

《論説》

## アメリカ連邦・州政府による学生への経済的支援の展開

広島大学 吉田香奈

### ABSTRACT

#### The Trends and Issues in Federal and State Student Financial Aid Policy in the United States of America

**Kana YOSHIDA**

Hiroshima University

The purpose of this study is to clarify the trends and issues in federal and state student financial aid policy in the United States of America.

This study consists of three sections. The first describes the characteristics of Title IV postsecondary education institutions and gives an overview of student financial aid in the U.S. and the trends in tuition and fees. According to the Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS), there are 7,151 title IV institutions and over 20 million students in the U.S. In 2014-15, undergraduate and graduate students received \$249 billion in student aid as grants, work-study, loans, and tax credits and deductions. The federal government, state governments, colleges, employers, and other private sources provide student financial aid. Federal loans account for the largest share, 38.5%, of all student financial aid. The Federal Pell Grant covers only 61% of public four-year tuition and fees, and 18% of private not-for-profit four-year tuition and fees in 2015-16. The net tuition has been increasing over the last fifteen years.

The second explains the trends and issues in federal student aid programs. First, I point out there are six issues to be considered: 1) Target of aid, 2) Types of aid and their criteria, 3) Use of private sector money for the expansion of aid programs, 4) Abuse prevention, 5) Default-prevention policies, and 6) Improvement of repayment plans. I reviewed the historical background of each issue and their trends, and pointed out their problems.

The third examines the trends and issues in state student aid programs. Though state student aid accounts for only 5% of all aid, the wide variation in the amount of aid provided between states makes it an important topic to discuss. State grant programs have historically been need-based, and therefore especially important for low-income students. According to NASSGAP data, 85% of state student aid is grants. Although state programs are largely need-based, the share of merit-based scholarships is increasing. In addition, there are thirteen states which use profits from lotteries towards education. The Georgia HOPE scholarship, founded in 1993, is the most famous merit-based lottery scholarship. Despite the rising scholarly consensus concerning the problems with merit-based aid and education lotteries, states have continued to adopt this type of aid.

Lastly, the study concludes by summarizing the main points in the trends and issues in federal and state student aid policy and examining whether these policies provide access, choice, and affordability. Although federal need-based grants have improved the college attendance of low-income students, the gap between the immediate college enrollments rates of high school graduates from low-income and high-income families is still large. Although many states have shifted to high-tuition/high-aid policies, federal and state governments have not succeeded in compensating for the rising tuition through need-based grants.

## はじめに

本稿は、アメリカ合衆国における学生への経済的支援の展開について近年の動向と課題を検討することを目的としている。

我が国では、2013年現在、約1.2兆円の奨学金が177万人の学生に支給されており、学部生の奨学金受給率は5割を超えている<sup>1</sup>。その大半を占める日本学生支援機構奨学金をみると、2015年度には無利子の第1種奨学金3,173億円が約47万人に、有利子の第2種奨学金7,966億円が約88万人に貸与されている。1999年に採用基準の緩和や貸与人員の大幅増が図られた結果、同機構の奨学金事業は急速に拡大しており、過去15年間に事業総額は4倍以上に拡大している。

このような奨学金制度の拡大は、高等教育の進学格差を是正する上では望ましい。しかし、注意しなければならないのは同機構の奨学金はすべて貸与型であり、全額を返還しなければならない点である。2013年度の要回収額5,578億円のうち、未回収額は957億円にのぼっており、返還の促進が課題となっている<sup>2</sup>。特に、有利子奨学金の主な財源は財政融資資金であり、確実な償還が求められる。そのため、日本学生支援機構は回収を強化しており、2010年には延滞3か月以上のケースを個人信用情報機関へ登録するようになった。しかし、延滞者の調査からはその多くが低所得で非正規雇用であり、返してたくとも返せない状況にあることが明らかとなっている<sup>3</sup>。そこで、第2期教育振興基本計画（2013年）では、卒業後の所得水準に応じて毎年の返還額を定める所得連動返還型奨学金制度の拡充が計画され、さらに、子供の貧困対策に関する大綱（2014年）、教育再生実行会議第8次提言（2015年）、一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策（2015年）等、政府の各種提言においても検討・改善が求められているところである。

アメリカでも、奨学金の延滞は非常に大きな社会的問題である。2014-15年度に支出された奨学金はアメリカ全体で2,490億ドル（29.9兆円、1ドル120円で計算）にのぼるが、このうちローンは1,061億ドル（12.7兆円）を占めている<sup>4</sup>。その9割を占める連邦政府の学生ローンは学部学生の約4割が受給し、卒業時の貸与総額は公立4年制で平均25,500ドル（約306万円）、私立4年制で30,200ドル（約362万円）に達する。しかし、2012年度に新規に返還を開始した514万人のうち3年以内に債務不履行に陥った返還者は61万人（11.8%）を記録しており、返還できずに社会生活に支障をきたしている。いったい、なぜ、このように返せない者が多いのだろうか。そもそも、アメリカは低所得家庭でも大学に進学しやすいよう、過去半世紀にわたって経済的支援制度が整備されてきたはずである。

そこで、本稿では、まず、アメリカの中等後教育と学生経済支援の全体像を整理する（第1節）。続いて、連邦政府による学生経済支援策の論点を整理し、動向と課題を考察する（第2節）。さらに、州政府による経済的支援を取り上げ、50州の動向と論点を整理する（第3節）。以上を通じてアメリカの学生経済支援策の理念であるアクセス（access）、選択（choice）、適切な費用負担（affordability）をどのように達成しようとしているのか、その特質と課題を検討する。

# 1. アメリカの中等後教育と学生経済支援の全体像

## (1) 高等教育法タイトルIV対象の中等後教育機関数および学生数

具体的な学生経済支援の構造を見ていく前に、中等後教育の機関数・学生数および奨学金受給率を確認しておきたい。アメリカの教育機関には様々な分類があり、明確な数値をつかむことは非常に難しい。例えば、高等教育機関（higher education institutions）といった場合には一般に準学士号以上を授与する機関（degree-granting institutions）を指すが、中等後教育機関（post-secondary institutions）という場合には非学位授与機関（non-degree-granting institutions）と呼ばれる資格・免許を授与する機関まで含める。また、設置形態には公立と私立があり、私立はさらに非営利（not-for-profit）と営利（for-profit）に分かれる。さらに、それぞれ4年制、2年制、2年制未満の3つに分類される。そして、本稿で最も重要なのが連邦教育省の実施する学生経済支援の対象校であるかどうかに基づく分類である。根拠法である1965年高等教育法（Higher Education Act of 1965, P.L.89-329）の奨学金に関する条項Title IVにちなんで、これらは「タイトルIV中等後教育機関」（Title IV post-secondary education institutions）と呼ばれる。タイトルIV機関に認定されることは中等後教育機関にとって経営上の死活問題である。なぜなら、次節で述べるように大半の学生は学費負担を奨学金に頼っており、タイトルIV機関でなければ進学しないからである。そこで、各機関は連邦教育省から認定を受け、その状態を維持するために連邦規則の遵守に努めることになる。この規則の一つに含まれるのが、中等後教育統合データシステム（Integrated Postsecondary Education Data System, IPEDS）への各種データの提出である。各機関はIPEDSに入学・在学者、授業料、奨学金、学位・資格付与の状況、学生の継続率・修了率、機関の人的・物的資源等の様々なデータを提出することが求められる。IPEDSは公開されており誰でもアクセスできる。よって、このデータを確認することで、アメリカの中等後教育の全体像を把握できるといえる。

表1は、IPEDSデータベースから作成したタイトルIV対象中等後教育機関の一覧である。2014年現在、機関数は7,151校、学生数は2,085万人、公立の在学者は計1,486万人（71%）であり、私立の学生が7割である日本とは正反対の状況にある。IPEDSにはフルタイム就学で初めて学位や資格を取得しようとする学部学生の奨学金受給割合のデータが収集されている。これによれば、なんらかの奨学金を受給している学生の割合は82.9%であり、8割以上が奨学金を利用しながら

表1 高等教育法タイトルIV対象の中等後教育機関数・学生数・奨学金受給率（2014-15年度）

	機関数		学生数		奨学金受給率 (フルタイム学部生)		連邦奨学金受給率 (フルタイム学部生)		連邦学生ローン受給率 (フルタイム学部生)	
	学位授与 機関	非学位授与 機関	学位授与 機関	非学位授与 機関	学位授与 機関	非学位授与 機関	学位授与 機関	非学位授与 機関	学位授与 機関	非学位授与 機関
公立・4年制	701	—	8,120,417	44	82.6	—	36.1	—	47.1	—
私立・非営利・4年制	1,584	12	3,941,806	369	89.1	47.1	33.1	30.4	57.4	40.2
私立・営利・4年制	726	—	1,344,827	—	88.9	—	60.2	—	67.9	—
公立・2年制	920	100	6,025,141	52,378	76.1	76.3	38.9	33.1	20.7	3.8
私立・非営利・2年制	88	70	32,198	9,301	90.2	86.7	58.7	47.9	54.9	64.6
私立・営利・2年制	608	346	311,400	66,650	87.1	85.4	66.4	54.6	69.5	61.4
公立・2年制未満	—	243	—	57,432	—	71.6	—	32.2	—	17.5
私立・非営利・2年制未満	—	73	—	9,788	—	82.3	—	66.5	—	34.6
私立・営利・2年制未満	—	1,680	—	276,036	—	86.1	—	63.2	—	61.6
計	4,627	2,524	20,375,789	471,998	82.7	84.0	39.1	55.3	40.6	50.0
	7,151	—	20,847,787	—	82.9	—	39.8	—	41.0	—

出典：National Center for Education Statistics, Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS) より作成。

(<http://nces.ed.gov/ipeds/> 2016年1月31日最終閲覧)

学んでいることが分かる。学費の安さで知られる公立2年制大学でも76.1%の学生が受給しており、中等後教育で学ぶために奨学金はなくてはならない存在となっている。これを連邦政府の給付奨学金であるペル給付奨学金（Pell Grant）に絞ると全体では39.8%が受給しているが、私立営利の学生は4年制・2年制・2年制未満ですべて受給率が6割を超えている。一方で私立非営利4年制では33.1%と低い。ペル給付奨学金は低所得層の学生を対象としているため、受給率の高さはすなわち低所得層の学生の多さを意味している。つまり、私立営利の機関には連邦給付奨学金を利用しながら学位や資格を取得しようとする低所得学生が多いことが推察される。なお、私立営利の学生の割合が高いことは連邦学生ローンにも当てはまる。平均受給率は41.0%であるが、私立営利の学生は4年制・2年制・2年制未満ですべて6割を超えている。ペル給付奨学金の受給率が高いにも関わらず政府学生ローンの受給率が高いということは、すなわち学費を給付奨学金でまかなうことができていることを意味する。カレッジボードの調査では、2011-12年に学士号を取得した者のうち政府学生ローンの貸与総額が4万ドル以上の者は公立4年制で12%、私立非営利4年制で20%であるが、私立営利大学では48%にのぼっており、多額のローンを背負っている学生が多い<sup>5</sup>。

## (2) 学生に対する経済的支援の全体像

次に、学生に対する経済的支援の構造についてみていく。学生に対する経済的支援（student financial aid）という用語は狭義には奨学金制度を指すが、広義には(1)奨学金制度、(2)教育減税制度、(3)授業料・学費制度、の3つを含んでいる。(1)は連邦政府、州政府、大学、民間財団・企業等による返還不要の給付奨学金（grant, scholarship）、ローン（loan）、労働への報酬であるワークスタディ（work study）等から成る。(2)は内国歳入庁が保護者向けに行う税額控除（tax credit）、所得控除（tax deduction）、貯蓄奨励（savings）といった教育減税制度を指す。(3)は州政府による公立大学への機関補助を通じた授業料の抑制や、私立大学に対する授業料減免助成などの制度が含まれる。このように、アメリカでは様々な事業主体によって重層的で多様な学生経済支援が展開されている。(1)と(2)に限定すると2014年度には総額2,490億ドル（約29.9兆円、1ドル120円で計算）の経済支援が支出されている（表2）<sup>6</sup>。

内容別にみると、総額に占める割合が最も大きいのは連邦政府学生ローン（38.5%）である。一人の学生がいくつもの連邦学生ローンを借りることができるため、受給者数は延べ1,591万人に達する。なお、連邦学生ローンは基本的に利息付きであり、日本のような無利子奨学金はない。次に割合が大きいのは大学独自の給付奨学金（20.3%）である。アメリカでは、大学独自奨学金の原資には一般に授業料等の経常収入の一部が充てられるが、私立の選抜性の高い大学やリベラルアーツ・カレッジでは潤沢な寄付金の受入れによって基金（endowment）を拡大しており、その運用益が大学独自奨学金の財源に充てられることが多い<sup>7</sup>。高額に設定した授業料を大学独自奨学金でディスカウントすることによって優秀な学生の獲得や人種・民族の多様性を確保しているのである。なかでも、選抜性が最も高い私立大学では奨学金の採用基準はほぼ例外なくニードベース（経済的必要性）である。これは、入学を認めた学生を確実に獲得するためである。3番目に大きな割合を占めるのは連邦政府の給付奨学金事業（18.5%）である。延べ1,060万人が受給しており、採用基準はニードベースである。なかでもペル給付奨学金は最も大きな給付奨学金プログラムであり、820万人もの学生が受給している。

なお、種類別にみると給付：ローン：ワークスタディ：教育減税＝50：43：0：7となり、給付奨学金が半分以上を占めていることが分かる。我が国のように、貸与が96%を占める制度とは全く状況が異なっている。

また、奨学金額を事業主体別にみると連邦：州：大学：民間＝65：5：20：10という比率になり、連邦政府の占める割合が最も大きい。連邦支援の担い手は連邦教育省（Department of Education）が中心であるが、他にも退役軍人省（Department of Veterans Affairs）や国防総省（Department of Defense）が事業を行っている。退役軍人省は大学で学ぶ退役軍人に対して教育・訓練給付金（教育恩典）を支給しており、国防総省は大学での優秀な予備役将校の育成を目的とした予備役将校訓練部隊奨学金（ROTC）スカラーシップを支給している<sup>8</sup>。

表2 アメリカにおける学生への経済的支援（2014-15年度）

事業主体・内容	受給者数 (万人)	受給額 (億ドル)	割合
連邦・給付奨学金 (Federal Grants)	1,060	\$462	18.5%
ペル給付奨学金 (Pell Grants)	820	\$303	12.2%
連邦補助教育機会給付奨学金 (FSEOG)	150	\$7	0.3%
退役軍人奨学金 (Veterans and Military)	90	\$152	6.1%
連邦・ワークスタディ (Federal Work-Study)	60	\$10	0.4%
連邦・ローン (Federal Loans)	1,591	\$960	38.5%
パーキンズローン (Perkins Loans)	50	\$12	0.5%
利子補給付きスタフォードローン (Subsidized Stafford Loans)	659	\$247	9.9%
非利子補給スタフォードローン (Unsubsidized Stafford Loans)	774	\$517	20.8%
保護者向けプラスローン (Parent PLUS Loans)	72	\$106	4.2%
大学院生向けプラスローン (Grad PLUS Loans)	36	\$78	3.1%
教育減税 (Education Tax Benefits)	1,400	\$182	7.3%
州・給付奨学金 (State Grants)		\$101	4.1%
大学・給付奨学金 (Institutional Grants)		\$507	20.3%
民間雇用主・給付奨学金 (Private & Employer Grants)		\$168	6.7%
非連邦ローン (州・大学) (State- and Institution-Sponsored Loans)		\$11	0.4%
非連邦ローン (民間) (Private Sector Loans)		\$90	3.6%
合 計		\$2,490	100.0%

出典：College Board(2015) *Trends in Student Aid 2015*, pp.10, 18, 33 より作成

### (3) 大学進学と学費負担

このように、アメリカは世界でも類をみない巨大な学生経済支援制度を有し、多様な事業主体によって重層的な支援が行われている。しかし、その一方で、大学進学にあたっては所得間格差が依然として大きいことが指摘されている<sup>9</sup>。高校卒業後、直ちに2年制または4年制大学に進学した学生の割合は1975年には49.1%であったが、2013年には66.8%へと伸びている。しかし、これを所得階層別にみると1975年には低所得層（所得下位20%）、中所得層（所得中位60%）、高所得層（所得上位20%）の進学率はそれぞれ34.7%、43.5%、63.7%であり低所得層と高所得層の差は約3割であったが、2012年には50.3%、64.9%、80.4%と全体的に伸びているものの格差は解消されていない。なお、人種・民族別にみた進学率にも差があるが、近年は若干格差が縮小している。統計が存在する初年度の1972年には白人、黒人、ヒスパニックの進学率はそれぞれ

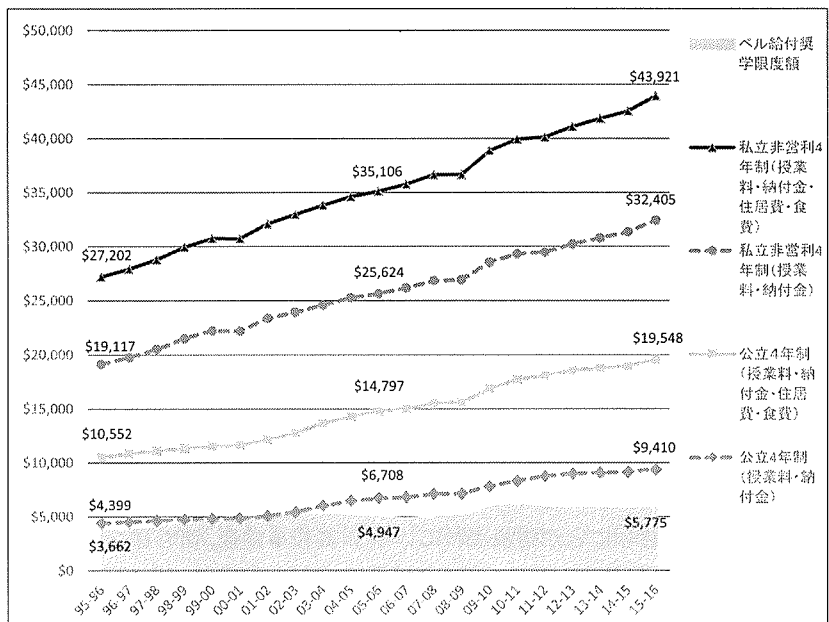
50.5%、38.4%、49.9%であったが、2012年には67.6%、60.5%、65.9%と縮まっている。アジア系については2003年から統計があるが8割以上を維持しており、2012年は82.3%であった。このように、アメリカでは高等教育機会の所得間格差は深刻な問題であることが確認できる。

では、なぜ進学格差は縮まらないのだろうか。この原因については様々な指摘があるが、なかでも学生に対する経済支援の不十分さ、大学進学に向けた学業の準備の不十分さ、情報格差、を挙げるものが多い<sup>10</sup>。

まず、学生経済支援の不十分さについては学費の実質負担額が上昇している点が挙げられる。図1は過去20年間の授業料・納付金・食費・住居費の推移をインフレーション調整後の実質価格で示したものである。授業料・納付金の高騰は激しく、公立4年制では約5,000ドル、私立4年制では約13,000ドルも上昇し、それぞれ年額9,410ドル、32,405ドルとなっている。これに住居費と食費を入れた学費全体でみると公立では年額19,548ドル、私立では43,921ドルに達している。ただし、アメリカでは公表されている授業料は定価授業料（published tuition）であり、実際の負担額はこれから給付奨学金の受給額を差し引いた純授業料（net tuition）でみる必要がある。そこで、図1の網掛け部分であるペル給付奨学金の給付限度額の推移をみると、2000-01年には公立大学の授業料・納付金のほぼ全額をカバーできていたが、2015-16年には約6割にまで低下している。これは授業料・納付金の急速な上昇が原因である。この不足分をカバーするためには、先述した大学独自奨学金や州政府の給付奨学金を受給する必要がある。しかし、これらは大学や州間でかなり充実度が異なっている（なお、州奨学金については第3節で詳述する）。

また、不利な立場にある生徒の学業成績の低さや情報格差についての指摘も多い。高等学校の最終学年になると大学の学費や奨学金の情報を得る機会も増えるが、それまでに中退したり、大学進学コースを選択していなかったり、学業成績が芳しくない場合は挽回することは難しい<sup>11</sup>。保護者の関わりは子どもの進学意欲

図1 4年制大学の年間学費と連邦ペル給付奨学金限度額の推移



出典：College Board(2015) Figure26.

の形成に大きな役割を果たすが、低所得世帯や人種・民族的マイノリティの保護者は経済的・社会的な資源の不足や心理的な障壁から、子どもの進路選択に必要な情報を十分に得ることができていないことが多い。このような保護者は進路情報の収集を子ども自身や高校のカウンセラーに

頼るが、カウンセラーは各高校に僅かしか配置されておらず、大学入学関連の情報は十分に提供できていないのが現状である。情報格差の是正のためには、初等・中等教育の早期からの積極的な情報提供や支援が必要である。大学入学に必要な情報を適切なタイミングで生徒と保護者に提供し、進路選択を支援していく体制づくりが望まれている。

## 2. 連邦政府による学生経済支援

次に、連邦政府による学生経済支援について詳しくみていこう<sup>12</sup>。連邦学生経済支援をめぐる論点としては主に以下の6点を挙げることができる。すなわち、1) 支援の対象、2) 支援の方法および採用基準、3) 民間資金の活用、4) 奨学金制度の濫用防止、5) 債務不履行への対処、6) 柔軟な返還制度、である。それぞれについて、その背景および現状と課題を整理する。

### (1) 支援の対象

まず、第1の論点は誰を支援の対象とすべきかについてである。これは、①特定の学生か一般学生か、②低所得学生のみか中所得学生まで含めるか、の2点が挙げられる。連邦学生経済支援がスタートしたのは1944年退役軍人復学法（Servicemen's Readjustment Act of 1944, P.L.78-346）である<sup>13</sup>。通称GIビルと呼ばれる退役軍人向けの支援制度では、大学や職業訓練機関等で学ぶ者へ給付金が支給された。また、1958年国防教育法（National Defense Education Act in 1958, P.L.85-864）では、特定分野の人材養成を強化するために国防学生ローン（National Defense Student Loan program）が創設された。しかし、いずれも受給者が限定されており、一般の学生向けではなかった。そこで、貧困との戦いを掲げた民主党のジョンソン政権は一般学生向けの経済支援として1965年高等教育法に基づく経済支援制度を創設したのである。創設された教育機会給付奨学金（Educational Opportunity Grants, EOG）は低所得学生を対象としており、これを利用できない学生にはローンが用意された。続く1972年教育修正法（Education Amendments of 1972, P.L. 92-318）ではEOGに代わって新たに基礎教育機会給付奨学金（Basic Educational Opportunity Grant, BEOG, 1980年にベル給付奨学金に改称）が創設されたが、この対象もやはり低所得学生であった。しかし、1970年代後半になるとこのような低所得層に対する手厚い支援に対して中所得層からの不満が増大していく。学費の高騰にあえぐ中所得層は低所得層に限定されていた給付奨学金の対象をもっと拡大するよう要求するようになったのである。いうまでもなく、連邦学生経済支援政策の中心理念はアクセス（access）、すなわち高等教育機会の均等である。その保障のために経済的な障壁を取り除くことを連邦は目標としてきた。また、単なる機会の保障だけでなく進学先の選択（choice）の保障も同様に政策目標であった<sup>14</sup>。しかし、給付奨学金を受けることのできない中所得層は学費の高騰にあえいでおり、進学を断念したり、価格の低いコミュニティカレッジへ入学し、その後4年制大学へ編入することで学費負担を軽減させるなど、希望する進路を必ずしも選択できない状況が広がっていた。この層への経済支援をどうするかは、アメリカにおいて大きな論点となったのである。

そこで、民主党のカーター政権は1978年中所得層学生支援法（Middle Income Student Assistance Act of 1978, P.L. 95-566）を成立させ、ベル給付奨学金と利子補給付き政府保証学生ローン（subsidized Guaranteed Student Loans）の所得制限を緩和し、中所得層まで利用を可能にした。しかし、1980年の大統領選で勝利した共和党のレーガン大統領は再び家計基準の厳格化に踏み切

り、1982年の高等教育法の修正において1978年以前のレベルにまで引き戻しを行った。その後、中所得学生への支援を明確にした政策は民主党のクリントン政権期に再び登場する。1997年納税者救済法（Taxpayers Relief Act of 1997, P.L.105-34）によってホープスカラシップ税額控除（Hope Scholarship Credit）と生涯学習税額控除（Lifetime Learning Credit）の2つの教育減税制度が創設されたのである。このような教育減税制度は学費を実際に負担できる中所得層以上に大きな恩恵をもたらすものであり、低所得層には直接的なメリットはなかった。しかし、学費負担にあえぐ中所得層が適正な費用負担（affordability）で高等教育を受けられることは重要な政策課題であった。

## (2) 支援の方法および採用基準

第2の論点は経済支援の方法および採用基準である。まず、支援の方法については、給付、ワークスタディ、ローン、教育減税のいずれを推進するかをめぐって議論が行われてきた。先述のように1965年高等教育法で開始された一般学生向けの経済支援は給付奨学金を中心としており、1975年には連邦支援総額の73%を占めていた<sup>15</sup>。しかし、その後1980年を境にローンが給付を上回り、1996年にはローンは全体の77%を占めるに至っている。1997年に税額控除が開始されるとローンの割合はやや低下し、さらに、2009年にスタートした民主党のオバマ政権はペル給付奨学金を大きく拡大したため、2015年には給付、ワークスタディ、ローン、教育減税=29：1：59：11となっている。しかし、ローンが優勢であることは変わっていない。

表3 連邦教育省の学生経済支援プログラム（2015-16年度）

プログラム	種類	基準	対象	詳細	受給額
連邦ペル給付奨学金	給付	ニード	学部生	学士号を取得していない者。12セメスターまで	\$5,730/年まで
連邦教育機会補助給付奨学金	給付	ニード	学部生	特に援助が必要な者。ペル給付奨学金受給者優先	\$4,000/年まで
教師教育支援給付奨学金	給付	非ニード	学部生、大学院生	初等・中等学校教員志望者。卒業後、低所得地域の学校に4年間フルタイム勤務	\$4,000/年まで
イラク・アフガニスタン兵役給付奨学金	給付	ニード	学部生	保護者がイラク・アフガニスタンの兵役で死亡した者。12セメスターまで	\$5,311.71/年まで
連邦ワークスタディ	報酬	非ニード	学部生、大学院生	学内外での労働に対する報酬	特に規定なし
連邦パーキングズローン	ローン	ニード	学部生、大学院生	大学に対して返還。利息5%	学部生は\$5,500/年、大学院生は\$8,000/年まで。
利子補給付きスタフォードローン	ローン	ニード	学部生	在学中および返還開始前までの利子補給。利息4.66%	\$5,500/年まで
非利子補給スタフォードローン	ローン	非ニード	学部生、大学院生	利子補給なし。利息は学部生4.66%、大学院生6.21%	\$20,500/年まで
プラスローン	ローン	非ニード	学部生の保護者、大学院生	利子補給なし。利息7.21%	学費・生活費から各種経済支援を差し引いた残りの額まで

出典：U.S. Department of Education (2015) *Do You Need Money For College? Federal Student Aid at a Glance 2015-16*.

また、奨学生の採用基準についても常に政策の論点であった。これは、家計基準すなわちニードベースであるか、またはそれを問わない非ニードベースか、という点である。非ニードベースには成績基準すなわちメリットベースのものと、特定の分野の人材養成を目的とするものに分かれる。表3は現在の連邦学生経済支援プログラムの一覧である。基本的にはニードベースであるが、一部に非ニードベースのものが含まれている。ここで、ニードベースであるペル給付奨学金の算出方法を例にみてみよう。まず、申請者の家計所得や家族構成等の情報に基づいて家計負担



額 (Expected Family Contribution, EFC) が算出される。次に、在学している機関の授業料・納付金、書籍、住居費、食費等の学費 (Cost of Attendance, COA) が計算される。最後にCOAとペル給付奨学金の受給限度額 (total maximum Pell Grant) のうちどちらか低い方からEFCを差し引き、残った額がペル給付奨学金受給額となる<sup>16</sup>。このように、ニードベース奨学金は家計基準に基づいて支給額を決定する仕組みとなっており、支給額は一律ではないところに特徴がある。なお、ペル給付奨学金の受給率は前掲の表 1 のように約 4 割であり、受給限度額は5,730ドル (約69万円、1ドル120円で計算)、受給者の平均受給額は3,673ドル (約44万円) である<sup>17</sup>。

しかし、一方で連邦奨学金にメリットベースを採用すべきであるという主張も存在する。共和党のブッシュ政権期には2005年高等教育調整法 (Higher Education Reconciliation Act of 2005, P.L.109-171) によってペル給付奨学金受給者に限定した上で成績優秀な学生に対して追加的な給付奨学金が配分されたこともあった (のちに廃止)。

### (3) 民間資金の活用

第 3 の論点は民間資金の活用である<sup>18</sup>。日本では官業の民間開放や民間部門に対する規制改革の検討の流れの中で、内閣府の規制改革・民間開放推進会議 (2004年 4月～2007年 1月) が貸与奨学金事業の市場化テスト (官民競争入札制度) を検討し、民間委託の可能性が探られたことは記憶に新しい。これについて、アメリカ連邦政府は1965年から2010年まで民間資金を活用した政府学生ローン事業を実施しており、長い経験と蓄積を有している。1965年高等教育法では、民間金融機関が提供する学生ローンに政府・保証機関が二重に保証を付ける方式が確立され、その後、民間資金を活用した奨学金事業は事業の中心的な存在へと急速に拡大していった。本制度は政府保証学生ローン (Guaranteed Student Loan, GSL) と呼ばれ、1988年には高等教育に功績のあったR.T. スタッフード上院議員 (Robert T. Stafford) の名を冠してスタッフードローン (Stafford Loan) と呼ばれるようになった。このような政府保証型のローンはリスクが低いと銀行等の金融機関が参入しやすく事業を拡大する上では非常に有効であった。しかし、その一方で制度の濫用や債務不履行を誘発し、政府は多大な代位弁済を迫られることとなった。そこで、民間資金の活用ではなく、政府による直接貸与への移行が目指されることになっていく。連邦議会では、1993年学生ローン改革法 (Student Loan Reform Act of 1993, P.L.103-66) が法制化され、政府直接ローン (Direct Loan, DL, 正式名称William D. Ford Direct Loan) を創設し、スタッフードローンを政府が直接貸与することにしたのである。この成立をめぐって共和党のブッシュ政権や金融機関・保証機関・学生ローン債権の流通市場からは反対の声が大きかった。しかし、クリントン政権への交代後の1993年に学生ローン改革法は通過し、政府直接貸与が正式に承認された。これに伴い、従来の政府保証ローンは連邦家庭教育ローン (Federal Family Education Loan, FFEL) と呼ばれるようになり、スタッフードローンは直接貸与型であるDLと政府保証型のFFELの2つの財源を持つ制度へと変化した。このような両者の併存のメリットは大きく、市場競争が起こった結果サービスは向上したといわれる。しかし、学生ローン産業 (student loan industry) と称される巨大な産業には民間金融機関 (レンダー)、保証機関、学生ローン債券保有機関 (ホルダー) の他、出版業、個人向けのファイナンシャルプランナー・コンサルタント、大学向けの学生ローン管理支援会社など、様々な中間市場が存在しており、次第にレンダーと大学の癒着など数々の汚職が明るみに出るようになった。

一方、政府はFFELのレンダーが学生に対して市場金利よりも低利で融資を行うために莫大な補助金を配分しており、連邦奨学金事業を大きく圧迫していた。連邦会計検査院によれば、両者の実施コストを推計するとFFELよりもDLの方がコストが低いことが報告されており、DLへの移行は財政面からも要請されるようになっていた<sup>19</sup>。共和党のブッシュ政権は2007年に大学コスト削減アクセス法（College Cost Reduction and Access Act of 2007, P.L.110-84）を成立させ、レンダーへの各種補助金を削減することに踏み切ったが、FFELは維持する方向であった。しかし、同年にサブプライムローン問題が起こると政策の方向を転換せざるを得なくなる。レンダーは学生に融資を行った後に債権を流通市場へ売却して新たな資金を調達するが、金融不安のため売却が進まず資金難に陥るレンダーが続出したのである。そこで、ブッシュ政権は2008年学生ローン継続保証法（Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008, P.L.110-227）を法制化し、レンダーの短期救済やレンダーが見つからない学生への救済を実施しつつ、DLを拡大することで対応を試みたのである。このような流れの中、2009年に就任した民主党のオバマ大統領は2010年医療保険教育予算調整法（Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, P.L.111-152）において、1965年以来45年間続いてきたFFELを廃止した。今後11年間に680億ドルの補助金を節減し、それを高等教育の学費軽減と財政赤字の解消に充てることとしたのである。

以上のように、民間資金の活用を通じて連邦学生ローン制度は拡大されていったが、最終的には廃止され、政府直接貸与に一本化されたのである。

#### (4) 奨学金制度の濫用防止

前掲の表1に示したように、2014-15年現在、連邦学生経済支援の利用資格を有するタイトルIV機関は7,000校以上ある。過去50年間、連邦教育省はタイトルIV機関の認定を強化することで奨学金制度の濫用防止に努めてきた<sup>20</sup>。ここでは、まず、タイトルIV機関に認定されるための条件を確認したい。1965年高等教育法には101条校（section 101 institutions）と102条校（section 102 institutions）と呼ばれる2つの機関の定義がある<sup>21</sup>。101条とは高等教育機関に関する条項であり、高等教育機関を公立および私立非営利機関とし、1)高卒者、義務教育年限を超えている者、高校に在籍しながら二重登録して学ぶものを入学させていること、2)所在する州において設置認可を受けていること、3)学士号を授与するもの、または少なくとも2年間のプログラムを提供して学士号の単位認定を認められるもので、大学院や専門職学位プログラムの入学資格となるもの、4)連邦教育省によって認可された認証評価機関からア krediteーションまたはプレア krediteーションを受けていること、と規定されている。また、102条はタイトルIV機関を定義している条項であり、101条校に加えて、プロプライエタリー高等教育機関（proprietary institution of higher education）、中等後職業教育機関（postsecondary vocational institution）、外国教育機関（foreign institutions）が含まれる。プロプライエタリー高等教育機関は一般にプロプライエタリー・スクールと呼ばれる私立営利教育機関（private for-profit institutions）のことを指している。主に職業訓練を行うが、リベラルアーツ分野の学位を授与する機関も含まれている。

このようなタイトルIV機関に認定される条件は以下の3点である。すなわち、1)中等後教育機関が物理的に所在する州において設置認可を受けていること<sup>22</sup>、2)連邦教育省より認定を受けたア krediteーション団体から認証評価を受けていること、3)タイトルIVへの参加資格を連邦教

育省より付与されていること、である。これらは消費者保護、質保証、監督・コンプライアンスを目的としたプログラムの公正性の 3 要素 (the program integrity triad) と呼ばれている。

なお、連邦政府による中等後教育機関の規制の歴史は1965年高等教育法制定よりも以前に遡る。アクレディテーションは100年以上の歴史を有し、機関別・専門分野別のアクレディテーションが全国・地域・分野別の団体によって実施されているが、連邦政府はアクレディテーションに直接的には関与せず、アクレディテーション団体を認定することを通じて間接的に関与する方法がとられてきた。アクレディテーション団体の認定は公式には1952年退役軍人復学法 (Veterans' Readjustment Act of 1952, P.L.82-550) の通過後に開始された<sup>23</sup>。その後、1972年教育修正法においてタイトルIV機関の認定範囲が営利教育機関にまで拡大され、多くの営利教育機関がアクレディテーションを受け、連邦学生支援を利用するようになっていった<sup>24</sup>。しかし、質の低い教育を行っていたり、経営そのものに問題のある機関が濫用するケースが増加したため、連邦政府はアクレディテーション団体の認定そのものの強化に取り組むようになった。1992年高等教育修正法 (Higher Education Amendments of 1992, P.L. 102-325) では、学生経済支援プログラムの健全性を担保するために、州政府機関、民間のアクレディテーション団体、連邦教育省による三重のチェック体制が形成され、さらに教育省長官がアクレディテーション団体の認定を行う基準と認定手続きが法定された<sup>25</sup>。なお、遠隔教育を行うタイトルIV機関には50%ルールと呼ばれる規則が課される。これは、遠隔教育のコースが50%を超えたり、50%以上の学生が遠隔教育に在籍した場合、タイトルIV機関の認定が取り消されるものであり、1992年高等教育修正法において新たに付加されたものである<sup>26</sup>。さらに、1992年高等教育修正法では、私立営利機関がタイトルIV機関となるためには収入の15%以上を連邦政府以外から得ることが要件として課された。これは、私立営利教育機関があまりにも連邦学生支援に依存した経営を行うことを避けることが理由であった。これは、1998年高等教育修正法 (Higher Education Amendments of 1998, P.L. 105-244) で10%に引き下げられ、それ以降、90/10ルールと呼ばれている<sup>27</sup>。このように、奨学金制度の濫用防止に向けた取り組みは1992年法を契機に強まっていったのである。

##### (5) 債務不履行への対処

第5の論点は債務不履行 (default) への対処である。連邦学生ローンの返還機関は10年間が標準であり、月賦返還が行われる。返還が遅れると延滞 (delinquency) となり、270日が過ぎると債務不履行 (default) となる。延滞になると返還猶予 (deferment) や返還一時猶予 (forbearance)、返還免除 (loan forgiveness) を利用できなくなり、さらに信用情報機関に登録され、社会生活に支障をきたすことになる。信用を回復させるためにはローンを全額返還する、ローンリハビリテーションプログラムと呼ばれる信用回復のための返還を完了する、統合ローン (consolidation loan) にする、の3つのいずれかの方法を選択することになる。連邦政府はスタフォードローンとプラスローンの貸与者のうち、返還開始後2年以内に債務不履行に陥っている割合 (2011年からは3年以内) を公表しているが、2012年の返還開始者514万人中、3年以内に債務不履行となった者は61万人 (11.8%) であった。特に、営利教育機関出身者や4年制以外の機関の出身者の不履行率が高い。

しかし、アメリカでは、債務不履行は貸与者の出身校の特性と関係が深いのか、それとも貸与

育省より付与されていること、である。これらは消費者保護、質保証、監督・コンプライアンスを目的としたプログラムの公正性の 3 要素 (the program integrity triad) と呼ばれている。

なお、連邦政府による中等後教育機関の規制の歴史は1965年高等教育法制定よりも以前に遡る。アクレディテーションは100年以上の歴史を有し、機関別・専門分野別のアクレディテーションが全国・地域・分野別の団体によって実施されているが、連邦政府はアクレディテーションに直接的には関与せず、アクレディテーション団体を認定することを通じて間接的に関与する方法がとられてきた。アクレディテーション団体の認定は公式には1952年退役軍人復学法 (Veterans' Readjustment Act of 1952, P.L.82-550) の通過後に開始された<sup>23</sup>。その後、1972年教育修正法においてタイトルIV機関の認定範囲が営利教育機関にまで拡大され、多くの営利教育機関がアクレディテーションを受け、連邦学生支援を利用するようになっていった<sup>24</sup>。しかし、質の低い教育を行っていたり、経営そのものに問題のある機関が濫用するケースが増加したため、連邦政府はアクレディテーション団体の認定そのものの強化に取り組むようになった。1992年高等教育修正法 (Higher Education Amendments of 1992, P.L. 102-325) では、学生経済支援プログラムの健全性を担保するために、州政府機関、民間のアクレディテーション団体、連邦教育省による三重のチェック体制が形成され、さらに教育省長官がアクレディテーション団体の認定を行う基準と認定手続きが法定された<sup>25</sup>。なお、遠隔教育を行うタイトルIV機関には50%ルールと呼ばれる規則が課される。これは、遠隔教育のコースが50%を超えたり、50%以上の学生が遠隔教育に在籍した場合、タイトルIV機関の認定が取り消されるものであり、1992年高等教育修正法において新たに付加されたものである<sup>26</sup>。さらに、1992年高等教育修正法では、私立営利機関がタイトルIV機関となるためには収入の15%以上を連邦政府以外から得ることが要件として課された。これは、私立営利教育機関があまりにも連邦学生支援に依存した経営を行うことを避けることが理由であった。これは、1998年高等教育修正法 (Higher Education Amendments of 1998, P.L. 105-244) で10%に引き下げられ、それ以降、90/10ルールと呼ばれている<sup>27</sup>。このように、奨学金制度の濫用防止に向けた取り組みは1992年法を契機に強まっていったのである。

##### (5) 債務不履行への対処

第5の論点は債務不履行 (default) への対処である。連邦学生ローンの返還機関は10年間が標準であり、月賦返還が行われる。返還が遅れると延滞 (delinquency) となり、270日が過ぎると債務不履行 (default) となる。延滞になると返還猶予 (deferment) や返還一時猶予 (forbearance)、返還免除 (loan forgiveness) を利用できなくなり、さらに信用情報機関に登録され、社会生活に支障をきたすことになる。信用を回復させるためにはローンを全額返還する、ローンリハビリテーションプログラムと呼ばれる信用回復のための返還を完了する、統合ローン (consolidation loan) にする、の3つのいずれかの方法を選択することになる。連邦政府はスタフォードローンとプラスローンの貸与者のうち、返還開始後2年以内に債務不履行に陥っている割合 (2011年からは3年以内) を公表しているが、2012年の返還開始者514万人中、3年以内に債務不履行となった者は61万人 (11.8%) であった。特に、営利教育機関出身者や4年制以外の機関の出身者の不履行率が高い。

しかし、アメリカでは、債務不履行は貸与者の出身校の特性と関係が深いのか、それとも貸与

者本人の特性との関係が深いのかについて議論が続いている<sup>28</sup>。出身校の特性とは関係がないという指摘がある一方で、特定州の全数調査の分析からは貸与者自身の特性よりも出身校のタイプとの関係が強いことが指摘されている。なお、貸与者自身の特性については、特にアフリカ系アメリカ人とヒスパニックの貸与者、在学中のGPAが低い貸与者、学位を取得できなかった貸与者、卒業時に対面式のカウンセリングを受けていない貸与者、が債務不履行を起こしやすいと指摘されている。

債務不履行の減少に向けて、連邦政府はこれまで様々な規制強化を行ってきた。連邦学生ローンの債務不履行が問題化したのは1970年代である。1978年には連邦破産法（11 U.S.C. Section 523(a)(8)）を改正し、返還開始後5年以内はたとえ破産をしても免責にならないこととした。さらに、1998年高等教育修正法では免責そのものが削除され、たとえ破産しても政府学生ローンだけは返還が終わるまで返し続けなければならなくなった。さらに、2005年破産濫用防止消費者保護法（Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005, P.L.109-8）によって、要件を満たす教育ローンはたとえ民間教育ローンであっても免責とならないこととなった。しかし、このような返還制度の厳格化については消費者保護の立場から問題視する意見も少なくない。

さらに、連邦政府は教育機関に対するペナルティの導入も行っている。1990年包括予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, P.L.101-508）では卒業生の債務不履行率が高い機関からタイトルIV資格を剥奪する罰則規定が導入された。これは機関債務不履行率（Cohort Default Rate, CDR）と呼ばれ、3年連続して30%を超えたり、単年度で40%を超えた場合は資格が剥奪される。機関不履行率の高い機関は教育の質が低く、学位や資格が取得できず、就職できない者が多く、学生ローンを返還できていないと見なされるのである。1990年には貸与者の債務不履行は22.4%を記録したが、機関不履行率の罰則の導入によって質の低い機関からタイトルIV資格が剥奪された結果、2003年には機関債務不履行率は4.5%にまで低下した。

## (6) 柔軟な返還制度の構築

第6の論点は柔軟な返還制度の構築である。2013-14年現在、大学卒業時のローン貸与総額は公立4年制で25,500ドル（約306万円、1ドル120円で計算）、私立非営利4年制で30,200ドル（362万円）である<sup>29</sup>。前掲表1のように、連邦学生ローンを貸与している者は約4割であり、貸与終了後6か月が過ぎると返還が開始される。連邦学生ローンには4つの返還方法があり、貸与者は自由に返還方法を選択できる。基本は10年間で返還を完了する標準型返還プラン（standard repayment plan）であるが、貸与額が大きい場合、月賦返還額も大きくなるため返還が困難になるケースもある。そこで、徐々に返還額が上昇する段階型返還プラン（graduated repayment plan）、30,000ドル以上の貸与者に限定して標準型・段階型を延長できる延長型返還プラン（extended repayment plan）、所得や家族構成に応じて返還額が毎年変動する所得連動型返還プラン（income driven repayment plans）が用意されている。さらに、これら4つに加えて複数のローンを一つにする統合ローン（consolidation loan）もあり、柔軟性に富んでいる。

近年、連邦教育省が力を入れているのは所得連動型返還プランの利用者の拡大である。本プランが創設されたのは1990年代前半のことである。1992年高等教育修正法でFFEL貸与者向けのIncome Sensitive Repayment (ISR) が、1993年学生ローン改革法でDL貸与者向けにIncome Contingent

Repayment (ICR) それぞれ導入された。しかし、その後、これらの所得連動型返還プランの利用率は長らく 1 割未満であった。その理由は連邦学生ローンの約 8 割が政府保証学生ローンである FFEL であったことと関係が深い。所得連動返還は所得の補足の手続きが煩雑であり、回収等の管理コストの負担も大きい。そのため、民間金融機関は ISR の導入に消極的であったといわれる<sup>30</sup>。一方、学生への意識調査からは所得連動型返還の認知度の低さがうかがえる。Schrag (2001) が行った ICR に関する意識調査では、制度を知らないと回答した学生は 6 割以上に上っており、知っている学生でも利用したいと回答したのは 2 割程度に留まっていた。利用しない理由は「長期間の負債を背負いたくない」「連邦以外のローンを借りているためその返済にお金が必要」「将来の収入が分からないので選択するのが困難」という理由が多かった<sup>31</sup>。ICR では、可処分所得に占める返還月額割合が 20% に設定されたが、返還が 25 年間と長期にわたるため利息負担分が大きく、最終的な返還総額が大きくなる点がデメリットであった。そこで、2009 年には新たに Income Base Repayment (IBR) が導入され、返還額が可処分所得の 15% に設定された。さらに、2012 年に開始された Pay as You Earn (PAYE) では可処分所得がさらに 10% に引き下げられ、返還期間も 20 年に短縮されたのである<sup>32</sup>。このように、所得連動型返還制度のメリットである低い月賦返還額を維持しつつ、返還総額が膨らみすぎないように返還免除の期限を設定し、低所得者が可能な限り返還し続けられるように配慮が行われた。そのため、近年、所得連動型返還プランの利用者は上昇している。連邦会計検査院の調査では 2014 年に返還中の 1,120 万人のうち、所得連動型返還プランを選択しているものは 19% に上っている。また、2010 年から 2014 年の間に返還を開始した者のうち、債務不履行に陥っている者は 14% であるが、所得連動型返還を選択した者の債務不履行は IBR で 0.5%、PAYE で 0.1% と非常に低い。また、返還猶予 (deferment) や返還一時猶予 (forbearance) を利用している者も標準型返還と比較して少なく、収入に見合った適切な返還額を設定したことで滞りなく返還できている様子がうかがえる。

### 3. 州政府による学生経済支援

#### (1) 連邦補助金による州政府奨学金事業の拡大

次に、州政府による学生経済支援策の特徴と論点を整理する。州レベルの学生経済支援は前掲の表 2 に示されているように、アメリカ全体の学生経済支援の 5% 程度を占めるに過ぎない。しかし、あえて注目するのは、州政府奨学金の充実度によって低所得学生の純授業料が変わってくるためである。ニードベースである連邦ペル給付奨学金の受給限度額は公立 4 年制大学の授業料・納付金の 6 割しかカバーできておらず、また、大学独自給付奨学金は一般にメリットベースが多く、必ずしも低所得学生を対象としていない。従って、各州の学生経済支援が給付かローンか、ニードベースか非ニードベースかによって低所得学生の受給できる給付奨学金額に差が生じてくる。さらに、各州における公立大学への機関補助を通じた授業料の低減策についても注目する必要がある。周知のように、アメリカでは高等教育の責任は州が有しており、州政府は大学の設置認可や運営費交付金を配分している。授業料の決定権限は一般に大学理事会が有しており州政府は直接的には関与できないが、予算編成・配分過程を通じて間接的に関与を行う州もある。各州における学生経済支援は給付奨学金制度と公立大学の授業料水準との関係によってある程度類型化することも可能である。

州政府による奨学金制度は1970年代に急速に拡大したが、これは連邦補助金によるものであった。1972年教育修正法では州学生インセンティブ補助金 (State Student Incentive Grant, SSIG) が創設され、州政府が奨学金事業を開始・拡充する際に連邦政府が50:50で資金を提供するマッチングファンドが開始された<sup>33</sup>。それまで州奨学金事業は盛んではなく、1960年代末には19州しか事業を実施していなかった<sup>34</sup>。しかし、連邦補助金が開始された初年度の1974年度には37州、翌年度には48州が奨学金事業を実施し、急速に拡大することになった。連邦補助金は給付奨学金とワークスタディの支援に使用することが可能であり、学生経済支援制度の整備に大きな効果をもたらした<sup>35</sup>。その後、1998年高等教育修正法ではSSIGは教育支援パートナーシップ (Leveraging Educational Assistance Partnership, LEAP) プログラムと改称されている。また追加的な補助金として特別教育支援パートナーシップ (Special Leveraging Educational Assistance Partnership, SLEAP) プログラムも実施されている。

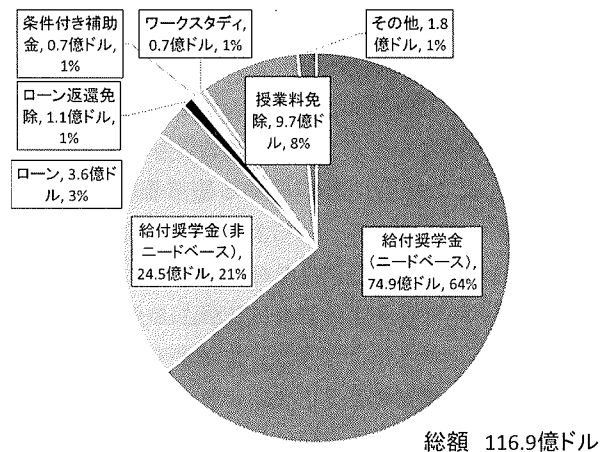
なお、LEAP・SLEAPの補助を受けた州政府奨学金の運営形態は多様である。州政府が集権的に管理して学生が州へ直接申請を行う州もあれば、大学が受給者を決定して州に報告する分権的な形態を採る州もある。各州は受給者を決定する際に連邦政府の学生経済支援無料申請書 (Free Application for Federal Student Aid, FAFSA) の情報を利用している。なお、LEAPおよびSLEAP補助金は2010年を最後に配分されておらず、現在は各州が独自の資金のみで事業を実施している<sup>36</sup>。

## (2) 州政府奨学金事業の動向と課題

次に州政府奨学金の内容を確認しよう。過去45年にわたって州政府奨学金の調査を行っている全米州政府学生奨学金プログラム協会 (National Association of State Student Grant and Aid Programs, NASSGAP) の報告書によれば、2013-14年度に支出された州政府奨学金は約117億ドルであった (図2)。この中心は給付奨学金であり、全体の85%を占めている。また、授業料免除 (8%) につ

いては学生の純授業料を軽減するので実質的には給付型の奨学金とみなすこともできる。このように、給付奨学金が制度の中心となっている背景には、先述のように連邦政府がLEAP・SLEAP補助金によって給付奨学金事業を推進してきた歴史的な経緯がある。なお、1990-91年には給付奨学金の採用基準はニードベース：非ニードベース＝88:12であったが、2013-14年は76:24となっており、非ニードベースの割合が上昇している。非ニードベースとはGPAや標準テストの得点などを参考とするメリットベースと、特定分野の人材育成などを目的とする特別目的 (special purpose of award) に分かれる。

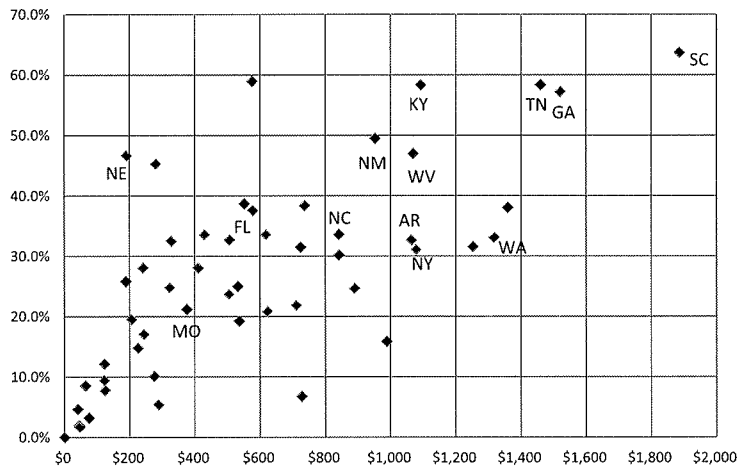
図2 州政府奨学金の内訳 (2013-14年度)



出典：National Association of State Student Grant and Aid Programs (2015) 45th Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid, Table3 より作成

では、各州の学生は実際にどの程度受給しているのだろうか<sup>37</sup>。図3はフルタイム換算学部学生一人当たりの州政府給付奨学金受給額と受給率の関係を示したものである。一人当たりの受給額は実際に受給している額ではなく、全支給額をフルタイム換算学生数で除して州間比較を可能にした数値である。給付奨学金にはニードベース・非

図3 州政府給付奨学金の支給額および受給率（2013-14年度）



出典：同上 Table12, 13 より作成

ニードベースの両方が含まれている。また、受給率は給付以外の支援（授業料免除、ローン、ワークスタディ等）も含んだ数値である。よって、あくまで各州の奨学金の位置づけを簡易的に示したものであることに注意が必要である。この図によれば、最も受給額・受給率が高いのはサウスカロライナ（SC）であり、続いてジョージア（GA）、テネシー（TN）となっている。これらの州はいずれも教育宝くじを財源とする非ニードベース給付奨学金プログラムを有する州である。教育宝くじ（education lottery）を財源とする奨学金は1993年にジョージア州知事のミラー（Zell Miller）が創設したジョージア州ホープ奨学金プログラム（Georgia HOPE Scholarship program）が始まりであった。HOPEとはHelping Outstanding Pupils Educationallyの頭文字であり、優れた学生に対するメリットベースの奨学金である。この創設以来、宝くじを財源とする奨学金が南部の州を中心に広がり、2013-14年現在、13州が実施している<sup>38</sup>。図3の中で州名を掲載しているものが教育宝くじ奨学金を実施する州である。上記3州に加えてワシントン（WA）、ケンタッキー（KY）、ニューメキシコ（NM）、ウェストバージニア（WV）、アーカンソー（AR）、ニューヨーク（NY）、ノースカロライナ（NC）、フロリダ（FL）、ミズーリ（MO）、ネブラスカ（NE）が実施している。

このような州政府奨学金をめぐる論点としては、給付奨学金の採用基準にメリットベースとする州が増加している点が挙げられる。図2でみたように、給付奨学金の約4分の1は非ニードベースが占めており、その多くはメリットベースとなっている。例えば、ジョージア州のホープ奨学金は1993年の初年度は家計所得が66,000ドルまでの制限がついていた。しかし、翌年度には100,000ドルにまで引き上げられ、3年目には撤廃された。宝くじの売り上げが良好であったことに加えて、メリットベースは政治的に好まれたことが大きな理由であった<sup>39</sup>。しかし、大学進学所得間格差や人種間格差の是正の観点からはメリットベースは問題視されており、例えばDynarski（2002）はホープ奨学金が導入された結果、大学進学の人種間・所得間格差が大きくなったと指摘している<sup>40</sup>。



#### 4. ま と め

以上、本稿ではアメリカ合衆国における学生への経済的支援の展開について、連邦政府および州政府の取り組みをそれぞれ整理してきた。学生に対する経済的支援の対象校であるタイトルIV中等後教育機関は現在7千校を超え、2,490億ドルにのぼる経済的支援が行われている。本稿で注目した連邦政府および州政府による経済的支援は全体の7割を占めており、中等後教育へのアクセス(access)、選択(choice)、適切な費用負担(affordability)を理念として展開されている。最後に、得られた知見を整理し、今後の課題を述べたい。

まず、連邦政府による学生経済支援については、これまで主として1)支援の対象、2)支援の方法および採用基準、3)民間資金の活用、4)奨学金制度の濫用防止、5)債務不履行への対処、6)柔軟な返還制度の構築、の6つが論点となってきたことが指摘できる。支援の対象については、1965年の高等教育法を境に、特定の学生向けから一般学生向けへと変化した。支援の対象を中所得層まで拡大するかどうかは常に政策課題であった。また、支援の方法と採用基準については、給付、ワークスタディ、ローン、教育減税のいずれを推進すべきか、また、採用基準はニードベースとするかメリットベースとするかも論点となってきた。低所得学生に対しては給付奨学金、中所得学生についてはローンと教育減税を基本として支援が展開されてきたが、授業料・納付金の断続的な上昇をカバーするために低所得学生であってもローンを貸与せざるを得ず、延滞・債務不履行が課題となっている。

また、民間資金の活用については、連邦学生ローンは発足時からこれを活用した制度設計が行われ、45年にわたって政府保証学生ローンが実施されてきた。しかし、民間金融機関への特別補助や債務不履行の代位弁済が膨らんで財政を圧迫した結果、最終的に政府保証学生ローンは廃止され、政府直接貸与に一本化されるに至っている。また、連邦政府による規制は民間金融機関だけでなく中等後教育機関に対しても強化されている。タイトルIV機関となるためには、州政府による設置認可、連邦政府が認定したア kredィテーション団体による認証評価、連邦教育省による認可、の3つが要求される。これはプログラムの公正性の3要素と呼ばれており、この強化によって中等後教育の質を保ち、連邦奨学金の濫用を防ぐことが試みられてきた。特に、債務不履行が問題化した1980年代後半以降、中等後教育機関への規制が強化され、タイトルIV資格が剥奪される厳しいペナルティが課された。

さらに、近年、連邦教育省は柔軟な返還制度の構築を目指しており、所得連動型返還プランの拡充に力を入れている。可処分所得に占める返還率を下げ、収入に見合った適切な返還額となるよう制度が改善されており、2014年には返還者の約2割が利用している。所得連動型返還を選択している貸与者が延滞や債務不履行に陥る割合は低く、成果が上がっている。

また、州政府による学生経済支援はアメリカ全体の支援の5%程度を占めるに過ぎないが、給付奨学金が中心であり、低所得学生にとっては学費負担を軽減するための重要な奨学金となっている。近年の動向としては、1990年代より宝くじを利用した奨学金事業を展開する州が増加し、現在は13州で実施されている点が注目される。これらの州は給付奨学金の一人当たり受給額と受給率が高く、制度の拡充に成功しているようにみえる。しかし、実際にはメリットベースのプログラムが多く、低所得学生の学費負担軽減には必ずしもつながっていないとの指摘もある。

なお、本稿では連邦政府および州政府による学生経済支援の動向と課題を整理してきたが、授業料政策については紙幅の関係で取り上げることができなかった。そもそも、これほどの多様な重層的な学生経済支援制度を有しながらも、進学における所得間格差が依然として存在し続けているのはなぜなのか。それは、授業料水準の決定権限が大学理事会にあり、政府が直接的には関

与できない仕組みであることが大きい。各大学は州交付金の削減を補充するために授業料を引き上げているが、州知事や議会は直接的には関与していない<sup>11</sup>。その点、日本では国立大学の法人化後も文部科学省令において授業料の標準額と上限額が定められており、一定の範囲内でしか引き上げが認められていない。その点は優れているといえよう。ただし、学生の7割を占めるのは私立大学である。進学格差の解消に向けて私学助成の充実や給付奨学金の導入が望まれるところであるが、財源の確保は容易ではない。しかし、今、新たな取り組みを検討する段階に来ているのではないだろうか。アメリカの経験は問題点も含めて示唆に富んでいる。

## 注

- 1 日本学生支援機構 (2015) 『平成25年度奨学金事業に関する実態調査』12、16頁。
- 2 日本学生支援機構 (2014) 『JASSO年報－平成25年度－』10頁。
- 3 日本学生支援機構 (2015) 『平成25年度奨学金の延滞者に関する属性調査結果』。
- 4 College Board (2015) *Trends in Student Aid 2015*, p.10.
- 5 *Ibid.*, p.26.
- 6 なお、経年変化で見ると経済支援総額は過去45年間に実質ベースで約9倍に拡大している。
- 7 サンディ・ボーム、ルーシー・ラポフスキー著、小林雅之・劉文君・片山英治・服部英明編訳 (2009) 『授業料と基金の運用管理』東大－野村大学経営ディスカッションペーパー No. 9。ただし、4年制大学で5億ドルを超える基金を有しているのは2500校のうち僅か100校程度であり、その多くは私立大学である。州立大学が積極的に寄付を募集するようになったのは最近である (14-15頁)。
- 8 犬塚典子 (2006) 『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』東信堂。
- 9 National Center for Education Statistics (2014) *Digest of Education Statistics 2014*, table 302.20, 302.30。なお、数字は過去3年間の平均で示されている。
- 10 Perna, Laura W. (2005) “A Gap in the Literature: The Influence of the Design, Operations, and Marketing of Student Aid Programs on College-Going Plans and Behaviors,” *Journal of Student Financial Aid*, 35(1), pp.7-15.
- 11 *Ibid.*, p.8
- 12 連邦政府の学生経済支援の歴史的展開については以下の論文に詳しい。Hearn, J.C.(1993) “The Paradox of growth in federal aid for college students, 1965-1990,” Smart J. C. (ed.) *Higher Education: Handbook of theory and research*, Vol.9, New York: Agathon Press, pp.940-153. Hearn, J.C. (1998) “The Growing Loan Orientation in Federal Financial Aid Policy: A Historical Perspective,” Fossey, R. & Bateman, M. (eds.) *Condemning Students to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.47-75. Heller, D.E. (2011) “The Financial Aid Picture: Realism, Surrealism, or Cubism?” Smart J. C. & Paulsen, M.B.(eds.), *Higher Education: Handbook of theory and research*, Vo.26, Springer Netherlands, pp.125-160.
- 13 Heller (2011) *op.cit.*, p.126
- 14 King, J. (2002) “Financial Aid,” Forest, J. JF, Kinser, K. (edt.) *Higher Education in the United States: An Encyclopedia*, California: ABC-CLIO, pp.258-262.
- 15 College Board (2015), *op.cit.*, Table1より計算。
- 16 Jelinek, N.E.& Leroy V.S. (eds.) (2011) *Federal student loans and Pell grants: terms, conditions and analysis*, Nova Science Publishing, pp.125-127.
- 17 College Board (2015) *op.cit.*, p.32.
- 18 これについては、吉田香奈 (2012) 「連邦政府による学生支援制度」小林雅之の編著『教育機会均等への挑戦－授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂、106-130頁、に詳しい。
- 19 U.S. General Accounting Office (2005) *Federal Student Loans: Challenging in Estimating Federal Subsidy Costs*, GAO-05-874.

- 20 なお、本段落は以下の論文に依拠している。Hegji, Alexandra (2015) *Institutional Eligibility for Participation in Title IV Student Financial Aid Programs*, Congressional Research Service.
- 21 20 U.S.C. §1001, §1002.
- 22 なお、州政府は教育機関が州内で教育を行うことを認可するが、a)連邦教育省長官から要求があれば認可過程の情報を提供する、b)機関がタイトルIVプログラムを濫用している証拠がある場合は連邦教育省長官に通知する、c)機関の認可が取り消された場合は連邦教育省長官に通知する、とされている。なお、遠隔教育(distance education)を行っている場合は教育プログラムを提供している州ごとに認可を受ける必要がある。
- 23 Hegji (2015) *op.cit.*, p.10
- 24 古賀暁彦 (2008) 「アメリカ営利大学と連邦政府学生援助プログラム—Title IV適用範囲の拡大を目指す営利大学の戦略—」日本高等教育学会編『高等教育研究』第11集、165-183頁。
- 25 日永龍彦 (2014) 「グローバリゼーションとアメリカの大学改革—戦略とその実態」細井克彦・石井拓児・光本滋編『新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向—』東信堂、64-82頁。なお92年法で新設された州政府機関によるチェックの規定は1998年に廃止された。
- 26 森利枝 (2005) 「アメリカにおける遠隔教育と連邦奨学金—いわゆる50%パーセント・ルールを中心に—」『大学評価・学位研究』第2号、大学評価・学位授与機構、71-84頁。
- 27 Hegli(2015), *op.cit.*, p.3.
- 28 詳しくは、吉田香奈 (2012) 「アメリカにおける政府学生ローンの延滞・債務不履行問題」日本高等教育学会編『高等教育研究』第15集、161-179頁、を参照のこと。
- 29 College Board (2015) *op.cit.*, p.24.
- 30 Kane, T. J. (1999) *The Price of Admission: Rethinking how Americans pay for college*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, p.148.
- 31 Schrag, Philip G. (2001) “The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans,” *Hofstra Law Review*, Vol 29, pp.733-862. 本調査は私立のジョージタウン大学とカトリック大学のロースクールの学生に対して行われたものである。ロースクールの学生は弁護士だけではなく、官公庁や軍などの公共サービス職に就く場合も多く、クリントン政権が所得連動型返還の利用者として想定した対象の一つである。
- 32 U.S. Government Accountability Office (2015) *Federal Student Loans: Education Could Do More to Help Ensure Borrowers Are Aware of Repayment and Forgiveness Options*, GAO-15-663, Washington D.C.: U.S. Government Accountability Office, p.21.
- 33 Heller (2011) *op.cit.*, p.133.
- 34 Boyd, J.D. & Pennell, K. L. (1979) *NASSGAP 9<sup>th</sup> Annual Survey: 1977-78 Academic Year*, p.1.
- 35 Lee, J., Meldon, K. Kirsching, W.R., Muller, J. (1980) *State Student Incentive Grant Program: Issues in Partnership*, Education Commission of the States and the National Center for Higher Education Management Systems, p.3.
- 36 連邦教育省ウェブサイトより(<http://www2.ed.gov/programs/leap/index.html> 2016年2月14日最終閲覧)
- 37 なお、ペンシルバニア州の事例は以下に詳しい。吉田香奈 (2015) 「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策—ペンシルバニア州に注目して—」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第47集、137-152頁。
- 38 NASSGAPウェブサイトannual surveysのprogram finderよりデータ取得。教育宝くじを財源とする奨学金プログラムを一つ以上有する州は13州であった(<http://www.nassgap.org/> 2016年2月15日最終閲覧)
- 39 Heller (2011) *op.cit.*, p.133.
- 40 Dynarski, S. (2002) “Race, income, and the impact of merit aid,” Heller D.E. & Marin P. (eds.) *Who should we help? The negative social consequences of merit scholarships*, The Civil Rights Project at Harvard University, pp.73-92.
- 41 Carlson, A., (2013) *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies 2012-13*, State Higher Education Executive Officers, p.12.