

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第47集（2014年度）2015年3月発行：137-152

# 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 —

吉 田 香 奈

# 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 —

吉田香奈\*

## 問題設定

本稿は、アメリカにおける高等教育の学費負担の軽減を通じた教育機会の均等化の取り組みを考察するために、特に州政府の公立大学授業料政策と奨学金政策に注目してその特質と課題を検討することを目的としている。

家計の学費負担は授業料と奨学金の組み合わせにより増減する。小林（2012）は、近年、世界各国で生じているのは高授業料／高奨学金政策への移行であると指摘する。教育費の負担を公的なものから私的負担へと移行させ、学生に対しては高額に設定された授業料を給付奨学金でディスカウントする政策である。なかでもアメリカは1980年代から他国に先駆けてこの政策へとシフトし、現在は公立旗艦大学においても普及しているとされる。また、柳浦（2009）も学費から給付奨学金を差し引いた実質学費の額に注目し、連邦教育省の奨学金調査のデータ分析から実際にかんがりのディスカウントが行われていることを指摘している。しかし、このような高授業料／高奨学金政策に対しては教育機会の保障の観点から問題点があることを指摘する研究も多い。例えばJohnstone（2005）は1）授業料の定価の高さによる高等教育への進学躊躇・断念、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奨学金が引き上げられる保証がない、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、という点を指摘している。

アメリカでは大学授業料は公立・私立とも実質ベースで過去40年間一貫して上昇を続けているが、特に2000年以降の上昇は著しい（NCES, 2014; College Board, 2013a）。丸山（2012）は、公立大学の授業料の決定は一般に大学システム理事会によって行われるが実際には多くのステークホルダーが関わっており、機会均等、州財政健全化、高等教育の質の維持、州民へのサービス、経済成長など、様々な理念が交錯する非常に政治的なプロセスであると指摘する。また、各州の高等教育管理・調整委員会の団体であるSHEEO（State Higher Education Executive Officers）の調査によれば、州一般会計交付金（State general fund appropriations）の額の減少が授業料の上昇の一番の要因であること、および授業料水準の決定において州知事と州議会はインフォーマルではあるが大きな影響力を持っていることが明らかにされている（Carlson, 2013）。

では、奨学金についてはどうだろうか。アメリカでは奨学金には給付奨学金（grant）、ローン（loan）、ワークスタディ（work study）があり、保護者向けの教育減税（tax benefits）も行われている。

---

\* 広島大学教養教育本部准教授

奨学金事業は連邦政府、州政府、大学、民間によって実施され、2012-13年度に支出された総額2,470億ドルのうち給付奨学金は1,157億ドルを占め、学費負担の軽減に大きく寄与している（College Board, 2013b）。給付奨学金の財源別内訳は連邦：大学：州：民間＝41：38：8：13となっており、連邦と大学の割合が大きい。本稿が取り上げる州政府の給付奨学金はわずか8%を占めるに過ぎない。しかし、あえて注目するのは以下の理由である。すなわち、1) 連邦給付奨学金の採用基準は家計重視（ニードベース）であるが最高受給額は公立4年制大学平均授業料の6割程度しかカバーできていないこと、2) 大学独自給付奨学金は一般に成績重視（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こと、である。つまり、州給付奨学金の充実の度合いは特に低所得学生の学費負担軽減に少なからぬ差をもたらすと考えられるのである。各州の政策にどのような違いがあり、それがどの程度の学費負担の軽減につながっているのか、州・機関レベルでの違いを詳しく見ていく必要がある。

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州交付金の予算編成・配分過程を通じて、また、上記のような奨学金制度や修学支援制度の充実を通じて、直接的・間接的に高等教育機会の均等や教育費の負担軽減の推進に取り組んでいる。しかし、高等教育のガバナンスや財政制度は州によって異なっており、また、奨学金政策も多様であることから、ケーススタディに適した州を選定することは容易ではない。

そこで、本稿では、公立大学の平均授業料が最も高い州として知られるペンシルバニア州に注目し、その授業料政策と奨学金政策を検証することとした。連邦教育省のデータによれば、2012-13年に公立4年制大学の授業料・納付金の額が全米で最も高かったのはピッツバーグ大学ピッツバーグ校（University of Pittsburgh-Pittsburgh Campus）の16,590ドル、第2位はペンシルバニア州立大学本部キャンパス（Pennsylvania State University-Main Campus）の16,444ドルであり、上位20校のうちペンシルバニア州の大学は8校を占めている<sup>1)</sup>。全米平均は8,070ドルであり、ペンシルバニア州の公立大学は平均額の2倍以上を設定していることになる。なぜ、同州では公立大学の授業料が高額なのだろうか、そして州政府はいかなる対策を講じているのだろうか。

そこで、本稿では、まず同州の中等後教育の全体像を整理した上で、州政府の授業料政策について検討を行う（第1節）。次に、州奨学金制度とその実施体制を整理し、続いて、全米における同州の政策の位置づけを検証する（第2節）。最後に所得階層別にみた実質学費の比較から学費負担の軽減を通じた高等教育機会の保障のあり方について検討を行う（第3節）。

なお、本稿を執筆するにあたり2011年11月、2013年2月、2014年8月の3度にわたってペンシルバニア州の訪問調査を行った。本稿はその成果に基づくものである。

## 1. ペンシルバニア州の中等後教育と学費

### (1) 高等教育法タイトル IV 対象の中等後教育機関の数と概要

ペンシルバニア州はアメリカ合衆国の東部に位置し、人口は約1,270万人（2010年現在）で全米6位の州である。中等後教育機関は表1に示すように2012-13年度は392校存在する。これらはすべ

て連邦奨学金制度の利用資格を有する機関であり、その根拠法である1965年高等教育法（Higher Education Act of 1965, P.L. No. 89-329）の奨学金に関する条項であるタイトルIVにちなんで「タイトルIV中等後教育機関」（Title IV post-secondary education institutions）と呼ばれる。これらは学位授与機関と非学位授与機関に分けられ、前者は準学士号以上を授与し、後者は学位ではなく資格・免許を授与する。なお、タイトルIV中等後教育機関はアメリカ合衆国全体では7,253校存在する。また、学生数は約78万人（ただし学位授与機関のみの数値）であり55%が公立に在学しているが、これはアメリカ合衆国平均の72%よりもかなり低い。私立4年制非営利大学の在学者の割合が高いのが特徴である。

表1 ペンシルバニア州のタイトルIV中等後教育機関数および学生数（2012-13年度）

		中等後教育機関数						学生数	
		ペンシルバニア州			アメリカ合衆国全体			ペンシルバニア州	アメリカ合衆国全体
		学位授与機関数 (degree-granting institutions)	非学位授与機関数 (non-degree-granting institutions)	機関数・計	学位授与機関数 (degree-granting institutions)	非学位授与機関数 (non-degree-granting institutions)	機関数・計	学生数 (学位授与機関のみ)	学生数 (学位授与機関のみ)
公立	4年制	45	34	95	689	358	1,981	281,541 (36.2%)	8,092,683 (39.2%)
	2年制	16			934			144,349 (18.6%)	6,787,660 (32.9%)
私立・非営利	4年制	106	21	141	1,555	168	1,820	288,180 (37.1%)	3,915,972 (19.0%)
	2年制	14			97			8,511 (1.1%)	37,606 (0.2%)
私立・営利	4年制	12	70	156	782	2,001	3,452	23,346 (3.0%)	1,470,191 (7.1%)
	2年制	74			669			31,315 (4.0%)	338,707 (1.6%)
計		267	125	392	4,726	2,527	7,253	777,242 (100%)	20,642,819 (100%)

出典：National Center for Education Statistics (2014) Table304.60, 317.20, 317.30 より作成。

以上の区分とは別にペンシルバニア州教育局は学位授与機関を次の5つのグループに分類している（Commonwealth of Pennsylvania State Board of Education, 2005, pp. 6-9）。以下に概要を整理する。

#### 1) ペンシルバニア州高等教育システム（Pennsylvania State System of Higher Education, PASSHE）

PASSHEは師範学校を前身とする14校の4年制公立大学群であり、1982年に一つのシステムに統合された（Act 188 of 1982, 24 P.S. § 20-2001-A）。1つの理事会（Board of Governors）によって管理されており、理事会は州知事、州教育局長、州議会議員、州知事により任命された者、学生の合計20人で構成される。カーネギー分類（2010年）では14大学のほとんどが修士号授与大学に分類される。PASSHEの理念は高い質の教育を可能な限り低い費用で学生に提供することにある（24 P.S. § 20-2003-A (1)）。PASSHEの授業料・納付金は大学理事会で決定され、州内出身学生の授業料は14大学すべて一律であり、2012-13年度は8,672ドルである。州外出身学生の授業料については各大学で設定することになっており、州内出身学生の授業料の150%~250%まで幅がある。

#### 2) 州関連大学（State-Related Universities）

ペンシルバニア州立大学（Pennsylvania State University）、ピッツバーグ大学（University of Pittsburgh）、テンプル大学（Temple University）、リンカーン大学（Lincoln University）の4公立大学は州関連大学（State-Related Universities）に分類される<sup>2)</sup>。ペンシルバニア州立大学は1855年に創設され、1863年に国有地交付大学（land-grant university）化された大学である。しかし、残りの3大学のルーツは私立大学であり、1960年代半ばから70年代初頭にかけて州議会より州関連大学の地位を付与され、設置区分が公立に変更された。例えば、ピッツバーグ大学は1787年創設の長い歴史を有する私立研究大学であったが、1960年代に2,500万ドルを超える財政難に陥り、1966年にペンシ

ルバニア州議会によって州関連大学化された (Alberts, 1986, pp.342-343; University of Pittsburg, 2012, p.5)。この変更により、ピッツバーグ大学は州交付金 (Commonwealth appropriation) の助成を受けて経営の安定化を図る代わりに、州内出身学生に対して低い授業料を設定することとなり、授業料は年額1,450ドルから450ドル (当時) へと大幅に引き下げられた<sup>3)</sup>。

### 3) コミュニティカレッジ (Community Colleges)

ペンシルバニア州ではコミュニティカレッジは1963年に設置され、州内の14地域に置かれている (Act 484 of 1963)。それぞれ独自の理事会を有しており、授業料も各理事会によって決定される。ただし、州の規定により、授業料収入は経常費 (annual operating costs) の3分の1を超えることはできないと定められている (Public School Code of 1949, Act of Mar. 10, 1949, P.L. 30, No. 14, Section 1908-A)。コミュニティカレッジが他大学と大きく異なるのは近隣の「スポンサー学区」(sponsoring school districts) との結びつきが深く、州政府交付金に加えて22のスポンサー学区の固定資産税 (property tax) からの交付金を受けている点にある。このため、スポンサー学区出身者の授業料は安く設定されており、教育機会の均等に大きな役割を果たしている<sup>4)</sup>。

### 4) 私立大学・カレッジ (Independent Colleges and Universities)

ペンシルバニア州の私立大学は長い歴史を有しており、私立研究大学であるペンシルバニア大学 (University of Pennsylvania) の前身であるフィラデルフィアアカデミーが1740年に創設されて以来、多くの私立大学が設置されてきた。また、特に、ペンシルバニア州では医療、芸術、人文科学等の特定分野の研究・人材育成を図るため、州政府による私学助成が行われてきた。これらの大学は「州支援大学」(State-Aided Colleges and Universities) と呼ばれている。ただし、州財政の悪化により、2012年には全助成が停止された。

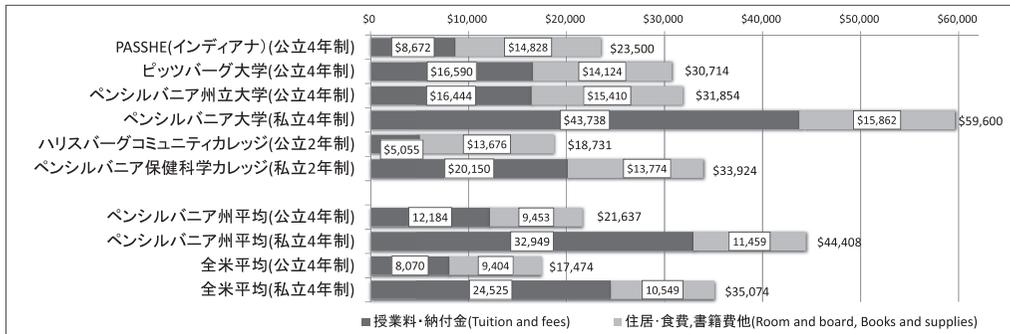
### 5) 専門準学士号授与機関 (Specialized Associate Degree-Granting Institutions)

1982年1月、州教育局が新たに制定した専門準学士号プログラムを授与する機関を指す。職業訓練機関であるプロプライエタリースクール (proprietary school) によって提供されていた専門職業教育に対して、特に経営や技術分野の2年制プログラムの役割を認め、準学士号を授与できるものとした。Associate in Specialized BusinessとAssociate in Specialized Technologyの2種類があり、教育課程は70-80%が専門教育、20-30%が一般教育で構成される。2013年現在92校存在する<sup>5)</sup>。

## (2) 平均学費

では、以上のグループについて、授業料・納付金、住居・生活費・書籍等の学費総額 (Cost of Attendance, COA) を比較した場合、どのような違いがあるだろうか。図1はその比較を行ったものである<sup>6)</sup>。このデータによれば、2012-13年度のペンシルバニア州の州内出身学生の場合、PASSHEのCOAは23,500ドルである。一方、州関連大学のピッツバーグ大学やペンシルバニア州立大学の2校はそれぞれ3万ドルを超えており、私立のペンシルバニア大学はほぼ6万ドルに達している。いずれも全米平均と比較するとかなり高い額となっている。一方、公立2年制であるハリスバーグコミュニティカレッジは授業料が安いいためCOAは2万ドル以下となっている。

このように、COAは大学によって大きく異なるが、これはあくまでも「定価」「表示価格」(published



出典：NCES 公表資料 (<http://nces.ed.gov/collegenavigator/>) および NCES (2014) Table330.20 より作成

図1 ペンシルバニア州の高等教育機関の年間学費 (2012-13年度)

price, sticker price) であることに注意しなければならない。アメリカでは、先述のように学生の家族状況や成績等に応じて連邦政府・州政府・大学等より給付奨学金 (grant), ローン (loan), 労働への対価であるワークスタディ (work-study) 等の奨学金が支給される。このうち、給付奨学金は返還不要の奨学金であり、COAから給付奨学金をさし引いた実質学費 (net price) がどこまで低くなるのが、高校生とその保護者にとっては進学を左右する大きな要因となる。

### (3) 公立大学授業料の決定過程における州教育局, 州知事部局, 州議会の影響力

以上のような学費の高さに対して、ペンシルバニア州教育局は特に公立大学の授業料抑制にどのような措置を講じているのだろうか。2011年11月と2013年2月にペンシルバニア州教育局、ペンシルバニア州立大学、PASSHE本部、ハリスバーグコミュニティカレッジを訪問し、州の授業料政策について聞き取り調査を行った。そこで明らかとなったことは以下のとおりである。すなわち、1) 州政府の公立大学授業料政策は存在しない<sup>7)</sup>、2) 州教育局は各大学の授業料決定過程には関与できない、3) 公立大学側は断続的な州政府交付金の減少を補填するために授業料の値上げを行っている、4) 高等教育全体を調整する機関の不在が授業料高騰の一因となっている可能性がある<sup>8)</sup>、5) 州教育局や州知事諮問委員会による各種勧告は授業料の抑制にはつなげていない、6) しかし、大学間で学生の獲得競争を行っているため、特にPASSHEは大幅な授業料の値上げはできない<sup>9)</sup>、という点である。

ペンシルバニア州では、大学の設置認可や教員養成課程の認定はペンシルバニア州教育局中等後・高等教育課 (Pennsylvania Department of Education Office of Postsecondary and Higher Education) によって行われる<sup>10)</sup>。しかし、州教育局は公立大学の州政府交付金や州政府奨学金の予算案作成権を持っておらず、他州と比較して役割・機能が限定されている。公立大学の授業料決定権も各大学理事会が有しており、州教育局は関与できない。なお、SHEEOの全米調査では、授業料の主な決定権限は各大学にあると回答している州が大半を占めるが、授業料の決定過程において州調整・管理委員会 (statewide coordinating/governing agency) が関与・助言を行う州も多い (Carlson, 2013)。全く関与できないのはカリフォルニア、ニューヨーク、ジョージアなど3分の1程度の州に留まっている (公立4年制大学の授業料決定の場合)。

また、州教育局は「高等教育マスタープラン」(Master Plan for Higher Education)を5年毎に策定することが1949年公立学校法(The Public School Code of 1949 (24 PS 26-2603-B(h))で義務付けられており、これには高等教育のガバナンスや州資金の配分方法も含まれている。しかし、2006年の州教育局諮問委員会報告書には「州議会は州教育局に対して高等教育マスタープランを5年ごとに策定し州議会へ提出することを求めているが、州議会は過去においてマスタープランを用いたり考慮したりしたことはほとんどない」と記されている。(The Learning Alliance for Higher Education, 2006, p.47)。つまり、州教育局の勧告は州議会においてほとんど注目されていないと言ってよい。

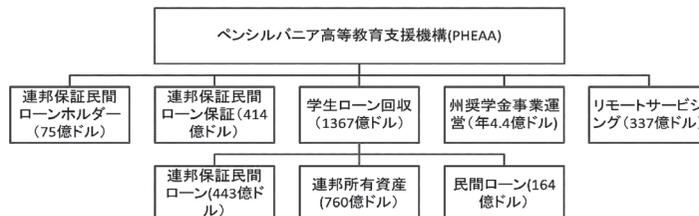
なお、州政府交付金の予算折衝は大学と州知事部局との間で直接行われる。そのため、州知事は予算案の編成過程を通じて、また、州議会は予算案の審議・承認の過程を通じて公立大学の財政に影響を及ぼすことができる。この点について、PASSHE総長室財務担当副学長へのインタビューでは「授業料の設定は非常に政治的なプロセス」であり、法制上はPASSHE理事会に決定権限があるものの、実際には州知事や議会との交渉によって進められること、および、州知事はPASSHE理事会の理事任命権を有しているため、強い影響力を有しているとのことであった。

## 2. ペンシルバニア州の奨学金政策

### (1) ペンシルバニア州の奨学金政策と実施体制

ペンシルバニア州では、州奨学金事業はペンシルバニア高等教育支援機構(Pennsylvania Higher Education Assistance Agency, PHEAA)によって実施されている。PHEAAは1963年に州議会によって創設された州関連機関(State-Related Agency)であり、50年の歴史を有する(PHEAA, 2013)。運営は理事会(Board of Directors)によって行われ、20名の理事のうち州議会議員が16名、州教育局長1名、教育・産業界から州知事が任命した者3名で構成される(PHEAA, 2014a, p.9)。

図2はPHEAAの業務内容である。PHEAAは州奨学金事業の担い手であるとともに、連邦政府保証民間ローン(Federal Family Education Loan, FFEL)債権のホルダーでもあり<sup>11)</sup>、さらに、FFELの保証機関(guarantee agency)および回収機関(Servicer)でもある。保証・回収事業についてはPHEAAの一組織であるAmerican Education Servicesが担当している。また、学生ローンのうち連邦政府直接ローン(Federal Direct Loan)の回収事業も2009年より受託しており、これは同じく一組織であるFed Loan Servicingが担当している。これに民間ローンも加えた合計1,367億ドルのローンを回収している。なお、回収は50州すべてで行われており、職員数は2,900名を超える大組織である。



出典：PHEAA 提供資料 (2013年2月)

図2 ペンシルバニア高等教育支援機構の業務内容および収入源 (2011-2012年度)

表2 ペンシルバニア州の奨学金プログラム (2012-13年度)

種類	受給者数(人)	学部生	大学院生	その他	合計(万ドル)	1人あたり受給額(ドル)	概要	
給付奨学金 (ニードベース)	ペンシルバニア州給付奨学金 (Pennsylvania State Grant Program)	192,385	○		\$44,414	\$500-4,348	1966年創設。2年制以上の中等後教育機関で学ぶ学生が対象。職業教育機関(Trade and technical schools)も含む。	
	ペンシルバニア州特定産業奨学金(PA Targeted Industry Program (PA-TIP))	1,280	○		\$459	\$4,348まで	2012年創設。工学・農学分野の学生向け。	
	高等教育アクセスパートナーシップ奨学金 (Partnership for Access to Higher Education (PATH))	1,571	○		\$217	\$2,500まで	NPOとの共同奨学金。2013年は36団体。	
給付奨学金 (非ニードベース)	視覚・聴覚障害学生支援給付奨学金(Blind or Deaf Beneficiary Grant Program)	106		○	\$5	\$500まで	1949年創設。視覚・聴覚障害学生が対象。	
	ホーレスマンボンド・レスリーピンクニーヒル競争奨学金(Horace Mann Bond-Leslie Pinckney Hill Scholarship)	10		○	\$32	授業料・納付金・書籍費相当額	1983年創設。伝統的黒人大学(Historically Black Colleges and Universities, HBCU)であるリンカーン大学とチェイニー大学の出身者が対象。ペンシルバニアの州関連大学の大学院で医学、法律、歯学などを専攻する者へ給付。	
給付奨学金以外の支援	チェイニー大学キーストンアカデミー奨学金 (Cheyney University Keystone Honors Academy)	116	○		\$153	授業料・納付金・書籍費、療費、食費免除	チェイニー大学 Keystone Academy入学者でGPA3.0、SAT(Math+Verbal)1000点以上またはACT21点以上。	
	州兵向け教育支援プログラム奨学金(Education Assistance Program for National Guard Members)	2,120	○	○	\$974	\$6,622	州兵として6年間の兵役に就く者が対象。PASSHE授業料相当額を免除。	
	不利な立場にある学生向け高等教育プログラム (Higher Education for the Disadvantaged (Act 101) Program)	4,232	○		\$219	—	1971年創設。不利な立場にある学生の修学支援プログラム。2013-14年度は35校。機関向け。	
	マッチングファンド—連邦ワークスタディプログラム (Matching Funds—Federal Work-Study Program)	N/A			○	\$852	—	マッチングファンド。連邦と大学は75:25の割合で負担。PHEAAは大学に補助。
	マッチングファンド—PHEAAコミュニティサービスプログラム (Matching Funds—PHEAA Community Service Program)	N/A			○	\$86	—	マッチングファンド。同上。
	マッチングファンド—州ワークスタディプログラム (Matching Funds/State Work-Study Program)	3,470	○	○	\$239	\$3,600まで	1985年創設。賃金の40%まで州が負担。	
	新経済テクノロジー競争奨学金(New Economy Technology Scholarship (NETS))	357	○		\$84	\$3,000	1999年創設。科学技術分野の人材養成。GPA3.0以上。卒業後は州内で労働。	
	中等教育謝礼プログラム(Postsecondary Education Gratuity Program (PEGP))	10	○		\$14	授業料・納付金・療費・食費を免除	1998年創設。州警察、州兵等の殉職者の子どもが対象。給付奨学金を引いた残りの学費(公立)を免除。	
	プライマリヘルスケアローン返還免除(Primary Health Care Loan Forgiveness)	15			○	\$14	\$30,000-100,000	連邦・州・民間学習ローンの返還免除。医療が不足する地域での診療に従事する者が対象。
合計	205,672				\$47,760			

出典：NASSGAP (2013) および PHEAA (2014a, 2014b) より作成

PHEAAの事業の特徴としては次の2点を挙げるができる。すなわち、1) 州奨学金事業以外に様々な連邦学生ローンの事業を行っており、この事業収入によってPHEAAの組織を維持していること、2) 事業収入の余剰金は州奨学金事業に補填されていること、である。2011-12年は事業収入から5,000万ドルが州給付奨学金に補填され、これは学生1人当たり800ドルを増加させたことになる。つまり、州の関連機関であるPHEAAは外部の事業を請け負うことで、その収入を組織の維持に充て、さらに奨学金の充実を図っているといえることができる。PHEAAへのインタビューではPHEAAの運営は州奨学金事業の一つの成功モデルである、とのことであった。<sup>12)</sup>

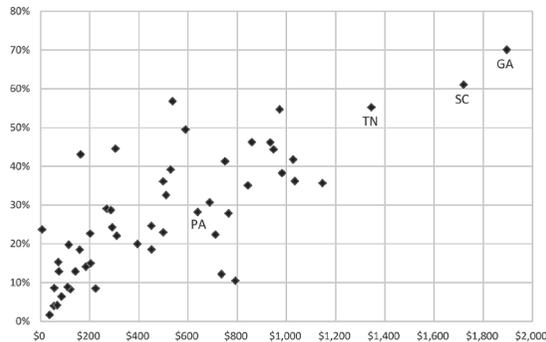
また、表2は州奨学金事業の内容である。約4.8億ドルの奨学金を年間延べ20万人以上の学生が受給しており、このうち9割以上を占めるのが1966年に創設されたペンシルバニア州給付奨学金(Pennsylvania State Grant Program)である。これはニードベースの給付奨学金であり、受給額は家計状況に応じて決定され、最高4,348ドルまで受給できる。約19万人の学部生に支給されており、これは在学者の約4人に1人が受給している計算となる。このように、ペンシルバニア州の奨学金の特徴は全体の9割以上をニードベース給付奨学金が占めている点にある。申請書にはSATやACTの得点、高校在学時のGPAなどを記入する欄はなく、家計基準のみが考慮される。

## (2) 全米の州奨学金政策の動向とペンシルバニア州の位置づけ

以上のようなペンシルバニア州の奨学金政策はアメリカ全体の州奨学金政策の中でどのような位置づけになるのだろうか。各州の奨学金事業のデータを40年以上にわたって収集している全米州政

府奨学金プログラム協会（National Association for State Student Grand and Aid Programs, NASSGAP）の調査から同州の位置を確認してみたい。

図3は州奨学金の支給額と受給率の関係を示したものである。奨学金支給額とは受給者1人当たりが実際にもらっている額ではなく、全支給額をフルタイム換算した全学生数で除して州間比較を可能にした数値である。これによれば、ペンシルバニア州（PA）は支給額も受給率もちょうど中位くらいに位置する。ペンシルバニア州はニードベース中心で低所得学生を支援しているが、全米の中ではそれほど充実度は高くない。



出典：NASSGAP（2012）Table12, 13 より作成

図3 州給付奨学金の支給額および受給率（2010-11年）

一方、ジョージア州（GA）、サウスカロライナ州（SC）、テネシー州（TN）などの南部諸州は給付額も受給率も充実している。これらの州は学業成績を採用基準とするメリットベース奨学金が中心の州であり、低所得学生も成績が良ければ受給できるが家計基準は考慮されない。これらの州の給付奨学金の多くは教育宝くじ（Education Lottery）の収益で運営されている。

### 3. ペンシルバニア州の奨学金政策の課題

以上のように、ペンシルバニア州の奨学金はニードベースの給付奨学金が中心であること、および実施体制が非常に整っており、事業収入から得られた資金が補填されていることなどが大きな特徴として挙げられる。しかし、他州との比較では州奨学金の支給額も受給率も中位に位置していることが確認され、必ずしも充実した奨学金制度を実施している州とは言えない。全米で最も公立大学の授業料水準が高い州として知られる同州において、果たして低所得層の学生はどの程度の学費負担を求められているのだろうか。

この点を明らかにするために連邦教育省ウェブサイトCollege Navigatorから表3のように各大学の初年次学生の実質学費平均額、所得階層別実質学費、奨学金受給率の比較表を作成した<sup>13)</sup>。実質学費は学費合計額から給付奨学金（連邦、州、大学独自の合計額）を差し引いたものである<sup>14)</sup>。給付奨学金には州以外のものが含まれるため単純な比較はできないが、連邦奨学金は全米一律の基準で算出されることを考えると、給付奨学金額の差は州または大学独自奨学金の差であると考えてよいだろう。特に注目すべきは所得が最も低い30,000ドル以下の学生の実質学費である。この層は

家計から学費を支出するのが最も困難な層であり、実質学費は学生ローンまたはワークスタディでまかなうか、さらに不足する場合は独自に調達するしかない。最も低いのは私立のペンシルバニア大学であり4,000ドル以下となっている。これは潤沢な大学独自奨学金によるものである。一方、最も高いのは公立のピッツバーグ大学である。全米一学費が高い同大学では低所得学生でも23,000ドル以上を負担しなければならない。また、参考として最も州奨学金制度が充実しているジョージア州の公立研究大学であるジョージア大学（University of Georgia）の例も掲載した。同大学の場合、実質学費は8,000ドル程度であり、ペンシルバニア州のコミュニティカレッジの学生よりも低くなっている。これは潤沢な州奨学金によって授業料の8-9割がカバーされていることが大きな理由である<sup>15)</sup>。このように同じ公立研究大学でも低所得学生の実質学費は大きな差があることが分かる。ペンシルバニア州の高等教育マスタープランには、同州は伝統的に高授業料・高奨学金政策がとられてきたと記述されている（Commonwealth of Pennsylvania State Board of Education, 2005；Heller, 2006, p.215）。しかし、実際には高授業料ではあるが高奨学金政策とは言い難い状況にあることが指摘できよう。

なお、公立コミュニティカレッジは低所得学生に教育機会を提供する非常に重要な場となっている。2013年、2014年に行った訪問調査では、低所得学生は実質学費を下げるために自宅から通学可能でかつ授業料の安いコミュニティカレッジで単位を取得し、その後4年制大学に編入していくパターンが多いとのことであった<sup>16)</sup>。表3のハリスバーグコミュニティカレッジの場合、学寮がないため自宅外居住で計算しているが自宅通学の場合はさらに8,000ドル程度安く抑えることができ、州政府奨学金があれば十分に通学が可能である。

また、私立大学でも学寮への入寮が不要で自宅通学が可能な場合には学費を抑えることができる。給付奨学金が受けられる自宅近隣の私立大学は低所得学生にとって一つの選択肢となっている<sup>17)</sup>。

表3 初年次学生の所得階層別実質学費と奨学金受給率（2012-13年度）

	PASSHE(インディアナ)(公立4年制)	ピッツバーグ大学(公立4年制)	ペンシルバニア州立大学(公立4年制)	ペンシルバニア大学(私立4年制)	ハリスバーグコミュニティカレッジ(公立2年制)	ペンシルバニア保健科学カレッジ(私立2年制)	【参考】ジョージア大学(公立4年制)
授業料・納付金	\$8,672	\$16,590	\$16,444	\$43,738	\$5,055	\$20,150	\$10,690
住居・食費・書籍費他	\$14,828	\$14,124	\$15,410	\$15,862	\$13,676	\$13,774	\$10,560
学費合計額	\$23,500	\$30,714	\$31,854	\$59,600	\$18,731	\$33,924	\$21,250
実質学費平均	\$16,740	\$22,341	\$23,161	\$21,994	\$10,211	\$23,048	\$12,862
実質学費 所得階層別	\$0 - \$30,000	\$14,707	\$23,132	\$19,268	\$3,848	\$9,212	\$8,004
	\$30,001 - \$48,000	\$15,826	\$22,598	\$21,229	\$9,128	\$9,817	\$10,404
	\$48,001 - \$75,000	\$19,286	\$25,108	\$25,028	\$11,403	\$12,059	\$12,809
	\$75,001 - \$110,000	\$22,223	\$28,385	\$28,929	\$20,308	\$13,834	\$14,196
	\$110,001 以上	\$22,754	\$29,598	\$30,485	\$36,163	\$14,014	\$28,768
奨学金受給率	連邦給付奨学金	40%	16%	15%	15%	55%	21%
	州給付奨学金	40%	18%	14%	7%	29%	86%
	大学独自給付奨学金	7%	33%	32%	51%	9%	18%
	学生ローン	79%	59%	48%	20%	62%	40%

出典：NCES, College Navigator 公表資料（<http://nces.ed.gov/collegenavigator/>）より作成

#### 4. まとめ — ペンシルバニア州の公立大学授業料と奨学金政策の特質および課題 —

以上、本稿では、アメリカ州政府の公立大学授業料政策と奨学金政策の動向を明らかにするために、特に高授業料で知られるペンシルバニア州に注目し、その特質と課題を検討してきた。最後に得られた知見を再度整理したい。

まず、ペンシルバニア州の公立大学の学費が全米トップである理由については、1) 州全体の公立大学授業料政策は存在しない、2) 州教育局は各大学の授業料決定過程には関与できない、3) 公立大学側は断続的な州政府交付金の減少を補填するために授業料の値上げを行っている、4) 高等教育全体を調整する機関が不在である、5) 諮問委員会等の勧告は授業料の抑制にはつながっていない、といった理由が背景にあることが訪問調査で明らかとなった。

次に、同州の奨学金政策についてはニードベースの給付奨学金事業を中心としており全米的にみても特に低所得学生の経済支援に重点が置かれている州として位置づけることができる。その事業主体であるPHEAAは主に連邦委託業務等の収入によって運営されており州交付金はPHEAAの人件費ではなく給付奨学金のみに使用できるため効率的な運営が行われている。

このような高授業料と充実した給付奨学金の関係は政策類型では一般に「高授業料・高奨学金政策」に位置づけられる。ペンシルバニア州自身も同州をこの政策類型に位置づけてきた。このタイプのメリットは学費を負担する能力のある学生からは高い授業料を徴収し、低所得学生には手厚い奨学金を配分して進学機会を保障する点にある。しかし、多くの先行研究で指摘されているように、授業料の高騰に奨学金の拡充が追い付かない場合は低所得学生の進学が阻害されることになる。

そこで、本稿では低所得学生の実質学費を確認するため、連邦教育省公表データを用いて大学別・所得階層別の実質学費の比較を行った。また、参考として最も州給付奨学金が充実しているジョージア州の公立研究大学であるジョージア大学の例も加えて比較を行った。この結果から、ペンシルバニア州の公立大学では低所得学生であってもかなりの学費を負担しており、それは州内の私立大学の学生や州外の公立大学よりもむしろ高いことが明らかとなった。このように、高授業料・高奨学金政策をとる州では実際には低所得学生の学費負担は非常に重く、進路選択に大きな影響を与えていることが推察される。なお、この点について、ペンシルバニア州教育局が2006年に公開した調査報告書では、州内の高校生の進学希望は家計所得と明確な関係があることが指摘されている(The Learning Alliance for Higher Education, 2006)。

今後、日本においても国公立大学に対する政府交付金の減少が続けば、いずれ授業料の引き上げにつながる事が予想される。また、私立大学では近年授業料の値上げが実際に相次いでいる<sup>18)</sup>。授業料の上昇を抑制し、かつ給付奨学金を充実させることで実質学費の軽減を図ることは日本においても急務とされている。しかし、奨学金事業の9割以上を占める日本学生支援機構の奨学金は貸与のみであり給付はない。仮に公的な給付奨学金が導入され高授業料／高奨学金政策へ向かったとしても、ペンシルバニア州の事例から明らかなように公立大学の低所得学生の実質学費は重く、政府学生ローンに頼らざるを得ないのである。公的な給付奨学金の導入は国公立大学の授業料の抑制、及び私立大学の授業料抑制・独自奨学金の充実とセットで議論されなければ意味がないだろう。

最後に、低所得学生の進学を促進していくためには授業料の抑制、給付奨学金制度の充実に加えて、中等教育段階からの進路選択支援 (outreach) や大学入学後の修学支援の充実もまた必要である。ペンシルバニア州でどのような支援が行われているのか本稿では触れることができなかった。この点については別の機会に改めて考察を行いたい。

## 【注】

- 1) 連邦教育省College Affordability and Transparency Centerウェブサイトより (<http://collegecost.ed.gov/catc/Default.aspx#>) (2014年11月26日アクセス)。
- 2) カーネギー分類ではペンシルバニア州立大学、ピッツバーグ大学、テンプル大学は研究大学、リンカーン大学は修士号授与大学に分類されている。
- 3) ただし、州外出身学生については従来の1,600ドルのままであった。また、ピッツバーグ大学理事会には州知事・州議会の任命した理事を受け入れることも要求された。このような私立大学の州関連大学化への設置区分の変更は、州政府が「一つの州立大学のサービスを巨額の資本投資を行うことなしに手に入れた」とも言われている (Alberts, 1986, p.343)。
- 4) 例えば、ハリスバーグコミュニティカレッジは (Harrisburg Area Community College, HACC) はペンシルバニア州の中央部に位置し、14のコミュニティカレッジの中で最も古く、5つのキャンパスに約21,000人の学生が在籍している (ハリスバーグコミュニティカレッジ財務部訪問調査 (2013年2月) より)。スポンサー学区出身者の授業料・納付金は安く設定されており、例えば12単位を取得する場合、スポンサー学区出身者は1学期2,262ドル、スポンサー学区外州内出身者は2,976ドル、州外出身者は4,278ドルに設定されている (2014-15年度)。
- 5) ペンシルバニア州教育局ウェブサイトより ([http://www.education.state.pa.us/portal/server.pt/community/specialized\\_associate\\_degree\\_programs/8721](http://www.education.state.pa.us/portal/server.pt/community/specialized_associate_degree_programs/8721)) (2014年11月26日アクセス)。
- 6) 住居形態は学寮の場合で計算。ただし、コミュニティカレッジは学寮がないため学外居住で計算。
- 7) SHEEOの調査では、回答した35州のうち公立4年制・2年制大学の公的な州授業料政策 (statewide tuition philosophy) が両方とも存在しないのは8州 (カリフォルニア、ニューヨーク、ジョージア、テネシー、カンザス、ネブラスカ、デラウェア、ノースダコタ) であった (Carlson, 2013)。なお、ペンシルバニア州は本調査に回答していない。
- 8) ペンシルベニア州教育局中等後高等教育課中等後成人教育室 (Pennsylvania Department of Education, Office of Postsecondary and Higher Education, Bureau of Postsecondary and Adult Education) へのインタビューより (2013年2月)。
- 9) PASSHE総長室財務管理担当副学長 (Pennsylvania State System of Higher Education, the Office of the Chancellor, Vice Chancellor for Finance and Administration) へのインタビューより (2013年2月)。
- 10) ただしPASSHEに属する14大学のプログラム承認はPASSHE理事会が実施する。
- 11) 連邦政府保証民間ローンの新規貸付は2010年に廃止されたが、貸与者の返還は現在も続いている。連邦教育省の公表資料によれば、連邦政府保証民間ローン債権のホルダーのうち、PHEAA

- は全米第7位である（小林編，2012，115頁）。
- 12) PHEAA副総裁（PHEAA Vice President, State Grant and Special Programs）へのインタビューより（2013年2月）。
  - 13) 連邦教育省ウェブサイトCollege Navigatorより（<http://nces.ed.gov/collegenavigator/>）（2014年9月14日アクセス）。
  - 14) なお，連邦給付奨学金の中で最大のプログラムであるペル給付奨学金（Federal Pell Grant）は最高で\$5,550まで受給できる。
  - 15) ジョージア大学奨学金課へのインタビューによる（2014年9月）。
  - 16) ハリスバーグコミュニティカレッジ財務部訪問調査（2013年2月）およびデラウェアコミュニティカレッジ奨学金課訪問調査（2014年8月）より。
  - 17) ラサール大学エンrollmentサービス担当副学長（La Salle University, Vice President for Enrollment Services）へのインタビューより（2014年8月）。
  - 18) 朝日新聞「私立大学，相次ぐ学費値上げ」2013年12月27日付。

## 【参考文献】

- 小林雅之（2012）「家計負担と奨学金・授業料」『高等教育研究』第15集，115-133頁。
- 小林雅之編著（2012）『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較』東進堂。
- 日本学生支援機構（2010）『アメリカにおける奨学制度に関する調査報告書』。
- 丸山文裕（2012）「アメリカにおける州立大学の授業料」『高等教育機関における授業料の国際比較研究』国立大学財務・経営センター研究報告第14号，183-192頁。
- 柳浦猛（2009）「アメリカの実質学費」『大学財務経営研究』第6号，173-193頁。
- Alberts, Robert C. (1986). *Pitt the story of the University of Pittsburgh, 1787-1987*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Retrieved September 15, 2014, from [http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?i\\_dno=00c50130m;view=toc;c=pittmiscpubs](http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?i_dno=00c50130m;view=toc;c=pittmiscpubs)
- Carlson, A. (2013). *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies for Public Colleges and Universities*. Colorado: State Higher Education Executive Officers.
- College Board. (2013a). *Trends in College Pricing*.
- College Board. (2013b). *Trends in Student Aid*.
- Commonwealth of Pennsylvania State Board of Education. (2005). *Master Plan for Higher Education*.
- Commonwealth of Pennsylvania Department of Education. (2008). *The Cost of Higher Education in Pennsylvania: Report to the Pennsylvania State Board of Education*.
- Heller, D. E. (2006). State Support for Public Higher Education in Pennsylvania. In Ehrenberg, R. (Ed.), *What's Happening to Public Higher Education: the Shifting Financial Burden* (pp. 207-228). Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Johnstone, D.B. (2005). Financing Higher Education: Who Should Pay? In Altbach, Philip G. & Berdahl,

- Robert O. & Gumport, P. J. (Eds.), *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Second Edition. (pp.369-392). Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- National Association of State Student Grant and Aid Programs (NASSGAP). (2012). *42nd Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid: 2010-2011 Academic Year*.
- National Association of State Student Grant and Aid Programs (NASSGAP). (2013). *43rd Annual Survey Report on State-Sponsored Student Financial Aid: 2011-2012 Academic Year*.
- National Center for Education Statistics. (2014). *Digest of Education Statistics 2013*.
- Pennsylvania Higher Education Assistance Agency. (2013). *Annual Report 2012-13: Celebrating 50 years of Success*, Harrisburg: Author.
- Pennsylvania Higher Education Assistance Agency. (2014a). *Student Aid Handbook for Legislators*. Harrisburg: Author.
- Pennsylvania Higher Education Assistance Agency. (2014b). *Pennsylvania Student Aid Guide*. Harrisburg: Author.
- The Learning Alliance for Higher Education. (2006). *A Rising Tide: The Current State of Higher Education in the Commonwealth of Pennsylvania*. Pennsylvania Department of Education.
- University of Pittsburg. (2012). *Financial Report: Fiscal Year 2012*. Retrieved September 15, 2014, from <http://www.cfo.pitt.edu/documents/FY%2012%20Annual%20Report.pdf>

## Public College Tuition and State Student Aid Policy in the United States of America: The Case of Pennsylvania

Kana YOSHIDA\*

The purpose of this study is to clarify the trends and problems of public college tuition and state student aid policy in Pennsylvania which is known as the highest tuition level in the United States.

Access to higher education is an extremely important policy issue. In granting student financial assistance and maintaining low-tuition level, the state government has enlarged the opportunity of higher education for many years. However, many states have shifted high-tuition/high-aid policy recently. They have shifted the cost burden from taxpayers to college students and their families through high percentage tuition increases in the public colleges and universities. Why is the tuition level of public colleges in Pennsylvania the highest in the nation? How do they compensate the rising tuition through student financial aid programs? In pursuing the goal of this study, the author conducted hearings with the Pennsylvania Department of Education, Pennsylvania Higher Education Assistance Agency and the student aid offices of colleges and universities in Pennsylvania in 2011, 2013 and 2014.

The study consists of four sections. The first describes the characteristics of Title IV postsecondary education institutions in Pennsylvania, its average cost of attendance, and the decision making process of tuition setting.

The second explains the characteristics of state student aid programs carried by the Pennsylvania Higher Education Assistance Agency and its positioning in the United States. Pennsylvania has had a strong tradition of providing need-based financial aid program to students. But, it has been difficult to raise state appropriations for the need-based student aid program to compensate for the rising tuition.

The third examines the difference of net price. Net price is generated by subtracting the grant or scholarship aid from the total cost of attendance. It was found from the data that the highest net price in the lowest income group was the four-year public research university. For low income students, it is likely to be difficult to access and persist their learning in selective public research university due to their burden of cost of attendance.

Fourth and lastly the study concludes by summarizing the main points and indicating the implications for Japanese national and public university tuition setting and student financial aid policy.

---

\* Associate Professor, Headquarters for Liberal Arts Education, Hiroshima University