

博士学位請求論文 要旨

米国連邦学資ローン制度の成立と展開に関する研究
－民間活用の限界と連邦政府への集権化過程－

吉田 香奈

博士学位請求論文 要旨

申請者 吉田 香奈

I 論文題目

米国連邦学資ローン制度の成立と展開に関する研究
—民間活用の限界と連邦政府への集権化過程—

II 論文構成

序章 研究の目的と方法

第1節 研究の目的

第2節 先行研究の検討と本研究の方法

(1) 先行研究の検討

(2) 研究の方法

第1章 連邦学資ローン制度の創設—民間資金活用の選択—

第1節 1965年以前の連邦高等教育政策

(1) 国有地賦と大学への助成

(2) 国防・戦争に関する高等教育関連法

第2節 1965年高等教育法による一般学生向け学資ローン制度の創設—民間資金の活用—

(1) ケネディ政権の学資ローン政策

(2) ジョンソン政権の学資ローン政策

(3) 連邦議会における関係者からの支持

(4) 政府保証民間学資ローンの形態をめぐる論争

(5) 1965年高等教育法の構成

第3節 1968年の高等教育改正法と学資ローン制度—連邦再保証方式の採用—

第4節 小括

第2章 連邦学資ローン制度の基盤強化—流通市場の整備と利用対象者の拡大—

第1節 連邦学資ローン制度の流通市場の整備—1972年教育改正法によるサリーメイの創設—

(1) 1972年教育改正法の構成

(2) 学資ローンの流通市場の整備—学資ローン市場協会(サリーメイ)の創設—

第2節 連邦学資ローン制度の利用対象者の拡大—中所得層学生支援法—

(1) 中所得学生への支援拡大の要請

(2) 授業料税額控除案の再浮上

(3) 政府による新たな代替案の提示と各委員会での審議

第3節 会計検査院による指摘—債務不履行問題—

第4節 小括

第3章 連邦学資ローン制度の財源の二元化—政府ダイレクトローンの導入—

第1節 政府保証民間学資ローンの債務不履行問題の顕在化

- (1)レーガン政権の学資ローン政策
- (2)政府保証民間学資ローンの構造
- (3)債務不履行者の増加と政府の対応—連邦破産法の強化、回収強化、機関ペナルティの導入—

第2節 連邦学資ローン制度の改革に向けた議論—1992年高等教育改正法—

- (1)中所得学生の救済問題
- (2)政府保証民間学資ローン制度の構造改革—政府ダイレクトローン案の浮上—

第3節 クリントン政権による連邦学資ローン制度の構造改革—政府ダイレクトローンの創設—

- (1)学資ローン改革法案をめぐる銀行・保証機関の抵抗
- (2)政府ダイレクトローンの利点と支持派の動き
- (3)政府ダイレクトローンの創設

第4節 政府保証民間学資ローンと政府ダイレクトローンの併存—利用者獲得競争—

- (1)政府保証民間学資ローンと政府ダイレクトローンの利用割合
- (2)学生・高等教育機関からみた政府ダイレクトローンの評価
- (3)納税者からみた政府ダイレクトローンの評価
- (4)債務不履行の減少
- (5)連邦会計検査院のハイリスク指定解除

第5節 小括

第4章 連邦学資ローン制度における所得連動型返還プランの導入

第1節 試験的導入—大学による回収—

- (1)連邦議会における初期の導入議論
- (2)レーガン政権による試験導入

第2節 1992年の合衆国大統領選挙と連邦議会第102議会における議論

第3節 所得連動型返還プランの導入—1992年高等教育改正法と1993年包括予算調整法—

第4節 所得連動型返還プラン利用者の低迷

第5節 小括

第5章 連邦学資ローン制度の抜本的改革—財源の一元化による政府の役割拡大—

第1節 ブッシュ政権期の連邦学資ローン制度

- (1)債務不履行者の特徴
- (2)政府保証民間学資ローンの残された課題
- (3)大学コスト削減アクセス法の制定
- (4)世界金融危機による学資ローン流通市場の混乱と政府救済

第2節 オバマ大統領の施政方針演説と予算教書

第3節 第111議会(2009-10年)における下院公聴会の論点

- (1) 下院公聴会「オバマ政権の教育政策」
- (2) 下院公聴会「ローン制度改革を通じた連邦奨学金の拡充」

第4節 SAFRA 法案(H.R.3221)をめぐる下院教育労働委員会での議論

- (1) SAFRA 法案の内容
- (2) 下院教育労働委員会での SAFRA 法案の審議

第5節 連邦学資ローン制度の抜本的改革—2010年医療保険教育予算調整法の成立—

第6節 小括

第6章 連邦学資ローン制度における所得連動型返還プランの拡充—債務不履行の解決に向けて—

第1節 ブッシュ政権期の制度改革—IBRの導入—

第2節 オバマ政権期の制度改革—PAYEとREPAYEの導入—

第3節 連邦教育省による所得連動型返還プランの利用者拡大の取り組み

- (1) 利用者の拡大
- (2) 拡大のための工夫—連邦教育省への訪問調査から—
- (3) 改革の成果—債務不履行の抑制—
- (4) 所得連動型返還プランの課題

第4節 小括

終章 本研究の知見とその意義

第1節 米国連邦学資ローン制度の成立と展開

第2節 本研究の知見とその意義

参考文献・資料

資料 連邦学資ローン関連法年表

III 論文要旨

1. 研究の目的と方法

大学進学や在学時における学費負担を緩和し、安心して学習できる機会を保障するために、特に政府の実施する公的奨学金制度は重要な役割を担っている。しかし、財源に限りがある中で、より多くの学生が奨学金を利用できるようにするには、返還の必要がない給付型奨学金だけではなく、返還を伴う貸与型奨学金を整備運用することが不可欠であり、このことは高等教育行政の重要な使命の一つであると考えられる。日本では大学生を対象とした公的奨学金である日本学生支援機構奨学金に近年まで給付型奨学金はなく、貸与型奨学金のみが整備されてきた。現在、大学生全体の約4割が同機構の貸与型奨学金を利用しており、大学進学・修学になくはない存在となっている。ところが、就職後の低賃金等の理由から返還が困難となり、延滞に陥る利用者も存在しており、奨学金制度の円滑な運用上、大きな課

題となっている。

アメリカ合衆国においても、同様に、貸与型奨学金制度の延滞問題は常に大きな政策課題となってきた。アメリカの場合、利用者が連邦政府の実施する貸与型奨学金(以下、連邦学資ローンと呼称)の返還金を延滞してから一定期間が過ぎると「債務不履行」(default)と見なされ、信用情報機関に記録が通知され、社会生活に大きな支障をきたすことになる。しかも、たとえ破産しても学資ローンの借入金は免責されないため、生活が困窮していても返還し続けなければならない。このように、大学生活を支えるはずの公的な学資ローンが、反対に利用者の重い足かせとなり、社会生活を営むことさえ困難にさせているという現実があるにもかかわらず、同制度が現在まで存立し続けている理由は何なのか。それは、この制度がなければ多くの学生が学費を支払うことができないという現実があるからである。大学の学費は過去20年間に急激に上昇しており、2018-19年には公立4年制大学で年額1万ドルを超えている。公立大学授業料の引き上げは州政府から配分される一般運営費交付金(state general fund appropriation)の減少が一番の理由であるが、連邦政府にはこのような授業料の値上げを抑制する権限はなく、連邦政府による給付型奨学金の受給上限額を引き上げるか、もしくは学費の透明化を図っていく程度しか対応策はない。よって、学費が高騰すれば、給付型奨学金でまかなうことのできない金額を他の奨学金でまかなうよりほかになく、必然的に連邦学資ローンへの依存が高くなる。そのため、大学に進学したものの、卒業後または中退後に学資ローンの返還が困難になり、債務不履行に陥る事例が後を絶たないのである。

では、連邦政府や連邦議会ではこれまで債務不履行解消に向けてどのような取り組みが行われてきたのだろうか。これらを解明するためには、同制度の成立・展開過程の詳細な検証が不可欠であり、その制度的特質と意義・課題を考察することは学術的にも極めて重要であると同時に、我が国の奨学金制度の問題を検討する上でも示唆的知見を提示し得るものである。そこで、本研究では、アメリカ合衆国連邦政府による大学生を対象とした学資ローン制度を対象に、債務不履行問題の解消という観点から、その成立と展開過程の具体的な態様を明らかにするとともに、同制度の特質と意義・課題を考究することを目的とする。

本研究がアメリカ連邦政府による学資ローン制度に注目するのは2つの理由がある。一つは、世界でも類をみない規模で実施されており、同時に債務不履行問題を抱えているという点である。アメリカの学生経済支援制度は連邦政府のみならず、州政府、大学、企業等によって実施されており、支援の形態もローンのみならず、給付型奨学金、ワークスタディ、教育減税等、多様である。2016-17年度には約7,000校の高等教育機関の学生に対して約2,500億ドルもの支援が行われており、このうち、連邦政府による学資ローンは約960億ドルを占め、年間約800万人の大学生が利用するアメリカ最大のプログラムとなっている。一方、2018年第2四半期(3月末)現在、返還者全体の17%、ローン残高の11%が債務不履行の状態にあり、この改善が課題となっている。このような大規模な制度がいかんにして形成され、多数の債務不履行者を抱えるに至ったのかを解明することは、奨学金制度の研究上大きな意義がある。

もう一つの理由は、連邦学資ローン制度が民間資金を利用した「政府保証民間学資ローン」(federally guaranteed student loan)という形態で実施されてきた点にある。多くの国々では学資ローンは公財政から直接貸与されている中で、アメリカは銀行等の民間金融機関の資金を利用して公的学資ローン制度が構築されてきた点が大きな特徴として指摘されている(Mumper 1996, 1999, Wagner & Callahan 1998, Salamon 2002, Johnstone 2006, Johnstone & Marcucci 2010)。しかし、その一方で債務不履行が多発したことも事実であり、すでに1970~80年代にかけて大きな社会問題となっていたことは見逃せ

ない(Fossey & Bateman 1998)。本制度は2010年に廃止されたが、なぜ、連邦政府・議会は制度の導入時に政府による直接貸与を選択せず民間資金の利用を選んだのか、また、債務不履行者はなぜ増加し、それに対してどのような対応策が講じられてきたのかを検証することは、高等教育における持続可能な学資ローン制度の在り方を考える上で大きな意義があると考えられる。以上の理由から、本事例を好個の分析対象であると判断した。

なお、本稿で用いる「学資ローン」という用語はstudent loanを和訳した語であるが、あえて「貸与奨学金」と訳出しなかったのは、学資を貸与する対象が学生本人だけではなく保護者も含まれること、および財源が公的資金のみならず民間資金も利用されていること、を理由としている。奨学金という場合、日本では学生本人に対して学資金をサポートする制度を指し、教育ローンという場合は保護者などが金融機関から借り入れるローンを指す。一方、アメリカ連邦政府のstudent loanはその両方を兼ね備えた制度であり、学生・保護者に対して、公的資金および民間資金を活用した学資金の貸付が行われている。そこで、本論文ではこれらを含むものとして「学資ローン」という用語を用いることとした。

ところで、日本におけるアメリカ連邦政府の学生経済支援の先行研究は、諸外国の研究の中では比較的蓄積がある。古くは日本育英会(1966)による調査報告や仙波(1978, 1979, 1980, 1982a, 1982b)による一連の研究が挙げられる。特に、仙波は国有地賦与大学への連邦機関助成が徐々に学生への奨学金という個人助成へシフトしていく流れを整理し、連邦学資ローンを含む奨学金制度全体の概要と特徴を考察している。また、金子(1988)も連邦政府がなぜ大学への機関助成ではなく個人助成に重点を置くようになったのか、また、学生の機会均等や高等教育システム全体にどのような効果や影響をもたらしているのかを考察している。喜多村(1994)や館(1997a, 1997b)も、連邦奨学金制度の方向性がアメリカ高等教育の盛衰に強大な影響をもたらすと指摘しており、丸山(1999, 2009)も高等教育財政の日米比較研究の中で、連邦レベルの経済的支援の特質を整理している。さらに、ブッシュ政権期の奨学金政策については小山(2007)が、オバマ政権の取り組みについては小林・劉(2013)が概要を紹介しており、各政権の取り組みの一端を知ることができる。また、古賀(2008)はアメリカの営利大学の経営に注目し、営利大学が連邦奨学金を利用しながら学生を獲得してきたことを明らかにしている。さらに、小林編著(2012)では8カ国の国際比較の中でアメリカの高授業料・高奨学金政策や連邦学生経済支援の特質が検討されている。加えて、寺倉(2015)は近年の連邦学資ローンの所得連動型返還プランの動きについて整理している。さらに、奨学金が進学や学業継続にもたらす効果に関する実証研究のレビューも小林(2018)によって行われている。

このような先行研究の中でも、特に犬塚(2006)はアメリカ連邦政府の学生経済支援を通史的に研究しており、最も総合的な研究である。研究の中心を成しているのはアメリカの大学における軍事教育・スカラシップの歩みと退役軍人に対するG.I.ビルの歴史的展開の部分であり、それが1965年高等教育法によって一般学生向けの経済支援に拡大されていく様子が明らかにされている。ただし、本研究が目的としている連邦学資ローン制度の成立過程や拡大要因、債務不履行問題への対応については十分に論証されておらず、検討の余地が大いに残されている。

一方、アメリカでは連邦学資ローン制度に関する先行研究には膨大な蓄積がある。制度史研究、計量分析研究、国際比較研究などの様々な手法による研究が行われており、教育学のみならず経済学、政治学、法学などの研究者による分析もある。例えば、Hearn(1993, 1998)は1965年から1990年代初頭までの連邦学生経済支援策を4期に区分し、各期における政策目標、支援対象・方法、連邦議会・利益団

体・大学の関係性を整理し、なぜ学生への経済支援が低所得学生のアクセスに加えて、適正な学費負担、経済発展、人的資源への投資等、といった異なる理念を包含した制度へと変貌していったのかを歴史的に検証している。また、Mumper(1991,1996,1999)、Gladieux & Hauptman(1995)、St. John(2003)も連邦学生経済支援の歴史的変遷を分析し、一貫性を欠いた場当たりの改革の積み重ねによって本来の目的とは異なった歪んだ制度へと変貌したことを指摘している。Archibald(2002)もまた、アメリカの学生経済支援制度全体の改革案を提言した著書の中で、連邦学資ローンがモラルハザードを引き起こす制度であると指摘している。

さらに、学生経済支援関連法案の法制化過程に注目し、政治アクターの行動を分析した研究もある。例えばGladieux & Wolanin (1976)は高等教育法を改正・再授権する1972年教育改正法の審議過程に注目し、様々な政治アクターの力学を分析している。また、Kimberling(1995)は、レーガン政権期およびブッシュ政権期の高等教育法の改正過程の分析から、共和党政権期の学生経済支援策の特質について考察を行っている。さらにParsons(1997)は、1992年高等教育改正法の法制化過程に注目し、多くの関係者へのインタビューから政府、議会、利益団体の間にある政治力学を検証している。

以上のような分析を、さらに、連邦政府の学資ローンに絞って考察している研究もある。例えばFossey & Bateman(1998)は、連邦学資ローンの制度史、生徒の進路決定に与える影響、営利大学による制度の濫用問題、債務不履行者の特徴、学資ローンをめぐる裁判、連邦政府による規制強化等、様々な角度から分析を行っており、非常に示唆に富んでいる。

また、学資ローン制度を複数の国家間で比較分析した研究もある。Johnstone (2006)、Johnstone & Marcucci (2010)、Ziderman (2013)はアメリカ、オーストラリア、イギリス、中国、韓国、南アフリカ、ケニア、タイなどの諸外国の学資ローン制度を取り上げ、制度の目的、採用基準、財源、貸し手、融資方法、融資額、利子補給、返還方法等について比較分析を行っている。これらの研究においては、先述のように、多くの国々が学資ローンを公財政から貸与している中で、アメリカは銀行等の民間資金を利用してきた点が大きな特徴として指摘されている。

さらに、経済学や政治学におけるプリンシパル・エージェントモデル(principal-agent model)の枠組みを用いた分析もある。これは、プリンシパル(本人)がエージェント(代理人)に仕事の実行やサービスの提供を依頼するときに生ずる問題を分析しようとする理論的枠組みであり、モラルハザードや逆選択を避けるために契約、経営、組織の在り方が決定されていくことを理論化し、分析するものである(猪口他編 2000、菊澤 2006)。連邦学資ローン制度では、プリンシパルである連邦政府は高等教育機会の保障、費用負担の軽減、卒業後の雇用、債務不履行の減少、といった政策目標を有しているが、エージェントである大学、銀行、保証機関、流通市場、回収機関はそれらを共有しているとは限らず、自己の利益を優先するためモラルハザードが起こるとされる。そのため、政府による監視やペナルティによる統制をどう図っていくかが課題となる(Salamon 2002、Dynarski 2014)。

以上のように、総じて、関連先行研究では連邦学資ローンの制度史研究、計量分析研究、国際比較研究等が行われ、制度の特徴や課題が指摘されているものの、特に債務不履行問題の解消という観点から同制度を成立から現在まで一貫して分析しているとは言い難く、また、政府保証民間学資ローンが廃止に至る経緯や廃止理由、および所得連動型返還プランの導入・展開過程についてはほとんど考察されていない。

そこで、以上のような関連先行研究を参考としつつも、本研究では以下の方法で連邦学資ローン制度

の分析を行うこととする。まず、研究対象時期を連邦学資ローン制度の根拠法である1965年高等教育法(Higher Education Act of 1965, P.L.89-329)の制定時から2016年末の民主党バラク・オバマ政権末期までの約50年間に設定する。この間、高等教育法は1968年、1972年、1976年、1980年、1986年、1992年、1998年、2008年の8回にわたって改正・再授權されているが、この他にも連邦学資ローンに関係する重要な法規として中所得層学生支援法(Middle Income Student Assistant Act, P. L. 95-566)、1993年包括予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, P.L. 103-66)、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)が注目される。

本研究ではこれらの法改正の中で、特に連邦学資ローンに関する大きな改革のあった時期に注目し、これを5つに区分して考察を行うこととした。すなわち、1)連邦学資ローンの創設期(1960年代)、2)連邦学資ローンの基盤強化期(1970～80年代)、3)連邦学資ローンの財源の二元化期と返還プランの多様化期(1990年代)、4)連邦学資ローンの抜本的改革期(2000年代)、5)連邦学資ローンの返還プラン拡充期(2010年代)、である。そして、各時期において、連邦学資ローンの財源、利用対象者、債務不履行への対処についていかなる議論がなされてきたのかを詳細に検討し、これらを踏まえて連邦学資ローンの構造的な特質と意義・課題に接近していきたい。

そのために、以下のような研究手法を採用した。第1に、連邦議会、ホワイトハウス、連邦教育省、連邦会計検査院、連邦議会調査局等が刊行する公的な関連資料・データの入手と分析である。これらの資料・データをもとに、高等教育法および関連法規の法制化・改正過程においていかなる議論がなされたのか、また、どのような改革が行われたのかを分析していく。第2に、近年の改革についてはアメリカでの現地調査から得られた一次情報を活用する。筆者は、2016年に連邦教育省中等後教育局(U.S. Department of Education, Office of Postsecondary Education)の奨学金担当者に対して訪問調査を実施した。連邦学資ローン制度改革を含む高等教育制度改革に関する質問紙を事前に送付し、オバマ政権期の取り組みとその成果について2時間にわたるグループ面談を行った。本調査から得られた情報をもとに、研究の目的を達成したい。

2. 構成と概要

序章 研究の目的と方法

本章では、先述の「1. 研究の目的と方法」で述べた内容を詳述し、本研究の持つ意義を明確にした。

第1章 連邦学資ローン制度の創設—民間資金活用の選択—

第1章では、1965年高等教育法(Higher Education Act of 1965, P.L.89-329)の制定以前の連邦高等教育政策について整理するとともに、1965年高等教育法で創設された一般学生向けの連邦学資ローン制度に注目し、なぜ政府が直接貸与を行わず、民間金融機関が融資する学資ローンに政府保証を付ける形態が選択されたのかその理由を検討した。

アメリカ連邦政府による大学生に対する経済的支援は国防に関連する分野で開始された。特に、アメリカ連邦政府初の大学生を対象とした学資ローンであった1942年の学生戦時学資ローン事業(Student War Loan Program, P.L.77-647)では、286大学の11,000人を超える学生に対して学資ローンが貸与さ

れた。さらに、1958年国家防衛教育法(National Defense Education Act in 1958, P.L.85-864)では、特定分野の人材養成強化のための国家防衛学資ローンプログラム(National Defense Student Loan program)が創設された。しかし、これらのローンはいずれも受給者が国防関連に限定されており、一般の学生向けではなかった。

そこで、1960年代に入り高等教育進学者の増加と公民権運動の勢いが高まる中、民主党のケネディ(John F. Kennedy)大統領は一般学生向けの経済的支援制度の創設を目指し、その遺志を継いだ民主党のジョンソン(Lyndon Johnson)政権が「貧困との闘い」の中で1965年高等教育法を成立させた。その柱は低所得学生向けの給付型奨学金である教育機会給付奨学金(Educational Opportunity Grant, EOG)であったが、法制化過程で議論となったのは中所得学生向けの経済的支援の方法をどうするか、という点であった。特に争点となったのは、1)学資ローンか税額控除か、2)学資ローンの場合、政府資金による直接貸与方式か、それとも民間資金を利用した政府保証方式か、という点であった。最終的に通過した法案は、税額控除ではなく学資ローンを採用すること、学資ローンは政府直接貸与ではなく民間金融機関のローンを活用すること、そして現存の州・非営利保証機関の経営を圧迫しないよう、連邦政府による保証はあくまで副次的な位置づけとし、まずは全州に保証機関を設置するための助成を行っていくこと、というものであった。

その後、ジョンソン大統領は政権末期の1968年、高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1968, P.L. 90-575)を成立させ、奨学金制度の全体的な拡大に成功した。しかし、学資ローンの大きな課題は政府保証民間学資ローンプログラムに参加する銀行や保証機関がまだ少ないことであった。そこで、参加を促すために連邦政府は保証機関の保証を再保証するという二重保証方式が採用されることになった。

なお、ジョンソン大統領は当初から学資ローンの政府保証方式の利用を強く求めていたが、なぜ政府が直接貸与する方式が選択されなかったのか、という疑問が残る。そこで、連邦政府公表資料の検討を行った結果、政府保証民間学資ローン制度を発案したのはケネディ大統領であると結論付けた。ケネディは連邦住宅局(Federal Housing Administration, FHA)の実施する中低所得層を対象とした住宅モーゲージ保証制度に注目しており、これを学資ローンに導入することで民間金融機関のローンの供給量を増加させることを構想していた。それは見事に実現し、巨大な制度の骨格を形成したのである。

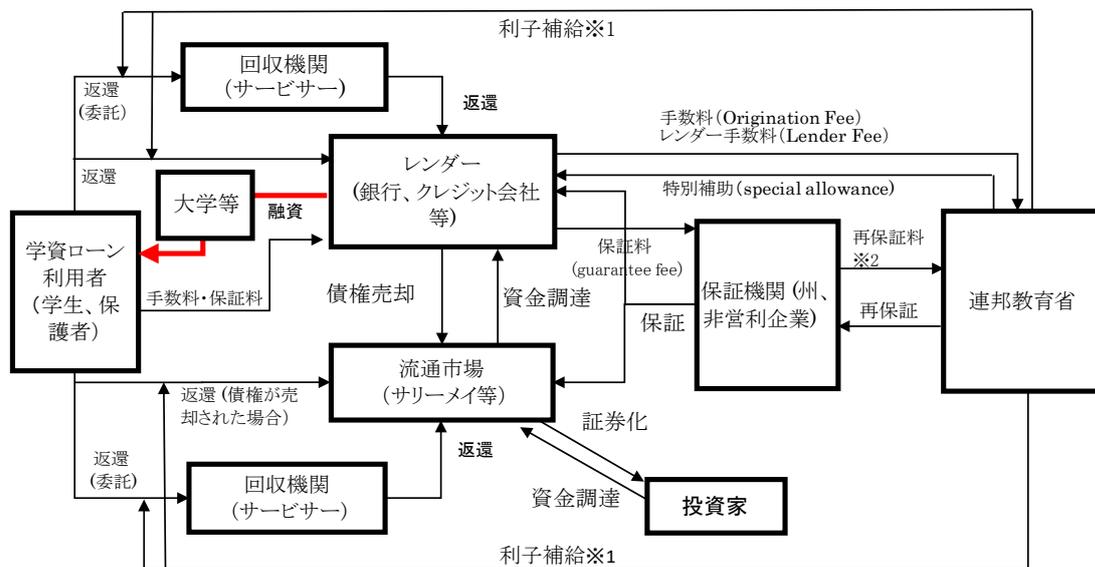
以上のように、この時期の連邦学資ローン制度は「融資を増やすこと」に主眼が置かれ、金融機関と保証機関の参加をいかに促進していくかが議論の中心であった。「民間資金の活用」、「連邦・州政府による二重保証」という非常に特殊な形態が出来上がったのは、既存の制度を手本としながら、様々な利害関係者の意見に配慮した結果であったと言える。その後、民間資金の活用は、流通市場の整備によってさらに強固なものへと変貌する。しかし、この時点では、利用者の債務不履行が大きな社会問題にまで発展していくとはほとんど予想されていなかった。

第2章 連邦学資ローン制度の基盤強化—流通市場の整備と利用対象者の拡大—

第2章では、1970年代に実施された連邦政府・議会による連邦学資ローン制度の基盤強化の具体的方策として、政府保証民間学資ローンの流通市場の整備と利用対象者拡大策の特徴を明らかにした。

共和党のニクソン(Richard M. Nixon)政権期の1972年教育改正法(Education Amendments of 1972, P.L.92-318)では、連邦保健教育福祉省と連邦財務省の要望に基づき、政府保証民間学資ロー

ンの債権の流通市場(secondary market)の創設が法案に盛り込まれた。同法で創設されたサリーメイ(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)は政府支援機関(GSE)の一種であり、学資ローン債権の購入や証券化等によって国の学資ローン事業の信用創造を支援し、国の政策目的の実現に貢献するために設立された企業体であった。この設立によって、銀行等の民間金融機関は学資ローンを融資した後その債権をサリーメイに早期に売却することによって新たな融資資金を得ることができるようになり、さらに長期間にわたる債権管理を行う必要もなくなった。そのため、貸し倒れのリスクや管理コストも低く押さえられ、リスクフリーに近い形で学資ローンを融資できるようになったのである。このように、サリーメイの創設は、学資ローン事業の基盤強化に大きな意味を持っていたと言える。その後、連邦学資ローンの融資額は飛躍的に拡大し、それと並行して保証機関や流通市場の規模も大幅に拡大していった(図1)。



※1 在学中・返還猶予中のみ
 ※2 1993年に廃止。それ以降は再保証率を98%に変更。

図1 政府保証民間学資ローンの構造

出典：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、玉川大学出版部、161-179頁、をもとに一部加筆。

さらに、民主党カーター(James Carter)政権下で行われた1978年の中所得層学生支援法(Middle Income Student Assistant Act, P.L.95-566)の法制化では、学資ローンをより多くの学生が借りることができるよう所得制限が撤廃された。そのため、学資ローンの利用者は増加の一途をたどることになった。その後、1981年に共和党レーガン(Ronald Reagan)政権による新自由主義政策が開始されると、肥大化した連邦学生経済支援制度は支出削減の標的となった。学資ローンには所得制限が再導入されたが、それでも学資ローンの利用者は減少しなかった。それは、大学の授業料が高騰し、学資ローンへの依存が中所得層のみならず低所得層にまで広がっていたためであった。

以上のように、1970年代は政府保証民間学資ローン制度の基盤が強化された時期であった。しかし、その裏では一つの問題が顕在化していた。それは債務不履行の増加である。1970年代後半には債務不履行となったローンの連邦政府による代位弁済額は1.5億ドルを超え、1986年には13億ドルに達して社会問題化した。連邦教育局は人員不足からこの処理に対応しきれず、会計検査院から相次ぐ

改善勧告を受けることになった。そこで、督促状の送付や住所追跡といった業務は外部にアウトソーシングされることになり、返還金の回収にも民間を活用する構造が確立されていくことになった。

第3章 連邦学資ローン制度の財源の二元化—政府ダイレクトローンの導入—

第3章では、連邦学資ローン制度の財源が民間資金と政府資金に二元化した点に注目し、その背景、法制化過程、創設後の評価について検討を行った。

1965年高等教育法による創設以来、政府保証民間学資ローンは着実に拡大していた。しかし、1980年代に債務不履行者が急増すると、政府保証民間学資ローン制度の構造そのものが疑問視されるようになっていた。制度に参画する金融機関、州・非営利保証機関、流通市場、回収機関、といった様々な機関が「学資ローン産業」といわれるまでに拡大し、学資ローン制度から大きな利益を得る一方で、利用者に対して十分な情報提供を行ったり、返還金の回収努力を行ったりしていない、という批判が大きくなっていった(Hearn 1993, 1998, Mumper 1999, Fossey & Bateman 1999)。また、営利大学(proprietary institution of higher education)の区分に連邦規則上分類される短期の職業教育機関は連邦学資ローンを利用して多くの学生を入学させる一方、実際には卒業生が十分な賃金を得られる職に就くことができずに債務不履行に陥るケースが多いことも問題視されていた。1990年には会計検査院(General Accounting Office)によって連邦事業は「ハイリスク」領域に指定されたが事態は収束せず、1992年には返還開始後2年以内に債務不履行に陥る利用者の割合は22.4%を記録し、大きな社会問題と化していた。

そこで、連邦教育省は債務不履行への対処のため、個別大学と利用者個人へのペナルティ強化に乗り出した。まず個別大学に対しては機関債務不履行率(cohort default rate)を導入し、卒業生の債務不履行率が高い大学から連邦学生経済支援の利用資格を剥奪する罰則規定が設けられた。加えて、個々の利用者に対しては内国歳入庁(Internal Revenue Service)による連邦所得税の還付金の差し押さえ(オフセット回収)等も実施された。さらに、金融機関および保証機関に対しては延滞ローンの回収と求償に関する規制の強化が図られた。

それでも、債務不履行問題は解決せず、共和党ジョージH.W. ブッシュ(George H.W. Bush)政権末期の1992年の高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1992, P.L.102-325)の改正過程では、政府が直接的に学資ローンを貸与する政府ダイレクトローン案が民主党ロバート・アンドリュース下院議員(Robert E. Andrews, 民主党、ニュージャージー州選出)から提案された。しかし、ブッシュ大統領が難色を示したことから、下院では大統領の拒否権行使を回避するためにダイレクトローンを試験運用とする連邦ダイレクトローン試験導入プログラム(Federal Direct Loan Demonstration Program)を導入することで妥協が図られ、法制化された。

この流れは、1993年に民主党クリントン政権(William Clinton)政権が誕生すると一気に加速する。1993年包括予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, P.L.103-66)でダイレクトローンは正式なプログラムに昇格した。しかし、利益団体の抵抗から政府保証民間学資ローンが廃止されなかったため、学資ローンの財源は政府と民間のものが併存するという複雑な形をとらざるを得なかった。

以上のような政府保証民間学資ローンをめぐる一連の改革は、連邦政府(＝プリンパル)に学資ローンの業務を委託された銀行、州・非営利保証機関、流通市場、回収機関、といった中間機関(＝エージェント)が大きな利益を得る一方で、回収努力や適正な手続きを怠り、その結果、債務不履行者の膨張につ

ながったモラルハザードとみることができよう。そして、連邦政府による中間機関の規制強化は、さらに中間機関を排除した政府ダイレクトローンの成立へとつながっていった。そして、このような一連の規制強化策は一定の効果をあげ、債務不履行率は従前より減少していったのである。

第4章 連邦学資ローン制度における所得連動型返還プランの導入

第4章では、連邦学資ローン制度の返還制度改革に注目し、特に所得連動型返還プランの導入・展開過程を明らかにした。

学資ローンの所得連動型返還とはノーベル経済学賞を受賞したフリードマン(Milton Friedman)が1950年代に提唱したものであり、その基本的な考え方は、学資ローンの返還を卒業後の所得に応じて所得税の徴収とともに行うというものであった(阪本 1998, 1999, 2019, Chapman et al. 2014)。所得に応じた無理のない返還が可能であり、一般に源泉徴収方式で納付されるため回収の確実性が高く、回収コストは低い。

アメリカでは、かなり早い時期から連邦レベルで所得連動型返還プランの導入について検討が行われてきた。古くは1967年にジョンソン大統領の科学諮問委員会報告書で提唱された「教育機会銀行」(Educational Opportunity Bank)の構想や、1975年のカーネギー高等教育審議会の「全米学資ローン銀行」(National Student Loan Bank)が挙げられる。これらは、連邦の一機関として学資ローンを融資する教育銀行を創設し、返還にあたっては内国歳入庁を通じて所得と連動した額を所得税とともに納める、というのが基本的な考え方であった。ただし、すでに1965年高等教育法の下で政府保証民間学資ローンがスタートしていたため、このような国の教育銀行構想は実現することはなかった。

しかし、連邦議会では、学資ローンの債務不履行者が増加するにつれ、所得に応じた返還プランが必要であるとの見方が広まっていた。1972年、1976年、1978年の高等教育法および関連法規の改正過程では実際に導入意見が出され、1986年にはレーガン政権下で所得連動型学資ローン試験導入プロジェクト(Income Contingent Loan Demonstration Project)も実施された。

その後、所得連動型返還プランは共和党だけではなく民主党からも広く支持を集め、民主党が多数派を占めた連邦議会第102 議会(1991-1992年)では、1992年高等教育改正法案(S.1150, H.R.3553)に所得連動型返還プランの導入案が盛り込まれた。加えて、1992年の合衆国大統領選挙では、民主党の候補者であったクリントンが所得連動型返還の導入を公約に掲げ、教員、低所得世帯の居住地の医師、公選弁護人、などの社会的に重要であるが給与の低い公共サービス職の人材を確保しようとしていた(Waldman 1995, Hannah 1996, Parsons 1997, Schrag 2001)。

このように、債務不履行者の減少や公共サービス職の人材確保を期待して1993年より所得連動型返還プランは導入されたが、実際には利用が進まなかった。それは、利用者が債務不履行を起こしたときの最終的な選択肢であると捉えられていたこと、および民間金融機関が所得連動型返還に消極的な立場をとったこと、が理由であったとされる。利用者が債務不履行を起こした場合、権利回復の手段の一つとしてローンの統合が認められており、それは所得連動型返還プランへの変更と組み合わせられることが多かった。また、民間金融機関にとって所得連動型返還プランは毎年の所得確認や回収にかかる事務コストが大きく、利益につながりにくいものであった。そのため、15年間の返還期間中で最大5年間までしか所得連動型返還を利用できず、所得に占める返還額の割合もレンダ一毎に異なっており、利用者に対して十分な情報提供も行われなかった。

また、1994年に新設された政府ダイレクトローンにも所得連動型返還プランが導入されたが、こちらについても利用は進まなかった。連邦会計検査院の報告によれば、1997年度の新規返還者のうち所得連動型返還プランの選択者はわずか0.7%にすぎなかった。それは、制度の存在がほとんど知られていなかったことが大きな理由の一つであった。また、長期返還によって利息負担が大きくなることや、長期返還自体を避けたいという利用者も多かった。

本来、所得連動型返還プランは所得に応じた無理のない返還を実現するものであり、債務不履行が起りにくく、利用者にとって非常に有利な返還プランのはずである。しかし、制度設計の不備や制度の周知の不徹底も起因してその利用は低迷を続け、期待されるほどの利用と債務不履行率の低減にはつながらなかった。

第5章 連邦学資ローン制度の抜本的改革—財源の一元化による政府の役割拡大—

第5章では、民主党バラク・オバマ政権下における連邦学資ローン改革に注目し、なぜ、40年以上実施されてきた政府保証民間学資ローンが廃止され、政府ダイレクトローンに一元化されたのか、その理由を検証した。

前政権の共和党ジョージ・W・ブッシュ(George W. Bush)期の初期には連邦学資ローン制度は順調であった。1990年代を通じて取り組まれてきた大学へのペナルティやアクレディテーションの強化に加え、政府ダイレクトローンの導入による管理コストの減少や、政府保証民間学資ローンと政府ダイレクトローンの間の利用者獲得競争を通じたサービスの質向上などが進んだことが評価され、2005年には連邦会計検査院のハイリスク領域指定リストから連邦学資ローンは削除された。

しかし、巨大化した連邦学資ローン制度全体の綻びは簡単には修正できるものでなかった。ペナルティを受ける大学は確実に減少したが、それでも債務不履行はなくなり、特に2年制の営利職業教育機関出身者が不履行に陥る割合が高かった。大学の学費が高騰する中で、大学コスト削減アクセス法(College Cost Reduction and Access Act, P.L.110-84)を制定してレンダーへの補助金を削減し、その余剰分でペル給付奨学金の拡充を図ることが試みられたが、補助金を削減された金融機関からは不満が噴出していった。

そのような中、2007年にサブプライムローン問題が発生し、2008年には資金難に陥った金融機関が相次いで連邦学資ローン事業から撤退したため、多くの学生がローンを利用できなくなる事態が発生した。これは、40年以上かけて築き上げられてきた政府保証民間学資ローン制度が崩壊寸前であることを意味した。そこで、2008年5月には学資ローン市場の安定化に向けた法律である2008年学資ローン継続アクセス保証法(Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008, P.L.110-227)が制定され、レンダーの短期救済が行われた。しかし事態は収束せず、これを機にダイレクトローンに切り替える大学が急増した。このように、政府保証民間学資ローンはもはや信頼できる制度ではなくなっていたことが廃止の大きな理由であった。

そして、2009年にスタートしたバラク・オバマ(Barack Obama)政権期には、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)において政府保証民間学資ローンが廃止され、政府ダイレクトローンに一元化が図られた。この目的は、利用者に信頼できる制度を提供することに加え、金融機関への補助金を連邦給付奨学金の拡充や他の優先事項に振り分けることにあった。金融機関への補助金の廃止によって10年間に870億ドルもの予算が節減可能となり、

それらはペル給付奨学金等へ配分されたのである。

以上のような連邦学資ローンにおける民間資金活用の廃止と政府ダイレクトローンへの一元化を「債務不履行の解消」という観点から評価すれば、連邦政府が債務不履行問題に取り組みやすい土壌を形成したといえる。政府保証民間学資ローンの時代には、債務不履行の解消に取り組むためには金融機関、流通市場、保証機関、回収機関、大学、といった多くの関係機関の業務を監督強化しなければならなかった。しかし、ダイレクトローンへの一元化によって貸与から回収まで連邦政府が直接行うことになったため、連邦教育省にとっては債務不履行の減少に本格的に取り組む絶好の機会が到来したと言える。

事実、第6章で明らかにしたようにオバマ政権は債務不履行の解消に向けて所得連動型返還プランの改革に着手した。このように、2010年の医療保険教育予算調整法による政府ダイレクトローンへの一元化は、連邦学資ローン制度にとって大きな転換点となる改革であったと位置づけることができる。

第6章 連邦学資ローン制度における所得連動型返還プランの拡大—債務不履行の解決に向けて—

第6章では、前章で取り上げた共和党ジョージ・W・ブッシュ政権期および民主党バラク・オバマ政権期の学資ローン改革において、なぜ所得連動型返還プランが再び注目・拡充されていったのか、そしてどのような成果が得られたのかについて検討を行った。

まず、ブッシュ政権期に所得連動型返還プランが再び注目されたのは、2007年に制定された大学コスト削減・アクセス法において中所得学生向けの経済支援策の一つに組み込まれたことが理由であったと言える。同法では、連邦学資ローンの利用限度額を引き上げると同時に利息を軽減し、さらに、新しい所得連動型返還プラン(IBR)を採用することによって所得に占める返還額の割合を従来の20%から15%に引き下げて返還しやすくした。さらに、公務員等の公共サービス職に就いた場合は10年間返還した後に残額を返還免除する公共サービス職学資ローン返還免除制度(PSLF)も併せて導入された。このように、同法では連邦学資ローンの利用額、利息、返還プラン、返還免除がセットで導入され、より利用しやすく返還しやすい制度が目指されたのである。このような民主党寄りともいえる制度が導入されたのは、当時の連邦議会第110議会が大統領の政党と議会の多数派政党が逆転した分割政府であったことも大きな要因であった。

そして、オバマ政権の誕生によって所得連動型返還プランはさらに拡充されることになった。2010年の医療保険教育予算調整法によって政府ダイレクトローンへ一元化されると、オバマ政権は所得連動型返還プランの改善・普及に着手した。まず、返還額を自由裁量所得の15%から10%へと引き下げ、さらに返還期間を25年から20年に短縮する所得連動型返還プラン(PAYE)を2012年に導入し、さらに2015年にはこの改善版である所得連動型返還プラン(REPAYE)が導入された。この導入によって、希望すれば誰でも所得連動型返還プランを利用できるようになった。

その後、所得連動型返還プランの利用は急速に拡大し、2019年第3四半期現在、ローン残高の49%、利用者の30%が所得連動型返還プランによって返還を行っている。このような急速な拡大の背景には、連邦教育省による普及に向けた努力も存在した。特に、所得連動返還プランの手続きで最も煩雑なのは毎年の所得確認である。同省はこの簡素化のために内国歳入庁と連邦教育省のデータベースを連携させ、確定申告データを本人が自身で簡単に取り込めるよう改善が行われた。さらに、返還シミュレーションをWeb上で行うことができるアプリケーションの開発や、学資ローンの利用者に所得連動型返還プランの

利用を呼びかける積極的な広報活動も展開された。

最後に、連邦会計検査院の調査では、所得連動型返還プランの利用者の債務不履行率は標準型返還プランの利用者よりも低いことが明らかにされている。今後、所得連動型返還プランの利用者が増加すれば、債務不履行問題は一層改善に向かうことが予想される。

終章 本研究の知見とその意義

終章では、各章での考察を概括したうえで、アメリカ連邦政府の学資ローン制度の特質と意義・課題について、本研究から得られた成果を論述した。

本研究の知見の第一は、アメリカ連邦学資ローン制度の成立過程の検証から民間資金の活用が選択された要因とその背景を明らかにした点にある。多くの国々では、大学生を対象とした公的な学資ローンは公財政から直接貸与されているが、アメリカにおいて公的な学資ローン制度に民間資金が活用されたのは、すでに存在していた連邦住宅局の実施する中低所得層向けの住宅ローン保証制度の手法を連邦学資ローンに援用することで多くの民間金融機関から融資を引き出すことが可能になると考えられたためであった。この案はケネディ大統領によって提案され、その遺志を継いだジョンソン大統領によって「政府保証民間学資ローン」として1965年高等教育法で法制化された。ただし、一部の州では州・非営利の保証機関がすでに存在しており抵抗を受けたため、その業務を圧迫しないよう州・非営利保証機関の保証に連邦政府が再保証を付けるという二重の保証制度が構築された。これは、結果的に担保のない学資ローンの信用を高めることになり、多くの民間金融機関が制度に参加するようになっていった。このように、民間資金の活用は既に実施されていた住宅ローン分野の政府保証制度を参考にして骨格が形成され、関係諸団体の力学の中で二重保証方式が構築されたといえる。

本研究の知見の第二は、民間資金を活用した連邦学資ローンの特長と問題点を歴史的に明らかにした点にある。1965年高等教育法によって創設された政府保証民間学資ローンを強化・拡大させるために、1970年代初頭には政府支援機関(Government-Sponsored Enterprise, GSE)として学資ローン市場協会(通称サリーメイ)が設置され、民間金融機関から学資ローン債権を購入・証券化する構造が構築された。このような流通市場の整備によって、民間金融機関は長期にわたる債権の管理が必要なくなるとともに、新たに得た資金で次の融資が可能になったことから、政府保証民間学資ローンの供給量は飛躍的に拡大することになった。過去最高であった2010-11年度には融資額が1,000億ドルを超えている。このように、政府保証民間学資ローンの特長は、連邦政府によって整備された債務保証制度と流通市場によって民間金融機関の参入を促し、連邦学資ローンの急速な規模拡大を実現したことにある。

しかし、このような特長を持つ本制度は、同時にモラルハザードを起こしやすい制度でもあった。第2章及び第3章で明らかにしたように、1970年代にはすでに債務不履行問題が顕在化しており、この問題への対処として連邦破産法の強化や給与差し押さえ等、まずは利用者個人への回収強化が図られてきた。しかし、実際には金融機関、回収機関、保証機関といった本制度を構成する中間機関もローンの適切な回収や速やかな求償を行っておらず、連邦の代位弁済額を膨張させる結果につながっていた。それは、連邦教育省と各機関の利害が必ずしも一致せず、各機関が自己の利益を優先するというモラルハザードが起きたことがその原因であった。連邦教育省は管理体制の不備を是正するとともに、中間機関への規制強化に取り組むようになった。

また、モラルハザードは制度を利用する大学側でも起きていた。特に、営利の職業訓練校では連邦の

経済支援を学生募集に利用する一方で、実際には卒業生が十分な収入を得られる職に就けずに債務不履行に陥るケースが頻発しており、学資ローン制度の濫用であるとして問題視されていた。そこで、1990年には卒業生の債務不履行率が高い大学の利用資格を停止・剥奪するペナルティが導入されることになった。このように、政府保証民間学資ローンは金融市場を利用することで巨大な制度を構築することに成功した一方で、制度の濫用やモラルハザードといった問題を抱えた制度であったと言える。

本研究の知見の第三は、連邦学資ローンが政府保証民間学資ローンから政府ダイレクトローンへ一元化された歴史的経緯とその制度的要因を明らかにした点にある。1970年代から続いた債務不履行問題や中間機関をめぐる問題から、連邦議会では1990年代初頭に政府資金を財源とする政府ダイレクトローンの導入が図られた。この時、政府保証民間学資ローンが廃止されなかったのは、利益団体や支持者がその廃止に強く反対したためであった。その後、連邦政府と民間金融機関の間では利用大学の獲得をめぐる競争が起こり、その結果、提供されるサービスの質が向上するという副産物がもたらされることになった。そのため、従来から政府保証民間学資ローンを利用していた大学はそのまま利用を継続し、政府ダイレクトローンへの移行は進まなかった。しかし、2008年に金融危機が起こると資金難に陥った民間金融機関は相次いで連邦学資ローン事業から撤退し、多くの学生がローンを利用できなくなる事態が発生した。連邦政府はレンダーの短期救済を行ったが事態は収束せず、各大学は政府ダイレクトローンへの切り替えを余儀なくされた。このことは、公的な学資ローン制度における民間資金の活用の限界性を露呈するものであった。そして、民主党バラク・オバマ政権下で2010年医療保険教育予算調整法が法制化され、政府保証民間学資ローンは廃止されることとなったのである。本論文では、以上の歴史的経緯を明らかにするとともに、その廃止理由として制度の信頼性の低下、および政府資金の配分をめぐる優先事項の変化、を指摘した。

本研究の知見の第四は、アメリカにおける所得連動型返還プランの導入の要因とその後の展開を歴史的に検証し、その特長を指摘した点である。アメリカでは、所得連動型返還プランの導入は1960年代から繰り返し検討されてきたが、1990年代初頭に正式に導入されたのは債務不履行への対処と公共サービス職の人材確保が目的であった。オーストラリアやイギリスの制度と異なる点は、授業料納入とセットではないこと、あくまで学資ローンの返還プランの選択肢の一つに過ぎないこと、徴税制度を利用した返還金の回収は行われないこと、であった。また、制度の導入以降、長らく利用が低迷した理由として制度設計の不備と情報格差の問題が存在した。しかし、ブッシュ政権下で中所得学生を支援する手段の一つとして新たな所得連動型返還プランが創設され、その後、オバマ政権下でさらに3つの所得連動型返還プランが導入されたことから利用者は急激に増加しており、現在はローン残高の半分を占めるに至っている。本論文では、以上のような所得連動型返還プランの導入理由、特長、および連邦議会・政府による所得連動型返還プランの拡充に向けた議論と取り組みを明らかにした。また、返還プランの多様化は債務不履行の低下に効果を有していることに注目し、今後、所得連動型返還プランがさらに普及していく中で、債務不履行問題は改善に向かうことが期待されている点を指摘した。

以上、本論文では連邦学資ローン制度の成立と展開過程を債務不履行問題の解消という観点から分析してきたが、分析の結果、同制度構造上の歴史的性質として「民間を活用した分権的实施体制から連邦政府による集権的实施体制への漸進的変容」を指摘しておかなければならない。2010年の政府保証民間学資ローンの廃止と政府ダイレクトローンへの一元化は、まさに連邦政府への関連権限の集中化を意味するものであった。民主党ケネディ、ジョンソン政権期に構想・創設され、40年以上にわたって分権

的に実施されてきた政府保証民間学資ローンは、債務不履行の増加、中間機関のモラルハザード、大学側の制度濫用、さらには金融危機下における学資ローン事業の崩壊等、により奇しくも同じ民主党のオバマ政権によって廃止され、連邦政府による集権的なダイレクトローンに一元化された。しかも、その中央集権的傾向は、個々の民間機関から中央行政機関への、すなわち「民から官へ」の権限回帰であり、「州と連邦」の教育行政機関間における権限移動とはその性質を異にしている点も大きな特徴といえよう。換言すれば、このことは奨学金事業の民間による分権的实施に本質的に内在する脆弱性や限界性を結果として露呈したものであったと言えるのではないだろうか。

確かに、連邦政府への集権化は債務不履行の減少という観点からみた場合、中間機関への補助金廃止によって870億ドルもの連邦支出が節減でき、それを主にペル給付奨学金へ再配分した点は学費負担の軽減という観点から高く評価できる。また、連邦学資ローンの返還に関する利用者間の情報格差の是正も進んでおり、政府保証民間学資ローンの時代に散見された「金融機関は経営に不利な返還プランの情報を利用者に十分周知しない」という問題も解決され、この点も評価できよう。しかし、その一方で、2011年には質の低い営利の職業訓練校を連邦学資ローン制度から除外することを企図して卒業生の収入にまで踏み込んだ連邦規則が制定されており、行き過ぎた集権化として多くの論争を惹起し、複数の訴訟にまで発展するなど批判を集めた。

加えて、2017年に発足したドナルド・トランプ(Donald Trump)政権は、現在のところ、所得連動型返還制度を維持して、オバマ政権の意向を継いだ形とはなっているものの、所得に占める返還率の引き上げや、多額の国庫負担が必要となる公共サービス職学資ローン返還免除制度の廃止を打ち出してきており、先行きは不透明である。小さな政府を標榜する共和党政権が、今後、同制度をめぐるどのような改革を行っていくのか引き続き注視していく必要があるだろう。

IV 主要参考文献・資料

<法令>

United States Congress, Labor-Federal Security Appropriation Act 1943, P.L. 77-647, 56 Stat. 562.

United States Congress, National Defense Education Act of 1958, P.L. 85-864, 72 Stat. 1580.

United States Congress, Higher Education Act of 1965, P.L. 89-329, 79 Stat. 1219.

United States Congress, Higher Education Amendments of 1968, P.L. 90-575, 82 Stat. 1014.

United States Congress, Education Amendments of 1972, P.L.92-318, 86 Stat.235.

United States Congress, Education Amendments of 1976, P.L.94-482, 90 Stat.2081.

United States Congress, Middle Income Student Assistance Act, P.L.95-566, 92 Stat.2402.

United States Congress, Education Amendments of 1980, P.L.96-374, 94 Stat.1367.

United States Congress, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, P.L.97-35, 95 Stat.357.

United States Congress, Debt Collection Act of 1982, P.L.97-365, 96 Stat.1749.

United States Congress, Higher Education Amendments of 1986, P.L.99-498, 100 Stat.1268.

United States Congress, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, P.L.101-508, 104 Stat.1388.

United States Congress, Higher Education Amendments of 1992, P.L.102-325, 106 Stat.448.

United States Congress, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, P.L.103-66, 107 Stat.312.

United States Congress, Taxpayer Relief Act of 1997, P.L.105-34, 111 Stat.788.

United States Congress, Higher Education Amendments of 1998, P.L.105-244, 112 Stat. 1581.

United States Congress, Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005, P.L.109-8, 119 Stat.23.

United States Congress, College Cost Reduction and Access Act, P.L.110-84, 121 Stat. 784.

United States Congress, Ensuring Continued Access to Student Loan Act of 2008, P.L.110-227, 122 Stat.740.

United States Congress, Higher Education Opportunity Act of 2008, P.L. 110-315, 122 Stat. 3078.

United States Congress, American Recovery Reinvestment Act of 2009, P.L.111-5, 123 Stat.115.

United States Congress, Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, P.L.111-152, 124 Stat.1029.

<連邦議会主要資料>

U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965b) *Higher Education Act of 1965*, Report No. 621, 89th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1968b) *The Higher Education Amendment of 1968*, Report No.1649, 90th Congress 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1978b) *Middle Income Student Assistance Act*, Report No.95-951, 95th Congress 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2007b) *College Cost Reduction and Access Act*, Report 110-317, 110th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2009b) *Student Aid and Fiscal Responsibility Act of 2009*, Report 111-232, 111th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1965b) *Higher Education Act of 1965*, Report No. 673, 89th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1968) *Higher Education Amendments of 1968*, Report No. 1887, 90th Congress, 2d session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

<連邦教育省主要資料>

U.S. Department of Education (2004a) *Annual Performance Report Fiscal Year 2004*, Washington, D.C.: Author.

U.S. Department of Education (2010) *Funding Education Beyond High School: the Guide to Federal Student Aid 2011-2012*, Washington, D.C.: Author.

U.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington, D.C.:

Author.

U.S. Department of Education (2019b) *Cohort Default Rate Guide*, Washington, D.C.: Author.

<連邦会計検査院主要資料>

U.S. General Accounting Office (1977a) *Guaranteed Student Loan Program Bankruptcies*, HRD-77-80, B-164031(1), April 15, Washington, D.C.: Author.

U.S. General Accounting Office (1977b) *Collection Efforts Not Keeping Pace with Growing Number of Defaulted Student Loans*, CD-77-1, B-117604, August 11, Washington, D.C.: Author.

U.S. General Accounting Office (1987) *Defaulted Student Loans: Private Lender Collection Efforts Often Inadequate*, GAO/HRD-87-48, Washington, D.C.: Author.

U.S. General Accounting Office (1989) *Guaranteed Student Loans: Analysis of Student Default Rates at 7,800 Postsecondary Schools*, GAO/HRD-89-63BR, Washington, D.C.: Author.

U.S. General Accounting Office (1992) *Government-Sponsored Enterprises: System of Internal Controls at Freddie Mac, Fannie Mae, and Sallie Mae*, GAO/GGD-92-50, Washington, D.C.: Author.

U. S. General Accounting Office (1997) *Direct Student Loans: Analysis of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option*, GAO/HEHS-97-155, Washington, D.C.: Author

U.S. General Accounting Office (2000) *Student Loans: Direct Loan Default Rates*, GAO-01-68, Washington, D.C.: Author.

U.S. General Accounting Office (2003) *Direct Student Loan Program: Management Actions Could Enhance Customer Service*, GAO-04-107, Washington, D.C.: Author.

U.S. Government Accountability Office (2005a) *Federal Student Loans: Challenges in Estimating Federal Subsidy Costs*, GAO-05-874, Washington, D.C.: Author.

U.S. Government Accountability Office (2005b) *High-Risk Series: An Update*, GAO-05-207, Washington, D.C.: Author.

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.: Author

<主要欧文文献>

Baum, Sandy (2016) *Student Debt: Rhetoric and Realities of Higher Education Financing*, New York: Palgrave Macmillan.

Baum, Sandy and Johnson, Martha (2016) *Strengthening Federal Student Aid: An Assessment of Proposals for Reforming Federal Student Loan Repayment and Federal Education Tax Benefits*, Washington, D.C.: Urban Institute.

Chapman, Bruce (2006) *Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress*, New York: Routledge.

Chapman, Bruce, Higgins, Timothy & Stiglitz, Joseph E. (eds.) (2014) *Income Contingent Loans: Theory, Practice and Prospects*, Palgrave Macmillan.

College Board (2019a) *Trends in Student Aid 2019*, Washington, D.C.: Author.

- College Board (2019b) *Trends in College Pricing 2019*, Washington, D.C.: Author.
- Dynarski, Susan (2014) "An Economist's Perspective on Student Loans in the United States," ES Working Papers Series, September 2014, Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Fossey, R. and Bateman, M. (eds.) (1998) *Condemning Students to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press.
- Gladieux, Laurence E. (ed.) (1989) *Radical Reform or Incremental Change? Student Loan Policy Alternatives For the Federal Government*, New York: College Entrance Examination Board.
- Gladieux, Laurence E. and Hauptman, Arthur M. (1995) *The College Aid Quandary: Access, Quality, and the Federal Role*, The Brookings Institution and College Board.
- Gladieux, Laurence E. and Wolanin, Thomas R. (1976) *Congress and the Colleges: The National Politics of Higher Education*, Lexington Books.
- Gross, Jacob P. K., Cekic, O., Hossler, D. and Hillman, N. (2009) "What Matters in Student Loan Default: A Review of the Research Literature," *Journal of Student Financial Aid*, 39(1), pp.19-29.
- Hannah, Susan B. (1996) "The Higher Education Act of 1992: Skills, Constraints, and the Politics of Higher Education," *The Journal of Higher Education*, 67(5), pp.498-527
- Hearn, James C. (1993) "The Paradox of growth in federal aid for college students, 1965-1990," Smart, John C. (ed.) *Higher Education: Handbook of theory and research*, Vol.9, New York: Agathon Press, pp.140-153.
- Hearn, James C. (1998) "The growing loan orientation in federal financial aid policy: A historical perspective," Fossey, Richard and Bateman, Mark (eds.) *Condemning Students to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.47-75.
- Heller, Donald E. (ed.) (2002) *Condition of Access: Higher Education for Lower Income Students*, American Council on Education and Praeger Publishers.
- Heller, Donald E. (2011) "The Financial Aid Picture: Realism, Surrealism, or Cubism?" Smart, John C. & Paulsen, Michael B. (eds.) *Higher Education: Handbook of theory and research*, Vo.26, Springer Netherlands, pp.125-160.
- Heller, Donald E. and Callender, Claire (eds.) (2013) *Student Financing of Higher Education: A Comparative Perspective*, New York: Routledge.
- Honeyman, David S., Wattenbarger, James L. and Westbrook, Kathleen C. (1996) *A Struggle to Survive: Funding Higher Education in the Next Century*, Corwin Press.
- Johnstone, D. Bruce (2006) "Higher Education Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans," Global University Network for Innovation, *Higher Education in the World 2006: The Financing of University*, New York: Palgrave Macmillan, pp.84-101.
- Johnstone, D. Bruce & Marcucci, Pamela (2010) *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kane, Thomas J. (1999) *The Price of Admission: Rethinking How Americans Pay for College*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Kimberling, C. Ronald (1995) "Federal Student Aid: A History and Critical Analysis," Sommer, J.W. (ed.) *The Academy in Crisis: The Political Economy of Higher Education*, Transaction Publishers,

pp.69-93.

- King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington, D.C.: American Council on Education.
- Mumper, Michael (1991) "The Transformation of Federal Aid to College Students: Dynamics of Growth and Retrenchment," *Journal of Education Finance*, No.16, pp.315-331.
- Mumper, Michael (1996) *Removing College Price Barriers: What Government Has Done and Why It Hasn't Worked*, State University of New York Press.
- Mumper, Michael (1999) "The Student Aid Industry," King, Jacqueline E. (ed.) *Financing College Education*, The American Council on Education and The Oryx press, pp.64-77.
- Parsons, Michael D. (1997) *Power and Politics: Federal Higher Education Policy Making in the 1990s*, Albany: The State University of New York Press.
- Perna, Laura W. (2010) "Toward a More Complete Understanding of the Role of Financial Aid in Promoting College Enrollment: The Importance of Context," Smart, John C. (ed.) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol.25, Springer, pp.129-179.
- Salamon, Lester M. (ed.) (2002) *The Tool of Government: A Guide to the New Government*, New York: Oxford University Press.
- Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, pp.733-862.
- St. John, Edward (2003) *Refinancing the College Dream: Access, Equal Opportunity, and Justice for Taxpayers*, Johns Hopkins University Press.
- Toby, Jackson (2010) *The Lowering of Higher Education in America: why financial aid should be based on student performance*, Praeger.
- Wagner, Karen and Callahan, Elen (1998) "Student Loan ABS," Fabozzi, Frank J. (ed.) *Handbook of Structured Financial Products*, Pennsylvania: Frank J. Fabozzi Associates, pp.201-233.
- Waldman, Steven (1993) *The Bill: How the Adventures of Clinton's National Service Bill Reveal What Is Corrupt, Comic, Cynical-and Noble- about Washington*, New York: Viking.
- Ziderman, Adrian (2013) "Student Loan Scheme in Practice: A Global Perspective," Heller, D. E. & Callender, C. (eds.) *Student Financing of Higher Education: A Comparative Perspective*, New York: Routledge, pp.32-60.

<主要和文文献>

- 新井光吉(2002)『アメリカの福祉国家政策—福祉切捨て政策と高齢社会日本への教訓』九州大学出版会。
- 市川昭午(2000)『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部。
- 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。
- 上原貞雄(1981)『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房。
- 梅根悟監修、世界教育史研究会編(1976)『教育財政史』世界教育史体系29、講談社。
- 金子元久(1988)「アメリカの奨学金制度-その思想・構造・機能」高等教育研究所『高等教育研究紀要』第8号、84-94頁。
- 川瀬憲子(2012)『アメリカの補助金と州・地方財政—ジョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房。

- 喜多村和之(1994)『現代アメリカ高等教育論』東信堂。
- 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『高等教育研究』第11集、165-183頁。
- 小林雅之の編著(2012)『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂。
- 小林雅之(2013)「大学の教育費負担—誰が教育を支えるのか」上山隆大代表『大学とコスト—誰がどう支えるのか』岩波書店、111-135頁。
- 小林雅之(2018)「アメリカにおける学生への経済支援の効果の実証研究の動向—2000年代の高等教育機会と学業継続への効果検証を中心に—」『東北大学高度教養教育・学生支援機構紀要』第4号、39-52頁。
- 阪本崇(1998)「資本市場の不完全性と所得連動型教育ローン」『財政学研究』第23号、82-92頁。
- 阪本崇(1999)「所得連動型教育ローンの制度間比較—その方法と視点」『国際公共経済研究』9・10、84-97頁。
- 阪本崇(2019)「所得連動型貸与奨学金—その理論的背景と課題」日本高等教育学会編『高等教育研究』第22集、29-48頁。
- 仙波克也(1978)「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、1-12頁。
- 仙波克也(1979)「アメリカ合衆国における連邦高等教育援助政策の変遷—1900年から1945年までの連邦高等教育援助事業を中心として—」『福岡教育大学紀要』第29号第4分冊教職科編、1-11頁。
- 仙波克也(1980)「アメリカにおける大学生に対する財政援助政策—学生援助事業の基本的動向を中心として—」『福岡教育大学紀要』第30号第4分冊教職科編、1-17頁。
- 仙波克也(1982a)「アメリカにおける学生援助事業の動向—最近の学生援助事業を中心として—」『福岡教育大学紀要』第32号第4分冊教職科編、1-16頁。
- 仙波克也(1982b)「アメリカにおける学生援助政策の進展—学資融資事業を中心として—」『九州教育学会研究紀要』第10号、103-110頁。
- 館昭(1997a)「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、60-64頁。
- 館昭(1997b)「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、30-34頁。
- 寺倉憲一(2015)「米国の奨学金政策をめぐる最近の動向—学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に—」『レファレンス』8月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、31-60頁。
- 日本育英会(1966)『外国の奨学制度』外国調査第2集。
- 日本私立大学連盟学生部会編(1991)『新・奨学制度論—日本の高等教育発展のために』開成出版。
- 廣瀬淳子(2004)『アメリカ連邦議会—世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社。
- 丸山文裕(1999)『私立大学の財務と進学者』東信堂。
- 丸山文裕(2009)『大学の財政と経営』東信堂。
- 山岸敬和(2014)『アメリカ医療制度の政治史』名古屋大学出版会。
- 山崎正(1989)『米国の地方財政』勁草書房。
- 渡瀬義男(2012)『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社。