

アメリカ合衆国における学生援助政策

—費用負担構造と政策モデルの検討—

吉田香奈*

1. 問題設定

アメリカにおいて、高等教育にかかる経費は納税者、大学、保護者、学生によって負担されている。納税者は連邦税、地方税を通じて、大学は基金や寄付金を通じて、保護者は所得や預金によって、学生は卒業後に返還するローン、アルバイト、預金によって経費を負担する。連邦税は主として研究費助成と学生援助へ支出され、州税は公立大学への機関援助と学生援助へ支出される。また、大学は独自の収入を教育、研究に加えて学生への各種サービスや奨学金という形で支出する。そして保護者と学生は大学によって課せられた授業料・納付金と学生生活費を負担している。この費用負担構造のなかで一つの大きな問題となっているのが保護者と学生の学費負担の問題である。私立大学では1980年代半ばより、また公立大学では1990年代初頭より授業料の引き上げが起り、1989-90年から1999-2000年の10年間に授業料は公立・私立大学とも実質額で2倍を越えて上昇している。しかし一方で保護者の平均所得は20%しか上昇しておらず、家計の教育費負担が増加している。そこで学生に対する経済援助の充実が重要となるが、給費奨学金や学生ローンを通じた学生一人あたりの援助額は授業料の上昇分をカバーできていないことが調査によって明らかにされている(The College Board 2000a, 2000b)。Johnstone (1999) はアメリカにおける高等教育費の負担構造の変化として、納税者の高等教育費負担の低下、大学の収入減少、授業料の引き上げ、保護者の経費負担低下、学生負担の増加とローンへの依存が連関して起こっていることを指摘し、これをゼロ・サムゲームであると称している。仮に納税者の負担を減らせば、大学の補助金収入が減少し、授業料の高騰を招く。保護者が学費を負担できない場合には学生個人がその負担を背負う。しかしながら学生の負担を軽減するには政府や大学による学生援助の充実が必要となる。誰が高等教育費を負担するべきかという問題は我が国においても同様の課題であり、高等教育財政の根本的な課題である。

そこで、本稿では学生援助に関する先行研究を踏まえながら¹⁾、さらに、それを高等教育費の負担構造のなかで捉え直し、その特質と課題について再検討したいと考える。まず、高等教育費の負担構造の推移を検討し、次に、高等教育の費用負担と学生援助の問題を考察する一つの視点として機関援助と個人援助の政策モデルについて考察する。そして、近年の学生援助政策の動向を踏まえながら、学費負担の構造と課題について検討を行う。

*広島大学高等教育研究開発センター助手

2. 高等教育費は誰が負担しているか

アメリカにおける1995-96年の高等教育機関の収入を財源別に構成比で示したものが表1である。総収入1,980億ドルのうち、授業料収入は27.9%、連邦・州・地方政府による公財政負担は38%、卒業生や慈善家による寄付金収入は6%、基金の運用による基本財産収入と附属病院等の収益事業収入は24%となっている。これらをおおまかに区分すれば高等教育費の負担は公財政4割、学生・家計3割、大学3割となる。1980-81年の段階では公財政5割、学生・家計2割、大学3割であり、州補助金の減少と授業料の上昇が起こっていることが分かる。これは州の財政状況の悪化による補助金の削減が大きな理由となっているが、その他にも例えば人件費、教育研究費、施設設備費などの充実や非伝統的学生の増加に対応するための新たな学生サービス費などの上昇による財源不足が要因となっている²⁾。

また、図1は授業料・納付金の平均単価の推移を過去30年間について実質額で示したものである。私立では1980年代半ばに、また公立は1990年代初頭より授業料の引き上げが起きており、双方とも30年間に実質額で約2.2倍増加している。授業料の上昇に伴い、懸念されるのは経済的に高等教育へのアクセスが困難な学生が増加することであるが、学費(授業料・生活費)の補助はどのような方法で行われているのだろうか。次に学生援助の形態・政策についてみていく。

3. 授業料と学生援助

(1) 学生援助のパターン

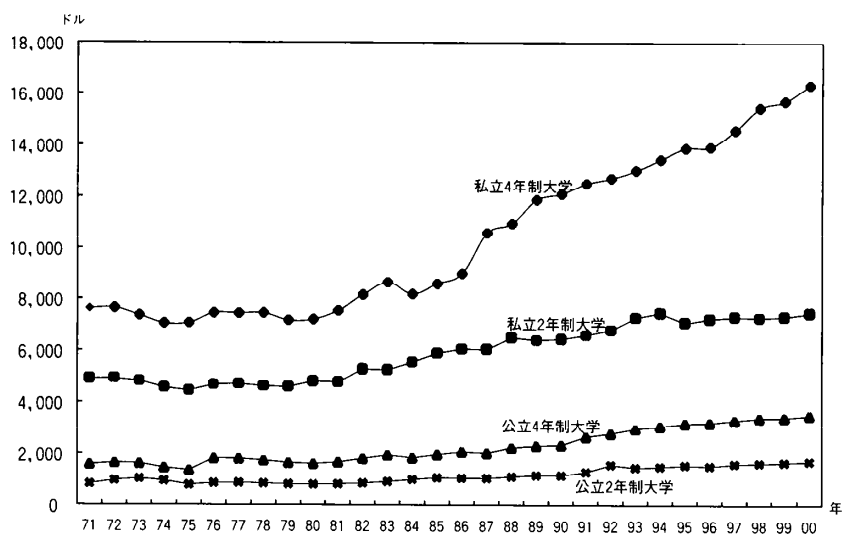
学生への経済的援助、すなわち学生援助を Woodhall (1992) は「直接または間接的に学生の授業料・納付金と生活費の援助を行うもの」と

表1 高等教育機関の財源

区 分	1980-81	1985-86	1990-91	1995-96
授業料・納付金	21.0	23.0	25.0	27.9
連 邦 政 府	14.9	12.6	12.2	12.1
州 政 府	30.7	29.8	26.4	23.1
地 方 政 府	2.7	2.5	2.6	2.8
寄 附 金	4.8	5.4	5.6	6.0
基本財産収入	20.9	21.2	22.8	21.7
事 業 収 入	20.9	21.2	22.8	21.7
そ の 他	3.0	3.2	3.3	4.0

Source : U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2000*, p. 358, Table327より作成

図1 授業料・納付金の推移 (1999年価格)



出典 : The College Board, *Trends in Student Aid 2000*

定義し、学生援助のパターンを次の10通りに分類している。すなわち、(a)すべての学生に対する授業料・生活費の片方または両方を給費奨学金 (grant) によって無制限に援助するもの、(b)学力の優れた学生に対する競争奨学金 (scholarship) や給費奨学金を援助するもの、(c)家計調査に基づいて経済的に援助の必要な学生に競争奨学金や給費奨学金を援助するもの、(d)医師や教員といった専門職をめざす学生に対する奨学金、(e)企業からの奨学金、ただし卒業後にその企業で働く義務はない、(f)金利がゼロか非常に低い政府財源のローン、(g)銀行等のローンに政府が債務保証を行うもの、一般に市場金利より金利は低い、(h)学生のアルバイト給与補助、(i)食事、住居、旅費など市場価格より安く提供すること、(j)学生とその親への税制上の特典、である。

上述の(a)~(h)は学生への直接援助、(i)と(j)は間接援助に分類できる。また、前者はさらに①財源(政府、大学、民間)、②援助の形態(給費、ローン、アルバイト給与)、③採用基準(所得、学力、専攻等)によって様々な組み合わせが可能である。また、(a)~(d)には給費の一形態として授業料免除が含まれるし、(f)(g)には返還免除による実質的な給費奨学金も含まれる。この組み合わせは高等教育の発展段階や国の財政状況等によって異なっており、また、授業料徴収との関係でみていくと、実際には水準や規模に大きな差が存在する。多くのヨーロッパ諸国の場合、政府は大学への機関援助を通じて授業料を無償か非常に低く設定しており、奨学金は学生の生活費をカバーするだけでよい。しかしながら日本とアメリカは私立・公立セクターの双方を抱えている上に、公立でも比較的高い授業料徴収が行われているという点で類似の問題を抱えている。すなわち、授業料をどの水準に設定するのか、そして学生援助は学費のどの程度までをどのような方法でカバーすべきか、という課題である。市川(2000, 14-15, 80-87頁)は学生援助の論点として1) 直接援助か間接援助か、2) 奨学金は所要経費のどこまでをカバーすべきか、3) 奨学生の選考基準をニーズ、メリット、サービスのどれにするか、4) 奨学金の形態をどうするか、という点を挙げている。

(2)政策モデル

この問題を考える上で一つの参考となるのが、アメリカにおいて議論されている公立大学の授業料と学生援助の政策モデルであろう。まず、モデルを検討する前にアメリカの大学の設置形態と権限について整理しておく。アメリカでは、大学の設置主体は私立・州立・カウティ立など様々であるが、州立大学は多くが州憲法・州法によって法人格を与えられた公法人であり、人事・財務・内部管理などに関して様々な権限が付与されている(高木1998, 115-129頁)。授業料の設定も大学が行うことができ、州議会と州知事は予算過程を通じて授業料水準の調整を行い、また、州費による経常費助成と学生援助を行っている(Hauptman2001)。一方、連邦政府は学生援助を通じて間接的な援助を行っているが、州と連邦の一番の違いは、州は大学の経常費助成に主眼を置き、連邦は学生個人に対して援助を行ってきたという点である。州は経常費助成によって大学の教育コストを軽減しているので、大学側は実際のコストよりもかなり低い水準の授業料を設定できる。

各州は伝統的に経常費助成を通じて授業料を低く抑制してきたが、それが支持されてきた理由としてFischer(1990)は次のような理由を挙げている。すなわち、①高等教育は公共財であり、無償とするかまたは経済的にアクセス可能な水準とするべきである、②高等教育はエンタイトルメン

ト (entitlement) であり、入学を許可される学生はすべて無償とされるべきである、③州の将来的な発展に寄与する学生の州外への流出を防ぐために州高等教育の整備が必要である、④高等教育の機会均等を保障し、低所得層学生の大学進学を促進できる、⑤州による直接的な機関援助によって大学をコントロールでき、アカウントビリティが保障される、⑥機関援助はシンプルなメカニズムであり、大学や学生は煩雑な事務的手続きや官僚的形式主義 (red tape) に縛られずに済む、⑦低授業料を実現する機関援助の財源は州の納税者全体から徴収されるので、保護者の献身的な学費負担に寄らずに済む、というものである。

しかしながら、伝統的な政策に対しては批判もあり、1970年代初頭にカーネギー高等教育審議会 (Carnegie Commission on Higher Education) と経済発展委員会 (Committee for Economic Development) は州、学生、家計によるコスト・シェアリングを導入することを提言している (Fischer1990, Johnstone1999)。当時はすぐに受け入れられなかったが、州の財政難や高等教育進学者の増大、教育研究・学生サービス費の上昇に伴ってこの論が再浮上し、低授業料を支持していた州においても1990年代前半から半ばにかけてかなりの勢いで引き上げに転じるようになった。そして、授業料の引き上げに伴って問題とされたのが学生援助の問題であった。以下に公立大学の授業料政策と学生援助政策の関係について検討を行った先行研究から、授業料と学生援助の政策モデルとその特徴について整理を行う (Hearn1995, Mumper1996, Griswold & Marine1996, Stampen & Layzell1997)。

① 低授業料・高学生援助政策 (the Low-Tuition High-Aid Policy)

授業料を低い水準に抑制するために多額の機関援助を公立大学に配分する方法であり、また、低所得層学生には十分な給費奨学金を支給する。政策的に最も多額の予算を必要とする高支出政策であるが、低所得層学生の学費負担を最も軽くできる理想的な政策である。

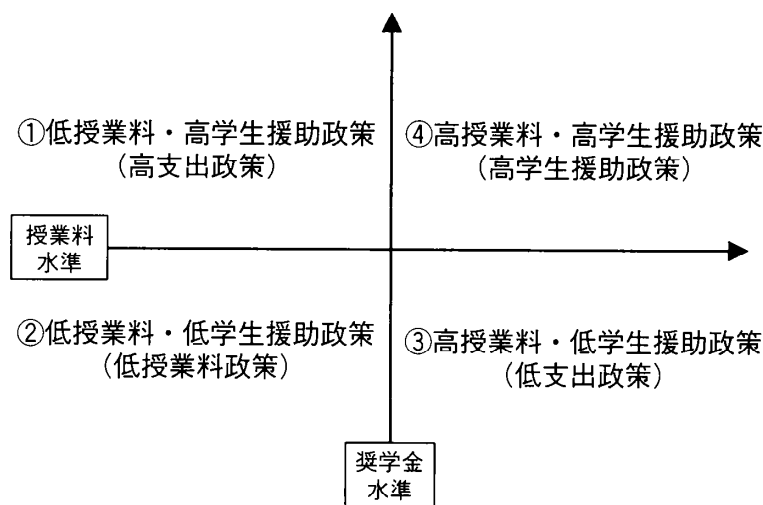
② 低授業料・低学生援助政策 (the Low-Tuition Low-Aid Policy)

多くの州で実施されてきた最も伝統的な政策であり、多額の機関援助を必要とするが、①と比較した場合、低所得層学生への援助が不十分である。低授業料であるため、中・高所得層からの支持を得やすいが、実際には恵まれた層へも補助金を与えることになり、また、高等教育への過剰な進学を引き起こすという点で批判を受けている。

③ 高授業料・低学生援助政策 (the High-Tuition Low-Aid Policy)

州の機関援助も給費奨学金の水準も低い低支出政策であり、低所得層学生にとっては最も学費負担の大きい政策である。4つの類型の中では最も高等教育への平等なアクセスを

図2 授業料と学生援助の政策モデル



出典：Mumper (1996) p.158より作成

保障できない。このような州では社会が必要とする労働力の供給が将来できない可能性があり、また州外への頭脳流出を促進する結果となる。

④ 高授業料・高学生援助政策 (the High-Tuition High-Aid Policy)

この政策は州の高等教育費の配分を従来の機関援助中心から学生援助中心へ切り替えたものである。低所得層は給費奨学金を受けることができ、理論上アクセスを維持拡大できる。政策担当者にとっては政治的に影響力のある中・高所得層から補助金を取り上げて低所得層へ配分するため、政策コストがかかる一方で反発も大きい。また、低所得層学生にとっては給費によって授業料が相殺されるとはいつても、給費による値引き前の定価 (sticker price) が高いことで進学を躊躇する場合もある。政策を十分に機能させるためには学生援助プログラムの内容を周知させる努力が必要となる。

これらの政策モデルのなかで、現在、経済学者や政策担当者の間では④の高授業料・高学生援助政策が注目を集めている。しかしながら、Johnstone (1999) は高授業料・高学生援助政策は次の4つの点で問題があると指摘している。すなわち、1) 定価の問題、2) 機関援助の減少と授業料収入の不足に伴う公立大学の質の低下、3) 授業料が引き上げられても、必ずしも学生援助が引き上げられる保障がない、4) 社会経済の発展に寄与し、優秀な人材を育成する公立大学の存在意義を無視している、という点である。2) については私立大学と授業料水準が同じならば優秀な学生が公立に進学しない可能性もある。また、3) については授業料の定価から給費奨学金を差し引いたネット価格で比較すると②と④のモデルでは④の高授業料・高学生援助政策の方が学生の実質的な負担が高くなっていることが Mumper の研究で明らかにされている。

ただし、ここで注意が必要なのは、必ずしもすべての州が授業料と学生援助をリンクさせた州高等教育財政政策をとっていないことである。一部にミネソタ州のように大学補助金、授業料、学生援助の三者を統合した総合政策をとっている州もあるが (吉田1998b)、州高等教育長協会 (State Higher Education Executive Officers : SHEEO) の調査によれば、大学の授業料決定に影響を及ぼす要素として挙げられるのは前年度の授業料の額や学生の教育経費であり、学生援助の影響力は非常に低い (吉田1998a)。また、この類型は州の高等教育財政についてみたものであり、これに連邦・大学・民間の学生援助プログラムがどのように組合わさって個々の学生を援助をしているか、総合的にデータを検証してみる必要がある。次節では、まず学生援助の財源について検討し、それを踏まえて学費の負担問題について考察していく。

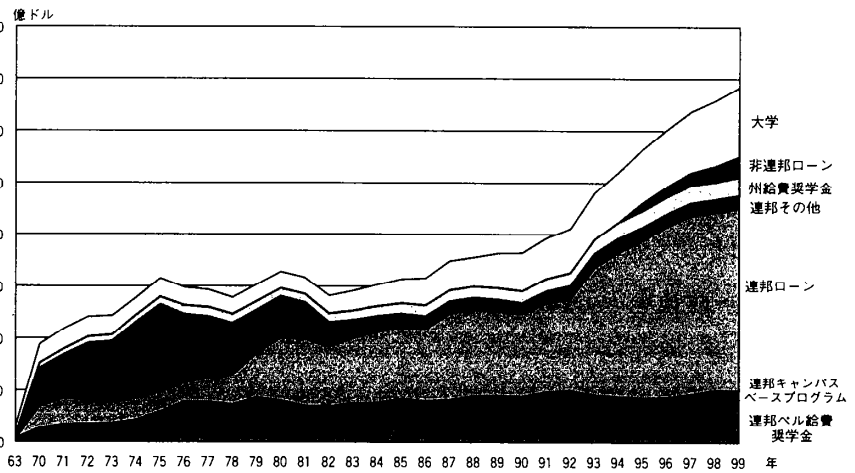
4. 学生援助の変遷と動向

(1) 学生援助と財源

次に、どのような財源によって学生が経済的な援助を受けているのか、その実態についてみていく。学生援助は連邦、州、大学、民間団体など様々な財源によって実施されているが、その規模は1999-2000年度推計で約684億ドルにのぼる (The College Board 2000b)。財源別にみると連邦477億ドル、州36億ドル、大学133億ドル、民間他38億ドルであり、連邦が全体の約7割を占め、次い

で大学分が約2割を占めている。図3は過去約30年間の各プログラムの推移について、消費者物価指数をデフレーターに用いて1999年価格に修正した額を比較したものである。連邦政府の実施する援助にはペル給費奨学金（Federal Pell Grant）、連邦キャンパスベースプログラム（campus-based programs, SEOG, FWS, FPL 含む）、

図3 学生援助プログラムの内訳（1999年価格）



出典：College Board（2000）

連邦学生ローン（FDSL, FFEL）、連邦その他（復員軍人等）が含まれる³⁾。また、大学独自の奨学金はほぼ給費奨学金と考えてよい。また、非連邦ローンとは連邦プログラム以外に銀行等から直接に借り入れしたものであり、この統計を作成しているカレッジ・ボードが独自に数年前から収集しているデータに基づくものである。なお、学生援助プログラム全体に占める給費奨学金とローンの割合は4：6である。

戦後の連邦学生援助政策としてまず注目されるのは復員軍人再調整法（World War II Serviceman's Readjustment Act 通称 GI Bill of Rights）という名で知られる復員兵士に対する援助である。当時、学生援助全体の約半分を占めており、本法によって高等教育機関の在学者数はほぼ倍増し、大学の大衆化に大きな役割を果たした。しかしながらこれは対象を限定した一種のバウチャーであり、アメリカにおいて一般の学生向けに援助が開始されたのは1965年の高等教育法（the Higher Education Act of 1965）の制定以降である。同法では援助の方法として給費（grant）、連邦保証ローン（guaranteed student Loan）⁴⁾、キャンパスベースプログラム（campus-based program）の3つを規定し、さらに1972年の教育修正法（the Education Amendment of 1972）ではペル給費奨学金（Pell Grant。当時は Basic Education Opportunity Grant : BEOG）が創設され、連邦高等教育政策は低所得層学生への給費を中心とした奨学金政策へと転換した。連邦奨学金は1970年代半ばには給費とローンはほぼ1：1であり、州や大学の奨学金が給費中心であったこともあり、学生への援助は依然として給費が中心であった。しかしながら、カーター政権時の1978年に中間所得層学生援助法（Middle-Income Student Assistance Act）が制定され、ペル給費奨学金の選考基準が緩和されるとともに、連邦ローンから所得制限が撤廃され、中間所得層学生もプログラムが利用可能となった。これは連邦学生援助政策にとって非常に大きな転換点であり、以降、ローンが飛躍的に拡大していくこととなった（Gladieux1995, Hearn1998）。ペル給費奨学金は1970年代半ばから1990年代後半にかけて実質額で約2倍となっているが、連邦ローンは約8倍となっており、急速に拡大している。

(2)連邦学生援助の動向

連邦学生援助の第2の転換点は1992年の高等教育法改正と1993年の学生ローン改革法 (the Student Loan Reform Act of 1993) の制定である (吉田1996)。図3に示されるように、1992年を契機としてローンが急激に上昇しており、1999年にはほぼ2倍の貸与額に膨らんでいる。1992年の改正では(1)中間所得層学生に対する援助の拡充、(2)連邦保証ローン (Guaranteed Student Loan のちに Stafford Loan に改称) の構造改革が論点となり、貸与額の引き上げに加えて、新たに非利子補給スタフォードローン (Unsubsidized Stafford Loan) が創設された。これは貸与資格から所得制限を撤廃する代わりに、在学中の利子補給や返還時の利払いの一部補給を行わないローンであり、主として中間層以上が対象であった。これにより、一時期、レーガン政権によって学生援助の対象から閉め出された中間層の学生にとってようやく学費の援助を受ける道が開かれた。また、1993年の学生ローン改革法は連邦保証ローンの一部を連邦政府の直接貸与によるローンに変更する法律であり、新たに連邦直接学生ローン (FDSL) が発足した。1965年の高等教育法の制定以来、連邦政府は市中金融機関のローンに再保証をつける方式で保証ローン事業を展開してきたが、学生の返還不履行が社会問題化し、連邦の債務弁済額が膨れあがるなかで、保証方式では不履行問題の責任の所在が明確化されず、複雑な制度を維持するための管理費も大きな問題となっていた。そこで、銀行、州の保証機関 (guarantee agency) やサリーメイのようなローンの第二市場 (secondary market) を利用しない、連邦直接貸与の形態をとることによって貸与・返還業務のスリム化が図られた。この制定により、連邦保証ローンは利子補給・非利子補給の2種類それぞれについて連邦と銀行の2つの財源から支出される二重構造となった。

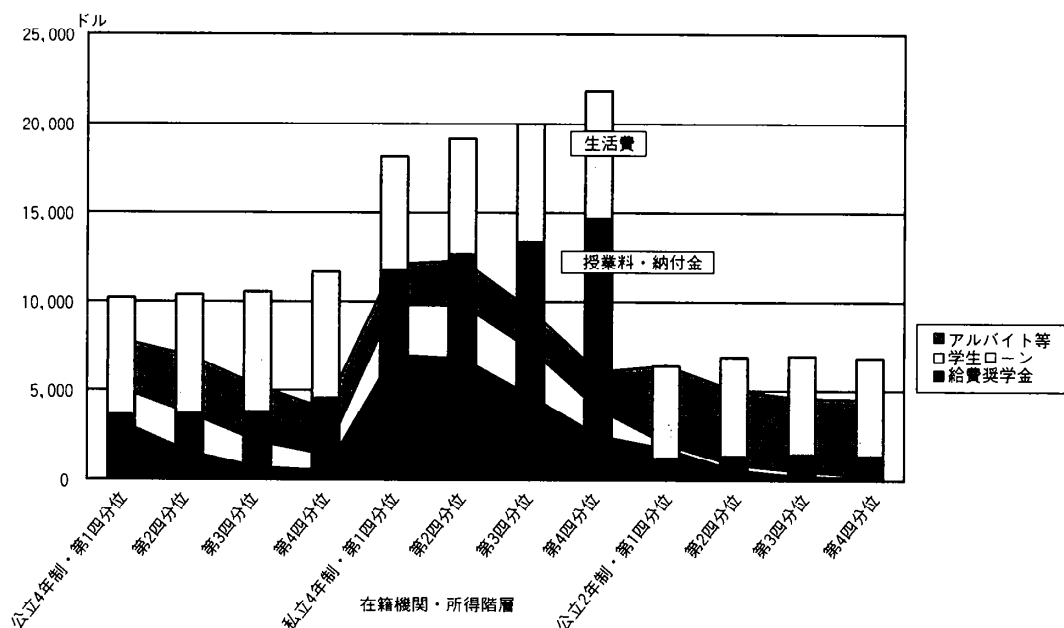
また、第3の転換点は1997年成立の納税者救済法 (The Taxpayer Relief Act of 1997) (Pub. L. No.105-34, 111 Stat.788) に基づく2つの税額控除 (tax credit) 制度の導入である⁵⁾。これは学生援助の類型でいえば間接援助に区分される。1つは保護者を対象とした税額控除制度である希望奨学金 (HOPE Scholarship) であり、ハーフタイム就学以上の1、2年生の保護者に対して、学生一人あたりにつき授業料の最初の1,000ドルについては100%、次の1,000ドルについては50%を税額から控除するものである。授業料は給費奨学金を除いた実質額を基準とする。また、もう一つは高等教育機関で再教育を受ける成人学生を対象とした税額控除制度である生涯学習控除制度 (The Lifetime Learning Credit) であり、大学3、4年次、大学院、プロフェッショナルスクールにハーフタイム就学以上で在籍している学生に対して、授業料5,000ドルまでにつき20%を税額控除する。授業料はやはり給費を除いた実質額を基準とする。ここで注意しておきたいのは、税額控除は保護者への援助であって学生への直接援助ではないということである。これまでも1965年高等教育法や1978年中間所得層学生援助法の法制化段階では常に共和党より税額控除案が提出されてきた。しかしながら、学費を支払うことのできる保護者にしか恩恵をもたらさず、低所得層の学生の負担軽減には直接の効果がないため、繰り返し連邦議会で否決されてきた。しかしながら、クリントン政権の第2期には中間層を対象とした減税政策が展開され、その一環としてこれらの控除が実施された。この導入はアメリカの学生援助政策の歴史において大きな転換点といえる。

5. 学生援助は学費のどの部分までカバーしているかーコスト・シェアリング論

最後に、学生援助は学費のどの部分までカバーしているのかについてみていく。Johnstone (1986) は学費（授業料・生活費）が誰によって負担されているのかを、学生の出身所得階層、所属機関別に分析している。連邦ペル給費奨学金、州給費奨学金（ニーズ・ベースのみ）、連邦学生ローン利子補給金は納税者の負担とみる。また、大学独自の給費奨学金は大学の負担分、学生のアルバイト収入と学生ローン（利子補給分除く）は学生負担分とし、保護者負担は連邦学生援助の算定基準に用いられている家計負担額（Expected Parental Contribution）を用いる。Johnstone の推計によれば、1985-86年の段階で、公立4年制の低所得層学生の学費は納税者が約6割、学生が4割を負担しており、保護者と大学の負担はない。一方私立4年制の低所得層学生の学費は納税者約5割、学生3割、大学2割であり、いずれも保護者負担はほとんど皆無である。

この負担割合は現在ではどう変化しているのだろうか。図4は連邦教育省の全米中等後教育学生援助調査（National Postsecondary Student Aid Study）の1995-96年の調査結果である⁶⁾。棒グラフは学生の在籍機関別、所得階層別にみた授業料・納付金・学生生活費の推計額を示している。また折れ線グラフは学生援助の額を示している。このデータでは給費奨学金が財源別に分かれていないため納税者負担か大学負担かは区別できないが、例えば公立4年制・第1四分位の学生の場合、学費の約3割を給費奨学金でカバーしている。また、学生ローンとアルバイト等を合計した学生負担は約5割となっている。給費でもローン・アルバイトでも補えない費用を仮に保護者の負担とすれば、保護者負担は2割となる。これは、私立4年制の第1分位の学生では給費約4割、ローン・アルバイト3割、保護者3割となっている。データの制約のため Johnstone のデータと完全に比較す

図4 奨学金は学費のどの部分までカバーしているか（1995-96年）



出典：Department of Education, *The Condition of Education 2001* より作成

ることはできないが、低所得層学生の場合、1985-86年には学費は納税者・大学・学生で全額負担できていたものが、1995-96年の段階では授業料の高騰に給費やローンが追いついておらず保護者負担が拡大していることが分かる。アメリカにおいて、低所得層学生のアクセスをどう保障するかという問題が高まっていることがこのデータからも読みとることができる。

また、注目されるのは、私立4年制の第2, 3四分位の学生でもかなりの給費を受給していることである。この財源はおそらく連邦給費奨学金ではなく、州・大学の給費奨学金であると考えられる。私立大学では1980年代半ばより授業料の引き上げが著しく起こっているが、学生獲得の有効な手段の一つとして戦略的に用いられたのが給費奨学金による授業料のディスカウントであった (Errenburg2000, pp.70-90)。現在、アメリカでは連邦・州の給費奨学金とともに大学自身によるメリット・ベースの給費奨学金が給費の大きな財源となっており、その割合は年々高まっている。

6. まとめ

以上、アメリカにおける高等教育の費用負担と学生援助の問題を取り上げ、その負担構造、政策モデル、学生援助の動向について考察してきた。1990年代初頭より、アメリカでは州高等教育予算の低下とそれに伴う機関の収入減少によって公立大学の授業料の引き上げが起こり、保護者と学生へ経費負担がシフトしているが、州・連邦による学生援助政策は授業料の伸びに追いついていない。授業料と学生援助をめぐる政策モデルで最も理想的とされるのは低授業料・高学生援助政策であるが、機関援助も個人援助も十分にできるほど州に財政的余裕はない。そこで、注目されているのが、高授業料・高学生援助政策であり、中間・高所得層学生からは多くの授業料を徴収する一方で、低所得層学生には奨学金を与えて授業料の負担軽減を図る。しかしながら、その一方で高授業料・高学生援助政策は学生のアクセスを保障する上で本当に有効かという問題も存在している。高授業料・高学生援助政策が効率性と公平性の観点から理論的には優れていたとしても、もし十分な学生援助が伴わない場合、所得の低い学生にとっては高等教育への進学が実質的にますます困難となる可能性がある。各州は必ずしも授業料政策と学生援助政策を関連づけて実施していないし、また、学生援助の中心的役割を果たしている連邦学生援助政策が州の政策に連動して援助を拡大するとは限らない。さらに学生援助の内容はこれまでみてきたようにローン中心にシフトしている。アメリカの場合、学生援助の規模拡大は市中金融機関のローンに連邦が再保証をすることで図られてきたが、これは、限りある資源を有効活用し、学生援助の総額を拡大する上では非常に大きな貢献をしたといってよい。しかしながら、ローンは卒業後に返還しなければならず、最終的には個人が経費を負担しなければならない。経済的に不利な立場にある学生にとっては債務を抱えることは負担であり、実際に返還不履行を起こす学生も多い。また、大学経営の立場に立てば、財源の不足を授業料で補填することはできても、実際には、教育研究経費が不足したときにすぐに授業料を値上げするという訳にもいかず、十分な財源を得られなくなる可能性もある。この政策を実質的に機能させるためには、機関援助政策、授業料政策、学生援助政策の三者がバラバラに設計されるのではなく、一貫した総合政策として策定される必要がある。

また、アメリカの学生援助の動向として注目されるのは、中間所得層以上の学生と保護者に対する援助を拡大しているという点である。1978年法を契機として連邦学生ローンは中間所得層にも広げられ、さらに1992年の高等教育法改正では非利子補給の保証学生ローンが設けられており、所得に関係なくローンを利用できるようになっている。さらに、1997年から学生の保護者と社会人学生を対象として授業料税額控除がスタートしており、年間推計1,310万人が総額97億ドルの控除を受けている⁷⁾。これは1999-2000年の連邦ペル給費奨学金推計額73億ドルを上回る金額である。また、各州では授業料一括納入制度 (prepaid tuition plans) や授業料貯蓄債権 (tuition savings bonds) の整備が進んでおり⁸⁾、全体的にみて中間所得層以上の層を対象とした援助が拡大している。これらの背景には中間所得層以上を支持層に持つ共和党や金融機関からの政治的要求と、それに応える議会の政治的判断が存在している。アメリカの学生援助政策はプログラムの多様性と規模に大きな特徴があるが、このような政策のシフトによって、本来、低所得層学生を対象としているプログラムの財源を圧迫しないかが懸念されている。高等教育のアフォーダビリティ (affordability) を保つために幅広い層へ援助することが政治的に選択されたとしても、最も経済的に援助の必要な学生へ適切な援助を行うにはどうすべきか、という問題はアメリカ高等教育財政の根本的な課題として依然として存在し続けている。

高等教育の大衆化・ユニバーサル化段階では学生援助の形態はローンへのシフトを避けられない。各国で1960年代に相次いで学生ローンが導入された背景には、高等教育の拡大による財源不足の問題がある。しかしながら、学生援助の目的に照らして考えたとき、最も援助の必要な学生への援助の形態と水準はどうであるべきか、アメリカの事例は非常に興味深い具体例を示している。なお、本稿では私立大学の学費と奨学金の問題についてあまり触れることができなかった。この点については稿を改めて検討する予定である。

【注】

- 1) アメリカの大学の授業料と学生援助政策の先行研究については仙波 (1978, 1984), 金子 (1988), 館 (1994, 1997a, 1997b), 丸山 (1994, 1998, 2001), 吉田 (1996, 1997, 1998a, 1998b) に詳しい。
- 2) 公立大学に限ってみても1980-81年から1995-96年の間に公財政負担は全体の6割から5割に減少し、反対に授業料収入は1割から2割に増加しており、やはり同様の傾向にある。高等教育機関の財源不足の要因については Mumper (1996) pp.27-37に詳しい。
- 3) キャンパスベース・プログラムとは教育機会補助給費奨学金 (Supplemental Education Opportunity Grant : SEOG), 連邦ワークスタディ (Federal Work-Study : FWS), パーキンズローン (Federal Parkins Loan : FPL) の3種類を含み、各大学の奨学金担当者が配分額を決定できるためこのように呼ばれる。採用基準はニーズ・ベースであり、SEOGは学部生対象、FWSとFPLは学部・大学院生対象。また、連邦学生ローンには連邦直接学生ローン (Federal Direct Student Loan : FDSL) と、銀行が貸し付ける連邦家庭教育ローン (Federal Family Education Loan : FFEL) がある (U. S.

Department of Education 2001c)。

- 4) 連邦保証ローンとは市中金融機関の学生向けローンに連邦政府が債務保証を行うものであり、1965年法制定当初は給費奨学金の副次的位置づけにあった。
- 5) 連邦教育省ホームページ2001年9月現在 (<http://www.ed.gov/inits/hope/index.html>)。
- 6) U.S. Department of Education (2001b p.97)。第1四分位は25,000ドル以下、第2四分位は47,000ドル以下、第3四分位は71,000ドル以下。図は非独立生計のフルタイム学生を対象としている。
- 7) 連邦教育省ホームページ2001年9月現在 (<http://www.ed.gov/inits/hope/index.html>)。
- 8) 授業料一括納入制度とは、数年分の授業料を一括して入学時に納付することで割引を受けられる制度。また、授業料貯蓄債権制度とは州債の一つで、満期日に支払われる額面より大幅な割引価格で売りに出されるゼロ・クーポン債権 (zero-coupon bond) である。多くが額面価格5,000ドルで売りに出され、満期日の期間は5-20年。連邦・州税の対象から控除される。1980年代後半より導入する州が増加している。(Layzell & Lyddon1990, Hauptman1990)。

【引用・参考文献】

- 市川昭午『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部、2000年。
- 金子元久「アメリカの奨学金—その思想・構造・機能—」『高等教育研究紀要』第8号、高等教育研究所、1988年、84-94頁。
- 「奨学制度と教育のマーケット化」『大学と学生』第389号、1997年、5-9頁。
- 仙波克也「アメリカにおける大学生に対する連邦補助金政策(1)」『福岡教育大学紀要』第28号第4分冊教職科編、1978年。
- 「アメリカの学資融資制の現状と基本的動向—連邦ローン事業を中心として」国立教育研究所内高等教育大衆化と奨学政策の展開研究委員会『奨学政策の転換』1984年、75-83頁。
- 高木英明『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』多賀出版、1998年。
- 舘 昭「アメリカ大学の授業料について」『IDE 現代の高等教育』No.361、1994年、47-52頁。
- 「アメリカ大学学費事情—ユニバーサル・アクセスと授業料・奨学金—」『IDE 現代の高等教育』No.388、1997年a、60-64頁。
- 「アメリカにおける育英奨学事業の新展開」『大学と学生』No.388、1997年b、30-34頁。
- 丸山文裕「奨学金は機会均等のPanaceaか? : アメリカの経験から」矢野眞和研究代表『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』文部省科学研究費補助金研究成果報告書、1994年、89-97頁。
- 「80年代以降のアメリカ高等教育財政」矢野眞和研究代表『高等教育のシステムと費用負担』文部省科学研究費補助金研究成果報告書、1998年、189-198頁。
- 「Disorder is a good order : 経済好況下でのアメリカ高等教育」矢野眞和研究代表『高等教育政策と費用負担—政府・私学・家計—』文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書、2001年、

- 501-510頁。
- 矢野眞和「授業料の社会経済学」『IDE 現代の高等教育』No.388, 5-12頁。
- 吉田香奈「アメリカ合衆国における連邦学生援助政策—連邦学生ローンプログラムの改革を中心に—」『教育行政学研究』第18号, 西日本教育行政学会, 1996年, 13-23頁。
- 「アメリカ合衆国における学生援助政策の動向—1990年代の改革と問題点—」『アメリカ教育学会紀要』第8号, 1997年, 13-20頁。
- 「アメリカ合衆国の州立大学授業料制度とその課題」『広島大学教育学部紀要』第一部(教育学)第47号, 1998年a, 135-143頁。
- 「アメリカ合衆国における大学授業料に関する一考察—ミネソタ州の公立大学授業料政策の理念と特質—」『教育学研究紀要』中国四国教育学会編, 第44巻第1部, 1998年b, 374-380頁。
- Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education : Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?* McGraw-Hill, 1973.
- Chiristal, M. E., *State Tuition and Fee Policies : 1996—97*, State Higher Education Executive Officers, 1997.
- Errenberg, R. G., *Tuition Rising : Why College So Much*, Harvard University Press, 2000.
- Fisher, F. J., "State Financing of Higher Education : A New Look at an Old Problem", *Change*, Jan.-Feb., 1990, pp.42-56.
- Fossey, R. and Bateman, M. ed., *Condemning Students to Debt : College Loans and Public Policy*, Teachers College Press, 1998.
- Gladieux, L. E. and Hauptman, A. M., *The College Aid Quandary : Access, quality and the Federal Role*, The Brookings Institute, 1995.
- Griswold, C. P. and Marine, G. M., "Political Influences on State Policy : Higher-Tuition, Higher-Aid, and the Real World", *The Review of Higher Education*, Vol. 19 No. 4, 1996, pp.361-389.
- Hauptman, A. M., *The Tuition Dilemma*, The Brookings Institute, 1990.
- Hauptman, A. M., *New Ways of Paying for the College*, ACE Macmillan, 1991.
- Hauptman, A. M., "Reforming the Ways in Which States Finance Higher Education", Hellar, D. E. ed., *The States and Public Higher Education Policy : Affordability, Access, and Accountability*, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 64-80.
- Hearn, J. C. and Anderson, M. S., "The Minnesota Financing Experiment", St. John, E. P. ed., *Rethinking Tuition and Student Aid Strategies*, New Direction for Higher Education, No.89, Jossey-Bass Publishers, 1995, pp. 5-26.
- Hearn, J. C., "The Growing Loan Orientation in Federal Financial Aid Policy : Historical Perspective", Fossey, R. and Bateman, M. ed., *Condemning Student to Debt : College Loans and Public Policy*, Teachers College Press, 1998, pp. 47-75.
- Johnstone, D. B., *Sharing the Cost of Higher Education*, College Entrance Examination Board, 1986.
- Johnstone, D. B., "Financing Higher Education : Who Should Pay?", Altbach, P. G. Berdahl, R. O. and

- Gumport, P. J. eds., *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political, and Economic Challenges*, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Layzell D. T. and Lyddon, J. W., *Budgeting for Higher Education at the State Level : Enigma Paradox, and Ritual*, ASHE-ERIC Higher Education Reports No.4, The George Washington University School of Education and Human Development, 1990.
- McPherson, M. S. and Schapiro, M. O., *Keeping College Affordable: Government and Educational Opportunity*, The Brookings Institute, 1991.
- McPherson, M. S. and Schapiro, M. O., *The Student Aid Game : Meeting Need and Rewarding Talent in American Higher Education*, Princeton University Press, 1998.
- Mumper, M., *Removing College Price Barriers: What government has done and why it hasn't worked*, State University of New York Press, 1996.
- Stampen, J. and Layzell D. T., "Tuition and Student Aid in Public Higher Education : Searching for an Organizing Principle", Voorhees, R. A. ed., *Researching Student Aid : Creating an Action Agenda*, New Direction for Institutional Research, No.95, Jossey-Bass Publishers, 1999.
- The College Board, *Trends in College Pricing 2000*, 2000a.
- The College Board, *Trends in Student Aid 2000*, 2000b.
- U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2000*, Government Printing Office, 2001a.
- U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *The Condition of Education 2001*, Government Printing Office, 2001b.
- U. S. Department of Education, *The Student Guide 2001-2002*, Government Printing Office, 2001c.
- Woodhall, M., "Financial Aid : Student", Clark B. R. and Neave, G. R. ed., *The Encyclopaedia of higher education*, Pergamon Press, 1992, pp.1358-1367.

※本論文は、平成13年度科学研究費補助金（奨励研究(A), 研究課題番号13710160）による研究成果の一部である。

A Study of Student Aid Policy in the United States of America : Sharing the Costs of Higher Education and the Typology of Tuition and Student Aid Policy

Kana YOSHIDA *

The purpose of this study is to examine the sharing of the costs of higher education and the typology of tuition fees and student aid policy. Traditionally State governments provide the principal source of revenue for public colleges and universities and have kept tuition fees at a low level for a long time. Currently 80 percent of the 14.5 million students in the United States are enrolled in public higher education institutions, with the state playing a principal role in guaranteeing an opportunity for higher education. However tuition fees have been on the increase since the beginning of the 1990's and inflation-adjusted tuition more than doubled from 1989-90 to 1999-00. Nevertheless, median family income has risen only about 20 percent. In same period student aid has also increased, but not enough to keep pace with the rise in tuition fees and the increase in student personal loans. In order to examine the problem of sharing the cost of higher education, we will investigate the typology of state institutional aid policy and student aid policy and the trends in college tuition fees and student aid.

There are two important findings of this study. The first is the problem of efficiency and equity in the high-tuition, high-aid model. Although there are economists and politicians who believe this model is efficient, there are 4 major problems. These are : 1) the problem of "sticker price" ; 2) the possibility of a reduction in the quality of education provided by public colleges and universities ; 3) the problem that students may not be guaranteed increases in aid even if tuition costs rise ; 4) the fact that fundamentally this model shifts the responsibility for public higher education costs away from government bodies onto the individual and may adversely affect higher education in society in general. It is necessary that each State formulate a consistent higher education finance policy and guarantee higher education opportunities for all, especially targeting lower-income families.

The second finding of the study concerns the necessity to rethink the relationship between student economic status and student aid. Federal student aid policy shifted from grant to loan and the trends in financial aid toward the middle and higher income families such as 1998 tax-credit option are increasing. This shift is in part the result of pressure from interest groups, such as middle and higher income families, who are not adversely affected financially.

In essence it is imperative to remember the original purpose for student aid in policy decision-making and to keep education costs affordable for lower income families.

* Research Associate, R. I. H. E., Hiroshima University