9%	
減価償却費	248,889	254,879	262,534	5,990	2.4%	13,645	5.5%	
	支出合計	5,560,527	5,702,494	6,136,621	141,967	2.6%	576,094	10.4%
	經常会計収支	▲1,996,417	▲2,078,290	▲2,294,684	▲81,873	4.1%	▲298,267	14.9%
収入(支出)	州運営費交付金	653,128	181,502	355,792	▲471,626	-72.2%	▲297,336	-45.5%
	同上、病院基金への資金移転	(43,988)	(11,105)	(20,177)	32,883	-74.8%	23,811	-54.1%
	民間寄付金	177,195	158,913	190,183	▲18,282	-10.3%	12,988	7.3%
	連邦補助金(資本投資)	134,910	111,067	110,561	▲23,843	-17.7%	▲24,349	-18.0%
	年金	1,172,354	1,336,491	1,611,444	164,137	14.0%	439,090	37.5%
	投資収入	69,462	42,863	36,376	▲26,599	-38.3%	▲33,086	-47.6%
	投資価値の収益(減額)	(39,044)	(22,439)	50,713	16,605	-42.5%	89,757	-229.9%
	支払利息	(63,790)	(62,188)	(65,734)	1,602	-2.5%	▲1,944	3.0%
	資産処分損失	(10,802)	(11,136)	(1,990)	▲334	3.1%	8,812	-81.6%
	その他資本的収入	50,297	66,167	55,293	15,870	31.6%	4,996	9.9%
	資本投資収入(支出)収支	2,099,722	1,790,135	2,322,461	▲309,587	-14.7%	222,739	10.6%
	その他収入未算入収入(損失)	103,305	(288,155)	27,777	▲391,460	-378.9%	▲75,528	-73.1%
	州資本補助金	8,942	3,366	13,622	▲5,576	-62.4%	4,680	52.3%
	資本投資寄付金	2,782	8,819	4,979	6,037	217.0%	2,197	79.0%
	民間寄付金(財産基金目的)	1	4	6,327	3	300.0%	6,326	632600.0%
	經常・資本両会計連結収支	115,030	▲275,966	52,705	▲390,996	-339.9%	▲62,325	-54.2%
	前年度繰越基金	4,412,731	4,561,961	4,321,881	149,230	3.4%	▲90,850	-2.1%
	Cumulative effect of change in accounting principle	34,200	35,886		1,686	4.9%	▲34,200	-100.0%
	Net position, beginning of year, as adjusted	4,446,931	4,597,847	4,321,881	150,916	3.4%	▲125,050	-2.8%
	年度最終収支	4,561,961	4,321,881	4,374,586	▲240,080	-5.3%	▲187,375	-4.1%

(資料) University of Illinois System, Annual Financial Report 各会計年度より著者作成。

## 5. ディスカッション — 総括にかえて —

最後に、以上の議論を踏まえながら高等教育サービスの「受益者」である学生にとって、大学レベニュー債とは何であるのか、その償還財源を授業料という形で義務的に負担する州立大学財政の現行システムのあり方について総括的にディスカッションを試みたい。

### 5-1 高等教育コストの二面性

戦後アメリカにおいて機会均等の担い手とされる州立大学は、1990年代以降ほとんどの州で授業料の上昇がみられる。2000年以降とりわけ金融危機以降は、授業料を支払うために組んだ学生ローンの巨額の負債が、若者の貧困化やワーキングプアという社会問題を引き起こしている。いまアメリカの機会均等は根本から揺らぎ、その揺らぎの最大かつ直接の原因は、高い授業料にあることに異論はない。

ここでのディスカッションでは、高等教育コストの分類が重要な基本認識となる。高等教育コストは、本稿第4節で行ったイリノイ大学の財務諸表の分析から明らかのように、大きく2つに分類される。第1は教員給与費を中心とする経常会計の支出（operation cost）であり、教育サービスの提供者である教員と、受益者である学生との人的・労働集約的サービスの関係が直接に説明される部分であり、学生（受益者）にとってその負担は納得のいくものである。第2は、建物等の新規建設改修費を中心とする資本会計の支出（capital cost）であるが、中長期的な経営方針としての資本投資とその債務にかかる負担については学生が納得のいくものとは考えにくい。授業料という支払義務を負うかたちで、大学の投資とその債務にまで積極的に関与したいと考える学生は存在しないと考えるの

が必然であろう。

### 5-2 受益者か、債務者か

高等教育には費用がかかる。アメリカでは政府部門（州立大学）と民間部門（私立大学）があるなかで、州立大学と私立大学の学生数の比率は7対3であり、前者が戦後アメリカの機会均等に果たしてきた役割は実に大きい。また中長期的な人的資本形成の観点からみても、州立大学のプレゼンスは全米各地の地域経済の成長や州・地方財政の税収確保に重要な機能を担っている。

その州立大学の財政を支える費用負担はどうかあるべきかは1990年代以降アメリカの内政課題の一つとされ、例えば大統領選挙の争点にも扱われ、国民レベルで議論されてきた。しかし連邦制における州政府の独立性・分権性により、また個々の大学の自治や機能により、その回答は多様であるのも事実である。例えば、授業料は同じ大学内でも学部によって大きな差があるのは、明らかに学部によって費用負担のあり方が異なっていることを体現している<sup>23</sup>。

誰が、どの部分の費用を、どの程度、負担すべきか。高等教育サービスの「受益者」である学生が授業料という形で高等教育の費用の一部を負担することを前提にしたとしても、それは経常的経費としての負担なのか、校舎等土地建物にかかる資本的経費としての負担なのかは、アメリカでもほとんど議論されてこなかった。今後、世界の研究大学間の競争はグローバル化の進展とともにいっそう激しくなり、高等教育コストはいっそう拡大すると予測される。もはや高等教育の財政ファイナンスは、国家財政の枠組を越えて、グローバルな資本市場を視野に入れた戦略のもとで再編すべき時代が到来している。ともすれば「大学債」の発行を開始したわが国の国立大学も、このことをもっと積極的

に認識し、資金調達を展開すべきである。

#### (参考文献)

- Barr, Margaret J., McClellan, George (2018), *Budgets and Financial Management in Higher Education*, Jossey-Bass.
- Jackson, John (2015), The 2014 Illinois Governor Race: Quinn vs Rauner, Southern Illinois University Carbondale, Paper #40 of the Simon Review.
- Leonard, Marnie (2017), Governor Rauner's Turnaround Agenda from a Comparative State Policy Context, The Simon Review (Occasional Papers of the Paul Simon Public Policy Institute) No.50, Paul Simon Public Policy Institute, Southern Illinois University Carbondale. ([https://opensiuc.lib.siu.edu/ppi\\_papers/50/](https://opensiuc.lib.siu.edu/ppi_papers/50/))
- Manzo IV, F. and Bruno R. (2017), High-Impact Higher Education: Understanding the Costs of the Recent Budget Impasse in Illinois, Illinois Economic Policy Institute.
- Moody's (2017), Moody's Investors Service, Rating Action: Moody's downgrades University of Illinois' ratings; Outlook Negative, Moody's Investors Service.
- Mendoza, S. A. (2018), State of Illinois Comptroller. Consequences of Illinois 2015-2017 budget Impasse and Fiscal Outlook.
- Pierog, K., Osterman, C. (ed) (2017), Two More Illinois Universities at Risk of Junk Ratings from Moody's on April 18, 2017.
- Rauner, Bruce (2014), The Illinois Turn-Around, Office of Governor, State of Illinois (<https://www2.illinois.gov/gov/Documents/CompiledPacket.pdf>)
- State Higher Education Executive Officers Association (2018), Issue Brief: Fiscal Challenges in Illinois, State Higher Education Executive Officers.
- 稲生信男 (2004)「自治体の再建・再生制度に関する研究 ―米国地方政府におけるスキームを例に―」東洋大学国際地域学部編『国際地域学研究』第7号、11-23頁
- 江夏あかね (2013)「デトロイト市の連邦破産法第9条適用申請と地方債市場への影響」、野村資本市場研究所編『野村資本クォーターリー』2013年秋号、180 - 195頁
- 江夏あかね (2014)「米国レベニュー債の発展と活用への課題」野村資本市場研究所編『野村資本クォーターリー』2014年春号、119-140頁
- 江夏あかね (2017)「イリノイ州の信用力悪化と米国地方債市場をめぐる注目点」野村資本市場研究所編『野村資本市場クォーターリー』2017 Summer、1 - 11頁
- 加藤一誠・中村知誠 (2019)「アメリカの空港オーソリティによる空港経営」交通経済研究所『運輸と経済』2019年2月号、102-108頁
- 川崎成一 (2012)「米国大学の債券発行に係る基礎的知識」東京大学大学院教育学研究科編『大学経営政策研究』第2巻、65-81頁
- 沼田優子・三宅裕樹 (2007)「米国地方債の起債プロセス ―わが国地方債に必要とされるインフラと専門的機能―」野村資本市場研究所編『野村資本市場クォーターリー』2007 Spring、45 - 64頁
- 埴 武郎 (2007)「シカゴ市学校区の債券発行の枠組み」秋山義則・前田高志・渋谷博史編著『アメリカの州・地方債』第2章所収、日本経済評論社
- 埴 武郎 (2012)『アメリカの教育財政』日本経済評論社
- 埴 武郎 (2019)「アメリカ高等教育財政とレベニュー債 ―『イリノイ大学システム』を事例に―」専修大学社会科学研究所編『社会科学年報』第53号、147 - 164頁
- 埴 武郎 (2021a)「わが国の国立大学法人の大学債の償還財源と機会均等―アメリカ州立大学のレベニュー債に学ぶ―」専修大学社会科学研究所編『社会科学年報』第55号、161 - 178頁
- 埴 武郎 (2021b)「アメリカの高等教育政策決定過程と大統領府」日本高等教育学会会長プロジェクト研究グループ編『高等教育政策決定過程の変容と高等教育政策』(広島大学高等教育研究叢書)第159号、83 - 96頁
- 前田高志 (2007)「アメリカの州・地方債 ―その仕組みと特長―」秋山義則・前田高志・渋谷博史編著『アメリカの州・地方債』第1章所収、日本経済評論社
- 前田高志 (2017)「オハイオ州における償却資産

課税の廃止と学校区財政への影響」関西学院大学『産研論集』第44号、121 - 129頁

水田健輔 (2020) 「米国の大学における債務による資金調達の変遷」、広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第52集、83 - 99頁

三宅裕樹 (2014) 「米国地方政府の破綻と事後的な財政再建のあり方 —ペンシルバニア州ハリスバーグ市を事例として—」日本証券経済研究所編『証券経済研究』第86号、73 - 91頁

### (謝辞)

本稿は、日本地方財政学会第30回大会 (2022年6月5日、京都府立大学) のセッション「地方債・地域金融」での報告「イリノイ州議会『2016年危機』と州立大学レベニュー債」を加筆修正したものである。同セッションでは討論者の前田高志関西学院大学教授、座長の石田三成東洋大学准教授より大変有益なコメントやご助言等を賜った。また本稿は、一般社団法人・国立大学協会からの受託研究「国立大学の経済効果に関する調査研究 (地域における経済効果)」(研究代表者: 埴武郎、2019年5月~現在)、および文部科学省科学研究費補助金・基盤C「アメリカ学校区の予算編成・起債における州学校資本補助金の役割と政府間財政関係」(研究代表者: 埴武郎、2018年4月~現在)の研究成果の一部である。

Agenda”では、年金等の義務的経費の予算削減が政治対立を引き起こすことを予測している。

<sup>4</sup> NBCウェブサイト (<https://www.nbcchicago.com/>) を参照。閲覧日2022年3月6日。

<sup>5</sup> Chicago Tribune ウェブサイト, “Time for Rauner to get real in budget talks”, 2<sup>nd</sup> June, 2015. 閲覧日2022年3月6日。

<sup>6</sup> 結局、ラウナー知事が就任後初めてサインをしたのは2018会計年度予算案の時で、2018年6月4日のことであった。

<sup>7</sup> 本稿の基礎考察にあたる拙稿 (2019、2021a) は、イリノイ大学 (3つの大学キャンパスを統括する「イリノイ大学システム」が正式名称。「イリノイ大学システム理事会」が最高経営機関である。) の財政分析と大学レベニュー債の銘柄別の信用力に焦点をあてて検討した。

<sup>8</sup> シカゴ・トリビューン紙は同日付の記事 “Rauner signs full state budget for the first time in his term” で、「イリノイ州の最善の日」と称賛したうえで、イリノイ州財政の信用回復が当面の課題であるとも報じている。閲覧日2022年5月16日。

<sup>9</sup> Rauner (2014), pp.1-23.

<sup>10</sup> Rauner (2015), p.3.

<sup>11</sup> 最低賃金は2016年が8.50ドル、2017年が8.75ドル、2018年が9.00ドル等と0.25ドルずつ増額され、2022年は10.00ドルと提案している。

<sup>12</sup> Jackson (2015) を参照。

<sup>13</sup> 「Tier2」年金プランは、通常の退職年齢67歳とし、勤続年数10年間以上を条件とする。

<sup>14</sup> 場合によっては、州裁判所の判決命令に基づいて支出された部分もある。

<sup>15</sup> ロイター通信は6月24日付の記事で、ラウナー知事は当該予算案にサインをする際、「私は、マディガン下院議長および民主党議員たちが真の改革 (「ターン・アラウンド・アジェンダ」の実行による予算削減: 引用者) なしに中産階級に増税を盛り込んだ予算案の決議をして、イリノイ州の公立学校を人質にすることを容認しない。」と述べたことを報じている。Reuters, “Illinois governor signs first FY 2016 budget bill”, 2015, June 24<sup>th</sup>.

<sup>16</sup> Rauner (2014), p.9.

<sup>17</sup> Rauner (2014), p.10.

<sup>1</sup> イリノイ州知事選挙で唯一現職の民主党クイン知事が過半数票を獲得したのは、シカゴ市を擁するCookカウンティのみであり、他の全カウンティは共和党ラウナー候補が勝利した。特に州南部の農村カウンティはラウナー候補の圧勝であり、なかでもWayneカウンティは最大得票率85.1%を獲得した。

<sup>2</sup> Rauner (2014), *The Illinois Turn Around*, Office of Governor, State of Illinois.

<sup>3</sup> シカゴ・トリビューン紙は2015年4月1日付の記事、“Rauner asks mayors to support Turn-Around

<sup>18</sup> これについては、拙稿（2019）で詳述した。

<sup>19</sup> 例えば、シカゴ市に拠点をおく民間シンクタンク Illinois Policy は、イリノイ州の「永続的な危機」というべき予算を取り巻く悪環境が続き限り、州の債券のジャンクに近い低い信用力は回復しないと論じている。<https://www.illinoispolicy.org/why-illinois-needs-a-turnaround-in-12-graphics/>  
閲覧日 2022年5月3日。

<sup>20</sup> 拙稿（2019、2021a）を参照されたい。

<sup>21</sup> 州立大学の授業料上昇圧力の要因は、数パターン考えられる。拙稿（2012）、第5章「オレゴン州の納税者の反乱と教育財政の再編」は、州立大学の授業料上昇圧力が1991年以降の地方財産税の上限設定（Measure 5, Measure 50）

によるオレゴン大学の事例を明らかにした。これは、大学レベニュー債よりも、初等中等教育という外生的要因が授業料上昇を引き出したパターンといえる。

<sup>22</sup> Barr, Margaret J., McClellan, George (2018) は、州立大学の予算編成過程の分析として、州の財政支援が削減される中で、大学レベニュー債による資金調達が活発に行われているが、その債務管理の中で授業料の上昇圧力が常態化し、多くの州立大学が財政を硬直化させていると指摘する。

<sup>23</sup> 国立大学の財政構造や「大学債」の比較や分析は拙稿（2021a）を参照されたい。