

米国における公立大学授業料無償化政策の展開

— ニューヨーク州に注目して —

吉田香奈

(2023年10月6日受理)

A Study of Tuition-Free Policy for Public Universities and Colleges in the United States:
Focusing on New York State

Kana Yoshida

Abstract: The purpose of this study is to identify the characteristics and challenges of the tuition-free policy for public universities and colleges in New York State. The findings of this paper are as follows. First, it can be pointed out that the purpose of the free tuition in New York State was to provide financial aid to middle-income families and improve graduation rates. Second, the characteristics of the design of New York State's free tuition system are: (1) it covers not only public two-year colleges but also public four-year universities and colleges, (2) the scope of the aid is limited to tuition, and (3) the eligibility requirements are very strict, and if the student fails to comply, the Excelsior Scholarship will be converted into a student loan that must be repaid. Third, the number of recipients of the Excelsior Scholarship is small, only a few percent of all SUNY and CUNY students, and it is characterized by a concentration of recipients at four-year institutions. Fourth, there are various evaluations of the results of tuition-free policy in New York State. While some have pointed out the narrow scope of the grant, which is limited to tuition, the regressive nature of the grant, and the strict eligibility requirements, research has shown that recipients of the Excelsior Scholarship have a high probability of continuing their studies in the second year at a two-year college. The New York State case is very important in examining the effects of the tuition-free policy for four-year public universities and colleges in the U.S., and further research is needed.

Key words: America, higher education, free tuition, college promise, student aid

キーワード：アメリカ，高等教育，授業料無償化，奨学金

1. 問題設定

本稿は、近年、米国において広がりを見せている公立大学の授業料無償化政策に注目し、特にニューヨーク州を事例に取り上げて、その特質と課題を検討することを目的としている。

米国では大学の授業料無償化を表わす用語として free tuition, free college, college promise 等が用いられる (Perna, Leigh & Carroll 2018, Perna & Leigh 2018, Perna & Smith 2020, Miller-Adams 2021)。

2015年1月の大統領一般教書演説においてオバマ大統領が公立2年制大学の授業料無償化政策 America's College Promise を提唱し、同年に民主党上院議員のサンダース (Bernie Sanders, バーモント州選出) やウォーレン (Elizabeth Warren, マサチューセッツ州選出) も公立大学無償化を提唱すると、翌2016年の大統領選挙ではクリントン候補 (Hillary Clinton) を擁する民主党の選挙公約となった。さらに、4年後の2020年大統領選挙においても公立2年制大学の無償化が民主党の公約となり、バイデン大統領の就任後には

直ちに法制化が目指された。しかし成立には至らなかった(吉田 2022)。

連邦政府による無償化政策が進まない一方で、州・地方政府による無償化政策は着実に広がっている。全国調査を行った Perna & Leith (2018) によれば、①高等教育機関の卒業を目指すもの、②奨学金(financial award)を提供するもの、③居住地や進学先の「場所」を要件に含むもの、④伝統的な大学進学年齢の学生を対象にするもの、という4点全てに該当する取り組みは、2016年11月時点で州レベルで150件、地方レベルで139件確認されている。また、各州の代表的な大学無償化プログラムの特徴を比較した Mishory (2018) によれば、その特徴として公立2年制大学に限定している州が多いこと、高校卒業後に直ちに入学してフルタイムで学ぶ伝統的な学生を対象とするものが多いこと、高校の学業成績(例えばGPA2.0以上)や所得制限などの受給要件は州によって異なること、奨学金で助成される範囲は授業料・納付金までであり、書籍費や学用品費等は含まれないこと、受給額の計算には「ラストダラー」(last dollar)方式を用いる州が多いこと、等が報告されている。ラストダラー方式とは、授業料から他の給付型奨学金を差し引き、最後に残った金額(=ラストダラー)を給付する手法である。

州・地方レベルの個別事例を取り上げたケーススタディも増えている。2005年に開始されたミシガン州カラマズー学区の公立高校卒業生を対象にした公立大学無償化政策であるカラマズープロミスの研究(Miller-Adams 2009, 2015, 2021)や同じくアーカンソー州のエルドラド学区のエルドラドプロミスの研究(Swanson & Ritter 2020)といった学区レベルの取り組みを取り上げたものや、2014年に開始されたテネシー州における高校生への進学サポートと公立2年制大学無償化を組み合わせたテネシープロミスの研究(Carruthers & Fox 2016, Bell 2021)やオレゴン州のオレゴンプロミスの研究(Gurantz 2020)といった州全体の取り組みを取り上げたものがある。

そこで、本稿では、特に州政府の取り組みの中でもニューヨー州の公立大学無償化の取り組みである「エクセルシア奨学金」(Excelsior Scholarship)に注目することにした。エクセルシア奨学金は2017年度に開始され、全米で初めて公立4年制大学の学生も対象にした授業料無償化のための州奨学金という大きな特徴を有する。所得制限は1世帯あたり12万5千ドルと緩やかに設定されており、同州の80%の世帯が該当する(Cuomo 2017:21)。これまで、同州では過去50年以上にわたり州独自のニードベースの給付型奨学金制度である「授業料支援プログラム」(Tuition Assistance

Program, 以下 TAP と記述)が実施されており、現在も継続されている。では、なぜ同州は2017年に公立大学無償化のためのエクセルシア奨学金制度創設に至ったのだろうか。また、制度の特長や課題とは何なのだろうか。本稿では、これらの疑問を検討するために、まず制度の導入理由を州政府および州議会の一次資料をもとに検討する(第2節)。次に州政府公表データから受給者の特徴を分析し(第3節)、さらに、本制度の設計や効果をめぐる論点を整理し、制度の特質と課題を考察する(第4節)。

2. ニューヨーク州における公立大学無償化の目的

(1) ニューヨーク州の高等教育制度

ニューヨーク州における公立大学無償化政策の目的を検討する前に、まず同州の高等教育制度の概要を確認しておきたい。連邦政府公表データによれば同州には高等教育機関が438校あり、約114万人が学んでいる(表1)。

表1 ニューヨーク州の高等教育機関(2022-23年度)

機関タイプ		機関数	在学者数(人)	
公立	4年制	43 (10%)	353,522	(31%)
	4年制(主は準学士)	3 (1%)	13,276	(1%)
	2年制	37 (8%)	219,741	(19%)
	2年制未満	27 (6%)	2,476	(0.2%)
私立非営利	4年制	173 (39%)	489,060	(43%)
	4年制(主は準学士)	21 (5%)	20,216	(2%)
	2年制	31 (7%)	4,410	(0.4%)
私立営利	2年制未満	7 (2%)	795	(0.1%)
	4年制	9 (2%)	16,263	(1%)
	4年制(主は準学士)	3 (1%)	1,922	(0%)
	2年制	20 (5%)	8,989	(1%)
	2年制未満	64 (15%)	9,951	(1%)
合計		438 (100%)	1,140,621	(100%)

出典 全米教育統計センター Web サイト College Navigator をもとに筆者作成。

(<https://nces.ed.gov/collegenavigator/>)

高等教育機関は公立、私立非営利、私立営利の3タイプがあり、さらに4年制、4年制(主に準学士号を授与するもの)、2年制、2年制未満、に分類される。公立セクターは機関数では合計で25%にしか過ぎないが、在学者数では52%と半数を上回っている。しかし、全米平均からみると公立セクターの学生の割合は低く、私立セクターが大きいことが特徴である。

表2 ニューヨーク州立大学システムおよびニューヨーク市立大学システムの概要 (2022-23年度)

項目	SUNY	CUNY
創設年	1948年	1847年
機関数	64機関	25機関
学生数 (2022年秋)	363,612人	225,881人
(うち州内出身者)	326,836人	214,484人
卒業率 (学士・4年間)	55.9%	35.3%
卒業率 (学士・6年間)	67.5%	61.9%
卒業率 (準学士・2年間)	18.4%	10.7%
卒業率 (準学士・3年間)	28.2%	23.4%
授業料 (学士・州内)	\$7,070	\$6,930
授業料 (学士・州外・平均)	\$16,980	\$18,600
授業料 (CC・州内・平均)	\$5,145	\$4,800
授業料 (CC・州外・平均)	\$9,260	\$9,600

出典 SUNY Fast Facts, CUNY Fast Fact より作成 (<https://www.suny.edu/about/fast-facts/>) (<https://www.cuny.edu/about/administration/offices/oira/institutional/reports/cuny-fast-facts/>)

公立高等教育機関の多くはニューヨーク州立大学 (State University of New York, 以下 SUNY と記述) とニューヨーク市立大学 (City University of New York, 以下 CUNY と記述) のグループに属する。表 2 はその概要である。SUNY は1948年に創設された全米で最も大きな大学群であり64機関で構成される。このうち30機関は2年制のコミュニティカレッジである。また、CUNY は1847年に創設され、25機関を有し、うち7大学はコミュニティカレッジである。学生数は2022年秋の段階で SUNY が36万人、CUNY が23万人であり、ともに州内出身者が9割を占める。標準修了年限で卒業する割合は非常に低く、学士号取得者は SUNY の場合4年間で56%、CUNY は35%であり、6年間でようやく両校とも6割を超える。また準学士号取得者は2年間で両校とも1~2割程度であり、3年間でも3割に満たない。多くの州と同様にニューヨーク州も卒業率の低さが課題となっている。授業料は SUNY・CUNY とともに学士課程が約7,000ドル、コミュニティカレッジ (表中では CC と記述) は約5,000ドルである。州外出身学生には学士課程では2~3倍、コミュニティカレッジでは約2倍の授業料が課されている。授業料の他にも納付金 (mandatory fees) があり、さらに寮生活の場合は寮費・食費 (room & board) も必要となる。例えばニューヨーク州立大学オールバニー校の場合、2021年度の授業料と納付金の合計額は10,408ドル、寮費・食費は15,598ドル、書籍

費等1,000ドル、その他2,100ドルであり、合計29,106ドル (約428万円、1ドル147円で計算) である¹。ただし、これはいわゆる「定価学費」であり、この金額から連邦・州・地方・大学独自の各種給付型奨学金が差し引かれ、残った金額を納付する。この金額は「純学費」 (net price) と呼ばれる。同校では95%の学生が給付型奨学金を受給しており、所得階層別の公表データによれば、年取3万ドル以下の場合、純学費は11,445ドル、年取11万ドル以上の場合には23,434ドルとなる。低所得層であっても純学費の負担は重く、家計が負担できない場合は連邦学資ローン等を利用した支払いとなる。

(2) ニューヨーク州の公立大学無償制の歴史

ニューヨーク州における公立大学無償制は初めての取り組みではない。CUNY は1847年の創設時から1976年まで授業料が無償であった²。創設時には The Free Academy と名付けられ、のちに CUNY となり、多くの学生に無償で教育機会を提供してきた。しかし、1970年代に入ると州は財政危機に陥り、ニューヨーク市の行政サービスは大幅に縮小され、CUNY への交付金も3分の1に削減された。そして、125年間続いてきた授業料無償制度も廃止された (Miller-Adams 2021)。廃止にあたっては反対もあったが、1972年に連邦政府のニードベース給付奨学金である BEOG (現・ペル給付奨学金) が開始され、さらに1974年にはニューヨーク州政府が TAP を開始していたことは、CUNY の授業料無償制廃止を後押しする結果となった (Glazer 1984:164)。

一方、SUNY は1948年の創設にあたり、それまで無償であった師範カレッジ11校を含む合計29校を統合して一つの大学群が形成されたことから、発足後も無償制と有償制の大学が混在していた。1959年に共和党のロックフェラー (Nelson A. Rockefeller) が州知事に当選すると高等教育改革のための委員会が設置され、州内の公立高等教育機関の全学部生に対して1961年秋より授業料を一律に300ドル課すことが提言された。それは急速に拡大する高等教育需要に直面し、授業料徴収による資金調達が必要であるというのが理由であった (Committee on Higher Education 1960:34-35)。SUNY 理事会はこの要求を受け入れたが、CUNY は承諾しなかった (Glazer 1989:6)。その後、CUNY は1976年まで無償制を維持するが、先述のように市の財政危機に瀕して授業料を導入することになった。

(3) 2017年の大学無償制導入提案の目的

以上のように、ニューヨーク州の公立大学は長い無

償制の時期を経て有償制へと移行した歴史がある。では、有償化から数十年を経て、なぜ再び無償制の議論が起こったのだろうか。

2017年1月3日、ニューヨーク州ロングアイランドのラガーディアコミュニティカレッジでは、クオモ州知事（Andrew M. Cuomo）が2017年の州知事一般教書に盛り込まれる公立大学授業料無償化について提案を行った（McKinley 2017）。今後、職業のうち7割は大卒資格が必要になる。しかし中所得世帯にとって学費負担は重く、学生の半数以上は卒業時に3万ドル以上の学資ローンの負債がある。その負債を減らすためには大学の授業料無償化が必要であり、そのために年収12万5千ドル以下の世帯に対して公立大学の授業料を無償化するという提案であった。続いて登壇したバーモント州の連邦上院議員サンダースは、クオモ州知事の無償化の提案を強く支持した。同氏はアメリカ合衆国大統領候補者を選出する民主党の予備選挙において大学無償化を強く推進してきた人物である。

同年1月9日に公表された州知事一般教書の冒頭に掲げられた目標は「中間層の回復」(The middle Class Recovery)であった（Cuomo 2017）。「仕事・インフラ整備」「教育へのアクセス」「減税」の三本柱が提唱され、教育へのアクセスの提案として「ニューヨークの中所得世帯にSUNYとCUNYの授業料を無償化する」ことが掲げられ、「エクセルシア奨学金」を創設して1.63億ドルを投入することが提案された。

このように、2017年の公立大学無償化案は中所得層をターゲットとしていることが大きな特徴であった。過去の制度のように全ての所得層を対象として無償制を実施するものではないこと、導入理由は学資ローンの負債を減らす点にあること、授業料不徴収という方法ではなく給付型奨学金による実質的な無償化であること、が過去の無償制度とは大きく異なる点であると言える。

(4) 法制化過程における議論

ニューヨーク州議会では2017年1月24日、クオモ州知事が提出した2017-18会計予算案の高等教育費について上院財政委員会（Senate Finance Committee）と下院予算委員会（Assembly Ways and Means Committee）による合同公聴会が開催された（New York State Assembly 2017）。公聴会では多くの公述人よりエクセルシア奨学金への様々な意見が寄せられた。SUNY 総長のジンファー（Nancy L. Zimpher）からは以下のような公述が行われた。「周知のように、今日の社会で成功するには高卒資格では不十分である…中略…ニューヨークでは何らかの高等教育修

了資格を有する成人は半数にも満たない。しかし、職業の70%はその資格を必要としている。このギャップは驚くべきものであるが、公立高等教育機関はその解決に最も適している。私たちはこの問題にシンプルな公式で取り組んでいる。すなわちアクセス+修了=成功である。簡単なことのように聞こえるが、この公式を実現させるのは大変な仕事である。アクセス+学費の安さは60万人の学生にとって重要であるばかりでなく、州の将来にとっても極めて重要である。」(p.10) 「私たちは、エクセルシア奨学金の可能性に興奮している…少し立ち止まり"授業料無償"のような大きく大胆なアイデアを話題にすることの意味について考えてみたい。"授業料無償"という言葉はこれを表に出すだけでアクセスへのダイヤルが動く。学費が払えないと思って大学進学をあきらめていた若者も、この話を聞いて自分には手が届かないものではないと思うようになるだろう。我々は州知事の提案が修了を重視していることを嬉しく思う。なぜならフルタイムで就学する学生はより一層卒業しやすいことが研究で示されているからである。おそらく最も重要なことは学生が大学で過ごす時間が少ないほど、費用も多くなかなくて済むということである。」(p.12)。

また、SUNYの学生代表のコーエン（Marc Cohen）は以下のように述べている。「我々は州知事のエクセルシア奨学金プログラムに勇気づけられた。学費の負担軽減という重要な問題にスポットライトを当てており、学生の負債を減らし、質の高い教育を求める中所得世帯の経済的負担を軽減するために必要な一歩を踏み出すものである」(pp.22-23)。

CUNY 総長のミリケン（James Milliken）も「質の高い教育を手頃な値段で受けることができるのは公立高等教育の基本である。過去何週間も繰り返して述べてきたようにこの目標はエクセルシア奨学金によって今年大きく前進した。これは力強く、歓迎すべき取り組みであり、ニューヨークの中所得学生は質の高い教育に手が届くようになる」(p.150)。

一方、私立大学側からは多くの懸念が示された。100校以上の加盟校で構成される私立カレッジ・大学協会（Commission on Independent Colleges and Universities）の協会長ラベート（Mary Beth Labate）は「提案されているエクセルシア奨学金は公立大学の授業料を無料にする一方、私立大学で学ぶ学生には支援を提供しない。…中略…このように私立大学に打撃を与える提案で損をするのは誰か？何よりもまず学生たちである」(p.361)。と強く非難している。また、私立営利大学14校が加盟するプロプライエタリーカレッジ協会（Association of Proprietary

College)の協会長ガーネット (Donna Gurnett) は「クイーンズのプラザカレッジやプライアント・ストラットンカレッジは、地域の公立高校と連携して高校生に授業料無償で大学の授業科目を提供している。大学教員が高校を訪問して教えたり、高校生が大学のキャンパスで履修したりしている」(pp.397-398)とし、ジャンプスタートと呼ばれる無償の取り組みを行ってきたことを強調した。そして、今回のエクセルシア奨学金の提案について「我々の学生が利用できないことに失望している。ニューヨーク州は4つの高等教育セクター全てを平等に扱ってきた長い歴史がある。それは強く多様性のある教育制度を作りあげ、全てのニューヨーク州民に利益をもたらしてきた。我々はこれからも同等・平等な取り扱いが継続することを望んでいる」(p.401)と訴えている。

その後、ニューヨーク州では2018会計年度予算案の審議に入り、2017年4月10日に予算が成立した。エクセルシア奨学金は新設が認められ、同年秋より開始され、初年度は世帯年収が10万ドル、次年度は11万ドル、3年目の2019年度は12万5千ドルまでと段階的に収入基準を緩和することで合意がなされた (New York State Division of the Budget 2017)。私立大学側からの要求は認められず、公立大学の学生のみがエクセルシア奨学金の対象となった (Mangan 2017)。

3. エクセルシア奨学金の受給要件と受給状況

(1) 受給要件

新設されたエクセルシア奨学金の受給要件は以下のように規定された³⁾。

<エクセルシア奨学金の受給要件>

- ・入学前にニューヨーク州に1年以上居住していること。米国市民または永住権を有すること。
- ・米国の高校を卒業しているか卒業資格を有すること。
- ・連邦調整総所得が12万5千ドル以下であること。
- ・SUNY または CUNY に入学し、特別な理由がない限り連続して在学し、各ターム最低12単位・年間30単位を取得して修業年限内で卒業すること。
- ・連邦・州の学資ローンの債務不履行者ではないこと。
- ・毎年、連邦・ニューヨーク州奨学金の申請を行うこと。
- ・受給終了後は、受給した年数と同じ期間だけ州内に居住し、就職する場合は州内で雇用されること。

<受給額>

- ・授業料から他の給付型奨学金を差し引いた残額。最

高5,500ドルまで。

- ・規定を遵守しない場合は、受給した金額は州の無利息の学資ローンに変更される。10年以内に返済を完了しなければならない。

(2) 支給状況

エクセルシア奨学金を含む州政府の奨学金事業は、1974年に設置されたニューヨーク州高等教育支援機構 (New York State Higher Education Services Corporation, 以下 HESC と記述) が所掌している。ニューヨーク州には、大学生に対する経済的支援制度として、①奨学金事業、②大学貯蓄プログラム事業、③教育減税制度 (大学授業料税額控除など) があるが、このうち①と②は HESC が担当しており、①は30種類以上のプログラムが提供されている。

図1は2016~2020年度に HESC が支給した奨学金金額 (縦棒グラフ・左軸) とその受給者数 (折れ線グラフ・右軸) である。新型コロナ感染症の影響もあり2020年度は受給者数が減少しているが、支給総額は約10億ドル、受給者数は延べ約27万人である。このうち最大の事業は授業料支援プログラム (TAP) であり、支給額は約7億ドル (71%)、受給者数は約21万人 (79%) である。2番目に大きな事業はエクセルシア奨学金であり、支給額は約1.4億ドル (14%)、受給者数は約3.3万人 (12%) であり、規模は小さいが支給額・人数ともに徐々に拡大している。

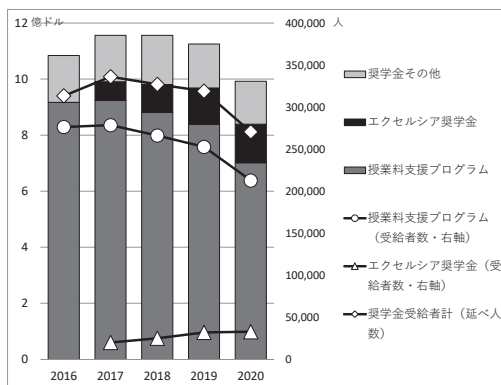


図1 ニューヨーク州政府奨学金支給額・受給者数
 出典 NASSGAP 公開データをもとに筆者作成
 (https://www.nassgapsurvey.com/survey/state_data_check.asp)

(3) 受給者の特徴

図2はニューヨーク州が公開しているデータをもとに、2017~2021年度のエクセルシア奨学金の受給者数 (縦棒グラフ・左軸) と一人当たり平均受給額

(折れ線グラフ・右軸)を算出したものである。データは個別大学レベルで公開されているため、SUMY・CUNY、4年制・2年制の4区分で受給者数と一人当たり平均受給額を再計算した。双方とも最も多いのはSUNY 4年制大学であり、2021年度には19,849人の学生が一人当たり平均4,729ドルを受給している。CUNY 4年制大学はSUNYよりも規模が小さいため受給者数は少ないが、一人当たり平均受給額でも1,000ドル近く低い。この一因として考えられるのは、SUNYと比較してCUNYは世帯収入の低い学生が多いという可能性である。低所得層の場合、ニードベースの給付型奨学金を連邦・州政府より受給することができる。そのため、授業料から給付型奨学金を差し引いた残額に対して給付されるエクセルシア奨学金の受給額は少なくなる。なお、公開されているデータセットは機関レベルであり、個人レベルではないため、これ以上の分析はできない。

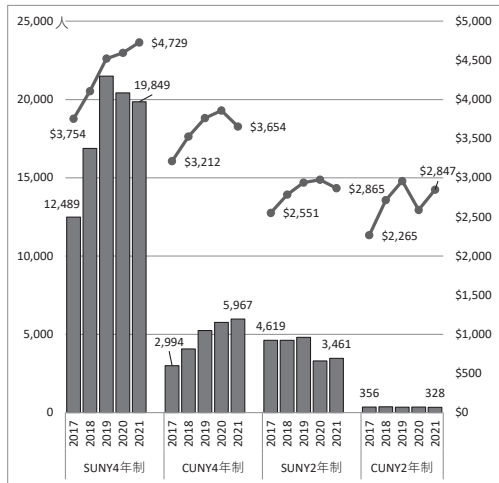


図2 エクセルシア奨学金受給者数・一人当たり平均受給額（設置形態別）

出典 ニューヨーク州公開データをもとに筆者作成。
(<https://data.ny.gov/Education/Excelsior-Scholarship-Recipients-and-Dollars-by-Co/c7f2-hjqd>)

4. エクセルシア奨学金をめぐる論点

(1) SUNYと州政府の論争

以上のようにエクセルシア奨学金の受給者は2020年度で3.3万人、支給額は1.4億ドルであり、4年制大学在学者に集中している。しかし、60万人近いSUNYとCUNYの在学者のうち5%程度しか利用していない計算となる。導入時には大きな期待を集めた制度であったが、現段階では制度の利用者は多くはない。

このようなニューヨーク州の公立大学無償化政策をめぐるには導入時より様々な問題点が指摘されている。例えば、ニューヨーク州立大学システムの元総長であり、高等教育財政の研究者でもあるジョンストン(D. Bruce Johnstone)は、同州の公立大学無償化にあたって次のような5つの論点を提示している(Johnstone 2017)。すなわち、①SUNYとCUNYの授業料・納付金は他州と比較して高いのか、②無償の範囲を授業料に限定することはどのような影響をもたらすのか、③ラストダラー型の奨学金の効果とは何か、④同額を他の政策やプログラムに支出した場合と比較して、アクセシビリティ、継続性、その他の得られる利点はどうであるか、⑤州内の私立大学にどのような影響が予想されるか、である。まず、①について、SUNYとCUNYの授業料・納付金の平均額は全米平均を下回っており、ニューヨーク州の高等教育のアクセスと継続性の問題の核心であるとは言えないと指摘する。また、②については無償の範囲を授業料に限定するのは不十分であると述べる。授業料以外の納付金は3,000ドルを超えており、さらに寮費や食費も必要であり、授業料以外の負担が大きいからである。加えて、パートタイム就学の学生を対象から除外している点も問題があると指摘する。パートタイム学生は生活を支えるために働いている学生が多く、援助が必要だからである。③のラストダラー型の支援については納税者の負担面からみて賛成の立場をとるが、④については既存のTAPの増額や近年削減されているSUNYとCUNYの州政府交付金を増加させることで学生の継続率を高めたり、授業料の引き上げが不要になったりすると述べる。⑤については、公立大学の無償化は経営が不安定な私立大学に影響を与えること、ならびに無償化によって私立大学から公立大学へ学生を移動させてもアクセスや継続性が改善されるのか不明であると指摘する。端的に言えば、エクセルシア奨学金は無償の範囲も対象者も限定的であり、政策の効果は不明な点が多いという批判である。

これに対して、クオモ政権でエクセルシア奨学金の制度設計に携わった政府高官のマラトラス(Jim Malatras)は次のように反論している(Malatras 2017)。まず、なぜ無償の範囲を授業料に限定しているのかという点について「授業料をなくすだけでも、総費用のかなりの部分を低下させることができる。そして、授業料に焦点を当てることで、このプログラムの内容を理解しやすくなり、学生の大きな経済的負担を軽減することができる。」と述べる。また、TAPの増額については「州政府の奨学金を受けられない学生もたくさんいる。例えば、年収10万ドル

の家庭の学生はTAPの対象外である。大学教育にかかる4年間の直接費用（授業料、諸費用、寮費、食費）の合計は、SUNYの4年制大学で平均82,800ドルである。エクセルシア奨学金が支給されると年収10万ドルの家庭の費用負担は56,920ドルとなり、25,880ドル少なくなる。そして、ニューヨーク州の平均的な学資ローンの負債額は約29,000ドルであることを考えると、エクセルシア奨学金は授業料に限定されているとはいえ個人にとって有意義な節約となる。」と述べる。反対に、例えば年収3万ドルの家庭は、連邦ペル給付奨学金とニューヨーク州のTAPを合わせて12,000ドルを超える返還不要の給付型奨学金を受給できるため、十分に授業料と納付金を支払うことができる。その他にもニューヨーク州の教育機会プログラム（Equal Opportunity Program）等の経済支援も利用できる。そのため、これまでニードベースの給付型奨学金を受給できなかった中所得層への経済支援が必要であると主張している。なお、世帯収入が12万5千ドルという設定については、連邦労働統計局（Bureau of Labor Statistics）が公表しているニューヨーク州の職業別平均年収データでみると決して高い金額ではないという。例えば2015年度のバス運転手の平均年収は51,940ドル、世帯収入は118,330ドルである。これはエクセルシア奨学金が設定する世帯年収よりも低い。また、パートタイム学生を除外している点については「フルタイムでの単位取得要件は重要な政策的選択であった。公立大学の卒業率は低く、もっと改善しなければならない」とし、卒業率を向上させるための選択であったと述べている。また、私立大学への影響については、公立大学への入学者も減少しており私学だけの問題ではないこと、またニューヨーク州は他州よりも潤沢な助成金を私立大学へ配分しており、約10万人の学生が州政府から3億ドルもの給付金を受け取っていること、そして私立大学の授業料設定は公立大学よりもはるかに高く3万ドルを超えること、さらには州内出身の学生の割合は52%と低いことを例に挙げ、授業料無償化の対象にならないという考えを示した。なお、マトラスはその後SUNY附置のシンクタンクであるロックフェラー政府研究所所長に就任し、さらに2020年8月にはニューヨーク州立大学総長に就任した（2022年1月辞任）。

（2）制度の効果と問題点

エクセルシア奨学金の問題点については、他にも様々な指摘がある。例えば、ニューヨーク州のエンパイア公共政策センターのマクマホン（E.J. McMahon）は同奨学金の問題点として、①逆進性、②管理の複

雑さ、③私立大学の除外、を挙げている（McMahon 2019）。エクセルシア奨学金はラストダラー型であるため、受給者の家庭の確定申告の所得が上がるにつれて受給額が増加するという逆進的な特徴を持っている。また、年間30単位の取得状況や受給終了後の州内居住状況を確認する作業は煩雑であり手間がかかる。そして、ニューヨーク州は私立大学の入学者が多いにも関わらず対象から除外されている、という点を課題として指摘する。

また、コロンビア大学ティーチャーズ・カレッジのスコットクレイトンら（Scotto-Clayton, Libassi & Sparks 2022）はエクセルシア奨学金の受給者をCUNYの学生に絞って分析している。2018年度の受給状況を分析した結果、①主に世帯年収が7万ドル以上の学生がエクセルシア奨学金を受給していること、②受給基準（所得基準に適合する、授業料残額がある、最低履修基準を満たしている）に全て当てはまる学生でも実際に受給しているのは25%に過ぎず、コミュニティカレッジ、アフリカ系アメリカ人学生、ヒスパニック系学生の受給率はさらに低くなること、③2018年入学生のうち2年目も受給資格を維持できた学生の割合（renewal rates）は52%に過ぎないこと、を指摘している。

また、テネシー大学のグエン（Hieu Nguyen）はエクセルシア奨学金が大学入学に与える影響について差の分析等で検討している（Nguyen 2019）。しかし、統計的に有意な結果は得られておらず、無償化はフルタイム就学の入学者数を増加させることには影響を与えていないと述べている。

一方、コミュニティカレッジの学業継続率には効果があると指摘する研究もある。コンザッティ（Malia P. Conzatti）はニューヨーク州郊外のコミュニティカレッジの事例を取り上げ、2017年秋の入学生20,304名のうち2018年秋に学業継続できている学生に注目し、その規定要因を検討している。ロジスティック回帰分析の結果、エクセルシア奨学金の受給者は非受給者よりも2.458倍学業を継続しやすいことが明らかとなっている（Conzatti 2022:47）。また、ペル給付奨学金の受給は学業継続に効果がないが、TAPとエクセルシア奨学金の受給は効果があること、エクセルシア奨学金のオッズ比はTAPよりも大きいことから、受給により学業継続の可能性がより高まることを示している。

5. まとめと今後の課題

以上、本稿では米国における公立大学の授業料無償化政策の事例としてニューヨーク州を取り上げ、その

目的、現状、および課題について検討を行ってきた。最後に、本稿で得られた知見を整理し、今後の課題を述べたい。

第一に、ニューヨーク州において2017年度より公立大学の無償化が導入された目的は「中所得層への経済支援」と「卒業率の向上」であったことが指摘できる。同州の公立大学は高等教育の機会均等の理念のもとに無償性を維持してきた長い歴史を有しており、SUNYは1960年まで、CUNYは1976年まで授業料の徴収は行われていなかった。しかし、有償化から数十年を経て、2017年度より開始された無償化は、州知事一般教書に掲げられた「中間層の回復」というスローガンのもと、中所得層の経済的負担の軽減を図ることに主眼が置かれたものであった。そして、それと政策的に組み合わせられたのが大学の卒業率の向上であった。

第二に、ニューヨーク州の無償化の制度設計の特徴は、①公立2年制大学の学生を対象とする州が多い中で公立4年制大学まで対象にしていること、②無償の範囲を授業料に限定していること、③受給要件が厳しいこと、の3点を挙げることができる。導入当初、SUNYとCUNYという2つの大規模公立大学システムの4年制大学まで無償化の対象となったことは米国において大きな注目を集めた。しかし、無償化の範囲が授業料のみに限定されたのは、それでも十分に政策効果が期待できると州政府側が判断していたからである。授業料の無償化だけでも学費総額をかなり低下させることができ、また制度も理解しやすいと当時の担当者は述べている。しかし、受給要件は厳しく設定されており、フルタイム就学で年間30単位を取得し、修業年限内に卒業しなければならず、卒業後は受給した期間と同じだけ州内に居住し、州内で雇用されることが条件となっている。これらをクリアできない場合は受給した奨学金は学資ローンになり、10年間で州に返済しなければならない。このように要件が厳しく設定されている理由は低迷している大学卒業率を向上させるためであった。

第三に、実際のエクセルシア奨学金受給者数はSUNYとCUNY全体の数パーセント程度と少なく、加えて4年制大学に偏っていることが指摘できる。その理由として考えられるのは、4年制大学の方が授業料は高いこと、受給要件が厳しいこと、そしてラストダラー方式による支給という点である。これらの要件に当てはまり、実際に利用しようと考えているのは4年制大学の学生が多い。

第四に、ニューヨーク州の公立大学無償化に対しては様々な批判が存在する。無償化の範囲が限定的で不十分であるという批判、ラストダラー型で逆進的であ

るという批判、受給基準が厳しすぎるという批判、入学者増には効果がないという指摘などである。一方で、コミュニティカレッジに在学するエクセルシア奨学金受給者は2年目も学業を継続する確率が高いという研究成果もあり、非常に注目される。

以上のように、ニューヨーク州の公立大学無償化は4年制大学まで対象とし、厳しい受給要件を設けた上で、ラストダラー方式で授業料を無償化するものであった。中所得層への経済支援と大学卒業率の向上という2つの政策目標を同時に実現しようとする制度設計のもと、大きな期待と注目の中でスタートした本制度の利用は、かつての無償制の時代とは異なり、非常に小規模なレベルに留まっている。しかし、世帯収入が12万5千ドル以下の家庭は受給要件を順守する限り授業料が無償となることは保障されていることも確かであり、中所得学生に対する経済的支援の事例としては注目に値しよう。

今後、政策の効果を分析するためには、在学中の受給資格維持率、学業継続率、卒業率、受給終了後の州内居住率および就職率、といった各種データの検証が必要になると思われる。同州の取り組みを引き続き注目していきたい。

【謝辞】

本研究はJSPS 科研費19K02889の助成を受けたものである。

【註】

¹ 連邦教育省全米教育統計センター College Navigator 公表データより。

(<https://nces.ed.gov/collegenavigator/?q=SUNY+albany&s=all&id=196060#netpre> 2023年9月15日最終閲覧)

² CUNY Web サイトより。

(<https://www.cuny.edu/about/history/> 2023年9月15日最終閲覧)。

³ エクセルシア奨学金に関する法規は、ニューヨーク州教育法第14条第669-H項 (Consolidated Laws of New York, Chapter 16 Education, Title1, Article14, Part2, Subpart2, Section669-H) およびニューヨーク州例規集 (Codes, Rule, and Regulations of New York, Title 8, Chapter XX, Subchapter C, Part 2201.18) に規定されている。

【参考文献】

- 吉田香奈 (2018) 「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－」『季刊個人金融』2018年秋号, 一般財団法人 ゆうちょ財団, 64-73頁。
- 吉田香奈 (2022) 「米国の奨学金政策の現在」日本教育制度学会『教育制度学研究』第29号, 222-229頁。
- Bell, Elizabeth (2021) "Estimating the Spillover Effects of the Tennessee Promise: Exploring Changes in Tuition, Fees, and Enrollment," *Journal of Student Financial Aid*, Vol.50, Issue 1, Article 4.
- Billings, M. S., Gándara, D., Li, A. Y. (2021) "Tuition-free promise programs: Implications and lessons learned," *New Directions for Community Colleges*, Volume Issue 196, pp.81-95.
- Carruthers, C. K., & Fox, W. F. (2016) "Aid for all: College coaching, financial aid, and post-secondary persistence in Tennessee." *Economics of Education Review*, No.51, pp.97-112.
- Committee on Higher Education (1960) *Meeting the Increasing Demand for Higher Education in New York State: A report to the Governor and the Board of Regents*, Albany: State Education Department.
- Conzatti, Maria P. (2022) *Tuition-Free College and Retention: A Quantitative Analysis of the New York State Excelsior Scholarship Program*, Doctoral Dissertation, New York: St. John's University.
- Cuomo, Andrew M. (2017) *New York State Ever Upward: 2017 State of the State*, Albany: New York.
- Glazer, Judith S. (1984) "Terminating Entrenched Policies in Educational Institutions: A Case History of Free Tuition," *The Review of Higher Education*, Vol.7 No.2, pp.159-173.
- Glazer, Judith S. (1989) *Nelson Rockefeller and the Politics of Higher Education in New York State*, Albany: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Gurantz, O. (2020) "What Does Free Community College Buy? Early Impacts from the Oregon Promise," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.39, Issue 1, pp.11-35.
- Hilliard, T. (2018) "Excelsior Scholarship Serving Very Few New York Students," New York: Center for an Urban Future.
- Johnstone, D. Bruce (2017) "Tuition-Free SUNY and CUNY: Who Benefit, Who Doesn't, and How Free Is It After All?" March 25, New York: Rockefeller Institute of Government.
- Jones, Tiffany & Berger, Katie (2018) *A Promise Fulfilled: A Framework for Equitable Free College Programs*, The Education Trust.
- Malatras, J. (2017) "The Excelsior Scholarship: Expanding College Access and Improving Success," March 30, New York: Rockefeller Institute of Government.
- Mangan, Katherine (2017) "As New York Embraces a Free-Tuition Plan, Private Colleges Fear the Consequences," *The Chronicle of Higher Education*, April 12.
- McKinley, Jesse (2017) "Cuomo Proposes Free Tuition at New York State Colleges for Eligible Students," *New York Times*, January 3, 2017.
- MacMahon, E.J. (2019) "Excelsior Illusion: Getting Real About 'Free' College in NY," New York: Empire Center.
- Miller-Adams, Michell (2009) *The Power of a Promise: Education and Economics Renewal in Kalamazoo*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Miller-Adams, Michell (2015) *Promise Nation: Transforming Communities Through Place-Based Scholarships*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Miller-Adams, Michell (2021) *The Path to Free College: In Pursuit of Access, Equity, and Prosperity*, Cambridge: Harvard Education Press.
- Mishory, Jen (2018) *The Future of Statewide College Promise Programs: A State Guide to Free College*, The Century Foundation.
- New York State Assembly (2017) *Joint Legislative Public Hearing on 2017-2018 Executive Budget Proposal Higher Education*, transcript, January 24, Albany: Author.
(<https://nyassembly.gov/av/hearings/> 2023年9月16日最終閲覧)
- New York State Division of the Budget (2017) "Governor Cuomo Announces Passage of the FY 2018 State Budget," April 10. (<https://www.budget.ny.gov/pubs/press/2017/pressRelease17-enactedPassage.html> 2023年9月17日最終閲覧)
- New York State Higher Education Services Corporation (HESC) (2022) *The New York State*

- Higher Services Corporation Financial Statements March 31, 2022 and 2021*, New York: Author.
- New York State Higher Education Services Corporation (HESC) (2023a) *Annual Report 2021-2022: Growing Through Agility and Perseverance*, New York: Author.
- New York State Higher Education Services Corporation (HESC) (2023b) "Excelsior Scholarship Recipients and Dollars by College Code Overview," New York: Author.
(<https://data.ny.gov/Education/Excelsior-Scholarship-Recipients-and-Dollars-by-Co/c7f2-hjqd> 2023年9月25日最終閲覧)
- Nguyen, H. (2019) "Free tuition and college enrollment: evidence from New York's Excelsior program," *Education Economics*, Vo.27, No.6, pp.573-587.
- Perna, Laura W., Leigh, Elaine W., Carroll, S. (2018) "Free College: A New and Improved State Approach to Increasing Educational attainment?" *American Behavioral Scientist*, Vol.61(14), pp.1740-1756.
- Perna, Laura W. & Leigh, Elaine W. (2018) "Understanding the Promise: A Typology of State and Local College Promise Programs," *Educational Researcher*, Vol.47, No.3, pp.155-180.
- Perna, Laura W. & Smith, Edward J.(edt.) (2020) *Improving Research-Based Knowledge of College Promise Programs*, American Educational Research Association.
- Scott-Clayton, J., Libassi, CJ, Sparks, D. (2022) "The Fine Print on Free College: Who Benefits from New York's Excelsior Scholarship?" Washington D.C.: Urban Institute.
- Swanson, E., & Ritter, G. (2020) "Start to Finish: Examining the Impact of the El Dorado Promise Program on Postsecondary Outcomes," *Journal of Student Financial Aid*, Vol.49, Issue 3, Article 2.