

アメリカにおける学生経済支援の改革 —オバマ政権の取り組み—

吉田 香奈

(山口大学 大学教育機構大学教育センター 准教授)

はじめに —オバマ政権と学生経済支援—

二〇〇九年一月にオバマ政権が誕生して早くも二年が過ぎようとしている。この間、アメリカ連邦政府の学生経済支援には大きな変化が訪れた。学生ローン事業の改革と給付奨学金の拡大である。オバマ政権誕生直後の二〇〇九年三月上旬、筆者は日本学生支援機構の米国奨学金調査団(代表・小林雅之東京大学教授)の一員としてワシントンDCの連邦教育省を訪問する機会を得た。中等後教育局と学生支援局の担当者に新政権の取り組みについてインタ

ビューを行ったが、その中で特に注目を引いたのは連邦学生ローン事業の中心であった政府保証民間ローン(正式名称・連邦家族教育ローン、Federal Family Education Loan, FFEEL)を廃止し、政府直接ローン(Federal Direct Student Loan, FDSL)に一本化する点であった。政府保証民間ローンとは、銀行等の民間金融機関が行う学生ローンに連邦政府と保証機関が二重に債務保証を行い、さらに低金利に保つため民間金融機関に対して連邦補助金を配分するものである。日本にはこのような制度は存在しないが、アメリカでは過去四〇年以上にわたって実施されてきたポ

ビュラーな制度である。一九九四年に政府直接ローンが導入されてからは二つの制度が併存しているが、全体に占める割合は政府保証民間ローンが約八割(二〇〇七―〇八年)と高い。

このインタビュアーから一年後の二〇一〇年三月三〇日、二〇一〇年医療保険教育予算調整法 (Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, Public Law 111-152) にオバマ大統領がサインを行い、政府保証民間ローンの廃止が正式に決定された。そして、二〇一〇年七月より新規貸付は政府直接ローンに一本化されることになった。オバマ大統領はバージニア州アレクサンドリアのノーバージニアコミュニティカレッジにおいて本法にサインするにあたり「長い間、我々の学生ローン制度は銀行と金融機関のために機能してきた。今日、我々はついに学生ローンを学生と家族のために機能させようとしている」と述べている。この廃止後、民間金融機関に配分されていた補助金は連邦給付奨学金の大幅な拡大に向けられることになった。

そこで、本稿ではオバマ政権がこの二年間にローンをはじめとする連邦学生経済支援についてどのような取り組みを行ってきたのかを整理してみたい。まず、学生経済支援

の内容および実施方法を確認し(第一節)、次にオバマ政権が取り組んでいる二つの改革を取り上げてみていく(第二節)。

1. 学生経済支援の構造

(1) 制度の概要

アメリカの学生経済支援は非常に複雑で多様性に富んでいる。学生経済支援政策 (student financial aid policy) という用語は狭義には「奨学金政策」を指すが、広義には(1)奨学金政策、(2)税・金融政策、(3)授業料・学費政策の三つが含まれている。(1)は連邦政府、州政府、大学、民間財団・企業等による給付奨学金 (grant, scholarship) やローン (loan) を指す。(2)は財務省内国歳入庁によって実施される教育減税制度 (education tax benefits) 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低授業料政策や授業料減免が中心となる。

表1は右記(1)と(2)に関するアメリカ全体のデータである。二〇〇九―一〇年に実施された学生経済支援は推計約二、〇七七億ドル(約一七兆円、一ドル＝八三円)にのぼる。このうち連邦政府の支援は一、四六五億ドル(七〇・六%)を占めており、非常に大きな役割を担っている。残り

表1 アメリカにおける学生経済支援の概要(2009-10年度)

事業主体・内容	受給者数 (万人)	受給額 (億ドル)	割合
連邦政府		\$1,465	70.6%
連邦給付奨学金		\$413	19.9%
ペル給付奨学金	774	\$282	13.6%
その他	*216	\$131	6.3%
連邦ローン		\$968	46.6%
パーキンズローン	52	\$11	0.5%
スタフォードローン(利子補給)	885	\$367	17.7%
政府直接ローン	352	\$142	6.8%
政府保証民間ローン	533	\$226	10.9%
スタフォードローン(非利子補給)	851	\$447	21.5%
政府直接ローン	340	\$167	8.1%
政府保証民間ローン	511	\$280	13.5%
プラスローン	106	\$142	6.8%
政府直接ローン	50	\$59	2.9%
政府保証民間ローン	56	\$82	4.0%
その他ローン	-	\$1	0.1%
連邦ワークスタディ	93	\$14	0.7%
教育減税	801	\$70	3.4%
州政府・給付奨学金		\$87	4.2%
大学独自・給付奨学金		\$334	16.1%
民間雇用主・給付奨学金		\$106	5.1%
非連邦ローン		\$85	4.1%
州政府ローン		(\$8)	0.4%
民間ローン		(\$77)	3.7%
総計		\$2,077	100.0%

* 連邦給付奨学金・その他には退役軍人向け給付等を含む(ただし受給者数には含まない)。

出典: CollegeBoard (2010a) table1, 5, 6 より作成

は州政府・給付奨学金八七億ドル(四・二%)、大学独自・給付奨学金三三四億ドル(一六・二%)、民間雇用主・給付奨学金一〇六億ドル(五・一%)、非連邦ローン八五億ドル(四・一%)、という構成になっている。

このうち、連邦政府の学生経済支援は大別して(1)給付奨学金、(2)ローン、(3)ワークスタディ、(4)教育減税の四種類

の三種類があり、合計額は九六八億ドル(四六・六%)にのぼる。このうち、スタフォードローンには在学中の利子補給があるものとなることがあるが、両者を併用する学生は約七割とかなり多い。またプラスローンは保護者および大学院生向けのローンである。ここで注意したいのは表にも示されているようにスタフォードローンとプラスロー

に分けられる。給付奨学金の中心はペル給付奨学金(Pell Grant)である。これは主に低所得学生向けの返還不要の奨学金であり、受給の決定は家計基準(ニードベース)に基づく。二〇〇九年は約七十七万人が二八二億ドルを受給した。また、近年はペル給付奨学金を受けている学生のうち成績が優秀な者に対する追加支援(メリットベース)も始まり、奨学金だけでなく育英面もやや重視されつつある。さらに軍隊での勤務に対する恩典(GIビル)等も加えると連邦給付奨学金の割合は学生支援全体の一九・九%となる。

また、連邦ローンには(1)パーキンズローン、(2)スタフォードローン、(3)プラスロー

ンには政府直接ローン (FDL) と政府保証民間ローン (FFEL) の二種類がある点である。この違いは財源が連邦政府なのか、それとも民間金融機関なのか、という点である。ただし、どちらを利用するかは貸与者本人ではなく所属している大学全体で決定する。

また、ワークスタディとは大学が認めたパートタイムの業務に対して報酬を支払う経済支援である。例えば大学事務局、図書館、ブックストア、研究室等での仕事に対して対価が支払われる。最後に連邦教育減税は(1)税額控除 (tax credit) (2)所得控除 (tax deduction) (3)貯蓄奨励 (savings) の三つに大別される。これは保護者や社会人学生を対象とした税制上の優遇措置である。

(1) 申請と取給

アメリカでは奨学金は大学入学前の予約採用が基本である。高校の最終学年の一月になると連邦学生経済支援無料申請書 (Free Application for Federal Student Aid, FAFSA) の提出が始まる。州政府奨学金や大学独自奨学金を受ける場合もまずはこの申請書を提出する必要がある。一部の大学はこの他にカレッジボードが運営する CSS Financial Aid PROFILE の提出を求める場合がある。こ

れは保護者の経済状況をより詳しく調査して大学独自の奨学金の配分を決定するためである。

春になり入学願書を提出した大学から合格通知書が届くと、続いて奨学金通知書 (Award Letter) も送られてくる。この通知書には大学の学生支援部が申請者の経済状況や学業成績に応じて個別に計算した給付奨学金、ワークスタディ、ローンの受給可能額が記されている。複数の大学から合格通知を受け取った場合、学生と保護者は奨学金の内容を比較しながら進学先を絞り込んでいくことができる。

なお、奨学金の受け取りは日本のように学生の口座に直接振り込む方式は採られていない。アメリカでは奨学金は在籍する大学に対して振り込まれ、そこから授業料・納付金・寮費等が差し引かれ、残額があれば学生本人に配分されることになっている。

次の図1は給付奨学金とローンの受給率を所得階層別に表したものである。二〇〇七～〇八年度の場合、フルタイムの学部生 (非独立生計) で連邦給付奨学金を受給している割合は高所得学生〇・八%、中所得学生一五・〇%、低所得学生七九・九%である。連邦給付奨学金は低所得学生に手厚く配分されていることが分かる。ただし、連邦以外のすべての給付奨学金の受給率をみると高所得学生四六・二

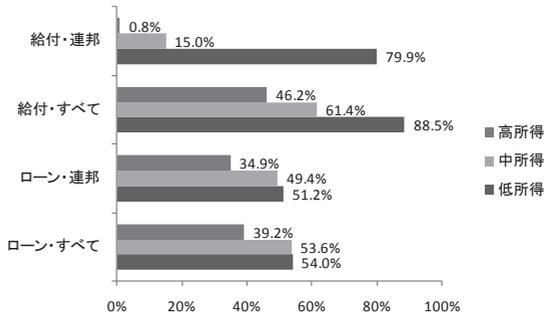


図1 所得階層別に見た学生経済支援の受給率 (2007-08年度)

出典 NCES (2010) p.306, table A-46-1 より作成

%であり、高所得層であつても多くの学生が利用している。これは家計所得に関係なく利用できるローン（非利子補給スタフォードローンやプラスローン）があるためである。なお、連邦以外のすべてのローンの受給率をみると、連邦だけの場合よりやや高い程度である。ローンは連邦政府の

%、中所得学生六一・四%、低所得学生八八・五%となり、中・高所得であつても多くの給付奨学金を受給していることが分かる。これは大学独自の奨学金や州政府の奨学金を受給しているためである。また、ローンについては連邦ローンの利用者は高所得学生三四・九%、中所得学生四九・四%、低所得学生五一・二

制度を利用する場合は圧倒的に多いことを示している。

二．オバマ政権の二つの改革

(一) アメリカ景気対策法と学生経済支援

以上のように、アメリカの学生経済支援は多様性に富み、低所得学生の受給率も高く、非常に充実した制度のように見える。しかし、実際には大きな課題を抱えている。それは大学の授業料・納付金の断続的な値上げに対して学生経済支援が追いつかないという問題である。二〇一〇―一一年の平均授業料は公立四年制大学七、六〇五ドル（寮費・食費込み一六、一四〇ドル）、私立四年制大学で二七、二九三ドル（寮費・食費込み三六、九九三ドル）であり、前年度よりそれぞれ七・九%（六・一%）、四・五%（四・三%）上昇した（College Board, 2010b, p.3）。これらはいわゆる定価授業料（published tuition）であり、実際には先に述べた各種の給付奨学金を差し引いた純授業料（Net tuition）を負担することになるのだが、この純授業料の額が徐々に増えていることが問題となっている。

そこで、オバマ大統領は就任直後の二〇〇九年二月、「二〇一〇年までにアメリカを再び世界で最も大学卒業率の高い国にする」ことを明言し、約七、八七〇億ドルの歳

出拡大と減税を行う「二〇〇九年アメリカ景気対策法」(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Public Law 111-5) の中、三〇〇億ドル以上を高等教育の学費負担軽減とアクセスの改善に充てることとした。具体的には主に次の四点が挙げられる。

- ① 連邦ペル給付奨学金へ一七億ドルを配分し、年間最高受給額を四、八五〇ドルから五、三五〇ドルに引き上げる。また受給者数を拡大する。
- ② 連邦ワークスタディへ二億ドルを配分し、受給者数を拡大する。
- ③ 連邦学生経済支援管理経費へ六、〇〇〇万ドルを配分し、プログラムの管理体制の強化を図る。
- ④ アメリカ機会税額控除 (American Opportunity Tax Credit) を新設して一三億ドルを配分する。これにより教育減税の一つであるホープ税額控除を拡大し、対象期間を入学後二年間から四年間へ延長し、控除額は年間一、八〇〇ドルから二、五〇〇ドルに引き上げ、調整修正総所得は一六万ドル〜一八万ドル(夫婦合算申告の場合)まで緩和する。

以上の取り組みのうち①②は主に低所得学生を対象とし

たもの、④は中・高所得学生を対象としたものである。本法は低所得層のアクセス拡大と中・高所得層の学費負担軽減を同時に目指すものであった。

(二) 医療保険教育予算調整法による学生経済支援の大改

革

オバマ政権が次に取り組んだ第二の改革は冒頭にも述べた連邦学生ローン事業の抜本的改革である。二〇一〇年三月三〇日に法制化された二〇一〇年医療保険教育予算調整法では主に以下の六点が改正された。

- ① 政府保証民間ローン (FFEL) の廃止。民間金融機関への補助金の廃止によって今後一一年間に六八〇億ドルを節減する。これを財政赤字の解消と大学の学費負担軽減に充てる。
- ② 所得連動型返還制度の充実。二〇一四年七月一日以降に政府直接ローンを新規に貸与した者が所得連動型返還制度 (Income-based repayment, IBR) を選択した場合、年間返還額は可処分所得の一〇%までとする(現行は一五%)。例えば单身世帯で年収三〇、〇〇〇ドルの貸与者が二、〇〇〇ドルのローンを返還する場合、月賦返還額は一一〇ドル程度となる。さらに二〇年間返還し

た場合その後は返還免除とする（現行は二五年）。また、教員、看護師、兵役等の公的サービスの職に従事する場合一〇年以降は返還免除とする。

③ペル給付奨学金に四〇〇億ドル以上を配分。二〇一三～二〇一七年にかけて消費者物価指数に応じて最高受給額を引き上げる。議会予算局（CBO）の計算では五、五五〇～五、九七五ドルになると見込まれている。

④ペル給付奨学金の予算の安定化。ペル給付奨学金は予算編成過程で常に予算不足の影響を受ける。本法ではこの不足額をカバーする。

⑤コミュニティカレッジに今後四年間で二〇億ドルを配分し、教育と職業訓練プログラムを充実させる。コミュニティカレッジは六〇〇万人以上の学生を抱えており、年齢が高い社会人学生やリメディアルの授業が必要な学生にとって特に重要である。

⑥伝統的黒人大学やヒスパニック学生を多く抱える大学に対して二五・五億ドルを配分する。これらの大学は学位を授与する大学の約三分の一を占め、四七〇万人のマイノリティ学生の約六〇％が在籍し、低所得・中所得学生の割合も高い。資金を配分して教育改善を図る。

以上のように、本法は政府保証民間ローン事業の廃止による六八〇億ドルの補助金削減を原資として、ペル給付奨学金の拡充・予算の安定化、連邦ローンの所得連動型返還制度の充実、コミュニティカレッジや黒人・ヒスパニック学生の多い大学への補助の充実に取り組んでいくことが目指されている。これらの改革は低所得学生の大学進学と修学に対して手厚い支援を行おうとするものであるといえよう。

おわりに

以上のように、オバマ政権の誕生によって連邦学生経済支援は大きく変わりつつある。ブッシュ政権期にも学生経済支援の改革が行われたが、現政権との一番の違いは政府保証民間ローン事業に対する考え方であった。ブッシュ政権は政府保証民間ローンと政府直接ローンの併存を「互いに利益となる競争」と位置づけており、「学生と大学に対するサービスを向上させ、プログラムのコストを低くするもの」として両者を維持していく考えを二〇〇八年の予算教書で明確に述べていた。

しかし、オバマ大統領は医療保険教育予算調整法へのサインに際して以下のように述べている。「およそ二〇年間

にわたり、我々は連邦法における馴れ合いを改善しようとして試みてきた。それは学生ローン事業において不必要な中間業者である銀行に対して何十億ドルもの資金を与えるものであった。それらの資金があれば多くの学生の大学進学・卒業を支援し、子どもたちの夢を前進させ、中所得層の授業料負担を軽減できたかもしれない。代わりに、それらの資金は金融機関に利益をもたらすために使用されてきたのである」。

学生経済支援制度をどのように制度設計していくのかは非常に難しい問題である。今回の改革でアメリカの高等教育の拡大とともに成長してきた巨大な「学生ローン産業」(student loan industry)は縮小を余儀なくされ、補助金は連邦給付奨学金の拡大に向けられることになった。カレッジボードの報告では二〇〇九―一〇年度のペル給付奨学金の受給額は前年度の一七九億ドルから二八二億ドルに五八%拡大し、受給者は約六二〇万人から七七四万人に急激に上昇している (College Board, 2010a, p.10)。

しかし、二〇一〇年一月に行われた中間選挙では民主党は歴史的な大敗を喫し、今後は共和党の意向にも配慮した政権運営を迫られることになった。今後、オバマ政権の取り組みがどのように実を結んでいくのか注目されるであろう。

である。

主要参考文献

- 犬塚典子(二〇一〇)「アメリカの学生支援―学費ローンと債務―」『IDE 現代の高等教育』No.520、四八―五三頁。
- 小林雅之(二〇〇八)『進学格差』ちくま新書。
- 小山竜司(二〇〇七)「アメリカの高等教育政策と学生支援」『IDE 現代の高等教育』No.492、六〇―六六頁。
- 日本学生支援機構(二〇一〇)『アメリカにおける奨学制度に関する調査報告書』。
- 吉田香奈(二〇〇七)「アメリカにおける連邦学生援助政策の展開―学生ローン事業における債務保証制度と直接貸与制度の併存と課題―」東京大学教育研究センター『諸外国における奨学制度に関する調査研究及び奨学金事業の社会的効果に関する調査研究』五一―七一頁。
- College Board (2010a) *Trends in Student Aid 2010*.
- College Board (2010b) *Trends in College Pricing 2010*.
- National Center for Education Statistics (2010) *The Condition of Education*. U.S. Department of Education.
- The White House, Office of the Press Secretary (2010) "President Obama Signs Historic Health Care and Education Legislation." March 30.
- (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-obama-signs-historic-health-care-and-education-legislation>)
- Executive Office of the President of the United States (2008) *Budget of the United States Government Fiscal Year 2008*.