

博士学位請求論文

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

広島大学大学院教育学研究科

2020年3月

目 次

序章 研究の目的と方法	1
第1節 研究の目的	1
第2節 先行研究の検討と本研究の方法	3
(1) 先行研究の検討	3
(2) 研究の方法	5
第1章 連邦学資ローン制度の創設－民間資金活用の選択－	27
第1節 1965年以前の連邦高等教育政策	27
(1) 国有地賦与大学への助成	27
(2) 国防・戦争に関する高等教育関連法	28
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－	31
(1) ケネディ政権の学資ローン政策	31
(2) ジョンソン政権の学資ローン政策	34
(3) 連邦議会における関係者からの支持	36
(4) 政府保証民間学資ローンの形態をめぐる論争	38
(5) 1965年高等教育法の構成	43
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－	45
第4節 小括	46
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－ ..	52
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－	52
(1) 1972年教育改正法の構成	52
(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－	54
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－	57
(1) 中所得学生への支援拡大の要請	57
(2) 授業料税額控除案の再浮上	59
(3) 政府による新たな代替案の提示と各委員会での審議	62
第3節 会計検査院による指摘－債務不履行問題－	65
第4節 小括	68
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－	72

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.....	72
(1)レーガン政権の学資ローン政策	72
(2)政府保証民間学資ローンの構造.....	76
(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－	82
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－	88
(1)中所得学生の救済問題.....	88
(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－	89
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－90	
(1)学資ローン改革法案をめぐる銀行・保証機関の抵抗.....	90
(2)政府ダイレクトローンの利点と支持派の動き.....	91
(3)政府ダイレクトローンの創設	92
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－	93
(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	93
(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.....	95
(3)納税者からみた政府ダイレクトローンの評価.....	98
(4)債務不履行の減少	99
(5)連邦会計検査院のハイリスク指定解除.....	100
第5節 小括	101
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.....	107
第1節 試験的導入－大学による回収－	107
(1)連邦議会における初期の導入議論.....	107
(2)レーガン政権による試験導入	109
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.....	112
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－	114
第4節 所得連動型返還プラン利用者の低迷.....	115
第5節 小括	120
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－	125
第1節 ブッシュ政権期の連邦学資ローン制度	125
(1)債務不履行者の特徴	125

(2) 政府保証民間学資ローンの残された課題.....	129
(3) 大学コスト削減アクセス法の制定.....	130
(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.....	131
第2節 オバマ大統領の施政方針演説と予算教書.....	132
第3節 第111議会(2009-10年)における下院公聴会の論点.....	134
(1) 下院公聴会「オバマ政権の教育政策」.....	134
(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」.....	136
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.....	141
(1) SAFRA法案の内容.....	141
(2) 下院教育労働委員会でのSAFRA法案の審議.....	143
第5節 連邦学資ローン制度の抜本的改革へー2010年医療保険教育予算調整法の成立ー	147
.....	
第6節 小括.....	147
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 ー債務不履行の解決に向けてー	153
第1節 ブッシュ政権期の制度改革ーIBRの導入ー.....	153
第2節 オバマ政権期の制度改革ーPAYEとREPAYEの導入ー.....	157
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.....	159
(1) 利用者の拡大.....	159
(2) 拡大のための工夫ー連邦教育省への訪問調査からー.....	161
(3) 改革の成果ー債務不履行の抑制ー.....	164
(4) 所得連動型返還プランの課題.....	167
第4節 小括.....	173
終章 本研究の知見とその意義	176
第1節 米国連邦学資ローン制度の成立と展開.....	176
第2節 本研究の知見とその意義.....	184
参考文献・資料	188
資料 連邦学資ローン関連法年表	213
謝 辞	215

序章 研究の目的と方法

第1節 研究の目的

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¹。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無責されないため、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²。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³、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⁴。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、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⁵。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⁶。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包含するものとして「学資ローン」という用語を用いることとした。

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

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, 1984a, 1984b)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)や舘(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。

(2) 研究の方法

1) 研究手法

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) 用語の概念・定義および仕組み

① 学生に対する経済的支援

学生への経済的支援(Financial Aid for Students, Student financial Aid, Student Aid)という用語は奨学金だけではなく、様々な支援を含む用語である。Woodhall(1992)は「高等教育における学生に対する経済的支援は、政府、大学(公立・私立)、民間企業、国際的な機関、篤志家(private donors)等によって提供されている。経済的支援は直接的または間接的に行われ、授業料等(授業料、書籍費、施設設備費等)や生活費(食費、住居費、旅費等)を支援するものである」とし、少なくとも以下の10パターンの形態があると述べている⁷⁾。

- (a) 全ての学生に対して、授業料・生活費の片方または両方を、給付金(grant)の形態で無条件に援助するもの。
- (b) 成績の優秀な学生に対して、給付型奨学金(scholarship, grant, bursary)を援助するもの。
- (c) 経済的な支援の必要な学生に対して、家計調査に基づき給付型奨学金を援助するもの。
- (d) 専門職をめざす学生に対して、“担保付”の給付型奨学金を援助するもの。受給者は政府や未来の雇用主から受けた奨学金に対して、特定の期間その職業(例えば医師や教員など)に従事する。
- (e) 民間企業からの奨学金(sponsorship)。ただし、卒業後にその企業で働く義務はない。
- (f) 公的資金から支出される、低利または無利息の学資ローン。
- (g) 銀行や民間金融機関が融資する政府保証付きの学資ローン。一般に、利息は市場金利より低い。
- (h) 学生に対する特別な雇用政策によって提供されるパートタイム業務への給与支払い。
- (i) 食事、住居、旅費などを市場価格より低く提供すること。

(j)学生とその親への税制上の優遇措置

これらには様々な形態や財源のものが含まれているため、もう少し整理をしてみたい。まず「援助の形態」としては、大きく4つに分類することができる。すなわち、奨学金(a~g)、パートタイム業務給与支援(h)、低廉な食事・住居費等の提供(i)、教育減税(j)、である。奨学金はさらに給付型と貸与型(ローン)に分けられる。奨学金は、学生に対して直接的に給付・貸与される支援金であるが、一方、パートタイム業務給与支援は、大学が斡旋する大学内外でのパートタイム業務に従事した場合に支払われる対価を指す。また、これらの直接的な金銭的援助に加えて、(i)のように食事付きの学生寮などが安価に提供される場合もある。さらに、(j)のように保護者が支払った子どもの大学授業料について所得控除(tax deduction)や税額控除(tax credit)が行われたり、子どもの将来の大学費用として貯蓄する場合に贈与税や所得税が優遇される教育貯蓄制度(savings)が整備されている場合もある。

また、「採用基準」は大きく4つに分類できる。すなわち、条件なし(a)、成績基準(b)、家計基準(c)、特別目的基準(d, e)、である。(a)の条件なしという場合、退役軍人に対する教育給付金を想像すると理解しやすい。退役軍人が大学で学ぶことを希望する場合、授業料等の学費を教育給付金として援助されることがあるが、この場合、成績や家計の状況は問われない。例えば、第二次世界大戦後のアメリカで実施されたG.I.ビルが代表的な例である(第1章第1節で詳述する)。一方、成績基準とは学業成績やスポーツ等の成績を基準とするものであり、一般に競争的であり所得制限は設けられていないことが多い。(c)の家計基準とは、保護者または学生自身の家計所得を基準とするものであり、学業成績は問われない。最後に特別目的とは(d)のような専門職業人の養成を目的とするものである。

さらに、「財源」についても大きく3つに分類できる。すなわち政府、大学独自、民間である。政府財源には国レベルと地方レベルのものがある。また、大学独自財源には一般に授業料等の経常収入の一部が充てられるが、寄付金等による基金(endowment)の運用益を財源に充てることもある⁸。民間企業や篤志家も様々な目的から奨学金事業を行っている。なお、(f)と(g)は同じ学資ローンでも、前者は政府資金から直接貸与され、後者は政府が銀行等の民間金融機関の学資ローンに保証を付け、それを学生が利用する、というタイプのローンである。

これら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、大学の大半が国公立である場合が多く、政府は大学への機関助成を通じて授業料を無償か低く設定しているため、奨学金は学生の生活費をカバーするだけでよい。しかし、日本やアメリカは私立大学も数多く設置されており、加えて国公立大学でも国際的にみて高い

水準の授業料が徴収されている。そのため、授業料や生活費のどこまでを公的な奨学金でカバーするかが常に課題となっている。

以上のように、「学生に対する経済的支援」には様々な形態、採用基準、財源が存在する。本論文でもこれらを総称して「学生経済支援」と呼称することとする。個別の支援制度を指す場合にはそれぞれ「奨学金」や「教育減税」という用語を用いるものとする。

②学生経済支援の全体像

表1のように、アメリカでは様々な事業主体によって重層的で多様な学生経済支援が展開されている。2016-17年度には総額2,514億ドルの経済支援が支出されている(表1)。

内容別にみると、総額に占める割合が最も大きいのは連邦学資ローンの963億ドル(38.3%)である。表には示していないが、受給者数は800万人に達する。次に割合が大きいのは、大学独自の給付奨学金583億ドル(23.2%)である。アメリカでは、先述のように、大学独自奨学金の原資には一般に授業料等の経常収入の一部が充てられるが、私立の選抜性の高い大学やリベラルアーツ・カレッジでは潤沢な寄付金の受入れによって基金を拡大しており、その運用益が大学独自奨学金の財源に充てられることも多い⁹。高額に設定した授業料を大学独自奨学金でディスカウントすることによって優秀な学生の獲得や人種・民族の多様性を確保しているのである。なかでも、選抜性が最も高い私立大学では奨学金の採用基準はほぼ例外なくニードベース(経済的必要性)である。これは、入学を認めた学生を確実に獲得するためである。3番目に大きな割合を占めるのは連邦政府の給付奨学金事業404億ドル(16.1%)である。採用基準はニードベースである。なかでもペル給付奨学金(Pell Grant)は最も大きな給付奨学金プログラムであり、700万人もの学士課程までの学生が受給している。

なお、種類別にみると給付:ローン:ワークスタディ:教育減税=51:42:0:7となり、給付奨学金が半分以上を占めていることが分かる。日本のように、貸与が大半を占める制度とは全く状況が異なっている¹⁰。

また、奨学金額を事業主体別にみると連邦政府の占める割合が最も大きく6割以上を占めている。連邦支援の主な事業主体は連邦教育省(Department of Education)であるが、他にも退役軍人省(Department of Veterans Affairs)や国防総省(Department of Defense)が退役軍人および軍人向けの給付奨学金事業を行っている。退役軍人省は大学で学ぶ退役軍人に対して教育・訓練給付金(教育恩典)を支給しており、国防総省は大学での優秀な予備役将校の育成を目的とした予備役将校訓練部隊奨学金(ROTC)スカラシップを支給している¹¹。

また、連邦政府の内国歳入庁(Internal Revenue Service, IRS)は教育減税を行っている¹²。連邦税のうち、1)所得税、2)贈与税、について免税や税軽減の優遇措置が行われており、所得

税については、給付を受けた奨学金を総所得から除外するほか、学資プログラムである529プランやカヴァーデル教育貯蓄口座の運用益を調整総所得前控除したり、適格組織(非営利教育機関を含む)に対する寄付金を調整総所得後控除(項目別控除)したりする所得控除の仕組みがある。また、高等教育費用(学費・教材費)を所得税額から控除する「アメリカ教育機会税額控除」(American Opportunity Tax Credit, AOTC)や「生涯学習税額控除」(Lifetime Learning Credit)の仕組みもある。2016-17年には、170億ドルもの所得控除や税額控除が行われている。これらは、主に中・高所得者向けの経済支援となっている¹³。

表1 アメリカにおける大学生への経済的支援(2016-17年度)

事業主体・内容	採用基準 (ニードベース)	対象者		支給額	
		学士課程	大学院	金額 (億ドル)	割合
連邦・給付奨学金				\$404	16.1%
連邦ペル給付奨学金	○	○	×	\$274	10.9%
連邦補助教育機会給付奨学金	○	○	×	\$7	0.3%
退役軍人および軍人向け奨学金				\$123	4.9%
連邦・ローン				\$963	38.3%
パーキンズローン	○	○	○	\$9	0.4%
利子補給付きダイレクトローン	○	○	×	\$220	8.8%
非利子補給ダイレクトローン	×	○	○	\$508	20.2%
保護者向けプラスローン	×	○	×	\$128	5.1%
大学院生向けプラスローン	×	×	○	\$98	3.9%
連邦・ワークスタディ	○	○	○	\$10	0.4%
連邦・教育減税				\$170	6.8%
州・給付奨学金				\$112	4.5%
大学・給付奨学金				\$583	23.2%
民間/雇用主・給付奨学金				\$161	6.4%
非連邦ローン				\$112	4.5%
合計				\$2,514	100.0%

出典：College Board (2018) *Trends in Student Aid 2018*, Washington, D.C.: Author, p.9およびU.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington, D.C.: Author をもとに筆者作成。

また、図1はこの経年変化を示したものである。金額はインフレーション調整後の2017年価格で示している。1970年代には連邦の給付奨学金が大きく伸びているが、1980年代は連邦学資ローンの割合が増え、さらに1990年代以降に大きく拡大していることが分かる。2009年にはオバマ政権のもとで連邦給付奨学金が大きく増加しているが、連邦学資ローンの占める割合は依然として大きく、連邦学生経済支援の中心を担っていることが分かる。

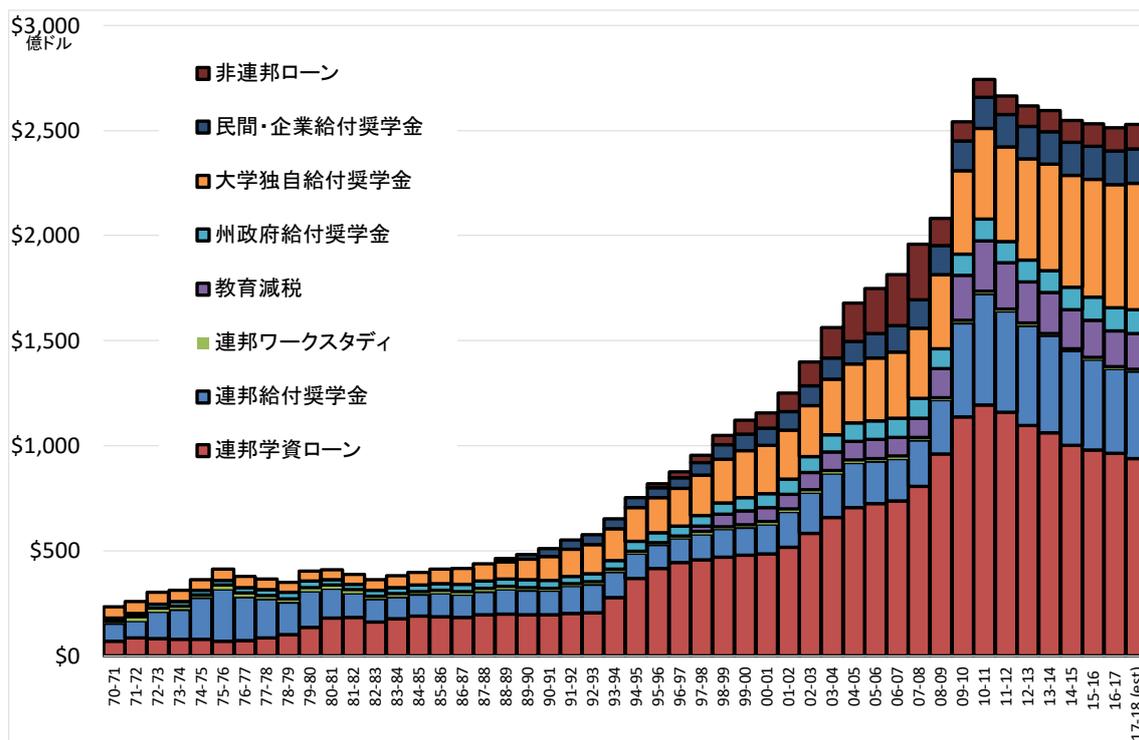


図1 アメリカにおける学生への経済的支援の経年変化（2017年価格）

出典: College Board (2018) *Trends in Student Aid 2018*, Washington, D.C.: Author, p.9, 公開データより筆者作成

また、表2は連邦学生経済支援のうち連邦教育省が管轄する支援に絞って2018-19年現在のプログラムの内容を整理したものである。給付型奨学金の中心であるペル給付奨学金の採用基準はニードベースであり、対象は学士課程の学生のみである。年6,095ドルまで受給が可能であり、大学の学費や家庭の経済状況に基づいて受給額が算出される。このペル給付奨学金の受給者のうち、より困窮度の高い学生は教育機会補助給付奨学金を併せて受給することができ、年100～4,000ドルまで支給される。一方、受給者を絞った給付奨学金としては、学校教員が不足している地域で将来的に教師として勤務することを希望する学生向けの教師教育支援給付奨学金があり、年4,000ドル受給できる。また、イラク・アフガニスタンの兵役で保護者を失った学生向けのニードベースの給付奨学金も用意されている。

表2 連邦教育省による学生経済支援制度の概要(2018-2019年)

種類	採用基準 (コードベース)	受給者		財源	受給額	返還先
		学士課程	大学院			
給付型奨学金						
ペル給付奨学金(Pell Grant)	○	○	×	連邦	年6,095ドルまで	—
教育機会補助給付奨学金 (Supplemental Educational Opportunity Grant, SEOG)	○	○	×	連邦	年100-4,000ドルまで	—
教師教育支援給付奨学金(Teacher Education Assistance for College and Higher Education (TEACH) Grant)	×	○	○	連邦	年4,000ドル(フルタイム就学の場合)	—
イラク・アフガニスタン兵役給付奨学金 (Iraq and Afghanistan Service Grant)	○	○	×	連邦	年6,095ドルまで	—
ワークスタディ						
ワークスタディ (Work-Study Program)	○	○	○	連邦と大学	時給は連邦最低賃金以上。勤務時間数の定めあり。	—
学資ローン						
パーキンズローン (Perkins Loan Program) (2017年9月廃止)	○	○	○	連邦と大学	学部生年5,500ドル、大学院生年8,000ドル	大学
連邦政府保証民間学資ローン(1992年より連邦家庭教育ローン Federal Family Education Loan, FFEL) (2010年6月廃止)						
利子補給付きスタフォードローン (Stafford Subsidized Loan)	連邦ダイレクトローンと同じ			民間金融機関	連邦ダイレクトローンと同じ	債権所有者
非利子補給スタフォードローン (Stafford Unsubsidized Loan)						
プラスローン (PLUS Loan)						
連邦ダイレクトローン (William D. Ford Federal Direct Student Loan, FDSL)						
利子補給付きダイレクトローン (Direct Subsidized Loan)	○	○	×	連邦	年3,500ドル(学部1年生)～5,500ドル(学部3年生以上)	連邦
非利子補給ダイレクトローン (Direct Unsubsidized Loan)	×	○	○		年5,500(学部1年生)～20,500ドル(大学院生)まで	
プラスローン (PLUS Loan)	×	保護者向け	○		学費(COA)から経済的支援を差し引いた残額まで	

注: パーキンズローン及び連邦家庭教育ローンは廃止時のものである

出典: U.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington, D.C.: Authorを参考に筆者作成

また、ワークスタディとは大学内外で行う労働への対価として支払われる賃金を指す。学士課程学生は時給、大学院生は時給または給与(salary)として支払われる。勤務時間数は学生の履修状況等を勘案して大学側が決定する。この財源は連邦が75%を負担し、残りを各大学が負担することになっている¹⁴。

さらに、学資ローンは、1)パーキンズローン(2019年7月廃止)、2)連邦政府保証民間学資ロー

ン(2010年6月廃止)、3)連邦ダイレクトローン、の3種類があるが、前者の二つはすでに廃止され現在は連邦ダイレクトローンのみが実施されている。

また、連邦政府保証民間学資ローンは表3に示すように1965年に保証ローン(Insured Loan)という名称で創設され、1968年に政府保証民間学資ローン(Guaranteed Student Loan, GSL)に改称され、さらに1988年には1981-87年に上院労働公共福祉委員会教育芸術人文小委員会(U.S. Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Education, Arts and Humanities)の委員長を務めた上院議員であるスタフォード(Robert Theodore Stafford, バーモント州、共和党)の名前にちなんでスタフォードローン(Stafford Loan)に改称されたものである。これは、1992年高等教育改正法(Higher Education Amendments 1992, P.L.102-325)で連邦家庭教育ローン(Federal Family Education Loan, FFEL)という名称になり、民間財源のスタフォードローンやプラスローン(PLUS Loan)を総称するものとして用いられ、2010年に廃止されるまで45年間継続された。

なお、プラスローンとは1980年教育改正法(Education Amendments of 1980, P.L.96-374)で創設された学士課程学生の保護者向け学資ローンである。Parent Loans for Undergraduate Studentsの頭文字をとってPLUSローンと呼ばれる。当初は学士課程学生の保護者向けのみであったが、制度改正により大学院生本人向けのものも実施されるようになった。スタフォードローンと同じく政府保証型の学資ローンであったため、1993年の財源の二元化後は民間と連邦の2つの財源から融資された。

一方、1993年に連邦が直接貸与を行う連邦ダイレクトローン(正式名称William D. Ford Federal Direct Student Loan, FDSL)が創設されると、スタフォードローンやプラスローンは連邦の資金からも直接貸与されるようになった。この財源の二元化はFFELが廃止されるまで続いた。両者は受給対象者も貸与額も同じであるが、大きな違いは財源と返還先である。表2に示すように、FFELは銀行等の民間金融機関がオリジネーション(融資)を行い、返還は学資ローン債権の保有機関に対して行われる。一方、FDSLの財源は連邦政府であり、連邦資金をダイレクトに融資するためダイレクトローンと呼ばれる。返還先も連邦政府である(詳しくは3章で詳述する)。

以上のように、アメリカ連邦教育省が管轄する学生経済支援制度は約50年にわたって繰り返し改正が行われたため大変複雑であり、名称、受給基準、受給対象者、財源、貸与額、返還先がプログラムごとに異なるため混乱する学生・保護者や関係者も少なくない。そのため、制度の簡素化は常に政策課題となってきた。

表3 連邦教育省による主な学生経済支援プログラムの変遷

年代	ペル 給付奨学金	教育機会 補助給付奨学金	パーキンズ ローン	連邦政府保証 民間学資ローン	連邦ダイレクト ローン
1950 年代			1958 国家防衛学資ロー ン(National Defense Student Loan, NDSL)		
1960 年代		1965 教育機会給付奨学 金(Educational Opportunity Grant, EOG) ↓	↓	1965 保証ローン(Insured Loan) ↓ 1968 政府保証民間学資ロ ーン(Guaranteed Student Loan, GSL)	
1970 年代	1972 基礎教育機会給付 奨学金(Basic Educational Opportunity Grant, BEOG) ↓	1972 教育機会補助給付 奨学金 (Supplemental Educational Opportunity Grant, SEOG)	1972 全米直接ローン (National Direct Student Loan) ↓	↓	
1980 年代	1980 ペル給付奨学金 (Pell Grant) ↓	↓	1988 パーキンズローン (Perkins Loan) ↓	↓ 1988 スタッフ ワードロー ン (Stafford Loan) ↓	1980 プラスロ ーン (PLUS loan) ↓
1990 年代	↓	↓	↓	1992 連邦家庭教育ロー ン (Federal Family Education Loan, FFEL) ↓	1993 連邦ダイレクトロー ン (William D. Ford Federal Direct Student Loan, FDSL) ↓
2000 年代	↓	↓	↓	↓	↓
2010 年代	↓	↓	2017 廃止	2010 廃止	↓

③高等教育機関と中等後教育機関

アメリカの教育機関には様々な分類があり、明確な数値をつかむことは非常に難しい。例えば、高等教育機関(higher education institutions)といった場合には一般に準学士号以上を授与

する機関 (degree-granting institutions) を指すが、中等後教育機関 (post-secondary institutions) という場合には非学位授与機関 (non-degree-granting institutions) と呼ばれる資格・免許を授与する機関まで含める。また、設置形態には公立と私立があり、私立はさらに非営利 (not-for-profit) と営利 (for-profit) に分かれる。さらに、それぞれ4年制、2年制、2年制未満の3つに分類される。

そして、本論文で最も重要なのが連邦教育省の実施する学生経済支援の対象校であるかどうかに基づく分類である。根拠法である1965年高等教育法 (Higher Education Act of 1965, P.L.89-329) の奨学金に関する条項 Title IV にちなんで、これらは「タイトルIV中等後教育機関」 (Title IV post-secondary education institutions) と呼ばれる。タイトルIV中等後教育機関に認定されることは各機関にとって経営上の死活問題である。なぜなら、次節で述べるように大半の学生は学費負担を奨学金に頼っており、タイトルIV機関でなければ入学しないからである。そこで、各機関は連邦教育省から認定を受け、その状態を維持するために連邦規則の遵守に努めることになる。この規則の一つに含まれるのが、中等後教育統合データシステム (Integrated Postsecondary Education Data System, IPEDS) への各種データの提出である。各機関は IPEDS に入学者・在学者、授業料、奨学金、学位・資格授与の状況、学生の継続率・修了率、機関の人的・物的資源等の様々なデータを提出することが求められる。IPEDS は公開されており誰でもアクセスできる。よって、このデータを確認することで、アメリカの中等後教育の全体像を把握できるといえよう。

表4は、IPEDS データベースから作成したタイトルIV中等後教育機関の一覧である。2014年現在、機関数は7,151校、学生数は2,085万人、公立の在学者は計1,486万人 (71%) であり、私立の学生が7割である日本とは正反対の状況にある。IPEDS にはフルタイム就学で初めて学位や資格を取得しようとする学生 (大学院生を除く) の奨学金受給割合のデータが収集されている。これによれば、なんらかの奨学金を受給している学生の割合は82.9% であり、8割以上が奨学金を利用しながら学んでいることが分かる。学費の安さで知られる公立2年制大学でも76.1% の学生が受給しており、中等後教育機関で学ぶために奨学金はなくてはならない存在となっている。これを連邦政府の給付型奨学金であるペル給付奨学金 (Pell Grant) に絞ると全体では約4割が受給しているが、私立営利の学生は4年制・2年制・2年制未満すべてで受給率が6割を超えている。一方で私立非営利4年制では3割に留まっている。ペル給付奨学金は低所得層の学生を対象としているため、受給率の高さはすなわち低所得層の学生の多さを意味している。つまり、私立営利の教育機関には連邦給付奨学金を利用しながら学位や資格を取得しようとする低所得学生が多いことが推察される。

なお、私立営利の学生の受給率が高いことは連邦学資ローンにも当てはまる。平均受給率は

41.0%であるが、私立営利の学生は6割を超えているものが多い。ペル給付奨学金の受給率が高いにも関わらず政府学資ローンの受給率が高いということは、すなわち学費を給付奨学金でまかなうことができていることを意味する。カレッジボードの調査では、2015-16年に学士号を取得した者のうち政府学資ローンの利用総額が4万ドル以上の者は公立4年制で13%、私立非営利4年制で20%であるが、私立営利4年制では47%にのぼっており、多額のローンを背負っている学生が非常に多い¹⁵。また、準学士号取得者で4万ドル以上の者は公立2年制では3%である一方、私立営利2年制では16%にのぼる。これを3万ドル以上にまで広げると33%となり、やはり多額の学資ローンを借りている者が公立と比較して多い。私立営利は学生数では全体の約1割であるが、より多くの学資ローンを借りており、債務不履行につながりやすい状況にある。

表4 高等教育法タイトルIV中等後教育機関数・学生数
および奨学金受給率(2014-15年度)

設置形態	機関数		学生数		奨学金受給率 (%)		連邦ペル給付奨学金受給率 (%)		連邦ローン受給率 (%)	
	学位授与機関	非学位授与機関	学位授与機関	非学位授与機関	学位授与機関	非学位授与機関	学位授与機関	非学位授与機関	学位授与機関	非学位授与機関
公立・4年制	701	—	8,120,417	44	82.6	—	36.1	—	47.1	—
私立・非営利・4年制	1,584	12	3,941,806	369	89.1	47.1	33.1	30.4	57.4	40.2
私立・営利・4年制	726	—	1,344,827	—	88.9	—	60.2	—	67.9	—
公立・2年制	920	100	6,625,141	52,378	76.1	76.3	38.9	33.1	20.7	3.8
私立・非営利・2年制	88	70	32,198	9,301	90.2	86.7	58.7	47.9	54.9	64.6
私立・営利・2年制	608	346	311,400	66,650	87.1	85.4	66.4	54.6	69.5	61.4
公立・2年制未満	—	243	—	57,432	—	71.6	—	32.2	—	17.5
私立・非営利・2年制未満	—	73	—	9,788	—	82.3	—	66.5	—	34.6
私立・営利・2年制未満	—	1,680	—	276,036	—	86.1	—	63.2	—	61.6
計	4,627	2,524	20,375,789	471,998	82.7	84.0	39.1	55.3	40.6	50.0
	7,151		20,847,787		82.9		39.8		41.0	

出典: National Center for Education Statistics, Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS) より作成。(http://nces.ed.gov/ipeds/ 2016年1月31日最終閲覧)

※奨学金受給率はフルタイム就学の学生(大学院生を除く)に限定した割合である。

④タイトルIV中等後教育機関の認定基準

次に、タイトルIV機関に認定されるための条件を確認しておきたい¹⁶。1965年高等教育法には101条校(section 101 institutions)と102条校(section 102 institutions)と呼ばれる2つの機

関の定義がある¹⁷。101条とは高等教育機関に関する条項であり、高等教育機関を公立および私立非営利機関とし、1)高卒者、義務教育年限を超えている者、高校に在籍しながら二重登録して学ぶものを入学させていること、2)所在する州において設置認可を受けていること、3)学士号を授与するもの、または少なくとも2年間のプログラムを提供して学士号の単位認定を認められるもので、大学院や専門職学位プログラムの入学資格となるもの、4)連邦教育省によって認可された認証評価機関からア krediteーションまたはプレア krediteーションを受けていること、と規定されている。

また、102条はタイトルIV機関を定義している条項であり、101条校に加えて、営利大学(proprietary institution of higher education)、中等後職業教育機関(postsecondary vocational institution)、外国教育機関(foreign institutions)が含まれる。営利大学はprivate for-profit institutionsとも呼ばれる。これには、非学位授与の職業訓練校から学位授与を行う4年制大学まで含まれる。非営利大学と営利大学の最も大きな違いは税制上の取り扱いであり、前者は内国歳入法上の慈善企業とみなされ非課税となるが、後者は民間企業と同様に法人税の課税がなされる¹⁸。また、資金の出資主体は前者が寄贈者等であるのに対し、後者は株主となる。よって、営利大学は教育面で人材育成に貢献しながらも、最終的には利潤の追求が目標となる¹⁹。

このようなタイトルIV機関に認定される条件は以下の3点である。すなわち、1)中等後教育機関が物理的に所在する州において設置認可を受けていること²⁰、2)連邦教育省より認定を受けたア krediteーション団体から認証評価を受けていること、3)タイトルIVへの参加資格を連邦教育省より付与されていること、である。これらは消費者保護、質保証、監督・コンプライアンスを目的としたプログラムの公正性の3要素(the program integrity triad)と呼ばれている。

なお、連邦政府による中等後教育機関の規制の歴史は1965年高等教育法制定よりも以前に遡る。ア krediteーションは100年以上の歴史を有し、機関別・専門分野別のア krediteーションが全国・地域・分野別の団体によって実施されているが、連邦政府はア krediteーションに直接的には関与せず、ア krediteーション団体を認定することを通じて間接的に関与する方法がとられてきた。ア krediteーション団体の認定は公式には1952年退役軍人復学法(Veterans' Readjustment Act of 1952, P.L.82-550)の通過後に開始された²¹。その後、1972年教育改正法においてタイトルIV機関の認定範囲が営利教育機関にまで拡大され、多くの営利教育機関がア krediteーションを受け、連邦学生経済支援を利用するようになっていった²²。しかし、質の低い教育を行っていたり、経営そのものに問題のある機関が濫用するケースが増加したため、連邦政府はア krediteーション団体の認定そのものの強化に取り組むようになった。1992年高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1992, P.L. 102-325)では、

学生経済支援プログラムの健全性を担保するために、州政府機関、民間のアク্রেディテーション団体、連邦教育省による三重のチェック体制が形成され、さらに教育省長官がアクレディテーション団体の認定を行う基準と認定手続きも法定されたのである²³。なお、遠隔教育を行うタイトルIV機関には50%ルールと呼ばれる規則が課される。これは、遠隔教育のコースが50%を超えたり、50%以上の学生が遠隔教育に在籍した場合、タイトルIV機関の認定が取り消されるものであり、1992年高等教育改正法において新たに付加されたものである²⁴。さらに、同法では、私立営利機関がタイトルIV機関となるためには収入の15%以上を連邦政府以外から得ることが要件として課された。これは、私立営利教育機関が過度に連邦奨学金に依存した経営を行うことを避けることが理由であった。このように、奨学金制度の濫用防止に向けた取り組みは1992年法を契機に強まったが、1998年高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1998, P.L. 105-244)ではこの収入規定が10%に引き下げられたため²⁵、営利の職業教育機関が再び連邦奨学金への依存を高めるとして批判されている²⁶。

⑤奨学金受給プロセス

連邦奨学金は大学入学前の予約採用が基本であり、制度を利用するためには連邦学生経済支援無料申請書(Free Application for Federal Student Aid, FAFSA)を提出しなければならない²⁷。FAFSAはWeb申請が基本であり、学生本人および保護者の社会保障番号、住所、連絡先、学歴、家族構成、婚姻状況、収入・資産等の状況、志願大学名、大学入学後の居住形態等の記入が求められる。その際、内国歳入庁(Internal Revenue Service, IRS)に提出した確定申告データを簡単なステップで取り込めるよう工夫されており、記入の負担が軽減されている。

FAFSAが申請されると、連邦教育省はこれらの情報をもとに申請者の志願大学の学費(Cost of Attendance, COA : 授業料、寮費、食費、修学費、通学費等の合計額)を算出し、次にそこから家計負担期待額(Expected Family Contribution, EFC : 保護者・本人収入、資産、給付金、世帯人数、在学者数に基づき算出)が計算される。申請から3日後～3週間後に申請者に送られてくる学生支援レポート(Student Aid Report, SAR)には入力した情報とともにEFCが通知される。入力データに誤りがある場合は修正を行う。

なお、COAからEFCを引いた額がプラスになった場合は「経済的ニード」(Financial Need)があるとみなされ、ニードベースの給付奨学金や学資ローンの利用が可能となる。

その後、FAFSAの修正が完了すると、FAFSAの情報は申請者の志願大学および州政府に送付される。各大学の学生支援部では、FAFSAの情報をもとに連邦奨学金に加えて州政府奨学金および大学独自の奨学金を組み合わせた奨学金の個別パッケージが作成される。志願者

へは「奨学金通知書」(Award Letter)が電子データまたは郵送で各大学から送付され、志願者はそれらの通知書を比較しながら、より有利な大学を選ぶことができる仕組みとなっている。このように、一度FAFSAを申請すれば様々な奨学金の申請が同時にできるよう手続きが簡素化されている点は、日本の奨学金制度にはない大きな特徴である。

⑥奨学金受給率

では、奨学金を受給している学生はどれくらいの割合だろうか。すでに表4ではフルタイム学生に限定した受給率を示したが、アメリカでは中退したのち再入学する学生も多いため、ここでは大学に初めて入学した1年生に限定して、その受給率を確認してみたい。

表5は、2015-16年度に大学に初めて入学した大学1年生で奨学金を受給している者の割合を設置形態別に示したものである。給付奨学金受給率とは、連邦政府ペル給付奨学金(a)、州・地方政府給付奨学金(b)、大学独自給付奨学金(c)のいずれかを受給している学生の割合を示したものである。一人の学生が複数の給付奨学金を受給している場合も1として数えている。約222万人のうち受給率は74%となっており、1年生の4分の3が何らかの給付奨学金をもらっている計算となる。これを、連邦ペル給付奨学金受給率(a)に絞ってみると44%と低くなるが、設置形態別にみると私立非営利2年制が81%、私立営利2年制と私立営利2年制未満がともに71%と非常に高くなる。これらの機関は職業訓練校が多いのが特徴であり、多くの低所得学生が職業訓練を受けるためにペル給付奨学金を受給している様子が分かる。ただし、図2に示すようにペル給付奨学金の平均受給額については設置形態別で大きな差はない。

一方、州・地方政府給付奨学金受給率(b)は全体では30%であるが、公立2年制が38%、公立4年制が37%と高く、私立は全体的に低い。

また、大学独自給付奨学金受給率(c)は私立非営利4年制が82%で突出している。これは、私立大学が高額な定価授業料(sticker price)を設定し、それを大学独自奨学金(institutional financial aid)を用いて値引き(discount)をしているためである。このような値引きはアメリカでは「授業料割引」(tuition discount)と呼ばれ、特に私立大学では一般的である²⁸。ただし、図からも分かるように、同じ私立4年制大学でも営利大学の受給者は38%と低く、さらに2年制営利大学では1割未満と非常に低い。

最後に、連邦政府学資ローン受給率(d)は初めて入学した1年生のうち46%が受給している。特に私立非営利2年制は84%で最も高く、次いで私立営利2年制・4年制がともに7割を超えている。一方、公立2年制や公立2年制未満は授業料がもともと低いため、連邦ローンを利用しなくても支払うことができる利点があり、そのため受給率は2割程度と他の機関と比べて低くなっている。なお、図2には連邦ローンの年間平均受給額が示されているが、私立非営利4年制が最も高

額で年間8,000ドルを超えている。

このように、連邦政府による学資ローンは大学に初めて入学した1年生の半分近くが利用する経済的支援であり、給付奨学金だけでは賄うことのできない学費を負担するための重要な手段となっている。

表5 大学1年生の奨学金受給率(2015-16年度)

設置形態	給付奨学金受給率 (a) (b) (c)の いずれか	連邦政府ペ	州・地方政	大学独自給	連邦政府 学資ローン受 給率(d)
		ル給付奨学 金受給率 (a)	府給付奨学 金受給率 (b)	付奨学金受 給率(c)	
公立4年制 (N=948,160)	71%	37%	37%	47%	47%
私立非営利4年制 (N=451,276)	86%	32%	25%	82%	58%
私立営利4年制 (N=51,839)	79%	65%	11%	38%	73%
公立2年制 (N=473,507)	68%	52%	38%	13%	20%
私立非営利2年制 (N=34,425)	88%	81%	8%	30%	84%
私立営利2年制 (N=120,488)	75%	71%	7%	17%	74%
公立2年制未満 (N=12,205)	63%	49%	18%	9%	24%
私立非営利2年制未満 (N=7,226)	76%	65%	15%	18%	43%
私立営利2年制未満 (N=123,921)	74%	71%	3%	9%	68%
合計 (N=2,223,047)	74%	44%	30%	41%	46%

出典:連邦教育省IPEDSデータベースより筆者作成
(<https://nces.ed.gov/ipeds/trendgenerator/#/> 2018年9月26日最終閲覧)

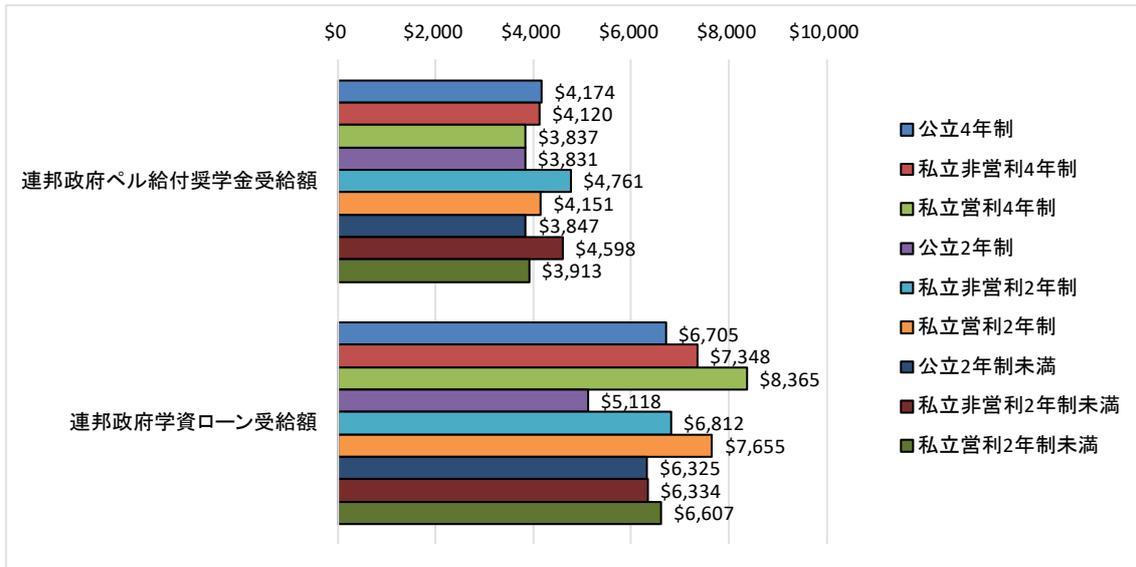


図2 奨学金年間一人当たり平均受給額(2015-16年度)

出典:連邦教育省IPEDSデータベースより筆者作成
 (https://nces.ed.gov/ipeds/trendgenerator/#/ 2018年9月26日最終閲覧)

⑦大学進学機会の所得間格差と学費・奨学金

このように、アメリカは世界でも類をみない巨大な学生経済支援制度を有し、多様な事業主体によって重層的な支援が行われている。しかし、その一方で、大学進学にあたっては所得間格差が依然として大きいことが指摘されている²⁹。高校卒業後、直ちに2年制または4年制大学に進学した学生の割合は1975年には49.1%であったが、2013年には66.8%へと伸びている。しかし、これを所得階層別にみると1975年には低所得層(所得下位20%)、中所得層(所得中位60%)、高所得層(所得上位20%)の進学率はそれぞれ34.7%、43.5%、63.7%であり低所得層と高所得層の差は約3割であったが、2012年には50.3%、64.9%、80.4%となっており格差は解消されていない。なお、人種・民族別にみた進学率にも差があるが、近年は若干格差が縮小している。統計が存在する初年度の1972年には白人、黒人、ヒスパニックの進学率はそれぞれ50.5%、38.4%、49.9%であったが、2012年には67.6%、60.5%、65.9%と縮まっている。アジア系については2003年から統計があるが8割以上を維持しており、2012年は82.3%であった。このように、アメリカでは高等教育機会の所得間格差は依然深刻な問題であることが確認できる。

では、なぜ進学格差は縮まらないのだろうか。この原因については様々な指摘があるが、なかでも学生に対する経済支援の不十分さ、大学進学に向けた学業の準備の不十分さ、情報格差、を挙げるものが多い³⁰。

まず、学生経済支援の不十分さについては学費の上昇に経済支援が追い付いていない点が挙げられる。図3は年間授業料・納付金の過去約50年間の推移をインフレーション調整後の実質価格で示したものである。私立非営利4年制大学は11,540ドルから36,880ドルへと3倍以上に値上がりしており、公立4年制大学でも2,710ドルから10,440ドルへと4倍近く値上がりしている。また、学費の安さで知られた公立2年制大学でも、1,200ドルから3,730ドルへと3倍以上に値上がりしている。このように、実質価格でも大学の授業料・納付金は高騰していることが分かる。

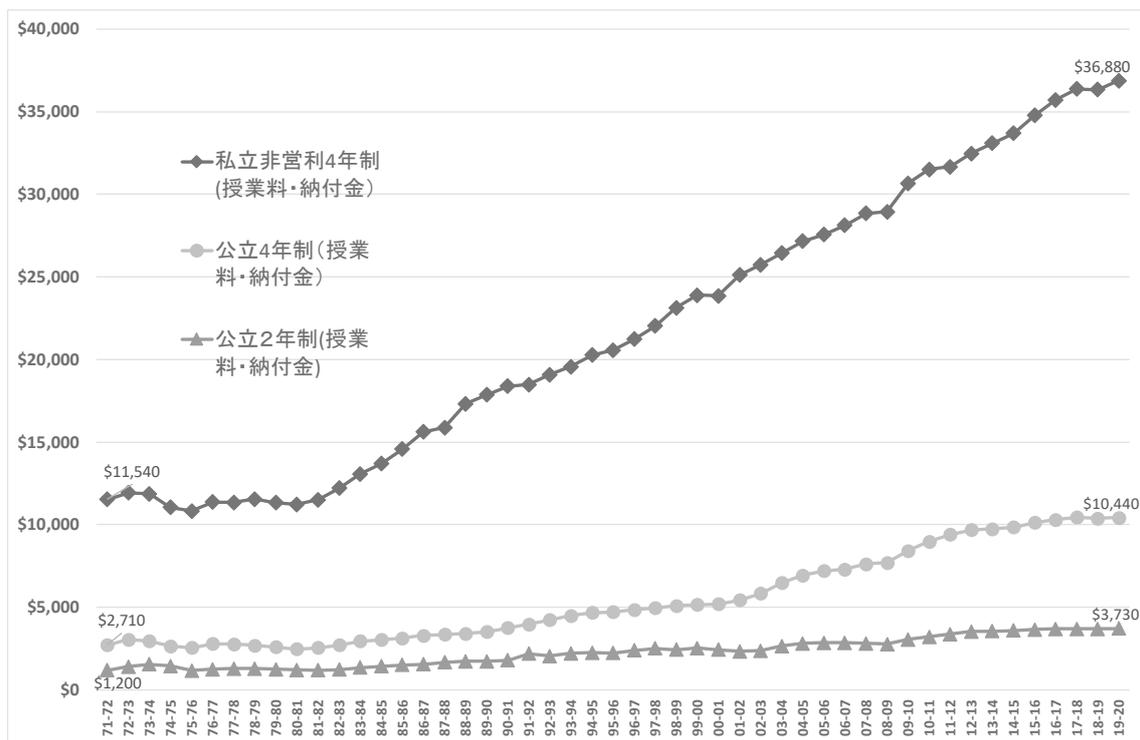


図3 年間授業料・納付金の推移(2019年価格)

出典: College Board (2019b) *Trends in College Pricing 2019*, Washington, D.C.: Author, p.12, Table2より作成

また、図4は過去20年間に限定して、年間授業料・納付金およびこれに食費・住居費を加えた学費全体の推移をそれぞれ実質価格で示したものである。2019年時点で、公立4年制の学費は年額21,950ドル、私立非営利4年制の学費は49,870にドルに達している。

ただし、アメリカで公表されている授業料は定価授業料(published tuition)であり、実際の負担額はこれから給付奨学金の受給額を差し引いた純授業料(net tuition)でみる必要がある。給付奨学金の受給状況は個々の学生によって大きく異なるため、ここでは連邦政府の給付奨学金だけに限定して確認してみたい。図4の網掛け部分は連邦政府のペル給付奨学金の受給上

限額の推移を示したものである。2002-03年までは公立4年制大学の授業料・納付金のほぼ全額をカバーできていたが、2019-20年には約6割にまで低下している。この不足分をカバーするためには、先述した大学独自奨学金や州政府の給付奨学金を受給する必要がある。しかし、これらの制度は大学や州によって大きな差がある。

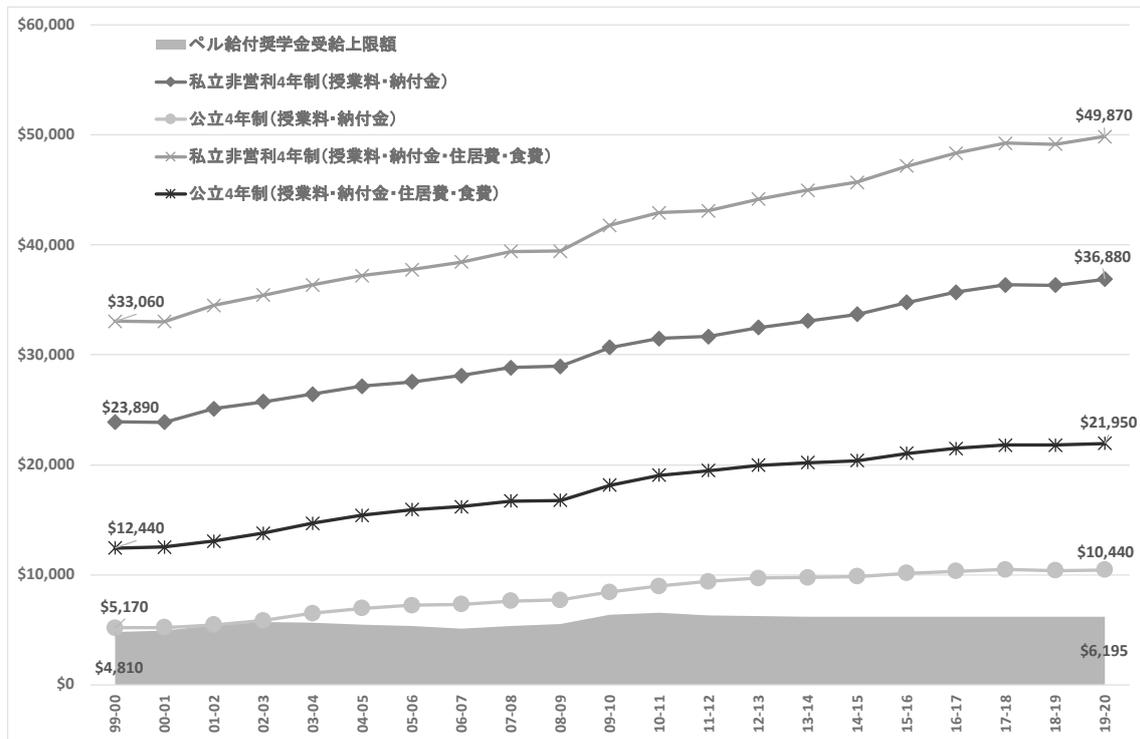


図3 4年制大学の年間学費と連邦ペル給付奨学金受給上限額の推移(2019年価格)

出典: College Board (2019a) *Trends in Student Aid 2019*, Washington, D.C.: Author, p.28, Figure 21bより作成

では、卒業時までには学生は実際にどれくらいのローンを借りているのだろうか。表6は学生を非独立生計(dependent student)と独立生計(independent student)に分けて、卒業までに借りた学資ローンの累積利用総額を家計所得別に示したものである³¹。連邦教育省の定義では、後者の独立生計学生とは24歳以上の者、24歳未満であるが既婚者・軍人・退役軍人である者、13歳以上で父母が死亡している者や親権者に監護されている者、自身に養育する子どもがいる者、大学院に在籍している者、等が当てはまる³²。一方、非独立生計学生とはこれらの定義に当てはまらない者を指している。

これによれば、非独立生計学生のうち、ローンを利用しなかった学生は32%であるが、これを所得階層別に見てみると、35,000ドル以下では利用しなかった学生が25%であるのに対して120,000ドル以上では41%となっており、所得が上がるにつれてローンの利用が少なくなってい

ることが分かる。また、累積利用総額をみると、学資ローンを30,000ドル以上借りている学生は家計所得が35,000ドル以下の場合には28%であるのに対して、家計所得が120,000ドル以上では16%に留まっている。このことは、低所得世帯の学生ほど学資ローンを借りており、累積利用総額も大きい傾向にあることを意味している。図3でみたように、低所得世帯の学生向けであるペル給付奨学金は学費を全額カバーできておらず、もし他の給付奨学金を受給できない場合は低所得学生であっても学資ローンに頼らざるを得ない現実がある。連邦学資ローンは次章で取り上げるように中所得世帯の学生向けの経済支援制度として開始されたが、実際には多くの低所得世帯学生が利用していることが確認できる。

表6 家計所得別にみた学資ローンの累積利用総額(学士課程、2015-16年)

	ローン利用 なし	\$1～ \$9,999	\$10,000～ \$19,999	\$20,000～ \$29,999	\$30,000～ \$39,999	\$40,000～ \$49,999	\$50,000 以上
非独立生計学生 (54%)	32%	11%	14%	21%	11%	5%	6%
\$35,000以下 (12%)	25%	14%	14%	19%	16%	7%	5%
\$35,000 to \$69,999 (11%)	26%	12%	16%	21%	13%	5%	6%
\$70,000 to \$119,999 (14%)	30%	10%	14%	24%	10%	5%	7%
\$120,000 以上 (17%)	41%	9%	13%	21%	8%	3%	6%
独立生計学生(46%)	25%	11%	11%	13%	13%	11%	17%

出典: College Board (2019a) *Trends in Student Aid 2019*, Washington, D.C.: Author, p.22, Figure15Aより作成

また、不利な立場にある生徒の学業成績の低さや情報格差についての指摘も多い。高等学校の最終学年になると大学の学費や奨学金の情報を得る機会も増えるが、それまでに中退したり、大学進学コースを選択していなかったり、学業成績が芳しくない場合は挽回することは難しい³³。保護者の関わりは子どもの進学意欲の形成に大きな役割を果たすが、低所得世帯や人種・民族的マイノリティの保護者は経済的・社会的な資源の不足や心理的な障壁から、子どもの進路選択に必要な情報を十分に得ることができていないことが多い。このような保護者は進路情報の収集を子ども自身や高校のカウンセラーに頼るが、カウンセラーは各高校に僅かしか配置されておらず、大学入学関連の情報は十分に提供できていないのが現状である。情報格差の是正のためには、初等・中等教育の早期からの積極的な情報提供や支援が必要である。大学入学に必要な情報を適切なタイミングで生徒と保護者に提供し、進路選択を支援していく体制づくりが望まれている。

序章 注

- ¹ 日本学生支援機構(2019)『JASSO 年報 平成 30 年度』122 頁。
- ² College Board (2018) *Trends in Student Aid 2018*, Washington, D.C.: Author, p.28, Figure21b. なお、連邦教育省の実施する奨学金制度の利用資格がある中等後教育機関に在籍する全学生のうち、公立 4 年制大学の在籍者は約 4 割を占める。次に多いのは公立 2 年制大学在籍者で約 3 割を占める。公立 2 年制大学は伝統的に授業料が低く、現在も年額平均 3,730ドルと公立 4 年制大学の半分以下である。ただし、州間で大きな差があり、最も高いバーモント州では年額 8,000ドルを超えており、ペル給付奨学金だけでは全額をまかなうことができない。アメリカの大学学費の動向については以下の資料に詳しい。College Board (2019b) *Trends in College Pricing 2019*, Washington, D.C.: Author、吉田香奈(2018b)「アメリカにおける大学生への経済的支援の構造 —授業料の実質無償化を支える奨学金制度—」一般財団法人ゆうちょ財団『季刊個人金融』2018 年秋号、64-73 頁。
- ³ Carlson, A (2013) *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies for Public Colleges and Universities*, Colorado: State Higher Education Executive Officers, p.12.なお、ペンシルバニア州の事例については以下に詳しい。吉田香奈(2015a)「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策—ペンシルバニア州に注目して—」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 47 集、137-152 頁。
- ⁴ 連邦政府は 2013-14 年度から学費の透明化を図るため「学生経済支援ショッピングシート」(Financial Aid Shopping Sheet)のフォーマットを作成し、各大学に使用するよう呼びかけている。ショッピングシートには入学志願者個人の学費(授業料、生活費、教材費等)、給付奨学金(連邦・州・大学等)、純学費、ローン、ワークスタディ、家計負担期待額(Expected Family Contribution, EFC)の項目が含まれている。志願者は各大学から合格通知書に続いて奨学金通知書(award letter)を受け取るが、この通知書の形態はバラバラである。そこで、各大学がショッピングシートを添付することで学費・奨学金の大学間比較を可能にすることが目指されている(吉田香奈(2017)「アメリカの学生経済支援—オバマ政権の 8 年間—」『IDE 現代の高等教育』No.588 号、IDE 大学協会、50-53 頁)。
- ⁵ College Board (2018) *op.cit.*, p.9.
- ⁶ *Ibid.*, p.19. Figure13B.
- ⁷ Woodhall, M. (1992) “Financial Aid: Student,” Clark, B. R. and Neave, G.R. (eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, pp.1358—1367.
- ⁸ サンディ・ボーム、ルーシー・ラポフスキー著、小林雅之・劉文君・片山英治・服部英明編訳(2009)『授業料と基金の運用管理』東大—野村大学経営ディスカッションペーパーNo.9、東京大学大学総合教育研究センター。
- ⁹ サンディ・ボーム他(2009)前掲書、5 頁。ただし、4 年制大学で 5 億ドルを超える基金を有しているのは 2,500 校のうち僅か 100 校程度であり、その多くは私立大学である。州立大学が積極的に寄付を募集するようになったのは最近である(同書 14-15 頁)。
- ¹⁰ 日本は奨学金全体の約 96%が貸与型である。(吉田香奈(2014)「奨学金の制度—教育費負担の軽減とその課題」高妻紳二郎編著『新・教育制度論—教育制度を考える 15 の論点』ミネルヴァ書房、146-159 頁)
- ¹¹ 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、12-15 頁。
- ¹² 公益財団法人未来工学研究所(2018)『企業や個人から大学教育に対して投じられた資金等に係る諸外国の税制に関する調査研究報告書』平成 29 年度文部科学省先導的の大学改革推進委託事業、文部科学省、16-30 頁。
なお、同報告書によれば所得税額の計算は以下の方法で行われ、このうち下線部分が教育訓練関係の税優遇措置になる。

<連邦所得税額の計算方法>

所得(Income)－総所得除外項目＝総所得(Gross Income, GI)

総所得(GI)－調整総所得前控除＝調整総所得(Adjusted Gross Income, AGI)

調整総所得(AGI)－調整総所得後控除＝課税所得(Taxable Income, TI)

課税所得(TI)×所得税率－税額控除(Tax credits)＝所得税額

まず、総所得除外項目の部分では給付型奨学金の除外、教育貯蓄債権等の受取利息の除外、適格教育訓練プログラム費用の除外、債務免除益の除外が行われる。次に調整総所得前控除では、高等教育費控除(年間 4000 ドルまで)、学資ローンの利息控除、学資プログラムの運用益の控除(529 プランとカヴァーデル教育貯蓄口座)が行われる。529 プランとは、貯蓄金額を高等教育費用に充てたときに運用益が非課税となる制度であり、内国歳入法典 529 条に定められている。2016 年には 529 プランの口座残高は 2,751 億ドル(約 29 兆 9,300 億円)に達しており、急速に利用者が増加している。ただし、利用者は高所得者に偏っていることが分かっている(同報告書 29 頁)。また、カヴァーデル教育貯蓄口座とは、529 プランと同様に運用益が非課税になる教育貯蓄口座であるが、受益者が 18 歳以下であることが求められる。さらに、調整総所得後控除では、寄附金控除や教育訓練費といった項目別控除が行われる。最後に、税額控除として「アメリカ教育機会税額控除」(高等教育費用について学生一人 2,000 ドルまで、それを超える金額の 25%相当額を年間 2,500 ドルまで最長 4 年間税額から控除)、「生涯学習税額控除」(高等教育・職業教育の学費 10,000 ドルまで、その 20%相当額を税額控除)が行われる。

¹³ College Board (2018) *op.cit.*, p.33.

¹⁴ U.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington D.C.: Author, pp.6-16-6-17.

¹⁵ College Board (2018) *op.cit.*, p.23.

¹⁶ なお、本段落は以下の報告書に依拠している。Hegji, Alexandra (2015) *Institutional Eligibility for Participation in Title IV Student Financial Aid Programs*, R43159, Washington, D.C.: Congressional Research Service.

¹⁷ 20 U.S.C. § 1001, § 1002.

¹⁸ Ruch, Richard S. (2001) *Higher Ed, Inc: The Rise of the For-Profit University*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.10-21. 片山英治(2004)「米国における営利大学の実態について」野村資本経済研究所『資本市場クォーターリー』2004 年夏号、1-12 頁。

¹⁹ 片山(2004)前掲論文、3 頁。

²⁰ なお、州政府は教育機関が州内で教育を行うことを認可するが、a)連邦教育省長官から要求があれば認可過程の情報を提供する、b)機関がタイトルIVプログラムを濫用している証拠がある場合は連邦教育省長官に通知する、c)機関の認可が取り消された場合は連邦教育省長官に通知する、ことになっている。なお、遠隔教育(distance education)を行っている場合は教育プログラムを提供している州ごとに認可を受ける必要がある。

²¹ Hegji (2015) *op.cit.*, p.10

²² 古賀暁彦(2008)「アメリカ営利大学と連邦政府学生援助プログラム－Title IV 適用範囲の拡大を目指す営利大学の戦略－」日本高等教育学会編『高等教育研究』第 11 集、165-183 頁。

²³ 日永龍彦(2014)「グローバリゼーションとアメリカの大学改革－戦略とその実態」細井克彦・石井拓児・光本滋編『新自由主義大学改革－国際機関と各国の動向－』東信堂、64-82 頁。なお 92 年法で新設された州政府機関によるチェックは 1998 年に廃止された。

²⁴ 森利枝(2005)「アメリカにおける遠隔教育と連邦奨学金－いわゆる 50%パーセント・ルール

を中心に」独立行政法人大学評価・学位授与機構『大学評価・学位研究』第2号、71-84頁。

- ²⁵ Hegji (2015), *op.cit.*, p.3.
- ²⁶ Lee, Vivian and Looney, Adam (2019) *Understanding the 90/10 Rule: How reliant are public, private, and for-profit institutions on federal aid?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
- ²⁷ 申請から受給までのプロセスは以下の連邦教育省ウェブサイトの情報を参考にした。
(<https://studentaid.ed.gov/sa/fafsa/next-steps> 2019年9月1日最終閲覧)
- ²⁸ サンディ・ボーム他(2009)前掲書、9-11頁。なお、ディスカウント率は志願者の評価(レーティング)によって異なり、評価が高ければディスカウント率も高くなる。
- ²⁹ National Center for Education Statistics (2014) *Digest of Education Statistics 2014*, table 302.20, 302.30. なお、数字は過去3年間の平均で示されている。
- ³⁰ Perna, Laura W. (2005) “A Gap in the Literature: The Influence of the Design, Operations, and Marketing of Student Aid Programs on College-Going Plans and Behaviors,” *Journal of Student Financial Aid*, 35(1), Washington D.C.: National Association of Student Financial Aid Administrators, pp.7-15.
- ³¹ なお、本表は連邦教育省全米教育統計センター(U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, 以下 NCES とする)が実施する全米中等後教育学生経済支援調査(The National Postsecondary Student Aid Study, 以下 NPSAS とする)の2015-16年版データから作成されている。NPSAS は中等後教育機関に在籍する学生を対象とした調査であり、数年おきに実施されている。調査の概要は以下を参照のこと。
Wine, Jennifer, Siegel, Peter & Stollberg, Rob (2018) *2015-16 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:16) Data File Documentation*, NCES 2018-482, Washington, D.C.: U.S. Department of Education. 吉田香奈・柳浦猛(2019)『海外における奨学金事業の効果分析手法に関する基礎調査報告書』平成30年度日本学生支援機構学生支援の推進に資する調査研究事業、日本学生支援機構。
- ³² U.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington D.C.: Author, p.A-43
- ³³ Perna (2005) *op.cit.*, p.8

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

アメリカ合衆国憲法修正第10条(1791年成立)は、「この憲法によって合衆国に委任されず、かつ州に禁止されなかった権限は、各州それぞれに、または人民に留保される」と規定しており、法論理上連邦政府に付与されていない教育に関する権限は各州が有している¹。しかし、実態としては連邦政府も国民の福祉向上や教育の機会均等の観点から、各省庁が所管する事項に関する関連教育政策を実施している。このうち、初期の高等教育関連法として、①国有地賦与大学関連法、②国防・戦争関連の高等教育法、を挙げることができる²。そこで、本節では両者の概要を整理し、連邦奨学金政策の根拠法である1965年高等教育法の成立以前の連邦高等教育関連法の特徴を検討する。

(1) 国有地賦与大学への助成

1862年に制定されたモリル法(Morrill Act of 1862)では、各州に連邦議会両院の議員数に応じて一人当たり3万エーカーの国有地もしくは同額の土地証券を賦与し、州はその売上金によって農業と工業の大学を設立する政策が実施された³。本法は、バーモント州の共和党上院議員であったモリル(Justin Smith Morrill)によって提出されたものであり、連邦助成による最初の国家的な教育政策の取り組みであった。この時期、すでに伝統的なカリキュラムを有する高等教育機関は存在していたが、多くの農業関係者や労働者にとってそれらの機関は日々の労働と結びついた実践的な教育の場ではなく、学習の場とはならなかった。モリル法は、このような人々に対して高等教育の機会を提供しようとするものであった。

モリル法によって設立された大学は国有地賦与大学(Land Grant Colleges)と呼称され、連邦助成によって強化・拡大されていった⁴。1887年のハッチ法(Hatch Act of 1887)では、各州に対して国有地賦与大学と連携した農業試験場(agricultural experiment station)を設立するための補助金が毎年1万5千ドル配分された。続いて、1890年モリル法(Morrill Act of 1890、通称第二モリル法)では、国有地賦与大学の財政難を救うための財政支援が行われた。このとき、支援を受けるための条件として大学入学者の人種差別を行っていないことが掲げられたが、黒人向けの特別な大学を設立した場合には連邦助成を受けることが可能とされたため、特に南部諸州では黒人学生に特化した国有地賦与大学の設立が進んだ。これらの大学は伝統的黒人大学(Historically Black Colleges and Universities, HBCU)と呼ばれ、テネシー州立大学、

ケンタッキー州立大学などの19大学が設立され、その後増加していった⁵。

さらに、20世紀に入ると農業試験場に対する追加補助金を交付するアダムス法(Adams Act of 1906)、農務省と国有地賦与大学の協同農業普及事業を補助するスミス・レーヴァー法(Smith-Lever Act of 1914)、国有地賦与大学の基本財産を援助するバンクヘッド・ジョーンズ法(Bankhead-Jones Act of 1935)等が法制化され、連邦政府による国有地賦与大学への直接的な機関助成が強化されていった⁶。

(2) 国防・戦争に関係する高等教育関連法

もう一つの主要な連邦高等教育関連法は、国防・戦争に関連するものである。仙波(1979)は、第二次世界大戦前の1900～1945年に注目し、この時期は特に国防と戦争に関連した連邦政府の高等教育事業が多かったことが特徴であると指摘している。特に、1)士官学校、2)工学、科学と管理学の戦時養成事業、3)学生戦時学資ローン事業(Student War Loan Program)、4)予備役将校養成事業、5)退役軍人に対する教育支援、等の活動が盛んであったという⁷。また、大塚(2006)も連邦政府による学生経済支援を19世紀から通史的に研究した著書において、この動向を整理している⁸。以下では、これらの文献に依拠しながら各事業の要点を整理する。

まず、1)の士官学校については、1800年代に陸軍士官学校や海軍兵学校などが既に設置されていたが、1900年代に入ると湾岸警備隊の士官学校の改変や商船学校の設置も行われた。これらの学校は授業料が無償であり、部屋代・食費・旅費の手当でも支給されていた。

また、2)については防衛産業労働者の緊急養成のため、1940～45年の間に工学・化学・物理学・生産管理学の4分野において専門技術者を養成するための連邦支出金が支出された。この事業には227大学が参加している。

さらに、3)の学生戦時学資ローンは「1943年労働・連邦安全歳出法」(Labor-Federal Security Appropriation Act 1943, P.L. 77-647)によって創設され、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と言われる⁹。これは、科学技術関連の人材不足を解消するために、工学、物理学、化学、医学、獣医学、歯学、薬学を専攻する学生に低利の学資ローンを貸与するものであった。公立・私立に関係なく利用できるため、286大学に在籍する1万1千人以上の学生がローンを利用した。この事業がアメリカの学生経済支援において重要なのは、連邦政府による初めての学資ローンということに加え、本事業を担当したのが連邦安全保障庁内に置かれた教育局高等教育部(Federal Security Agency, U.S. Office of Education, Division of Higher Education)であったという点である。それまで教育局の任務は教育関係の資料収集が主な役割であったが、本法において連邦学資ローン事業の実施責任を同局が担うことになったことは、その役割が大きく変化する契機となった¹⁰。

4)の予備役将校養成事業では、1862年のモリル法で開始された国有地賦与大学における軍事教練事業が見直され、1916年に予備役将校訓練部隊(Reserve Officers Training Corps, ROTC)プログラムに再編された¹¹。これは、陸軍に形成された予備軍の将校を育成するために、大学における軍事訓練を強化するのが目的であった。ROTCは1920年には国有地賦与大学以外の大学にも対象が拡大されている。このようなROTCプログラムを設置することは各大学の義務ではなかったが、特に財政上の問題や学生の獲得に悩む大学にとってはROTCプログラムを設置することには大きなメリットがあった。それは、連邦政府から教員、制服、教本、装備などの支給や、運動場・体育館の新增設に対する助成金が支給されるためであった¹²。その後、1946年には海軍ROTCスカラーシップが創設され、競争試験に合格した学生には毎月の手当に加え、授業料等の学費が支給されるようになる。これは、1964年には陸軍や空軍のROTC学生にも拡大された¹³。このように、ROTCプログラムおよびROTCスカラーシップは国防に深くかかわる高等教育政策であった。

5)の退役軍人に対する教育支援については、アメリカは長い歴史を有している¹⁴。それは、アメリカの指導者たちにとって、戦争から帰還した軍人を社会に復帰させることが常に大きな課題となってきたからである。独立戦争(1775～83年)や南北戦争(1861～65年)の頃は、退役軍人に対して公有地が恩典として支給されていた¹⁵。しかし、第一次大戦後の頃には配給する土地が枯渇するようになったことから、恩典の対象を傷痍した軍人に絞り、土地の代わりに恩給と医療ケアが与えられるようになった。その後、1918年には職業リハビリテーション法(Vocational Rehabilitation Act)において第一次世界大戦の傷痍軍人に対する職業教育が実施され、教育機関に通う場合は授業料・納付金は無償とされ、生活費の手当でも支給された¹⁶。

さらに、大きな転換点となったのは1944年の退役軍人復学法(Servicemen's Readjustment Act of 1944, P.L.78-346)であった。同法では、第二次世界大戦の退役軍人に対して失業保険、低利の住宅ローン、新規開業融資金、大学・高校・職業訓練校等で学ぶための教育給付金などが支給された。これらは総称してG.I.ビルと呼ばれた¹⁷。特に、教育給付金については90日以上兵役に服務した場合に一年間の学校教育を受ける権利と年間最高500ドルまでの授業料・在籍料・教科書代等が支給された。さらに、一年以上服務した者については、その期間だけ4年を超えない範囲で支給期間が延長された。

なお、G.I.ビルでは教育恩典を利用して入学できる学校は高等教育機関だけでなく初等・中等教育機関や職業訓練校も認められていた。そのため、G.I.ビルを利用して学んだ退役軍人は780万人に達した。このうち、高等教育機関で学んだ学生は約220万人であり、退役軍人全体の14%を占めていた。

その後、G.I.ビルは朝鮮戦争の退役軍人(1952年～)とベトナム戦争の退役軍人(1966年～)に

も支給された。以上のように、G.I.ビルは、経済的に大学進学が困難であった学生に教育恩典という形で教育を受ける機会を提供したが、これは同時に学生募集に喘いでいた大学側からも大いに歓迎されたのである。

なお、兵役に就かずに大学に入学した一般学生に対しては、1958年より特に国防関連の分野を専攻する者に対する学資ローンの貸与事業が新たに開始された。これは、1958年国家防衛教育法(National Defense Education Act of 1958, P.L.85-864)に基づくものであった¹⁸。国家防衛教育法の教育史的意義を分析した松浦(1988)によれば、同法タイトルⅡ「高等教育機関の学生に対する貸付金」に、州の各高等教育機関は連邦からの支出金をもとに学生貸付基金を設立することが規定されたという。それは、①学問的に優秀であって初等または中等学校の教員となる希望を表明した学生、②その成績によって理科、数学、工学または現代外国語の能力や素養が充分にあると認められる学生、に対して年額1,000ドル以内、総額5,000ドル以内の貸付を行う、というものであった。ローンの返還は学生がフルタイム就学でなくなった1年後から10年間にわたって行われ、利息は年3%に設定された。これは、州の公立初等・中等学校のフルタイム教員となった場合には、一部の返還が免除された。

なお、タイトルⅡの学資ローンは国防関連の高等教育振興策であると一般的には考えられているが、松浦(1988)はローンの返還にあたって初等・中等学校教員志望者が優遇されている点に注目し、タイトルⅡは究極的には初等・中等教育の改善をめざしたものとみなすことができると述べている¹⁹。学資ローン利用学生の就職希望調査では利用者の約6割が教員を志望しており、なかでも中等学校教員を目指す者がその3分の2を占めていた²⁰。このように、国家防衛学資ローンは直接的には国防に関連する学問分野の学生と教員志望の学生に絞って貸与されたローンであったが、実際には初等・中等学校教員の養成を支援する役割の方が大きかったとみることができる。

以上のように、1965年高等教育法以前の連邦高等教育政策は、国有地賦与大学に対する機関援助と国防・戦争関連の施策が中心であった。大学生に対する連邦政府の学資ローン事業は1944年の学生戦時貸付金や1958年の国家防衛学資ローンの事業が実施されたが、いずれも利用者が限定されており、広く一般の学生に開かれたものにはなっていなかったと位置づけることができよう。

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

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、教育に対する連邦の援助は大きな政治課題となっていた。次期大統領候補者であった民主党のジョン・F・ケネディ上院議員(John F. Kennedy、マサチューセッツ州選出)は1960年7月の民主党大会において「我々は未来への国家投資として、貸与型や給付型の奨学金を提案する。それは、資格ある若い米国国民が両親の収入に関係なく、自分が選択した機関において、高等教育の十分な機会を得ることを保障するであろう」と公約を掲げた²¹。

ケネディは1961年1月に第35代大統領に就任すると、その1か月後の1961年2月20日に連邦議会に対して教育に関する特別教書を送付している。この中で、1)初等・中等学校への支援、2)大学の施設建設支援、3)大学生に対する支援、4)職業教育の支援、の4点を求めている。特に、3点目の大学生に対する支援については、以下のように述べている²²。

「この国では、1世紀ほど前に、すべての子どもに手段を問わず優れた初等中等教育を提供するという基本的な目的が確立された。しかし、1961年には職業、市民権、世界情勢のパターンが大きく変化し、我々はもっと高い目標を設定することが必要となった。我々は、高等教育プログラムを受ける能力のある才能に満ちあふれた若者がもし進学を選ぶならば、経済的な状況に関わらず進学できるよう、我々自身の手で保証しなければならなくなった。

今日、民間や公的な学資ローンが多く、民間財源、国家防衛教育法の下で実施されており、それらは経済的支援を必要とする多くの学生の支援に大きく貢献している。しかし、これらはまだ不足している。およそ3分の1の優秀な高校卒業生が主として経済的な理由で大学に進学できていないのである。

私は、国家防衛教育法のスカラーシップ・ローンやその他の条項を修正・強化することを連邦議会に求める。しかし、このプログラムをもってしてもまだ才能ある貧しい学生は教育を受けるためにさらなる債務を負っており、困難な状況にあることは明白である。

そこで、私は才能ある貧しい若者のために5年間に2,625万ドルを支援する州管轄の奨学金プログラムを創設することを推奨したい。それは現在実施されている学生経済支援プログラムに取って代わるものではなく、補助的なものである。

初年度には合計2万5,000ドル、平均700ドル、2年目には3万7,500ドル、それ以降の各年には5万ドルの奨学金が州に配分される。これらの奨学金は必要に応じて1,000ドルまでの支給範

困となるが、性別、民族、信条、人種に関係なく、ただ能力—競争に基づいて決定される—と経済的ニーズに応じて全ての若者が利用できるものとなる。彼らは大学を選択することを許され、どの学習プログラムを選択するのも自由である。

授業料・納付金は、大学が学生を教育するのに実際にかかる金額を通常カバーしていないので、大学・カレッジに対しては奨学金に付随した追加的な助成を行い、大学が過度に納付金を値上げしたり、財政上の損失を被ったりすることなく追加の学生を受け入れることができるようにする。」

以上のように、ケネディ大統領は議会に対する特別メッセージにおいて、能力に基づいて決定される奨学金を各州が創設するために連邦政府が補助金を配分することや、その奨学金に大学への機関助成金も併せて支給することを議会に対して求めたのであった。

これを受けて、下院教育労働委員会(the House Education and Labor Committee)では法案H.R.7215の審議が行われ、公立・私立大学への建設費融資案と大学生向けの学資ローン案の双方が議案審査報告書(H. Rept. 440)に盛り込まれて提出された。しかし、これが1961年7月に下院規則委員会で廃案にされると、翌月の8月には同委員会から大学生への学資ローン案を削除した議案審査報告書(H.R.8900 – H. Rept. 1064)が改めて提出された。この学資ローン案の削除は、連邦政府からの関与が強まることへの懸念や連邦の財政負担が拡大することを問題視する委員会の共和党議員からの強い意向を受けてのことであった²³。

また、上院でも上院労働公共福祉委員会(the Senate Labor and Public Welfare Committee)で議案審査報告書(S.1241 – S. Rept. 1072)が作成され、1961年9月15日に提出された。報告書には大学建築費補助と大学生への学資ローンの両方が含まれており、後者についてはパイロット事業とする提案も含まれていた。しかし、1961年はこれ以上の進展はなかった。

1962年1月30日、H.R.8900は下院本会議を319対80で通過して上院に送付され、同年2月6日に上院本会議を69対17で通過した。その後、法案は下院に戻され、両院協議会において双方の意見の調整が続けられた結果、最終的に学資ローンの導入案を含んだ上院案が両院協議会報告書(Conference Report, H. Rept. 2435)に掲載された。それは、連邦政府が各州に対して学生数に基づいて補助金を配分し、各州はその補助金を用いて「学資ローン基金」(student loan fund)を創設して事業を実施するというものであった²⁴。しかし、下院で承認されなかった学資ローン案を盛り込んだことで下院の共和党議員から強い反発を招いたことから、1962年9月20日に行われた投票では学資ローンの条項を削除する条件付きのもとにH.R.8900は214対186で通過した。その後、懸命な調整が行われたが折り合いがつかず、最終的にケネ

ディ大統領は本法案を廃案にすることを決定せざるを得なかった²⁵。この学資ローン案がもし可決されていれば、ケネディ大統領の強い希望のもとに創設された連邦資金による一般学生向けの学資ローン事業が初めて全米でスタートするはずであった。しかし、それは実現しなかった。

翌年の1963年1月29日、ケネディ大統領は教育教書を議会に送付した。これには政府が作成した包括法案である1963年全米教育改善法案(H.R.3000, S.580)が添付されていた。法案には国家防衛学資ローンの拡大のほか、高等教育施設建設、初等中等教育、職業教育・継続教育、等の25項目の要求が含まれた。法案は下院教育労働委員会委員長のパウエル(Adam C. Powell, 民主党、ニューヨーク州選出)と上院労働公共福祉教育小委員会(the Labor and Public Welfare Education Subcommittee)の委員長であるモース(Wayne Morse, 民主党、オレゴン州選出)によって、それぞれ各院に提出された²⁶。

ここで注目されるのは、ケネディ大統領が連邦政府による保証ローン(Federally Insured Loans)を新たに創設することを求めたことである²⁷。

「その他のタイプの経済支援も必要である。国家防衛教育法学資ローンの受給要件を満たさない学生に対しては、ローン保証プログラム—これは連邦住宅局(Federal Housing Administration, FHA)やその他の連邦プログラムのような確立された手法を使用する—によって銀行や他の金融機関が教育目的のローンをより多く融資するよう促すことである」(pp.8-9)

このように、ケネディ大統領が注目していたのは連邦住宅局の住宅ローン保証制度の手法であった。連邦住宅局とは1934年全米住宅法(the National Housing Act of 1934, P.L. 73-479)に基づいて創設され、特に中低所得層を対象とした住宅ローンの保証を行っている機関である²⁸。民間金融機関の住宅ローン貸付が弁済不能になったときの損失を保証の対象としており、債権者に対して債務の返済を肩代わりする²⁹。ケネディ大統領は、この仕組みを連邦学資ローンにも援用し、銀行等が大学生に対して融資する教育ローンに連邦保証を付け、利用者が弁済不能となったときは連邦が肩代わりすることによって、より多くの銀行が学資ローンを融資するよう促すことを考えていた。なぜなら、当時、銀行の教育ローンは国家防衛学資ローンよりも利息が高く、その利息を負担できる所得層向けのものであったからである。そこで、連邦住宅局の住宅モーゲージ保証制度を手本にして、大学生を対象とした政府保証の民間学資ローンの創設を提案したのである。この制度は、最終的に次のジョンソン政権期に制定される高等教育法で法制化されることになるが、そのアイデアはケネディ大統領が先に示していた。ケネディ大統領は、前年の1962年に州学資ローン基金の創設案が廃案に追い込まれていたこともあり、何とかして一般学生向けの学資ローン事業を創設したい、という思いがあった。それが住宅モーゲー

ジ・ローンを手本にした「民間資金の活用」による「政府保証」の「学資ローン」案であった。しかし、提案に対する両院からの反応はなかった³⁰。

その後、下院教育労働委員会と上院労働公共福祉教育小委員会では公聴会を経て、包括法案を分割した上で審議が進められたが、ケネディ大統領はこれらの法案の行方を見届けることができなかった。なぜなら、周知のように、同年11月、ケネディ大統領はテキサス州で暗殺され、副大統領であったリンドン・B・ジョンソン(Lyndon Baines Johnson)が第36代アメリカ合衆国大統領に就任したからである。

幸いなことに、ジョンソンが大統領に就任した後も、政府保証民間学資ローンの導入については審議が続けられた³¹。上院議員のハーク(Vance Hartke、民主党、インディアナ州選出)が提出した法案S.2490では、1)国家防衛教育法の2年間の延長と国家防衛学資ローンの資金の拡充および対象者を2年制大学の学生にまで拡大する、2)大学生に対する銀行ローンに連邦保証を付ける、3)ワークスタディの創設、4)新たな連邦競争奨学金の創設、が要求された。

特に、2)の連邦政府による保証民間学資ローンについてはジョンソン大統領が1964年1月21日に公表した大統領予算教書(Budget Message)でも導入が求められていた。ハークは、同年2月20日に開催された上院公聴会において法案が「能力ある学生は経済的な理由から高等教育を受ける機会を奪われてはならない」というケネディ前大統領の考えを継承したものであることを強調した。そして、学費の高騰によって低所得層のみならず中所得層までもが高等教育を子どもに受けさせることに困難を感じていると述べ、連邦政府が銀行の教育ローンに政府保証を付けることで借入れをしやすくするべきであることを強調したのである。

公聴会では、教育局長(Commissioner of Education)のケッペル(Francis Keppel)も国家防衛学資ローンの延長・拡大と政府保証民間学資ローンを支持した。

(2) ジョンソン政権の学資ローン政策

その後、ジョンソン大統領が1964年の大統領選挙において大勝すると、ジョンソン大統領は65年の年頭教書において「偉大な社会」(Great Society)の建設を謳い、「貧困との戦い」(the war on poverty)を目標に掲げた。「貧困との戦い」とは「既存のプログラムから便益を享受し得ていない貧困層に新たな連邦プログラムを創設することによって、大部分のアメリカ人が享受している機会を全てのアメリカ国民に保障しようとするもの」であったといわれる³²。この目的の具体化には、実際には社会サービス・保健・スラムの改良等、貧困層を対象とする連邦補助金プログラムによって、豊さの中の貧困を解消し、全体的にアメリカ国民の生活を上げるといった戦略にたったものであった。1965年には住宅・都市開発法(Housing and Urban Development Act)や初等・中等教育法(Elementary and Secondary Education Act)が、また1966年には実験

的都市及び大都市圏開発法(Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)が制定されるなど、連邦補助プログラムが新たに創設された³³。

高等教育に関しては、議会は財政援助の必要な学生の雇用に補助金支出を行うことを承認し、1964年にワークスタディプログラムが開始された³⁴。しかし、この時点ではまだ一般学生向けの給付型奨学金や学資ローンは創設されていなかった。

そこでジョンソン大統領は1965年1月12日に連邦議会に対して教育教書を送付し、全ての子どもたちに教育機会を保障する必要性を訴えた³⁵。すなわち、1)低所得世帯の学士課程学生に対して一人200~800ドルの給付奨学金を初年度は7,000万ドル支出すること、2)既存のワークスタディプログラムを拡大し、低金利のローンも保証することを掲げ、その必要性を説いている。以下は教育教書に掲載された奨学金に関する要求の要旨である。

1) 給付奨学金

高校卒業の資格があり経済的支援の必要な者に、進学や、学習を継続できるよう給付奨学金を支給する。国家防衛教育法の学資ローンはおよそ30万人の学生を援助しているが、しかし毎年10万人もの能力ある学生が金銭的な理由で大学進学ができない。何千もの低所得家庭出身学生の大半は、大学費用を支払うためにかなり重いローンの負担を負わなければならないでいる。高所得家庭の5分の4が進学しているのに対し、低所得家庭の学生の進学は3分の1である。低所得家庭のローンは、高等教育への道を開くには十分ではない。学生はこの給付奨学金プログラムにワークスタディや他の学生支援プログラムを組合せて受け取ることが可能なので入学後の生活に見通しも持つことができる。本奨学金は1966年度予算では14万人に与えられる。

2) ワークスタディプログラムの拡大と低金利ローンの保証

既存のワークスタディプログラムを拡大し、管轄を教育局に移し、融資された民間ローンの利息支払を連邦が行う。私立大学に通う学生は授業料を年間2,400ドル、公立大学に通うものは年間1,600ドルを支払わなければならない。よって、ワークスタディは低所得学生だけでなく中所得学生に対しても拡大されるべきである。連邦は学生のワークスタディの給料のうち90%を支払っているが、このワークスタディプログラムにより学生は年間平均450ドル、夏季休業中は500ドルを受け取ることが可能である。

また、学生の保護者は大学の費用をすべて負担することが難しいため、連邦は民間の金融機関から学生がよい条件でローンを借りることができるよう、保証を付けるべきである。個人が民間金融機関から借りたローンの利息を連邦が負担することは最善の方法であり、税額控除方法よりも、より効果的で、公正で、費用のかからない方法である。

以上、その理念は高等教育の機会均等の実現にあり、その手段としてこれまで行われていなかった一般学生向けの学生経済支援を開始すること、低所得家庭出身学生に給付奨学金を援助することで学費負担の軽減を図ること、ワークスタディについては中所得学生にまで拡大すること、民間金融機関の学資ローンについては連邦が保証を付け、利息も補給することで利用し易くすることを提案している。

(3) 連邦議会における関係者からの支持

1965年1月19日に下院および上院に提出された連邦政府の高等教育法案(H.R.3220、S.600)では、学生に対する経済支援に関して、1)低所得世帯出身の学士課程学生に対して、年間200ドルから800ドルの給付奨学金を支給し、初年度は7,000万ドルを配分する、2)学生が銀行等から借りた学資ローンを年間1,500ドルまで連邦政府が保証した上で、2%の利子補給を行うための学資ローン保証基金を創設し、1,500万ドルを認める、3)1964年の経済機会法(the Economic Opportunity Act)のもと創設されたワークスタディプログラムの管轄を経済機会局から保健教育福祉省(U.S. Department of Health, Education, and Welfare)の教育局に移行した上で、対象を中所得学生にまで拡大し、1966会計年度は1億2,900万ドルを認める、4)国家防衛学資ローンを1971会計年度まで3年間延長すること、等が提案された³⁶。

このような、連邦政府初の一般学生向け奨学金プログラムの創設に対しては、大きな期待が寄せられていた³⁷。以下、下院教育労働委員会特別教育小委員会(House of Representative, Committee on Education and Labor, Special Education Subcommittee)で1965年2月1日～5月1日にかけて行われた法案H.R.3220に関する公聴会の議事録を手掛かりに、その様子をみてみたい³⁸。

公聴会は、小委員会の委員長のグリーン(Edith Green、民主党、オレゴン州選出)の進行により開始された。最初に証言を行った保健教育福祉省(U.S. Department of Health, Education, and Welfare)長官のセレブリーズ(Anthony J. Celebrezze)は、前回の第88連邦議会で可決された教育プログラムによってアメリカの大学は強化されているものの、「まだ、成し遂げなければならないことがたくさんある」述べ、「大学は既に満員となっている施設へ、追加の50%の入学を受け入れる準備を行わなければならない」とし、「もし奨学金が拡大されなければ、およそ10万人の高校卒業生が毎年大学に進学できないだろう」と連邦奨学金の充実を主張した³⁹。特に、新たに創設を提案した民間学資ローンに対する連邦保証制度と利子補給制度については、以下のように中所得層の学費負担軽減を強調している。

「平均的な所得の家庭が子どもに大学教育を受けさせようとするときにも深刻な状況に直面す

る。最も深刻な状況は、中所得層、そして我々の多くも個人的に経験したことだが、同時に二人や三人の子どもが在学する状況である。」⁴⁰

「中所得世帯の学生は経済支援が受けられないという困難にしばしば直面する。多くのスカラシップやローンプログラムを受けるためには家計所得が高すぎるが、しかし、大学生の子どもの学費を全て支払うには所得が十分ではないからである。さらに、ローンの利息は中所得層が長期にわたって返済するにはしばしば高すぎる。」⁴¹

このように、セレブリーズは民間金融機関が提供する学資ローンを借りやすくするために連邦政府が保証を付け、さらに利子補給を行うことを提案した。また、すでに類似の制度を実施している州政府に対しては、希望があれば本制度に参加を認めるとした。さらに、セレブリーズは、

「問題は、銀行が融資した学資ローンをどのように返還するかである。学資ローンの返還は少なくとも通常のフルタイムの半分の就学ではなくなってから1年後に開始する。返還期間は10年とし、完済まで15年を超えないものとする。」⁴²

と述べ、無理のない返還制度の重要性を強調した。

続いて証言を行った教育局長のケッペル(Francis Keppel)も、「政府案は、すべての若者に対して教育の質と機会を求める我々の責任を果たし発展させていくために立案されたものである」と述べ、学生への経済支援を給付奨学金、学資ローン、雇用を組み合わせることで学生の個々の状況に応じた適切な支援を行うことができると主張している⁴³。ケッペルは証言の中で特に連邦政府保証民間学資ローン案について、「ア krediyationを受けている高等教育機関や、職業のための中等後教育プログラムを提供しているビジネス、テクニカル、職業訓練学校に在籍している学生であれば、誰でも政府保証民間学資ローンを利用できるものである。毎年1,500ドルまで借りることができ、大学院生は総額9,000ドルまで、学士課程学生は総額6,000ドルまで利用できる」と述べ、職業教育のための中等後教育機関の学生まで広く対象にした連邦政府保証民間学資ローンの制度設計に関する政府案の説明を行った⁴⁴。

これらの政府案に対して、公聴会では様々な利害関係者がそれぞれの立場から証言を行っている。アメリカの大学・カレッジの団体であるアメリカ教育協会(American Council on Education)とアメリカカレッジ協会(Association of American Colleges)の代表であるバビッジ(Homer D. Babbidge)は新しい奨学金制度を支持し、4年制大学だけではなく2年制大学の学生まで対象を広げるべきであると主張している⁴⁵。また、アメリカ学校カウンセラー協会(the

American School Counselor Association)の協会長であるマクラリー(George O. McClary)も、奨学金は低所得世帯の抱える問題を解決するものとして評価し、これらの奨学金が職業訓練校や短期大学の学生でも利用できるようにしてほしいと主張した⁴⁶。

また、全米州立大学・国有地賦与大学協会(the National Association of State Universities and Land-Grant Colleges)のハーリントン(Fred Harrington)やアメリカジュニアカレッジ協会(the American Association of Junior Colleges)もこの法案に賛同した⁴⁷。

さらに、米国労働総同盟産業別労働組合会議(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)のビエミラー(Andrew J. Biemiller)とローガン(Lawrence Rogin)は、「高等教育は若者にとってますます必要となっているが、その価格に若者の大半は手が届かないままである」と述べ、政府案の強化を提案している⁴⁸。この他、職業訓練学校協会(the United Business Schools Association)、大学入試委員会大学奨学金サービス(College Scholarship Service for the College Entrance Examination Board)等も、連邦学生経済支援プログラムの創設に賛同を示している。

以上のように、高等教育の関係諸団体は、連邦学生経済支援プログラムの創設を低所得学生の進学問題を解決するのみならず、所得制限のために奨学金をもらうことのできない中所得世帯の学費負担の軽減を図る価値ある法案とみなし、多くが創設に賛同の意を表明したのであった。

(4) 政府保証民間学資ローンの形態をめぐる論争

しかし、1965年の高等教育法制定過程でタイトルIVの学生経済支援に関して議論の焦点となったのはパートBの連邦政府保証民間学資ローンと利子補給制度の導入についてであった。それまで、連邦政府は国家防衛学資ローンを通じて約1,600校の大学に就学する60万人以上の学生に対して4億5300万ドルを貸与しており、大きな成果を収めていた。しかし、利用できるのは特定の分野の学生であり、また低所得世帯の学生に限られていたため、一般の学生には門戸が開かれていなかった⁴⁹。また、学費の高騰で経済支援を必要とする学生は増加していたが、中所得層の学生は家計調査によって利用対象外となっており、重い負担に喘いでいた。中所得世帯は民間金融機関から学資ローンを借りなければならなかったが、利息が高いため長期の返済は家計に大きな負担となっていた。

そこで、連邦政府は民間金融機関の学資ローンを連邦政府が保証することで借りやすくするプログラムを創設することをH.R.3220で提案したのであったが、この政府案は下院において多くの論争を引き起こすことになった。以下、連邦政府保証民間学資ローンが高等教育法に規定されるまでの審議内容をまとめる⁵⁰。

1) 下院公聴会での証言

教育局長のケッペルは政府案提出の理由を公聴会で次のように述べている⁵¹。

「中所得層の家庭は、事実上すべての政府保証民間学資ローンプログラムから、家計調査によって排除されている。もちろん商業的な貸付機関は彼らに窓口を開いている。しかし、返済は学生が大学に通っている間にも行われるため、家庭の負担はかなり重くなる。最も広く利用されている経済的必要度の評価方法では、両方の親と2人の子どもがいる家庭で、所得が年間13,000ドルの場合は支払能力があると判定される。しかし所得が13,000ドルの家庭が一人の子どもの大学費用を支払うことは、税込みの家庭の所得の17%を支出することを意味する。もし、二人の子が大学へ進学したとしたなら、所得の24%が支払に向けられることとなる。これらの事実を引用したのは、中所得家庭の子弟の高等教育費用支払いの責任を緩和すべきであると主張するためではない。むしろ、学費負担とローン返済が重なる期間を、タイトルIVパートBの「軽便なローン」を利用することでずらせるということを主張したいのである。中所得層の学生とその家族を重い負担から救うことは、すべての子どもに十分な教育機会の可能性を提供するという国家の責任からみて、理にかなった主張であると思われる。」

しかし、ケッペルの主張にもかかわらず、連邦政府保証民間学資ローンプログラムの創設は既存の州・民間学資ローン保証プログラムに影響を及ぼすものとして、下院公聴会において反対意見が出された⁵²。学生のための非営利ローン組織であるユナイテッド学生経済支援ファンド(United Student Aid Fund)の総裁マーシャル(Allen D. Marshall)は、連邦が学資ローン保証事業を行うことは「必要ない」と述べた。そのような保証は非連邦のローン保証機関に任せるべきであり、もし連邦政府保証民間学資ローンプログラムが設置されるのであれば、それは「州と民間非営利保証機関のプログラムが不十分であった場合の最後の頼みの綱として」であると主張したのである。

また、アメリカ銀行協会(the American Bankers Association)のゴーン(Keith G. Gone)は給付奨学金、ワークスタディ、国家防衛学資ローンの実施を支持したが、民間学資ローンの政府保証を行う新たな連邦プログラムの創設には反対を表明した⁵³。彼は既存の州・民間保証プログラムが学資ローンのすべての需要を満たしてはいないことを認めたが、それらは近年急速に拡大しており、需要に応えることが可能になると主張した。連邦プログラムの創設は、既存の州と民間の保証プログラムに著しい損害をもたらし、その存在を危うくするものであるとして、創設に反対を表明したのであった。

2) 下院小委員会・委員会での討議

公聴会を受けて、下院教育労働委員会特別教育小委員会では連邦政府保証民間学資ローンについて議論が展開された。小委員会委員長のグリーン(Edith Green, 民主党, オレゴン州選出)は政府保証民間学資ローンプログラムの必要性はないとし、公聴会における関係諸団体の要請を受け入れ、連邦政府保証民間学資ローンを法案から削除した。しかし、この小委員会での削除は上位の委員会である教育労働委員会において13対12で否決された。なぜなら、小委員会で削除された連邦政府保証民間学資ローンに対して委員会内では法案を復活させる意見が有力であり、それはホワイトハウスの政治的圧力が働いたためであった⁵⁴。ジョンソン大統領は15年以上にわたる政府保証民間学資ローン案の支持者であり、この案の削除によって反対に税額控除案の上院通過の可能性を強めることを非常に警戒していた。それは、1965年冒頭の教書にもみられるように、政府は税額控除による経済支援よりも政府保証民間学資ローン・利子補給のほうがはるかに学生の進学に効果的で、公正であり、低支出で済む方法であると考えていたからであった。税額控除は実際に大学に在学している者にしか恩恵が与えられず、進学を希望する低所得世帯の学生の進学を促進するものには成り得ないとみなしていたのである。

下院教育労働委員会では修正法案が通過し、1965年7月14日にその議案審査報告書(H.R.9567, H. Rept. 621)が下院本会議に報告された⁵⁵。その中で、政府保証民間学資ローンは、当初政府が提案した連邦保証プログラムを創設するものではなく、州政府が学資ローンの保証機関を設立し、保証を行うことを連邦が支援する、というものであった。そして、これらの保証プログラムに合法的にアクセスできない学生についてのみ、連邦の政府保証民間学資ローンが適用されるとされた。そして、1)借入の元本分を100%保証するが、利息については保証しない、2)銀行等の認可された機関から学生がローンを借りる場合、家計所得に関係なく保証を受けることができる、3)年間の保証額は学士課程で1,000ドル、大学院で2,000ドルまでとし、それぞれ総額5,000ドル、7,500ドルまでとする、4)返還期間は5年以上10年以内とし、利用者が学校を離れてから6か月から1年の間に開始され、15年以内に終了する、5)返還年額は360ドルを上限とする、等の提案がなされた。また、政府保証民間学資ローンの利子補給については州・民間・連邦保証のいずれのローンについても行われ、対象は低所得学生とし、年収15,000ドル未満の世帯の学生に対しては100%の利子補給が在学中に行われ、卒業後については利息が3%と低利に設定された⁵⁶。それ以上の年収の世帯については利子補給を行わないが、政府保証民間学資ローン自体は利用できるとされた。

以上のように、連邦政府保証民間学資ローン案は、結果的に、連邦政府とアメリカ銀行協会、ユナイテッド学生経済支援ファンド等の利益団体が妥協を図る形となり、連邦政府が直接的に

保証を行うことを中心にするのではなく、州政府や非営利組織による州レベルの学資ローン保証制度を全ての州で創設することを支援することになったのである。1965年8月26日、H.R.9567は下院本会議において368対22で承認された。

3) 下院案の上院支持

上院では、1965年1月19日に政府案である法案S.600が上院労働公共福祉委員会教育小委員会(Committee on Labor and Public Welfare, Education Subcommittee)の委員長モース(Wayne Morse, 民主党、オレゴン州選出)によって提出された後、下院と同様に公聴会が3月から6月にかけて開催された。保健教育福祉省長官のセレブリーズ、同教育局長のケッペルの他、大学、州、金融機関等も数多く証言を行った⁵⁷。特に、金融機関は連邦政府保証民間学資ローンが彼らに被害を及ぼすものであると主張し、その創設を反対している。例えば、1960年に創設された非営利金融機関であり、学生に対して低利の学資ローンを融資しているユナイテッド学生経済支援ファンドの総裁マーシャルは、「言うまでもなく、連邦保証プログラムは、そのメリットが何であれ、州やユナイテッド学生経済支援ファンドのような民間に取り組みを放棄させる可能性がある」、「我々は連邦保証プログラムが必要ではないことを真に願っている。しかし、もし連邦議会がそのようなプログラムを法制化することを選んだならば、我々はそれが明確に副次的なものとして位置づけられることを非常に強く望んでいる」と述べた⁵⁸。

上院労働公共福祉委員会では、このような公聴会での証言から連邦政府保証民間学資ローンが州・民間プログラムに脅威となることが懸念され、その結果、州・非営利保証機関の実施するプログラムを利用できない生徒に対する「副次的な位置付け」とする案が支持され、9月1日に議案審査報告書(S. Rept. 673)が上院に提出された。

なお、議論の過程では、政府保証民間学資ローン方式ではなく税額控除(tax credit)方式を支持する議員もいた。上院議員のドミニク(Peter H. Dominick, 共和党、コロラド州選出)は、「高等教育支援に税額控除方式を考えなかったことを除けば、S.600は20世紀社会から大学カレッジに向けられた要求に対しての、一つの優れたアプローチである」と述べ、税額控除案の採用を強く主張した⁵⁹。しかし税額控除案を支持する者は少数派であった。

その後、1965年9月2日に上院本会議では79対3で修正法案が可決され、両院協議会に送られた。両院協議会では10月20日、両院議案審査報告書(H. Rept. 1173)が承認され、下院では313対63、上院では発声投票で承認された。

ジョンソン大統領は1965年11月8日、母校の南西テキサス州立カレッジ(Southwest Texas State College)でこの法案にサインを行い、1965年高等教育法(Higher Education Act of 1965, P.L.89-329)を成立させた。ケネディ大統領時代からその成立を期待され、ジョンソン大

統領も度々連邦議会に対して教育教書を送付して導入を働きかけてきた高等教育法の導入は、長い議論を経てようやく実現されたのである。特に、国防・戦争とは関連しない一般学生が広く利用できる奨学金制度の導入は、それまで国有地賦与大学への補助と国防・戦争関連の高等教育政策を中心に展開されてきたアメリカ連邦政府の高等教育政策において、大きな転換点であった。その特徴を再度整理しておきたい。

- 1) 機会均等の理念に基づき、等しく高等教育の機会を財政面から保障する奨学金制度が新たに設けられたこと。それまで実施されていた国家防衛学資ローンは継続しつつ、新たに教育機会給付奨学金(Educational Opportunity Grant, EOG)や政府保証民間学資ローンが導入され、低所得学生から中所得学生まで利用対象が広げられた。
- 2) 中所得学生への支援の形態は、税額控除とローンの二つの案があったこと。税額控除案は支払った授業料額に応じて連邦所得税額が控除されるものであるが、連邦議会では支持されなかった。
- 3) 新たに導入された学資ローンは「政府保証型」であったこと。国家防衛学資ローンは政府資金を直接貸与するものであったが、1965年高等教育法で新たに導入されたローンは「政府保証型の学資ローン」であり、銀行等の民間資金を利用した点が大きな特徴であったこと。政府が直接貸与せず、民間の学資ローンに保証をつける形式としたのは、もともとはケネディ大統領の案であった。その遺志を引き継いだジョンソン大統領も政府保証型の学資ローンの導入を強く支持した。それは、連邦議会に送付された教育教書や両院の委員会での議論からも明らかなように、多くの中所得層が民間の学資ローンを借りているものの量的に不足しており、連邦政府が政府保証を付けることでより多くの中所得層が利用できるようにしたいと考えていたからであった。
- 4) 連邦政府は州政府による保証機関の設立を支援し、連邦保証は副次的な位置づけとなったこと。公聴会での銀行や非営利金融機関からの強い反対を受けて、連邦政府は政府保証を全面に押し出すのではなく、まずはすべての州に州政府または非営利機関による学資ローン保証機関を設立するよう助成を行う構造が構築された。連邦保証は、これらの州・非営利保証機関の保証が利用できない学生に対してのみ行われる、という副次的な位置づけに置かれることとなった。
- 5) 連邦政府は州・非営利保証機関の保証を受けて融資された民間学資ローンについて利息の一部を補助する利子補給を行うようになったこと。

以上のように、政府保証民間学資ローンは1965年高等教育法の成立過程において様々な利害関係者からの意見を受けて、当初の政府案よりも複雑な制度が構築されたことが確認できる。

政府による直接的な貸与ではなく、民間学資ローンに「政府保証」をつける形態がとられた理由は、すでに多くの中所得層が銀行等から学資ローンを借りていたため、連邦政府はそれをより借りやすくする、という立場で議論が展開されたことが理由であった。ジョンソン大統領は上院議員のころから熱心な政府保証民間学資ローンの熱心な支持者であり、その影響力は下院の小委員会ですら削除された政府保証ローン案が復活し、本会議で承認されたプロセスをみても非常に大きかったことが分かる。

(5) 1965年高等教育法の構成

最後に、最終的に法制化された1965年高等教育法の構成をまとめておきたい⁶⁰。同法は次の8つの章から構成された。

- タイトル I 社会奉仕活動および継続教育事業の強化
- タイトル II 大学図書館の支援
- タイトル III 発展途上の高等教育機関の強化
- タイトル IV 学生経済支援
- タイトル V 教員に関する事業
- タイトル VI 学士課程教育の改善のための財政援助
- タイトル VII 1963年の高等教育施設法の改正
- タイトル VIII 雑則

タイトル I は、公立・私立非営利大学・カレッジの行う社会奉仕活動を促進するために、州政府に対して連邦政府の補助金を配分することを定めたものである。具体的には、住宅、貧困、雇用、交通、衛生、地域社会の諸問題を解決するために連邦と州がマッチンググラント方式で支出を負担する方式が採られ、1966会計年度は2,500万ドル、1967-68会計年度以降は5,000万ドルが毎年交付されるものであった。州政府には、総合的な州全体の社会奉仕事業に関する計画書を作成することが求められた。

タイトル II は、大学図書館の支援を定めたものであり、各大学に対して図書館の図書の実践や職員の訓練のための助成金を配分するものであった。各大学に年5,000ドルまでの助成金を配分するものであり、マッチンググラント方式で連邦負担は初年度が75%、次年度以降は50%とされた。

タイトル III は、発展途上の高等教育機関を強化するための補助金を配分するものであり、主にアフリカ系アメリカ人が入学する南部の大学を対象としていた。発展途上の大学同士やそれ以外の大学との間で教員・学生等の交流を行ったり、フェローシップやワークスタディプログラム

を充実させたり、図書館や実験室の共同利用を促進したりする事業に対して助成が行われた。

タイトルIVは、学生に対する経済的支援を定めたものであり、パートAに給付奨学金である教育機会給付奨学金、パートBに政府保証民間学資ローン、パートCにワークスタディ、パートDに国家防衛学資ローン、が規定された。1966-68会計年度は毎年7,000万ドルが支出され、教育機会給付奨学金の給付上限額は800ドルまでとされた。なお、パートAは低所得学生向けであり、パートBは主に中所得学生を対象とした制度であった。パートCのワークスタディについては、すでに1964年の経済機会法によってスタートしていたが、本法で管轄が経済機会局から教育局へ移された。また、国家防衛学資ローンについても規模が拡大された。

政府保証民間学資ローンの制度設計については先述のとおりであるが、大学院生の借入の上限は年間1,500ドル、学士課程学生は1,000ドルまでとされ、それぞれ利用総額は7,500ドル、5,000ドルまでとされた。返還は利用終了後9~12か月後に開始され、5~10年以内に返還を終了し、年間返還額は少なくとも360ドル以上、利息の上限は元本に対して年6%を超えないものとされた。また、利子補給については、年収が15,000ドル未満の世帯に対して、学生が在学中は利息全て、卒業後は3%を補助することとされた。

また、ワークスタディについては、経済機会局から教育局へ移管され、低所得層に限られていた利用規定を改正して中所得層まで広げ、さらにマッチンググラント方式が採られた。1966会計年度は1億2,900万ドルが支出され、1967会計年度は1億6,500万ドル、1968会計年度2億ドルが支出された。

タイトルVは、教員に関する事業を定めたものであり、初等・中等学校教員の量的確保と質的改善を目指すものであった。新設された全国教員部隊(National Teacher Corps)では、教員・教員志望者は3か月間高等教育機関や州・地方教育行政機関で研修を受け、その後貧困地域に派遣された。また、教員フェローシップも創設され、現職の初等中等学校教員やその志願者で現在は学校司書、社会福祉士、カウンセラーなどの職に従事している者が大学院で学ぶ場合、奨学金が支給された。1966会計年度は4,500人に対して4,000万ドル、1967会計年度は年間1万人に対して1億6,000万ドル、1968会計年度は同じく1万人に対して2億7,500万ドルが配分された。大学院生の受給期間は24か月以内とされた。

タイトルVIは、学士課程教育の充実について定められたものである。学士課程での実験、視聴覚機器や資料の購入などに予算が配分された。

タイトルVIIは、1963年高等教育施設法(Higher Education Facilities Act of 1963, P.L.88-204)の修正を行うものであった。これは、ベビーブーム世代の大学進学が増加する中、各大学が学士課程学生向けの施設を改修したり、大学院生向けの施設を拡充したりするための補助金や低利の貸付金が必要とされており、連邦政府の助成を拡大することが規定された。

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－

その後、1965年の高等教育法による一般学生向けの奨学金制度がスタートすると、奨学金制度の利用者は徐々に拡大していた。しかし、その拡大のスピードは緩やかであった。連邦政府保証学資ローンは、開始の翌年の1966-67年には96万3,000人の学生に対して7億ドルが融資される予定であった。しかし、連邦教育局によれば、約48万人の学生に対して4億ドルが融資されたに過ぎなかった。また、各州では州政府または非営利機関による保証機関の設置もなかなか進んでいなかった。1967年には、13州が独自の保証機関を有していたが、その他の州は非営利機関であるユナイテッド学生経済支援ファンド(United Student Aid Fund, USAF)に直接外部委託するか、または連邦教育局を通してUSAFと契約を結び、その州の民間学資ローンの保証を行ってもらう、という複雑な状況にあった⁶¹。

この状況について、連邦財務省の次官バー(Joseph W. Barr)は、1967年2月4日のアメリカ銀行協会でのスピーチで「悪くはないが...しかし十分良いとも言えない」と述べている⁶²。彼は、連邦政府保証民間学資ローンを融資する貸し手側からみて、6%の利息の学資ローンを貸すのは採算が合わないことや、連邦プログラムに参入するために新たに人員を雇用しなければならず財政面での負担が重いことなどを挙げた。

そこで、ジョンソン大統領は1967年2月28日の教書において、1972年までに「ローンの利用総額は65億ドルに達すると予想される」と宣言し、新たな改善案を発表した。それは1967年高等教育改正法案(S.1126, H.R.6232)において、連邦政府が州政府または非営利の保証機関の保証する学資ローンが債務不履行になった場合、80%までを「再保証する」(reinsure)、という案であった。この案は、連邦財務省のバーの主導のもとに設置されたタスクフォースにおいて検討が行われたものであった。州・非営利保証機関は、当時の法規では10ドルの学資ローンに対して1ドルの保証料を徴収していた。しかし、連邦政府が再保証を付けることになれば、州・非営利保証機関は50ドルの学資ローンに対して1ドルの保証料徴収で済むようになる、という計算であった。

本法案は、下院教育労働委員会特別教育小委員会の委員長グリーン(Edith Green、民主党、オレゴン州選出)のもとで審議が行われた。8月16~23日にかけて開催された公聴会では、連邦財務省のバーは本法案によって各州はローンファンドを拡大しやすくなる、と述べている。また、連邦教育局のハウ(Harold Howe)もこのような連邦政府による再保証制度を導入することによって、ニューヨーク、ペンシルバニア、ニュージャージー、マサチューセッツのような非常に活発な保証機関が他の州にも広がると述べている。

さらに、アメリカ銀行協会の副会長ウォーカー(Charles E. Walker)やアメリカの多くの大学が加盟するアメリカ教育協会(American Council on Education, ACE)のモース(John F. Morse)もジョンソン大統領の再保証案に賛同の意を示した。

翌年、このジョンソン大統領の提案が盛り込まれた法案(H.R.15067、S.3769)が両院において審議され⁶³、両院協議会を経て、最終的に1968年高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1968, P.L.90-575)として法制化された⁶⁴。本法は、1965年高等教育法の再授權(reauthorization)に加えて⁶⁵、1958年国家防衛教育法、1965年全米職業教育政府保証民間学資ローン法(the National Vocational Student Loan Insurance Act of 1965)、1963年高等教育施設法、等を修正するものであった。その後、民間金融機関の参加は徐々に増加していくことになる。

第4節 小括

以上、本章では1965年の高等教育法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年高等教育法によって創設された一般学生向けの連邦学資ローンである連邦政府保証民間学資ローンに注目し、なぜ創設時に連邦政府が直接的に貸与する方式ではなく民間の銀行等の融資する学資ローンに政府保証を付ける方式が選択されたのかを検討した。最後に、本章で明らかにしたことを再度整理しておきたい。

第一に、一般学生向けの学資ローンが導入される過程では、当初ケネディ大統領から各州に連邦補助金を配分して「学資ローン基金」を創設する案が提案されており、連邦政府は各州の学資ローン事業を支援しようとしていたことが指摘できる。最終的に法制化には至らなかったが、その目的は全ての若者が利用できる奨学金制度を各州に作ることにあった。

第二に、連邦政府保証民間学資ローン案もケネディ大統領の提案であったことを指摘できる。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採用を強く求めていたが、なぜ、直接貸与方式ではなかったのか、という疑問が残る。そこで、連邦政府公表資料を検討したところ、ケネディ大統領が1963年に教育教書で連邦保証ローン案(Federally Insured Loans)を提案しており、ジョンソン大統領はこの考えを引き継いだものであると考えることができる。ケネディ大統領は、ニードベースである国家防衛学資ローンの受給要件を満たさない学生が利用することのできる学資ローンとして、連邦住宅局(Federal Housing Administration, FHA)の住宅用モーゲージ保証制度を参考にした新たな制度を創設し、民間金融機関が教育ローンへの融資を増加させる案を提示している。つまり、1965年高等教育法で創設された政府保証民間学資ローンの原案はすでにケネディ政権期に形成されていたということができよう。

第三に、1965年の高等教育法の制定によって一般学生向けの学資ローンが創設されたが、それは銀行等の学資ローンに連邦政府が保証をつける形式が選択されたことである。連邦議会では大学授業料の税額控除案を推す声もあったが、最終的に学資ローンが選択された。

第四に、連邦政府保証民間学資ローンをめぐって問題となったのは、すでに存在している民間の保証機関の業務を圧迫する可能性がある、という点であった。公聴会では多くの金融関係者から批判を受けて、連邦政府は連邦保証制度を「副次的な位置づけ」に変更し、まずは全ての州に州政府または非営利機関が運営する学資ローン保証機関を設置するための助成を行う、という方向が選択されたのであった。

第五に、1968年の高等教育改正法で連邦政府は州・非営利保証機関を「再保証」する立場になった点である。1967年の時点で保証機関を設置していた州はわずかに13州に過ぎず、予想に反して保証機関の設置は進まなかった。そこで、ジョンソン大統領は、1968年の高等教育改正法において州・非営利保証機関を「再保証」する案を提案した。それは、ローンの利用者が銀行の学資ローンを返還できずに債務不履行を起こした場合、保証機関が支払った債務の80%までを連邦政府が保証機関に支払うというものであった。保証機関は安心して制度に参加でき、また銀行等にとっても学生がより借りやすくなる、というメリットがあった。そのため、再保証方式は多くの関係者から賛同が得られたのである。

以上のように、アメリカ連邦政府の政府保証民間学資ローンはケネディ政権期に骨格が形成され、ジョンソン政権期にそれが具体化されたものであった。「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、様々な利害関係者の意見に配慮したためであったと言える。この後、政府保証民間学資ローン制度は、次章で取り上げる1972年の学資ローンの流通市場の整備によってさらに強固なものへと変貌していくことになる。

なお、この時点では、債務不履行問題に対する本格的な議論とそれへの対応は見られなかった。1965年高等教育法および1968年高等教育改正法の審議過程において、債務不履行問題に対する政府の「保証」や「再保証」の仕組みが議論された点は確認できるものの、その後の連邦学資ローンの債務不履行者が70年代から80年代にかけて著しく増加していく状況までは予想もされていなかったと言えよう。

第1章 注

- 1 上原貞雄(1981)『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房、5頁、阿部照哉・畑博行編(2009)『世界の憲法集』第四版、有信堂、13頁、文部科学省(2013)『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較—』ジヤース教育新社、28頁。
- 2 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。
- 3 高野桂一(1976)「アメリカ資本主義の発展と教育財政」梅根悟監修、世界教育史研究会編『教育財政史』世界教育史体系29、講談社、168-198頁。
- 4 仙波(1979)前掲論文、2-5頁。なお、全米の全ての国有地賦与大学が加盟する公立国有地賦与大学協会(The Association of Public and Land-grant Universities, APLU)によれば、その後、全ての州に一つ以上の国有地賦与大学が設立された。
(<https://www.aplu.org/about-us/history-of-aplu/what-is-a-land-grant-university>, 2019年6月29日最終閲覧)。
- 5 公立国有地賦与大学協会前掲Webサイトおよびアメリカ合衆国農務省国立食料農業研究所(National Institute of Food and Agriculture, NIFA)Webサイトより。
(<https://nifa.usda.gov/program/1890-land-grant-institutions-programs>, 2019年7月2日最終閲覧)
- 6 仙波(1979)前掲論文、2-5頁。
- 7 仙波(1979)前掲論文、5-7頁。
- 8 犬塚典子(2006)『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』東信堂。
- 9 Flynt, R.C.M. (1946) *Student War Loans Programs: Final Report*, Bulletin 1946 no.14, Federal Security Agency & U.S. Office of Education, p.IV、犬塚(2006)前掲書、103-107頁。
- 10 *Ibid.* なお、連邦教育省 (Department of Education) は1867年に発足したが、翌年に教育局 (Office of Education) に改称され、1869年から内務省の管轄となった。さらに、1939年に連邦安全保障庁へ移管され、1953年に連邦保健教育福祉省の一部局になった(仙波(1979)前掲論文、7-10頁)。教育局は同省から1979年に分離され、現在の連邦教育省になった。
- 11 犬塚(2006)、前掲書、74-77頁。
- 12 犬塚(2006)、前掲書、75頁。
- 13 犬塚(2006)、前掲書、78-79頁。
- 14 犬塚(2006)、前掲書、33-64頁。
- 15 犬塚(2006)、前掲書、33頁。
- 16 仙波(1979)、前掲論文、6-7頁。
- 17 犬塚(2006)、前掲書、36-39頁。
- 18 国家防衛教育法については以下の論文を参考とした。松浦良充(1988)「アメリカ合衆国国家防衛教育法の教育史的意義」『教育研究』30、国際基督教大学、25-47頁、および犬塚(2006)前掲書、101-134頁。
- 19 松浦(1988)、前掲論文、31頁。
- 20 松浦(1988)、前掲論文、32頁。
- 21 O'Hara, William T. (1965) "President Kennedy and Education," *School and Society*, Vol.93, November 27, New York: Society for the Advancement of Education, pp.444-462. 民主党の教育に関する選挙公約は1960年7月11日~15日にかけてカリフォルニア州ロサンゼルスで行われた民主党全国大会において7月12日に承認された。大会ではマ

-
- サチューセッツ州選出の上院議員であったジョン F. ケネディが大統領候補、テキサス州出身の上院議員リンドン B. ジョンソンが副大統領候補に選出された(同論文 p.450)。
- ²² Congressional Quarterly (1961) “President Kennedy's Message on Federal Aid to Education,” *CQ Almanac 1961*, 17th ed., Washington, D.C.: Author, pp.874-875.
- ²³ Congressional Quarterly (1963) “College Aid,” *CQ Almanac 1962*, 18th ed., Washington, D.C.: Author, pp.05-231-05-238.
- ²⁴ U.S. Congress House of Representatives Committee of Conference (1962) *College Academic Facilities and Student Assistance Act*, Report No. 2435, 87th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.23-26.
- ²⁵ Congressional Quarterly (1963) *op.cit.*
- ²⁶ Congressional Quarterly (1964) “Congress Enacts Broad Education Program,” *CQ Almanac 1963*, 19th ed., Washington, D.C.: Author, pp.188-194.
- ²⁷ ケネディ大統領の 1963 年の教育教書全文は以下の資料に掲載されている。U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1963) *Education Legislation -1963*, Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, 88th Congress, 1st session on S.8, S.580, S.Res.70 and others, Vol.1., Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.4-17.
- ²⁸ なお、連邦住宅局は 1965 年に連邦住宅都市開発省(U.S. Department of Housing and Urban Development)の一部局となった。設立の経緯は以下を参照した。Jones, Katie (2013) *FHA – Insured Home Loans: An Overview*, RS20530, Washington, D.C.: Congressional Research Service, p.1.
- ²⁹ なお、債務が弁済不能になったときは、債務者はモーゲージにかかる物件の権利を、また債権者はモーゲージにかかる全ての権利を連邦住宅局に譲渡し、同局は残存債権と同額額面の国債を債権者に交付する(大和証券経済研究所編、川村雄介・下井雅裕著(1986)『金融の証券化—米・欧・日のセキュリタイゼーション』東洋経済新報社、11-12 頁。)
- ³⁰ Congressional Quarterly (1964) *op.cit.*
- ³¹ Congressional Quarterly (1965a) “College Aid,” *CQ Almanac 1964*, 20th ed., Washington, D.C.: Author, pp.265-267.
- ³² 山崎正(1989)『米国の地方財政』勁草書房、33-34 頁。
- ³³ 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、34-35 頁。
- ³⁴ ワークスタディとは、学生のパートタイム労働の賃金に対する連邦補助金事業である。教育機関、非営利組織、連邦・州・地方政府機関で学生がパートタイム労働を行った場合、賃金の 90%を連邦政府が負担し、残りの 10%は機関が負担する。対象は低所得層の学生であったが、高等教育法で対象が拡大された。
- ³⁵ Congressional Quarterly (1965b) “Complete Text of President Johnson’s Jan. 12 Education Message,” *CQ Weekly Report*, January 15, Washington, D.C.: Author, pp.76-79.
- ³⁶ Congressional Quarterly (1966) “Scholarships Featured in College Aid Bill,” *CQ Almanac 1965*, 21st ed., Washington, D.C.: Author, p.298.
- ³⁷ *Ibid.*, pp.294-305.
- ³⁸ U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a) *Higher Education Act of 1965*, Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, 89th Congress, First Session on H.R. 3220, Washington: U.S. Government Printing Office.
- ³⁹ *Ibid.*, p.26.
- ⁴⁰ *Ibid.*, p.41.

-
- 41 *Ibid.*, pp.41-42.
- 42 *Ibid.*, p.43.
- 43 *Ibid.*, p.63.
- 44 *Ibid.*, pp.83-84.
- 45 *Ibid.*, pp.454-503.
- 46 *Ibid.*, pp.598-604.
- 47 Congressional Quarterly (1966) “Scholarships Featured in College Aid Bill,” *CQ Almanac 1965*, 21st ed., Washington, D.C.: Author, pp.294-305.
- 48 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a) *op.cit.*, pp.651-666.
- 49 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, pp. 28-31.
- 50 議論の流れは、U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a)および Congressional Quarterly (1966) *op.cit.*, pp.294-305 をもとに整理を行った。
- 51 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a) *op.cit.*, p.84.
- 52 Congressional Quarterly (1966) *op.cit.*, p.299.
- 53 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a) *op.cit.*, pp.681-701.
- 54 Congressional Quarterly (1966) *op.cit.*, p.300.
- 55 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965b) *op.cit.*
- 56 ただし、世帯の人数および世帯内の大学生の数も考慮された。
- 57 U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1965a) *Higher Education Act of 1965*, Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, 89th Congress, First Session on S.600, Washington: U.S. Government Printing Office.
- 58 *Ibid.*, pp.1011-1012.
- 59 U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1965b) *Higher Education Act of 1965*, Report No. 673, p.119.
- 60 1965 年高等教育法の構成と内容は以下の資料を参考にした。Congressional Quarterly (1966) *op.cit.*, pp.294-305. 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。TG Research and Analytical Services (2005) *Opening the Doors to Higher Education: Perspectives on the Higher Education Act 40 Years Later*, Texas: Author.
- 61 Congressional Quarterly (1968) “Action on Higher Education Bills Deferred to 1968,” *CQ Almanac 1967*, 23rd ed., Washington, D.C.: Author, pp. 06-629-06-635.
- 62 *Ibid.*
- 63 連邦政府による政府保証学資ローンの「再保証案」は、以下の議案審査報告書に詳しく掲載されている。U.S. Congress House of Representatives (1968b) *The Higher Education Amendment of 1968*, Report No.1649, 90th Congress 2d Session, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.p.22.および U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1968) *Higher Education Amendments of 1968*, Report No. 1887, Committee on Labor and Public Welfare, 90th Congress, 2d session, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, p.18.
- 64 1968 年高等教育改正法の審議過程は以下の資料を参考とした。Congressional

Quarterly (1969) “Congress Denies Student Rioters Federal School Aid,” *CQ Almanac 1968*, 24th ed., Washington, D.C.: Author, pp.15-779-15-782.

⁶⁵ アメリカ連邦議会は元来、政府事業・機関の設立根拠となる授權法を管轄する各授權委員会 (authorizing committees) が授權法 (authorization act、実体法) をまず定め、その要件の下で歳出委員会が歳出予算法 (appropriations act) によって予算権限を付与するという、2段階の二元的システムを構成原理としている (渡瀬義男(2016)「アメリカの予算制度と財政規律」『経済のプリズム』No149、参議院事務局企画調整室、19-50 頁)。

高等教育法については 4~6 年毎に再授權(reauthorization)されており、その度に細かな規定や予算が見直される。1968 年の再授權では上院労働公共福祉委員会教育小委員会 (U.S. Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Education)、および下院教育労働委員会教育特別小委員会 (U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor, Special Subcommittee on Education) で審議された。

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 メイの創設－

(1) 1972年教育改正法の構成

1969年1月に共和党のニクソン(Richard M. Nixon)政権が誕生した後も、民主党政権期に確立された社会福祉制度(社会保障年金、メディケア、メディケイド、食料スタンプ等)は拡大を続け、ニクソン政権自体も新たに所得保障や雇用訓練といった社会計画に取り組んだことから福祉国家政策は終焉を迎えず、学生に対する経済支援も拡大の一途を辿ることとなった¹。高等教育法の再授権を含む1972年教育改正法案S.659は、高等教育へ190億ドルを配分するとともに、人種差別撤廃のためにバス通学を行っている初等・中等教育の学区へ20億ドルを配分するという包括法案(omnibus bill)であった²。

この1972年教育改正法案をめぐる一つの争点となったのが「機関援助」か「個人援助」か、という点であった。それは、連邦政府の高等教育への助成を大学等の教育機関へ直接行うか、それとも学生個人への援助を行うか、というものであったと言われる³。連邦議会では、1960年代後半に行われた高等教育施設建設の強化によって施設整備は終了したとみなされ、連邦補助金は学生支援に重点を移行することとなり、この1972年教育改正法(Education Amendments of 1972, P.L.92-318)の制定を機に、学生個人に対する経済支援は拡大の一途を辿ることとなった。本法案は、1972年6月23日にニクソン大統領によって署名・法制化された。法律は以下のタイトルから構成された⁴。

《1972年教育改正法》

- タイトルⅠ 高等教育
- タイトルⅡ 職業教育
- タイトルⅢ 教育事業の管理
- タイトルⅣ インディアン教育
- タイトルⅤ 関連事業
- タイトルⅥ 青年キャンプの安全性
- タイトルⅦ 緊急学校補助金
- タイトルⅧ バス通学

タイトルIX 性差別の禁止

タイトルX 高等教育機関に対する援助

この中で、連邦学資ローンはタイトルIの高等教育の条項の中で規定されている。タイトルIは1965年高等教育法、1958年国家防衛教育法、1963年高等教育施設法、等の再授権を行うものであり、このうち、学生に対する経済支援はタイトルIパートDに規定された。以下は、パートDの主な構成である⁵。

<タイトルI 高等教育>

パートD 学生に対する経済支援

セクション131 高等教育法タイトルIVの改正(教育機会給付奨学金(EOG)の見直し)

サブパート1 基礎教育機会給付奨学金(Basic Educational Opportunity Grant, BEOG)

サブパート2 教育機会補助給付奨学金(Supplemental Educational Opportunity Grant, SEOG)

サブパート3 州奨学金インセンティブ補助金(State Scholarship Incentive Grant, SSIG)

セクション132 政府保証民間学資ローンの拡充

セクション133 学資ローン市場協会(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)の創設

セクション135 ワークスタディプログラム

セクション137 学生に対する直接ローン

セクション131は高等教育法タイトルIVの給付奨学金を改正するものであった。サブパート1に規定されたBEOGは、低所得学生に対する新設の給付奨学金プログラムであり、1,400ドルから「家庭負担額」(family contribution)を差し引いた額が給付されるものである。家庭負担額は家計所得、世帯構成、資産、医療費や災害等の緊急の支出、等の資料を基に計算される⁶。BEOGと1965年法で創設された教育機会給付奨学金(Educational Opportunity Grants, EOG)との違いは、援助の申請・決定方法にある。EOGは学生の所属大学が支給決定を行う「キャンパスベース」のプログラムであり、その財源は連邦政府から在学者数に応じて事前に配分されていた。しかし、それは家計所得と学費が同レベルの学生間でEOGの支給額が異なる場合がある、という問題を抱えていた⁷。そこで、新しいBEOGでは連邦政府が全国共通の基準に基づいて支給を決定する方式へと変更され、より公平な制度に変更された⁸。その後、BEOG

は1980年にペル給付奨学金(Pell Grant)に改称され、現在まで続くアメリカ連邦奨学金制度の根幹をなす給付型奨学金へと成長していくことになる。

一方、セクション131サブパート2のSEOGはキャンパスベースのプログラムであり、EOGの後継の給付奨学金プログラムであった。しかし、受給者は新設のBEOGの受給者の中でもより困窮している学生に限定された。1972年には1億7,000万ドル、1973～75年は年間2億ドルが配分されている。また、同サブパート3で新設されたSSIGは、州政府の実施する給付奨学金事業を拡充するために配分される補助金である⁹。州内の高等教育機関の在学者数に応じて配分され、連邦政府は事業経費の50%まで補助する。

さらに、セクション132に政府保証民間学資ローンの拡充が規定された。1972年の新規ローンは14億ドル、1973年は16億ドル、1974年と1975年は20億ドルとし、また、年間利用額の上限は1,500ドルから2,500ドルに引き上げるが、利用上限は総額で7,500ドルのままとすることとされた。また、セクション133では学資ローン市場協会(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)の創設が規定された(次項で詳述する)。セクション135ではワークスタディプログラムの拡充、セクション137では学生に対する政府直接貸与型のローンである1958年国家防衛学資ローンの延長が規定された。

(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—

1972年教育改正法の注目すべき点は「学資ローン市場協会」(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)が創設されたことである。米国ではサリーメイと呼称されているので、以下本論文でもそれを採用する。同法タイトル I パートDセクション133にはその設立目的が記されている¹⁰。

「連邦議会はここに、このセクションの目的が政府支援民間企業(Government-sponsored private corporation)を設立することにあると宣言する。その企業は、民間資本によって資金を調達し、このパートで教育局長や、州政府または非営利民間機関、またはセクション428(b)のもとに教育局長と契約を結んだ組織によって保証される保証学資ローンのための流通市場(secondary market)ならびに貯蔵倉庫(warehousing facility)としての役目を果たし、学資ローンの投資(investments)の流動性(liquidity)を高めるものである」

政府支援民間企業とは、政府支援機関(Government-Sponsored Enterprise, GSE)とも呼ばれ、特定の政策目的のために融資や保証などの業務を行う、連邦法で設立が規定された株式会社や協同組合を指している¹¹。住宅関連GSEでは、1932年設立の連邦住宅貸付銀行制

度(The Federal Home Loan Bank System, FHLBS)、1938年設立の連邦住宅抵当金庫(Federal National Mortgage Association, Fannie Mae、ファニーメイ)、1970年設立の連邦住宅貸付抵当公社(Federal Home Loan Mortgage Corporation, Freddie Mac、フレディマック)、といった企業体がある。また、農業関連GSEでは1916年設立の農業信用システム(Farm Credit System, FCS)などがある。これらは、債権の購入、証券化、直接融資などによって対象となる分野の信用創造を支援し、持ち家促進や農業振興といった国の政策目的の実現に貢献することを役割としてきた¹²。

サリーメイもまた、ファニーメイやフレディマックと同様にGSEの一つであり、連邦政府によって特別な地位を与えられた民営の営利企業であった。先述のように、政府保証民間学資ローンは銀行等のレンダー(貸し手)によって融資されるものであるが、サリーメイはこの学資ローンをレンダーから買い取ることで、レンダーがその資金を用いてさらに学資ローンを融資するよう、資金の流動性を促進する役割を期待された¹³。運営組織として21人で構成される理事会を置き、うち7名は銀行等の金融機関の代表者、7名は教育機関の代表者、残りの7名は一般の代表者で構成することが1972年教育改正法に規定されている。GSEであるため、毎会計年度末にアメリカ合衆国大統領と連邦議会に対して報告を行う義務も課せられる。

このような政府支援機関の設置は、政府からの強い要求によって実現された。1972年教育改正法の審議過程における公聴会での議論に注目して、どのような要求がなされたのを見てみたい。

まず、連邦議会第91議会第1会期の1969年12月16日から1970年7月16日にかけて7か月間開催された「1969年高等教育改正法案」(H.R.16098)の公聴会では、下院教育労働委員会教育特別小委員会において、合衆国教育局学生経済支援課のムーア(James Moore)が「この法案は、政府保証民間学資ローンプログラムにローンの流動性の問題を解決する一つの手段として一般的に貯蔵庫として知られる仕組みを提供するものである」と述べ、サリーメイの創設を提案している¹⁴。

また、連邦財務省次官のウォーカー(Charles E. Walker)は次のように述べ、政府保証民間学資ローンの優れた点を強調し、その上で、学資ローンの流通市場を設立することによって資金の流動性を高める必要があると主張した¹⁵。

「この政府保証民間学資ローンプログラムには、多くのレンダー—その多くは銀行—が参加している。1970年6月1日までに政府が負担した利子補給金は1億5,500万ドル以下に留まっている。私が強く信じていることを言わせて頂きたい。政府保証民間学資ローンプログラムは他のどのようなタイプの経済支援よりも学生一人当たりのコストが安く、多くの学生により多くの支援を行

ってきた。これはかなりの記録である。本プログラムは拡大し続けており、年度末の6月30日には、約95万人の学生に8億4,000万ドルが貸与される見込みである。プログラムが拡大している理由は、増加する学生の多くが高騰する教育コストを負担するために学資ローンを必要としているからであり、そこにより多くのレンダーが参加するようになっているからである。」

さらに、1965年高等教育法の制定時から政府保証民間学資ローンの創設を強く支持してきたアメリカ銀行協会(American Bankers Association)の政府保証民間学資ローン担当委員長であり、ユナイテッドステートトラスト社の副社長であるオリリー(James J. O'Leary)も、「セカンダリーマーケットとして全米学資ローン協会を設立することは、我々が直面している最も大きな課題のいくつかを解決する一つの解決法である、と我々は見ている」とし、早期の設立を強く要請した¹⁶。

また、各州において政府保証民間学資ローンの保証業務を行っている24の州政府組織と非営利組織の団体である全米高等教育学資ローンプログラム協会(National Council of Higher Education Loan Programs, NCHLP)の代表であるブロードウェイ(Stan C. Broadway)も、以下のようにサリーメイの設立を強く要望している¹⁷。

「学資ローンプログラムが直面する最大の課題は資金の流動性の問題である。それはレンダーが学資ローンのために使用することのできる資金を増やすことである。これは長官が連邦議会に対して提出した政府保証民間学資ローンの報告書の中でも認識されている問題である。」

「プログラムの成功を脅かす3つの大きな問題点がある。一つは増加する学資ローンを保証するだけの能力が多くの保証機関に備わっているかである。この問題は1968年の高等教育改正法で連邦政府が再保証を行うという改正によって解決された。第二の問題点は、レンダーに十分な利益をどう保証するかである。これは、1969年の緊急学資ローン法(Emergency Student Loan Act of 1969)の特別補助(special allowance payment)の条項によって解決された。第三の課題は、現在我々が直面している資金流動性の必要性である。これは、もし我々がもっとレンダーの参加拡大を期待するならば、解決しなければならない主要な長期的問題である。」

さらに、小規模カレッジの立場からサリーメイの創設に賛成の意見を述べる団体もあった。500校以上の職業訓練校が加盟する職業訓練学校協会(the United Business Schools Association)の会長スティーブンス(L.R. Stevens)とフルトン(Richard A. Fulton)は、連邦政府

の保証学資ローンが「中所得層の学生」を支援するものと言われるが、実際には低所得層の学生にも重要であることを強調した。それは、職業訓練校に入学する学生の多くが低所得層であるという理由であった。

「政府保証民間学資ローンは職業訓練校の学生たちが借りることのできる唯一のプログラムである。銀行コミュニティによって高い利息の設定と一様でない採用状況に直面してはいるが、我々はそれを学生への経済支援の中心的な手段に変えることに成功してきた。我々の加盟校の中には、70~80%の学生が教育を受けるための資金をローンでまかなっている学校もある。」¹⁸

彼らは、職業訓練を受ける学生たちが政府保証民間学資ローンをより利用しやすくするためにサリーメイの創設に賛同の意を示したのである。

このような主張は、上院における公聴会でも同様であった。「1970年高等教育改正法案」(S.3473)の審議のために設けられた上院労働公共福祉委員会教育小委員会の公聴会においても、同様の主張が多く見られた。

注目されるのは、連邦財務省の立場である。前述の次官ウォーカーの証言からも明らかのように、連邦政府にとって政府保証民間学資ローンは「安上がり」の政策であったことが分かる。ここから、アメリカ連邦政府がなぜ連邦資金を直接貸与せず、銀行等の民間資金を活用しようとしたのか、その理由の一端を見て取ることができよう。

以上のように、政府は銀行、保証機関、教育機関からの強力なサポートを受けて「資金の流動性」と学資ローンの「保管庫」を確保するために政府支援機関であるサリーメイの創設を主導したのであった。

その後、関係者の意図したとおりに資金の流動化が進み、政府保証民間学資ローン事業は急速に拡大していくことになる。それにより、多くの学生が政府保証民間学資ローンを利用して大学進学することが可能になっていった。

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

しかし、一方で高等教育を受けるための学費は1967年から76年の間に77%も上昇しており、この高騰は中所得層の家計を圧迫し続けていた¹⁹。中所得世帯は、連邦奨学金を利用するには所得が高すぎ、学費を全て負担するには十分な所得がないため、大学の学費の高騰は経済的に大きな重荷になっていた。

私立大学の授業料、寮費、食費等の学費の平均額は年間4,800ドル以上、4年間で19,200ドルにも達しており、年間学費が6,000～7,000ドルの私立大学も現れていた。また、公立大学の学費も同様に年間2,500ドル以上に上昇していた。このような学費の上昇に対して、連邦政府の給付奨学金、学資ローン、ワークスタディの拡充は追いついておらず、また援助の対象は低所得世帯の学生が中心であった。

そこで、連邦議会では奨学金の受給額を引き上げるため、1976年教育改正法(Education Amendments of 1976, P.L. 95-482)において、1972年教育改正法で新設された給付奨学金 BEOGの最高受給額を1,400ドルから1,800ドルに引き上げるとともに、政府保証民間学資ローンの在学中の利子補給も所得制限が15,000ドルから25,000ドルに緩められた²⁰。特に、後者の所得制限の緩和は中所得世帯の学生への支援を意図していた。上院労働公共福祉委員会から提出された議案審査報告書(S. Rept. 882)には以下のように記されている²¹。

「連邦議会は1965年に政府保証民間学資ローンを特に中所得世帯のために創設した。その際、連邦政府の利子補給を受けるための所得制限額は15,000ドルに設定された。その後、消費者物価指数は65%も上昇しているが、所得制限額は変更されていない。その結果、多くの中所得世帯が利子補給の対象ではなくなっている。委員会の関心は、これをインフレーションに見合った基準に改善することにある。」

このように、1976年教育改正法では消費者物価指数の上昇に合わせて所得制限額を修正する方策が採られた。しかし、中所得世帯への支援はこの程度では足りなかった。

さらに翌年の1977年、第39代アメリカ合衆国大統領に就任した民主党のカーター(Jimmy Carter)は、中所得層へのさらなる支援拡充を企図していた。カーターは次のように述べている²²。

「徐々に、低所得世帯だけでなく中所得世帯までもが大学教育にかかる新たな費用によって経済的な限界にきている。経済的理由のみで大学教育の機会を失うことがあってはならない。我が国は、教育の領域において低所得世帯を支援することが義務であると認識してきた。」

「今、我々は同様に中所得世帯への支援を行うために踏み出さなければならない。」

このように、カーター大統領は中所得世帯が学費負担に喘ぐ中、経済的支援を拡充するために政府案を示したが、それは既存の給付奨学金、学資ローン、ワークスタディ、の3つをバランスよく拡充するものであった。このような中所得層への経済支援の拡充は、第二次大戦後のGIビル以来であった²³。

(2) 授業料税額控除案の再浮上

1) 授業料税額控除案の支持派の主張

このとき、連邦議会で争点となったのは、中所得層への経済支援を「奨学金」方式で行うか、それとも「税額控除」方式で行うか、という点であった。

教育減税に関する議論は1950年代からあり、初期の議論では調整総所得(adjusted gross income)から大学の学費を控除する「所得控除」(tax deduction)の導入に関する議論が中心であった。続く1960年代には、税額から学費を控除する「税額控除」(tax credit)の案が議論の中心となっていった。1967-77年の間に6つの教育税額控除案が上院を通過し、税額控除案は一定の支持を集めていたが、下院では承認されることはなかった²⁴。

このような教育減税は伝統的に共和党が好む方法であり、経済的支援を給付奨学金の形で配分するよりも、消費者の財布に直接入った方がいいという考え方に基づくものであった。また、「お役所主義」(red tape)の連邦規制がついた資金よりも教育減税の方が簡素で好ましいという考え方も存在した²⁵。しかし、教育減税に反対する者は、それが逆進的(regressive)であり、効率的ではなく、単に大学が授業料を引き上げることを誘発するだけである、として批判していた²⁶。

ここで、教育減税をめぐる様々な意見を下院歳入委員会(Committee on Ways and Means)に提出された法案H.R.12050の授業料減税法案(Tuition Tax Relief Act)をめぐる公聴会での発言から整理してみたい²⁷。公聴会は1978年2月14~21日にかけて行われたものである。

まず、税額控除への支持は共和党議員のほか、一部の民主党議員、大学関係諸団体、高等教育研究者等から示されている。共和会上院議員ウィリアム・ロス(William V. Roth, デラウェア州選出)は、学生に対する直接的な経済支援よりも税額控除の方が安価で管理経費も安いと主張し、250ドルまでの授業料税額控除案を支持している。ロスは上院財政委員会(the Senate Finance Committee)に大学授業料減税法案(S.311, the College Tuition Tax Relief Act)を提出した人物である。また、共和党下院議員ビル・フレンツェル (Bill Frenzel, ミネソタ州選出)も、大学の学費の半分まで、一人当たり500ドルまでを税額控除することを支持している。学生の保護者に対する税額控除は最も効率的で簡素な方法であり、学生への直接的な経済支援よりも低コストで管理の負担も少ないと主張している。

この他にも公聴会で証言した多くの共和党議員が賛同の意を示している。例えば、共和会上院議員ボブ・パックウッド(Bob Packwood, オレゴン州選出)、共和党下院議員のアルバート・キー(Albert H. Quie, ミネソタ州選出)、ロバート・マッキューエン(Robert C. McEwen, ニューヨーク州選出)、ローレンス・コーリン(Lawrence Coughlin, ペンシルバニア州選出)、トム・コーコラン(Tom Corcoran, イリノイ州選出)、トム・レールスバック(Tom Railsback, イリノイ州選出)、ルイ

ス・フレイ(Louis Frey、フロリダ州選出)、ロン・マーレニー(Ron Marlenee、モンタナ州選出)、チャールズ・トナー(Charles Thone、ネブラスカ州選出)、ガイ・バンダー・ジャット(Guy Vander Jagt、ミシガン州選出)、といった共和党議員が税額控除案を強く支持した。

また、民主党議員の中にも税額控除案に賛同する証言を行っている議員が存在した。民主党上院議員ダニエル・パトリック・モイニハン(Daniel Patrick Moynihan、ニューヨーク州選出)、民主党下院議員のジェローム・アンブロ(Jerome A. Ambro、ニューヨーク州選出)、ハーバート・ハリス(Herbert E. Harris II、バージニア州選出)、オースティン・マーフィー(Austin J. Murphy、ペンシルバニア州選出)、らが税額控除に賛成の意を示している。モイニハンは、私立の学生の82%は年収30,000ドル以下の世帯出身であるとし、税額控除は中所得世帯のみならず低所得世帯にも恩恵があることを強調した。

また、大学関係諸団体も税額控除案への賛同を示している。アメリカの大学団体の中心的な存在であるアメリカ教育協会会長ジャック・ペルタソン(Dr. Jack W. Peltason、American Council on Education, President) は、250~500ドルの税額控除案を支持している。また、アメリカ州立カレッジ大学協会会長アレンド・ルーバーズ(Dr. Arend D. Lubbers、American Association of State Colleges and Universities, President) も税額控除の考え方に賛同している。ただし、控除は授業料・書籍費だけでなく生活費まで含めること、大学院生は控除を低くすること、他の学生経済支援を削減しないこと、各大学が授業料を引き上げないようにすること、等の必要性を主張している。

さらに、アメリカコミュニティ・短期カレッジ協会政府関係担当副会長ジョン・E・ティレル(John E. Tirrell, American Association of Community and Junior Colleges, Vice President for Governmental Affairs)も税額控除案に賛同の意を表明している。ただし、中所得学生の学費負担軽減を税額控除とニードベース奨学金の拡充の双方によって行うこと、低所得学生への支援を削減しないこと、税額控除の管理費をニードベース奨学金よりも低く抑えること、および全ての学生の教育機会均等を目指すこと、の必要性を主張した。

また、私立カレッジ・大学委員会会長ヘンリー・ペーリー(Henry D. Paley, Commission on Independent Colleges and Universities, President)も税額控除案に賛同している。それは、連邦政府による高等教育に対する官僚主義的関与を避けることができ、経済的支援の必要な中所得世帯に目標を絞っているためであると述べている。ペーリーは税額控除が授業料の増減を敏感に反映したものになるよう、授業料の25%、最大1,000ドルまでの控除を求めた。

さらに、高等教育の研究者であるアリゾナ大学高等教育学教授ラリー・レスリー(Larry L. Leslie, Professor of Higher Education, University of Arizona)も、学生への直接支援よりも授業料税額控除が好ましいとした。それは、政府の官僚主義をこれ以上拡大させず、政府予算

を増加させず、政府保証民間学資ローンが直面する債務不履行の問題を回避することができることや、人的資源への投資として一貫性があること、公立大学と私立大学の双方に利益があること、等が理由であった。また、大学の授業料値上げは簡単には起こらないとした。

以上のように、税額控除案の支持者からは奨学金制度の官僚主義を排除する上でも、学資ローンの債務不履行問題を回避する上でも有効であるとの主張が多かった。また、大学団体からの支援も多かったのが特徴である。

2) 授業料税額控除案の反対派の主張

一方、税額控除の反対派は主にカーター政権と民主党議員らで構成されていた。保健教育福祉省長官ジョセフ・カリファノ(Joseph A. Califano, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Secretary)は税額控除案が、1)経済的ニードに関係なく、全ての家庭を対象としていること、2)中所得家庭が直面している資金の流動性(liquidity)のジレンマに対応できないこと、3)多額の予算を必要とするため他の教育予算が少なくなること、4)教育政策を崩壊させ、規制とペーパーワークを増やすこと、を理由に導入を強く反対した。

連邦財務省も同様に導入に反対の姿勢を示している。連邦財務省税政担当次官補ドナルド・ルービック(Donald C. Lubick, Department of the Treasury, Acting Assistant Secretary of Tax Policy)は税額控除案が経済的ニードを考慮するものではなく、また、学生自身が負う支出に基づくものではないことや、大学側の授業料引き上げにつながる事が予想されることから、導入に反対の姿勢を示した。

また、民主党下院議員アブナー・ミクバ(Abner Mikva, イリノイ州選出)は税額控除案を、1)税法を改革・簡素化するという社会の要求に反している、2)大学に子どもを入学させることのできる保護者のみが援助を受けられるため不公平である、3)所得が高いほど恩恵を受けることができる、4)公教育に対する地方納税者のサポートを侵食する危険性がある、5)既存の巨額な連邦赤字にさらに上乗せされる、という理由から導入に反対した。

また、アメリカ政教分離連合事務局長アンドリュー・リー・ガン(Andrew Leigh Gunn, Americans United for Separation of Church and State, Executive Director)は、税額控除案が公立大学ではなく授業料の高い私立大学を利する政策であること、および私立大学への公金支出に対して世論が反対していることを理由に、税額控除案に反対する立場を表明した。他にも、全米学生経済支援担当者協会事務局長ダラス・マーティン(Dallas Martin, National Association of Student Financial Aid Administrators, Executive Secretary)、全米学生ロビー議会担当ディレクターのジョエル・パッカー(Joel Packer, National Student Lobby, Legislative Director)、等の大学専門職団体や学生団体も税額控除案に反対の意を表明した。

以上のように、税額控除案の反対派は連邦保健教育福祉省、連邦財務省といった行政当局に加えて、大学団体、大学専門職団体や学生団体から構成されていた。その多くは、税額控除が学生本人ではなく保護者に対する経済支援であること、および大学の授業料引き上げを誘発し、特に私立大学を利する、という観点から反対の姿勢を示していた。

(3) 政府による新たな代替案の提示と各委員会での審議

カーター大統領は、1978年2月8日、税額控除ではなく既存の連邦奨学金制度を拡充することで中所得学生を支援する政府案を提示し、その後、第95連邦議会では上院・下院の教育関係・予算関係の委員会で税額控除法案と奨学金法案が同時並行で審議されることになった。これは、1978年11月1日に中所得層学生支援法(Middle Income Student Assistance Act, P.L.95-566, 92 Stat. 2402)として成立した²⁸。法案の審議過程は仙波(1980)と犬塚(2006)によって整理されているため、以下ではこれらの論考に依拠にしつつ、新たな追加資料を参考にしながら要点を整理してみたい。

まず、カーター政権によって示された政府案は、給付奨学金、ワークスタディ、学資ローンの3つのパートで構成されていた²⁹。

- ・ 基礎教育機会給付奨学金(BEOG)・・・1978 会計年度の 21 億ドルから 1979 会計年度は 31 億ドルに拡充する。世帯年収が 16,000～25,000ドルの学生も 250ドルの BEOG を受給できるようにする。低所得学生が受給できる限度額は 1,600ドルから 1,800ドルに引き上げる。中所得学生で世帯年収が 8,000～16,000ドルの場合は 850～1,050ドルまで受給できるようにする。
- ・ ワークスタディ・・・1978 会計年度に 1 億 6,500 万ドル増の 4 億 3,500 万ドルをこえる予算を要求する。ワークスタディは学生のパートタイム就業の賃金のうち 80%を連邦政府が負担する制度であり、この利用を 100 万人以上に拡大する。このうち 3 分の 1 以上の学生は世帯年収 16,000ドル以上の者と想定される。
- ・ 政府保証民間学資ローン・・・1978会計年度の5億4,000万ドル、1979会計年度は8億 6,700万ドルを要求する。利用にあたっての所得制限を45,000ドルに緩和する。

この政府案は、1978年2月10日、上院人的資源委員会教育芸術人文科学小委員会(the Senate Human Resources, the Subcommittee on Education, Arts and Humanities)の委員長クレイボーン・ペル(Claiborne Pell、民主党、ロードアイランド州選出)によって上院に提出され、法案S.2539として審議が開始された。法案の共同提出者(Cosponsor)には人的資源委員会委員長のハリソン・ウィリアムス(Harrison A. Williams Jr、民主党、ニュージャージー州選出)、

ヤコブ・ジェービッツ上院議員(Jacob K. Javits、共和党、ニューヨーク州選出)、ロバート・スタッフォード上院議員(Robert T. Stafford、共和党、バーモント州選出)、エドワード・ケネディ上院議員(Edward M. Kennedy、民主党、マサチューセッツ州選出)、ウィリアム・ハサウェイ上院議員(William D. Hathaway、民主党、メイン州)が名前を連ねており、超党派で構成された³⁰。

S.2539は政府案に沿ったものであり、BEOGの所得制限を25,000ドルまでに緩和するとともに、ワークスタディは少なくとも6億ドルに拡大することとしたが、学資ローンについては政府案に示された所得制限の45,000ドルまでの緩和ではなく、制限そのものを撤廃することとされた。S.2539は1978年2月24日に委員会において承認され、2月28日に議案審査報告書(S. Rept. 95-643)が上院に提出された³¹。

一方、下院では政府案は教育労働委員会中等後教育小委員会委員長ウィリアム・フォード(William D. Ford、民主党、ミシガン州選出)によって提出され、審議が開始された。法案H.R.11274は3月14日に議案審査報告書(H. Rept. 95-951)が提出された³²。政府案は16,000～25,000ドルの世帯に一律250ドルのBEOGを与える案であったが、下院案は政府案よりも中所得層のうち下層の世帯により多くの経済的支援を配分しようとするものであった。それまで、奨学金の支給額を算定する際には各世帯の税引き後の可処分所得(discretionary income)のうち20%を家庭負担分(family contribution)とすることになっていた。また、可処分所得が5,000ドルを超えた場合は30%の負担分が求められた。法案は、これを10.5%にまで引き下げることで、より多くの学生が奨学金を受給できるように求めた。

さらに、政府保証民間学資ローンについては上院案と同様に所得制限を撤廃することとし、これに伴い、所得確認にかかる事務経費の削減が見込まれるとした。

一方、授業料税額控除に関する法案も、上院財政委員会(the Senate Finance Committee)に提出されていた。これは前年度の1977年から審議が継続されていた1978年授業料税額法案(the Tuition Tax Relief Act of 1978, H.R.3946)であった。法案審査報告書(S. Rept. 95-642)によれば、本法案は1978年8月1日より大学の学士課程および職業学校での学習にかかる授業料・納付金の50%まで、一人当たり最高250ドルまでを税額控除するものであった。これは、1980年には最高500ドルに拡大され、初等中等教育の児童生徒の教育費にも適用されること、さらに、1981年には大学院生とパートタイム学生にも適用されることが盛り込まれた³³。

さらに下院でも、先述のように下院歳入委員会に授業料減税法案(Tuition Tax Relief Act, H.R.12050)が提出された。これは、授業料の税額控除を3年間かけて段階的に導入しようとするものであった³⁴。上院案との違いは、1)納税義務額までしか控除されず、超えた分の払い戻しは行わないこと、2)大学の学士課程にハーフタイム以上で就学した場合に限定し、授業料・納付金の25%までを限度として控除すること、3)控除の上限額が上院案より低く、1978年は100ド

ルまで、1979年は150ドルまで、1980年は250ドルまでとすること、であった。

しかし、これらの授業料税額控除法案は最終的に成立することなかった。8月16日、上院本会議において68対28で奨学金を拡充する法案であるS.2539が通過し、さらに10月に下院本会議を通過し、11月1日に大統領の署名によって中所得層学生支援法が成立したからである。結果的に、奨学金制度の拡充を望むカーター大統領と関係省庁、および連邦議会上院・下院の教育関連委員会が勝利する形となったのであった。

本法は、中所得学生への経済的支援を「授業料税額控除」で行うか、それとも「奨学金」で行うかを、連邦議会上院・下院の教育関連委員会および予算関係委員会で広く議論された事例であった。最終的に「奨学金」方式が連邦議会で選択されたことにより、その後も連邦奨学金制度は拡大を続けることになった。

その後、民主党カーター政権の最終年には1980年教育改正法(Education Amendments of 1980, P.L.96-374)が制定され、高等教育法は1985年まで再授権された³⁵。この改正では、奨学金制度の発展に貢献したペル上院議員(Claiborne Pell、民主党、ロードアイランド州選出)にちなんで、基礎教育機会給付奨学金(BEOG)の名称が「ペル給付奨学金」(Pell Grant)に変更された。また、受給上限額が5年間で1,800ドルから2,600ドルまで段階的に引き上げることをはじめ、給付奨学金の拡充が図られた。

一方、学資ローンについては学士課程学生の保護者向けのプラスローン(Parent Loans for Undergraduate Students, PLUS)が新設された。これは、学費の高騰で資金調達に困難をきたしている家計を援助するために創設された政府保証民間学資ローンの一つであり、大学生の子ども一人当たりにつき年間3,000ドル、総額15,000ドルまで利用することができた。利息は9%に設定されたが、米国財務省短期証券91-day T-billの利息が9%を下回っているときは、利息は8%に引き下げられる条件付きであった。プラスローンを借りた後、60日が経過した時点で返還が開始され、政府による在学中の利子補給もないのが学生向けのローンとは異なる点であった。

また、学生向けの政府保証民間学資ローンについても利用額が引き上げられた。非独立生計学生は累積利用限度額が12,500ドルまで、独立生計学生は15,000ドルまで、大学院生は25,000ドルにまでに改正され、独立生計学生については年間利用額も2,500ドルから3,000ドルへと引き上げられた。しかし、利息も同時に7%から9%に引き上げられ、返還開始までの期間も9カ月～12カ月後であったものが6カ月後に短縮されるなど、政府の財政負担を減らすための改正も行われた。

さらに、1972年教育改正法で創設されたサリーメイに関しては、民間金融機関から学資ローンを借りることができない学生に限って学資ローンを融資できる権限が与えられた。このことは、

流通市場の役割を担うGSEがローンのレンダーになることを意味した。さらに、学資ローンを複数利用している場合は返還時にローンを統合することができる統合ローン(consolidation loans)を提供する権限も与えられ、サリーメイは学資ローンの充実のために益々重要な役割を期待されるようになった。このように、カーター政権末期は、政府保証民間学資ローンを利用しやすくするための各種改正が行われた時期であった。

第3節 会計検査院による指摘—債務不履行問題—

以上のように、1972年教育改正法と1978年制定の中所得層学生支援法によって政府保証民間学資ローン制度は強化され、学資ローンの利用者は拡大の一途をたどっていた。しかし、その裏では静かに問題が進行していた。それは債務不履行(default)の増加である。

アメリカ連邦政府には1921年に創設された会計検査院 (U.S. General Accounting Office) が存在する。会計検査院は、連邦予算の執行過程および監査・評価過程において、連邦議会からの要請に基づいて個別の監査、評価、改善勧告等を行う機関である³⁶。この会計検査院が、連邦保健教育福祉省教育局(U.S. Department of Health, Education, and Welfare, the Office of Education)の実施する連邦学資ローン制度について改善勧告を公表したのは1971年のことであった³⁷。

本報告書によれば、1971年1月31日の段階で教育局は約101万件、総額10億ドルを超える政府保証民間学資ローンを保証しているが、うち5,920件が債務不履行(うち414件は破産、751件は利用者の死亡・回復不能な障害)を起こしていることが報告されている。債務不履行と見なされるのは月賦返還者の場合は120日以上滞納、月賦返還者以外の場合は180日以上滞納の場合である。この件数は全体の1%未満に過ぎず、まだ深刻な状況に陥っているという段階ではなかった。しかし、会計検査院は債務不履行となったローンの半数以上が未処理のまま事務が滞っており早急な処理が望まれること、そのためには教育局内の人員を補強すること、および回収手続きの強化のためにガイドラインを早急に作成すること、等の勧告を行っている。

その後、1973年2月には下院議員サミュエル・デバイン(Samuel L. Devine, 共和党, オハイオ州選出)の求めに応じ、改善の進捗状況に関する会計検査院報告書が作成されている。これによれば、教育局は回収に必要な人員を増やし、債務回収の促進のためにファイルを電子データ化するとともに、督促状の送付や信用調査報告を行う外部機関との新たな契約を結び、督促をかけたり、居住地が不明となっている債務不履行者の追跡を行うことを可能にしたことが報告されている³⁸。しかし、同11月の報告書では、258万件のローンのうち、約6.6万件(うち2,831件は破産、3,148件が利用者死亡・回復不能な障害)が債務不履行となっていることが報告され、

債務不履行率は2.6%に上昇している³⁹。教育局が全米10か所に設置している地域事務所の人員補強も追い付いておらず、円滑な回収活動を行う妨げとなっていることも指摘された。

1977年には、政府保証民間学資ローン返還者の破産状況についても報告されている⁴⁰。会計検査院は1975年7月～1976年6月までの一年間に債務不履行となったローンのうち、破産を理由とするものをランダムサンプリングで606件抽出し、うち州保証機関および破産裁判所(bankruptcy courts)からのデータ提供を受けることのできた541件について詳細な分析が行われている。これによれば、学資ローンを最後に借りてから破産するまでの平均期間は41カ月であり、比較的早い段階で破産していることが明らかになっている。また、破産する前年度には平均6,378ドルの所得があったこと、平均資産額は4,454ドルであったこと、借入金総額は14,115ドルであるが、このうち教育ローンは4,138ドルを占めるに過ぎず、さらに政府保証民間学資ローン平均利用総額は2,588ドルに留まっていること、およびレンダーから連邦への平均求償額(average claim)は2,292ドルであったこと、等も指摘されている。

これらのデータから分かるのは、破産の第一の理由が政府保証民間学資ローンというよりはむしろ多重債務を原因とするものであるということである。また、平均利用総額と平均求償額が300ドル程度しか差がないことから、多くの利用者は返還をほとんど行わないまま破産していることも指摘できる⁴¹。一連の会計検査院の調査から、このような破産者の状況が明らかになると、その後、連邦政府は規制強化を強めていくことになった(規制の内容については本論文第3章第1節(3)債務不履行者の増加と政府の対応、を参照のこと)。

加えて、1977年には債務不履行ローンの回収が滞ったまま進んでいないことも再び報告された⁴²。図2-1は、連邦政府による代位弁済額の推移と教育局が回収に成功した債務不履行ローンの額を示したものである。代位弁済額は1968～1973年の5,500万ドルから、1977年には1億4,880万ドルに急増しているが、一方で回収は1968-1973年の330万ドルから最も多い1976年でも1,000万ドル程度であり、全く進んでいないことが分かる。同報告書では、その理由として、政府保証民間学資ローンが連帯保証人を置いていないこと、担保がないこと、利用者個人の経済的状況が必ずしも良好とは言えないこと、といった特徴を持つローンであることに加え、債務不履行者の増加が急激すぎて教育局の処理のスピードが追い付いていないことを理由に挙げている。教育局は求償処理制度(claims-processing system)を確立し、素早く適切な対応を図っていく必要があることが指摘されている⁴³。

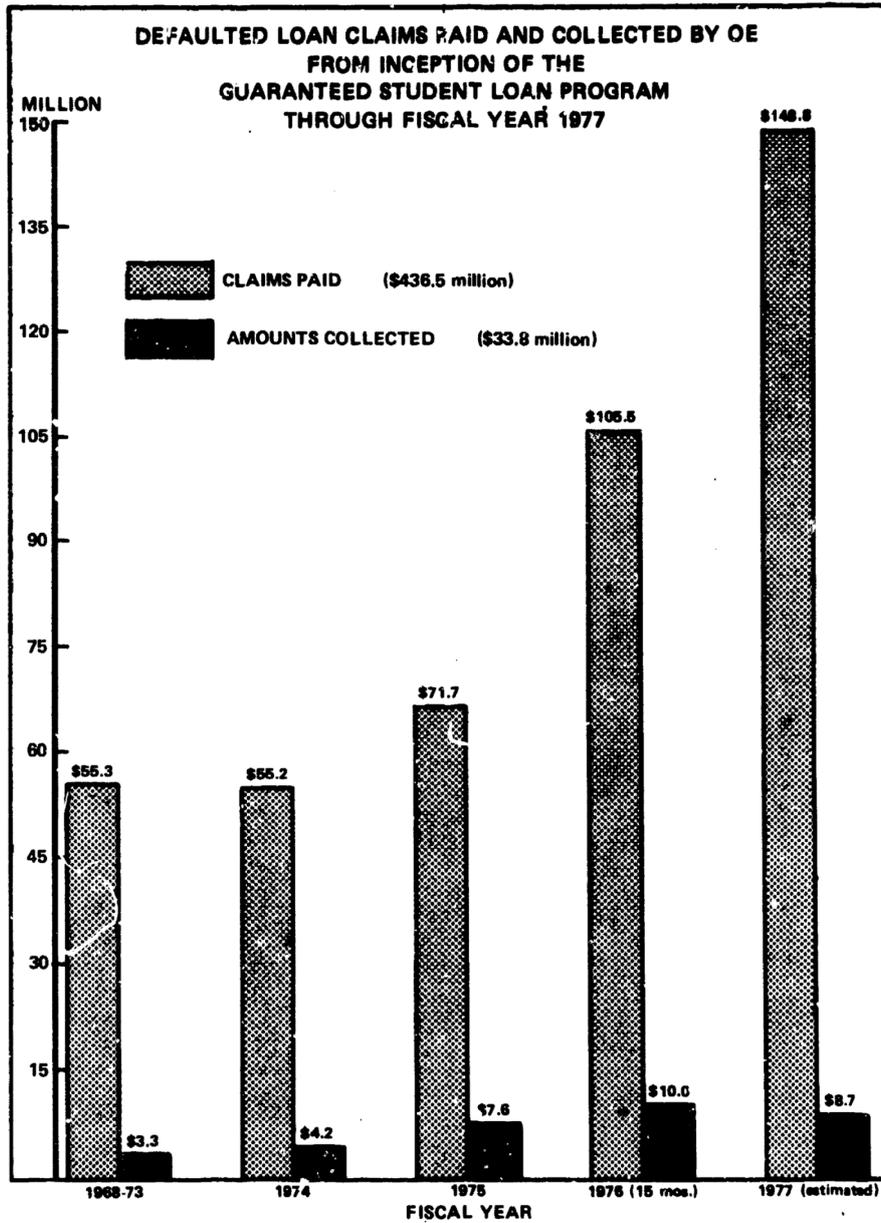


図2-1 政府保証民間学資ローンプログラムの代位弁済額と回収額の推移

出典: 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, p.7.

以上のように、政府保証民間学資ローンは1970年代初頭にはすでに債務不履行者が増え始めていたが教育局は対応できておらず、会計検査院はその問題を素早く察知して業務改善の勧告を行っていたことが分かる。しかし、債務不履行者の増加は著しく、教育局による代位弁済の処理と返還金の回収はそれに追いつくことができないままであった。この後、さらに債務不履行者は増加し、事態は悪化していくことになる。

第4節 小括

以上、本章では連邦学資ローン制度の基盤強化期における学資ローンの流通市場の整備と利用対象者の拡大状況を見てきた。それによると、以下の諸点が指摘できる。

まず、第一に政府保証民間学資ローンの流通市場の整備は1972年教育改正法によって図られたが、それは連邦保健教育福祉省および連邦財務省の要望に基づいていたという点である。同法では、給付奨学金であるBEOGの創設やSEOGの整備等が図られたが、なかでも政府保証民間学資ローンの流通市場であるサリーメイの創設はその後の制度の行方を左右する大きな出来事であった。この創設によって、金融機関は学資ローンを貸与した後、そのローン債権をサリーメイに売却し、新たに得られた資金で次の学資ローンを貸与できるようになったのである。サリーメイは政府支援機関(GSE)として設立され、ローン債権の購入や証券化等によって国の学資ローン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、金融機関は長期にわたる債権管理が不要となり、貸し倒れのリスクが低減されたことから、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。1972年法によるサリーメイの創設は、アメリカの学資ローン事業の基盤形成に大きな意味を持っていたといえることができる。

第二に、1978年には中所得層学生支援法によって政府保証民間学資ローンの所得制限が撤廃されたことから、多くの学生が同制度を利用できるようになった点が挙げられる。このとき、連邦議会では、中所得層への支援を「授業料税額控除」で行うか、それとも「奨学金」で行うか、激しい議論が繰り広げられた。しかし、カーター大統領と関係省庁は全て授業料税額控除に反対した。それは、保健教育福祉省長官のカリファノが公聴会で主張したように、授業料税額控除が家庭の経済状況を考慮しないこと、および中所得家庭が直面している学費の資金調達の問題に対応できないこと、が主な理由であったと言える。連邦議会では上院・下院双方で超党派の奨学金拡充法案が提出され、最終的に税額控除案に勝利する形となった。そして所得制限も撤廃されたことによって多くの学生がローンを利用できるようになったのである。

第三に、政府保証民間学資ローンの利用者が拡大する一方で、債務不履行者もまた徐々に増加していたが、保健教育福祉省教育局には代位弁済と回収を行う組織と人員が十分に整備されておらず、その処理が滞っていたことが指摘できる。会計検査院から繰り返し指摘を受けた教育局は、局内や全米の地域事務所の人員を補強し、さらに、督促状の送付業務や住所の追跡といった業務を外部企業にアウトソーシングする契約を結ぶことで、業務の改善が図られている。つまり、政府保証民間学資ローンは資金を民間に頼るだけでなく、政府による最終的な債務

回収業務までも民間に頼る構造がこの時期に確立されていったということができよう。

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、中所得層学生への支援が充実した時期であったと言える。それは1980年代の連邦予算の縮減期においても授業料の高騰と相俟って利用者の増加につながっていくことになる。しかし、その裏で1970年代後半には債務不履行の弁済額が1.5億ドルに達しており、1980年代にはさらに急速に拡大して大きな社会問題と化していく。このことは、後に多くの関係機関を巻き込みながら連邦学資ローン制度の構造をめぐる大論争へとつながっていく。次章では、これらの点について詳しく考察を行う。

第2章 注

- 1 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、133-147頁。新井はニューディール政策期からクリントン政権期までのアメリカの福祉国家政策の変遷史をまとめた著書の中で、ニクソン政権の社会福祉政策の特徴についても考察している。
- 2 Congressional Quarterly (1973a) “1972 Education Act: \$21-Billion in Aid, Busing Curbs,” *CQ Almanac 1972*, 28th ed., Washington, D.C.: Author, pp.03-385-03-398.
- 3 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、166-176頁。アメリカ教育協会(American Council on Education)が機関援助を議会に求めた一方、カーネギー高等教育審議会(Carnegie Commission on Higher Education)等は学生への個人援助を要求したとされる。結果的に、1972年教育改正法を契機に学生への個人援助が飛躍的に増大することとなった。
- 4 U.S. Congress (1973) *United States Statutes at Large*, Vol.86, Washington: U.S. Government Printing Office, p.235.
- 5 *Ibid.*, pp.235-381.
- 6 *Ibid.*, pp.249.
- 7 Mumper, Michael (1996) *Removing College Price Barriers: What Government Has Done and Why It Hasn't Worked*, State University of New York Press, p.81.
- 8 TG Research and Analytical Services (2005) *Higher Education Act: Forty Years of Opportunity*, Texas Guaranteed Student Loan Corporation, p.34.
- 9 U.S. Congress (1973) *op.cit.*, p.255.
- 10 U.S. Congress (1973) *op.cit.*, p.265.
- 11 坂田和光(2005)「米国の住宅金融機関の問題点と規制強化の動き—住宅関連の政府支援企業を巡って—」『レファレンス』2005年12月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、16頁。
- 12 坂田(2005)によれば、住宅関連 GSE は政府支援企業という特別の地位のもとに1990年代に資産規模を拡大してきたが、2000年代に入り不祥事が相次いだという。
- 13 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, p.2. なお、サリーメイは1996年に連邦議会の承認を受けて1997年に SLM Holding Corporation を設立し、2004年に完全に民営化された。民営化後は学資ローンの融資も開始し、アメリカ最大の貸し手となった。政府保証民間学資ローンの

返還業務を担うサービサーや債務不履行となった学資ローン債権の回収機関でもあり、さらに 2006 年には高等教育資金の積立運用企業まで買収して、総合的な一大メガ企業に成長した(宮本佐知子(2007)「米国学生ローン市場の巨人: サリーメイの買収」野村資本市場研究所『資本市場クォーターリー』2007 年夏号、124-131 頁)。しかし、2010 年の連邦政府保証学資ローンの廃止によって融資業務は縮小された。

- 14 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1971) *Higher Education Amendments of 1969*, Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, 91st Congress, 1st Session on H.R.16098 and related bills, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p.250.
- 15 *Ibid.*, pp.1540-1541.
- 16 *Ibid.*, pp.1631-1632.
- 17 *Ibid.*, pp.509-510.
- 18 *Ibid.*, p.971.
- 19 U.S. Congress Senate Committee on Human Resources (1978) *College Opportunity Act of 1978*, Report No. 95-643, 95th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.2-3.
- 20 Congressional Quarterly (1977) “Aid to Higher, Vocational Education Revised,” *CQ Almanac 1976*, 32nd ed., Washington, D.C.: Author, pp. 569-592.
- 21 U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1976) *Education Amendments of 1976*, Report No.94-882, 94th Congress, 2nd Session, Washington, D.C.: Government Pranging Office, p.20.
- 22 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, p.3.
- 23 *Ibid.*
- 24 U.S. Congress House of Representatives Committee on Ways and Means (1978a) *Description of H.R. 11776 and Other Proposals relating to Tuition Tax Credits*, Committee Print, 95th Congress 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, p.7.
- 25 Congressional Quarterly (1978) “Tuition Tax Credit: Is 1978 the Year?” *CQ Weekly Report*, Jan. 14, Washington, D.C.: Author, p.71.
- 26 *Ibid.*
- 27 U.S. Congress House of Representatives Committee on Ways and Means (1978b) *Summary of Testimony on Tuition Tax Credits and Other Proposals Relating to Educational Financial Assistance*, Committee Print, 95th Congress, 2d Session, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.1-9.
- 28 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、犬塚(2006)前掲書、179-183 頁。
- 29 Congressional Quarterly (1979) “College Student Assistance,” *CQ Almanac 1978*, 34th ed., Washington, D.C.: Author, pp.568-571.
- 30 審議過程および共同提出者は以下の連邦議会 Web サイトを参考にした。
(<https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/2539?r=1&s=2> 2020 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 31 U.S. Congress Senate Committee on Human Resources (1978) *op.cit.*, pp.10-11.
- 32 Congressional Quarterly (1979) *op.cit.*
- 33 U.S. Congress Senate Committee on finance (1978) *Tuition Tax Relief Act of 1978*,

Report No.95-642, 95th Congress, 2d Session, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.1-3. および、Congressional Budget Office (1978) *Federal Assistance for Postsecondary Education: Options for Fiscal Year 1979*, Washington, D.C.: Author, pp.32-36.

³⁴ Congressional Budget Office (1978) *op.cit.*, pp.35-36.

³⁵ 以下の 1980 年教育改正法の概要は次の資料を参照した。Congressional Quarterly (1981) “Changes Made in Higher Education Programs,” *CQ Almanac 1980*, 36th ed., Washington, D.C.: Author, pp.420-427.

³⁶ 渡瀬義男 (2012)『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社、48 頁、108-126 頁、渡瀬義男 (2014)「アメリカの予算編成過程と財政民主主義」成城大学『経済研究所年報』27 号、55-80 頁。

³⁷ Comptroller General of the United States (1971) *Office of Education Should Improve Procedures to Recover Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117504(7), Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office, p.1.

³⁸ Comptroller General of the United States (1973a) *Procedures to Recover Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117604(7), February 26, Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office.

³⁹ Comptroller General of the United States (1973b) *Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117604(7), November 5, Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office.

⁴⁰ U.S. General Accounting Office (1977a) *Guaranteed Student Loan Program Bankruptcies*, HRD-77-80, B-164031(1), April 15, Washington, D.C.: Author.

⁴¹ *Ibid.*, pp.8-9.

⁴² 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.

⁴³ *Ibid.*, pp.4-6.

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

1) 1981年包括予算調整法による改革

1978年に制定された中所得層学生支援法により政府保証民間学資ローンの所得制限が撤廃されたことから、ローンの利用は急速に拡大していた。1977年度の利用総額は約15億ドルであったが、1978年度には21億ドル、1979年度には34億ドル、1980年度には54億ドルへと3倍以上に膨れ上がっていた¹。しかし、それは同時に大きな問題も抱えていた。急速なインフレーションの中、学資ローンを借りる必要のない高所得・中所得学生が意図的に学資ローンを利用し、その家族が借入金を投資に使用して収益を上げる、という例が数多く発生したのである²。このような事態を改善するため、連邦政府は家計調査の導入を検討しなければならない状況にあった。議会予算局(Congressional Budget Office, CBO)は家計調査を再び導入すれば、1984年までに政府保証民間学資ローンのコストを28億ドルまで減少させることができると試算していた。

1981年1月に共和党のロナルド・レーガン(Ronald Reagan)が第40代合衆国大統領に就任すると、連邦学生経済支援の風向きは前政権期から大きく変わることになった。1981年8月13日に法制化された1981年包括予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, P.L.97-35)において、学資ローン制度の見直しが行われたのである。すなわち、同法タイトルVサブタイトルBの学生支援条項について、主に以下の点の改正が行われた³。

- ・ 家計調査の導入・・・年収が30,000ドル以上の世帯には、家計調査による経済的ニードに基づいて学資ローンの融資を行う。ただし、年収が30,000ドルより少ない場合は引き続き年2,500ドルまでを借りることができる。
- ・ 家庭負担期待額(EFC)算出方法の変更・・・連邦教育省長官にEFCを算出する際の可処分所得の割合(the assessment rate)を決定する権限を与える。
- ・ 手数料の徴収・・・連邦政府は学生から学資ローンの手数料(origination fee)を5%徴収する。ローンを融資する際、手数料を差し引いた上で学生に貸付を行う。
- ・ 学資ローンの年間最低返還額の変更・・・年間360ドルから600ドルに引き上げる。
- ・ 利息の引き上げ・・・1981年10月1日より保護者向けのプラスローンの利息を9%から14%に

引き上げる。ただし、米国財務省短期証券91-day T-billの利息が14%を下回っているときは、利息は12%とする。

- ・ 新しいローンの創設・・・保護者向けのプラスローンを独立生計の学生にも利用可能とする。
- ・ 利用限度額の引き下げ・・・政府保証民間学資ローンの利用限度額を年3,000ドルから2,500ドルへ、累積利用限度額を12,500ドルに引き下げる。
- ・ サリーメイの権限拡大・・・政府保証民間学資ローンが十分に利用できない際にローンを融資する権限を与える。
- ・ 大学への補助金の廃止・・・政府保証民間学資ローンを利用する学生一人につき大学へ10ドル配分されていた「機関補助金」(institutional allowance)を廃止する。同様に、ペル給付奨学金の補助金についても10ドルから5ドルに減額する。

このように、1981年の改正では、政府保証民間学資ローンに家計調査が設けられるとともに利用限度額が引き下げられ、さらに手数料の徴収が行われるようになった。連邦教育省はこの手数料収入をレンダーへの特別補助金の一部に充てることで国庫からの支出を削減しようとしていた。さらに、ペル給付奨学金についても年間の予算上限が決められ、1982年度は26.5億ドル、1983年度は28億ドル、1984年度は30億ドルを超えないよう連邦教育省に奨学生の採用条件を見直す権限が与えられた。また、他にも政府から示された1982年会計年度の高等教育関係予算案は削減され124億ドルとされたが、これは前年度予算から12億ドルも低いものであった。

このようなレーガン政権の縮減の姿勢に対して、ペル上院議員は「木を見て森を見ず」(penny-wise and pound-foolish)と非難している⁴。また、ピーター・ペイサー下院議員 (Peter A. Peyser、民主党、ニューヨーク州選出)は、予算削減のために70万人もの学生が大学を辞めざるを得ず、小規模大学は閉校を余儀なくされると下院で訴えている。さらに、州・地方政府、教員組合、大学、学生、保護者、利益団体らも予算削減に対して強い反対の姿勢を示していた。このような反発に対して、連邦教育省長官のベル(T.H.Bell)は、予算削減は多くの痛みをもたらすが必要であるとの見解を示した。

これにより、政府保証民間学資ローンの利用の拡大は緩やかとなったが、それでも中所得層学生支援法以前の水準に戻ることはなかった⁵。

2) 1986年高等教育改正法による改革

レーガン政権期にはもう一度大きな改革が行われている。それは、1986年高等教育改正法 (Higher Education Amendments of 1986, P.L.99-498)における学資ローンの削減・見直しである⁶。レーガン政権はさらに大幅な予算カットを要求したが、審議過程では超党派による抵抗

が行われ、最終的に1987会計年度の高等教育予算として102億ドルを承認するものとなった。政府保証民間学資ローンについては、主に以下の改革が行われた。

- ・ 家計調査の厳格化・・・年収30,000ドル以上の世帯の学生にのみに課されていた家計調査を全ての学生に課す
- ・ 経済的ニードの評価項目の拡大・・・経済的ニードの評価に際しては、世帯の所得だけでなく保有資産についても評価の対象とする。
- ・ 政府保証民間学資ローンの年間利用限度額の引き上げ・・・学士課程の1・2年次生は2,500ドルから2,625ドルへと引き上げる。累積利用限度額は12,500ドルから17,250ドルに引き上げ、大学院生については25,000ドルから54,750ドルに引き上げる。
- ・ 利息の見直し・・・返還開始後5年が経過した後、利息を8%から10%に引き上げる
- ・ 返還猶予期間の延長・・・無職の場合、返還猶予期間を現行の1年から2年まで延長する。
- ・ 教職に就いた場合の返還猶予・・・教員不足の地域で教職に就いた場合、返還を猶予する。
- ・ 大学に再入学した場合の返還猶予・・・現行はフルタイム就学のみ猶予されるが、パートタイム就学も含める。
- ・ 返還者への情報提供・・・銀行は学資ローンの利用者に卒業時の債務額と推定月賦返還額の情報提供を行う。
- ・ 返還プランの拡充・・・5,000ドル以上借りている者は、ローンを統合し、25年までの長期返還を選ぶことができる。
- ・ 新返還プランの試行・・・所得連動型返還ローン試験導入プロジェクト(Income Contingent Loan Demonstration Project)を試行する。
- ・ 銀行への特別補助金(special allowance)の削減・・・特別補助金は米国財務省短期証券の利息の3.5%増しに設定されるが、これを0.25%削減する
- ・ 連邦政府への再保証料の支払い・・・州保証機関は連邦政府に対して再保証料(reinsurance fee)を納入する。債務不履行率が高い保証機関は再保証料が高くなる。

以上のように、1986年高等教育改正法では家計調査を全学生に課すとともに、経済的ニードの評価の際に資産を含めることとされ、奨学金を受給するための資格審査はより厳格化された。しかし、一方で、累積利用限度額は引き上げられ、受給資格のある学生はこれまでよりも多額の学資ローンを利用できるようになったのが特徴であった。

また、返還制度の改革も盛り込まれており、返還猶予期間の延長や返還プランの拡充が行われている。特に注目されるのは、所得連動型ローン試験導入プロジェクトが実施されることになった点である。これは、政府案を受けてのことであった(本論文第4章第1節で詳述する)。

さらに、銀行への特別補助金の引き下げや保証機関から新たに再保証料を徴収するなど、政府の補助金支出を抑制する方策も採られるようになった。

しかし、レーガン大統領はこれらの改正が政府案を十分に考慮しておらず不足があることを、1986年10月17日の法案S.1965への大統領署名見解(Presidential Signing Statement)で表明している⁷。

「私は法案S.1965、すなわち1986年高等教育改正法に署名を行った。本法は1965年高等教育法を1991年まで延長・改正するものであり、何千もの教育機関に在学する何百万人ものアメリカ人学生に対して連邦政府の支援を提供するものである。本政権は常に高等教育を受けるために最も経済的支援が必要な学生に対して支援を行うためのプログラムをサポートし、これからもサポートし続けるであろう。……中略……

しかし、私は法案S.1965に深刻な懸念を有している。本法案は、州政府、学校、学生とその家庭が学生支援の費用をもっと適切かつ公平に負担するように改革したり、真に支援が必要な学生を対象を絞ったり、銀行、学校、ローン保証機関といった中間機関への過度な補助金を削減するといった、高等教育に関する政府の主な目的を達成するには不十分なものであると言わざるを得ない。また、本法案は主要な学生経済支援プログラムの簡素化とスリム化にも失敗している。すなわち、詐欺や不祥事を減少させ、学生、保護者、学校、レンダー等が苦しんでいる過度で不要な官僚主義を減少させることである。……中略……

予算の抑制が必要なこの時期に、法案S.1965はこの新規・拡大した費用を納税者がどのように負担するのかという深刻な疑問を無視している。本法案は5年間の再授権期間に570億ドルを超える予算を承認しているが、これは現行法の下で実施されている高等教育プログラムに必要な資金を130億ドル以上、30%も上回っている。……中略……

私は本法案に署名をするが、それは高等教育法への授権が学生に奨学金を提供し、重要なプログラムをサポートするからである。しかし、本政権は高等教育プログラムを改善し、アメリカの納税者のために引き続きコスト削減に取り組んでいく。我々は、必要な変更とコスト削減を提案し続ける。」

このように、レーガン大統領は署名見解において1986年高等教育改正法に強い不満を示しており、引き続きコスト削減に取り組んでいくことを表明している。この声明から、レーガン大統領は依然として、1)州政府、大学、学生・保護者との適切な費用負担、2)真に援助が必要な学生への支援の限定、3)学資ローンの関係諸機関への補助金削減、4)学資ローンの詐欺や不祥事の減少、5)学生経済支援制度の簡素化、等を課題と考えていたことが伺える。

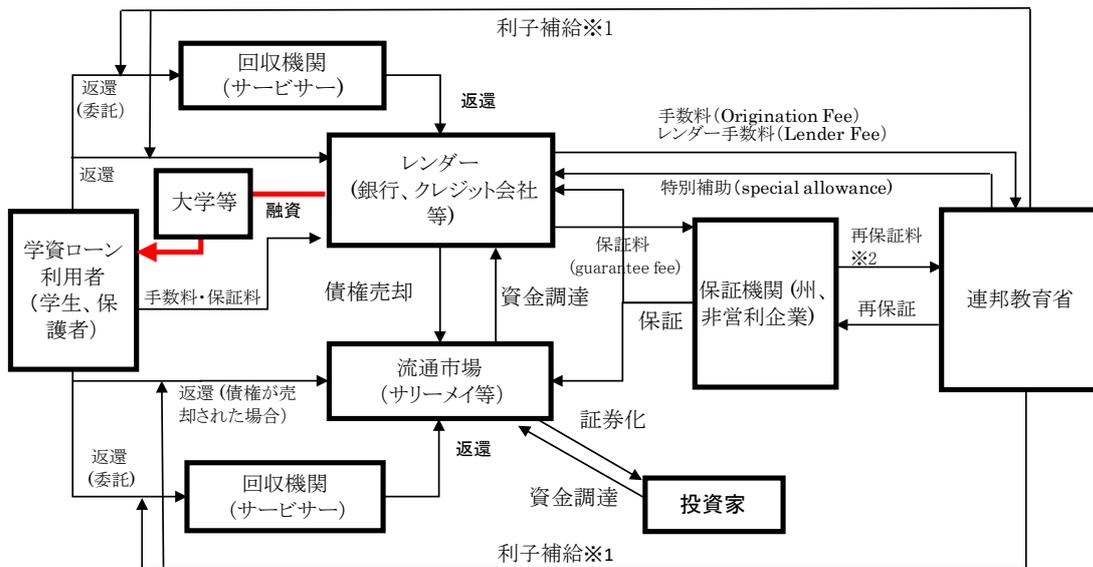
(2) 政府保証民間学資ローンの構造

1) 基本構造

上記3)の学資ローンの関係諸機関への補助金削減や4)の詐欺・不祥事の減少といった事案はカーター前政権期までは見られなかったことである。そこで、1970年代を通じて完成された政府保証民間学資ローンの基本構造を確認しておきたい。

図3-1は基本構造を示したものである⁸。学生の政府保証民間学資ローンの受給額が決定すると、レンダーである銀行等から大学を通じて利用者(学生・保護者)に学資ローンが融資される⁹。利用者はその際、手数料(origination fee)と保証料(guarantee fee)を負担しなければならない。これはレンダーを通じてそれぞれ連邦教育省と保証機関へ納められる¹⁰。また、これとは別にレンダー自身もレンダー手数料(lender fee)を連邦教育省に納めなければならない。なお、1986年高等教育改正法では、保証機関も連邦教育省に再保証料(reinsurance fee)を納めなければならないとなったが、この制度は1993年に廃止され、代わりに連邦政府による代位弁済の保証率が100%から98%に低く設定されることになった¹¹。

多くのレンダーはその後流通市場(secondary market)であるサリーメイ等へローン債権を売却し、早期に資金調達を行うとともにその資金を再び学資ローンに融資する。流通市場では、債権の所有機関(ホルダー)が返還金を回収するが、多くの機関は外部の回収機関(サービサー)に業務委託している。この制度の基本的な構造は1972年以降維持されており、連邦学資ローン制度の拡大に大きく寄与してきた。ただし、金利、手数料・保証料、特別補助の割合・額については度重なる変更が行われている。



※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3-1 政府保証民間学資ローンの構造

出典: Wagner & Callahan (1998), National Council of Higher Education Loan Programs(2005) および National Association of Student Financial Aid Administrators (NASFAA)、American Council on Education (ACE)への訪問調査(2006年2月)に基づき筆者作成。

2) 延滞ローン回収の適正手順(Due Diligence)

なお、学資ローンの利用者は利用終了後6ヶ月または9ヶ月間が経過した後に返還を開始するが、延滞が続く場合は様々な手段で督促が行われる。ただし、延滞ローンの回収にあたっては、レンダー・サービサーには様々な手続きの遵守が求められる。これらは適正手順(Due Diligence)と呼ばれ、連邦規則に沿って延滞に対処し、債務不履行を防止するために定められるものである。一般的な消費者ローンの手順と同等のものでなければならず、レンダーはこれらの取り組みの成果を文書化しなければならない¹²。ローンの回収は、滞納者が債務不履行となるのを防ぐことを目的としており、そのため回収に当たっては利用者本人、連帯債務者(comaker)、保証人(endorser)、親族、関係者等へ手紙の送付や電話などでの適切なコンタクト、利用者の住所追跡(address skip tracing)、電話番号追跡(telephone skip tracing)などが行われる。

以下の表3-1は延滞ローンの回収手続きの流れである。レンダーはこれらの手続きを期日内に行い、その記録を残しておかなければならない。月賦返済者の場合、延滞1-15日の間に督促状または書面による通知が1回行われる。さらに延滞16-180日の間に電話による督促4回および督促状の送付が4回行われる。また、連邦規則では延滞が起きた場合、債務者が債務不履

行となるのを回避するため、保証機関がレンダールの回収を支援することが規定されている。さらに、延滞60-120日の間にレンダールから保証機関に対して債務不履行回避支援要求書(Default Aversion Assistance Request, DAAR)が提出される。要求書には延滞者の基礎情報および延滞状況等が記載されており、これを受けて保証機関は回収支援を開始する。レンダールはさらに回収努力を続けるが、支払いが行われない場合は最終的に271日以後(月賦返還以外は331日以後)に債務不履行となり、レンダール(またはその回収機関)から保証機関に対して代位弁済の求償(Claim filing)が行われる。

なお、ここに示した手続きは全米高等教育学資ローンプログラム協会(National Council of Higher Education Loan Programs, NCHERP)が作成する共通マニュアルから引用したものである。NCHERPは政府保証民間学資ローンに関係する保証機関、流通市場、レンダール、債権回収機関、集金代行業者、大学その他の関係者で構成される団体であり、この共通マニュアルは1996年4月に23の保証機関によって作成・採用され、改訂が重ねられているものである。

表3-1 政府保証民間学資ローンの延滞・債務不履行時の回収手続き

延滞日数		回収活動	
月賦返還	月賦返還以外		
1-15日	1-15日	督促状または書面による通知 1回	
16-180日	16-240日	電話による督促 4回 <月賦返還者への督促義務> 延滞90日以前に最低1回、90日以降に1回。さらに督促状4通。	電話による督促 4回 <月賦返還者以外への督促義務> 延滞120日以前に最低1回、120日以降に1回。さらに督促状4通。
60-120日	60-120日	債務不履行回避支援要求書(Default Aversion Assistance Request, DAAR)の提出	
181-270日	241-330日	債務者に対する支払い要求の継続	
241日-	301日-	最終督促状 1通	
271-360日	331-420日	求償(Claim Filing)	

出典 National Council of Higher Education Loan Programs (2005) *Common Manual: Unified Student Loan Policy*, Washington, D.C.: Author, Chapter 12, p.7, Figure 12-1.

3) 代位弁済の仕組み

また、図3-2は求償後の代位弁済の仕組みである。債務者が返還を怠ってから271日以降のローンは債務不履行と見なされる。ローン債権のホルダーが保証機関に債務保証の求償を行うと、代位弁済が行われる¹³。保証機関はサービサーと連携して返還金の徴収を行うが、徴収が

困難な場合は保証機関も連邦政府から代位弁済を受けることになる。その場合、連邦政府は回収機関(コレクション・エージェンシー)に委託して返還金の回収を行い、さらに不履行者の給与の差し押さえや連邦所得税の還付金の強制徴収を行うなどの最終措置を行う。

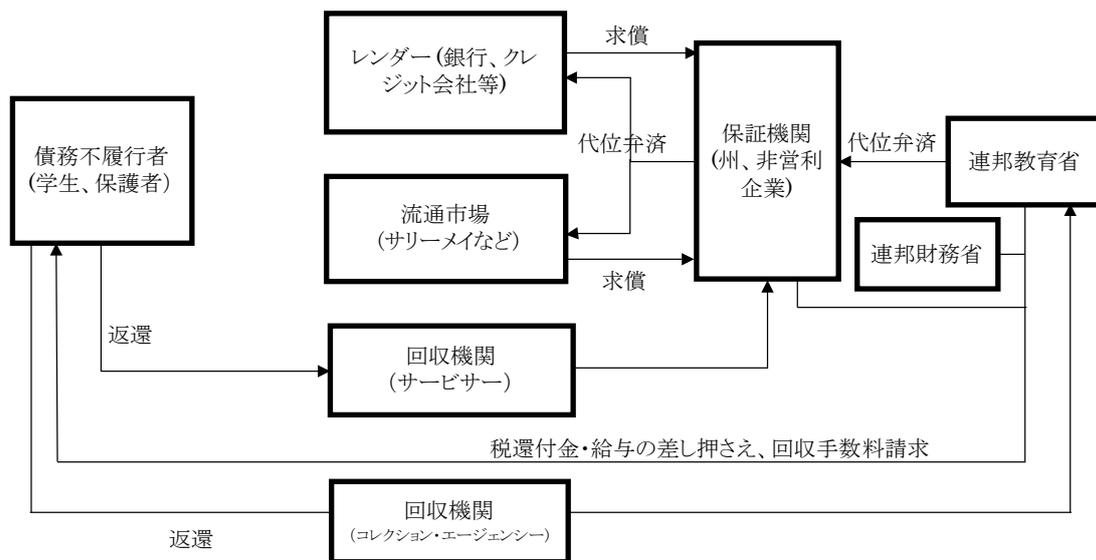


図3-2 政府保証民間学資ローンの代位弁済の構造

出典: Wagner & Callahan (1998), National Council of Higher Education Loan Programs(2005) および National Association of Student Financial Aid Administrators (NASFAA)、American Council on Education (ACE)への訪問調査(2006年2月)に基づき作成。

4) 学資ローンのオリジネーターとホルダー

また、表3-2は政府保証民間学資ローンのオリジネーター(従来の貸し手の役割のうち、借入を希望する者と交渉し、借り入れ条件を審査し、融資を実行する役割を担う者)のトップ10とその金額を示したものである¹⁴。2001年時点で約3,600社あり、融資総額は283億ドルであった。このうちトップ10の企業が全体の53%、トップ25の企業が73%の学資ローン債権の当初の債権者となっている。トップ3はJP Morgan Chase Bank, Bank One, Citicorpであり、それぞれ20億ドル以上の政府保証民間学資ローン(スタフォードローンおよびプラスローン)を組成(オリジネーター)している。6位のサリーメイは1997年当時にはローンを組成する権限を与えられていなかったが、その後可能となったため2001年には上位に名を連ねるようになった。また、他にも上位に名を連ねている会社は銀行ばかりではない。9位のアメリカンエクスプレスはクレジット会社である。14位のPennsylvania Higher Education Assistance Agency (PHEEA)はペンシルバニア州 Harrisburgにある州政府の学資ローン保証機関であるが、ローンの組成を行う民営部門を併

せ持っている。また、21位のTeachers Insurance and Annuity Association of Americaは教員のための保険・年金協会である。

表3-2 政府保証民間学資ローンのオリジネーター(2001会計年度)

ランク	機関名(オリジネーター)	金額	割合	1997年時
1位	JP Morgan Chase Bank /NY	22.9億ドル	8.1%	1位
2位	Bank One /OH	22.0億ドル	7.8%	3位
3位	Citicorp /NY	21.7億ドル	7.7%	2位
4位	Bank of America/CA	16.4億ドル	5.8%	8位
5位	Well Fargo Education Financial Svcs /SD	15.8億ドル	5.6%	7位
6位	Sallie Mae Education Loan Corp. /VA	13.8億ドル	4.9%	—
7位	First Union National Bank /CA	12.5億ドル	4.4%	10位
8位	National City Bank /OH	9.0億ドル	3.2%	13位
9位	American Express Assurance Co. /CA	8.8億ドル	3.1%	63位
10位	FirstStar Bank /WI	8.0億ドル	2.8%	52位
トップ10		150.9億ドル	53.3%	
11位	Academic Management Service /MA	6.1億ドル	2.1%	27位
12位	Pittsburgh National Corp. /PA	5.4億ドル	1.9%	11位
13位	Fleet Boston Financial Corp. /RI	4.9億ドル	1.7%	—
14位	Pennsylvania Higher Education Assistance Agency /PA	4.9億ドル	1.7%	15位
15位	SunTrust Bank /VA	4.8億ドル	1.7%	41位
16位	Union Bank & Trust Company /NE	4.5億ドル	1.6%	17位
17位	NorthStar Guarantee Inc. /MN	3.8億ドル	1.3%	—
18位	Key Corp. /OH	3.7億ドル	1.3%	5位
19位	College Foundation Inc. /NC	3.3億ドル	1.2%	25位
20位	Educational Funding of the South /TN	3.0億ドル	1.1%	30位
21位	Teachers Insurance & Annuity Association of America /NY	2.8億ドル	1.0%	24位
22位	S C Student Loan Corp. /SC	2.7億ドル	0.9%	22位
23位	Nova Southeastern University /FL	2.6億ドル	0.9%	29位
24位	Commerce Bank /MO	2.1億ドル	0.8%	32位
25位	Citizens Bank, Education Finance /MA	1.8億ドル	0.6%	77位
トップ25		207億ドル	73.2%	
合計		283億ドル	100%	

出典: King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington D.C.: American Council on Education, p.38.

また、表3-3は学資ローン債権のホルダーのリストである。政府保証民間学資ローンが融資されると、多くの場合、ローンは流通市場(セカンダリー・マーケット)に売られる。そこで債権を買い取ったホルダーは、利用者から返還金の回収を行う。トップ10のホルダーが全体の7割の債権を所有しており、なかでもサリーメイは全体の4割を占めている¹⁵。なお、1997年からかなりランクの入れ替わりがあるが、これは企業合併が行われたり、他のホルダーから学資ローン債権を買い取ったりしているためである。

表3-3 政府保証民間学資ローンのホルダー（2001会計年度）

ランク	機関名(ホルダー)	金額	割合	1997年時
1位	Sallie Mae /VA	652.9億ドル	40.4%	1位
2位	Citicorp/NY	160.3億ドル	9.9%	2位
3位	First Union National Bank/CA	71.0億ドル	4.4%	29位
4位	Well Fargo Education Financial Svcs. /SD	59.1億ドル	3.7%	21位
5位	National Education Loan Network /NE	41.9億ドル	2.6%	12位
6位	Brazos Student Finance Group /TX	39.1億ドル	2.4%	40位
7位	Key Corp./OH	27.4億ドル	1.7%	4位
8位	Bank of America Corp. /CA	25.5億ドル	1.6%	16位
9位	Penna Higher Ed Assistance Agency /PA	25.5億ドル	1.6%	18位
10位	EFS Finance CO./IN	24.9億ドル	1.5%	26位
	トップ10	1,127.5億ドル	69.8%	
	合計	1,615.4億ドル	100%	

出典：King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington D.C.: American Council on Education, p.39.

5) 学資ローンの保証機関

最後に、保証機関のリストは表3-4のとおりである。州政府の運営する機関、非営利法人として運営されている機関がある。学資ローンが債務不履行の状態になると、保証機関は債権のホルダーに対して代位弁済を行う。そして、さらに連邦政府に再保証されているため回収に成功しない場合は代位弁済を受けることになる。多くの州では当該州だけに特化した保証機関が置かれているが、複数の州にまたがって運営されている保証機関もある。2000会計年度に最も大きな機関であったのはUSA Fundである。これは8つの州をカバーしており、68.4億ドル(26.7%)ものローンを保証している。

表3-4 政府保証民間学資ローンの保証機関(2000会計年度)

ランク	機関名(保証機関)	金額	割合	1997年時
1位	USA Funds	68.4億ドル	26.7%	1位
2位	California	23.7億ドル	9.2%	4位
3位	Pennsylvania	20.6億ドル	8.0%	2位
4位	New York	19.5億ドル	7.6%	5位
5位	Wisconsin	18.4億ドル	7.2%	3位
6位	Texas	17.1億ドル	6.7%	6位
7位	Nebraska	7.9億ドル	3.1%	10位
8位	Massachusetts	7.5億ドル	2.9%	7位
9位	Florida	7.1億ドル	2.8%	8位
10位	Illinois	6.1億ドル	2.4%	9位
トップ10		196億ドル	76.4%	
11位	Tennessee	4.1億ドル	1.6%	12位
12位	Kentucky	4.1億ドル	1.6%	15位
13位	Missouri	3.5億ドル	1.4%	17位
14位	Colorado	3.3億ドル	1.3%	14位
15位	Oklahoma	3.2億ドル	1.2%	13位
16位	New Jersey	3.1億ドル	1.2%	19位
17位	Michigan	3億ドル	1.2%	16位
18位	South Dakota	2.7億ドル	1.1%	28位
19位	North Carolina	2.6億ドル	1.0%	25位
20位	Washington	2.6億ドル	1.0%	11位
21位	Iowa	2.6億ドル	1.0%	22位
22位	South Carolina	2.5億ドル	1.0%	18位
23位	Georgia	2.4億ドル	1.0%	20位
24位	Connecticut	2.4億ドル	0.9%	23位
25位	Education Credit Mgmt Corp. (Virginia)	2.2億ドル	0.9%	26位
26位	Louisiana	2.2億ドル	0.8%	21位
27位	Arkansas	2.1億ドル	0.8%	27位
28位	Utah	2.0億ドル	0.8%	24位
29位	Rhode Island	1.7億ドル	0.7%	30位
30位	New Hampshire	1.6億ドル	0.6%	29位
31位	Maine	1.3億ドル	0.5%	31位
32位	Vermont	1.2億ドル	0.5%	32位
33位	Oregon	1.2億ドル	0.5%	36位
34位	North Dakota	9.5億ドル	0.4%	35位
35位	New Mexico	0.9億ドル	0.3%	34位
36位	Montana	0.9億ドル	0.3%	33位
合計		256.6億ドル	100%	

出典: King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington D.C.: American Council on Education, p.40.

(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—

1) 利用者本人に対する回収強化

以上のように、政府保証民間学資ローンは何千もの企業や非営利法人等を巻き込んだ一大産業と化していた。しかし、それは同時に学資ローンの返還にあたって延滞を起こしたり、債務

不履行に陥ったりする利用者が増えることも意味した。

政府学資ローンの債務不履行が問題化したのは前章でも述べたように1970年代であった。図3-3は連邦教育省から州・非営利保証機関に対して支払われた債務不履行ローンの再保証の弁済額の推移である。1975年には1億ドルに満たなかったが翌年には1億ドル近くに達し、1984年には約7億ドル、1985年には約9億ドル、1986年には13億ドルに急激に上昇している。

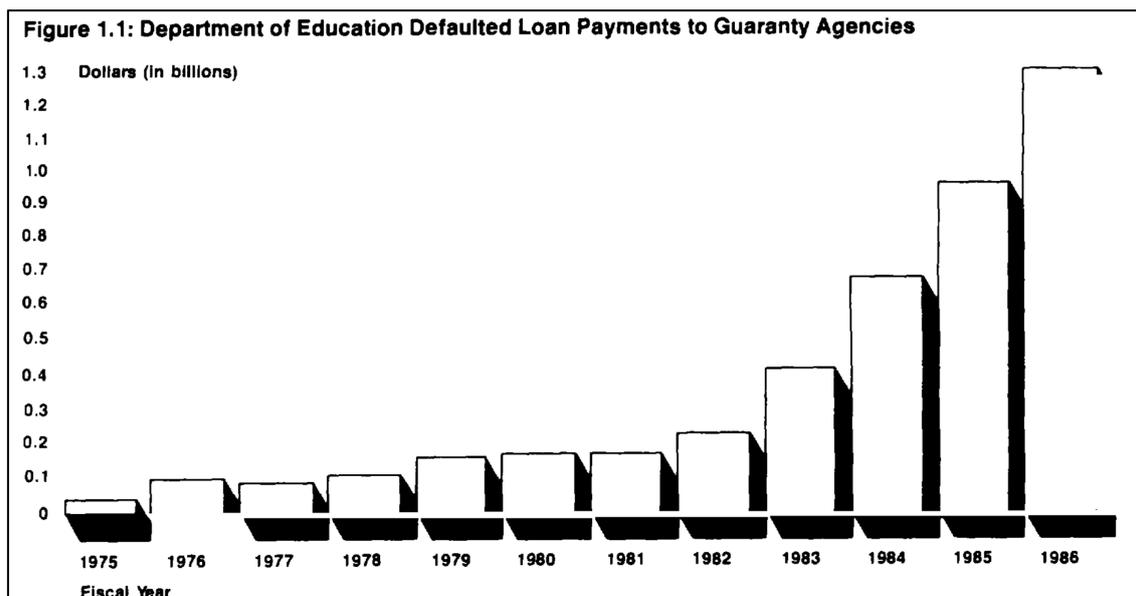


図3-3 連邦教育局・省による政府保証民間学資ローンの代位弁済額の推移

出典:U.S. General Accounting Office (1987) *Defaulted Student Loans: Private Lender Collection Efforts Often Inadequate*, GAO/HR-87-48, Washington, D.C.: Author, p.10.

当時、まず、連邦議会では債務不履行への対処策として1976年教育改正法の第439条Aに「過度な困難」(undue hardship)がある場合を除き、連邦学資ローンの利用者は返還開始後5年以内に破産しても返還が免責(discharge)されないことが規定された¹⁶。これをもとに1978年には連邦破産法(11 U.S.C. Section 523(a)(8))が改正され、同じく返還開始後5年以内の政府学資ローンは破産による返還免責が禁じられた¹⁷。免責は過度な困窮の場合のみ認められるが、これは裁判で正式に認められることが条件とされた。

その後、1990年には免責としない期間が5年から7年に延長され、さらに1998年の高等教育法改正ではこの免責除外期間そのものが削除された¹⁸。これは、たとえ利用者が破産しても学資ローンだけは必ず返還し続けなければならないことを意味した。

Fossey(1998)によれば、法律が改正された背景には、当時、破産という手段をとる利用者は4年制大学卒業者が多く、その多くは卒業後に十分な便益を享受できるにもかかわらず制度を濫

用している、と見なされたことが理由であったという¹⁹。

さらに、免責されないローンの範囲は連邦学資ローンだけではなく民間が独自に行っている教育ローンにまで適用範囲が広がられている。2005年破産濫用防止消費者保護法 (Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005, P.L. 109-8) では、非営利機関によるローンかどうかに関係なく要件を満たす教育ローン (qualified education loan) に免責除外の範囲が拡大された²⁰。これは、高等教育の費用を支払うために借りた連邦債務保証のない民間の教育ローンについても、破産による免責が禁止されたことを意味する。

しかし、このような厳しい制度を問題視する意見も少なくない。Fossey(1998)は制度が本来想定していたのは所得の高い利用者の濫用防止であったが、実際には債務不履行者の多くは低所得で、人種的マイノリティであることが多く、しかも破産裁判所ではほとんど免責と認められていないと指摘する²¹。また、たとえ4年制大学を卒業して職を得ても様々な事情から延滞・債務不履行に陥り、債務が膨れあがる一方で返還する目処さえ立たずに苦しむ利用者も多い²²。2005年の法改正はこのような利用者が一生涯学資ローンの負債から逃れられない厳しい制度となっており、消費者保護の観点から問題視する意見が多い²³。

以上のような破産による学資ローンの免責禁止に加え、連邦議会では1982年債務回収法 (Debt Collection Act of 1982, P.L.97-365)が制定され、債務不履行者の情報は全米個人信用情報機関に通知されるようになった。この導入により、連邦教育省は1982～1987年の間に8億ドル以上の不履行ローンの回収に成功したと言われる²⁴。また、連邦教育省は図3-2に示したように連邦財務省と連携して所得税還付金から不履行額を差し引くオフセット回収や債務不履行者のうち連邦職員に対する給与差し押さえも行っている。さらに、民間の債権回収機関(コレクション・エージェンシー)への外部委託も実施されており、電話や手紙での督促が行われている²⁵。

2) レンダーと保証機関に対する規制強化

先述の表3-1でみたように、レンダーは延滞ローンの回収手続きを期日内に行い、その記録を残しておかなければならない。このような適正手順の共通化は1990年代に進んだものであり、それ以前は各州・非営利保証機関がそれぞれ手続きを個別に定めていた。

連邦会計検査院は、1987年8月に連邦教育省長官にあてたレポート「債務不履行となった学資ローン—民間レンダーの不十分な返還金回収努力—」において、適正手順を調査した結果不十分なものが多く、連邦教育省もまたそれらの手順をチェックしていないことを指摘している²⁶。連邦規則では、すべての保証機関は適正手順について連邦教育省の承認を受けることが定められているが、47機関のうち9機関しか実際には承認を受けておらず、連邦教育省による監督

体制が機能していないことが明らかにされた。例えば、延滞ローンの回収手続きが緩やかであったり、回収不能になった場合の求償が速やかに行われずに利息分が膨らんだりする事例が数多く確認され、その結果、代位弁済金は1984年には6億6,500万ドル、1985年には9億4,100万ドル、1986年には13億ドルに達していることが問題視された。連邦教育省は、保証機関にレンダラーの適正手順の見直しを求めるよう要求し、レンダラーはその手順に沿って回収を厳しく行うことが求められた。

さらに、規制強化はレンダラー・ホルダーと保証機関への代位弁済金にも及んだ。1993年より、学資ローンが債務不履行になり求償が行われた場合、保証機関からレンダラー（債権が売却されている場合は債権のホルダー）へ支払われる代位弁済率は98%、連邦政府から保証機関に支払われる代位弁済率も98%に引き下げられた²⁷。これは、仮に1,000ドルの求償を行った場合、レンダラーは980ドル、保証機関は960.4ドルしか受け取ることができないことを意味した。連邦政府から保証機関に支払われる弁済率は1998年には95%に引き下げられ、さらなる回収努力が求められた。

3) 大学に対する規制強化

規制強化は大学にも及んでいる。図3-4は政府保証民間学資ローンを1983年に利用した約127万人(7,769大学)のうち、1987年までに債務不履行を起こした者の割合を出身大学の設置形態別に算出したものである。学資ローンの利用者(Borrowers)の分布では4年制・公立大学が最も多く36%を占めているが、債務不履行者(Defaulters)の分布では営利大学(proprietary school)の割合が最も高く44%となっている²⁸。

また表3-5は各大学における学資ローン利用者の債務不履行率の分布を示したものである。7,769校のうち債務不履行率が20%以下の大学は5,048校で最も多いが、なかには80%を超える大学も223校存在する。ただし、これは債務不履行者が25名以下の小規模大学が多く含まれているため、数値を単純に比較することはできない。そこで、これらの小規模大学を除いた上で分布をみたのが(a)-(b)の列である。債務不履行率が80%を超える大学は2%であるが、21%以上の大学が全体の65%を占めている。特に、債務不履行率が高いのは美容系やビジネス系の職業訓練校である²⁹。これらの機関は連邦学資ローンを利用して学生を集める一方で、質の低い教育・訓練しか提供しておらず、学資ローンを返還できるほど十分な給与を得られる職に就けていないとして社会的に批判を浴びることになった。

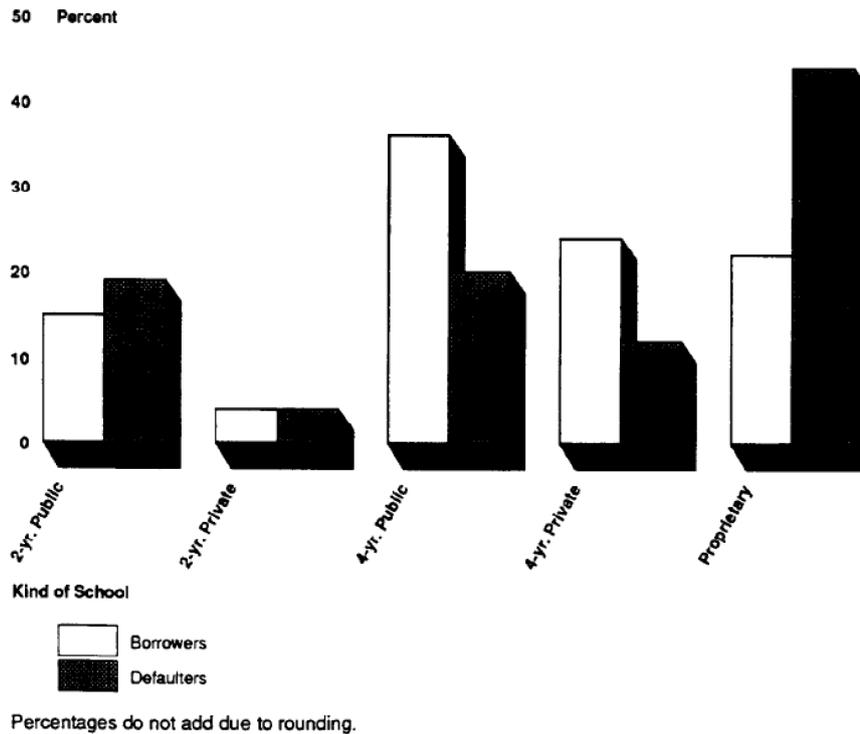


図3-4 政府保証民間学資ローン利用者および債務不履行者の分布(設置形態別):1987年

出典: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, p.16.

表3-5 政府保証民間学資ローンの機関別債務不履行率

債務不履行率	学校数(a)	うち債務不履行者数が25人以下の学校(b)	(a)-(b)
80%以上	223	178	45 (2%)
61-80%	281	112	169 (9%)
41-60%	770	381	389 (21%)
21-40%	1,447	835	612 (33%)
0-20%	5,048	4,402	646 (35%)
合計	7,769	5,908	1,861 (100%)

出典: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, p.20-21をもとに一部加筆して作成。

そこで、1990年包括予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, P.L. 101-508)では、卒業生の債務不履行率が高い教育機関に対して政府保証民間学資ローンの利用を制限するペナルティが導入された³⁰。これは機関債務不履行率(Cohort Default Rate, 以下

CDRとする)と呼ばれ、政府保証民間学資ローンの返還開始後2年以内に債務不履行を起こした学生の割合を出身大学別に計算したものである。CDRが3年間連続して25%を超えた機関は政府保証民間学資ローンとペル給付奨学金プログラムの利用が2年間停止され、40%を超えた機関は利用資格が剥奪される³¹。なお、CDRの公表に先立ち、連邦教育省から各大学に対して卒業生の返還状況を示したデータが送られ、内容の確認作業が行われる。これによりどのような卒業生が債務不履行を起こしているのかを大学側は知ることができる³²。

このようなCDRによるペナルティの導入は、特に営利大学による制度の濫用を阻止するねらいがあった。当時、債務不履行者の特性に関する研究では利用者の出身大学の特性よりも本人の特性との関係が深いことが指摘されていた。しかし、連邦議会ではCDRの高さは機関の教育の質の低さを意味するという主張が強かったため、連邦教育省は大学から受給資格を剥奪するというコンプライアンス重視の方向に動いたといわれる³³。

Coomes(1998)によれば、CDR導入直後の1991～93年の間に何らかのペナルティを受けたのは654校であったが、そのうち営利大学が569校(87.0%)を占めており、圧倒的多数であったという³⁴。多くの大学がペナルティによって排除された結果、債務不履行者数は1990年の約55万人から1993年には約21万人へ、債務不履行率は22.4%から11.6%に半減した。また、ペナルティを受けた大学数も減少し2001年には0校となった³⁵。なお、この改善は、アメリカの連邦学生経済支援が学生支援であると同時に高等教育機関への間接的な財政支援の機能を担っていることが大きく作用していると考えられる。特に営利大学は連邦学生支援に大きく依存した経営を行っていることで知られており、受給資格の剥奪は経営上回避しなければならなかった。

なお、後述する1992年高等教育改正法では各大学に対して「卒業時カウンセリング」(Exit Counseling)を行うことが義務付けられた。それは、学資ローンの返還方法を学生に対して指導し、延滞・債務不履行を起こさないようすることが目的であった³⁶。その指導には、返還月額、利用可能な返還プラン、繰り上げ返還、返還プランの変更方法、統合ローンの効果(利息、手数料、返還期間)など、学資ローンを返還するために知っておくべき内容が含まれ、各大学はそれらの情報を個別またはグループで卒業時に指導することが義務化された³⁷。

また、1992年の高等教育法改正の過程では、ア kredィテーション団体による基準認定の妥当性が問われ、新たに州中等後教育評価機構(State Post-Secondary Review Entity、SPRE、後に廃止)が設置され、連邦政府、州政府、ア kredィテーション団体の三者による連邦学生経済支援プログラムの濫用防止が図られることとなった³⁸。

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

1991年5月23日、上院に1965年高等教育法の改正・再授権を行うための法案S.1150がペル上院議員によって提出され、上院労働人的資源委員会教育芸術人文小委員会(Subcommittee on Education, Arts and Humanities)で審議が開始された。ここで争点となったのは、政府保証民間学資ローンの債務不履行問題に加えて、中所得層の学生に対する援助の拡充と政府保証民間学資ローン制度の構造改革、であった。

1992年の高等教育法改正過程では、共和党のブッシュ政権は低所得層救済に主眼をおく給付奨学金政策を全面に押し出したが、これは連邦支出の削減を意味するものであった³⁹。

これに対して、議会では民主党の議員と一部の共和党議員によって学生支援の拡大が強く支持されるとともに、政府保証民間学資ローンの所得制限を撤廃することで支援の対象を中所得層の学生にまで拡大することが強く主張された。中所得学生への援助の要求が高まった理由には学費の高騰が挙げられるが、民主党がこれを全面に打ち出した背景には、中所得層の支持を回復するねらいがあったともいわれる⁴⁰。

例えば民主党のリチャード・ゲッパート下院議員(Richard A. Gephardt、ミズーリ州選出)は政府保証民間学資ローンの所得制限をなくし、中所得層にまで援助対象を広げる理由を、「裕福な家庭は子どもを希望する学校へ進学させることができる。また厳しい貧困家庭の学生は政府より援助を受けることができる。しかし中間層に対する経済支援は十分でない」とし、議会で支援の拡大を強く要求している⁴¹。また共和党議員の間でも中所得層への援助は支持を集めており、控えめな姿勢を保ちつつも民主党議員と超党派で提携を結んでいる。さらに、全米私立大学カレッジ協会等の多くの高等教育団体もこれを支持しており、改正案が通過するのは時間の問題であった。

下院は、①現行の政府保証民間学資ローンの利用限度額をすべて引き上げる、②新たに「非利子補給スタフォードローン」(Unsubsidized Stafford Loan)を創設する、という2つの案を承認した。②は利用資格から所得制限を除くかわりに連邦政府の利子補給を行わないプログラムであった。一方、上院は利用限度額についてのみ増額を承認し、所得制限に関しては特に言及しておらず、下院案より保守的な傾向にあった。両院協議会では、現行の「利子補給付きスタフォードローン」に加えて下院案の「非利子補給スタフォードローン」を創設し、すべての学生に利用資格が与えられることが承認され、1981年の改正以来初めて中所得層以上の学生にも利用機会が大きく開かれた。

(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—

中所得層の学生へのローン保証拡大の要求とともに1992年の法改正で争点となったのは政府保証民間学資ローン制度の構造改革であり、政策の転換であった。連邦政府は「再保証」という立場にあるので、実際の支出は学生の在学中の利子補給と債務不履行への弁済金となるが、1991年には57億ドルの支出中36億ドルが代位弁済に当てられている⁴²。これは1988年には16億ドルであったので2倍以上に増加していることとなるが、この原因の一つに銀行のローン回収努力の欠如が挙げられる⁴³。1990年に上院政府問題委員会小委員会(Subcommittee on Investigation of the Senate Governmental Affairs Committee、通称ナン委員会)の政府保証民間学資ローン特別公聴会(special GSL oversight hearing)では銀行・保証機関のさまざまな融資・保証状況が明らかとなっている。またサム・ナン上院議員(Sum Nunn、民主党、ジョージア州選出)によってサリーメイの見直しと職業訓練校(proprietary school)の政府保証民間学資ローン制度からの締め出しが提案されるなどの改革要求が浮上し始めるが、中等後教育機関からは参加資格等に関して数十の訴訟が起こされるなど政府保証民間学資ローンは依然として解決すべき問題が山積したままであった⁴⁴。そこに、政府保証民間学資ローン制度の抜本的改革案が1992年の高等教育法改正過程で浮上することとなる。

最も大胆な改革案は政府保証民間学資ローンを廃止し、連邦政府による直接貸与であるダイレクトローンプログラム(Direct Loan Program)を創設するというものであった。これはロバート・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)を中心に運動が展開された⁴⁵。アンドリュース議員は「ダイレクトローン」への転換によって年間14億ドルの節減が可能になることを切り替えの主な理由としており、下院教育労働委員会のウィリアム・フォード委員長(William D. Ford、民主党、ミシガン州選出)の支持を受け、委員会では多数派の賛成を獲得していた。

しかしブッシュ大統領はこれに難色を示し、連邦政府行政管理予算局も反対の姿勢を取った。連邦教育省は反対理由として、①教育省にはこのような大がかりなプログラムを管理する能力がないこと、②連邦支出を増大させるものであり、初年度の1993年に100億ドル、以降20年間におよそ2,000億ドル～3,000億ドルが必要とされること、を挙げている。また政府保証民間学資ローン制度から多大な利潤を得ている1,400もの金融機関、50の流通機関も政府を支持し継続を主張している。

下院では、ブッシュ大統領の拒否権行使を回避するためダイレクトローンを試験運用にすることで妥協が図られ、両院協議会での議論の末「ダイレクトローン試験導入プログラム」(Direct Loan Demonstration Program)として高等教育法に盛り込まれることとなった。

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－

その後、1993年のクリントン政権の誕生にともない、政府保証民間学資ローンは大きな政策転換が図られることとなった。クリントン大統領は高等教育政策について特に「ダイレクトローン」とナショナルサービスプログラムの二つに主眼を置き、政策を進める姿勢を示したのである⁴⁶。1992年の高等教育法改正で試験運用として法律に規定されたダイレクトローンは政府保証民間学資ローンに代わる学資ローン制度として注目を浴びることとなった。

この政府保証民間学資ローン改革は連邦支出の節減を図ることを目的としていた⁴⁷。クリントン政権は包括予算再調整法案(Omnibus budget-reconciliation bill, H.R.2264)で今後5年間に3,430億ドルの予算削減を提案し、教育省に58億ドルの支出減を課したが、これに対して連邦教育省のリチャード・リレイ長官(Richard W. Riley)は政府保証民間学資ローンを連邦直接貸与である「ダイレクトローン」へ切り替えることで46億ドルの節減が可能となるとの見解を示している。そして、1994会計年度の予算案では連邦学生支援への支出は前年度の127億ドルから115億ドルに削減した要求を行い、給付奨学金やワークスタディ等すべてのプログラムに縮小化の方向が示された⁴⁸。

クリントン大統領の意向を受けて議会には「学資ローン改革法案」が提出されたが、それは政府保証民間学資ローン制度において連邦と学生の間位置していた銀行等の民間金融機関を排除するという内容であったため、これらの機関からの激しい抵抗を受けることとなった⁴⁹。

(1) 学資ローン改革法案をめぐる銀行・保証機関の抵抗

金融機関、保証機関、流通市場のサリーメイは総じて切り替えに反対の立場をとった。これらの中間機関はブッシュ政権時の官僚であったトーマス・スカリー(Thomas Scully)らを立ててロビイングを展開し、法制化阻止を図っていた。

しかし、なかには政府保証民間学資ローンの縮小は回避できないと見なした団体も見受けられた⁵⁰。保証機関や流通市場の団体である学資ローン改革連合(the Coalition for Student Loan Reform)のシーバー会長(Daniel S. Cheever)は、財務省の91日国債の3.1%増しで行われていた利率設定を2.45%まで下げることが提案し、また、主に銀行のために活動を行ってきたゴードン下院議員(Bart Gordon、民主党、テネシー州選出)も2.6%に下げることによって妥協を図ることを試みていた。しかし、このような中間機関擁護の立場をとる民主党議員は少数派であり、大多数はダイレクトローンへの全面移行の推進派であった。

下院本会議では3月27日に219対213の僅差で法案が通過し、続いて上院でもダイレクトローンへの移行が承認されたが、その移行のペースについては意見が大きく分かれた。それは、1992年の高等教育法で規定されたダイレクトローン試験導入プログラムがこの時点でまだ開始されておらず、その成果についてデータが得られていないことから、早期の移行を懸念する声が高かったためであった。また、金融機関の締め出しについても、「少なくとも銀行が学資ローン市場の50%にアクセスできることを保障しないのなら、この案は公平ではない」と共和党のジェームス・ジェフォード議員(James M. Jeffords、共和党、バーモント州選出)が述べている⁵¹。

しかし、これに対して、ダイレクトローンの強力な支持者である民主党のポール・サイモン議員(Paul Simon、民主党、イリノイ州選出)と教育省のマデリン・クーニン副長官(Madeleine Kunin)は、ダイレクトローンへの移行を50%までとすることは、利益団体の今後何年間にも渡るロビイングを継続させるだけであると反論し、中間機関のロビイングの鎮静化を図るため、ロビーディスクロージャー法案(Lobby Disclosure bill, S.349)を本会議に提出し、中間機関がロビイングに支出している資金の支出先等を公開することを要求した⁵²。サイモン議員は金融機関が学生団体を利用して政府保証民間学資ローン廃止反対の運動を行っている事実を实名で指摘している。

こういった議論の中、最終的に移行は全体の「50%まで」とされ、上院本会議では6月25日に50対49という僅差で本案が承認された。さらに両院協議会では上院が提示したローン移行のペースよりも早いペースでダイレクトローンへ移行することが可決され、1994-95学術年度に5%、1995-96年度に40%、1996-97・1997-98年度に50%、1998-99年度に60%移行することが承認された。さらに、ダイレクトローンへの移行が40%に達した際に、金融機関と保証機関への補助金を大きく削減することが規定された⁵³。

1993年8月10日、クリントン大統領は「学資ローン改革法」(the Student Loan Reform Act of 1993)を含んだ包括予算法案に署名し、連邦ダイレクトローン(Federal Direct Student Loan)プログラムが発足した。

(2) 政府ダイレクトローンの利点と支持派の動き

1992年の高等教育法改正過程で「ダイレクトローン」に反対の立場をとっていた教育省は、政権交代とともに支持に態度を転換し改革の強い原動力となった。その理由をリレイ長官は「我々は潤滑で簡素なシステムを運営することが可能である」と述べ、教育省にはプログラム管理・運営能力が十分にあることをアピールしている。

この連邦ダイレクトローンは、上院労働人的資源委員会(Senate Committee on Labor and Human Resources)の教育専門スタッフであるハートル(Terry W. Hartle)によれば、次の四つ

の利点が指摘されている⁵⁴。

- ① 連邦の代位弁済額を減少させることが可能である。

既存の構造ではプログラム運営を監督することが難しく、不履行問題の責任の所在を明確化することが困難である。直接貸与することで代位弁済を減少させることができる。

- ② ダイレクトローンに移行することで年間14億ドルの節減が可能となる。

連邦政府行政管理予算局の算出によるとスタフォードローンの25%は連邦補助金によって支出されている。これは利子補給と代位弁済の両者を含むものであり、連邦に返還されるものではない。これをダイレクトローンに切り替えた場合、連邦負担はかなり軽減され、さらに低利率、利用者の拡大、返還期間の長期化も同時に可能となる。

- ③ 中間機関の排除でプログラムの管理が容易となり、人員削減が可能となる。

大学の奨学金担当者と連邦教育省の連携で直接行われることとなるので、プログラム運営の簡素化が可能である。

- ④ ローンの回収が容易となる。

ローンの回収は連邦以外の多くの機関が行っているが、連邦が統一して行うことで、返還期間や返還額について柔軟性を持たせることが可能となる。

「ダイレクトローン」法案は教育省の他に議会の民主党議員の多数の支持を受けていた。

これに対して共和党議員の間では支持・不支持派が不明瞭であったが、トム・ペトリ下院議員 (Tom Petri、共和党、ウィスコンシン州選出) やデイブ・デューレンバーガ上院議員 (Dave Durenberger、共和党、ミネソタ州選出) 等は積極的な支持を表明している⁵⁵。

(3) 政府ダイレクトローンの創設

図3-5は1994年度より制度が開始されたダイレクトローンの構造を示したものである。連邦教育省はダイレクトローンオリジネーションセンター (Direct Loan Origination Center, LOC) から高等教育機関を通じてダイレクトローンを貸与する。ダイレクトローンの構造は、政府保証民間学資ローンと比較すると中間機関がなく非常にシンプルである。

在学中の利子補給についても政府保証民間学資ローンと同じく行われる。利用者が支払う手数料はこれまで元金の4%であったが、2005年高等教育調整法によって2006年7月1日以降は3%、2007年2.5%、2008年2.0%、2009年1.5%、2010年1.0%に順次引き下げられることとされた。ただし、政府保証民間学資ローンについては2010年に手数料が廃止されることになっているため、この点は政府保証民間学資ローンの方が有利であった。

ダイレクトローンの返還は、連邦教育省ダイレクトローン返還センター (Direct Loans

Servicing Center, DLSC)に対して行われる。返還ができず滞納に陥った場合、270日を過ぎると債務不履行と見なされ、さらに360日を過ぎると債務回収サービス(Debt Collection Service, DCS)に返還先が変更される⁵⁶。長期の債務不履行者からの返還金の回収はこちらで行われる。

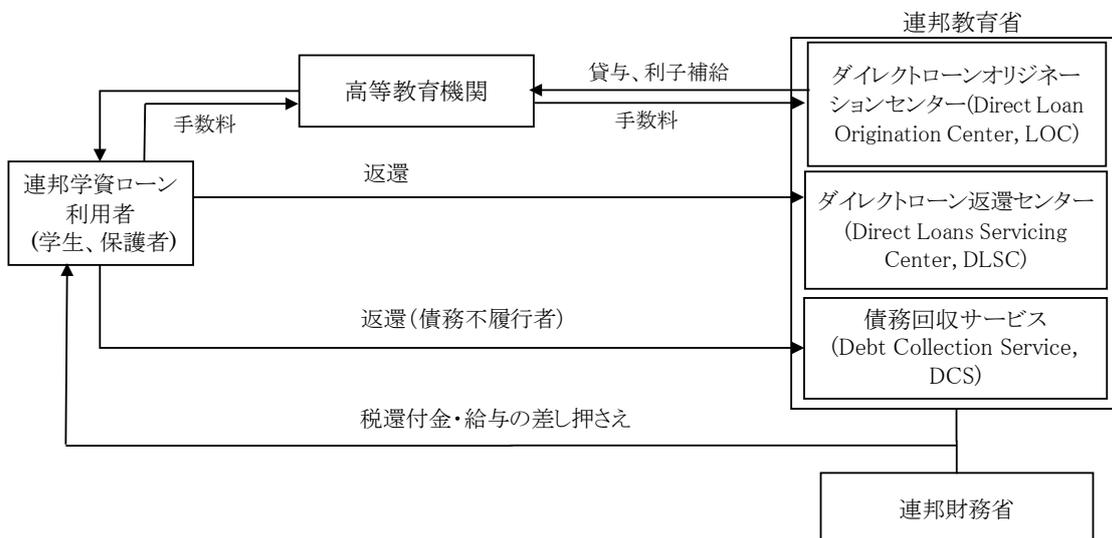


図3-5 政府ダイレクトローンの構造

出典: National Association of Student Financial Aid Administrators (NASFAA)、American Council on Education (ACE)への訪問調査(2006年2月)およびUSDE(2008)にもとづき筆者作成

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

連邦ダイレクトローンの最も大きなメリットは、貸与・返還業務の管理コストが低いことにある。ローンは連邦教育省から高等教育機関を通じて学生に直接貸与されるため、民間金融機関への特別補助金を支払う必要も保証機関への代位弁済を行う必要もない。しかし、学資ローン改革法において中間機関の強い抵抗から政府保証民間学資ローン制度が廃止されなかったため、両者が連邦学資ローンを提供するシステムが形成された。さらに、どちらの制度を選択するかは大学側が決定できるため、両プログラムの間には利用大学の獲得をめぐる競争が起こった。

図3-6は政府保証民間学資ローン(FFEL)と政府ダイレクトローン(DL)の貸与額の推移(インフレーション調整済み)を示している。ダイレクトローン、政府保証民間学資ローンの2つの財源から、それぞれ Staffordローン(利息補給付き、非利息補給)、プラスローン、SLSローン(後

にプラスローンに吸収)が貸与されており、そのシェアは政府保証民間学資ローンが大きく、2007-08年には8割以上を占めていた。当初、政府ダイレクトローンは1998年までに学資ローンの60%を占めると予想されていた。しかし、実際には予想されたほどには利用が伸びず、最もシェアが大きい時(1998-99年)で約3割であった。さらに1998年の高等教育法改正では段階的移行の条項そのものが削除された。

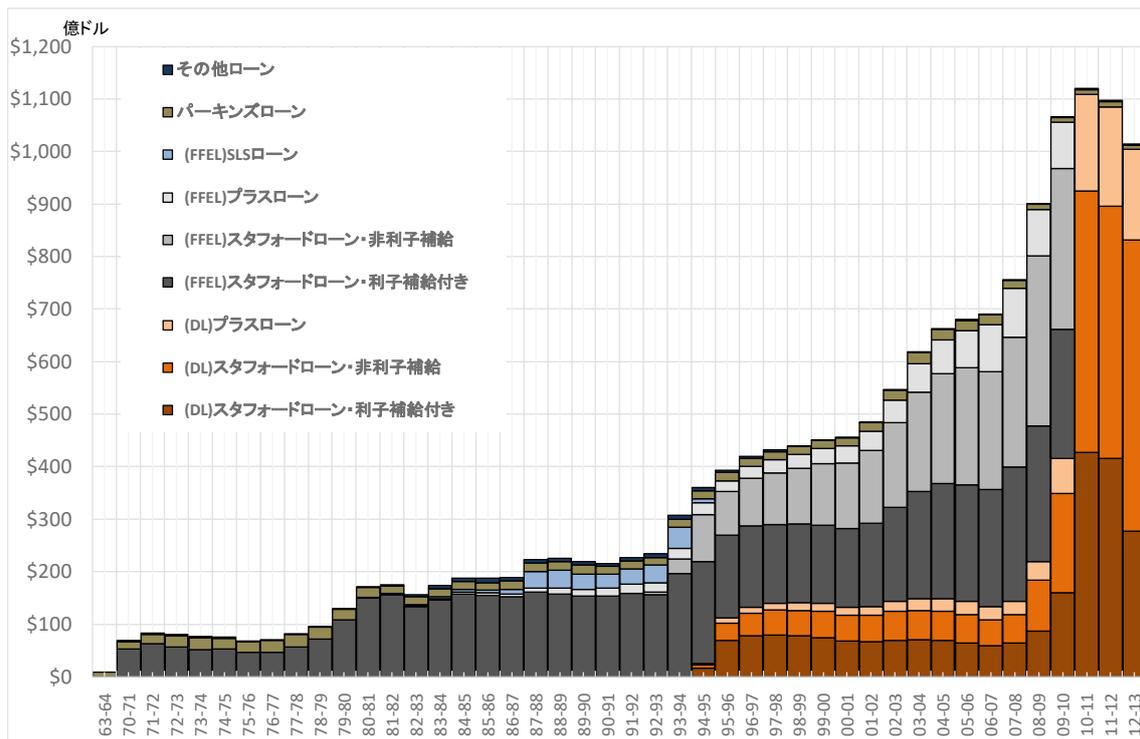


図3-6 政府保証民間学資ローンと政府ダイレクトローンのシェア (2013年価格)

出典: College Board (2013) *Trends in Student Aid 2013*, Table1公表データより作成

なお、大学は政府保証民間学資ローン、政府ダイレクトローンのどちらの制度を選択してもよく、両方を併用することも許されている。ただし、1人の学生が両方を同時に利用することは認められていない。政府保証民間学資ローンを選択した大学は推奨するレンダーのリストを独自に作成して学生・保護者に渡してよいことになっているが、学生はこれ以外からも自由に選ぶことができる⁵⁷。

(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

では、学生・高等教育機関は、このような2つの制度の併存をどのように見ていたのだろうか。図3-7は連邦教育省がダイレクトローン導入後に約3,600名の学生・保護者を対象に実施した満足度調査(1995年、外部委託調査)の結果である⁵⁸。これによれば、以前に政府保証民間学資ローンを利用した経験があり1994-95年度から政府ダイレクトローンを新たに利用した学生は39%が「以前より満足」と感じているが、過去も現在も政府保証民間学資ローンを利用している学生は21%に留まっており、ダイレクトローンの満足度の方が高くなっている。

これを在籍機関別、財源別にみたものが図3-8である。「以前より満足」と感じている学生は公立大学ダイレクトローン利用者(42%)が最も多い。政府ダイレクトローンは公立の学生に対して高い満足をもたらしている。

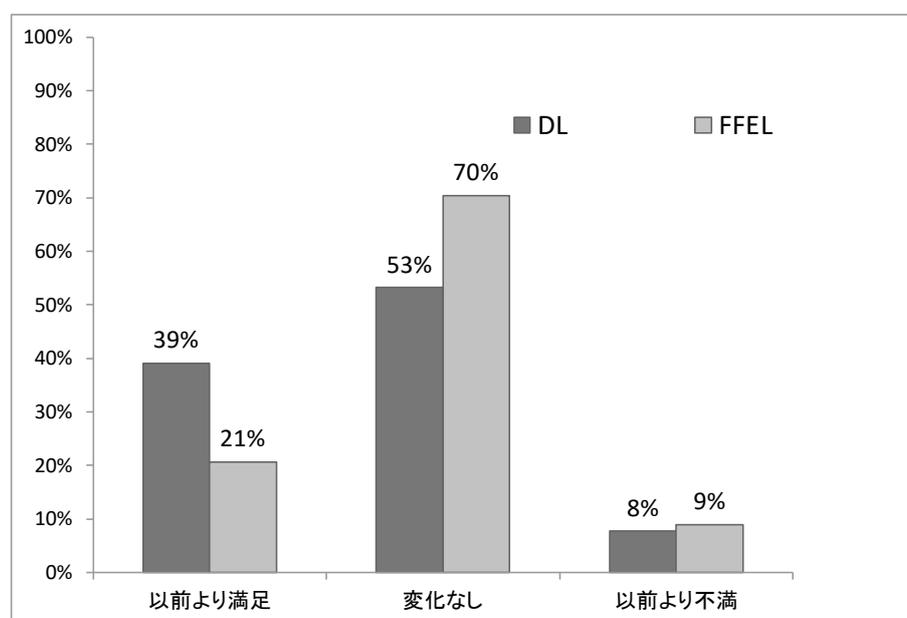


図3-7 利用者からみた満足度(財源別)

出典: Macro International Inc. (1997a) *Direct Loan Evaluation: A Survey of Direct Loan Program and Federal Family Education Loan Program Borrowers: Academic Year 1994-95*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, p.4より作成

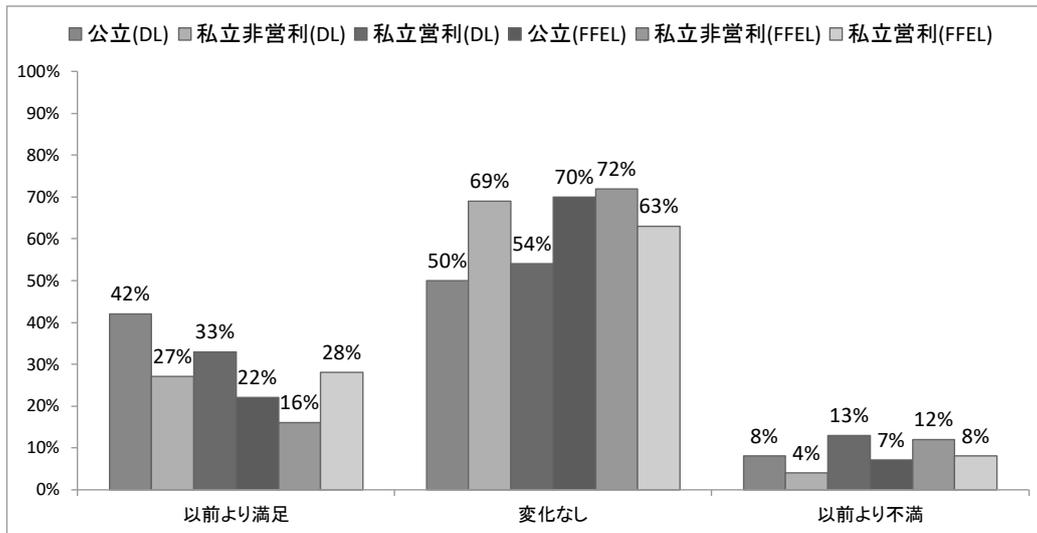


図3-8 利用者からみた満足度(在籍機関別、財源別)

出典: Macro International Inc. (1997a) *Direct Loan Evaluation: A Survey of Direct Loan Program and Federal Family Education Loan Program Borrowers: Academic Year 1994-95*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, p.5より作成

また、図3-9は、政府ダイレクトローン導入後に連邦教育省によって実施された高等教育機関の満足度調査(1994~1997年、外部委託調査)の結果を示したものである⁵⁹。これによれば、初年度は政府ダイレクトローン利用機関の総合満足度(5段階の選択肢のうち「非常に満足」と「満足」の合計値)は非常に高く、89%の機関が肯定的な回答を寄せていた。しかし、1996-97年には64%にまで低下している。一方、政府保証民間学資ローンは当初は68%と低かったが、その後徐々に増加し1997-98年度には84%に達している。報告書では、この理由の一つに各機関におけるプログラム管理の負担面の問題が指摘されている。図3-10はプログラム管理の負担を尋ねた設問である。プログラム管理が「非常に容易」または「容易」と回答した機関の割合は、政府ダイレクトローンでは初年度は61%であったのが4年目には47%に減少しており、反対に政府保証民間学資ローンでは29%から45%に上昇している。報告書では「プログラム間の競争によって政府保証民間学資ローンが改善された」と評価されている⁶⁰。

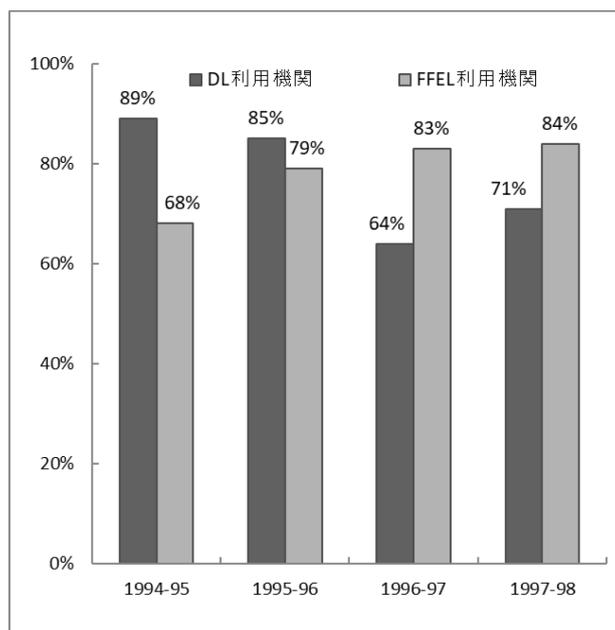


図3-9 連邦学資ローン事業に対する総合満足度(機関別)

出典: Macro International Inc. (1999) *A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1997-98*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, pp.9-10.

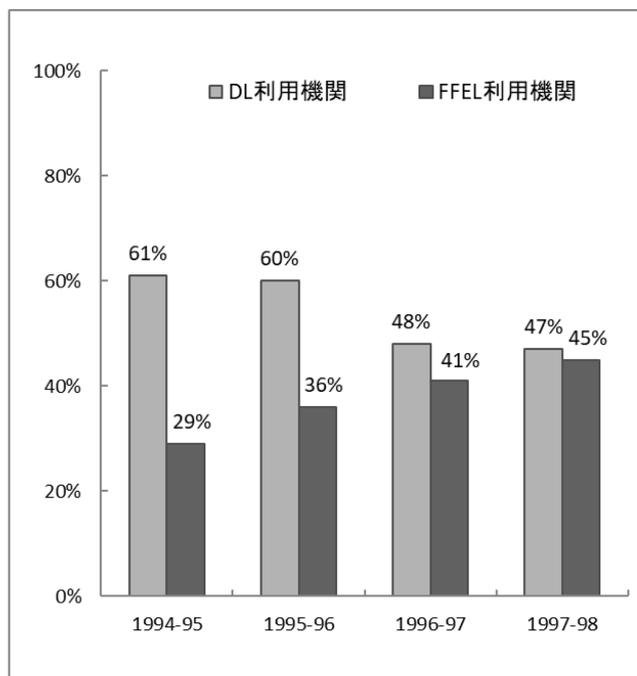


図3-10 プログラム管理の容易さ(機関別)

出典: Macro International Inc. (1999) *A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1997-98*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, p.13.

Mumper(1999)は学資ローンの市場化のなかで政府ダイレクトローンのシェアが伸びない理由について、①多くの高等教育機関は連邦教育省のプログラム管理能力を疑問視していた、②2つのプログラムの競争の結果、政府保証民間学資ローンは質の良いプログラムを提供するようになった、③制度改正により政府保証民間学資ローンは政府ダイレクトローンよりも安い金利で融資を行うことができるようになった、④学資ローンの利益団体の影響力が強まった、⑤大学と金融機関の関係が従来から密接であった(例えば、大学の理事を銀行頭取が兼ねる等)ことを指摘している。

また、会計検査院の連邦学資ローンプログラムに関する調査報告書では、高等教育機関が政府ダイレクトローンを選択する理由には、(1)貸与業務が簡素化できる、(2)プロセス管理がし易い、(3)早期に貸与が可能、(4)ローンの追跡調査がし易い、といった点が挙げられているが、実際には期待したとおりでなかったり、政府保証民間学資ローンのレンダーがより良い条件(手数料無料等)を提示したりするようになったことで、再び政府保証民間学資ローンを選択する機関が増加していることが指摘されている⁶¹。

(3) 納税者からみた政府ダイレクトローンの評価

では、納税者からみて政府ダイレクトローンの導入はどのような評価を受けているのであろうか。先にも指摘したように、債務保証制度は民間資金の活用によって融資規模を拡大していく非常に効率的な政策として発展してきた。しかし、その規模を拡大させる仕組みとして各州に保証機関を設置し、レンダーへは特別補助金の配分を行い、さらに流通市場を連邦資金で整備するなど、多大な資金が投入されてきた。このように中間に位置する機関が多すぎ、連邦補助を受けすぎていること、さらには、補助を受けながら多大な利益をあげている、ということに対する批判が存在する⁶²。

図3-11は連邦教育省が負担する補助コスト(利子補給付きスタフォードローンの場合)の推移を示したものである⁶³。政府保証民間学資ローンの場合、連邦教育省が負担する様々な支出金(利子補給金、レンダーへの特別補助、代位弁済金、返還免除等)から収入(手数料収入、不履行となった債権の回収金等)を差し引いた額、政府ダイレクトローンの場合は連邦教育省の支出(学資ローンの貸付額、業務委託費)から利用者の元利返還金を差し引いた額をもとに、それぞれ100ドルを貸与するためにかかるコストが推計されている。このデータからは、政府ダイレクトローンのコストが相対的に低いことが分かる。

ただし、このような試算を信頼できないという意見もある。例えばプライスウォーターハウスクーパーズ誌(PricewaterhouseCoopers)は100ドルを貸与するのにかかるコストを比較すると政府

保証民間学資ローンの方が政府ダイレクトローンよりも11ドルも高いというGAOの試算について、GAOが金利計算、政府保証民間学資ローン関係機関が収める税金、管理経費の計算を誤っていると指摘している⁶⁴。ただし本誌は金融機関がバックについており、政府ダイレクトローン擁護派からは懐疑的な見方がされている。

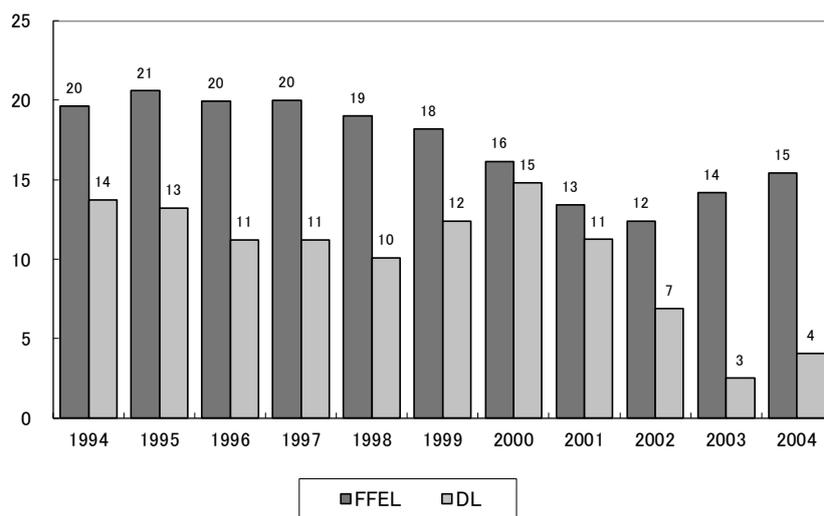


図3-11 利子補給付きスタフォードローン100ドルを貸与するのに必要なコスト(推計)

出典:U.S. Government Accountability Office (2005a) *Federal Student Loans: Challenges in Estimating Federal Subsidy Costs*, GAO-05-874, Washington, D.C.: Author, p.38.

(4) 債務不履行の減少

図3-12は政府保証民間学資ローンおよび政府ダイレクトローンの債務不履行率を高等教育機関ごとに計算した機関不履行率(Cohort Default Rate, CDR)の推移を示したものである。機関不履行率とは返還開始後2年以内に不履行を起こした卒業生の割合を示したものであり、過去3年間の不履行率が25%を超えた機関は政府保証民間学資ローン、政府ダイレクトローン、ペル給付奨学金プログラムの利用資格が停止される⁶⁵。また、当該年度の不履行率が40%を超えた機関は直ちに政府保証民間学資ローン、政府ダイレクトローンの利用資格を失う。いずれも資格停止の通知を受けた当該年度と続く2年間は資格停止となる。本制度の導入以後、徐々に不履行率は低下し、2003年の場合、4.5%と低い数字になっている。学生経済支援プログラムの利用資格を失うことは高等教育機関にとっては学生募集の上で大きなデメリットとなるため、卒業前にきめ細かなカウンセリングを実施し、不履行を未然に防止することに努めている。連邦教育省の年次報告書によれば、機関不履行率がここまで低下した要因は、連邦教育省、高等教育機関、民間金融機関等が利用者に対してきめ細かなカウンセリングを行い、標準型返還プラ

ン以外にも段階型返還プランや延長型返還プラン等の様々な返還方法を選択できることを周知した成果であるとしている⁶⁶。

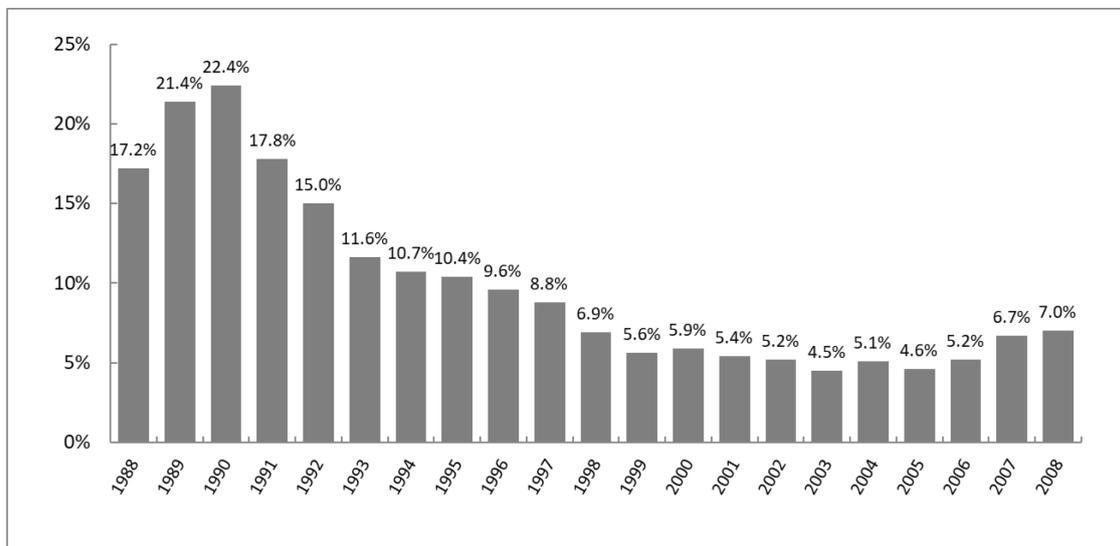


図3-12 連邦学資ローンの機関不履行率(Cohort Default Rate)の推移

出典:連邦教育省Webサイト公表資料(2011年3月最終閲覧)
<http://www2.ed.gov/offices/OSFAP/defaultmanagement/defaultrates.html>

(5) 連邦会計検査院のハイリスク指定解除

1998年の高等教育改正法では、連邦教育省の学生経済支援事業全体を統括する成果基盤型組織(Performance-Based Organization, PBO)として 連邦学生経済支援局(Federal Student Aid, FSA)が設置された。本組織は主として学生・保護者へのサービス改善、事務経費削減、社会に対する説明責任、柔軟なプログラムの提供、情報システムの統合等が目的とされており、5年間の戦略的計画を掲げ、連邦議会に対して年次報告書を提出することが義務づけられている。FSAの設置により業務・サービスの見直しや情報システムの統合化が進み、学資ローン事業の改善が図られている⁶⁷。

2005年には、会計検査院 (U.S. Government Accountability Office, 2004年にU.S. General Accounting Officeより名称変更)が作成するハイリスク領域指定リスト(前回2003年25領域)から連邦学資ローン事業はようやく削除された⁶⁸。1990年に指定を受けてからこれまで債務不履行率の高さ、学生経済支援プログラムの濫用、情報システムの不統一、不十分な財務管理、内部統制の弱さ等が繰り返し指摘されてきた。しかし、先にもみてきたように、債務不履行を減少させるための機関不履行率(CDR)の導入、アクレディテーションの強化、政府ダイレクトローンの導入による補助コストの削減、政府ダイレクトローンと既存の政府保証民間学資ローンの

市場競争によるプログラムの質向上等が進み、一定の評価を受けている。

第5節 小括

以上、本章では政府ダイレクトローンが創設された背景、法制化過程、および創設後の評価について考察を行ってきた。それによると、以下の諸点が指摘できる。

第一に、政府ダイレクトローン創設の背景として、1980年代に債務不履行者が急増し、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たことが挙げられる。銀行、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は「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ていたが、一方で、利用者に対しては情報提供が不十分であり、返還金の回収努力も不足しているという問題点が存在していた。また、連邦教育省の監督体制の不備も露呈し、改善勧告がなされるようになっていた。特に、保証機関はローンの回収にあたりそれぞれ適正手順を定め、連邦教育省の承認を受けておく必要があったが、会計検査院の調査によれば実際には承認を受けた機関は少数であり、適正な手順に基づくローンの回収が行われていなかった。そのため、結果的に利用者の利息負担が膨み、債務不履行が多発するという事態を招き、連邦教育省の監督体制の不備が露呈する形となった。

第二に、債務不履行者の増加に対処するために、連邦政府は利用者個人と個別大学へのペナルティ強化に乗り出した点を指摘できる。卒業後2年以内に債務不履行に陥る学生は20%を超え、早急の対策を講じることが求められていた。そこで、連邦政府は連邦破産法を改正し、一定期間内は破産による免責を行わないように対策を講じるとともに、さらに、債務不履行者の個人信用情報機関への通知が開始され、連邦財務省と連携して所得税還付金から不履行額を差し引くオフセット回収や給与差し押さえも実行された。このような利用者個人に対するペナルティ強化に加え、1990年には卒業生の債務不履行率が高い教育機関から政府保証民間学資ローンの利用資格を剥奪するペナルティが導入された。これにより、多くの職業教育機関が利用資格を失い、それと同時に債務不履行率は急速に改善していったのである。

第三に、そのような中、債務不履行の打開策として登場したのが政府ダイレクトローン制度であったことを指摘できる。1992年高等教育改正法で試験導入され、1993年包括予算調整法で正式に導入されたダイレクトローンは、中間機関を介さず、連邦政府が学生に直接貸与を行うものであり、民主党によって強く導入が推し進められたものであった。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。

第四に、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によって両者間の利用者獲

得競争が起きた結果、サービスの質向上という副産物がもたらされたことを指摘できる。そのため、多くの大学は従来のまま政府保証民間学資ローンを利用し続け、政府ダイレクトローンへの切り替えが進まなかった。

以上のような政府保証民間学資ローンをめぐる一連の動きを、経済学や政治学で用いられるプリンシパル・エージェントモデルを用いて理解しようとするならば、連邦政府(=プリンシパル)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、流通機関、回収機関、といった中間機関(=エージェント)が、自己の利益の最大化を図ろうとする一方で、返還金の回収努力や適正な手続きを怠り、また連邦政府による監督体制の脆弱性も露呈したことから、その結果、債務不履行の膨張へとつながっていったと整理することができるだろう。連邦政府による中間機関の監督体制の見直しや利用者個人・大学への規制強化の流れは、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のである。

以上のように、一時は大きな社会問題にまで発展した債務不履行問題は、利用者本人・中間機関・大学へのペナルティ強化と、政府・民間の2つの財源による学資ローン制度の併存・競争の相乗効果によって、改善の方向へと向かっていったと評価することができよう。

第3章 注

- ¹ College Board (2013) *Trends in Student Aid 2013*, Washington, D.C.: Author, Table2.
- ² Congressional Quarterly (1982) “College Student Aid,” *CQ Almanac 1981*, 37th ed., Washington, D.C.: Author, pp.493-495.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington D.C.: American Council on Education, p.6.
- ⁶ Congressional Quarterly (1987) “Five-Year Higher Education Bill Cleared,” *CQ Almanac 1986*, 42nd ed., Washington, D.C.: Author, pp.231-238.
- ⁷ アメリカの大統領は立法に対して憲法上非常に限られた権限しか与えられておらず、連邦議会へ教書を送付する権限、上下両院を通過した法案への署名もしくは拒否権の行使を行う権限を有するに過ぎない。しかし、現代の大統領は、法案に署名する際に「署名見解」という文書を付け、その法律の意義や条文解釈、具体的な執行の方法を示すことが多い。署名見解は公的文書として取り扱われる(梅川健(2011)「レーガン政権における大統領権力の拡大—保守的法律家の憲法解釈と署名見解の制度化—」日本政治学会編『年報政治学』62 巻 1 号、249 頁)。レーガン大統領の署名声明は以下のサイトで閲覧できる。Reagan, R. (1986) “Statement on Signing the Higher Education Amendments of 1986,” October 17, Online by Ronald Reagan Presidential Library & Museum. (<https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/101786b>, 2019年9月5日最終閲覧)
- ⁸ なお、図の作成にあたって、全米学生経済支援担当者協会(National Association of

-
- Student Financial Aid Administrators, NASFAA)、アメリカ教育協会(American Council on Education, ACE)への訪問調査(2006年2月)から得られた情報及び以下の論文・資料を参考にした。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, National Council of Higher Education Loan Programs (2005) *Common Manual: Unified Student Loan Policy*, Washington, D.C.: Author. NASFAAのスタッフ(当時)である Kenneth Redd 氏には作図にあたり多大なご協力を頂いた。心より御礼申し上げたい。
- 9 学生の連邦奨学金の申請手続きについては、序章第2節(2)2)⑤の奨学金受給プロセスを参照のこと。
- 10 National Council of Higher Education Loan Programs (2005), *op.cit.*, chapter3 p.9. および chapter7, p.15. なお、手数料は当初5%であったが、その後3%に引き下げられ、2006年は2%、2007年は1.5%、2008年1.0%、2009年0.5%、となった。また、保証料は1%に設定された。
- 11 *Ibid.*, Appendix H, p.12.
- 12 National Council of Higher Education Loan Programs (2009) *Common Manual, Unified Student Loan Policy 2009 Annual Update*, Chapter 12. (<http://www.nchelp.org/elibrary/CommonManual/ICM0909.pdf>) NCEHLPは政府保証民間学資ローンに関係する保証機関、流通市場、レンダー、債権回収機関、集金代行業者、大学その他の関係者で構成される団体である。
- 13 *Ibid.*, chapter13, p.10-11. 保証機関からレンダー・ホルダーへの代位弁済額は1993年10月以前貸与のローンは100%、それ以降2006年6月までは98%、2006年7月以降は97%であった。
- 14 King (2003) *op.cit.* なお、学資ローンは証券化されるが、その際、貸し手の側は様々な役割を分担するいくつもの当事者に分かれることになる。従来の貸し手の役割のうち、借入を希望するものと交渉し、借り入れ条件を審査し、融資を実行する役割を担うものをオリジネーターと呼ぶ。(C.A. パーベル著、アイ・ビー・ティ訳(1989)「ゼミナールセキュリティゼーションー金銭債権の証券化とアセットバック証券」東洋経済新報社、192頁。)
- 15 *Ibid.*
- 16 Austin, Daniel A. (2012) “The Indentured Generation: Bankruptcy and Student Loan Debt,” *Santa Clara Law Review*, Vol.53, No.2, pp.363-364.
- 17 Fossey, Richard (1998) “Are Bankruptcy Courts Creating “the Certainty of Hopelessness” for Student Loan Debtors? Examining the “Undue Hardship” Rule,” Fossey, Richard, and Bateman, Mark. (eds.) *Condemning Student to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.163-164.
- 18 Austin (2012) *op.cit.*, p.364.
- 19 Fossey (1998) *op.cit.*
- 20 Austin (2012) *op.cit.*, p.362.
- 21 Fossey (1998) *op.cit.*, pp.75-76.
- 22 返還に苦しむ利用者の様子は以下の著書にも記されている。Collinge, Alan, M. (2009) *The Student Loan Scam: The Most Oppressive Debt in U.S. History and How We Can Fight Back*, Boston: Beacon Press、堤未果 (2010) 『ルポ貧困大国アメリカII』岩波新書、11-60頁。
- 23 U.S. News & World Report “Congress Proposes Relief for Student Loan Borrowers,” 2011年6月22日付。(<http://www.usnews.com/education/blogs/student-loan-ranger/2011/06/22/congress-proposes-relief-for-student-loan-borrowers>、2019年9月30日最終閲覧)

-
- ²⁴ 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, p.78.
- ²⁵ なお、アメリカは社会保障番号制度があるため、返還開始後の居住地調査は比較的容易である。
- ²⁶ U.S. General Accounting Office (1987) *Defaulted Student Loans: Private Lender Collection Efforts Often Inadequate*, GAO/HRD-87-48, Washington, D.C.: Author.
- ²⁷ U.S. Department of Education (2006) "GAFR Reporting Changes for Guaranty Agencies," DCL ID: FP-06-07, May 2006.
(<https://ifap.ed.gov/dpcletters/FP0607.html>, 2019年10月3日最終閲覧)
- ²⁸ Proprietary Schoolsとは Proprietary institution of Higher Educationを指し、連邦規則集の規定(34 CFR 600.5(d.))によれば、主に 1)公立・私立の非営利教育機関ではないこと、2)一つの州内にあること、3)高校卒業資格またはそれに相当する資格を有し、義務教育年齢を超えた学生のみを入学させていること、4)中等教育後の教育プログラムを提供していること、5)職業訓練プログラム、学士課程教育プログラム、を提供し、アクレディテーションを受けていること、と定義されている。つまり、営利目的の職業訓練校や大学を幅広く含む用語である。(<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2018-title34-vol3/xml/CFR-2018-title34-vol3-sec600-5.xml>, 2019年10月5日最終閲覧)
- ²⁹ 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, pp.22-221. 本報告書には債務不履行率の高い大学のリストと実際の不履行者数・率が掲載されている。
- ³⁰ 連邦教育省 Web サイトおよび吉田香奈(1996)「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—」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第18号、13-23頁、吉田香奈(1997b)「連邦学生ローンプログラムに関する研究—スタッフワード・ローンの返還不履行問題に注目して」『広島大学教育学部紀要』第一部(教育学)第46号、221-228頁より。なお、前年の1989年より補助学資ローン(Supplemental Loans for Students, SLS, 大学院生および独立生計の学士課程学生向けローン。後に廃止)に限定したペナルティが開始されていた。
(<http://www2.ed.gov/finaid/prof/resources/data/fslpdata94-96/append2.html>, 2011年10月25日最終閲覧)
- ³¹ U.S. Department of Education (2011) *Cohort Default Rate Guide*, Washington D.C.: Author, p.2.1-4, p.2.4-3.
- ³² *Ibid.*, p.2.2-1.
- ³³ Kimberling (1995) *op.cit.*, p.82
- ³⁴ Coomes, Michael D. (1998) "Trade School Defaults: Proprietary Schools and the Federal Family Education Loan Program," Fossey, Richard & Bateman, Mark (eds.) *Condemning Student to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.150-153.
- ³⁵ なお、連邦教育省公表資料によれば、2009年にペナルティを受けたのは5校であった。
(<http://www.ifap.ed.gov/eannouncements/091211FY09CDRNatlBriefing.html>, 2011年10月25日最終閲覧)
- ³⁶ Congressional Quarterly (1993a) "Congress Expands College Loan Eligibility," *CQ Almanac 1992*, Washington, D.C: Author, pp. 438-454.
- ³⁷ 卒業時カウンセリングに関する連邦規則は以下を参照した。Code of Federal Regulations, Title34, § 682.604. (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2018-title34-vol4/xml/CFR-2018-title34-vol4-sec682-604.xml>, 2019年10月6日最終閲覧)

-
- 38 日永龍彦(2003)「1990年代アメリカ合衆国における高等教育法の修正とアクレディテーション」中留武昭・論文編集委員会編『21世紀の学校改善—ストラテジーの再構築 中留武昭教授退官記念論文集』第一法規出版、430-445頁。
- 39 給付は、年間所得10,000ドル以下の家庭の学生に対して集中的に援助を行うことが企図されていた。ただし、所得制限をこの段階に厳しく設定することで、40万人の学生が給付奨学金を受給不可能となり、特に、この40万人のうち28万人は年間所得10,000～15,000ドルの家庭の学生で占められることを意味していた。(Congressional Quarterly (1991) “Democrats Push To Give Loans To Middle-Income Students,” *CQ Weekly Report*, June 8, Washington, D.C.: Author, p. 1506.)
- 40 Congressional Quarterly (1992a) “Courting the Middle Class: Congress and Student Aid,” *CQ Weekly Report*, January 4, Washington, D.C.: Author, pp. 20-22.
伝統的に共和党は中所得層への援助策として「授業料税額控除」を掲げている。しかし、民主党はこれを実際に学費を払うことのできる家庭のみを対象とした方策であり、低所得層の学生の進学促進には成り得ないという理由で反対し、政府保証民間学資ローンの拡大を支持してきたという背景がある。詳しくは本論文第2章第2節の中所得層学生支援法の法制化過程を参照のこと。
- 41 Congressional Quarterly (1991) “Democrats Push to Give Loans To Middle-Income Students,” *CQ Weekly Report*, June 8, Washington, D.C.: Author, p. 1506.
- 42 Congressional Quarterly (1993a) *op.cit.*
- 43 Hakim, Sam R. and Rashidian, M. “Student Loan Default: Borrower Characteristics, Institutional Practices, and the Business Cycle,” *Journal of Education Finance*, Spring 1995, pp. 449-466. 連邦保証が付いているが故に銀行は回収努力を怠り、その結果余分な不履行を生み出しているとされる。
- 44 Kimberling (1995) *op.cit.*, p. 83.
- 45 Congressional Quarterly (1993a) *op.cit.*
- 46 ナショナルサービスパログラム(National Service Program)とは学生が地域社会に貢献するような活動に従事した場合、学生経済支援制度の一貫として連邦政府が金銭的対価を支給する事業である。本プログラムは後に「ナショナル・コミュニティ・サービス法」(National Community Service Trust Act of 1993)に規定された。
- 47 Hartle, Terry W., (1993) “The Clinton Administration Takes Change: What Next for Higher Education?” *Educational Record*, fall 1993, pp.14-18.
- 48 1994年には学生支援の大幅な削減に反対し、学生、教員、行政官、高等教育機関の団体の50以上が結束した最大規模の団体である学生経済支援救済連合(The Alliance to Save Student Aid)が結成されるなど、反対の動きが表面化している。
- 49 1991年には1,400もの民間金融機関がプログラムに参加し、取り扱われた政府保証民間学資ローンの総額は550億ドルにもものぼっている。よって、ダイレクトローンへの移行は金融機関にとって大きな利益の損失を意味した。
- 50 Congressional Quarterly (1993b) “Panel Favors Clinton’s Plan for Direct Student Loans,” *CQ Weekly Report*, May 8, 1993, pp.1152-1153.
- 51 *Ibid.*
- 52 Congressional Quarterly (1993a) *op.cit.*
- 53 Congressional Quarterly (1993d) “Student Loans & ERISA,” *CQ Weekly Report*, September 18, pp.2484-2485. 日本育英会(1995)『外国奨学制度調査報告書』日本育英会、38-39頁。
- 54 Hartle, Terry W. & Kusnun, James C. (1991) “Direct Loan to Students: An Idea Whose Time Has Come?” *Change*, pp.18-21.
- 55 Congressional Quarterly (1993c) “Direct Loan Advocates Claim That Foes Use

Shady Tactics,” *CQ Weekly Report*, May 29, p.1367.

- ⁵⁶ U.S. Department of Education (2008) *Direct Loans School Guide*, Washington D.C.: Author.
- ⁵⁷ National Association of Student Financial Aid Administrators(NASFAA) の Kenneth Redd 氏(当時)へのインタビュー調査による(2006年2月)。NASFAAは学生経済支援の業務に携わる職員の専門職団体であり、ワシントンD.C.を拠点に活動を行っている。
- ⁵⁸ 学生・保護者調査は、全米学資ローンデータシステム(National Student Loan Data System, NSLDS)のデータに基づき1994年7月1日～1995年6月30日の間に政府保証民間学資ローンを利用した5,220名に対して実施された。調査期間は1995年11月～1996年3月、調査方法は電話調査であり、3,623名より回答が寄せられている(回答率73.1%)。
- ⁵⁹ 機関調査では、政府保証民間学資ローン、政府ダイレクトローンそれぞれの利用大学に対して事業に対する総合満足度、プログラムの運営、連邦政府・レンダー・保証機関・回収機関からのサポート・サービス等への満足度について尋ねている。1999年調査(1997-98年度)は有効回答2256校(回収率86%)であり、うち政府保証民間学資ローン1650校、政府ダイレクトローン606校から回答が寄せられた。
- ⁶⁰ Macro International Inc. (1999) *A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1997-98*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, p.vii.
- ⁶¹ U.S. General Accounting Office (2003) *Direct Student Loan Program: Management Actions Could Enhance Customer Service*, GAO-04-107, Washington D.C.: Author.
- ⁶² NASFAA、ACE への訪問調査より(2006年2月)。
- ⁶³ U.S. Government Accountability Office (2005a) *Federal Student Loans: Challenges in Estimating Federal Subsidy Costs*, GAO-05-874, Washington D.C.: Author.
- ⁶⁴ The Chronicle of Higher Education (2005) “Report Backed by Student-Loan Industry Challenges the Notion That Direct Lending Saves Money,” March 3.
- ⁶⁵ U.S. Department of Education (2006b) *Cohort Default Rate Guide*, Washington D.C.: Author, p.2.4-3.
- ⁶⁶ U.S. Department of Education (2004a) *Annual Performance Report Fiscal Year 2004*, Washington D.C.: Author, pp.13-19.
- ⁶⁷ *Ibid.*, pp.10-13.
- ⁶⁸ U.S. Government Accountability Office (2005b) *High-Risk Series: An Update*, GAO-05-207, Washington D.C.: Author, pp.8-10.

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

本章では、アメリカ連邦学資ローンの返還制度改革に注目し、なかでも所得連動型返還プランの導入・展開過程について明らかにする。

大学生に対する所得連動型学資ローン(Income-Contingent Loans)は1976年にノーベル経済学賞を受賞したアメリカの経済学者フリードマン(Milton Friedman)によって1950年代に提唱されたことで知られる。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納付とともに行うというものである¹。所得に応じて返還額が変動するため無理のない返還が可能になり、また同時に、源泉徴収方式で納付されるため回収の確実性が高く、回収コストも低いのが特徴である。オーストラリアでは1989年に世界で初めて所得連動型学資ローンが導入され、大学の授業料を大学卒業後に所得と連動させて納付する方式が基本となった²。アメリカでも前章で取り上げた1992年高等教育改正法ならびに1993年包括予算調整法で相次いで2つの所得連動型返還プランが導入されており、オーストラリアとほぼ同時期の導入であった。しかし、フリードマンが提唱したような納税制度を通じた徴収は採用されず、またオーストラリアのように授業料納付だけに特化したローンにもせず、あくまで連邦学資ローンの返還プランの選択肢の一つとして希望者だけが利用する制度として導入されたに過ぎなかった³。

そこで、本章では、アメリカでなぜそのような制度設計となったのかを検証するために、その導入過程における議論を分析する。さらに、導入後の利用状況と顕在化した問題点についても明らかにする。

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

アメリカでは、フリードマンの提唱した所得連動型学資ローンのメリットに連邦政府も注目しており、1960年代から繰り返し導入の検討が行われてきた。まず、1967年にジョンソン大統領の科学諮問委員会(President's Science Advisory Committee)が作成した報告書では「教育機会銀行」(Educational Opportunity Bank)の創設が提案された⁴。これは、連邦の一機関として大学生に学資ローンを貸与する教育銀行を創設し、学生は必要な学費を全てローンでまかなえるようにするとともに、その返還金の回収を所得税の徴収とともに行うという、まさにフリードマンの提唱したプランであった。返還額は貸与額3,000ドルにつき所得の1%に設定されており、例えば、8,000ドルの学資ローンを利用し、卒業後の年間所得が10,000ドルであった場合、毎年

266ドルを返還する計算であった。所得が非常に高い場合は、6%で複利計算された元金と利息の合計額を一括して返還することも選択肢として提案された。返還期間は30~40年間と想定された。

しかし、この教育機会銀行の構想は全米州立大学・国有地賦与大学協会(the National Association of State Universities and Land-Grant Colleges)やアメリカ州立カレッジ大学協会(American Association of State Colleges and Universities)から直ちに強い反対意見が寄せられた⁵。それは、教育機会銀行の構想が学費の全てを借りることができるよう提案された点にあった。高等教育の便益は学生個人だけでなく社会も享受しているにも関わらず、学費を全て学生にローンという形で負担させた上に、さらに卒業後の労働生活の殆どを学資ローンの支払いに費やさなければならなくなる点に問題があることが指摘されたのである。この資料は、1968年の下院教育労働委員会特別教育小委員会公聴会に証人として招かれた全米州立大学・国有地賦与大学の立法委員会委員長でケンタッキー大学学長のジョン・オズワルド(John W. Oswald)によって参考資料として公聴会に提出されている⁶。

このように、本レポートに対しては多くの批判が寄せられたが、一方で、個別大学レベルでは所得連動型返還プランを取り入れる例が現れている。1970年代初頭にイェール大学とデューク大学では大学独自の学資ローンを所得連動型返還で回収するシステムが導入され、大きな注目を集めた⁷。のちに、1990年代に連邦レベルで導入を推進することになる民主党のクリントン大統領はイェール大学でこのプランを利用したことで知られている⁸。

さらに、1975年にはカーネギー高等教育政策審議会が報告書『中等後教育における連邦政府の役割』において「全米学資ローン銀行」(National Student Loan Bank)の創設を提唱している⁹。同書によれば、経済学の研究者らは高等教育を受けた学生はその便益を全てまたは殆ど享受すると考えており、中等教育までしか受けていない者と比較して高い所得を得るので、もし学資ローンを利用したとしても返還する経済的余裕があると予測し、経済支援の形態は学資ローンで行われるべきであると主張している。しかし、同審議会はこの考えに反対の意見を示しており、授業料補助と多様な学生経済支援の組み合わせをとっている現在の制度の方が優れた公的援助の姿であるとの姿勢を示している。ただし、連邦学資ローンの債務不履行率が急激な上昇をみせており、連邦学資ローン制度の根本的な改善が必要であるという視点から「全米学資ローン銀行」の創設を提唱している。その内容は次のとおりである¹⁰。

- 1) 連邦政府は「全米学資ローン銀行」(National Student Loan Bank)を設置認可すべきである。これは、非営利民間企業であり、政府保証付きの証券(governmentally guaranteed securities)の販売によって資金調達を行う。この銀行は、自立的に運営される。

- 2)銀行は学士課程学生一人当たり年間2,500ドル、総額6,000ドルまでを貸与し、大学院生には総額10,000ドルまでを貸与する。学生は生活費を含む学費を越えた学資ローンの借り入れや他の経済支援を受給することはできない。
- 3)利用者は、借り入れた学資ローンとその利息を全て返還するまで、借入額1,000ドルにつき収入の1%の4分の3の額を返還する。平均的な所得を得ている者はおよそ20年間で返還を終了する(低所得者はこれより長期の返還期間となる)。夫婦が合算で確定申告している場合は、夫妻の学資ローン利用額の合計額と合算所得が使用される。
- 4)高等教育の修了後や、軍隊・国家兵役プログラム(national service programs)の修了後の返還開始時期については、現行の規定と同様とする。また、特に低所得の期間については返還猶予の規定も設けられる。
- 5)銀行は財務省と契約を結び、内国歳入庁(Internal Revenue Service)が全ての学資ローンの回収業務を行う。
- 6)学生に課せられる利率は、利用者が死亡した場合の返還免除額をカバーし、銀行が運営資金を得られるだけのレベルに設定される。
- 7)家計調査は行わない。
- 8)特別な職についても返還免除は行わない。負債額の残高は利用者が死亡した場合と最初の返還から30年間に過ぎた場合のみ免除される。

なお、同審議会は1972年教育改正法によって設立された「学資ローン市場協会」(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae、以下サリーメイ)を「全米学資ローン銀行」に転換させる可能性を示唆しており、検討すべきであることを提案している。サリーメイは本論文第2章および第3章で既にみたように、政府保証民間学資ローンの債権を金融機関から買い取ることでローンの供給量を拡大させる役割を担っているが、1975年の同審議会の勧告は、サリーメイに学資ローンの融資を行う機能を付加しようとするものであった。しかし、このような提案は1976年教育改正法において法制化されるには至らなかった。連邦学資ローン制度は、このような政府による教育銀行を創設するのではなく、民間の銀行等を活用した従来型の政府保証民間学資ローン制度を維持し、それを拡充する方向が強化されたのである。さらに、1980年教育改正法の審議過程においても学資ローン銀行の創設が提案されたが法制化には至らなかった¹¹⁾。

(2) レーガン政権による試験導入

以上のように、連邦学資ローン制度の返還をめぐっては政府系教育銀行の創設、所得連動型返還プランの導入、内国歳入庁が所得税の徴収と同時に学資ローンの返還金を回収する方

式、がセットで提案され、1960年代より繰り返し提案されてきたことが分かる。しかし、これらはいずれも法制化されることはなかった。それは、すでに1965年高等教育法において民間資金を活用した政府保証の学資ローン制度が導入されており、流通市場の整備も進み、金融市場から多額の資金調達を行うことが可能になっていたためであった。政府系教育銀行による学資ローンの実施は、数千もの銀行や金融機関、証券会社、回収機関、集金代行機関などから利益を奪うことにつながるため容認されなかった。そして、教育銀行とセットで提唱された所得連動型返還も同じく認められることはなかったのである。

しかし、この流れを変化させた最初の政権はレーガン政権であった¹²。1986年高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1986, P.L.99-498)において、所得連動型学資ローン試験導入プロジェクト(Income Contingent Direct Loan Demonstration Project)の実施を提案し、法律に盛り込まれたのである¹³。これは、パーキンズローンに所得連動型返還を試行的に導入するものであった。パーキンズローンは国家防衛学資ローンを源流とし、各大学に対して連邦政府が資金を配分し、大学が独自に支出する資金とのマッチングファンド方式で実施される連邦学資ローンである¹⁴。利用者は大学に対してローンの返還を行い、大学はその資金を学資ローンの原資として利用できることになっている。利用者は大学側が決定でき、大学の学生経済支援部が事務を担当している。このように連邦政府の学資ローンでありながら、大学に運営が任されているプログラムであったため、試験導入がし易かったと考えられる。

1986年10月17日、レーガン大統領は1986年高等教育改正法案S.1965に署名を行うにあたり、大統領署名声明を発表している。その中で、試験導入プロジェクトについて次のように述べている¹⁵。

「私は法案S.1965、1986年高等教育改正法に署名を行った。本法案は1965年高等教育法を1991年まで延長し、改正を行うものであり、何千もの教育機関に在学する何百万人ものアメリカ人学生を連邦政府が支援するものである。本政権は常に高等教育を受けるために最も経済的支援の必要な学生に対して支援を行うためにデザインされたプログラムをサポートし、これからもサポートし続けるであろう。

本法ではいくつかのプログラムが改革され、コスト削減を行うための手段が盛り込まれたが、それには学資ローンの補助金を削減し、同時に学資ローンの回収を改善し、債務不履行を減少させるための条項が含まれている。私は特に法案S.1965に政府案をベースにした所得連動型ローン試験導入プロジェクトが含まれていることを喜ばしく思う。私はこのプロジェクトは、ローンの利用者が自身の大学の学費を長期的な収入からより簡単に調達することを可能にするものであり、中等後教育の資金調達における重要な、新しい方向性を示すものになると考えている。」

このように、レーガン大統領は所得連動型ローン試験導入プロジェクトを実施することによって、学生が在学中に借りた学資ローンを将来の所得に応じて返還するという新たな可能性を示すことになると考えていた。

連邦議会予算局(Congressional Research Service, CRS)の報告書によれば、このプロジェクトには10大学が参加し、各大学は貸与するローンの元本の10%を支出し、残りは連邦資金でまかなわれることとされた¹⁶。また、利用対象者は学士課程学生とし、利用限度額は総額17,500ドルまで、利率は財務省の91日国債の3%増しに設定すること、返還は所得に応じて行うが最初の2年間は定額返還とすること、連邦教育長官は1991会計年度が始まった後、連邦議会に対してプロジェクトの報告を行うこと、等が規定された。1987会計年度には500万ドルが承認され、1988年から1991年にわたって毎年配分された。

なお、返還額が所得に占める割合は表4-1のように学資ローン利用総額と修正調整総所得(modified adjusted gross income)の関係によって最高15%までに設定されている。

表4-1 レーガン政権による所得連動型学資ローン試験導入プロジェクト
—所得に占める返還額の割合—

Aggregate loan amount		"Modified adjusted gross income" ¹³	Percentage of income to be repaid (%)		
Below \$10,000	Under	\$5,000	5		
		\$5-10,000	7		
		\$10-15,000	9		
		\$15-20,000	10		
		\$20-25,000	11		
		\$25-30,000	12		
		\$30-35,000	13		
		\$35-40,000	14		
		\$40,000	15		
		\$10-20,000	Under	\$5,000	8
\$5-10,000	10				
\$10-15,000	11				
\$15-20,000	12				
\$20-25,000	13				
\$25-30,000	14				
\$30,000	15				
\$20-30,000	Under			\$5,000	11
				\$5-10,000	12
				\$10-15,000	13
		\$15-20,000	14		
		\$20,000	15		
Above \$30,000	All		15		

出典: Riddle, Wayne (1986) "Student Loans—An Income Contingent Approach Proposed by The Regan Administration for National Direct Student Loans," *Journal of Education Finance*, 12(2), p.178.

毎年の所得確認の方法は、連邦個人所得税の確定申告書(Federal personal income tax returns)のコピーを利用者が大学に対して自分自身で提出し、さらに、2年間の定額返還の期間中には元本10,000ドルにつき毎月最低30ドルの返還を求め、返還金の回収業務は大学が行うこととされた¹⁷。

しかし、試験導入に参加した10大学からは大学による返還金回収の事務負担が重い等の理由から継続に反対する意見の方が強かった¹⁸。具体的には、1)大学が個別に返還者の納税記録を収集・確認しなければならないこと、2)利息が高く、在学中の利子補給がないため利用者にとってはコストが高いこと、3)制度の利用者の債務不履行率が他の学資ローンと大きな差がないこと、などが主な理由であった。

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

その後、連邦議会第102議会(1991-1992年)では1965年高等教育法の再授権に向けた準備が進められるが、この過程で所得連動型返還は再び注目を浴びることとなった。それは、1992年の合衆国大統領選挙で民主党の候補者であったビル・クリントンが所得連動型返還の導入を公約に掲げたためであった。クリントンは高等教育について1)民間資金を利用した政府保証民間学資ローンを廃止して政府が直接貸与するダイレクトローンへ切り替える、2)コミュニティサービスの活動に参加する若者に対して給付奨学金と所得連動型の学資ローンの利用を可能にするナショナルサービスプログラムを創設する、という2つの大きな公約を掲げていた。特に後者は、ボランティア活動を通じて大学進学を可能にし、さらに、学資ローンを所得連動型返還にすることで大学卒業後に教員、低所得層の住む地域の医師、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に就職しやすくする、というねらいがあった(Waldman 1995, Hannah 1996, Parsons 1997, Schrag 2001)。

一方、連邦議会第102議会でも、下院および上院でそれぞれ所得連動型返還プランの導入法案が提出されていた。これらは、学資ローンを所得に応じて返還することに加え、返還金の回収を連邦税の徴収・執行を行う内国歳入庁(Internal Revenue Service)の所得税徴収制度を通じて実施するという案であった。その争点は、1992年2月に下院教育労働委員会中等後教育小委員会で開催された所得連動型返還プランに関する公聴会での議論をみると理解しやすい。公聴会には下院と上院の法案提出議員、内国歳入庁、高等教育関係者らが出席し、それぞれの立場から証言が行われた¹⁹。法案H.R.2336の提出者であるトーマス・ペトリ下院議員(Thomas E. Petri, 共和党, ウィスコンシン州選出)は「現行の学資ローンプログラムは非常に複雑で、無駄が多く、不平等で、学生、大学、納税者にとって負担が大きい」が、「所得連動型を導

入すれば、プログラムを全ての人に開かれたものにでき、大学や政府にとっては運営が簡素化され、学生にとっては申請が非常に簡単で返還もしやすく、柔軟性に優れたものになる。現行の制度を残したとしても、学資ローンプログラムからビジネス界を引き離すほど魅力的であり、同時に債務不履行問題を解決し、膨大な資金を節約できる」と提案理由を述べている。そして、「教育は人的資本への投資であり、将来の所得税によって負担されるのが適切である」、「内国歳入庁による回収は所得連動型返還の要となる」(pp.2-3)と述べている。つまり、本法案は所得連動型返還プランを導入することによって学資ローンを簡素化すること、および債務不履行問題を解決することにねらいがあり、その要は内国歳入庁による徴税制度を通じた返還金の回収にあった。内国歳入庁は、すでに1984年より連邦学資ローンの債務不履行者について連邦税還付金を学資ローンの返還に充てるオフセット回収を行っていたが、法案は債務不履行に陥っていない通常の返還金の回収までも内国歳入庁に求めるものであった。

これに対して内国歳入庁の証言者であるマイケル・ビゲロー(Michael. S. Bigelow) は、同庁が学資ローンの回収全般を担当することに強い反対の姿勢を示している。それは、同庁が税金の徴収以外に学資ローンの回収まで担うことは業務負担が大きすぎるからであった。「それは我々の業務を大きく変更するものであり、現行の税務行政制度に様々な影響を及ぼすものであることを強調したい」(p.70)と証言している。

さらに、350万人の学生が加盟する合衆国学生協会(United State Student Association, USSA)も、ダイレクトローンと所得連動型返還プランの導入については教育の機会均等の側面から「強く支持する」と述べたが、内国歳入庁による回収には強い反対の姿勢を示している。「学資ローンの返還オプションの説明や問題が起こったときのサポートを内国歳入庁がしてくれるのだろうか。現行の制度は完全には程遠いが、それでも銀行等の貸し手は返還猶予の手続きをサポートしてくれる」(p.101)と証言し、内国歳入庁による回収には懐疑的な立場を示した。また、シンクタンクの教育コンサルタントであるアーサー・ハウプトマン(Arthur Hauptman) も所得連動型返還プランの導入には賛成の意を示したが、内国歳入庁による回収には反対の立場であった。「なぜ、堅実に返還している利用者まで全員が厳しい内国歳入庁の回収の対象にならなければならないのか。彼らは他の返還方法で十分に返還できる」(p.129)と述べ、債務不履行を起こしていない通常のローンの回収まで同庁が担当する必要はないと証言した。

以上のように、所得連動型返還プランをめぐる議会での争点は内国歳入庁による返還金の回収にあった。所得連動型返還プランの導入自体には賛成が多数であったものの、内国歳入庁による回収は同庁自身をはじめ高等教育関係者からの強い反対があり、その結果、法案には盛り込まれず導入に至らなかったのである。

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－

成立した1992年高等教育改正法(Higher Education Amendments of 1992, P.L.102-325)では、既存の政府保証民間学資ローンに3つの新たな返還プランが導入された²⁰。それは1)段階型返還プラン(Graduated Repayment Plan)、2)所得連動型返還プラン(Income-Sensitive Repayment Plan, ISR)、3)統合ローン(Consolidation Loans)、であった²¹。表4-2はその一覧である。段階型返還プランは返還初期には返還額が低く設定されるが、その後上昇していくタイプであり、返還額の決定は所得とは直接連動しないタイプであった。一方、所得連動型返還プランは前年度の所得額に応じて次年度の返還額が決定される方式であった。3つ目の統合ローンは複数の学資ローンを借りている場合、それらを一つに統合できるものであり、利払いや手数料負担の点でメリットのあるものであった。これは、合算額に応じて12～30年の返還期間が設定されるため通常の標準型返還プランよりも長期にわたって返還することが可能であった。

さらに1992年高等教育改正法で試験導入されることが決定した連邦ダイレクトローンについても、その利用者のうち35%までに所得連動型返還を認めることとなった。このように、1992年改正法では、学資ローンの返還プランの多様化が図られた。

翌年の1993年にクリントン政権が発足すると、ダイレクトローンと所得連動型返還プランは学資ローン改革法(Student Loan Reform Act of 1993)の中で正式なプログラムとして導入されることが提案され、1993年包括予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, P.L.103-66)に盛り込まれて法制化された²²。大統領選の間、クリントンはナショナルサービスプログラムの中に所得連動型返還プランを盛り込んで成立させることを考えていたが、実際には議会における予算法案の審議には特別なルールがあり、両者を一つにした形で通過させることは手続き上不可能であった²³。そこで、両者は切り離され、所得連動型返還プランはダイレクトローンとセットで審議されることになったのである。しかし、このことは、逆により多くの学生に所得連動型返還プランを利用する機会が開かれたことを意味した。

なお、ダイレクトローンの所得連動型返還プランはIncome-Contingent Repayment(以下、所得連動型返還プラン(ICR)と呼称する)と名付けられた(表4-2)。所得連動型返還プラン(ICR)は25年間返還するとそれ以降は返還免除となる点が政府保証民間学資ローンの所得連動型返還プラン(ISR)とは大きく異なっていた。

クリントン大統領は法律の署名に際して「ICRは、他の柔軟な返還オプションとともに、在学中の負債を心配せずに低賃金の公共サービス職を選択できる機会を提供できるものである。また、この新プランは債務不履行を減少させるだろう」と述べ、その意義を強調した²⁴。

以上のように、1960年代より続いた所得連動型返還プランの導入議論はレーガン政権期に試験導入という形をとり、クリントン政権期に正式に導入された。その目的は、柔軟で無理のない返還により債務不履行を減らすことに加え、特に人材不足である公共サービス職に就く者を確保しようとする点にあったと言える。アメリカでは低所得層の住む地域の教員や医師が不足しており、また公選弁護人などの重要な職は給与が低いためロースクールを卒業した学生が選択したがるという現実があった。そこで、連邦学資ローンの返還を少しでも軽くすることでこれらの人材を確保しようとしたのである。

表4-2 連邦学資ローンの返還プラン（1990年代）

返還プラン	施行年	返還期間※1	返還額	対象ローン		備考
				FFEL	DL	
標準型返還プラン (Standard Repayment Plan)	1965年	10年以内	定額	○	○	基本プラン。選択しなければ本プランが適用される。
段階型返還プラン (Graduated Repayment Plan)	1993年	10年以内	段階的上昇	○	○	将来的に所得の上昇が見込まれる場合に適する。
延長型返還プラン (Extended Repayment Plan)	1999年	25年以内	定額または段階的上昇	○	○	標準型、段階型の返還期間を延長。3万ドル以上利用者のみ可。
所得連動型返還プラン(ISR) (Income-Sensitive Repayment Plan)	1993年	15年以内。うち5年まで利用可。返還免除なし。	レンダーによって異なる	○	×	政府保証民間学資ローン(FFEL)利用者のみ可。
所得連動型返還プラン(ICR) (Income-Contingent Repayment Plan)	1994年	25年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の20%	×	○	ダイレクト・ローン(DL)利用者のみ可。

※1 統合ローン(consolidation loans)にした場合は返還期間は30年間まで延長できる。

出典:連邦教育省公表資料をもとに作成(2019年8月15日最終閲覧)
(<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans>)

第4節 所得連動型返還プラン利用者の低迷

このように、債務不履行の改善と職業選択の幅を広げるという目的で導入された所得連動型返還プランには開始当初から大きな期待が寄せられた。しかし、現実には、その利用率は低迷を続けることとなった。政府ダイレクトローンの返還プランの利用状況を調査した連邦会計検査院(U.S. General Accounting Office.後にU.S. Government Accountability Officeに改称)の報告書によれば、1994年の導入後3年が経過した1997年3月時点で政府ダイレクトローンを返還している66.3万人のうち所得連動型返還プランを選択した者は56,298人(8.5%)に留まっていた²⁵。

これを詳細にみたのが表4-3と図4-1である。表4-3のダイレクトローン(非統合ローン)(a)とはロ

ーンを統合せずに返還している利用者を指す。連邦学資ローンを1種類しか借りていないため統合する必要がないか、または数種類借りていても統合せずにそれぞれ返しているパターンが当てはまり、約55.4万人が利用している。一方、ダイレクトローン(統合ローン)(b)とは、複数の連邦学資ローンを借りており、それを一つに統合して返している場合であり、約6.4万人が利用している。また、ダイレクトローン(統合・債務不履行分)(c)とは、過去に債務不履行を起こして連邦政府による債務回収サービス(Debt Collection Service, DCS)による回収が適用されている統合ローンであり、この利用者は約4.4万人が該当する。なお、複数のローンを一つに統合すると返還が簡単になる上、月賦返還額も抑えることができるメリットがある。

これらの非統合(a)、統合(b)、統合・債務不履行(c)の3つのダイレクトローンを比較すると、非統合(a)の場合は9割が標準型返還プランであり、所得連動型返還プランは0.7%と非常に利用者の割合が低くなる。一方、ローンを統合している場合は約45%が所得連動型返還プランを選択しており、さらに債務不履行を起こして統合ローンに借り換えている場合には、所得連動型返還プランの利用率が53%とさらに高くなる。このように、所得連動型返還プランの利用はローンの統合とセットで行うパターンが多いことが理解できる。

表4-3 政府ダイレクトローンの返還プラン利用割合 (1997年3月31日現在)

返還プラン	ダイレクトローン (全体) (a+b+c)		ダイレクトローン (非統合ローン) (a)		ダイレクトローン (統合ローン) (b)		ダイレクトローン (統合・債務不履行分)(c)	
	返還者数	割合	返還者数	割合	返還者数	割合	返還者数	割合
標準型返還プラン	527,351	79.5%	496,222	89.5%	16,538	25.7%	14,591	32.9%
段階型返還プラン	20,139	3.0%	11,859	2.1%	7,005	10.9%	1,275	2.9%
延長型返還プラン	59,510	9.0%	42,648	7.7%	11,999	18.6%	4,863	11.0%
所得連動型返還プラン	56,298	8.5%	3,732	0.7%	28,888	44.8%	23,678	53.3%
計	663,298	100.0%	554,461	100.0%	64,430	100.0%	44,407	100.0%

出典: 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, pp.30-31より作成。

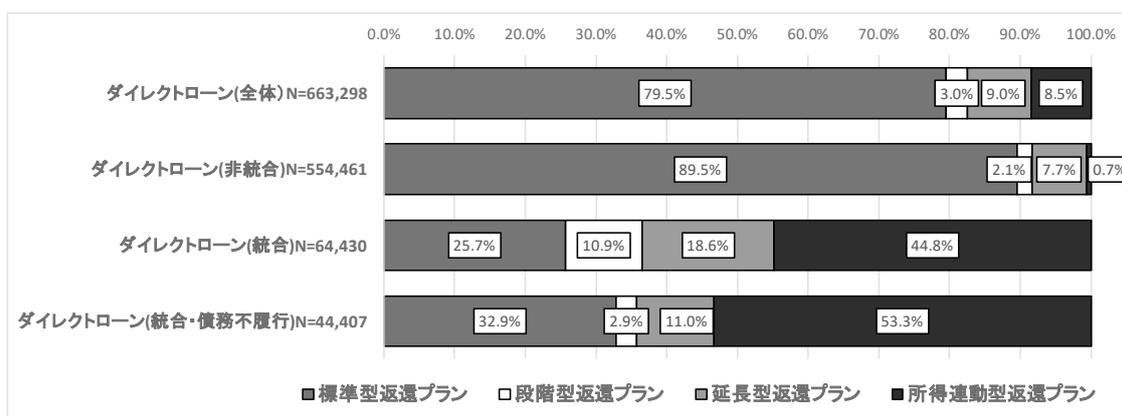


図4-1 政府ダイレクトローンの返済プラン選択割合：1997年3月31日現在

出典：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, pp.30-31より作成。

なお、これらのデータはダイレクトローンに限定したものであり、政府保証民間学資ローンの返済プラン別利用状況についてはデータが公表されていない。それは、返済業務をレンダーやサービサーが担っているため、データを収集しにくいことが理由の一つに考えられる。

そこで、筆者は2010年2月に所得連動型返済プラン(ISR)の利用状況を調査するために、コロラド州高等教育局(Colorado Department of Higher Education)の協力を得てコロラド州の学資ローン保証機関であるCollege Assistを訪問した。College Assistの担当者に依頼してCollege Assistが保証を行っている連邦学資ローンのうち、政府保証民間学資ローンの利用者の返済プランの利用状況を算出してもらったところ、2010年2月の時点で所得連動型返済プラン(ISR)を利用している割合は僅か0.15%であった²⁶。なぜ、利用率がこれほど低いのかを尋ねたところ、アメリカでは一般に所得連動型返済プランの利用は「最終手段」と考えられており、非常に困窮し、他に選択の余地がない者が利用しているためとの回答があった。

また、別の観点から所得連動型返済プラン(ISR)の利用率の低さを検討したものにケイン(1999)の研究がある。これによれば、ISRの利用が低迷しているのは民間金融機関が本制度の実施に消極的な立場をとったことが一つの原因であると指摘されている²⁷。金融機関にとってISRは所得の確認や回収にかかる事務コストが大きい。一方、標準型返済プランは10年以内に回収が終わるためコストが抑えられ、投資に見合う採算が得られるからである。

では、クリントン大統領がダイレクトローンと所得連動型返済プラン(ICR)をセットで導入した際に目標として掲げていた「低賃金の公共サービス職を選択できる機会を提供できる」という点についてはどうだろうか。この点については、ジョージタウン大学法学センターのシュラグ(Philip

G. Schrag)が1999年にジョージタウン大学とカトリック大学のロースクールの学生に対して所得連動型返還プラン(ICR)の調査を行っている²⁸。両大学ともワシントンDCに位置し、カトリック教会のある私立大学である。ジョージタウン大学のロースクールはアメリカで最も規模の大きなロースクールの一つであり、1998-99年には1,553人のフルタイム学生が在籍している。授業料は年額24,530ドル(当時)であり、生活費は14,720ドルと推計されている。卒業生の就職先は66%が弁護士事務所、5%が企業、14%が政府、8%が書記官(clerks)、3%が公益関連の法律職(public interest law)である。一方、カトリック大学は、学生数は902人であり、授業料は23,898ドル、生活費13,390ドルである。卒業生の就職先は、47%が弁護士事務所、19%が企業、18%が政府、10%が書記官、3%が公益関連の法律職である。このように、両大学とも卒業生の約7割は弁護士事務所や企業に就職しているが、2-3割の学生は政府や公益関連の職に就いている。

シュラグは両ロースクールの学生に質問紙を配布し、それぞれ390人(25%)、131人(14%)から回答を得ている。これらの回答者の公的な学資ローンの利用額はそれぞれ平均63,095ドル、58,064ドルであった。表4-4はこれらの学生に所得連動型返還プラン(ICR)を知っているかを尋ねたものである。聞いたことがないと回答した学生が最も多く6割を超えている一方、一般的な規定は知っているとは回答した学生は1割程度であり、認知度が非常に低いことが分かる。また、表4-5は知っているとは回答した学生に対して、所得連動型返還プラン(ICR)をどのように知ったかを尋ねた質問である。双方とも口頭で聞いたのが半数を超えている一方、連邦政府の広報資料やインターネットは1割以下となっている。また、表4-6は所得連動型返還プラン(ICR)について知っているとは回答した学生に対してその利用予定を尋ねたものである。双方とも利用すると回答したのは2割前後に留まっており、たとえ知っていても利用しない学生が多い。さらに、調査時に所得連動型返還プラン(ICR)の存在を知った学生のうち、利用しないと回答した者についてその理由を尋ねたのが表4-7である。最も多い理由は「たとえ返還額が低くて返還免除もあるとしても、25年間も負債を背負いたくないから」であった。長期間にわたって負債を背負いたくないのが一番の理由となっている。なお、所得連動型返還プランは長期間にわたる返還で利息負担が膨らみ、返還総額が大きくなる点がよく課題として指摘されるが、これについて「たとえ返還免除があるとしても返還総額が高すぎるから」と回答した学生はそれぞれ2%、5%に留まっていた。返還総額が高くなることはあまり問題視されていないことが分かる。なお、LRAP (Loan Repayment Assistance Program)とは、ジョージタウン大学が独自に行っている学資ローン返還支援プログラムであり、公共サービス職に就いた場合、低所得の卒業生の学資ローンの負債の一部を肩代わりする制度である²⁹。これで十分と回答している学生は2%であった。

これらの調査からは、所得連動型返還プラン(ICR)の認知度が当時大変低かったこと、情報

の周知が徹底されていなかったこと、さらに利用しない最も大きな理由は長期にわたってローンを背負いたくない、というのが理由であったことが理解できる。

なお、表は掲載していないが、もし公共サービス職に就いた場合に所得連動型返還プラン(ICR)を利用するかを尋ねたところ、利用すると回答した学生はジョージタウンで2割、カトリック大学では4割であった。もともと、ロースクールの学生は公務員職に就く学生が2-3割に留まっており弁護士事務所等への就職に比べて低い上、所得連動型返還プラン(ICR)の認知度が非常に低く、さらに将来利用を希望する学生も少ない、という結果となっている。

連邦教育省は所得連動型返還プラン(ICR)の開始当初、返還者の15~30%がこれを選択すると見込んでいたといわれるが、実際にはこのような事情から利用は低迷し続けることになったと推察される³⁰。

表4-4 所得連動型返還プラン(ICR)を知っているか

	ジョージタウン大学 (N=255)	カトリック大学 (N=98)
いいえ。聞いたことはない	62%	67%
はい。ただし、漠然とは知っているが、詳しくは知らない	30%	24%
はい。一般的な規定は知っている	9%	9%

出典 Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, p.785, Table 14より作成。

表 4-5 所得連動型返還プラン(ICR)をどのようにして知ったか

	ジョージタウン大学 (N=98)	カトリック大学 (N=32)
ロースクールのキャリアサービスオフィス	10%	13%
新聞・雑誌	8%	3%
連邦政府の広報資料	10%	6%
口頭	50%	56%
インターネット	4%	9%
その他	17%	13%

出典 Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, p.787, Table 17より作成。

表4-6 所得連動型返還プラン(ICR)の利用予定

	ジョージタウン大学 (N=97)	カトリック大学 (N=32)
いいえ。どのようなものかは知っているが、利用しない。	24%	13%
いいえ。十分に知らないので利用しない。	60%	66%
はい。	17%	22%

出典 Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, p.788, Table 18より作成。

表4-7 所得連動型返還プラン(ICR)を利用しない理由(調査時にICRを知った学生のみ)

	ジョージタウン大学 (N=188)	カトリック大学 (N=56)
たとえ返還額が低くて返還免除もあるとしても、25年間も負債を背負いたくないから	50%	45%
事前に決めるのは難しいから	17%	9%
返還プランには商業ローンが含まれないから	19%	20%
所得の増加が予想されるから	5%	13%
たとえ返還免除があるとしても返還総額が高すぎるから	2%	5%
25年後の税金が心配だから	1%	—
計画を延期するから	2%	2%
このプランの利用を聞いたことがないから	1%	—
LRAPで十分だから	2%	制度なし
その他	3%	12%

出典 Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, p.791, Table21より作成。

第5節 小括

以上、本章では、アメリカ連邦学資ローン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過程とその後の利用状況を検討した。最後に本章で明らかにした点を整理しておきたい。

第一に、アメリカでは1990年代初頭に所得連動型返還プランが導入されたが、検討自体は1960年代から行われていたことを指摘できる。1967年にジョンソン大統領の科学諮問委員会が公表した「教育機会銀行」の構想では、連邦政府が教育銀行を創設して学生に対して学資を貸与し、その返還金の回収は内国歳入庁が所得税の徴収とともに行うという構想であった。通称ザキャリアレポートと呼ばれた報告書は大きな注目を集めたが、学費の全てを貸与するという点について特に大学団体から強い批判があり、1968年高等教育改正法に盛り込まれることはなかった。同様の構想案はその後もカーネギー高等教育審議会や連邦議会の議員らから提案されたが、いずれも導入には至らなかった。このような教育銀行の構想は、言い換えれば連邦政府による学資ローンの直接貸与と回収の構想ともいうことができる。このような構想が1965年高等教育法の制定以前に出ていたならば実現の可能性もあったかもしれない。しかし、すでに民間資金を活用した政府保証付きの学資ローン制度をスタートさせていたため、実現の可能性は非常に小さかったのである。

第二に、所得連動型返還プランを試験導入の形で導入したのは共和党のレーガン政権であったことを指摘できる。1980年代に入り急激に学資ローンの債務不履行者が増加するにつれ、連邦議会では所得に応じて柔軟に返還できるプランが必要であるとの見方が強まり、1986年高等教育改正法において所得連動型学資ローン試験導入プロジェクト(Income Contingent

Direct Loan Demonstration Project)が実施された。これは、10大学が参加し、パーキンズローンの回収が所得と連動させて実施された。しかし、各大学の業務負担が重かったことや債務不履行率が他の学資ローンと大差なかったこと等から継続されなかった。

第三に、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)で正式に法制化されたが、そのねらいは債務不履行の解消に加えて、低所得世帯の居住地の教員や医師、公選弁護士等の公共サービス職の人材を確保しようとするものであったことを指摘できる。政府はこのような給与は低い重要な職に就く人材を確保する手段として所得連動型返還プランを利用しようとしていたと言える。

第四に、1993年より導入された所得連動型返還プラン(ISR)は、実際には利用が全く進まなかったことを指摘できる。それは、利用者が経済的に困窮した際の最終的な手段であると捉えられていたこと、および、民間金融機関が実施に消極的な立場をとったことが理由として挙げられる。利用者が経済的に困窮した場合や債務不履行を起こした場合に、ローンを一つに統合して所得連動型返還プランを選択するケースが非常に多くみられた。また、民間金融機関にとっても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。実際に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が利用できず、その後の返還免除もない利用者にメリットの少ない制度であった。このような諸々の理由が利用の進まなかった原因として推察される。

第五に、1994年には新設の政府ダイレクトローンにも所得連動型返還プラン(ICR)が導入されたが、こちらについても同様に利用が進まなかった。その理由としては、制度の周知が徹底されていなかったこと、およびISRと同様に債務不履行を起こした際の最終手段として考えられていたことが主な原因であると推察できる。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。また、長期にわたる返還を避けたいという利用者も多かった。

最後に、この時期の動向を債務不履行問題の解消という観点から改めて評価するならば、当初に期待された成果は得られないままであったと言ってよい。本来、所得連動型返還プランは返還額が所得と連動するため債務不履行が起こりにくく、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、1990年代前半より導入された本制度は先述した様々な理由から利用者が増えず、もっぱら債務不履行を起こした利用者が最終手段として利用するに過ぎなかった。そのため、制度が本来持っている利点が生かされる機会はほとんどなかったと言えよう。

この時期は、前章で明らかにしたように、利用者個人・中間機関・各大学へのペナルティ強化や政府ダイレクトローンの新設、といった別の方向からの債務不履行者の減少の取り組みが進

んだ時期でもあった。そのため所得連動型返還プランは1990年代初頭の導入以降ほとんど注目を浴びることはなかったと言える。しかし、2000年代に入ると、政府保証民間学資ローンはあいつぐ不祥事に加えて制度そのものが破綻するという事態に直面することになり、所得連動型返還プランは再び脚光を浴びることになる。続く第5章では、政府保証民間学資ローンが廃止される過程を明らかにし、その上で、最後に第6章において連邦政府が所得連動型返還プランの重視へ舵をきった理由を明らかにする。

第4章 注

- 1 Chapman, Bruce (2014) “Income Contingent Loans: Background,” Chapman, Bruce, Higgins, Timothy and Stiglitz, & Joseph E. (eds.) *Income Contingent Loans: Theory, Practice and Prospects*, Palgrave Macmillan, p.12. 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。
- 2 Chapman, Higgins & Stiglitz (2014) *op.cit.* p.1.
- 3 なお、以下の表は各国の政府学資ローンの所得連動型返還方式の概要を整理したものである。

参考 各国の政府学資ローンの所得連動型返還方式(2019年)

	利用限度額(年)	所得に占める返還額の割合	返還期間	利息	貸与・回収
アメリカ (2019)	5,500ドル(学士課程)~20,500ドル(大学院)まで	調整後総所得の10~20%。所得が一定額以下は返還不要。	20~25年。以降は返還免除。	4.53% (学士課程)、6.08% (大学院)	貸与・回収は連邦教育省が担当。
オーストラリア (2019)	授業料額まで (HECS-HELPの場合)	課税所得の2~8%。所得が一定額以下は返還不要。	返還終了まで。	なし。ただし元本は物価スライドで調整。	貸与は教育訓練省が担当。回収は国税庁が担当。
イギリス (イングランド) (2019)	授業料額まで (授業料ローンの場合)	年収の9%。年収が一定額以下は返還不要。	30年。以降は返還免除。	小売物価指数 (Retail Price Index)+3%まで	貸与は学生ローンカンパニーが担当。回収は英国歳入関税局が担当。
日本 (2019)	第1種奨学金 24万円(短大等)~146.4万円(大学院博士後期課程)	課税所得の9%。所得が一定額以下は月額2,000円を返還。	返還終了まで。	なし。	貸与・回収は日本学生支援機構が担当。

- 出典<米国>連邦教育省 Web サイト(<https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans>)
 <オーストラリア> Australian Government (2019) *Commonwealth Supported Places (CSPs) and Higher Education Loan Programs (HELP) Handbook*, Author. (<https://www.studyassist.gov.au/need-more-information/help-publications>)
 <イギリス> 学生ローンカンパニー Web サイト(<https://www.gov.uk/repaying-your-student-loan/what-you-pay>)および Student Finance England (2019) *Student Loans: A Guide to Terms and Conditions 2019/20*, Author. (<https://www.gov.uk/guidance/terms-and-conditions-of-student-loans>)
 <日本> 日本学生支援機構 Web サイト「所得連動返還方式について」

(<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/henkan/syotokurendo.html>)

※いずれも 2019 年 12 月 28 日最終閲覧

オーストラリアの場合、連邦支援枠学生(Commonwealth Supported Places, CSPs)については授業料を政府が立て替え、それを卒業後に「授業料ローン」として所得に応じて納付していく HECS-HELP と呼ばれる制度が標準となっている。所得が一定以下(2019 年は 51,957 豪ドル)の場合は返還額がゼロとなり、それ以上の場合は所得の 2~8%を返還する。返還金の回収業務はオーストラリア国税庁(Australian Taxation Office, ATO)が行っている点が大きな特徴である。

また、オーストラリアをモデルに導入されたイギリスでも、同じく授業料ローンを納税制度を通じて返還する方式が標準で採用されている。年収が一定額以下(2019 年は 25,725 ポンド)の場合は返還額がゼロとなり、それ以上の場合は、年収の 9%を返還する。回収業務は英国歳入関税局(Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC)が担当している。

一方、アメリカと日本の学資ローンは授業料納付とは連動しておらず、また返還金の回収も納税制度と連動していない点が上記の国々とは大きく異なっている。本章では、なぜアメリカでこのような形態が採用されたのかを検討する。

- ⁴ President's Science Advisory Committee (1967) *Educational Opportunity Bank*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. 本報告書は、委員長であるマサチューセッツ工科大学教授のザカリヤ(Jerrold R. Zacharias)の名にちなんでザカリアレポートと呼ばれた。
- ⁵ Congressional Quarterly (1968) "Action on Higher Education Bills Deferred to 1968," *CQ Almanac 1967*, 23rd ed., Washington, D.C.: Author, pp. 06-629-06-635.
- ⁶ 公聴会は 1968 年 2 月 29 日にワシントン DC で開催された。両協会の 1967 年の共同声明も参考資料として公聴会に提出された。教育機会銀行に対する意見は以下を参照した。U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1968a) *Higher Education Amendments of 1968*, Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, 90th Congress 2d Session on H.R.15067, part 1, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.460-462.
- ⁷ Hauptman, Arthur M. (1989) "The National Student Loan Bank: Adapting an Old Idea for Future Needs," Gladieux, Laurence E. (ed.) (1989) *Radical Reform or Incremental Change? Student Loan Policy Alternatives for the Federal Government*, New York: College Entrance Examination Board, pp.75-89.
- ⁸ Chapman, Bruce (2006) *Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress*, New York: Routledge, p.98.
- ⁹ Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education (1975) *The Federal Role in Postsecondary Education: Unfinished Business 1975-1980*, San Francisco: Jossey - Bass, pp.42-47.
- ¹⁰ *Ibid.*, 45-46.
- ¹¹ Hauptman (1989) *op.cit.*, p.83.
- ¹² *Ibid.*, p.83.
- ¹³ Riddle, Wayne (1986) "Student Loans-An Income Contingent Approach Proposed by The Regan Administration for National Direct Student Loans," *Journal of Education Finance*, 12(2), pp.171-190.
- ¹⁴ U.S. Department of Education (2019a) *Federal Student Aid Handbook 2018-2019*, Washington D.C.: Author, p.6-89.
- ¹⁵ 大統領署名声明は以下のサイトで閲覧できる。Reagan, R. (1986) "Statement on Signing the Higher Education Amendments of 1986," October 17, Online by Ronald Reagan Presidential Library & Museum.

(<https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/101786b>, 2019年9月5日最終閲覧)

- 16 Boren, S., Irwin, P., Lyke, B., Riddle, W. et al. (1987) *The Higher Education Amendments of 1986* (P.L.99-498): A Summary of Provisions, Washington, D.C.: Congressional Research Service. pp.46-48.
- 17 Riddle (1986) *op.cit.*, p.176.
- 18 DeLoughry, Thomas J. (1991) "White House Backs Income-Contingent Loans but Many College Say the Program Is Flawed," *The Chronicle of Higher Education*, August 7. 試験導入に参加した大学は以下のとおりである。①アラバマボールドウィン農業大学(Abraham Baldwin Agricultural College)、②ブラウン大学(Brown University)、③ハンプトン大学(Hampton University)、④ロヨラシカゴ大学(Loyola University of Chicago)、⑤マーケッティ大学(Marquette University)、⑥メトロポリタン州立カレッジ(コロラド州) (Metropolitan State College (Colo.))、⑦ミズーリ大学ローラ校(University of Missouri at Rolla)、⑧ロチェスター工科大学(Rochester Institute of Technology)、⑨ラトガース大学(Rutgers University)、⑩ホイーリングカレッジ(Wheeling Jesuit College)。
- 19 U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1992) *Hearing on H.R.2336, The Income-Dependent Education Assistance Act and H.R.3050, The Self-Reliance Scholarship Act*, Hearing before the Subcommittee on Postsecondary Education, 102st Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- 20 Congressional Quarterly (1993a) "Congress Expands College Loan Eligibility," *CQ Almanac 1992*, Washington, D.C: Author, pp. 438-454.
- 21 返還プランの詳細については以下の連邦規則を参照した。34 CFR § 682.209 (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2018-title34-vol4/xml/CFR-2018-title34-vol4-sec682-209.xml>, 2019年10月6日最終閲覧)
- 22 Congressional Quarterly (1993a) *op.cit.*
- 23 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, p.126.
- 24 The White House Office of the Press Secretary (1993) "Student Loan Reform Act of 1993" (<https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1993/04/1993-04-30-student-loan-reform-act-of.html> 2019年10月23日最終閲覧)
- 25 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, p.30.
- 26 College Assist の内部資料 (非公表) による。
- 27 Kane, Thomas J. (1999) *The Price of Admission: Rethinking How Americans Pay for College*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp.147-148.
- 28 Schrag, Philip G. (2001) "The Federal Income-Contingent Repayment Option for Law Student Loans," *Hofstra Law Review*, Vol.29, pp.733-862.
- 29 Schrag (2001) *op.cit.*, p.774.
- 30 Schrag (2001) *op.cit.*, p.830.

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—

本章では、ブッシュ政権期およびオバマ政権期における連邦学資ローン制度を取り上げ、2010年6月に政府保証民間学資ローンが廃止されるまでの過程を検証する。

2009年に第44代アメリカ合衆国大統領に就任したバラク・オバマ(Barack Obama)は1965年以来続いてきた政府保証民間学資ローンを廃止し、ダイレクトローンに一元化することを目標に掲げた。その後、着任から1年余りが過ぎた2010年3月30日、政権の目玉であった医療制度改革法案(いわゆるオバマケア)が連邦学資ローン改革法案と結び付けられ、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)として成立し、政府保証民間学資ローンは2010年6月末をもって廃止されることとなった。小林・劉(2013)は、連邦教育省への訪問調査から、政府保証民間学資ローンの廃止の最も大きな理由は「コスト削減」にあったと指摘している¹⁾。しかし、なぜ、民間資金を活用した政府保証型の学資ローンという非常に特色のある制度が40年以上も継続的に実施された後に廃止されたのかを明らかにするためには、債務不履行問題や銀行・流通市場等の中間組織との関係など、さらに詳しく検証する必要があると考える。そこで、本章では連邦議会の教育関連委員会の公聴会議事録や議案審査報告書を手がかりにしながら、その廃止理由を考察する²⁾。

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

1) 債務不履行率の動向—連邦教育省公表資料より—

まず、ブッシュ政権期における連邦学資ローンをめぐる議論について見ていきたい。連邦教育省は連邦学資ローンの債務不履行率を設置形態別に集計・公表している³⁾。表5-1は2007年10月～2008年9月に新規に返還を開始した利用者約338万人が、2009年9月までに債務不履行を起こした割合を設置形態別に示したものである。5,860校を卒業・中退した新規返還者約340万人のうち約24万人(7.0%)が債務不履行を起こしているが、なかでも営利大学が11.6%と最も高く、公立大学は6.0%、私立大学は4.0%である。いずれも4年制大学出身者は不履行率が低く、4年制以外の大学出身者の不履行率が高くなっている。

表5-1 政府学資ローンの債務不履行率(2008年)

設置形態	機関数	債務不履行率(2008)	不履行者数	返還者数
公立大学(全体)	1,618	6.0%	104,292	1,720,664
2年制未満	145	6.7%	523	7,736
2-3年制	848	10.1%	49,331	487,436
4年制以上	625	4.4%	54,438	1,225,492
私立大学(全体)	1,702	4.0%	30,620	761,129
2年制未満	45	14.1%	537	3,794
2-3年制	180	8.2%	1,167	14,157
4年制以上	1,477	3.8%	28,916	743,178
営利大学(全体)	2,118	11.6%	103,764	889,034
2年制未満	1,105	12.4%	15,418	123,454
2-3年制	723	12.6%	34,538	272,215
4年制以上	290	10.9%	53,808	493,365
海外	421	2.2%	176	7,902
不明	1	0.0%	0	5
合計	5,860	7.0%	238,852	3,378,734

出典 連邦教育省公表資料より作成
 (<http://www2.ed.gov/offices/OSFAP/defaultmanagement/cdr.html>)
 2011年10月29日最終閲覧)

2) 債務不履行者の特徴をめぐる議論

以上のように、連邦教育省公表資料では営利大学や4年制以外の大学の出身者の不履行率が高いことが指摘されている。しかし、アメリカでは債務不履行は利用者の出身大学の特性との関係が深いのか、それとも利用者本人の特性との関係が深いのかについて長年議論が続いている。連邦公表資料では大学特性、特に設置形態が注目されているが、債務不履行に陥る理由はむしろ利用者個人の特性との関係が強いのではないかという見方がある。そこで、先行研究の論点を①利用者の出身大学の特性と債務不履行、②利用者自身の特性と債務不履行、の2点に分けて整理してみたい。

①利用者の出身大学の特性と債務不履行の関係

債務不履行を起こす可能性の高さは出身大学の特性とは無関係であるという分析が全米・州レベルの分析によって報告されている(Wilms et al. 1987, Knapp & Seaks 1992, Volkwein & Szelest 1995, Flint 1997, Volkwein et al. 1998)。たとえばVolkwein & Szelest(1995)は連邦教育省が実施している全米中等後教育学生経済支援調査(National Postsecondary Student Aid Survey, NPSAS)、中等後教育総合データベースシステム(Integrated Postsecondary Education Database System, IPEDS)、およびカレッジボード調査の3つを組

み合わせた約2,700名の利用者データをロジスティック回帰分析した結果、債務不履行は大学特性よりもむしろ利用者自身の特性との関係が強いことを指摘している。また、Knapp & Seaks(1992)はペンシルバニア州の26の2年制・4年制大学の利用者約1,800名を調査し、出身大学の特性(規模、コスト、最高学位、設置形態等)は利用者自身の特性(人種、保護者の所得、学位取得等)と比較して影響が小さいことを指摘している。ただし、これらの調査はいずれも標本調査であること、およびデータに営利大学の出身者が含まれていないという限界がある。

一方、特定州の全数調査という点ではWoo(2002)によるカリフォルニア州の分析が挙げられる。これは、カリフォルニア州の学資ローン保証機関であるエドファンド(EdFund)の保有するデータを分析したものであり、1994-95年にカリフォルニア州で政府保証民間学資ローンを利用した約21万人について2000年時点での返還状況をロジスティック回帰分析している。この分析では、出身大学のタイプは利用者の入学時・在学時・卒業後の状況よりも債務不履行との関係が強く、特に営利大学や2年制大学の出身者は4年制大学出身者よりも債務不履行を起こしやすいことが指摘されている⁴。このように、特定州の全数調査からは債務不履行を起こす可能性は出身大学のタイプと強い関係があることが指摘されている。

②利用者自身の特性と債務不履行の関係

次に、利用者自身の特性との関係については、主にa)入学時の属性、b)在学時の状況、c)受給したローンの種類・貸与額、d)卒業後の状況、に注目して調査・分析が行われている(Gross et al. 2009, p.21)。

まず、利用者の入学時の属性のうち、最も研究されてきたのは人種・民族と債務不履行との関係である。人種・民族間の債務不履行率の差は大学の設置形態や卒業後の所得に関係なく存在することが指摘されており(Dynarski 1994, p.61)、なかでもアフリカ系アメリカ人とヒスパニックの利用者が債務不履行を起こしやすいと指摘されている(Volkwein & Szelest 1995, Volkwein & Cabrera 1998, Christman 2000, Herr & Burt 2005)⁵。次に在学時の状況との関係については、大学入試の成績、専攻、学業継続・転学状況、成績、学位・資格取得状況などと債務不履行の関係が分析されている(Christman 2000, Woo 2002, Harrast 2004, Steiner & Teszler 2005)。GPAが高い学生や取得した学位のレベルが高い学生ほど債務不履行を起こしにくく、反対に学位を取得できなかった学生は債務不履行に陥りやすい (Herr & Burt 2005, pp.38-49)。

学資ローンの利用額・数との関係については多いほど債務不履行を起こしやすいとの指摘があるが(Gross et al. 2009, p.24)、反対に低いほど起こしやすいという指摘もある(Woo 2002: 7, 10)⁶。なお、返還月額が高いと債務不履行を起こしやすいことや(Dynarski 1994, p.66)、卒業

時に対面式のカウンセリングを受けていないと債務不履行を起こしやすいことも指摘されている(Steiner & Teszler 2005, p.13)。

最後に、卒業後の状況との関係については雇用状況、所得、利用者の扶養家族の人数等が債務不履行と密接な関係にあることが多くの研究で指摘されている。債務不履行の理由の調査では、多くの債務不履行者が「失業中・無収入」「働いているが十分な収入がない」と回答している(Dynarski 1994, p.63, Volkwein & Cabrera 1998, p.110)。

3) 返還プラン別にみた債務不履行率

では、返還プランの多様化は債務不履行率を減少させているのだろうか。表5-2は返還プラン別にみた債務不履行率である。1998年にダイレクトローンの返還を開始した利用者が2年以内に債務不履行を起こした割合が示されている。既に前章で述べたように、連邦学資ローンをつつ以上借りた場合は一つにまとめて返還する統合ローンが利用できる。そのため、返還方法は8パターンとなる。まず、非統合ローンは全体で8.6%の債務不履行率であるが、統合ローンは5.4%となっており不履行率が低いことが分かる。さらに、両者とも標準型返還プランよりも他のプランを選択している利用者の方が不履行率は低くなっている。ただし、統合ローンの所得連動型返還プランだけは例外的であり、9.3%と高くなっている。これは、債務不履行者がローンを統合することが認められており、その際、最も有利な所得連動型返還プランを選択する傾向にあることと関係が深いと考えられる。このプランの利用者のうち、過去に債務不履行を経験し、再度債務不履行を起こしている者の割合は40.9%にのぼっており、以前に経験していない者よりもはるかに高い数字となっている。これは、債務不履行者がローンを統合すると様々な権利が回復するため、統合ローンへの借り換えは債務不履行を脱する最終手段となっているためである⁷。

表5-2 返還プラン別にみた債務不履行率 (ダイレクトローン) 1998年返還開始者

返還プラン	非統合ローン			統合ローン				
	返還者数		債務不履行率 (%)	返還者数		債務不履行率 (%)	以前経験なし	以前経験あり
標準型返還プラン	1,861,908	84.1%	9.6%	308,835	44.4%	5.1%	1.6%	17.0%
段階型返還プラン	269,764	12.2%	3.8%	132,523	19.1%	3.3%	0.7%	11.9%
延長型返還プラン	68,124	3.1%	1.7%	81,101	11.7%	1.8%	0.7%	12.2%
所得連動型返還プラン	13,647	0.6%	4.3%	172,945	24.9%	9.3%	5.1%	40.9%
計	2,213,443	100.0%	8.6%	695,404	100.0%	5.4%	2.3%	19.3%

出典：U.S. General Accounting Office (2000) *Student Loans: Direct Loan Default Rates*, GAO-01-68, Washington, D.C.: Author, p.6 およびp.16, Table1,3,4より作成

(2) 政府保証民間学資ローンの残された課題

1) 連邦教育省長官委員会報告書で求められた事業改善

2005年に連邦教育省長官マーガレット・スペリングスのもとにおかれた高等教育の将来委員会(Commission on the Future of Higher Education)は2006年9月に最終報告書「A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education」を提出した。報告書にはアクセスの拡大、学生経済支援の拡大と大学のコスト・生産性改善、アカウントビリティ(業績評価、学生のアウトカム、データベースの構築)、カリキュラム、生涯学習、グローバルな競争に勝つための連邦助成の6つについての勧告がなされた。この中で、学生経済支援については「学生経済支援制度は混乱しており、複雑で、非効率で、重複が多く、真に援助を必要としている学生に対して支援が向けられていない」と述べられており、具体的な問題点として、制度の複雑性(税優遇措置も含め20ものプログラムが存在)、連邦学生経済支援無料申請書(Free Application for Federal Student Aid, FAFSA)の複雑性、大学初年次受給可能額の情報提供の遅さ、低所得層学生への援助の不十分さ、卒業時の負債額の高さ(公立平均15,500ドル、私立平均19,400ドル)が指摘されていた⁸。そして、これらの改善を図るため、学生経済支援制度の結果重視型への改革(進学困難な学生のアクセス増、残留率・卒業率上昇、負債額の減少、授業料上昇の構造的誘因除去)、FAFSAの簡素化、受給可能額情報提供の早期化、編入生・パートタイム学生への援助拡大、ペル給付奨学金の拡充および大学授業料上昇の抑制(公立4年制・州内出身学生授業料の7割カバー目標)、連邦学生経済支援の管理コストの削減などが求められた。

2) 政府保証民間学資ローンをめぐる汚職への対処

高等教育法では大学が学生に対して特定のレンダー利用を強要することを禁じており、また、レンダーにもローン獲得を目的とした景品等の提供を禁止している。ただし、大学側は推奨するレンダーのリストを作成する権利は認められている。学生は数千のレンダーの中から好みのものを選択することができるが、実際には大学が作成する推奨レンダーリストから選択することが多い⁹。リストに掲載されることはレンダーにとっては多大な利益につながることから、レンダーと大学の癒着が問題視された。例えば、大学がリストへの掲載の見返りとして銀行側に学生向け説明会の開催、軽食提供、学生への電話連絡(数万人分)等を要求した事例や、奨学金担当職員がレンダーの株を保有したりコンサルティング料を受領したりするケースが数多く報告されており、高等教育の専門誌であるThe Chronicle of Higher Education誌やワシントンポスト紙等の新聞で報道された。ニューヨーク州では司法長官による調査が実施され、連邦下院教育労働委員

会の公聴会でも連邦教育省の管理体制の甘さが指摘されている¹⁰。連邦教育省はこれらの動きを受けて、制度の見直しに着手し、大学は推奨レンダーリストに少なくとも3つ以上のレンダーを掲載することや、レンダーは大学に対して金品やサービスの提供と引き換えにリストへの掲載を求めてはならない、とするなど規制を強化した¹¹。

(3) 大学コスト削減アクセス法の制定

このように、連邦学生経済支援は様々な問題を抱えていたが、最も大きな課題はやはり学費の高騰に伴う学資ローンの負債が膨張している点であった。そこで、連邦議会第110議会(2007-2008)第1会期の2007年6月、大学コスト削減アクセス法案(H.R.2669)が提出され、下院、上院、両院協議会での審議を経て、同年9月27日に「大学コスト削減アクセス法」(College Cost Reduction and Access Act, P.L.110-84)が制定された¹²。本法律は、主に以下の点を定めたものであった¹³。

○大学の学費負担軽減を通じた中所得層の支援

- ・利子補給付き学資ローンの利息を5年間にわたって半分にする(2012年までに6.8%から3.4%へ)
- ・学資ローンの返還をより容易にするために所得連動型返還プランを改革する。利用者は返還時に自由裁量所得の15%までしか返還しないで済み、20年間返還し続けた場合、その後の返還を免除する。
- ・連邦学資ローンの利用限度額を引き上げ、民間のローンに頼らないで済むようにする。

○ペル給付奨学金が学費をカバーする割合(purchasing power)を高めること

ペル給付奨学金の上限額の段階的引き上げ(2006年の4,050ドルから2011年には5,200ドルへ)

○全ての教室における教員の質の高さを保証する

貧困地域の公立学校の教員や重要な科目を教えることを目指す学生に対して授業料支援を行う

○公共サービス職への就職を支援し、報償を与える

災害時の第一対応者(救助隊・救急隊など)、警察官、消防隊、看護師、国選弁護人、検察官、保育士、図書館司書等といった公務員は、10年間学資ローンを返還した後、返還免除する

○大学への残留を促進し、資金調達を支援するための組織

連邦、州、地方政府の協力のもとに設立し、家庭から初めて大学進学する第一世代

学生や低所得学生を給付型奨学金で支援する

○伝統的黒人大学カレッジやヒスパニック系大学等への新たな資金配分

新たに5億ドルの連邦資金をこれらの大学に対して配分する

なお、これらの原資にはレンダー等への各種補助金の削減分が充てられた。すなわち、①特別補助等の引き下げ(例えば営利目的のレンダーの場合、特別補助はコマーシャル・ペーパーレート+2.34%-貸与利率で計算されるが、本法では上乘せ分が0.55%引き下げられ1.79%に設定)、②レンダーが連邦政府に納める手数料の引き上げ(0.5%から1%へ)、③債務不履行となったローンの弁済額の引き下げ(97%から95%へ)、④保証機関が債務不履行となったローンの回収成功時に受け取ることのできる報酬額の引き下げ(23%から16%へ)などである。以上の改革によっておよそ210億ドルが生み出されると推計された¹⁴。

しかし、これらの改革はレンダーの収益低下につながるため政府保証民間学資ローンの関係機関に強い不満をもたらし、後に述べるようなレンダーの撤退を招く一因となった。

(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

2007年に起こったサブプライムローン問題は政府保証民間学資ローンへも大きな影響を与えた。政府保証民間学資ローンのレンダーは学生に融資を行った後、通常、流通市場へローン債権を売却して新たな資金を調達するが、金融不安のため売却が進まず、資金難となるケースが顕在化したのである。また、2007年9月制定の大学コスト削減アクセス法によって補助金が削減されたことも重なり、政府保証民間学資ローンの事業縮小・撤退を表明するレンダーが続出した¹⁵。この縮小・撤退は、学生と大学に大きな混乱を招くことになった。例えばウィスコンシン大学マディソン校では17,000人の利用者のうち2,000人が次年度にレンダーを変更する必要が生じた。また、コミュニティカレッジの学生は利用額が少なく債務不履行を起こしやすいという理由から融資を停止するレンダーも現れ、混乱が続いた¹⁶。

そこで、連邦議会では2008年5月、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、事態の收拾が図られることになった¹⁷。具体的には、①レンダーの短期救済(政府保証民間学資ローン債権2008-09年度分を連邦教育省が買い取る)、②政府保証民間学資ローンの維持、③Lender of last-resortプログラム(レンダーが見つからない学生に保証機関を通じて融資)の強化、④政府ダイレクトローンの拡大(150億ドルから300億ドルへ)、の4つを実施するものであった。この法律の制定に伴い、サリーメイなどの大手機関は事業を継続する見通しを表明した。

さらに、2008年8月14日、「2008年高等教育機会法」(Higher Education Opportunity Act of 2008, P.L.110-315)が成立し、連邦学生支援事業の根拠法である1965年高等教育法(Higher Education Act of 1965)が10年ぶりに改正された¹⁸。1965年高等教育法は連邦学生支援をはじめ連邦政府の主要な高等教育支援事業について定めた法律であり、時限法であるため数年に一度改正が行われる。2008年の改正では給付奨学金の充実や学資ローン事業等について改正が行われたほか、授業料高騰の抑制策等についても新規に定められた。具体的には、連邦教育省は学生・保護者が卒業までの授業料等をWeb上で推計できるシステムを開発すること、大学を設置形態別に9つに分類し、新入生の定価授業料・純授業料の高い上位5%の大学と安い上位10%の大学名を公開すること、過去3年間の授業料引き上げが大きかった大学から引き上げ理由・改善方策を提出させ公開すること等が規定された。また、連邦学生支援については申請書を簡素化したFAFSA-EZを新たに設けること、内国歳入庁が保持する財政情報を活用するため連携を推進すること等が規定された。

さらに大学とレンダーに対しても規制が強化された。政府保証民間学資ローンの信用回復のための行動規範を定めること、学生に公正で十分な情報を提供すること、金融教育を促進すること等が定められた。さらに、同法では、大学の機関債務不履行率の計算が卒業後2年間から3年間に延長されたことも大きな変更であった。これは、債務不履行は返還開始後3年経ってもまだ増加していること、特に営利大学でそれが顕著であることが理由であった¹⁹。また、同法では大学が利用者に行う卒業時カウンセリングを強化することも求められた。利用者に対して返還方法、返還オプション、返還猶予・免除などの情報を対面式またはWebを通じて提供し、その結果を保証機関等に提出することとされた。

第2節 オバマ大統領の施政方針演説と予算教書

2009年1月に就任したオバマ大統領は施政方針演説と予算教書の公表に先立ち、同年2月17日、第111議会において「2009年アメリカ景気対策法」(American Recovery Reinvestment Act of 2009, P.L.111-5)を成立させた。これは、経済危機に対応するため、約7,870億ドルの歳出拡大と減税を行うことで景気回復を目指す法律であった²⁰。学生に対する経済支援関連の予算としては主に以下の4点が挙げられる²¹。

- 1) 連邦ペル給付奨学金へ156億ドルを配分し、年間最高受給額を4,860ドルから5,350ドルに引き上げる。
- 2) 連邦ワークスタディへ2億ドルを配分し、受給者数を拡大する。
- 3) 連邦学生経済支援管理経費へ6,000万ドルを配分し、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)を新設する。これにより教育減税の一つであるホープ税額控除(Hope Scholarship Tax Credit)を拡大し、対象期間を入学後 2 年間から 4 年間へ延長する。また、控除額は年間 1,800 ドルから 2,500 ドルに引き上げる。調整修正総所得(modified adjusted gross income)を 10 ~12 万ドルから 16~18 万ドル(夫婦合算申告の場合)にまで緩和する²²。

以上の取り組みのうち1)と2)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った。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と言えよう。

さらに、同年2月24日、オバマ大統領は施政方針演説を行った²³。その中で、高等教育について次のように述べている²⁴。

「現在、急成長している職種の4分の3が高卒以上の学歴を要する。しかし、その教育水準にある市民は半数強に過ぎない。我が国は、高校中退率が先進工業国中で最も高い国の1つである。さらに、大学に入学した学生の半数は修了していない。」

「今夜、私は全ての米国民に対して少なくとも1年以上の高等教育か職業訓練を受けるよう要請する。それはコミュニティカレッジでもよいし、4年制大学、職業訓練機関でもよい。だが、訓練が何であれ、全ての米国民には高卒以上の学歴が必要である。高校中退はもはや選択肢にはない。それは自分自身を見捨てるだけでなく、自身の国を見捨てるということである。この国はあらゆる米国民の才能を必要とし、価値を置いている。故に我々は、あなた方が大学を卒業し、新たな目標を達成するために必要な支援を行うのである。それは2020年までにアメリカが再び大学卒業者の割合が世界で最も高い国になるということである。」

このように、施政方針演説では高卒以上の学歴を有する米国民を増やすとともに、2020年までにアメリカを大卒者の割合が世界で最も高い国にすることが目標に掲げられたのであった。

さらに、続く2月26日には初の予算教書が公表された²⁵。この中で、連邦学生経済支援策についてはペル給付奨学金の受給額を引き上げることや新たな教育減税について方針を述べるとともに、政府保証民間学資ローン制度の安定化および納税者のための節減について以下のように議会に要請が行われた。

「現在、政府保証民間学資ローンプログラムへの補助金は、連邦議会が政治過程を通じて設定している。このプログラムは納税者に必要のない何十億ドルものコストを負担させているだけでなく、金融市場の混乱のために学生を不安定な状況にさらしている。大統領予算教書は、金融機関が学生に融資する権利を廃止し、その代わりとして低コストの安定した資金源の利用を通じて学生がローンを借りられるようにすることを議会に対して求める。一方、ローンの回収については民間業者の競争を通じて学生に高い質のサービスを提供することを求める。すべての新規貸し付けをダイレクトローンプログラムで実施することで、年間40億ドル以上を節減し、それを学生への経済支援に再び配分することができるようにする」²⁶

このように、オバマ大統領の着任後初の予算教書では明確に政府保証民間学資ローンの廃止とダイレクトローンへの移行が議会に対して要請された。その理由は、金融機関への補助金の廃止によって年間40億ドル以上を節減し、その資金を使ってペル給付奨学金をはじめとする他の奨学金プログラムを充実させることにあったと言えよう。

第3節 第111議会(2009-10年)における下院公聴会の論点

以上のように、オバマ大統領はアメリカ景気回復法を皮切りに、施政方針演説や大統領予算教書において連邦奨学金制度の改革に取り組む姿勢を明らかにした。その中心は政府保証民間学資ローンの廃止であった。法案提出の準備が進められる中、2009年5月20-21日に下院教育労働委員会において2つの公聴会が開催された。以下にその概要を整理する。

(1) 下院公聴会「オバマ政権の教育政策」²⁷

ワシントンDCにおいて2009年5月20日に開催された下院教育労働委員会の公聴会では、冒頭、下院教育労働委員長ジョージ・ミラー(George Miller、民主党、カリフォルニア州選出)による開会の挨拶の後、議会の少数政党である共和党の筆頭委員ハワード・マッキーオン(Howard P. McKeon、共和党、カリフォルニア州選出)の意見陳述が行われた。マッキーオンは高等教育、特に奨学金政策に長い間携わってきた経験を有しており、政府保証民間学資ローンの擁護派として知られる。以下、発言を引用する。

「我々共和党の基本理念は次のとおりである。すなわち、教育上の決定は、保護者、地方学区、州、といったそれを行うのに最善の人々に任せるべきである。連邦政府は限られた役割を担い、彼らの決定を支援するのが役割である。」(pp.4-5)

「学資ローンは我々がオバマ大統領の掲げる課題の中で同意できない事項である。両陣営の委員が政府保証民間学資ローンを廃止する大統領案によってトラブルに巻き込まれている。1,646人の奨学金担当職員や学生は連邦議会が政府保証民間学資ローンを廃止しないよう、政府案に反対する請願書にサインしている。本プログラムは40年以上にわたって実施されてきた。それは、大学教育の夢と学位を取得することで可能となる質の高い生活を何百万人もの人々に与えてきた。この成功の理由の1つは、連邦政府や大学と連携している全てのパートナー、すなわち民間金融機関、非営利団体、および州の機関の協力により、プログラムが学生のニーズに最も合うように調整されてきたことである。もし我々が大統領のプランに従ってダイレクトローンだけにするのであれば、この重要な公と民間のパートナーシップは終焉を迎え、連邦政府とその契約業者に置き換わるだろう。これは、多様性を高等教育の基盤とするアメリカの6,500以上の大学に対して、お仕着せのワシントンのプログラムを提供するものになるだろう。公と民間のパートナーシップの終焉は直ちに3万人以上の雇用に影響を与え、さらに何千もの雇用に影響を及ぼすだろう。我々はこの国の複雑な学生経済支援制度を改革することに反対しているのではない。実施できる改革もあるだろうが、我々は全ての党派で注意深く、慎重な議論を行うことがベストだと考えている。ちょうど今週、私はダイレクトローンへの変更を強いられることに強く反対するいくつもの小さな大学から意見を聞いたところである。これらの大学はダイレクトローンを推進する騒ぎの中で彼らの声が届いていないことを懸念している。彼らは本当に懸念を抱いている。我々は、このような移行が学生や大学に与える影響に耳を傾けるべきである。全ての大学や学生のために、プログラムを維持しながらでも、いくつもの改善を行うことができる。」(pp.5-6)

このように、マッキーオンは下院教育労働委員会の共和党議員の代表として共和党の教育理念を明確に述べ、その上で学資ローンの廃止に反対の立場を表明したのである。それは、連邦政府は教育に対してあくまで限定された支援を行うべきであって、教育の決定権限は保護者、学区、州に委ねるべきである、という共和党の政策理念に基づくものであった。もし、オバマ大統領の提案どおりにダイレクトローンに一本化されれば、これまで40年以上にわたって築き上げられてきた民間金融機関や保証機関との協力体制がなくなり、6,500校以上の大学と学生にとって学資ローンは連邦政府のお仕着せのものになってしまうことに懸念を示したのである。

続いて、連邦教育省長官のアーネ・ダンカン(Arne Duncan)がオバマ大統領の教育政策について証言を行った。大統領予算教書に示された乳幼児教育、K-12教育、高等教育についての証言が中心であった。その中で、特に連邦奨学金政策全般と学資ローンについて以下のように述べている²⁸。

「連邦の政策担当者として、我々は大学への入学準備を改善し、学生への経済支援の拡大を通して大学へのアクセスと卒業を拡大していく必要がある。そうすれば全ての所得階層の学生が多額の借金を背負わずに大学の学費を支払うことができる」(p.9)

「私は、我々全員が政府保証民間学資ローンの構造は既に壊れており、延命措置を受けていると感じていると思っている。連邦学資ローンプログラムは、大学志願者とその保護者が増大する学費を賄うことができるよう、信頼でき、費用対効果の高いものであることが肝要である。ダイレクトローンはその最良の方法である。」(p.13)

このように、ダンカン長官は政府保証民間学資ローンの制度がすでに破綻しており、連邦学資ローンの信頼を取り戻すためにダイレクトローンに一本化することが必要であると主張したのであった。この主張にある延命措置とは、世界金融危機によって生じた学資ローンの流通市場の混乱を収めるために2008年5月に法制化された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)による救済を指していた。これは、レンダーから学資ローン債権を連邦政府が買い取ることでレンダーを短期的に救済するものであった。このような救済措置なくしては、多くのレンダーは学資ローンを融資できる状況にはなかったのである。

証言の後、ジュディー・ビガート議員(Judy Biggert, イリノイ州選出、共和党)からダイレクトローンへどのように移行させるのか、また、なぜ十分な議論をせずに一つのプログラムにしようとするのか、との質問が寄せられた。これに対してダンカン長官は、政府保証民間学資ローンを継続することで毎年何十億ドルもの補助金が民間セクターに流れているため、この補助金を学生に回したいと回答した。また、翌日に開催が予定されている学資ローンに関する公聴会において連邦教育省の担当者が詳しい証言を行うと告げた。

(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」²⁹

続く2009年5月21日、学資ローンに焦点を絞った公聴会が下院教育労働委員会で開催された。その目的は、連邦奨学金制度を学生と保護者にとって効果的で、信頼が高く、価値あるものに改善するための議論を行うことにあった。冒頭で委員長のミラーは以下のように述べている。

「本日の委員会では、学生に対して給付奨学金を大幅に増額することで学費負担を軽減する方法について検討を行う。我々は学資ローンプログラムの運営方法を変えることが納税者にコス

ト負担をかけずにこれを達成する方法であると考える」³⁰

続いて、ミラーはこれまで民間金融機関がリスクフリーで連邦学資ローンを融資してきたが、それは多額の政府補助金によって可能となっていたこと、しかし金融不安の際には多くの機関が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い事態が発生し、連邦政府が救済を行ったこと、現在も制度は延命措置の状況にあること、等を指摘した。一方、ダイレクトローンは連邦財務省の資金が原資であるため安価で安定しており信頼のおける制度であること、議会予算局の試算によれば制度の一本化によって10年間に940億ドルが節減でき、その資金をペル給付奨学金などに新たに配分できること、を強調した。

続いて、下院教育労働委員会の共和党筆頭委員であるマッキーオン議員が意見陳述を行った。氏は前日の公聴会における意見陳述と同じく政府保証民間学資ローンの40年以上にわたる功績と現在までの利用状況を評価し、これからも継続していくべきであることを強調した。

「連邦政府は政府保証民間学資ローンが延命措置の状況にあり、ローンの安定した財源となっていないことを主張している。しかし、これは連邦政府が製造業や自動車産業を運営すべきであると主張しているようなものである。なぜなら、現在、連邦政府はクライスラー社やゼネラルモーターズ社を支援しているからである。政府の中には自動車産業を政府が引き取るべきであると考え人もいるかもしれないが、私は米国人の多くがこれに賛成するとは思えない。」³¹

このようにマッキーオンは自動車産業を例にしながら学資ローンを国がすべて引き受けて実施する案に強い反対の姿勢を示したのである。公聴会に提出された資料にはフロリダ州のタラハシコミュニティカレッジの奨学金課の担当者が投稿した新聞記事も添えられた。これは、ダイレクトローンに一本化された場合、これまで金融機関、保証機関、回収機関等が提供していた利用者向けの様々なサービス、例えば債務不履行を回避するための取り組みなどを全て大学が自身で行わなくてはならず、大きな負担を強いられことを懸念するものであった³²。

続いて公聴会に証人として出席した6名から、政府保証民間学資ローンの在り方について証言が行われた。出席者は以下のとおりである。

- ① ロバート・シャーマン(連邦教育省次席次官補, Robert Sharman, Deputy Under Secretary, U.S. Department of Education)
- ② チャールズ・リード(カリフォルニア州立大学総長, Dr. Charles Reed, Chancellor, California State University)
- ③ ジョン・レモンディ(サリーメイ副会長・最高財務責任者, John F. Remondi, Vice

Chairman and Chief Financial Officer, Sallie Mae)

- ④ アンナ・グリスウォルド(ペンシルバニア州立大学学士課程担当副学長補佐・学生支援部長, Anna M. Griswold, Assistant Vice President for Undergraduate Education and Executive Director for Student Aid, The Pennsylvania State University)
- ⑤ レネ・ドルーアン(ニューハンプシャー高等教育支援財団会長・最高経営責任者, Rene Drouin, President and CEO, New Hampshire Higher Education Assistance Foundation (NHHEAF))
- ⑥ クリストファー・チャップマン(アクセスグループ会長・最高経営責任者, Christopher Chapman, President and Chief Executive Officer, Access Group)
- ⑦ リチャード・ベッダー(オハイオ大学経済学教授, Dr. Richard Vedder, Professor of Economics, Ohio University)

一人目の証言者は、連邦教育省のロバート・シャーマンであった。シャーマンは連邦学生経済支援諮問委員会の委員の経験があり、民主党のポール・サイモン上院議員のアドバイザーやクリントン元大統領のホワイトハウス全米経済委員会に携わった経験を有する政策通の人物であった。シャーマンは連邦教育省の立場から、今回のオバマ大統領の施政方針演説や予算教書に示された奨学金政策の意図について証言した。

「オバマ大統領が実施を提案しているのは、学資ローンの中間組織を排除し、学生と大学に対してダイレクトローンを配分するということである。各大学には、連邦から振り込まれたペル給付奨学金を引き出すための大変優れたシステムが既に存在する。ダイレクトローンのシステムはこれと同じシステムを利用する。よって、大学側から見ればダイレクトローンへの移行は全てが新しいものという訳ではない。よく機能している現行のシステムに機能を追加するということである。」
「我々は、債権回収会社と業績評価をベースとした契約を行うことを望んでいる。それは債務不履行・延滞の回避や、返還者や大学から高いレベルの満足度を引き出すためである。」(p.12)

このように、シャーマンは金融機関や保証機関といった中間組織を廃止して連邦政府が直接貸与すること、および返還金の回収に民間セクターを活用すること、その際は業績評価に基づく契約とする予定であると述べた。

続いて、カリフォルニア州立大学総長のチャールズ・リードが証言を行った。リードは1998年から総長を務めており、46,000人の教職員、45万人の学生、23キャンパスとセンターを率い、

1985年から1998年までフロリダ州立大学システムの総長を務めた経験豊富な人物である。リードはカリフォルニア州立大学がダイレクトローンへ移行中であると述べ、その理由を以下のように説明している。

「1990年代にダイレクトローンプログラムが創設され、カリフォルニア州立大学の10キャンパスがそれに参加した。今年、さらに5キャンパスがダイレクトローンに移行する予定である。残り8キャンパスについても来年には移行予定である。なぜ移行するのか。それはここ数年の出来事が大きい。まず、予算調整過程を通じて連邦法が改正され、政府保証民間学資ローンのレンダーの-marginが引き下げられた。それがサービスや信頼性の低下を引き起こし、利用者の利益を損ねたという点である。第二に、金融危機が政府保証民間学資ローンの長期的な持続可能性に重大な問題を引き起こしたという点である。第三にダイレクトローンの将来への懸念が払しょくされた点である。大学の学資ローンプログラムには、学生と大学のために安定性と信頼性が大変重要である。」(p.17)

以上のように、カリフォルニア州立大学がダイレクトローンへ移行している理由は、サービスが低下し、安定性を欠いた政府保証民間学資ローンを利用し続けるよりも、より安定性・信頼性の高いダイレクトローンを利用したい、というのが大きな理由であった。

また、ペンシルバニア州立大学学士課程担当副学長補佐・学生支援部長のアンナ・グリスウォールドは、政府保証民間学資ローンを利用している大学の代表として、また、全米で最も学資ローンの借入額が多い大学の代表として公聴会に出席を求められていた。彼女はこれまでワシントン州立大学、北バージニアコミュニティカレッジで勤務経験があり、奨学金課の職員として39年間のキャリアを有する人物であった。ペンシルバニア州立大学は9万人以上の学生と23のキャンパスを有する公立研究大学であり、73%の学生が何らかの奨学金を受給している。公聴会の前年は4万6千人以上の学生が4億6,600万ドルもの連邦学資ローンを借りていた。また、このうち3万8千人が同一の金融機関から学資を借りていた。しかし、2008年の金融危機によりこの機関が融資をストップする事態が発生し、連邦のダイレクトローンに切り替えざるを得なくなっていた。そこで、学内のスタッフ10～12名による4か月間にわたる移行作業を実施したという。グリスウォールドは、移行に伴う大きなトラブルはなく、スムーズに終了したと証言を行った。

一方、政府保証民間学資ローンの継続を望む立場の証言も行われた。まず、サリーメイの副会長で最高財務責任者でもあるジョン・レモンディは、政府保証民間学資ローンを維持し、これまでと同様にダイレクトローンとの利用者の獲得競争を通じてサービスの向上や債務不履行の減少につなげる、という提案を行った³³。

「政府保証民間学資ローンと政府ダイレクトローンの16年にわたる併存によって、大学側がその大学と学生に合った学資ローンの提供システムやプロセスを選択できたことは公平な仕組みであったと言えよう」(p.26)

と述べ、現行と同じく大学側が金融機関や返還金の回収機関を選定できるようにし、金融機関は返還金の回収もできること、連邦政府は市場メカニズムを通じて貸出手数を設定して州や非営利機関が事業に参入しやすくすること、さらに連邦政府は学生の金融リテラシーの向上やカウンセリングといった債務不履行を起しにくくするためのプログラムに補助金を支出すること、といった案を提示した。

また、ニューハンプシャー州の非営利保証機関であるニューハンプシャー高等教育支援財団会長のレネ・ドルーアンも政府保証民間学資ローンの擁護派であった。同氏は1978年より同財団でクレーム・リカバリー部門を担当し、30年以上にわたって勤務してきた人物である。1999～2000年には全米高等教育学資ローンプログラム協会(National Council of Higher Education Loan Programs, NCHelp)の協会長を務めた経験もあり、また、連邦政府の全米学生経済支援諮問委員会の委員も経験している³⁴。

「ニューハンプシャー高等教育支援財団の提案は、学生は地域の金融機関の融資誓約書(the master promissory note)にサインすべきである、という点である。」(p.40)

ドルーアンは、これまで同機関がニューハンプシャー州の学生と保護者に対して大学進学支援の様々なサービスを提供してきた功績を強調し、政府保証民間学資ローンの制度の継続を訴えた。

また、デラウェア州を本拠地とするアクセスグループの会長・最高経営責任者であるクリストファー・チャップマンも政府保証民間学資ローンの擁護派であった。アクセスグループは1983年に創設された非営利金融機関・回収機関であり、毎年10億ドルを超える学資ローンを融資し、60億ドル以上の学資ローン債権を保有しており、全米トップ10に入る規模を誇っている。チャップマンは全米で30以上の非営利金融機関が学資ローン事業を行っていることに触れ、これらが地域の実情に合わせたサービスを展開していることを強調した。

最後に『学位がもたらす経済困難—なぜ大学は高額なのか』の著者であるオハイオ大学経済学部教授のリチャード・ベッダーが証言を行った³⁵。ベッダーは一連の政策が必ずしも学生の大学進学の向上や教育機会の平等につながるとは限らないとし、ダイレクトローンへの全面移行

やペル給付奨学金の拡大とエンタイトルメント化についても否定的であった。それは、過去に連邦奨学金が拡大した時期に大学進学者数が伸びていないことや、所得分位別進学率の差が縮まっていないことが理由であった。

以上のように、公聴会はダイレクトローンへの一元化支持派と政府保証民間学資ローンの擁護派に分かれ、政府、大学、流通市場、保証機関、民間金融機関、研究者のそれぞれの立場から主張が行われた。ダイレクトローン一元化の支持理由は、①民間金融機関等への補助金を削減でき、その資金をペル給付奨学金の増額に使用できること、②政府保証民間学資ローンは、金融危機の際に多くの金融機関が事業から撤退したことから明らかなように、もはや信頼できる学資ローンの財源たりえないこと、③移行に伴う事務的な負担や金銭的な負担は重くないこと、が主な理由であったと言えよう。これに対して、政府保証民間学資ローンの擁護派は、①過去40年間にわたって学資ローンを融資しており、信頼にたる財源であること、②民間金融機関を選ぶ権利を学生と大学側に残すべきであること、③保証機関や流通市場は大学生に対して様々なサービスをしており、これらを大学側が全て担うことは無理であること、が主な理由であったと整理できよう。

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

公聴会に先立つ2009年4月29日、下院と上院では「2010会計年度予算一致決議」(Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2010, H. Rept. 111-89) が承認された³⁶。これには、予算決議S.Con.Res.13が付帯されていた³⁷。それは、下院教育労働委員会に対して2009～2014会計年度間に毎年10億ドルの赤字を減少させるよう求めるものであった³⁸。

この予算決議と先述の2009年5月の2つの公聴会の内容を踏まえ、同年7月15日に下院教育労働委員長のミラーは法案H.R. 3221を下院本会議に提出した。本法案は「2009年学生経済支援および財政責任法」(Student Aid and Fiscal Responsibility Act of 2009、以下SAFRA法とする)と名付けられ、下院教育労働委員会に付託された後、審議が開始された³⁹。法案の概要は以下のとおりであった⁴⁰。

① ペル給付奨学金の増額

SAFRA法案ではペル給付奨学金の年間支給額を増額し、2010年は5,550ドルとする。さらに、毎年自動的に消費者物価指数(Consumer Price Index)+1%を増額し、2019年までに年間6,900ドルとする。

② 大学へのアクセスと卒業の改善

大学アクセス・卒業改善ファンドを創設し、大学へのアクセスと卒業状況の改善を行う。また、州政府による高等教育の改善とデータ整備・アカウントビリティを促進する。さらに、州が学生の金融リテラシーを強化するプログラムを実施したり、大学卒業を促進したりするための競争的資金を提供する。提供された資金の3分の1は2年制大学・課程に在籍する学生に使用される。

③ 伝統的黒人大学・ヒスパニック大学等への資金配分

伝統的黒人大学(Historically Black Colleges and Universities, HBCU)、ヒスパニック大学(Hispanic Serving Institutions, HSIs)、アラスカ先住民・ハワイ先住民の在籍する機関等への資金を配分し、入学だけでなく学業継続・卒業まで支援する。

④ 奨学金申請書の簡素化

連邦学生経済支援無料申請書(the Free Application for Federal Student Aid, FAFSA)の資産に関連する記載項目を減らす。高等教育機会法(Higher Education Opportunity Act, P.L.110-315)ですでに簡素化が図られているが、本法ではさらにそれを進める。簡素化の目標は内国歳入庁の確定申告書であるForm1040のコピー以外を提出不要とすることにある。

⑤ スタッフードローンの改革

本法では、全高等教育機関を2010年までに政府によるダイレクトローンへ移行させる。これにより、連邦政府は10年間に870億ドルを節減できる。節減した資金は学生の教育機会の拡大や連邦赤字の削減に配分する。本法では、連邦政府が全ての学資ローンを貸与するものとするが、返還金の回収については民間企業が担うことを保証する。また、州政府および非営利機関も回収業務を担うことができるようにする。これらの改革は、学生が学費を負担する際に信頼できる資金源を利用し、返還中は質の良い回収機関を利用できるようにすることにある。

⑥ 学資ローンの利息

学士課程学生向けの補助付きスタッフードローンの利息は2012年より6.8%までの変動利息とする。変動利息は米国財務省短期証券91-day T-billに2.5%を加えた割合とし、経済的支援の必要な学生のために低金利に抑える。議会予算局(CBO)の試算によれば、補助付きスタッフードローンの利息は2015年に6.3%となる。

⑦ 現行の連邦ローンの特別補助金の計算の見直し

金融機関等のレンダーへの特別補助金(Special Allowance Payment, SAP)は融資のコストをもとに計算されている。これまで90日のコマーシャル・ペーパーレートで計算されていたが、今後は1か月のLIBORに基づくものとし、予測可能なものとする。

⑧ パーキンズローン

これまで各大学に対してパーキンズローンを貸与する資格を与えてきたが、今後は連邦政府のダイレクトローンを通じて貸与するものとし、返還金を用いた貸与は行わない。大学が支給す

る学生を決定する方式と利息5%は維持する。

⑨公立初等・中等教育機関の学校施設の改修

⑩コミュニティカレッジの改修と建設

各州に対してコミュニティカレッジの新築・改修予算を配分し、教育・研究環境、学生の生活環境を改善する。

⑪コミュニティカレッジにおける教育・人材育成を通じた2020年までの卒業率向上

コミュニティカレッジチャレンジ補助金を創設する。これはオバマ大統領が要請したものである。準学士号取得者や資格保持者を増やすことを目的とし、大学と州に対して学生の学習、単位取得、就職を促進するための競争的資金を配分する。特に成人学生の準学士号取得を促進する。

⑫その他

公立初等・中等教育学校の施設整備、幼児教育への各種補助等の配分。

(2) 下院教育労働委員会でのSAFRA法案の審議

下院教育労働委員会では2009年7月21日にSAFRA法案の逐条審査(マークアップ)が開催され、最終表決では30対17で承認された⁴¹。教育労働委員会のメンバーは49名であり、このうち民主党議員は30名、共和党議員は19名であった。表決で民主党議員全員が賛成票を投じた(投票しなかった2名を除く)。共和党はペトリ議員(Thomas E. Petri, ウィスコンシン州選出)とプラッツ議員(Todd Russell Platts, ペンシルバニア州選出)の2名のみが賛成票を投じ、残りの17名は反対票を投じた⁴²。

その後、7月27日に法案は下院本会議に上程された⁴³。提出された議案審査報告書(H. Rept. 111-232)には、本法案が高等教育への歴史的な予算配分であること、全ての米国民に対して質の高い教育機会を拡大し、大学へはより適正な費用負担で入学できるようになること、が記された。

ただし、本法案に掲げられたペル給付奨学金の最高受給額の引き上げ、FAFSAの簡素化、学資ローンの利息の改善等は、国の赤字を拡大させないような形で実施されなければならない、そのためには連邦学資ローンを改善し、節減された予算でこれらを完全に賄う必要があることが強調された。提出された議案審査報告書には、政府保証民間学資ローンの問題点とダイレクトローンへの一本化のメリットが記されている。その要点は次のとおりである⁴⁴。

<学資ローン改革>

- ・ 政府保証民間学資ローンは2008年の金融市場の混乱によって、もはや信頼できる資金源ではなくなっており、過去1年間にダイレクトローンの利用が大幅に増加している。

- ・ ダイレクトローンに要する税金は政府保証民間学資ローンよりも大幅に少ない。政府保証民間学資ローンを廃止して、学生と保護者が低コストでより安定した財源であるダイレクトローンのメリットを享受できるようにすることが必要である。
- ・ ローンの返還については、民間セクターの機関を競争させることを通じて、より優れたサービスを受けられるようにする。
- ・ オバマ大統領の考えと一致した本法案によって、10年間に870億ドルが節減できる。

<連邦家庭教育ローンプログラムの不安定性>

- ・ 連邦家庭教育ローンプログラムとして知られる政府保証民間学資ローンプログラムは不安定で、信頼性が低く、もはや学生とその保護者が連邦学資ローンに確実にアクセスできるものとは言えない。過去一年間に、米国の金融市場の混乱により、多くの金融機関は学資ローンを融資するための資金を確保することが困難になっている。そのため、多くの金融機関が連邦学資ローンプログラムから撤退し、学生に対する融資事業を廃止している。
- ・ 2008年4月、委員会は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)を承認した。同法では、連邦教育省長官に対して金融機関が学生と保護者に融資する連邦学資ローンへの資金援助を行い、また貸し付けを行う資金が不足している金融機関から政府が連邦学資ローンを買取る権限を付与した。また、2008年から2009年にかけて、連邦教育省は金融機関に対して様々な支援を行った。2009年7月22日、連邦教育省は金融機関から連邦学資ローンを146億ドル以上買い取っている。さらに2008-09年度には312億ドルを支出している。このように、政府保証民間学資ローンは税金に頼るようになってきている。

<ダイレクトローン>

- ・ ダイレクトローンは1993年に創設され、その貸付のための資金は連邦財務省が支出してきた。そのため、金融危機からの影響を受けることなく実施されてきた。昨年より利用者は急激に増加しており、ダイレクトローンを利用する大学は2007-08年の1,186大学から2008-09年には1,700大学以上に増加している。ローンの利用数は同時期に320万件から530万件に増加し、利用総額は138億ドルから220億ドルまで拡大している。
- ・ 各大学がダイレクトローンを利用するためには、まず連邦教育省から当該大学が適格であると認定を受け、その後、大学から連邦教育省に対してダイレクトローンの利用申

請を行う。ローンの組成と支払いに使用される電算処理システム(Common Origination and Disbursement, COD)はペル給付奨学金のものと同じであり、多くの大学は馴染みがある。

- ・ダイレクトローンの利用へ移行した大学は満足度が高いことが報告されている。全米学生経済支援担当者協会(National Association of Student Financial Aid Administrators, NASFAA)の2009年7月の調査によれば、80%の大学は移行が簡単であったと回答し、84%の大学は連邦教育省のサポートが役立ったと回答している。さらに80%以上は4か月以内に移行が完了した回答している。

<安定的で信頼のおける効果的な学資ローンプログラムの提供>

- ・2020年までにダイレクトローンに全面移行すれば、10年間に870億ドルが節減できる。政府がすべての学資ローンを貸与する一方で、民間企業はローンの回収業務を担うものとする。また、州政府と非営利機関も回収業務に携わる。

以上のように、下院本会議に上程された議案審査報告書では、政府保証民間学資ローンの問題点として信頼性の低下とコストの高さが指摘された。

一方、議案審査報告書には反対票を投じた共和党議員ら少数派の意見も掲載されている。以下はその概要である⁴⁵。

- ・我々共和党議員は、過去40年以上にわたって続けられてきた低コストで簡単に利用できる政府と民間のパートナーシップによる学資ローンを維持するべきと明言する。本法によって政府保証民間学資ローンが廃止されるのは誤りである。
- ・オバマ大統領と本委員会の民主党議員は連邦政府が民間事業を政府が引き継ぐことを企図している。本法案によって連邦教育省は国で最も大きな銀行の一つになる。来年以降数年間で1,000億ドル以上の連邦学資ローンを貸与することになる。
- ・この乗っ取りを正当化するために、民主党議員らは政府保証民間学資ローンが「延命措置」を施されたものであり、廃止すべきであると主張している。しかし、無視できないのは、1993年にクリントン大統領がダイレクトローンを導入して以降、民主党は政府保証民間学資ローンをずっと廃止しようと試みてきた点である。
- ・委員会の民主党議員は認めないが、本ローンは40年以上にわたって学資ローンの安定した資金源であった。今回、一時的に供給が減少したが、これは他の金融セクターでも起こる得ることである。しかし、学資ローンの領域だけが政府の乗っ取りの標的にされている。
- ・世界的な金融の混乱にも関わらず、1,500以上の金融機関は学資ローンを融資し

ており、政府保証民間学資ローンの約40%はまだ民間資金で賄われている。また、各州で質の高いサービスを提供している50の民間・非営利ローン回収機関や30以上の保証機関は、3万人もの従業員を雇用している。一方、連邦教育省は国全体のローン回収に1つの回収会社しか利用してこなかった。

- ・ 委員会の民主党議員は連邦学資ローンの利用者の声を無視している。
- ・ 1993年にダイレクトローンが導入された当時、連邦政府は大学に対してローン1件に対して10ドルを支出し、ダイレクトローン参加へ圧力をかけた。しかし、このような圧力にも関わらず、ダイレクトローンの利用はピーク時の1998年に貸与総額の34%となったに過ぎない。それ以降はおよそ20%程度で推移している。近年は世界的な経済危機に伴い利用が増加しているが、このような危機や政府・民主党議員らの圧力にも関わらず、政府保証民間学資ローンの利用大学のうち72%にあたる4,400校はまだこれを利用している。これらの大学はその意向や実際に移行する能力に関係なく、民主党のプランによって利用を終了させられようとしている。
- ・ 政府保証民間学資ローンとダイレクトローンの間の学生・大学の獲得競争はサービスの低価格化やローンの貸与・返還の改善につながった。市場競争と改善は返還のインセンティブ、利息の引き下げ、手数料の値下げ、返還免除、その他学生にとって金銭的なメリットをもたらした。また、ローンを融資する金融機関等は大学進学プランニングサービス、金融リテラシー教育、債務不履行回避、FAFSA申請支援、その他幅広いサービスを提供している。
- ・ 我々共和党委員は、大学側より、ダイレクトローンが追加的な事務負担をもたらすと聞いている。移行は簡単ではなく、ソフトウェアへの対応、新たな誓約書へのサイン、など多岐にわたる。CODシステムを利用していない大学・大学院もあり、訓練を受けたスタッフの追加が必要となる。移行に必要な経費は24万ドル～40万ドルにのぼるという声もある。
- ・ 政府保証民間学資ローンは納税者にとってもメリットがある。民間金融機関は債務不履行のリスクの一部を背負う。民主党議員は僅か3%しか背負っていないと言うかもしれないが、これは何十億ドルにもなる。

以上のように、委員会の少数派は、政府保証民間学資ローンが現在でも安定した財源であること、公と民間のパートナーシップにより高いサービスを提供してきたこと、ダイレクトローンへの移行に必要な経費は安くないことを反対理由として掲げた。

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

その後、第111議会の下院本会議では、2009年9月17日にSAFRA法案が253対171で承認され、9月22日に上院に送付された。しかし、上院では通過に時間を要した。

このとき、オバマ大統領は最大の改革である医療制度改革法案に取り組んでおり、上下両院で史上初めて皆保険を目指すための改革法案が通過していた。後は両院の法案の擦り合わせ作業を両院協議会で実施し、それを上院と下院に持ち帰って可決し、最後に大統領が署名するだけであった⁴⁶。このとき、下院通過法案と上院通過法案には主な条項について相違があったが両院協議会による調整は行われず、まず上院通過法案を下院で再可決し、3月23日に患者保護及び医療費負担適正化法(Patient Protection and Affordable Care Act, P.L.111-148)が成立した⁴⁷。

この後、両院の相違点の調整条項を予算調整法案として成立させることとなったが、ここに盛り込まれたのがSAFRA法案であった。両者をまとめた医療保険教育予算調整法案H.R.4872は2010年3月17日に下院に提出され、3月21日に220対211の僅差で可決された。上院では3月25日に56対43で承認された。その後、上院の修正案を下院が220対207で可決し、3月30日にオバマ大統領の署名によって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)が成立したのである⁴⁸。このような過程を経て、連邦学資ローン改革法案はようやく法制化に至ったのであった。

第6節 小括

以上、本章では、民主党バラク・オバマ政権が取り組んだ2010年の連邦学資ローンの抜本的改革を取り上げ、なぜ、最終的に40年以上続い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財源が一元化されたのかを検証してきた。最後に本章で明らかにしたことを指摘しておきたい。

まず、廃止の大きな理由としては、第一に2008年の金融市場の混乱の際に学資ローン事業を縮小・撤退する銀行等が相次ぎ、もはや政府の学資ローンの担い手としては信頼できるものではなくなっていたことを挙げることができる。資金難に陥った金融機関は相次いで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。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等が行われたが事態は収束せず、これを契機にダイレクトローンに切り替える大学が急増した。

第二の理由は、予算を他の優先事項に配分するためである。2010年医療保険教育予算調整合法において政府保証民間学資ローンの廃止に踏み切り、政府ダイレクトローンに一元化を図ったねらいは、金融機関への補助金を無くし、その資金を連邦給付奨学金の充実に充てることであった。ダイレクトローンに一元化した場合、10年間に870億ドルの補助金が節減でき、これを給付奨学金をはじめとする他の優先事項へ配分できることが主な理由であったと言える。

このような連邦学資ローン制度のダイレクトローンへの一元化を債務不履行問題の解消という観点から評価するならば、政府が債務不履行の減少に本格的に取り組むための土壌を形成することに貢献したと位置づけることができよう。これまで見てきたように、政府保証民間学資ローンが優勢であった時代は、レンダー、流通機関、保証機関、回収機関、大学、といった多くの機関によって制度が形成されており、そのため債務不履行の減少に取り組むためにはこれらの機関への連邦の監督体制を改善・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一元化されたことで中間機関はなくなり、学資ローン事業の貸与から回収まで全てが連邦教育省によって直接実施されることになった。これは同時に、債務不履行の減少に向けた取り組みも行いやすくなったことを意味する。事実、オバマ政権は債務不履行問題の解消に向けて「所得連動型返還プランの拡充」を中心に据えた改革に乗り出すことになる。2010年の一元化は、その大きな一歩であったと位置づけられよう。

第5章 注

- 1 小林雅之・劉文君(2013)『オバマ政権の学生支援改革』大総センターものぐらふ No.12, 東京大学大学総合教育研究センター、34-35 頁。
- 2 日本でも官業の民間開放や民間部門に対する規制改革の検討の流れの中で、内閣府の規制改革・民間開放推進会議(2004年4月～2007年1月)が貸与奨学金事業の市場化テスト(官民競争入札制度)を検討し、民間委託の可能性が探られたことがあった。しかし、日本学生支援機構は奨学金事業を憲法第26条および教育基本法第3条第2項の規定から政府が責任をもって積極的かつ確実に取り組むべき重要な教育施策であり、安定的・効果的に実施するためには市場ではなく独立行政法人によって実施する必要があることを強調した(内閣府規制改革・民間開放推進会議第14回官業民営化等WG・第28回市場化テストWG合同WGにおける文部科学省説明資料より(2005年11月8日)。
<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/wg/2005/1108/agenda.html> 2019年1月15日最終閲覧)。本論文で取り上げているアメリカの事例は、日本では採用されなかった政府の奨学金事業への民間資金の活用の先事例として位置づけることができる。なぜ、民間資金の活用が選択され、そしてなぜ最終的に廃止されるに至ったのかを検証するこ

とで、高等教育における政府の役割とは何かを改めて考察する契機になると考える。

- 3 連邦教育省 Web サイト公表資料より作成。
(<http://www2.ed.gov/offices/OSFAP/defaultmanagement/cdr.html>, 2011.8.16)
- 4 Woo, Jennie H. (2002) *Cleaning Accounts: The Causes of Student Loan Default*, California: ED Fund, p.7.
- 5 また、Volkwein & Cabrera(1998, p.109)はアフリカ系アメリカ人とネイティブアメリカンはどのような設置形態の大学においても債務不履行率が高いが、ヒスパニック、アジア系、白人は営利大学と2年制大学での債務不履行率が高い傾向を指摘している。
- 6 カリフォルニア州の調査では、利用総額が3,000ドル以下の債務不履行者が最も多い。債務不履行者の多くが在学期間の短いコミュニティカレッジや営利2年制大学の出身であることや、中退は初年次に多いこと等が理由に挙げられている。
- 7 債務不履行の状態を脱し、様々な権利を回復するためには、①全額返還、②ローンリハビリテーションプログラムの修了、③統合ローンの利用、のいずれかを行うことが必要となる。①は債務不履行者にとっては大変難しいため、②や③の制度が用意されている。②のローンリハビリテーションプログラムの修了は、10か月の間に9回、調整総所得の15%を12で割った額を毎月返還することが条件となる。返還日から20日以内に遅延なく返還しなければならないが、完了できれば信用履歴から債務不履行の記録が削除されるという大きなメリットがある。また、③の統合ローンは3つの中で最も容易な方法であり、債務不履行となったローンを統合ローンに借り換えることによって債務不履行の状態から脱することが認められている。ただし、信用履歴から債務不履行の記録は削除されないため、返し続けることで信用回復を目指すことになる。債務不履行から脱した場合に回復する権利とその方法は以下のとおりである。

参考 債務不履行からの回復方法および回復する権利

回復する権利	回復方法		
	①全額返還	②ローンリハビリテーション	③統合ローン
返還猶予 (Eligibility for Deferment)	○	○	○
返還一時猶予 (Eligibility for Forbearance)	○	○	○
返還プランの選択 (Choice of Repayment Plans)	○	○	○
返還免除プログラムの利用 (Eligibility for Loan Forgiveness Programs)	○	○	○
連邦学生経済支援制度の利用 (Eligibility to Receive Federal Student Aid)	○	○	○
信用履歴からの債務不履行の記録の削除 (Removal of the Record of Default From Your Credit History)	○	○	×

出典:連邦教育省 Web サイトをもとに作成

(<https://studentaid.gov/manage-loans/default/get-out> 2019年12月29日最終閲覧)

- 8 U.S. Department of Education (2006) *A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education*, Washington, D.C.: Author, p.12.
- 9 The Chronicle of Higher Education (2007) “U.S. Officials Scrutinize Colleges’ Deals with Lenders: Education Dept. may ban rewards to institutions for referrals to students,” April 6.
- 10 The Chronicle of Higher Education (2007a) “Cuomo Accuses Education Dept. of Lax Oversight of Lenders: In continuing scandal, aid administrators development new code of conduct,” May 4.
- 11 連邦教育省 Web サイトより(2012年3月30日最終閲覧)
(<http://www.ed.gov/news/pressreleases/2007/11/11012007.html>)
- 12 大学コスト削減アクセス法の法制化過程は、連邦議会図書館が提供する連邦議会に関する

情報の公式サイトである Congress.gov の以下のページを参照した。

([https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-](https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2669/actions?KWICView=false)

[bill/2669/actions?KWICView=false](https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2669/actions?KWICView=false)、2019年11月4日最終閲覧)。法案 H.R.2669 は下院教育労働委員会(Committee on Education and Labor)の委員長であるジョージ・ミラー議員(George Miller、民主党、カリフォルニア州選出)によって議会へ提出された。本法による学生経済支援の拡充は GI ビル以来最大規模であり、新たな税金を必要としない点が特徴であった。

- ¹³ U.S. House of Representative Committee on Education and Labor (2007c) “College Cost Reduction Act of 2007: Single Largest Increase in College Aid since G.I. Bill (at No New Cost to Taxpayers),” Committee Print, 110th Congress, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- ¹⁴ The Chronicle of Higher Education (2007b) “Federal Lawmakers Approve Landmark Increase in Student Aid,” September 21. なお、コマーシャルペーパー(CP)とは、大企業や金融会社・銀行等が運転資本調達のために公開市場で発行する短期の譲渡可能な無担保割引債券を指す。アメリカで誕生し、1960年代後半以降急速な成長を遂げ、短期金融市場で TB(短期財務省証券)に次ぐ存在となった(平凡社(1988)『世界大百科事典』478-479頁)
- ¹⁵ 2008年11月の時点で168のレンダーが学資ローン事業を停止している。
(<http://www.finaid.org/loans/lenderlayoffs.phtml> 2019年12月29日最終閲覧)。
- ¹⁶ The Chronicle of Higher Education (2008) “Colleges Scramble to Help Students Find New Lenders,” May 23.
- ¹⁷ 連邦教育省 Web サイトより。(https://www2.ed.gov/students/college/aid/ecasla-facts.html、2019年12月29日最終閲覧)
- ¹⁸ 連邦教育省 Web サイトより。
(https://www2.ed.gov/policy/highered/leg/hea08/index.html#dcl、2019年12月29日最終閲覧)。
- ¹⁹ U.S. Department of Education (2012) “First Official Three-Year Student Loan Default Rates Published,” September 28, 2012. (<https://www.ed.gov/news/press-releases/first-official-three-year-student-loan-default-rates-published>、2019年11月10日最終閲覧)
- ²⁰ 井樋三枝子 (2009) 「アメリカ景気対策法」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。(http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23901/02390102.pdf、2019年1月29日最終閲覧)
- ²¹ U.S. Congress House of Representative Committee of Conference (2009) *Making Supplemental Appropriations for Job Preservation and Creation, Infrastructure Investment, Energy Efficiency and Science, Assistance to the Unemployed, and State and Local Fiscal Stabilization, for the Fiscal Year Ending September 30, 2009, and for other Purposes*, Conference Report to Accompany H.R.1, Report 111-16, 111th Congress 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p.459.
- ²² *Ibid.*, pp.523-526.
- ²³ 施政方針演説と予算の概要については以下を参照のこと。廣瀬淳子(2009)「オバマ大統領の施政方針演説と予算の概要」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。
(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000113_po_02390101.pdf?contentNo=1&alternativeNo=、2019年1月29日最終閲覧)
- ²⁴ The White House Office of the Press Secretary (2009) “Remarks of President Barack Obama -- Address to Joint Session of Congress”.

(<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-address-joint-session-congress> 2019年1月19日最終閲覧)

- ²⁵ United States Office of Management and Budget (2009) *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2010*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- ²⁶ *Ibid.*, p.24.
- ²⁷ U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (2010) *The Obama Administration's Education Agenda*, Hearing before the Committee on Education and Labor, 111th Congress 1st Session, May 20, 2009, Serial No. 111-23, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.4-7.
- ²⁸ *Ibid.*, pp.8-16.
- ²⁹ U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (2009a) *Increasing Student Aid through Loan Reform*, Hearing before the Committee on Education and Labor, 111th Congress 1st Session, May 21, 2009, Serial No. 111-24, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- ³⁰ *Ibid.*, p.2.
- ³¹ *Ibid.*, p.5.
- ³² *Ibid.*, pp.6-8.
- ³³ サリーメイは1972年に連邦政府の支援を受けて創設された政府支援企業(government sponsored private corporation)である。金融機関から連邦学資ローン債権を買い取ることで、金融機関に再び学資ローンを融資するための資金を供給する流通市場(secondary market)として設立され、学資ローンの資金の流動性(liquidity)を高めることに長らく貢献してきた。2004年に政府から完全に民営化された(小林・吉田・丸山(2012)「アメリカ」小林雅之編著『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較—』東信堂、138頁)。
- ³⁴ NCHelpは1967年に創設された全米で最も古い政府保証民間学資ローン関連の同業者団体である。金融機関等の貸し手(lenders)、保証機関(guaranty agencies)、債権回収会社(servicer)、債権回収代行会社(collection agencies)、金融リテラシーのプロバイダー等、州・非営利・営利を問わず様々な会員が加盟している。特に政府保証民間学資ローンの実務担当者向け解説書である「共通マニュアル」(common manual)の作成によってその発展に寄与してきたが、2010年医療保険教育予算調整法によって政府保証民間学資ローンが廃止されたことを受けて、2012年に全米高等教育資源協会(National Council of Higher Education Recourses, NCHER)に名称を変更した。(https://www.ncher.us/page/about、2019年1月30日最終閲覧)
- ³⁵ Vedder, Richard (2004) *Going Broke by Degree: Why College Costs Too Much*, AEI Press.
- ³⁶ 2010会計年度予算一致決議については以下のWebサイトを参照した。(https://www.congress.gov/congressional-report/111th-congress/house-report/89 2019年1月30日最終閲覧)
- ³⁷ 連邦議会の予算案の大枠を決める予算決議(budget resolution)は1974年議会予算法で初めて導入され、1976年から作成されている。形式的には両院の一致決議であり、両院の合意のみで成立し大統領の署名を必要ない。法律としての効力は持たないが、連邦議会としての優先項目を明らかにする合意である(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、106-107頁)。
- ³⁸ Dortch, Cassandra, Smole, David P. & Mahan, Shannon M. (2010) *The SAFRA Act: Education Programs in the FY2010 Budget Reconciliation*, CRS Report R41127, Congressional Research Service, p.2.
- ³⁹ 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.

⁴⁰ *Ibid.*, pp.59-69.

⁴¹ *Ibid.*, p.113.

⁴² なお、2009年5月21日の公聴会では、ペトリ議員より学資ローンの所得連動型返還制度についての質問が寄せられている。ペトリ議員はイギリス、オーストラリア、ニュージーランドではアメリカ内国歳入庁に相当する組織が所得連動型の学資ローンを源泉徴収方式で回収している事例を挙げ、もしアメリカがダイレクトローンに全面移行すれば、同じく源泉徴収を通じて学資ローンを回収することでコストが削減でき、さらに債務不履行を減らすことができるのではないかと発言した(U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (2009b) *op.cit.*, p.59.) 共和党議員でありながらダイレクトローンを支持した背景には、所得連動型返還制度を源泉徴収方式で実施する構想を有していたためであったと推察される。

⁴³ マークアップの記録は議案審査報告書として議会に提出される。報告書の冒頭には、当該議案を原案のとおり又は修正のうえ可決すべきものと勧告すると述べられ、委員会の勧告する議案の全文が掲載される。さらに、その議案の目的、立法の必要性、主要規定の概要、委員会勧告とその決定のために行なわれた記録投票の結果、逐条解説、所要経費の見込み、行政省庁からの意見書、関連現行法の改正点などが詳細に記載される。さらに、少数党側委員の見解と、他の委員に追加・補足意見があればそれも掲載される(松林和夫(2004)「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』2004年5月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、7-36頁)

⁴⁴ U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2009b) *op.cit.*, pp.74-76.

⁴⁵ *Ibid.*, pp.200-205.

⁴⁶ 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、187頁。

⁴⁷ 廣瀬淳子(2010)「アメリカ医療保険改革法成立」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。

⁴⁸ CQ-Roll Call Group (2011) “Student Loan Measure Moves Quietly,” *CQ Almanac 2010*, 66th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-16-9-17.

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—

本章では、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・オバマ政権期における所得連動型返還プランの拡充策とその成果を明らかにする。

前章で論述したように、政府保証民間学資ローン制度は最終的に破綻したが、ダイレクトローンへの一元化により、政府はかえって債務不履行問題の解消に取り組みやすくなった。この解決の手段としてオバマ政権が取り組んだのが所得連動型返還プランの普及であった。所得連動型返還プランの改革は、前政権のブッシュ政権期から始まっている。そこで、まずブッシュ政権期における所得連動型返還プランの改革の特徴について整理し、その上でオバマ政権期の拡充策の特徴とその成果の検討を行う。

第1節 ブッシュ政権期の制度改革—IBRの導入—

共和党ジョージ・W・ブッシュ政権期の 2007年6月に法制化された「大学コスト削減アクセス法」(College Cost Reduction and Access Act, P.L.110-84)では、所得連動型返還プランの改革が行われた¹。前章第1節で取り上げたように、所得連動型返還プランの改革は大学コスト削減アクセス法の中で特に「中所得層の家計を支援する」ために掲げられたプランであった。同法では、大学の学費負担軽減を通じた中所得層の支援として3つの取り組みが規定された。すなわち、1)利子補給付き学資ローンの利息を5年間にわたって半分にする、2)所得連動型返還プランを改革し、返還額を自由裁量所得の15%までとすると同時に、返還開始20年以降は返還免除とする、3)連邦学資ローンの利用限度額を引き上げ、政府保証のない民間ローンを利用しないで済むようにする、という点であった。さらに、これに公共サービス職学資ローン返還免除制度が加わり、学資ローンに関する新たな制度が4つ同時に導入された。その理由を連邦議会下院教育労働委員会の議案報告書から検討してみたい。

2007年6月25日、連邦議会下院教育労働委員会の委員長ジョージ・ミラー(George Mirror、民主党、カリフォルニア州選出)から提出された議案審査報告書(H.R.2669, H. Rept. 110-210)には、上記の4点について委員会の見解が掲載されている²。その要旨は以下のとおりである。

1) 利子補給付き学資ローンの利息の引き下げ

- ・ すべての利子補給付き学資ローンの利息を5年間にわたり6.8%から3.4%に引き下げる。
例えば13,800ドルのニードベースの連邦学資ローンの利用者の場合、返還終了までに

4,400ドルが軽減される。

- ・ 連邦議会調査局(Congressional Research Service, CRS)によれば、この制度の恩恵を受ける利用者の半数は、年収 26,000～68,000ドルの世帯である。2003-2004 年の学資ローン利用者の所得の中央値は 45,000 ドルであり、これは、経済政策委員会(the Economic Policy Institute)が公表しているアメリカ全体の所得の中央値 54,000ドルを下回っている。

2) 連邦学資ローンの利用限度額の引き上げ

- ・ 大学の学費支払いの方法として学資ローンは好まれていないが、一方で現実には利用されている。そこで、学生と家庭を支援するために学資ローンの利用限度額を引き上げる。法案 H.R.2669 では、第 3 学年と第 4 学年の学生の利用限度額を年間 5,500ドルから 7,500ドルに増額する。加えて、利用総額も学士課程は 23,000 ドルから 30,500ドル、大学院は 65,500ドルから 73,000ドルに引き上げる。
- ・ この利用額の引き上げは、学費の調達を支援するばかりでなく、民間の高額なローンを利用しないで済むようにすることもねらいとしている。
- ・ 政府保証民間学資ローンは過去 6 カ月間により厳しい監視の対象となっている。それは、レンダー、大学の学生経済支援部職員、学校関係者が金銭的または他の見返りと引き換えに、学生たちを特定のレンダーに誘導しているという不正が報告されたからである。委員会はこれを非常に問題視している。今期予定されている高等教育法の再授権の検討において、学資ローン産業の不正をさらに厳しく追及することが期待される。

3) 学資ローンの負債を大学に手が届く範囲に収める

- ・ 学資ローンの利用限度額の引き上げは、利用者がその負債を管理できるような選択肢とともに行われるべきである。
- ・ 学資ローンの利用は記録的なレベルに達しているため、利用者の保護と返還オプションを提供することが重要である。過去 10 年間に学士課程の学資ローン負債総額は 9,250ドルから 19,200ドルに倍増しており、これはインフレーションを考慮したとしても 58%増となる。
- ・ 法案 H.R.2669 では既存の政府ダイレクトローンの所得連動型返還プラン(ICR)をダイレクトローンの利用者だけでなく政府保証民間学資ローン(FFEL)の利用者にまで拡大する。これを **Income-Based Repayment** と名付ける。
- ・ 返還額は自由裁量所得の 15%までとし、20 年経過後は返還免除とする。

4) 公共サービス職への就職を支援し、報償を与える

- ・ 近年、学資ローンの負債が大きくなる中で、公共サービス職のような低所得の専門職に就く者が減少していることが問題となっている。法案 H.R.2669 で掲げた新たな所得連動型返還プラン(以下、所得連動型返還プラン(IBR)と呼称する)では、国家的に必要な専門職に就いて、国のために貢献する人に対して学資ローンの返還を免除することが提案されている。
- ・ これらの専門職には災害時の第一対応者(救助隊・救急隊など)、警察官、消防隊、看護師、国選弁護人、検察官、保育士、図書館司書等といった公共セクターの職が含まれる。これらの職は10年間学資ローンを返還すれば、残額は返還免除される。

以上のように、所得連動型返還プラン(IBR)の拡充は、連邦学資ローンの利息の引き下げ、利用限度額の引き上げ、公共サービス職学資ローン返還免除制度の導入とセットで導入することが提案されたことが分かる。利息を半分に抑える一方で利用限度額を引き上げ、膨らんだ債務は所得と連動した無理のない返還を行うことで負担を軽くし、さらに人材不足である公共サービス職に就いた場合は通常よりも早く10年間で返還免除とすることが提案されている。加えて、このような有利な所得連動型返還プランを政府ダイレクトローンだけでなく政府保証民間学資ローンの利用者にまで利用可能にし、より多くの利用者を支援しようとしている。

その後、下院案と上院案との違いについて両院協議会で議論が行われたが、ポイントは所得連動型返還プラン(IBR)の返還免除までの期間であった。下院案では20年間で提案されたが、上院案では従来のまま25年間とされ、検討の結果、上院案が採用された³。

なお、この制度改革では、1) 返還額を所得の20%から15%に引き下げる、2) 利用者の所得が大きく上昇しても、月賦返還額が標準型返還プランのそれを上回らないよう上限を設ける、という点が特徴であり、返還の負担軽減を図るものであった。所得連動型返還プラン(IBR)は、オバマ政権への移行後の2009年7月より施行された(表6-1)。

この所得連動型返還プラン(IBR)は、先述のように政府保証民間学資ローン利用者にも利用の機会を開いたことが大きな特徴であった。なぜなら、政府保証民間学資ローンの利用者は、1993年に創設された所得連動型返還プラン(ISR)を利用できたものの、第4章で取り上げたように通算で5年しか利用できず、所得に占める返還額の割合の設定もレンダーによって異なっており、利用者にとってメリットの少ない制度であったからである。2007年の大学コスト削減アクセス法は、そのような利用者に対して有利な返還プランを新たに提供するものであったと言えよう。

さらに、本法では先述のように公共サービス機関に勤務しながら10年間ダイレクトローンを所得連動型返還プランで返還した場合は残額を返還免除する制度として「公共サービス職学資ローン返還免除制度」(Public Service Loan Forgiveness Program, 以下PSLFF)が導入された

ことも非常に大きな変化であった。主な対象として想定されたのは、危機管理、政府機関、軍、公安、警察、公衆衛生、公教育(幼児教育を含む)、検察、公選弁護人、社会福祉、保育、障害者支援、高齢者支援、図書館司書などの分野の連邦・州・地方政府およびNPOのフルタイム職員であった⁴。

このような所得連動型返還プラン(IBR)を通じた公共サービス職の人材確保は、もとは1990年代初頭に民主党のクリントン大統領が目指したものであった。それは、奇しくも共和党のブッシュ政権によって、PSLFの導入という形で強化されることになったのである。

では、なぜ共和党政権下においてこのように民主党寄りの政策が法制化されたのだろうか。それは、連邦議会第110議会が大統領の政党と議会の多数派の政党が逆転する分割政府であったことが大きな理由として指摘できる。このとき、議会の多数派は民主党であり、共和党は少数派であった⁵。下院教育労働委員会から提出された両院協議会報告書では委員会として法案に賛成が示されたが、報告書の最後には少数派政党である共和党マッキーオン議員(Howard P. McKeon、共和党、カリフォルニア州選出)を筆頭とする共和党議員らによる本法への反対意見も掲載されている。これによれば、共和党は所得連動型返還プランの改革に反対を表明しており、それは、多額の費用を必要とする上に制度が複雑になることが理由であった⁶。具体的には以下のように記されている。

「本法案は利用者に対して異なるタイプの返還プログラムを創設しようとしているが、これはアメリカの納税者におよそ10億ドルもの費用を支出させるものである。法案は利用者に自由裁量所得の15%までを月賦返還するものとしている。しかし学資ローンプログラムには既に4つもの返還オプションがあり、経済的に困窮している場合は返還猶予(deferment)や返還一時猶予(forbearance)もある。利用者は、現在の経済状況に適したプランに変更することが可能であり、新たな返還プランの導入は既に複雑なプログラムをさらに混乱させ複雑化させるだけであろう。」
(p.141)

このように、共和党からは既にある返還プランだけで十分との見解が示され、新たな返還プランを創設することには反対が表明されていた。しかし、表6-1に示すように、従来所得連動型返還プランは収入に占める返還額の割合が20%と比較的高く設定されていた。さらに、所得連動型返還プラン(ISR)は一定期間経過後の返還免除制度が存在せず、利用しにくい制度であった。その問題点を克服し、より所得に見合った返還ができるよう所得連動型返還プラン(IBR)の創設が目指されたのである。

表 6-1 連邦学資ローンの返還プラン一覧

返還プラン	施行年	返還期間※1	返還額※2	対象ローン		備考	
				FFEL ※3	DL ※4		
標準型返還プラン (Standard Repayment Plan)	1965年	10年以内	定額	○	○	基本プラン。選択しなければ本プランが適用される。	
段階型返還プラン (Graduated Repayment Plan)	1993年	10年以内	段階的上昇	○	○	将来的に所得の上昇が見込まれる場合に適する。	
延長型返還プラン (Extended Repayment Plan)	1999年	25年以内	定額または段階的上昇	○	○	標準型、段階型の返還期間を延長。3万ドル以上利用者のみ可。	
所得連動型返還プラン (IDR) (Income-Driven Repayment Plans)	所得連動型返還プラン(ISR) (Income-Sensitive Repayment Plan)	1993年	15年以内。うち5年まで利用可。返還免除なし。	レンダーによって異なる	○	×	政府保証民間学資ローン(FFEL)利用者のみ可。
	所得連動型返還プラン(ICR) (Income-Contingent Repayment Plan)	1994年	25年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の20%	×	◎	ダイレクト・ローン(DL)利用者のみ可。
	所得連動型返還プラン(IBR) (Income-Based Repayment Plan)	2009年	25年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の15%	○ ※5	◎	返還額が標準型返還プランより低い場合のみ利用可。後に所得が上昇しても、返還額は標準型返還プランと同額を上限とする。
		2014年	20年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の10%	○ ※5	◎	同上。ただし、2014年7月1日以降の新規利用者に限定。
	所得連動型返還プラン(PAYE) (Pay As You Earn Plan)	2012年	20年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の10%	○ ※5	◎	同上。ただし、2011年10月1日以降の新規返還者に限定。
	所得連動型返還プラン(REPAYE) (Revised Pay as You Earn Plan)	2015年	20年以内。大学院での貸与は25年以内。以降は返還免除。	自由裁量所得の10%	○ ※5	◎	全ての返還者が利用可。返還額は標準型返還プランより高くなることもある。結婚している場合、所得は夫婦合算を基本とする。

※1 統合ローン(consolidation loans)にした場合は返還期間は30年間まで延長できる。

※2 自由裁量所得(discretionary income)とは、調整総所得(adjusted gross income)から貧困ガイドライン(poverty guideline)の150%(ICRは100%)の額を差し引いた額を指す。

※3 FFEL(Federal Family Education Loans, 連邦保証民間学資ローン)の新規貸付は2010年6月末で廃止。

※4 ◎は公共サービス職学資ローン返還免除制度(Public Service Loan Forgiveness Program)の対象である。

※5 ダイレクト統合ローンに借り換えた場合のみPSLFの対象となる。

出典:連邦教育省公表資料をもとに作成(2019年12月29日最終閲覧)
(<https://studentaid.gov/manage-loans/repayment/plans>)

第2節 オバマ政権期の制度改革－PAYEとREPAYEの導入－

2009年に民主党のバラク・オバマ政権が誕生すると、連邦学資ローン制度は大きな転機を迎えた。前章で述べたように、2010年3月30日、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, 124 Stat. 1029)が成立して40年

以上続いた政府保証民間学資ローンが廃止され、ダイレクトローンに一本化が図られることになったのである。

一般に、民間資金を利用した公共サービスの実施は、民間事業者の経営のノウハウや能力を活用することで国が直接実施するよりも効率的で効果的なサービスを提供できるメリットがある。連邦学資ローン事業においても、政府が直接的に貸与・保証・回収事業を実施するよりも既存の民間金融機関の事業を利用する方が効率的であると考えられ、連邦住宅局の既存の制度を手本にした政府保証付きの民間学資ローン制度が形成されたことは先にも述べたとおりである。しかし、次第に債務不履行が増加し、政府の代位弁済が増えるにつれて制度の効率性を疑問視する声が高まっていった。さらに、2008年には世界金融危機の中で学資ローン事業から撤退する銀行が増加していた。そこで、オバマ大統領は政府保証民間学資ローンを廃止してダイレクトローンに全て切り替えることを主張し、連邦議会で承認されたのである。

このとき、同時にオバマ政権が取り組んだのが、連邦学資ローンの返還制度改革であった。2010年2月に公表された大統領予算教書には、次のように改革の方向性が述べられている⁷。

「学生への経済的支援の拡大と学資ローンの負担軽減

大統領予算教書は、下院を通過し上院で止まっている法案を支持する。それは、金融機関に対する何百億ドルもの無駄な補助金を廃止し、代わりに競争入札によって民間・非営利企業と契約することにより、より効率的で信頼のおけるローンを学生に対して直接貸与するものである。この方法により節減した予算を大学へのアクセスとサクセスを高めるための歴史的な額の投資に使用する(同様に幼児教育にも配分する)。ペル給付奨学金を拡大し、学生経済支援制度を簡素化することに加えて、この法案には新たな「アメリカ卒業イニシアティブ」も含まれている。これは、アメリカのコミュニティカレッジを強化および支援し、その卒業者を2020年までに500万人以上にする取り組みである。さらに、大統領予算教書は、過重な学資ローンを背負う利用者を支援する取り組みを提案する。それは、月々の返還額を減らし、返還期間を短縮することにより、これらの利用者が自由裁量所得の10%のみを返還し、20年後には負債額が返還免除されるというものである。」(p.27、下線筆者)。

このように、2010年の大統領予算教書は連邦学資ローンの一元化に加えて所得連動型返還プランの改革を同時に唱えていた。その後、成立した2010年医療保険教育予算調整法では、2014年より所得連動型返還プラン(IBR)を改善し、返還期間を20年以内に短縮するとともに返還額を所得の10%に引き下げることが盛り込まれた。これは、表6-1の所得連動型返還プラン(IBR)の2014年の改正にあたる⁸。

しかし、オバマ大統領はこの新IBRの開始を待たず、実施を前倒しするために2012年に新たに連邦規則を改正して、Pay As You Earn (以下、所得連動型返還プラン(PAYE)と表記する)と名付けた新制度をスタートさせた⁹。これは2014年施行予定の新IBRと同じ内容であり、返還期間は20年、返還額は所得の10%とされた。このように、オバマ大統領はできるだけ早く新しい所得連動型返還プランを開始したいと考えていたことが分かる。

さらに、2015年に創設されたRevised Pay As You Earn (以下、所得連動型返還プラン(REPAYE)と表記する)では、利用対象者の規定から「返還額が標準型返還プランより低い場合」(partial financial hardship)という文言が削除され、誰でも制度が利用可能となった。また、遡及措置も採られたことから、希望者なら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¹⁰。連邦教育省によれば、REPAYEの創設により500万人もの返還者が追加で利用可能になったとされる¹¹。なお、このころより表6-1に示した各所得連動型返還プランを総称する名称がIncome-Driven Repayment Plans(以下、所得連動型返還プラン(IDR)と呼称する)と名付けられ、公式に使用されるようになっていく。

以上を整理すると、まず、ブッシュ政権期に所得連動型返還プラン(IBR)と公共サービス職学資ローン返還免除制度(PSLF)が導入され、さらにオバマ政権期に連邦学資ローンが政府ダイレクトローンに一元化された上で所得連動型返還プランである新IBR、PAYE、REPAYEが相次いで導入され、返還額は所得の10%、返還期間は20年間で以後は免除されるという非常に利用しやすい制度へ変更されたと言えよう。

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

以上のような制度整備によって、利用状況はどのように変化したのだろうか。図6-1は連邦学資ローン残高に占める所得連動型返還プラン(IDR)の金額の割合を示したものである。2013年第3四半期には、3,613億ドルのうち所得連動型返還プランによる返還は20%を占めるに過ぎなかった。しかし、2019年第3四半期には9,331億ドルのうち49%を占めるに至っており、半分が所得連動型返還プランとなっている。わずか6年間に規模が急激に拡大したことが分かる。

また、図6-2は連邦学資ローンの返還者数に占める所得連動型返還プラン(IDR)の利用者の割合を示したものである。2013年第3四半期には1,576万人のうちわずか10%を占めるに過ぎなかったが、2019年第3四半期には2,515万人のうち30%を占めるに至っている。

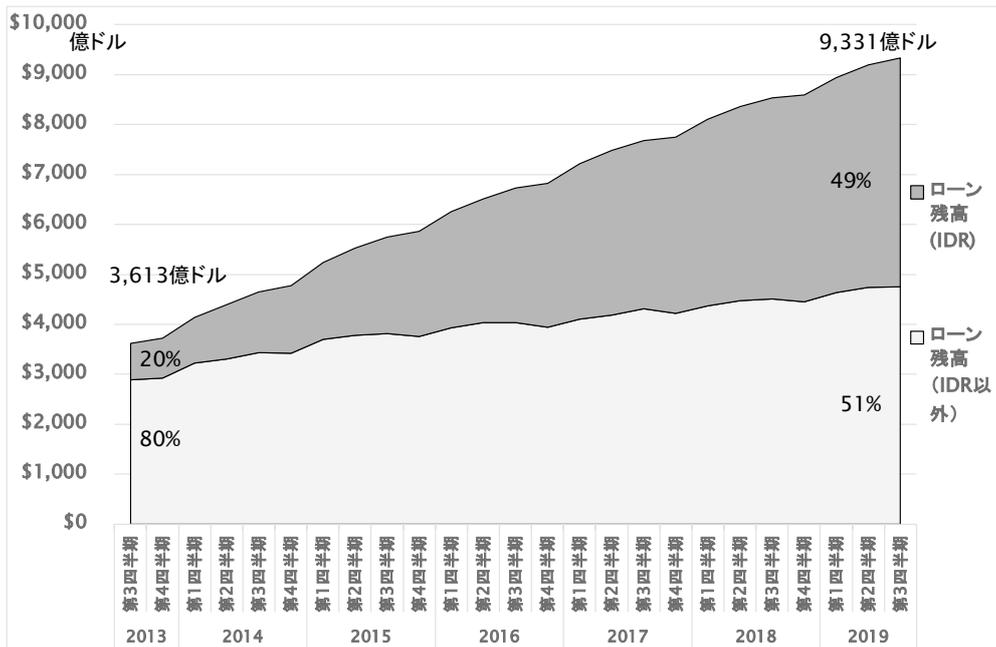


図6-1 連邦学資ローン残高（返還プラン別）

出典:連邦教育省連邦学資ローンポートフォリオWebサイトより作成(2019年11月10日最終閲覧)
<https://studentaid.ed.gov/sa/about/data-center/student/portfolio>

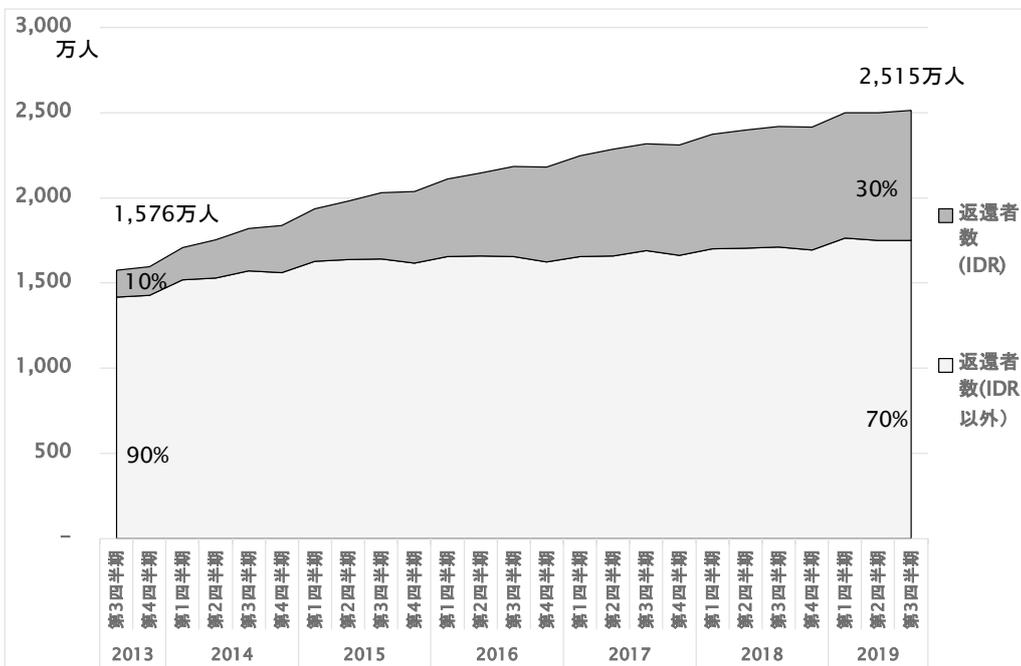


図6-2 連邦学資ローン返還者数（返還プラン別）

出典:連邦教育省連邦学資ローンポートフォリオWebサイトより作成(2019年11月10日最終閲覧)
<https://studentaid.ed.gov/sa/about/data-center/student/portfolio>

ただし、図6-1のローン残高では半分を占めている一方で、図6-2の利用者数の割合では30%に留まっている点は注目される。これは、所得連動型返還プランの利用者が他のプランの利用者よりも多額の学資ローンを借りていることを意味しているとも考えられる。そこで、連邦会計検査院の調査から、返還プラン別にみた利用金額を確認してみたい。

図6-3は、連邦学資ローン返還者のローン利用総額を返還プラン別に示したものである。所得連動型返還プラン(IBR)の利用者の割合が最も多いのは50,001ドル～100,000ドル(26%)である。これを30,001ドル以上でみると合計で64%にのぼる。また、所得連動型返還プラン(PAYE)の利用総額は20,001ドル～30,000ドル(24%)が最も多いが、同じく30,001ドル以上の利用者の割合でみると合計で45%にのぼる。一方、標準型返還プランは10,000ドル以下(35%)が最も多く、30,001ドル以上の利用者の割合も合計23%に留まっており、所得連動型返還プランの利用者と比較して利用総額が小さいことが確認できる。以上のことから、3割の利用者が所得連動型返還プランであるにもかかわらず、ローン残高では49%を占めるに至っているのは、所得連動型返還プランの利用者の借入額が他のプランよりも大きいためであると言える。

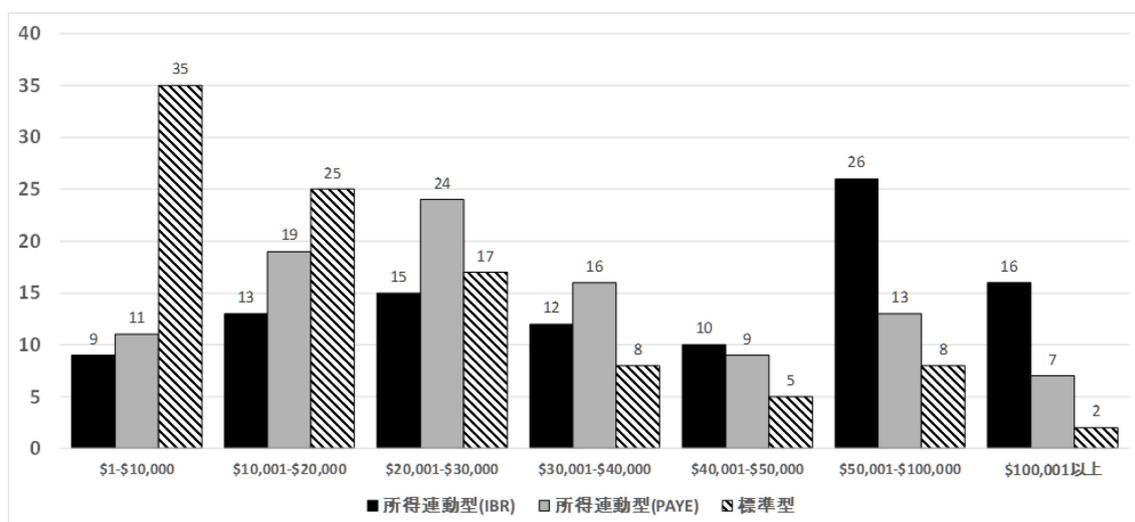


図6-3 政府ダイレクトローン返還者の借入額(返還プラン別)(%) 2014年9月現在

出典 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, p.20 より作成。

(2) 拡大のための工夫—連邦教育省への訪問調査から—

1) 調査項目

このような所得連動型返還プランの利用者の急増は、新IBR、PAYE、REPAYEといった新

制度の創設だけが要因なのだろうか。そこで、2016年11月に連邦教育省中等後教育局(U.S. Department of Education Office of Postsecondary Education)を訪問し、政策・分析・改革部門スタッフ(Policy, Analysis, and Innovation Staff)の7名と約2時間にわたるグループ面談を行った。調査では、事前に送付した質問紙に沿って聞き取りを行い、口頭および書面での回答を得た¹²。調査項目は、オバマ政権が中心課題として取り組んできた以下の4点である。学資ローンに関連する部分は傍線部である。

①中所得世帯の大学費用負担軽減について

- i) ペル給付奨学金・・・給付総額、最高受給額、受給者数、家計負担期待額(EFC)の計算方法など
- ii) 学資ローンの所得連動型返還プラン・・・所得連動型返還プランの利用率、利用者の特徴、利用者の返還状況、返還初年度の返還額算出方法、返還方法の変更許容回数、PAYEとREPAYEの違い、所得連動型返還制度の利用促進の取り組みなど
- iii) 学資ローンの利息・・・学資ローンの低利息の維持について
- iv) 教育減税の拡大・・・アメリカ機会税額控除の目的、総額、平均控除額など

②コミュニティカレッジの強化

学費無償化策America's College Promiseの目的、州への支援方法、参加州数

③学費の抑制

授業料抑制策および大学へのペナルティ

④学費の透明化とアカウントビリティ

- i) 学生経済支援ショッピングシートの導入(採用大学数、生徒・保護者・高校アドバイザーへの効果)
- ii) カレッジスコアカードの導入(特徴・類似制度との違い、卒業生の給与情報取得方法、情報ギャップの格差解消のための努力など)

⑤近年の動向について

- i) 債務不履行率の動向について
- ii) タイトルIV資格を失った中等後教育機関の数・理由
- iii) 有給雇用に関する規則(Gainful employment regulations)について

2)学資ローンの所得連動型返還プランの普及に向けた方策

訪問調査では、新IBR、PAYE、REPAYEの導入に加えてどのような利用促進策を実施しているかを尋ねたところ、利用者の利便性を向上させるために、以下のような取り組みが行われているとのことであった。

- ・ 返還者自身が返還額を Web 上でシミュレーションできるツールを導入
- ・ 2012年に返還者自身が内国歳入庁の確定申告データを連邦教育省のデータベースに取り込むことができるようにし、毎年の所得確認プロセスをすべてオンライン上で完了できるよう簡素化
- ・ メール等による所得連動型返還プランの利用呼びかけ

まず、返還者自身が返還額を Web 上でシミュレーションできるツールとは、連邦教育省の Web 上でローン利用総額、家族構成、現在の所得額といった基本情報を入力すると、表6-1に示した各返還プランについて利用可否、月賦返還額、返還総額などが表示されるアプリケーションのことを指す。これにより、自分に適した返還プランを簡単に比較できる仕組みとなっている。

また、所得連動型返還プランの利用にあたって利用者は毎年所得確認のための書類を提出しなければならないが、提出が滞ることもある。オーストラリアやイギリスのように学資ローンの返還が徴税制度を通じて行われていればこのような毎年の所得確認プロセスは必要ない。しかし、アメリカではそのような制度とはなっていないことから、できるだけ毎年の所得確認の負担を減らす必要があった。そこで、2012年より内国歳入庁の確定申告データを連邦教育省のデータベースと連携させ、簡単な操作でデータを取り込めるようにすることで、利用者の負担を減らす取り組みが行われている。さらに、このような制度の変更を周知するために、数百万人に対してメールによる通知も行われているとのことであった。

今後、どのように所得連動型返還プランを充実させていくのかを同局に対して尋ねたところ、「複数ある所得連動型返還プランを1つのプランに整理し、利用者の混乱を防ぐとともに社会への説明をしやすくすること」を目標にしており、そのために「連邦教育省と内国歳入庁のデータベースを自動的にリンクさせて返還者本人による毎年の所得申告のプロセスをなくしたい」と考えているとのことであった。これは、可能な限り制度を簡素化し、利用者に分かりやすく負担の少ない制度を目指すということである。特に、所得申告のプロセスを無くすことができれば、確定申告をするだけで次年度の学資ローンの返還額が決定することになるため、手続きの負担が大幅に軽減される。

なお、源泉徴収方式による返還金の回収に移行できれば返還者の負担をさらに軽減できるが、連邦教育省によれば、内国歳入庁は学資ローンの回収業務を行うことに長年にわたって抵抗しており考え方に大きな違いがある、とのことであった。連邦教育省は所得連動型返還プランの拡充に向けて簡素化と利便性の向上に努めているが、このように、実際には行政府内の役割分担について依然として考え方の違いが存在していることが明らかとなった。

(3) 改革の成果—債務不履行の抑制—

連邦教育省は、これまで卒業後2年間の機関債務不履行率(Cohort Default Rate, CDR)を算出・公表していたが、2012年より卒業後3年間の債務不履行率を使用するようになってきている。これは、2008年高等教育機会法(Higher Education Opportunity Act of 2008, P.L.110-315)で3年分を使用することが規定されたためである。この理由は、多くの利用者が返還開始後2年以上経ってもまだ債務不履行を起こしており、3年間での数値を用いる方がより正確であるとされたためであった¹³。特に、営利大学の学生は、他よりも不履行率が高くなる傾向にあり、長期でのチェックが必要なことが連邦議会で指摘された。連邦教育省長官(当時)のダンカン(Arne Duncan)は、「我々は債務不履行率に関心を持ち続け、全ての利用者が負債を管理するためのツールを持つことを保証したいと望んでいる」、「利用者を支援するだけでなく、我々は大学がアカウントビリティを維持することで、学生に返還しきれないほどの学資ローンの負債を背負わせることがないようにしていく」と述べている¹⁴。

図6-4は、返還開始後3年間の債務不履行率の推移である。例えば、2009年に返還を開始した利用者の債務不履行率は2012年度に示されており13.4%となっている¹⁵。近年で最も高かったのは2013年(2010年返還開始者)の債務不履行率14.7%であり、その後徐々に低下していることが分かる。

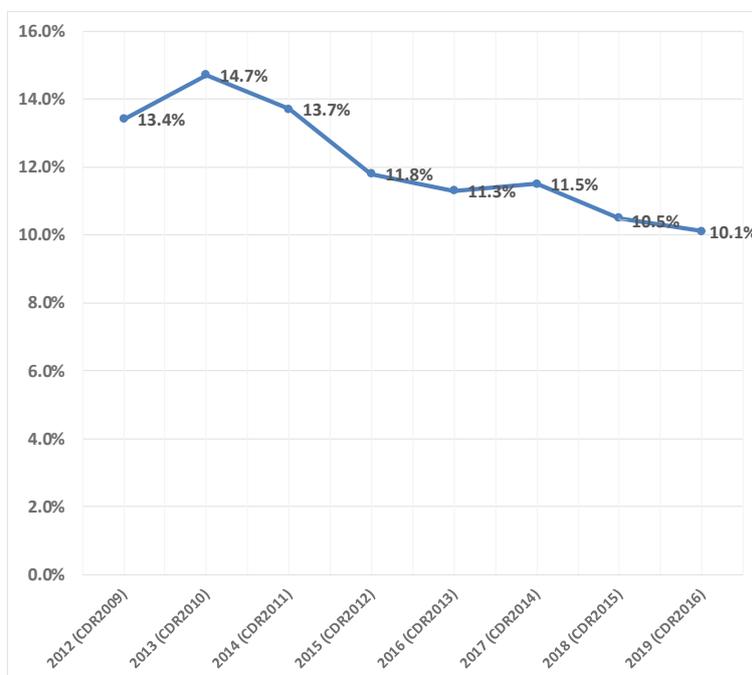


図6-4 債務不履行率の変化 (返還開始後3年以内)

出典 連邦教育省公表データより作成 (<https://ifap.ed.gov/eannouncements/092519CDRNationalBriefingsFY16.html> 2019年11月10日最終閲覧)

ただし、これを機関別にみると大きな差が存在する。図6-5は、2016年返還開始者の2019年時点の債務不履行率を設置形態別に示した図である。全体的にみて、4年制大学以上の出身の方が債務不履行率は低く、2-3年制と2年制未満の大学出身の方が高い傾向にある。特に、営利大学では2-3年制と2年制未満は17%を超えている。

このように、債務不履行率は全体的には徐々に低下しているものの、設置形態別にみると大きな差が依然として存在していることが分かる。

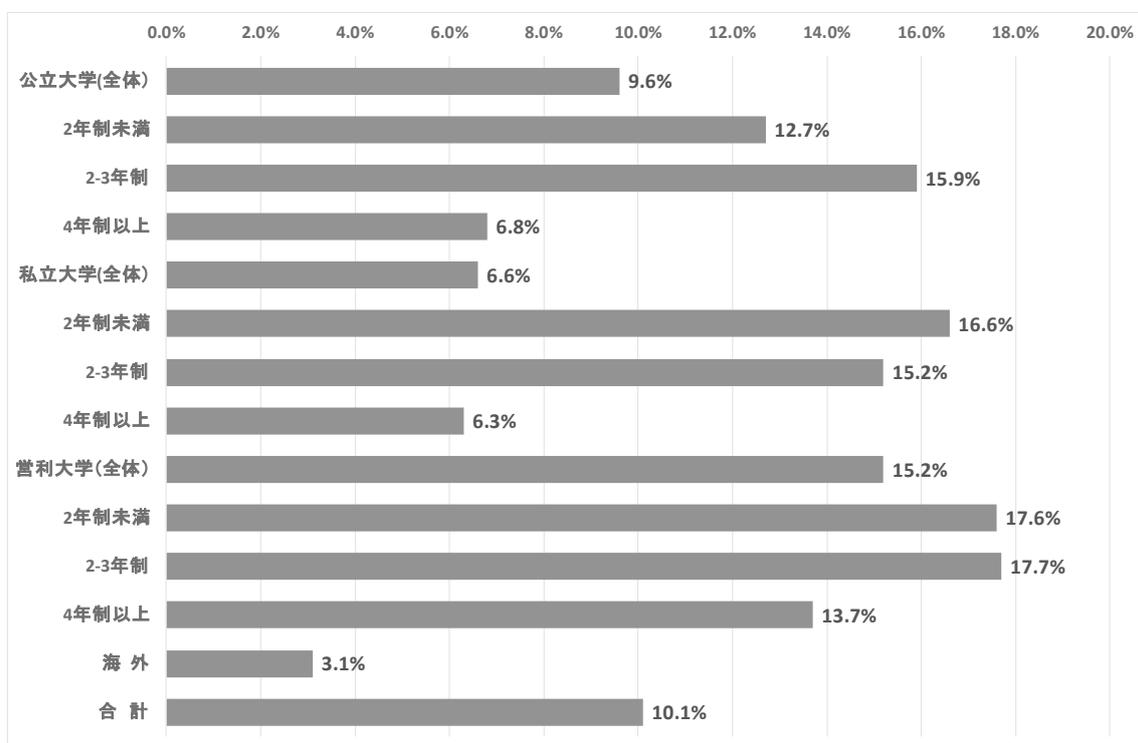


図6-5 設置形態別にみた債務不履行率(返還開始後3年間) 2019年

出典 連邦教育省公表データより作成 (<https://ifap.ed.gov/eannouncements/092519CDRNationalBriefingsFY16.html> 2019年11月10日最終閲覧)

では、所得連動型返還プランの改革は債務不履行の抑制に効果を挙げているのだろうか。そこで、連邦教育省中等後教育局への訪問調査時に返還プラン別の債務不履行率のデータ提供を依頼したところ、そのレベルのデータは公開していない、との回答があった。

ただし、会計検査院(2015)では連邦教育省からのデータ提供を受けて分析が行われており、その結果が報告書として公表されている。そこで、こちらを参考に傾向を探ってみたい¹⁶。表6-2は、2010-2014会計年度中に返還を開始した利用者の返還状況を返還プラン別に分析したも

のである。この結果、IBRとPAYEの利用者は標準型返還(延長型返還を含む)よりも返還猶予・返還一時猶予・債務不履行のいずれの割合も低くなっていることが明らかとなっている。会計検査院は、同時期に返還を開始した利用者の中でこのように債務不履行の状況に大きな差があることに注目し、IBRとPAYEは新しい制度ではあるが標準型返還プランよりも明らかに債務不履行が低く、成果を挙げていると評価している。

表6-2 返還プラン別債務不履行率(2010~2014年返還開始者) 2014年9月現在

	返還中	返還猶予 (deferment)	返還一時 猶予 (forbearance)	債務不履行 (default)	計
標準型返還プラン(延長型含む)	56%	15%	15%	14.0%	100%
所得連動型返還プラン(IBR)	81%	7%	11%	0.5%	100%
所得連動型返還プラン(PAYE)	87%	6%	7%	0.1%	100%

出典 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, p.21 より作成。

なお、同報告書には、所得連動型返還プランと標準型返還プランの利用者の特徴が表6-3のように示されている¹⁷。ここから、所得連動型返還プラン(IBR)の利用者は標準型よりも年齢が高く、大学院生の割合も高いことが分かる。表には含まれていないが所得連動型返還プランの利用者の平均所得は低く、年収20,000ドル以下の者は所得連動型返還プラン(IBR)の利用者のうち83%、所得連動型返還プラン(PAYE)では70%を占めていた。これらのデータから、所得連動型返還プランの利用者には現在の収入が低い者が多く、その一方でローンの利用総額は標準型よりも多く、大学院出身者も多く含まれているが、これらの債務不履行率は標準型返還プランよりも非常に低く、無理のない返還ができている者が多いと推察できる。

表6-3 学資ローン返還者の特徴（2014年9月現在）

	所得連動型返還プラン(IBR) (%)	所得連動型返還プラン(PAYE) (%)	標準型返還プラン (%)
性別			
女性	66%	66%	57%
男性	31%	33%	40%
年齢			
22歳以下	1%	9%	11%
23-29歳	36%	55%	42%
30-39歳	38%	22%	28%
40歳以上	25%	14%	18%
学歴			
学士まで	58%	80%	80%
大学院	34%	20%	15%
大学設置形態			
公立	46%	46%	52%
私立非営利	29%	25%	21%
営利	24%	28%	26%

出典 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, p.45. より作成。

(4) 所得連動型返還プランの課題

1) 制度の改善

以上のように、所得連動型返還プランは債務不履行の抑制に一定の成果を挙げていることが確認できる。しかし、一方で、研究者や非営利シンクタンク等の高等教育関係諸団体からは所得連動型返還プランに関する様々な課題も指摘されている(Dynarski & Kreisman 2013, IHEP 2013, Young Invincibles et al. 2014, TICAS 2014, Hillman & Gross 2014, USGAO 2015, James & Kelly 2015, Baum 2016, Baum & Johnson 2016)。

これらの指摘をレビューしたBaum & Johnson(2016)によれば、主な論点として、①所得連動型返還プランを初期設定にすべきか、②所得連動型返還プランの返還免除制度を存続させるべきか、③返還額の決定、④返還方法、⑤利息、⑥利用の制限、⑦年齢の高い学生、⑧大学のアカウンタビリティ基準、が挙げられている¹⁸。

まず、①は利用者が特に返還プランを選択しない場合は標準型返還プランが適用されるが、この初期設定を所得連動型返還プランに変更するべきである、との指摘が多く寄せられている。そうすれば、多くの利用者が所得連動型返還プランを自然に利用するようになるからである。ただし、所得連動型返還プランのみを返還プランとすることには反対の意見が多く、現行の標準型返還プランも選択肢として残すべきであるとの意見が多い。なかには、IHEP(2013)のように、所

得連動型返還プランを初期設定にすべきであるが、標準型返還プランの方が有利である場合には自動的に返還プランが切り替わる方式を採用することを主張するものもある。

次に、②は一定の年数が経過した後に返還免除を行う現行制度を維持すべきかという点である。返還免除は公的補助コストが大きく、また学生の借り過ぎを助長する面がある。しかし、低所得層にとっては必要な制度であり、その期間をどう設定するかで議論が分かれている。例えばTICAS (2013) は20年経過後の返還免除を支持し、Dynarski & Kreisman (2013) は25年経過後の免除を支持しているが、James & Kelly (2015) のように高額を借りている利用者の返還期間は伸ばすという提案もある。

また、③は返還額を算出する方法をめぐる議論である。現在は調整総所得(Adjusted Gross Income, AGI)を使用して計算が行われているが、これを総所得(total income)にすべきという主張もある。また、AGIから貧困ガイドラインの額の150%を差し引いて算出する自由裁量所得(discretionary income)の10%を月賦返還の額とするが、この10%という割合(アセスメントレートと呼称)を所得が低い時はもっと低くし、所得が高くなるにつれてこのレートを高くすべきという主張もある。また、結婚している夫婦の場合、所得をどう定義するかについては一律に合算した所得を用いるべきとの主張もある。これは、いわゆる専業主婦(夫)問題を解決するための手段であり、モラルハザードを回避する方法である。さらに、所得連動型返還プランの返還額が標準型返還プランを超える場合は、標準型での返還額を上限とするというIBRやPAYEで採用された考え方は取り入れるべきではなかったという主張もある。TICAS(2013)は、高所得者であるにも関わらず標準型の返還額を上限とする方式は反対に逆進的であり、支払う能力のある返還者から回収できていないことが問題として指摘されている。なお、2015年にスタートしたREPAYEでは、この上限額が削除され、所得が上昇した場合は返還額が高くなる方式が採用された。

さらに、④は源泉徴収方式(payroll withholding)による回収を基本方式にすべきかという議論である。これは、多くのシンクタンクが導入すべきと主張している。毎年の所得確認の手続きに間に合わず、所得連動型返還プランの利用をあきらめる返還者も少なくない。それを回避するためには源泉徴収方式は一定の効果があると考えられている。ただし、いくつもの会社から雇用されている場合はかえって複雑となることもある。

加えて、⑤は利息を設定すべきかという議論もある。所得連動型返還プランでは所得の一定割合が返還額に設定されるので利息は毎月の返還額には影響しないが、利息が高ければ返還総額は大きくなるため、返還期間が延びることになる。

⑥は所得連動型で返還できるローンの額や種類に制限を設けるべきか否か、⑦は年齢の高い学生の利用は別の取り扱いが必要か、という論点である。特に、大学院生のローン利用額は

学士課程の学生よりも高い。また、職業訓練機関の学生の4割、学士課程学生の3割以上が24歳以上で占められているという現実もある。返還開始後20年後ないし25年後の返還免除がなければ、年金から返還しなければならない事態も発生する。

また、⑧は大学が授業料を引き上げないようペナルティ等を設けるべきか、という論点である。所得連動型返還プランを初期設定とすることで大学は授業料を値上げし易くなる。これを避けるための方策として、新たなアカウントビリティ指標が必要であるという主張もある。現在は不適切な大学を確認するために機関別債務不履行率が使用されているが、別の方法も必要であるという主張も存在する。

2) 大学へのペナルティ

最後に、連邦学資ローンの債務不履行率を抑制するための方途として所得連動型返還プランの利用者を増加させることとは異なった取り組みについて見ていきたい。

これまで、連邦教育省は機関債務不履行率が高い大学に対してペナルティを課してきた。その具体的な内容は表6-4のとおりである。卒業後3年間の債務不履行率が3年間にわたって30%を超えた機関については、通知のあった年度と続く2年間、ダイレクトローンとペル給付奨学金の利用資格が停止される。2016年度は7校がこのペナルティを受けており、非学位授与の1年制課程が多い。また、卒業後3年間の債務不履行率が単年度に40%を超えた場合には、その年度と続く2年間、ダイレクトローンの利用資格を失うことになっている。2016年度は6校が該当した。

これらのペナルティは、連邦タイトルIV中等後教育機関に認定されている大学等が約7千校にものぼることを考えると非常に少ないようにも感じられる¹⁹。ただし、図6-5の設置形態別にみた債務不履行率で既にみたように、営利目的の2-3年制課程や2年制未満の課程を大学の出身者の債務不履行率は非常に高く、上記の厳しいペナルティの対象にはなっていないものの何らかの対応策が必要であると考えられてきた。

表6-4 債務不履行率が高い大学へのペナルティ

機関全体の債務不履行の状況	罰則	2016年度
卒業後3年間の債務不履行率が3年間にわたって30%を超えた機関	通知のあった年度および続く2年間、ダイレクトローンおよびペル給付奨学金の利用資格を喪失	7校 ※私立営利6校、私立非営利1校 (うち非学位授与1年制 5校 非学位授与2年制 1校 学位授与 1校)
卒業後3年間の債務不履行率が単年度に40.0%を超えた機関	通知のあった年度および続く2年間、ダイレクトローンの利用資格を喪失	6校 ※私立営利5校、私立非営利1校 (うち非学位授与1年制 5校 学位授与 1校)

出所 U.S. Department of Education (2016) *Cohort Default Rate Guide*, Washington, D.C.: Author, p.2.4-4. (<https://ifap.ed.gov/DefaultManagement/guide/attachments/CDRMasterFile.pdf> 2017年2月15日最終閲覧)

そこで、オバマ政権が取り組んだのが「十分な収入の得られる就職」(Gainful Employment, GE)の規則づくりであった。2016年11月の連邦教育省中等後教育局への訪問調査ではこの目的と概要についても聞き取りを行った。以下は得られた回答である²⁰。

「GE規則の目的は、職業訓練プログラムへの監督(oversight)を強めることにある。これらのプログラムの中には返還できる見込みのない学資ローンを学生に背負わせるようなものがあるので、連邦学生経済支援をこのような機関に配分しないようにしなければならない。この規則の目的は非常に重要である。なぜなら、大規模な職業訓練校(そのほとんどは営利企業が運営)に入学する学生は卒業後の就職を期待して入学するが、価値のない学位や資格と引き換えに多額の学資ローンを背負わされる。営利教育機関の学生は高額な授業料を前払いするために、より多くの学資ローンを借り入れており、高い割合で債務不履行を起こしている。高等教育全体の学生に占める営利大学の学生の割合は11%に過ぎないが、学資ローンの債務不履行者全体に占める割合は44%にのぼる。これらの機関の中には学生に良い教育を行い、十分な収入の得られる職に就くことのできる準備を行っていないものがあることは明白である。」

「連邦学生経済支援の利用資格を認められるために、連邦法ではほとんどの営利教育プログラムおよび私立非営利・公立の資格取得プログラムに対して学生が十分な収入の得られる職に就職する準備を行うことが求められている。連邦規則では、給与の高い仕事につながる手頃な価格のトレーニングを提供するプログラムと、収入の見込みが低く、学生に多額の負債を残すプ

プログラムとを区別している。プログラムのコスト、卒業状況、卒業生の所得、負債額、といった重要な情報を提供することを大学に対して求めることで、大学が十分にアカウントビリティを果たすことを支援している。連邦規則では、学生が職業カレッジのプログラムを比較し、選択できるような標準的な情報公開が求められている。この規則はまた、連邦教育省が一部の営利カレッジの詐欺行為から学生を保護する助けとなっている。」

「新たな規則では、卒業生の年間ローン返還額が自由裁量所得 (discretionary income, 収入から食費や住居費などの基本的な生活費を差し引いた額) の20%を超えない場合や、総収入 (total earning) の8%を超えない場合に「十分な収入のある職」に就いたとみなされる。これらの基準を満たせなかった場合、連邦学生経済支援プログラムの利用資格を失う可能性がある。改善がなされない最も悪質な大学は資格を失う。」

「連邦教育省は84万人が学ぶ約1,400プログラム—その99%は営利大学—がこのアカウントビリティ基準を満たすことができないと推計している。全てのプログラムは罰せられるのを避けるために直ちに改善に取り組む機会が与えられているが、もし改善に取り組まない場合は最終的に連邦学生経済支援の利用資格を失うことになる。これは、営利大学にとって90%の収入を失うことにつながる。」

このように、GE規則とは職業訓練機関に対する規則の一つであり、卒業生が十分に収入の得られる職業に付くことができていない場合、その教育機関は連邦学生経済支援の利用資格を喪失するというものである。その背景には、特に営利の職業訓練校が質の低い教育を行い、卒業生が十分な収入のある職に就けずに学資ローンの債務不履行を起こしているという問題があったことが分かる。

なお、最初のGE規定は2011年に連邦教育省によって公開されたが、それは、1)卒業生の少なくとも35%が学資ローンを返還できている、2)標準的な卒業生の年間ローン返還額が卒業生の自由裁量所得の30%を超えない、3)推計される標準的な卒業生の年間ローン返還額が総収入の12%を超えない、といったものであった²¹。しかし、多くの職業教育機関からは非難の声が上がり、訴訟にまで発展する事案も発生した²²。そこで、2014年、連邦教育省は上記に述べたように、アカウントビリティ基準を年間ローン返還額の20%、総収入の8%にまで引き下げたのである。

訪問調査終了後の2017年1月、連邦教育省から詳しい試算が公表された²³。これによれば、アカウントビリティ基準のうち、卒業生の年間ローン返還額が自由裁量所得の30%を超えるか、

または総収入の12%を超える機関は800校(うち98%は私立営利機関)、自由裁量所得の20~30%または総収入の8~12%のゾーンにある機関は1,239校、と予測された。

このような連邦教育省による規制強化の動きは、多くの営利大学から反発を招き、訴訟にも発展した。

しかし、2017年に発足したドナルド・トランプ(Donald Trump)政権では、このような規制強化の方向性が転換されることになった。連邦教育省長官ベッツィー・デボス(Betsy DeVos)のもと、GE規則の撤廃に向けた検討が続けられ、2019年6月に正式に撤廃することが表明されたのである。デボス長官は「連邦教育省の規則は全ての学生を支援し、全ての学校を公平に扱うようにデザインされるべきである。」と述べ、GE規則が大学を不公平に扱っており、利用資格を剥奪しようとしていると非難した²⁴。これに対して、オバマ政権下で連邦教育省次席次官補を務めたロバート・シャーマン(Robert Sharman)は、もしGE規則を廃止すれば営利大学が略奪的行為を行っても罰せられることがなくなるとして、連邦教育省の方向転換を強く非難している²⁵。

デボス長官は、GE規則を廃止する代わりに別のアカウントビリティ指標としてカレッジスコアカード(College Scorecard)を強化し、主専攻プログラムレベルでデータを公開していくことを強調している²⁶。カレッジスコアカードとは、オバマ政権が取り組んだ大学の学費透明化の事業の一つであり、大学の学費、経済支援、学資ローンの負債額、卒業率、卒業後の平均給与、といった金銭に関わるデータを大学別に公開することで、進学先を選択する際に役立てることが目的とされたデータベースである。

2016年11月に訪問調査を行った際、卒業生の給与データはどのように整備するのかを尋ねたところ、連邦教育省では過去の連邦学生経済支援の受給者データをもとに、これを確定申告の記録とリンクさせて機関レベルで算出しているとのことであった。トランプ政権では、これを機関レベルではなく主専攻プログラムレベルで公開していくことが計画されており、もし実施されれば各大学はデータの提出を求められることになる²⁷。しかし、これはあくまでアカウントビリティ指標であり、GE規則のような罰則規定はないため、たとえ営利の職業教育機関の卒業生の収入が学資ローンを返還できるレベルにないとしても機関側は責任を問われない。

このように、民主党政権下における連邦政府の規制強化策は共和党政権下において転換され、職業訓練校を規制しない代わりに、情報公開に基づき市場の選択に委ねる方向へとシフトしようとしていることが指摘できる。

しかし、このような方向転換により債務不履行が減少するのかが不明であり、反対に債務不履行問題はこれまでよりも一層利用者個人の責任とされることも懸念される。大学側の濫用に対する規制が緩和されたことで、今後、大学側がどのような行動をとるのか、引き続き注視していく必要がある。

第4節 小括

本章では、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・オバマ政権期における所得連動型返還プランの拡充策とその成果を明らかにしてきた。最後に本章で明らかにした点を整理しておきたい。

第一に、ブッシュ前政権期に行われた所得連動型返還プランの改革は中所得層の家計負担を軽減することを目的としたものであったことを指摘できる。新設された所得連動型返還プラン(IBR)では、所得に占める返還額の割合が従来の20%から15%に引き下げられたが、これは、大学コスト削減アクセス法の中で特に「中所得層の家計を支援する」ために掲げられたプランであった。さらに、公共サービス職に従事して10年間返還を続けた場合には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」(Public Service Loan Forgiveness Program, PSLF)や、学資ローンの利息の軽減、学資ローンの利用限度額の引き上げも同時に行われ、より借りやすく返還しやすい制度が目指されたと言える。なお、共和党政権下においてこのような民主党寄りともいえる制度が新設されたのは、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する分割政府であったことが大きな要因となっていた。

第二に、前章で論述したように政府保証民間学資ローン制度は最終的に破綻し、2010年にダイレクトローンへの一元化が図られたが、これを契機に連邦政府は債務不履行問題の解消への取り組みを加速させたことが指摘できる。この手段としてオバマ政権が取り組んだのが所得連動型返還プランの普及であった。所得に占める返還額を15%から10%へと引き下げ、さらに返還期間を25年から20年に短縮した所得連動型返還プラン(PAYE)を新設し、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、希望すれば誰でも所得連動型返還プランを選択できるようになった。これは連邦学資ローンの長い歴史において画期的な取り組みであったと言える。

第三に、所得連動型返還プランの利用は、現在、学資ローン残高の半分を占めるまで大きく拡大している点を指摘できる。2019年第3四半期現在、連邦学資ローン残高の49%、利用者の30%が所得連動型返還プランの下で返還しており、急速に利用が浸透していることを指摘できる。

第四に、このような急速な拡大の要因として、連邦教育省による普及に向けた努力があったことを指摘できる。同省では、利用者による毎年の所得申告手続きを簡素化させるため、内国歳入庁と連邦教育省のデータベースを連携させ、利用者本人が確定申告データを簡単に取り込めるように改善が行われた。また、返還プラン別のシミュレーションができるアプリケーションが導入され、どのプランが最も有利かを利用者自身で確認できるように改善された。一連の返還プラ

ンの多様化に加えて、このような利便性の向上が急速な普及を支えているとすることができる。連邦教育省は数百万人の返還者に対して所得連動型返還プランの利用を推奨するメールを通知しており、情報格差を少なくする努力も続けられている。

第五に、所得連動型返還プランは債務不履行率の抑制に効果を挙げている点を指摘できる。連邦会計検査院の調査では、これらの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よりも低いことが明らかにされており大変注目される。今後、所得連動型返還プランの普及に伴い債務不履行も一層減少していくことが期待されている。

第6章 注

- ¹ Field, Kelly (2007) “Federal Lawmakers Approve Landmark Increase in Student aid,” *The Chronicle of Higher Education*, September 21.
- ² U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2007a) *College Cost Reduction Act of 2007*, Report 110-210, 110th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp.44-45.
- ³ U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2007b) *College Cost Reduction and Access Act*, Conference Report, Report 110-317, 110th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p.44.
- ⁴ *Ibid*, p.18.
- ⁵ 分割政府の時期については、本論文巻末の資料「連邦学資ローン関連法年表」を参照。
- ⁶ U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2007a), *op.cit.*, pp.139-143.
- ⁷ United States Office of Management and Budget (2010) *Budget of the United States Government*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p.27. 下線は筆者による。
- ⁸ CQ-Roll Call Group (2011) “Student Loan Measure Moves Quietly,” *CQ Almanac 2010*, 66th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-16-9-17.
- ⁹ 所得連動型返還プラン(PAYE)の創設に関する連邦規則改正は以下の資料を参考とした。Federal Register Vol.77, No.212, Thursday, November 1, 2012, Part II Department of Education, pp.66088-66147. (<https://ifap.ed.gov/fregisters/attachments/FR110112FinalRule.pdf>, 2019年11月1日最終閲覧)。
- ¹⁰ 連邦教育省への訪問調査による(2016年11月)。
- ¹¹ 同上
- ¹² なお、本訪問調査は平成28年度文部科学省先導的の大学改革推進委託事業「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究」の一環として行われたものである。2016年11月に実施し、そのまとめは以下に掲載されている。吉田香奈・江原昭博(2017)「アメリカ調査」東京大学『家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書』平成28年度文部科学省先導的の大学改革推進委託事業(代表・小林雅之)、215-230頁。(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/1398333.htm 2019年11月10日最終閲覧)
- ¹³ U.S. Department of Education (2012) “First Official Three-Year Student Loan

Default Rates Published,” September 28, 2012. (<https://www.ed.gov/news/press-releases/first-official-three-year-student-loan-default-rates-published>、2019年11月10日最終閲覧)

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ なお、訪問調査時には2016年度までのデータ提供があった。本データはその最新版であり、2019年9月25日に公開されたものである。

(<https://ifap.ed.gov/eannouncements/092519CDRNationalBriefingsFY16.html>
2019年11月10日最終閲覧)

¹⁶ 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, pp.20-21.

¹⁷ なお、それぞれの合計はデータの欠損から100%になっていない。

¹⁸ 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, pp.9-41.

¹⁹ ただし、タイトルIV資格を喪失するのは債務不履行だけが理由ではない。連邦教育省へのインタビューでは、2000～2005年の累積数値データに基づき具体的な説明を受けた。1位「閉校」(163件)、2位「ア krediteーションの喪失」(105件)、3位「自主的撤退(voluntary withdrawal)」(96件)、4位「適格なプログラムがない」(32件)、5位「オーナーの変更」(28件)、6位「管理能力の欠如」(26件)、7位「期限切れ」(24件)、8位「プログラム参加資格(Program Participation Agreement, PPA)取り消し」「要件不適合」(共に7件)、9位「その他」(6件)、10位「90/10ルール不適合」「過去の業績問題」「プログラムレビューの問題」(共に3件)、11位「破産」「州ライセンス取り消し」(共に1件)、合計530件、となっている。

²⁰ 連邦教育省中等後教育局からの書面による回答による。

²¹ なお、GE規則については、リベルタス・コンサルティング(2015)『「専修学校生の学生生活等に関する調査研究」調査報告書』平成26年度文部科学省委託事業報告書、文部科学省、144-145頁に導入の経緯およびその後の展開が整理されている。筆者もアメリカの現地調査に参加した。

²² Field, Kelly (2014) “For-Profit Colleges Sue Again Over Federal Gainful-Employment Rule,” *The Chronicle of Higher Education*, November 6.

²³ U.S. Department of Education (2017) “Education Department Releases Final Debt-to-Earnings Rates for Gainful Employment Programs,” Washington, D.C.: Author. (<https://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-releases-final-debt-to-earnings-rates-gainful-employment-programs> 2017年2月15日最終閲覧)

²⁴ Douglas-Gabriel, Danielle (2019) “Trump administration formally rescinds rule governing career training programs,” *Washington Post*, June 29, 2019. (<https://www.washingtonpost.com/education/2019/06/28/trump-administration-formally-rescinds-rule-governing-career-training-programs/> 2019年11月12日最終閲覧)

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Kelderman, E. (2018) “The Education Dept. Wants to Hold Colleges Accountable by Reporting Graduates’ Earnings. One Problem: The Data Aren’t All There,” *The Chronicle of Higher Education*, August 13.

終章 本研究の知見とその意義

本研究では、アメリカ合衆国連邦政府による大学生向けの学資ローン制度を対象として、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・課題を検討してきた。そこで、終章では、これらの分析結果を再度概括するとともに、それらを踏まえて本研究の知見と意義を考察して結論としたい。

第1節 米国連邦学資ローン制度の成立と展開

(1) 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。

(2) 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。

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。

(3) 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。

(4) 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域の医師、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さ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ー毎に異なっており、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。

(5) 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することができる。

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。

(6) 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。

第2節 本研究の知見とその意義

以上を踏まえ、本研究の知見と意義を述べたい。

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行わ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しやすいつい制度でもあった。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かったこと、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特質として「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。

最後に、本研究の成果を踏まえ、日本の貸与型奨学金制度への示唆を付言しておきたい。日本では、2017年度より日本学生支援機構の無利子奨学金に新しい所得連動型返還制度が導入されたが、有利子奨学金への導入は先送りされている。今後は、利用者間の公平性の観点から有利子奨学金への制度の拡大が求められることが予想されるが、有利子奨学金は財政融資資金を財源としており確実な償還が求められるため、所得連動型返還制度を導入することは容易ではない。なぜなら、償還金が不足した場合、それを他の財源から補う必要が生じるからである。所得連動返還型奨学金制度有識者会議(2016)の報告書では、無利子奨学金と有利子奨学金の双方に新制度を導入することが望ましいとしつつも、有利子奨学金は「返還期間が長期化した場合に利子負担が大きくなる」といった課題があり、より慎重な検討が必要である」として導入が見送られた。しかし、この点については本論文第6章でみたように、アメリカでは返還開始から一定期間経過後に残額を返還免除する制度が実施されており、日本でも導入すれば利子負担増に伴う返還額の増加という課題には対処できると思われる。もっと重要なのは、奨学金の財源の問題である。財政融資資金を原資とする限り、有利子奨学金に所得連動型返還制度を導入することは難しいと考えられる。

この点について、現在、文部科学省は無利子奨学金を拡大させる方針を打ち出しており、これは望ましい方向であると思われる。なぜなら、無利子奨学金の原資は一般会計からの借入金と利用者の返還金を中心であるため、所得連動型返還制度を拡大しやすいという利点を有するからである。有利子奨学金の利用者全てを無利子奨学金へ移行させる規模にはまだ程遠いが、今後この流れを加速させ、無利子奨学金に一元化することができれば、全ての利用者に所得連動型返還制度の利用機会を保障できるようになるだろう。本論文で取り上げたアメリカの事例は、まさに奨学金制度の財源を民間資金から公財政にシフトさせた例であり、日本の先例であったと言える。今後、我が国においてもアメリカの事例を参考にしつつ、日本に適した制度の在り方を改めて見直していく必要があると思われる。

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.

<連邦議会資料>

U.S. Congress House of Representatives Committee of Conference (1962) *College Academic Facilities and Student Assistance Act*, Report No. 2435, 87th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representative Committee of Conference (2007) *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 of Conference (2009) *Making Supplemental Appropriations for Job Preservation and Creation, Infrastructure Investment, Energy Efficiency and Science, Assistance to the Unemployed, and State and Local Fiscal Stabilization, for the Fiscal Year Ending September 30, 2009, and for other Purposes*, Report 111-16, 111th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (1965a) *Higher Education Act of 1965*, Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, 89th Congress, First Session on H.R. 3220, Washington: U.S. Government Printing Office.

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 (1968a) *Higher Education Amendments of 1968*, Hearings before the Special Subcommittee

- on Education of the Committee on Education and Labor, 90th Congress 2d Session on H.R.15067, part 1, 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 (1971) *Higher Education Amendments of 1969*, Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, 91st Congress, 1st Session on H.R.16098 and related bills, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress House of Representatives Committee of Education and Labor (1978a) *Middle Income Student Assistance Act*, Hearings Before the Subcommittee on Postsecondary Education on H.R.10854, 95th 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 Representatives Committee on Education and Labor (1992) *Hearing on H.R.2336, The Income-Dependent Education Assistance Act and H.R.3050, The Self-Reliance Scholarship Act*, Hearing before the Subcommittee on Postsecondary Education, 102st Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress House of Representative Committee on Education and Labor (2007a) *College Cost Reduction Act of 2007*, Report 110-210, 110th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. 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. House of Representative Committee on Education and Labor (2007c) “College Cost Reduction Act of 2007: Single Largest Increase in College Aid since G.I. Bill (at No New Cost to Taxpayers),” Committee Print, 110th Congress, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

- U.S. Congress House of Representatives Committee on Education and Labor (2009a) *Increasing Student Aid through Loan Reform*, Hearing before the Committee on Education and Labor, 111th Congress 1st Session, May 21, 2009, Serial No. 111-24, 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 House of Representatives Committee on Education and Labor (2010) *The Obama Administration's Education Agenda*, Hearing before the Committee on Education and Labor, Serial No. 111-23, 111th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress House of Representatives Committee on Ways and Means (1978a) *Description of H.R.11776 and Other Proposals relating to Tuition Tax Credits*, Committee Print, 95th Congress 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Congress House of Representatives Committee on Ways and Means (1978b) *Summary of Testimony on Tuition Tax Credits and Other Proposals Relating to Educational Financial Assistance*, Committee Print, 95th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress Senate Committee on finance (1978) *Tuition Tax Relief Act of 1978*, Report No.95-642, 95th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1963) *Education Legislation-1963*, Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, 88th Congress, 1st session on S.8, S.580, S.Res.70 and others, Vol.1., Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1965a) *Higher education Act of 1965*, Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, 89th Congress, 1st Session on S.600, 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.
- U.S. Congress Senate Committee on Labor and Public Welfare (1976) *Education Amendments of 1976*, Report No.94-882, 94th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress Senate Committee on Human Resources (1978) *College Opportunity Act of 1978*, Report No.95-643, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

<連邦教育省資料>

- U.S. Department of Education (1997) *Federal Student Aid Handbook 1997-1998*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2004a) *Annual Performance Report Fiscal Year 2004*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2004b) *Federal Student Aid (FSA) Five-Year Strategic Plan FY 2004-2008*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2006a) *The Student Guide: Financial Aid from the U.S. Department of Education 2007-2008*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2006b) *Cohort Default Rate Guide*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2008) *Direct Loans School Guide*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2009) *Your Federal Student Loans: Learn the Basics and Manage Your Debt*, 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 (2011) *Cohort Default Rate Guide*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education (2017) *Federal Student Aid Handbook 2017-2018*, 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.

<連邦会計検査院資料>

Comptroller General of the United States (1971) *Office of Education Should Improve Procedures to Recover Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117504(7), Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office.

Comptroller General of the United States (1973a) *Procedures to Recover Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117604(7), February 26, Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office.

Comptroller General of the United States (1973b) *Defaulted Loans Under the Guaranteed Student Loan Program*, B-117604(7), November 5, Washington, D.C.: U. S. General Accounting Office.

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

<欧文文献>

- American Council on Education (2005) *What Every Student Should Know About Federal Aid*, Washington, D.C.: Author.
- Archibald, R. B. (2002) *Redesigning the Financial Aid System: why colleges and universities should switch rolls with the federal government*, The Johns Hopkins University Press.
- Austin, Daniel A. (2012) “The Indentured Generation: Bankruptcy and Student Loan Debt,” *Santa Clara Law Review*, Vol.53, No.2, pp.363-364.
- Australian Government (2019) *Commonwealth Supported Places (CSPs) and Higher Education Loan Programs (HELP) Handbook*, Author.
- Barr, Nicholas (2001) *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- 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.
- Boren, S., Irwin, P., Lyke, B., Riddle, W. et al. (1987) *The Higher Education Amendments of 1986 (P.L.99-498): A Summary of Provisions*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Carlson, A (2013) *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies for Public Colleges and Universities*, Colorado: State Higher Education Executive Officers.

- Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education (1975) *The Federal Role in Postsecondary Education: Unfinished Business 1975-1980*, San Francisco: Jossey - Bass Publishers.
- Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education (1979) *Next Steps for the 1980s in Student Financial Aid: A Fourth Alternative*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- 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.
- Choy, Susan, P. and Li, Xiaojie (2006) *Dealing with debt: 1992-93 bachelor's degree recipients 10 year later*, NCES 2006-156, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Christman, Dana E. (2000) "Multiple Realities: Characteristics of loan defaulters at a two-year public institution," *Community College Review*, 27(4), pp.16-32.
- College Board (2007) *Trends in Student Aid 2007*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2010) *Trends in Student Aid 2010*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2015) *Trends in Student Aid 2015*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2016) *Trends in Student Aid 2016*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2017) *Trends in Student Aid 2017*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2018) *Trends in Student Aid 2018*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2019a) *Trends in Student Aid 2019*, Washington, D.C.: Author.
- College Board (2019b) *Trends in College Pricing 2019*, Washington, D.C.: Author.
- Collinge, Alan, M. (2009) *The Student Loan Scam: the Most Oppressive Debt in U.S. History and How We Can Fight Back*, Boston: Beacon Press.
- Congressional Quarterly (1961) "President Kennedy's Message on Federal Aid to Education," *CQ Almanac 1961*, 17th ed., Washington, D.C.: Author, pp.874-875.
- Congressional Quarterly (1963) "College Aid," *CQ Almanac 1962*, 18th ed., Washington, D.C.: Author, pp.05-231-05-238.
- Congressional Quarterly (1964) "Congress Enacts Broad Education Program," *CQ Almanac 1963*, 19th ed., Washington, D.C.: Author, pp.188-194.
- Congressional Quarterly (1965a) "College Aid," *CQ Almanac 1964*, 20th ed.,

- Washington, D.C.: Author, pp.265-267.
- Congressional Quarterly (1965b) "Complete Text of President Johnson's Jan. 12 Education Message," *CQ Weekly Report*, January 15, Washington, D.C.: Author, pp.76-79.
- Congressional Quarterly (1966) "Scholarships Featured in College Aid Bill," *CQ Almanac 1965*, 21st ed., pp.294-305.
- Congressional Quarterly (1968) "Action on Higher Education Bills Deferred to 1968," *CQ Almanac 1967*, 23rd ed., Washington, D.C.: Author, pp.06-629-06-635.
- Congressional Quarterly (1969) "Congress Denies Student Rioters Federal School Aid," *CQ Almanac 1968*, 24th ed., Washington, D.C.: Author, pp.15-779-15-782.
- Congressional Quarterly (1970) "Student Loans," *CQ Almanac 1969*, 25th ed., Washington, D.C.: Author, pp.244-248.
- Congressional Quarterly (1971) "Presidential Statement to Congress: Nixon on Higher Education," *CQ Almanac 1970*, 26th ed., Washington, D.C.: Author, pp.11-37-A-11-39-A.
- Congressional Quarterly (1972) "Major Aid-to-Education Bill Held Over Until 1972," *CQ Almanac 1971*, 27th ed., Washington, D.C.: Author, pp.03-579-03-600.
- Congressional Quarterly (1973a) "1972 Education Act: \$21-Billion in Aid, Busing Curbs," *CQ Almanac 1972*, 28th ed., Washington, D.C.: Author, pp.03-385-03-398.
- Congressional Quarterly (1973b) "Student Loan Program," *CQ Almanac 1972*, 28th ed., Washington, D.C.: Author, p.03-516.
- Congressional Quarterly (1974) "Postsecondary Education," *CQ Almanac 1973*, 29th ed., Washington, D.C.: Author, p.535.
- Congressional Quarterly (1975) "President Signs S25.2-Billion Education Bill," *CQ Almanac 1974*, 30th ed., Washington, D.C.: Author, pp.441-474.
- Congressional Quarterly (1977) "Aid to Higher, Vocational Education Revised," *CQ Almanac 1976*, 32nd ed., Washington, D.C.: Author, pp.569-592.
- Congressional Quarterly (1978) "Tuition Tax Credit: Is 1978 the Year?" *CQ Weekly Report*, Jan. 14, Washington, D.C.: Author, p.71
- Congressional Quarterly (1979) "College Student Assistance," *CQ Almanac 1978*, 34th ed., Washington, D.C.: Author, pp.568-571.
- Congressional Quarterly (1980) "Higher Education Programs," *CQ Almanac 1979*, 35th

- ed., Washington, D.C.: Author, pp.494-497.
- Congressional Quarterly (1981) "Changes Made in Higher Education Programs," *CQ Almanac 1980*, 36th ed., Washington, D.C.: Author, pp.420-427.
- Congressional Quarterly (1982) "College Student Aid," *CQ Almanac 1981*, 37th ed., Washington, D.C.: Author, pp.493-495.
- Congressional Quarterly (1983) "Congress Rejects Proposed Student Aid Cuts," *CQ Almanac 1982*, 38th ed., Washington, D.C.: Author, pp.483-486.
- Congressional Quarterly (1984) "Student Loans," *CQ Almanac 1983*, 39th ed., Washington, D.C.: Author, pp.400-401.
- Congressional Quarterly (1985) "Education Bill Extending 10 Programs Signed," *CQ Almanac 1984*, 40th ed., Washington, D.C.: Author, pp.493-497.
- Congressional Quarterly (1986) "House Passes Higher Education Authorization," *CQ Almanac 1985*, 41st ed., Washington, D.C.: Author, pp.294-297.
- Congressional Quarterly (1987) "Five-Year Higher Education Bill Cleared," *CQ Almanac 1986*, 42nd ed., Washington, D.C.: Author, pp.231-238.
- Congressional Quarterly (1989) "Action Postponed on Student-Loan Defaults," *CQ Almanac 1988*, 44th ed., Washington, D.C.: Author, pp.337-43.
- Congressional Quarterly (1991) "Democrats Push to Give Loans To Middle-Income Students," *CQ Weekly Report*, June 8, Washington, D.C.: Author, p. 1506.
- Congressional Quarterly (1992a) "Courting the Middle Class: Congress and Student Aid," *CQ Weekly Report*, January 4, Washington, D.C.: Author, pp. 20-22.
- Congressional Quarterly (1992b) "Education Bills Advanced in Committees," *CQ Almanac 1991*, 47th ed., Washington, D.C.: Author, pp.365-372.
- Congressional Quarterly (1993a) "Congress Expands College Loan Eligibility," *CQ Almanac 1992*, Washington, D.C.: Author, pp.438-454
- Congressional Quarterly (1993b) "Panel Favors Clinton's Plan for Direct Student Loans," *CQ Weekly Report*, May 8, 1993, pp.1152-1153.
- Congressional Quarterly (1993c) "Direct Loan Advocates Claim That Foes Use Shady Tactics," *CQ Weekly Report*, May 29, Washington, D.C.: Author, p.1367.
- Congressional Quarterly (1993d) "Student Loans & ERISA," *CQ Weekly Report*, September 18, Washington, D.C.: Author, pp.2484-2485.
- Congressional Quarterly (1994) "The Direct Approach to Student Loans," *CQ Almanac*

1993, Washington, D.C.: Author, pp.410-411.

Congressional Quarterly (1995) "Education Bills: Technology, Minority Education and Loan Defaults," *CQ Almanac 1994*, 50th ed., Washington, D.C.: Author, pp.401-402.

Congressional Quarterly (1996) "Student Loan Programs Targeted," *CQ Almanac 1995*, 51st ed., Washington, D.C.: Author, pp.8-9-8-11.

Congressional Quarterly (1998) "Tax Incentives Enacted For Higher Education," *CQ Almanac 1997*, 53rd ed., Washington, D.C.: Author, pp.7-5-7-6.

Congressional Quarterly (1999) "Higher Education Act Reduces Interest Rates, Increases Grants," *CQ Almanac 1998*, 54th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-3-9-14.

Congressional Quarterly (2006) "Congress Revamps College Aid Program," *CQ Almanac 2005*, 61st ed., Washington, D.C.: Author, pp.7-5-7-6.

Congressional Quarterly (2007) "Federal Aid to Higher Education Extended for Nine Months," *CQ Almanac 2006*, 62nd ed., Washington, D.C.: Author, pp.6-3-6-4.

Congressional Quarterly (2008) "Democrats Succeed in Revamping Federal Student Loan Programs," *CQ Almanac 2007*, 63rd ed., Washington, D.C.: Author, pp.8-3-8-5.

Congressional Quarterly (2009) "Legislation Shores Up Student Loans," *CQ Almanac 2008*, 64th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-10.

CQ-Roll Call Group (2010) "House Passes Bill to Overhaul Federally Backed Student Lending," *CQ Almanac 2009*, 65th ed., Washington, D.C.: Author, pp.08-3-8-4.

CQ-Roll Call Group (2011) "Student Loan Measure Moves Quietly," *CQ Almanac 2010*, 66th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-16-9-17.

CQ-Roll Call Group (2013) "Student Loan Interest Rate Extended," *CQ Almanac 2012*, 68th ed., Washington, D.C.: Author, pp.9-7-9-8.

CQ-Roll Call Group (2014) "New Student Loan Rates Approved," *CQ Almanac 2013*, 69th ed., Washington, D.C.: Author, pp.8-12-8-14.

CQ-Roll Call, Inc. (2015) "Students Loan Debt Left to Grow," *CQ Almanac 2014*, 70th ed., Washington, D.C.: Author, p.8-8.

CQ-Roll Call, Inc. (2016) "With No Time Left for Higher Ed Bill, Congress Extends Perkins Loans," *CQ Almanac 2015*, 71st ed., Washington, D.C.: Author, pp.8-16-8-17.

- CQ-Roll Call, Inc. (2017) "Obama Vetoes Republican Measure to Repeal 2010 Health Care Law," *CQ Almanac 2016*, 72nd ed., Washington, D.C.: Author, p.8-6.
- Coomes, Michael D. (1998) "Trade School Defaults: Proprietary Schools and the Federal Family Education Loan Program," Fossey, R. & Bateman, M. (eds.) *Condemning Student to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.126-60.
- DeLoughry, Thomas J. (1991) "White House Backs Income-Contingent Loans but Many College Say the Program Is Flawed," *The Chronicle of Higher Education*, August 7.
- Dortch, Cassandra, Smole, David P. & Mahan, Shannon M. (2010) *The SAFRA Act: Education Programs in the FY2010 Budget Reconciliation*, CRS Report R41127, Congressional Research Service.
- Dynarski, Mark (1991) *Analysis of Factors Related to Default*, New Jersey: Mathematica Policy Research.
- Dynarski, Mark (1994) "Who defaults on Student Loans? Findings from the National Postsecondary Student Aid Study," *Economics of Education Review*, 13(1), pp.55-68.
- Dynarski, Susan and Kreisman, Daniel (2013) *Loans for Educational Opportunity: Making Borrowing Work for Today's Students*, Washington, D.C.: Hamilton Project at Brookings
- 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.
- Field, Kelly (2007) "Federal Lawmakers Approve Landmark Increase in Student aid," *The Chronicle of Higher Education*, September 21.
- Flint, Thomas A. (1997) "Predicting Student Loan Defaults," *Journal of Higher Education*, 68(3), pp.322-54.
- Flynt, R.C.M. (1946) *Student War Loans Programs: Final Report*, Bulletin 1946 no.14, Federal Security Agency & U.S. Office of Education.
- Fossey, Richard and Bateman, M. (eds.) (1998) *Condemning Students to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press.
- Fossey, Richard (1998) "Are Bankruptcy Courts Creating "the Certainty of Hopelessness" for Student Loan Debtors? Examining the "Undue Hardship" Rule,"

- Fossey, Richard, and Bateman, Mark. (eds.) *Condemning Student to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp. 161-78.
- Friedman, Milton (1955) "The Role of Government in Public Education," Solo, R.A., ed., *Economics and the Public Interest*, New Brunswick: Rutgers University Press, pp.123-44.
- 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.
- Graham, Hugh Davis (1984) *The Uncertain Triumph: Federal Education Policy in the Kennedy and Johnson Years*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- 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
- Hakim, Sam R. and Rashidian, M. "Student Loan Default: Borrower Characteristics, Institutional Practices, and the Business Cycle," *Journal of Education Finance*, Spring 1995, pp. 449-466.
- Harrast, Steven A. (2004) "Undergraduate Borrowing: A Study of Debtor Students and Their Ability to Retire Undergraduate Loans," *Journal of Student Financial Aid*, 34(1), pp.21-37.
- Hartle, Terry W. (1993) "The Clinton Administration Takes Change: What Next for Higher Education?" *Educational Record*, fall 1993, pp.14-18.
- Hartle, Terry W. and Kusnan, James C. (1991) "Direct Loan to Students: An Idea Whose Time Has Come?" *Change*, Vol.23, No.6, pp.18-21.
- Hauptman, Arthur M. (1989) "The National Student Loan Bank: Adapting an Old Idea for Future Needs," Gladieux, Lawrence E. (ed.) (1989) *Radical Reform or*

- Incremental Change? Student Loan Policy Alternatives for the Federal Government*, New York: College Entrance Examination Board, pp.75-89.
- 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.
- Hearn, James C. and Holdsworth, Janet M. (2004) "Federal student aid: The shift from grants to loans," St. John, Edward P. and Parsons, Michael D. (eds.) *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales*, Johns Hopkins University Press, pp.40-59.
- Hegji, Alexandra (2015) *Institutional Eligibility for Participation in Title IV Student Financial Aid Programs*, R43159, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- 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.
- Herr, Elizabeth and Burt, Larry (2005) "Predicting Student Loan Default for the University of Texas at Austin," *Journal of Student Financial Aid*, 35(2), pp. 27-49.
- Hillman, Nicholas W. and Gross, Jacob, P.K. (2014) *Can Income-Driven Repayment Policies be Efficient, Effective, and Equitable?* Indianapolis: Lumina Foundation.
- Honeyman, David S., Wattenbarger, James L. and Westbrook, Kathleen C. (1996) *A Struggle to Survive: Funding Higher Education in the Next Century*, Corwin Press.
- Institute for College Access & Success (TICAS) (2017) *Make It Simple Keep It Fair: A Proposal to Streamline and Improve Income-Driven Repayment of Federal Student Loans*, Oakland: Author.

- Institute for Higher Education Policy (IHEP) (2013) *Making Sense of the System: Financial Aid Reform for the 21st Century Student*, Washington, D.C.: Author.
- James, Kevin and Kelly, Andrew (2015) *Balancing Risk and Responsibility: Reforming Student Loan Repayment*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, Center on Education Reform.
- Jelinek, Natalie E. and Leroy, Victoria S. (eds.) (2011) *Federal Student Loans and Pell Grants: Terms, Conditions and Analysis*, Nova Science Publishing.
- 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. (2002) "Financial Aid," Forest, James JF and Kinser, Kevin (eds.) *Higher Education in the United State: An Encyclopedia*, pp.258-262.
- King, Jacqueline E. (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs*, Washington, D.C.: American Council on Education.
- King, Lauriston R. (1975) *The Washington Lobbyists for Higher Education*, Lexington Books.
- Knapp, Laura G. and Seaks, Terry G. (1992), "An analysis of the probability default on federally guaranteed student loans," *Review of Economics and Statistics*, 74, pp.404-411.
- Lee, Vivian and Looney, Adam (2019) *Understanding the 90/10 Rule: How reliant are public, private, and for-profit institutions on federal aid?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Macro International Inc. (1995) *Evaluation of the Federal Direct Loan Program: Survey of First-Year Direct Loan Institutions*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1997a) *Direct Loan Evaluation: A Survey of Direct Loan Program and Federal Family Education Loan Program Borrowers: Academic Year*

- 1994-95, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1997b) *Direct Loan Evaluation: A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1995-96*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1998) *Direct Loan Evaluation: Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1996-97*. U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1999) *A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1997-98*, Washington, D.C.: U.S. Department of 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.
- National Center for Education Statistics (2010) *Condition of Education 2010*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- National Center for Education Statistics (2014) *Digest of Education Statistics 2014*.
- National Council of Higher Education Loan Programs (2005) *Common Manual: Unified Student Loan Policy*, Washington, D.C.: Author.
- National Council of Higher Education Loan Programs (2009) *Common Manual: Unified Student Loan Policy*, Washington, D.C.: Author.
- Ness, Eric C. (2008) *Merit Aid and the Politics of Education*, Routledge.
- Ness, Eric C. and Tucker, Richard (2008) "Eligibility Effects on College Access: Underrepresented Student Perceptions of Tennessee's Merit Aid Program," *Research in Higher Education*, 49, pp.569-588.
- OECD (1988) *Changing Patterns of Finance in Higher Education Country Study: United States of America*, OECD Educational Monographs, Paris: OECD.

- O'Hara, William T. (1965) "President Kennedy and Education," *School and Society*, Vol.93, November 27, New York: Society for the Advancement of Education, pp.444-462.
- Parsons, Michael D. (1997) *Power and Politics: Federal Higher Education Policy Making in the 1990s*, Albany: The State University of New York Press.
- Persons, Michael D. (2002) "Federal Higher Education Policy," In Forest, James JF and Kinser, Kevin (eds.) *Higher Education in the United States: An Encyclopedia*, California: ABC-CLIO, pp.239-246.
- Perna, Laura W. (2005) "A Gap in the Literature: The Influence of the Design, Operations, and Marketing of Student Aid Programs on College-Going Plans and Behaviors," *Journal of Student Financial Aid*, 35(1), Washington D.C. : National Association of Student Financial Aid Administrators.
- 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.
- Perna, Laura W. and Jones, Anthony P. (eds.) (2013) *The State of College Access and Completion: Improving College Success for Students from Underrepresented Groups*, Routledge.
- President's Science Advisory Committee (1967) *Educational Opportunity Bank*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Radwin, David, Wine, Jennifer, Siegel, Peter and Bryan, Michael (2013) *2011–12 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:12): Student Financial Aid Estimates for 2011–12*, NCES 2013-165, Washington, D.C.: National Center for Education Statistics
- Riddle, Wayne (1986) "Student Loans-An Income Contingent Approach Proposed by The Regan Administration for National Direct Student Loans," *Journal of Education Finance*, 12(2), pp.171-190.
- Ruch, Richard S. (2001) *Higher Ed, Inc: The Rise of the For-Profit University*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 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.
- Steiner, Matt, and Teszler, Natali (2005) *Multivariate Analysis of Student Loan Defaulters at Texas A&M University*, Texas: Texas Guaranteed Student Loan Corporation.
- St. John, Edward (2003) *Refinancing the College Dream: Access, Equal Opportunity, and Justice for Taxpayers*, Johns Hopkins University Press.
- Student Finance England (2019) *Student Loans: A Guide to Terms and Conditions 2019/20*, Author.
- TG Research and Analytical Services (2005) *Opening the Doors to Higher Education: Perspectives on the Higher Education Act 40 Years Later*, Texas: Author.
- The White House Office of the Press Secretary (1993) "Student Loan Reform Act of 1993," April 30.
- The Institute for College Access & Success (TICAS) (2014) *Should All Student Loan Payments Be Income-Driven? Trade-offs and Challenges*, Oakland: Author.
- Toby, Jackson (2010) *The Lowering of Higher Education in America: why financial aid should be based on student performance*, Praeger.
- Vedder, Richard (2004) *Going Broke by Degree: Why College Costs Too Much*, AEI Press.
- Volkwein, James F. and Cabrera, Albert F. (1998) "Who Default on Student Loans? The Effects of Race, Class, and Gender on Borrower Behavior," Fossey, Richard and Bateman, Mark (eds.) *Condemning Student to Debt: College Loans and Public Policy*, New York: Teachers College Press, pp.105-25.
- Volkwein, James F. & Szelest, Bruce, P. (1995) "Individual and Campus characteristics associated with student loan default," *Research in Higher Education*, 36(1), pp.41-72.
- Volkwein James F., Szelest, Bruce. P., Cabrera, Albert F., and Napierski-Prancl, Michelle R. (1998) "Factors associated with student loan default among different racial and ethnic groups," *Journal of Higher Education*, 69(2), pp. 206-237.
- 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.
- The White House Office of the Press Secretary (1993) "Student Loan Reform Act of 1993" (<https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1993/04/1993-04-30-student-loan-reform-act-of.html> 2019年10月23日最終閲覧)
- Wilkinson, Rupert (2005) *Aiding Students, Buying Students: Financial Aid in America*, Vanderbilt University Press.
- Wilms, Wellford W., Moore, Richard W., and Bolus, Roger E. (1987) "Whose fault is default?" *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(1), pp.41-54.
- Wine, Jennifer, Siegel, Peter & Stollberg, Rob (2018) *2015-16 National Postsecondary Student Aid Study (NPSAS:16) Data File Documentation*, NCES 2018-482, Washington, D.C.: National Center for Education Statistics.
- Woo, Jennie H. (2002) *Cleaning Accounts: The Causes of Student Loan Default*, California: ED Fund.
- Woodhall, M. (1992) "Financial Aid: Student," Clark, Burton. R. and Neave, Guy R. eds., *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, pp.1358-1367.
- Young Invincibles, NASFAA, IHEP, New America Foundation and HCM Strategists (2014) *Automatic for the Borrower: How Repayment Based on Income Can Reduce Loan Defaults and Manage Risk*, Washington, D.C.: Author.
- 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.

<和文文献>

- 阿部照哉・畑博行編(2009)『世界の憲法集』第四版、有信堂。
- 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。
- 井樋三枝子(2009)「アメリカ景気対策法」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。(http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23901/02390102.pdf、2019年1月29日最終閲覧)

- 伊藤光晴(2004)『現代経済学事典』岩波書店。
- 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。
- 猪口孝・大澤真幸・岡沢憲芙・山本吉宣・スティーブンRリード編著(2000)『政治学事典』弘文堂。
- 岩崎保道(2008)「JASSO奨学金の返還滞納問題に対する対応策—要返還者の返還意識改善のための奨学金教育の提言—」大阪市立大学『大学教育』6(1)、9-19頁。
- 上原貞雄(1981)『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房。
- 梅川健(2011)「レーガン政権における大統領権力の拡大—保守的法律家の憲法解釈と署名見解の制度化—」日本政治学会編『年報政治学』62巻1号、247-270頁。
- 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。
- 王師(2016)『中国における大学奨学金制度と評価』東信堂。
- 大沢秀介・大沢啓吾編著(2017)『アメリカ憲法と公教育』アメリカ憲法叢書2、成文堂。
- 片山英治(2004)「米国における営利大学の实態について」野村資本経済研究所『資本市場クォーターリー』2004年夏号、1-12頁。
- 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。
- 川村雄介・下井雅裕著、大和証券経済研究所編(1986)『金融の証券化—米・欧・日のセキュリタイゼーション』東洋経済新報社。
- 菊澤研宗(2006)『組織の経済学入門改訂版—新制度派経済学アプローチ』有斐閣。
- 喜多村和之(1994)『現代アメリカ高等教育論』東信堂。
- 経済協力開発機構(OECD)『図表でみる教育 OECDインディケータ』各年度版、明石書店。
- 公益財団法人未来工学研究所(2018)『企業や個人から大学教育に対して投じられた資金等に係る諸外国の税制に関する調査研究報告書』平成29年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業、文部科学省。
- 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(2008)『進学格差—深刻化する教育費負担』ちくま新書。
- 小林雅之(2010)「今後の学生への経済的支援のあり方—諸外国と比較して」日本学生支援機構編『大学と学生』88、6-13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。
- 小林雅之・劉文君(2013)『オバマ政権の学生支援改革』大総センターものぐらふNo.12、東京大学大学総合教育研究センター。
- 小林雅之・吉田香奈・丸山文裕(2012)「アメリカ」小林雅之編著『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較—』東信堂、105-139頁。
- 小山竜司(2007)「アメリカの高等教育政策と学生支援」『IDE現代の高等教育』No492、IDE大学協会、60-66頁。
- 坂田和光(2005)「米国の住宅金融機関の問題点と規制強化の動き—住宅関連の政府支援企業を巡って—」『レファレンス』2005年12月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、16-39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。
- 渋谷博史・前田高志編(2006)『アメリカの州・地方財政』アメリカの財政と国家福祉第2巻、日本経済評論社。
- 下村哲夫(1976)「アメリカにおける教育財政の中央集権化—地方から州へ州から連邦へ」梅根悟監修、世界教育史研究会編『教育財政史』世界教育史体系29、講談社、256-280頁。
- 所得連動返還型奨学金制度有識者会議(2016)『新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(審議まとめ)』文部科学省。
- 白川優治(2019)「日本学生支援機構の奨学金制度と金融市場—奨学金財源の変化とその意義—」日本高等教育学会編『高等教育研究』第22集、49-70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。

仙波克也(1984a)「アメリカの学資融資制度の現状と基本的動向—連邦学生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』昭和58年度科学研究費補助金総合研究(A)、75-83頁。

仙波克也(1984b)「アメリカ合衆国における学生援助政策の概況—アンケート調査を中心として—」大学入学研究会アメリカ調査研究部門『アメリカの大学入学と学生援助に関する調査報告』昭和56-58年度科学研究費補助金総合研究(A)、69-82頁。

高野桂一(1976)「アメリカ資本主義の発展と教育財政」梅根悟監修、世界教育史研究会編『教育財政史』世界教育史体系29、講談社、168-198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。

堤 未果(2010)『ルポ貧困大国アメリカⅡ』岩波新書。

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。

日本学生支援機構(2010)『平成21年度奨学金の延滞者に関する属性調査結果』。

日本学生支援機構(2012)『平成22年度学生生活調査結果』。

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。

樋口範雄(2011)『アメリカ憲法』弘文堂。

日永龍彦(2003)「1990年代アメリカ合衆国における高等教育法の修正とア kredィテーション」中留武昭・論文編集委員会編『21世紀の学校改善—ストラテジーの再構築 中留武昭教授退官記念論文集』第一法規出版、430-445頁。

日永龍彦(2014)「グローバリゼーションとアメリカの大学改革—戦略とその実態」細井克彦・石

- 井拓児・光本滋編『新自由主義大学—国際機関と各国の動向—』東信堂、64-82頁。
- 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。
- 廣瀬淳子(2009)「オバマ大統領の施政方針演説と予算の概要」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。(https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1000113, 2020年1月13日最終閲覧)
- 廣瀬淳子(2010)「アメリカ医療保険改革法成立」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局。(https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3050471, 2020年1月13日最終閲覧)
- 廣瀬淳子(2015)「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』2015年5月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、23-42頁。
- C.A. パーベル著、アイ・ビー・ティ訳(1989)『ゼミナールセキュライゼーション—金銭債権の証券化とアセットバック証券』東洋経済新報社。
- サンディ・ボーム、ルーシー・ラポフスキー著、小林雅之・劉文君・片山英治・服部英明編訳(2009)『授業料と基金の運用管理』東大—野村大学経営ディスカッションペーパーNo.9、東京大学大学総合教育研究センター。
- 松浦良充(1988)「アメリカ合衆国国家防衛教育法の教育史的意義」『教育研究』30、国際基督教大学、25-47頁。
- 松塚ゆかり(2012)「国際化における高等教育財政—経済学理論が示唆するパラダイム—」日本高等教育学会編『高等教育研究』第15集、29-47頁。
- 松塚ゆかり編著(2016)『国際流動化時代の高等教育—人と知のモビリティを担う大学』ミネルヴァ書房。
- 松林和夫(2004)「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』2004年5月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、7-36頁。
- 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。
- 宮本佐知子(2007)「米国学生ローン市場の巨人:サリーメイの買収」野村資本市場研究所『資本市場クォーターリー』2007年夏号、124-131頁。
- 森利枝(2005)「アメリカにおける遠隔教育と連邦奨学金—いわゆる50%パーセント・ルールを中心に—」独立行政法人大学評価・学位授与機構『大学評価・学位研究』第2号、71-84頁。
- 文部科学省(2013)『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較—』ジヤース教育新社。
- 文部科学省『諸外国の教育統計』各年度版。
(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/syogaikoku/index.htm 2019年8月25日最終閲覧)

- 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。
- 吉田香奈(1995)「アメリカ合衆国における学生援助政策の研究—1965年高等教育法制定過程に注目して—」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第41巻第1部、140-145頁。
- 吉田香奈(1996)「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—」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第18号、13-23頁。
- 吉田香奈(1997a)「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『アメリカ教育学会紀要』第8号、13-20頁。
- 吉田香奈(1997b)「連邦学生ローンプログラムに関する研究—スタッフォード・ローンの返還不履行問題に注目して—」『広島大学教育学部紀要』第一部(教育学)第46号、221-228頁。
- 吉田香奈(1998)「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、135-143頁。
- 吉田香奈(1998)「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—」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第44巻第1部、347-379頁。
- 吉田香奈(2002)「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—」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第32集、73-85頁。
- 吉田香奈(2007)「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—」小林雅之(代表)『諸外国における奨学制度に関する調査研究及び諸学金事業の社会的効果に関する調査研究』文部科学省先導的的大学改革推進委託事業報告書、51-71頁。
- 吉田香奈(2010)「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」日本学生支援機構編『大学と学生』第88号、14-21頁。
- 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。
- 吉田香奈(2013)「アメリカにおける連邦学生ローンの返還方法に関する考察—所得連動型返還に注目して—」広島大学高等教育研究開発センター『大学財政・財務の動向と課題』戦略プロジェクトシリーズ7、73-86頁。
- 吉田香奈(2015a)「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策—ペンシルバニア州に注目して—」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第47集、137-152頁。
- 吉田香奈(2015b)「大学の授業料・奨学金制度の現状と今後の方向性—大学における授業料・奨学金制度の多様化に関する全国調査より—」東京大学大学総合教育研究センター

- 『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』47-86頁。
- 吉田香奈(2016)「アメリカ連邦・州政府による学生への経済的支援の展開」西日本教育行政学会『教育行政学研究』37号、1-18頁。
- 吉田香奈(2017)「アメリカの学生経済支援—オバマ政権の8年間—」『IDE現代の高等教育』No.588号、50-53頁。
- 吉田香奈(2018a)「アメリカ連邦政府による大学生に対する学資ローンの返還制度改革—所得連動型返還プランの導入・拡大過程に注目して—」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第25号、74-90頁。
- 吉田香奈(2018b)「アメリカにおける大学生への経済的支援の構造—授業料の実質無償化を支える奨学金制度—」一般財団法人ゆうちょ財団『季刊個人金融』2018年秋号、64-73頁。
- 吉田香奈・江原昭博(2017)「アメリカ調査」東京大学『家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書』平成28年度文部科学省先導的の大学改革推進委託事業(代表・小林雅之)、215-230頁。
- 吉田香奈・柳浦猛(2019)『海外における奨学金事業の効果分析手法に関する基礎調査報告書』平成30年度日本学生支援機構学生支援の推進に資する調査研究事業、日本学生支援機構。
- 吉田香奈(2019)「アメリカ合衆国における連邦学資ローンの改革—2010年の政府保証民間学資ローンの廃止に注目して—」東京大学大学総合教育研究センター『教育費負担と進路選択における学生支援のあり方』大総センターものぐらふ14、201-220頁。
- リベルタス・コンサルティング(2015)『「専修学校生の学生生活等に関する調査研究」調査報告書』平成26年度文部科学省委託事業報告書、文部科学省。
- 渡瀬義男(2012)『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社。
- 渡瀬義男(2014)「アメリカの予算編成過程と財政民主主義」成城大学『経済研究所年報』27号、55-80頁。
- 渡瀬義男(2016)「アメリカの予算制度と財政規律」『経済のプリズム』No149、参議院事務局企画調整室、19-50頁。

資料 連邦学資ローン関連法年表

議会期	年	大統領	政党	連邦学資ローン関連法	公法律番号 (Public Law)	会期別法令集 (Statutes at Large)
78	1943-1944	ルーズベルト	民主	1943年労働・連邦安全歳出法 (Labor-Federal Security Appropriation Act 1943)	P.L. 77-647	56 Stat. 562
79	1945-1946	トルーマン	民主			
80	1947-1948					
81	1949-1950					
82	1951-1952					
83	1953-1954	アイゼンハワー	共和			
84	1955-1956					
85	1957-1958	アイゼンハワー	共和	1958年国家防衛教育法 (National Defense Education Act of 1958)	P.L.85-864	72 Stat. 1580
86	1959-1960					
87	1961-1962	ケネディ	民主			
88	1963-1964	ケネディ ジョンソン	民主			
89	1965-1966	ジョンソン		1965年高等教育法 (Higher Education Act of 1965)	P.L.89-329	79 Stat. 1219
90	1967-1968			1968年高等教育改正法 (Higher Education Amendments of 1968)	P.L.90-575	82 Stat. 1014
91	1969-1970	ニクソン	共和			
92	1971-1972			1972年教育改正法 (Education Amendments of 1972)	P.L.92-318	86 Stat. 235
93	1973-1974	ニクソン フォード	共和			
94	1975-1976	フォード		1976年教育改正法 (Education Amendments of 1976)	P.L.94-482	90 Stat.2081
95	1977-1978	カーター	民主	中所得層学生支援法 (Middle Income Student Assistance Act)	P.L.95-566	92 Stat.2402
96	1979-1980			1980年教育改正法 (Education Amendments of 1980)	P.L.96-374	94 Stat.1367
97	1981-1982	レーガン	共和	1981年包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) 1982年債務回収法 (Debt Collection Act of 1982)	P.L.97-35 P.L.97-365	95 Stat. 357 96 Stat. 1749
98	1983-1984					
99	1985-1986			1986年高等教育改正法 (Higher Education Amendments of 1986)	P.L.99-498	100 Stat.1268
100	1987-1988					

議会期	年	大統領	政党	連邦学資ローン関連法	公法律番号 (Public Law)	会期別法令集 (Statutes at Large)
101	1989-1990	G.H.W.ブッシュ	共和	1990年包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)	P.L. 101-508	104 Stat. 1388
102	1991-1992			1992年高等教育改正法 (Higher Education Amendments of 1992)	P.L.102-325	106 Stat. 448
103	1993-1994	クリントン	民主	1993年包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)	P.L.103-66	107 Stat. 312.
104	1995-1996					
105	1997-1998			1997年納税者救済法 (Taxpayer Relief Act of 1997) 1998年高等教育改正法 (Higher Education Amendments of 1998)	P.L.105-34 P.L.105-244	111 Stat. 788 112 Stat. 1581
106	1999-2000					
107	2001-2002	G.W.ブッシュ	共和			
108	2003-2004					
109	2005-2006			2005年破産濫用防止消費者保護法 (Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005)	P.L.109-8	119 Stat. 23
110	2007-2008			大学コスト削減アクセス法 (College Cost Reduction and Access Act) 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) 2008年高等教育機会法 (Higher Education Opportunity Act of 2008)	P.L.110-84 P.L.110-227 P.L.110-315	121 Stat. 784 122 Stat. 740 122 Stat. 3078
111	2009-2010	オバマ	民主	2009年アメリカ景気対策法 (American Recovery Reinvestment Act of 2009) 2010年医療保険教育予算調整法 (Health Care and Education Reconciliation Act of 2010)	P.L.111-5 P.L.111-152	123 Stat. 115 124 Stat. 1029
112	2011-2012					
113	2013-2014					
114	2015-2016					
115	2017-2018	トランプ	共和			
116	2019-2020					

注： 議会期の網掛け部分は分割政府である。

出典 Brookings Institution (2019)“Vital Statistics on Congress,” Table 1-20,

(<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/> 2019年11月13日最終閲覧)、

廣瀬淳子(2015)「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』2015年5月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、30頁、および合衆国会期別法令集(United States Statutes at Large)をもとに筆者作成。

謝 辞

本論文を執筆するにあたり、多くの先生方からご指導を頂きました。心より感謝申し上げます。

本論文の主査である広島大学大学院教育学研究科教授の古賀一博先生には、本論文の構想から完成に至るまで教育行政学研究の立場から厳しく、そしてあたたかいご指導を賜りました。数年前、本論文の構想についてご相談申し上げて以来、遅々として執筆が進まない中で多くの助言を頂戴しました。古賀先生のご指導がなければ本論文を完成させることは到底できませんでした。改めて深謝申し上げます。

また、本論文の副査である広島大学高等教育研究開発センター教授の藤村正司先生、同大学院教育学研究科教授の小川佳万先生、曾余田浩史先生からも、大変貴重なご指導を頂きました。藤村先生には教育社会学・高等教育研究の立場から、小川先生には国際比較教育学研究の立場から、曾余田先生には教育経営学研究の立場から、それぞれ本論文の目的、方法、内容、意義について大変重要な指摘を頂きました。心よりお礼申し上げます。

さらに、広島大学名誉教授の仙波克也先生には、筆者が広島大学大学院教育学研究科の博士課程在籍時に研究指導を賜ることができました。仙波先生はアメリカ高等教育制度・政策史研究の先駆者であり、本論文ではその研究成果を数多く引用させて頂きました。先生ご自身より資料収集の方法から分析まで直接ご指導を頂くことができたのは、この上ない幸運でした。

同じく広島大学名誉教授の河野和清先生には、筆者が広島大学教育学部の3年次に教育行財政学研究室に所属して以来、卒業論文、修士論文、学会発表・投稿のご指導を頂きました。学生の自主性や個性を尊重して下さる先生のもとでなければ、本論文への一步を踏み出すことはできませんでした。心より感謝申し上げます。

そして、日本の奨学金研究の第一人者である東京大学名誉教授の小林雅之先生には、2005年より共同研究グループに入れて頂き、アメリカでの現地調査や研究発表・論文執筆の機会を数多く与えて頂きました。共同研究では、国内外の研究者や日本学生支援機構の方々と深い議論を交わすことができました。特に、小林先生が主査を務められた文部科学省の所得運動返還型奨学金制度有識者会議(2015～2017)に一委員として参加させて頂いたことは、本論文を執筆する上で新たな視点を獲得する絶好の機会となりました。小林先生をはじめ共同研究グループの皆様、関係者の皆様に心よりお礼申し上げます。

最後に、本論文を完成させるにあたり、公私にわたって支え続けてくれた夫・滝沢潤、娘の璃奈、息子の謙、双方の両親に心から感謝します。家族の支えがなければ、本論文を完成させることはできませんでした。完成を信じて応援し続けてくれた母は3年半前に、父は9カ月前に他界しましたが、ようやく墓前に論文の完成を報告することができます。

これまで多くの方々から頂きましたご指導やご支援に報いることができるよう、今後も研究に真摯に取り組んでいくことをお誓いして謝辞といたします。ありがとうございました。

2020年1月 吉田 香奈