

平成 21 年度先導的<sub>レ</sub>大学改革推進委託事業

高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する

調査研究報告書

平成 21 年 12 月 31 日

東京大学

## はじめに

本事業の目的は、各国との国際比較と計量的分析により、日本の奨学制度の現状と問題点を明らかにし、今後のあり方を検討することにある。このためには、何よりも、まず、各国と比較して日本の奨学制度の特質を明らかにする必要があると考えた。また、具体的に日本の学生生活と奨学金に関するデータを用いて分析を試みた。こうした作業を積み重ねる中ではじめて、日本の奨学制度について有益な示唆が得られるであろうというのが私たちの基本的な考え方である。

本事業は、わが国における教育費あるいは授業料・奨学金問題の研究者による共同研究である。この問題に関する多くの専門家に参加していただき、内容を充実したものにすることができた。本事業は、わが国では初めての本格的な奨学制度に関する国際調査研究として2006-7年度に第1回が行われた。今回は、これに引き続き、第2回目となった。この間、各国の高等教育制度改革は急速に進展した。英米など、本報告書執筆段階でも、改革が進行中のものがある。このため、できる限り最新の動向を把握することに努めたが、報告書刊行時には、さらに改革が進展している可能性もある。思わぬミスや誤解があるかもしれない。忌憚のない批判をいただければ幸いである。

本事業にあたっては、文部科学省や調査検討委員会に参加していただいた委員などの関係者だけでなく、とりわけ海外調査では、各国の関係者の方に多くのサポートをしていただいた。とくにアメリカ調査については、日本学生支援機構の調査に同行し、その成果を活用させていただくなど、多大の協力をいただいた。改めて関係者に感謝をもうしあげる。この他にも謝辞を述べなければならない方々は、いちいちあげることができないほど多い。改めて感謝を申し上げる。

本事業の成果が、わが国の奨学制度を考える方々に何らかのお役に立つことができれば、私たちにとって望外の喜びである。

2009年12月

小林雅之

## 目次

調査検討委員会委員名簿	i
執筆者一覧	ii
序章 調査の概要	1
第I部 諸外国の学生の経済的支援の動向	
第1章 アメリカ高等教育における授業料と奨学金	9
第2章 アメリカ連邦教育省による学生ローン事業 —返還の仕組みと延滞への対処—	37
第3章 教育のための税制優遇制度	61
第4章 民間学資ローン	83
第5章 アメリカにおける経済危機と大学進学	97
第6章 アメリカの大学における給付型奨学金戦略	103
第7章 情報ギャップと高校・大学における金融教育	127
第8章 イギリスにおける授業料・奨学金制度改革の動向	141
第1節 授業料・奨学金制度改革の現状	
第2節 イギリスにおける Widening Participation 政策の実際	

第9章	中国における学生援助政策の動向	179
第1節	中国における学生援助政策の動向—2007年以降の状況を中心に—	
第2節	中国における大学生への経済支援—地方国立大学の場合	
第Ⅱ部 日本における授業料と奨学金の現状分析		
第10章	ユニバーサル化時代における日本の大学進学者の構造—学力・所得・リスク—	
		225
第11章	大学生の学習時間に及ぼす奨学金の効果	241
第12章	生活時間を付加したデータからみた学生アルバイトの居住形態別状況と奨学金の効果	251
第13章	学生生活調査からみた生活時間の現状分析	267
第14章	奨学金が生活時間におよぼす影響——アルバイトと学習時間に着目して——	
		279
第15章	大学院生に対する経済的支援の現状とあり方	297
第16章	日本学生支援機構奨学金に関わる経済的効果の推計 —平成20年度データによる大学生に関する効果について—	313
終章	調査のまとめと政策的インプリケーション	317
附	エクセル・キング『アメリカ高等教育入門：多様性、アクセス、市場の役割』	323

## 調査検討委員会委員名簿（五十音順）

### ・ 調査検討委員会

岩田弘三（武蔵野大学現代社会学部准教授） データ分析・アメリカ

浦田広朗（名城大学大学・学校づくり研究科教授） データ分析

圓入由美（文部科学省学生支援課課長補佐）

王傑（お茶の水女子大学人間発達教育研究センターグローバル COE プログラム特任講師） 中国

片山英治（野村証券法人企画部主任研究員） アメリカ

石矢正幸（日本学生支援機構奨学事業部長） インプリケーション

小林雅之（東京大学大学総合教育研究センター教授） 総括

芝田政之（文部科学省国際課長） イギリス

島一則（広島大学高等教育研究開発センター准教授） データ分析（CBA）

白川優治（千葉大学普遍教育センター助教） データ分析・政策分析

澄川雄（文部科学省学生支援課係長）

濱中義隆（大学評価・学位授与機構准教授） データ分析（延滞・回収）

藤村正司（新潟大学教育学部教授） データ分析

藤森宏明（東京大学社会科学研究所特任研究員） データ分析

朴澤泰男（一橋大学大学教育研究開発センター専任講師） データ分析

丸山文裕（国立大学財務・経営センター教授） アメリカ

宮本佐知子（野村資本市場研究所副主任研究員） アメリカ

村田直樹（日本学術振興会理事） イギリス

吉田香奈（山口大学大学教育機構大学教育センター准教授） アメリカ

米澤彰純（東北大学高等教育開発推進センター准教授） イギリス

劉文君（東京大学大学総合教育研究センター特任研究員） データ分析・イギリス・中国

### ・ 作業委員会（五十音順）

前畑良幸（日本学生支援機構調査奨学事業部主幹）

王帥（東京大学大学院生）

山口晶子（上智大学大学院生）

その他大学院生

## 執筆者一覽

- 岩田弘三 (第12章)  
浦田広朗 (第11章)  
王傑 (第9章第1節)  
王帥 (第9章第2節)  
片山 英治 (第6章・附 翻譯)  
小林雅之 (序章・第1章・第8章第1節・第15章・終章・附翻譯)  
島 一則 (第16章)  
服部英明 (附翻譯)  
濱中義隆 (第7章・終章)  
藤村正司 (第8章第1節・第10章)  
藤森宏明 (第14章)  
丸山文裕 (第5章)  
宮本佐知子 (第3章・第4章)  
山口晶子 (第13章)  
吉田香奈 (第2章)  
米澤彰純 (第8章第2節)  
劉文君 (第8章第1節・附翻譯)

## 序章 本報告書の目的と概要

### 1. 本報告書の目的

本報告書は、平成 21 年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究」の成果報告書である。本報告書は、日本の学生への経済的支援の現状をよりよく理解するために、学生への経済的支援がどのように実施されているか、国際比較と計量分析によって、日本の現状を明らかにするとともに、今後の奨学制度・政策のあり方について、基礎的な知見を得ることを目的としている。

### 2. 平成 21 年度事業の概要

#### 2-1 事業期間

平成 21 年 4 月 1 日～平成 21 年 10 月 31 日

#### 2-2 実施方法（アプローチ方法）及び分析手法

本報告書では、次の 2 つのアプローチを中心に実施する。

- (1) 学生支援とりわけ学生への経済的支援に関する文献調査ならびに海外調査
- (2) 学生支援とりわけ学生への経済的支援の実態および家計の教育費負担ならびに社会的経済的効果に関する国内調査および統計的データ分析

#### (1) 学生支援とりわけ学生への経済的支援に関する文献調査ならびに海外調査

平成 20 年度の本事業では、学生への経済的支援制度と政策について、基本的な概念を整理し、特にアメリカの学生への経済的支援について、基本的な文献・資料を収集、翻訳を行った。これにもとづき、平成 21 年度には、アメリカ・イギリス・中国における学生支援とりわけ学生への経済的支援制度の理念・目的・概要について、既存の文献・調査や各国の関係機関のホームページ等から情報を収集し、さらに、これらの国に関する海外調査を実施し、わが国と対比してまとめた。とくにアメリカ調査については、日本学生支援機構の調査に同行し、その成果を活用させていただくなど、多大の協力をいただいた。改めて関係者に感謝をもうしあげる。

- (2) 学生支援とりわけ学生への経済的支援の実態および社会的経済的効果に関する国内調査および統計的データ分析

以下の項目について、複数の既存調査の概要をまとめ、さらにデータの分析を行うためのデータベースを構築し、統計的分析を実施した。

- ・ 奨学金の進路選択への影響と高等教育機会への効果

学力・所得・リスクという家族が抱える三つの制約条件を通して、ユニバーサル段階における日本の大学進学者の構造を捉え、高等教育機会への奨学金の効果を明らかにする。

- ・ 経済的支援の受給要因

現在の大学生・大学院生について、奨学金・授業料減免・TA・RA など、様々な学生への経済的支援を受けている者について、性別、家計、家族構成（兄弟の就学状況）、その他家族事情など属性別の分析を行い、学生への経済的支援の受給要因を明らかにした。

- ・ 学部生および大学院生の生活時間に関する分析。とくに学生支援との関連の分析

- ・ 奨学金の税収増などの効果について、試算を行い、奨学金の経済的効果を明らかにした。

以上の分析にもとづき、今後のわが国の学生への経済的支援のあり方について、政策的インプリケーションを提示する。

### 3. 基本的な概念

本報告書で用いる基本的な概念について、以下簡単に検討する。学生に対する経済的支援制度とりわけ奨学制度は、高等教育機会の均等と学生生活の充実に資するものであるが、これを十分に理解するためには授業料との関連やさらに、より広く教育費の負担との関連でみていく必要がある。このため、以下では、まず基本的な概念とそれらの相互関連を整理した。

まず本報告書で用いる基本的な概念を明らかにしておく。以下で定義する概念は、しばしば混同されるため、明確にしておく必要がある。まず、学費は、学生や家計が支払う教育に対する対価を指す。最も狭義には、学納金を指す。広義には、学費には、学納金に加えて、さらに書籍代など学習に要する費用を含める。さらに広義には、学費は学生生活を送るための生活費も含んでいる。たとえば、家計の学費負担と言った場合、狭義の学費ではなく、広義の学費を指すことが多い。このため、本報告書では、狭義か広義か文脈でわかる場合には学費も用いる。しかし、区別できない場合には、生活費を含めた広義の学費を学生生活費と明示し、学費は狭義の学費を指すことにする<sup>ii</sup>。

学費に対して、教育費は学生や家計が支払う費用と言う意味で学費と同じ意味の場合もある。しかし、教育費には、もう一つの定義として教育に要するすべての費用という定義があり、一般に学費は教育に要する費用の一部に過ぎないため、両者を混同することは避けなければならない。特に、政府や教育機関が負担する費用を含むのか、学生や親が負担する費用のみを指すのかは明確にする必要がある。一般的には、学費という場合には、大学教育に要する費用のうち、私的な負担分を指す場合が多いので、本報告書でもこの意味で用い、教育に要する費用全体に関しては

教育費を用いることにする。このように、ひとくちに学費と言ってもその用法や概念の意味するところに注意する必要がある<sup>iii</sup>。

奨学制度 (student aid programs) は、わが国では、一般に育英奨学制度や学生支援制度と呼ばれているものに相当すると考えられるものの、学生に対するすべての支援制度を含む、より広義の概念である。その内容は、奨学金や授業料減免など経済的支援が主である。しかし、寮・食堂などの福利厚生施設、カウンセリング・学生相談・チューターなども含まれる。しかし、日本では、育英奨学や学生支援が用いられているため、本報告書では、「育英奨学」を「学生支援」と区別しないで、主として、学生支援を学生に対する経済的な支援 (student financial aid) を指す狭義の概念として用いる。しかし、学生支援は、経済的支援だけでなく、より広義の概念も重要であることには留意する。また、授業料減免は奨学金と同等の効果を持つと考えられるので、本報告書では、学生支援に授業料減免も含めることにする。ここでは、授業料減免として、入学金減免と授業料減免の両者を含んだ概念として用いることにする<sup>iv</sup>。

奨学金に関しては、次のような多くの対立する論点があり、この点にも留意しながら分析を進める。

- (1) 奨学金の受給基準 ニードベース (奨学) とメリットベース (育英)
- (2) 奨学金の種類 給付 (グラント) <sup>v</sup> と貸与 (ローン)
- (3) 奨学金受給決定時期 大学入学前 (予約) と大学入学後 (在学時)
- (4) 奨学金の受給対象と奨学生 1 人当たり金額 広く薄くか、狭く厚くか

学生支援の目的は進学だけでなく、教育機会の均等を実現するために、在学中から卒業まで支援し、修学を支援することである。ただ、先にもふれたように、授業料無償や低授業料政策と異なり、学費援助はすべての学生を対象とするのではない。もし、すべての学生に一律に同額の給付奨学金を支給するとしたら、授業料を低く設定するのと同じことになる<sup>vi</sup>。このため、どの学生にどの程度の援助を行うか、受給基準が重要となる。

受給基準は大きく分ければ、経済的必要性に応じるニードベースと学生のなんらかの特性によるメリットベースがある。ニードベースは、教育を受けようとする個人の必要性に応じて奨学金の受給や受給額を決定する基準であり、「奨学」に相当すると言えよう。ニードベースは、教育の機会均等を実現するために伝統的に用いられてきた基準であり、家計所得が一般的である。しかし、それ以外に資産や負債なども含まれることがある。これに対して、メリットベースは、教育を受けようとする個人の何らかの能力や特性に応じて、奨学金の受給や受給額を決定する基準であり、「育英」に相当すると言えよう。メリットベースでは、学業成績が最も一般的に用いられる基準である。しかし、それ以外にも、スポーツや芸術などがあげられる。

奨学金の受給基準がニードベースの場合には、実際の受給基準は、ニードをどう補足するか、など実際的な問題が多く残されている。

また、ニードベースやメリットベース以外に、退役軍人、障害者、マイノリティ、留学生など特定の学生を対象とした学生支援がある。また、卒業生の推薦や教職員の子弟、企業従業員の家族など、特定の学生に援助を行う場合もある。さらに、卒業後、就職などに何らかの条件をつける場合、例えば、教員になることを条件とするなども、その他の奨学金の受給基準とみることができよう。

第二の奨学金の種類に関しては、大きく分けると給付奨学金と貸与奨学金（ローン）の2種類がある。貸与奨学金は、さらに、無利子（実施主体が利子補給）と有利子に分かれる。貸与奨学金（ローン）については、貸与の主体（政府・公的機関、民間金融機関など）、返済時期・返済期間、利子補給、回収方法、猶予や免除制度、ペナルティ制度、リスク（未返済）管理などによって、様々な組み合わせがありうる。とくにローンの場合には、ローンの過重負担や未返済による債務不履行（default）が大きな問題になる。この場合には、どのような返還方式が望ましいかという問題がある。現在最も注目されているのは、卒業後の所得に応じて返済する所得連動型ローン（Income Contingent Loan）である。これについては、本報告書でもアメリカ、イギリスなどを事例に詳細に検討を行っている。

返還義務のない給付奨学金の場合には、ローン負担や未返済の問題は起きない。しかし、財政上の負担が大きいことと受給基準の設定や、受給資格の認定など支給までの手続きが煩雑なことが難点である。なお、これらに加えて、授業料減免は使途が限定された給付奨学金と同じように考えることができるし、教育減税などの税制上の優遇措置も奨学金の一形態とみることができる。

教育機会の均等の観点からは、給付奨学金の方が貸与奨学金より効果は大きい。しかし、公的負担の軽減という観点からは、明らかに給付より貸与の方が望ましい。この両者は相対立するため、実際、アメリカでは、ローンの負担問題は大きな論争点になっている。

これに対して、奨学金を貸与にするのは、学費は私的負担であるべきという主張が背景にある。しかし、学業成績の不振な者の中には、家計の急変などのため、アルバイトなどに時間をとられ学習時間が少ない者も少なくない。こうした学生は、学業成績の基準によって奨学金が打ち切られれば、中退する可能性が高い。教育機会の均等のための学生支援のもともとの目的は、卒業までの学業継続のための学生への援助であり、学業不振者こそ援助の対象であるという考え方もある。このように、奨学金の種類と受給基準に関しては、効率と公正のトレードオフの状況にあり、目的と現実の効果によって政策的に決定される。

第三の奨学金の受給決定時期に関しては、大学進学以前であれば、進学選択の決定や進学する高等教育機会の決定に、奨学金は効果を持つと考えられる。しかし、入学後では、こうした効果はほとんどないと考えられる。

第四の奨学金の受給対象者数と奨学生1人当たり平均金額に関しては、両者の積が奨学金の総額になるので、少数に多額か、多数に少額かは、政策的な選択となる。学費援助の状況をあらわすには、学生1人当たり援助額をあげることが多い。これは、総学費援助額を総学生数で割った金額である。さらに、この1人当たり学費援助額は、二つに分解することができる。つまり、平均学費援助受給率と学費援助を受けている学生1人当たりの平均援助額の二つである。前者は学生全体の中でどの程度の学生が学費援助を受けているかをあらわし、後者は受給学生1人当たりどの程度の援助額を受けているかをあらわす。この二つをどのように組み合わせるかは学費援助によって様々であり、まさしく政策的判断になる。つまり多額の奨学金を少ない学生に与えるか、少額の奨学金を多くの学生に与えるかなどが選択肢となる。

奨学金は主として公的機関によって学生に与えられるため、奨学金の受給がいかなる基準で行われているか、その結果誰が奨学金を受けているか、また奨学金が進学の意味決定にどの程度の効果があるか、といった一連の問題は、きわめて政策的な課題となる。これに関連して、授業料と学費援助と密接に関連するのは、教育費の公的負担の方法、とくに機関補助と個人補助の問題である。機関補助は一律の授業料減免、奨学金は特定個人の授業料減免と考えることができる。

#### 4. 本報告書の構成

本報告書の構成は以下のとおりである。まず第1章から第5章は、アメリカにおける学生支援について、高等教育政策動向、教育税制、民間学資ローン、金融危機後の状況、給付型奨学金、情報ギャップと金融教育など、多方面から検討される。第7章では、イギリスにおける学生支援の状況と参加拡大について、最新動向の報告がなされる。続く第8章は、中国における最新の動向の報告である。第9章から第14章では、現在の日本の学生生活と学生支援の状況について、進路選択、生活時間、大学院生などをテーマとした分析がなされている。さらに第15章は、奨学金の経済的効果に関する分析がなされる。終章では、これらの分析結果に基づき、日本の学生への支援のあり方について、具体的な提言をしている。なお、本報告でも多くの分量をさいているアメリカの高等教育をより理解するため、附として、アメリカ高等教育の概要に関する論文を著者の許可を得て、訳出した。この論文は、アメリカの大学などでも教材として用いられているもので、本報告書の背景を理解する一助になると思われる。

#### <参考文献>

- Johnstone, B. D. (1994). Tuition Fees. International Encyclopedia of Education. T. Husen and T. N. Postlethwaite, Pergamon: 1501-1509.
- Johnstone, B. D. (2001). Financing Higher Education: Who Should Pay? American Higher Education in the Twenty-first Century. P. G. Altbach, R. O. Berdahl and P. J. Gumport. Baltimore, Johns

## <注>

---

- i 学納金は、さらに授業料とその他の学納金に分かれる。その他の学納金には、入学金や私立大学などの施設整備費・実験実習費などが含まれる。このため、本報告書では、狭義の学費を指す場合には、学納金を用いる。しかし、「授業料」には、こうしたその他の学納金を含んで用いる場合があるため、本報告書でも「授業料」と「学納金」を区別しないで用いる場合がある。
- ii この学費と学生生活費の定義は、本報告書で主として用いる文部科学省（2004年度より日本学生支援機構）「学生生活調査」でとられているものである。な
- iii Johnstone 1994 が包括的な学費の定義をしている。また、Johnstone 2001 では、これに加え、生活費を含めた広義の学費から給付奨学金を引いたものも加えている。
- iv これ以外に、学費ではなく生活費の免除、たとえば寮費の免除などもある。
- v 給付奨学金には、グラント以外に、スカラシップ (scholarship) という言い方もあり、スカラシップという場合には、メリットベース給付奨学金を指すことが多い。しかし厳密には区別されていない。そのため、ここでは両者を区別せず給付奨学金と呼ぶことにする。
- vi ただし、これは狭義の学費との関連で言えることである。生活費を含む広義の学費や放棄所得までカバーするために、学生支援をすべての学生に対して行うことはありうる。しかし、現実には、そのような手厚い学生支援を行うことは、かつては一部の国でみられたものの、現在では多くの国では困難になっている。

## 第 I 部

### 諸外国の学生の経済的支援の動向

## 第1章 アメリカ高等教育における授業料と奨学金

### 1. アメリカ高等教育における授業料と奨学金

アメリカ合衆国は、多様性を特徴とする連邦国家であり、高等教育についても、その第1の特徴としてあげられるのは多様性である。高等教育は連邦政府の所管ではなく州政府の所管であり、州によって高等教育システムは異なる。多くの州で州立高等教育機関は旗艦大学 (flagship university) とよばれる研究型大学と修士レベルの総合大学 (comprehensive university) , さらにコミュニティカレッジの3つのレベルの異なる高等教育機関タイプが併存している。また、アイビーリーグに代表される私立研究型大学 (research university) や、リベラルアーツ・カレッジもアメリカ高等教育の多様性をさらに増す重要な存在である。

授業料と奨学金に関して、連邦政府は連邦奨学金についてのみ高等教育に関与している。これに対して、州政府は州立大学を所管し、授業料を決定している。ただし、アメリカの多様性をよく示す例であるが、州によって、大学が独自に決定する州もあれば、州議会が関与する州まで様々である。概していえば、アメリカの州立大学は伝統的に低授業料政策をとってきた。ただし、州立大学は州税で維持されており州民に寄与すべきであるとされ、留学生を含む州外学生には教育のフルコストに相当する、州内学生の数倍の授業料を課している場合がほとんどである。ただし、給付奨学金のような学生に対する経済的支援が発達しているために、「定価」の授業料を払う学生や親は少ない。さらに、大学自身も大学独自奨学金 (institutional aids) をもつ場合が多く、実際の支払額は定価より大幅にディスカウントされている。

アメリカでは学生支援制度がきわめてよく発達している<sup>1</sup>。しかし、これらはその時々状況に応じて作られ、しばしば修正されたり、名称変更されたりしているため、全貌をつかむのは容易ではない。連邦の給付奨学金と貸与奨学金 (ローン) だけでも多種にわたりたいへん複雑なシステムになっている。この他にも税制上の優遇措置として、生涯学習税クレジット (The Lifetime Learning Tax Credit) やホープ税額控除 (The Hope Tax Credit) , 教育貯蓄プランなどがある。以下では、これらについて、順次概要を説明する。

---

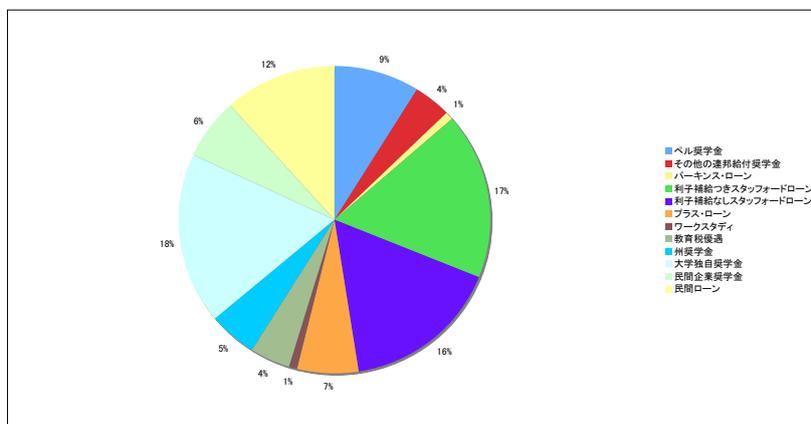
<sup>1</sup> 学生に対する経済的支援について、以下では学生支援と略記する。

## 2. アメリカの学生支援制度の概要

### 2-1 連邦学生支援プログラムの概要

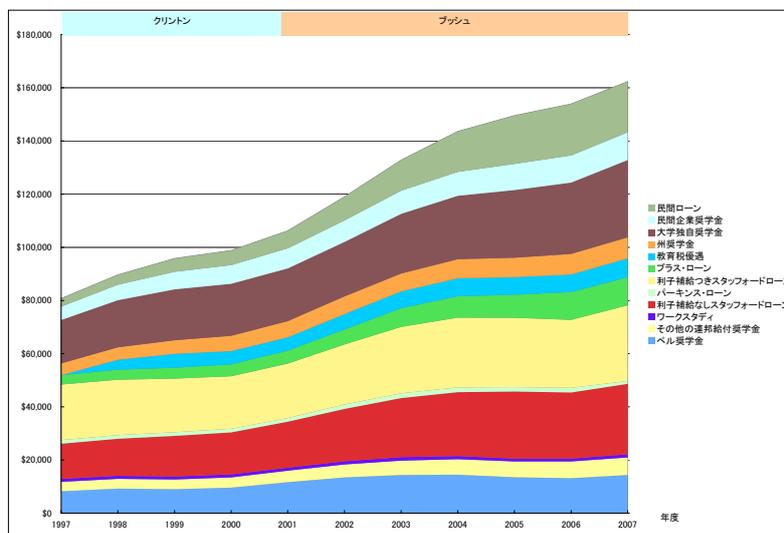
アメリカの学生支援は、図 1-1 のように、きわめて多様であることが大きな特徴である。学生支援の主体も、連邦政府、地方政府、民間団体、高等教育機関などと多数存在している。また、学生支援の主要な方法は、給付奨学金 (grants, scholarships) , 貸与奨学金 (student loans) , ワークスタディ, 教育減税などである。以下、連邦政府の主要な学生支援について、CollegeBoard(2009)などにもとづき、簡単に概要を紹介する。

図 1-1 学生支援の内訳



(出典) CollegeBoard (2009a).

図 1-2 学生支援の推移



(出典) CollegeBoard (2009a).

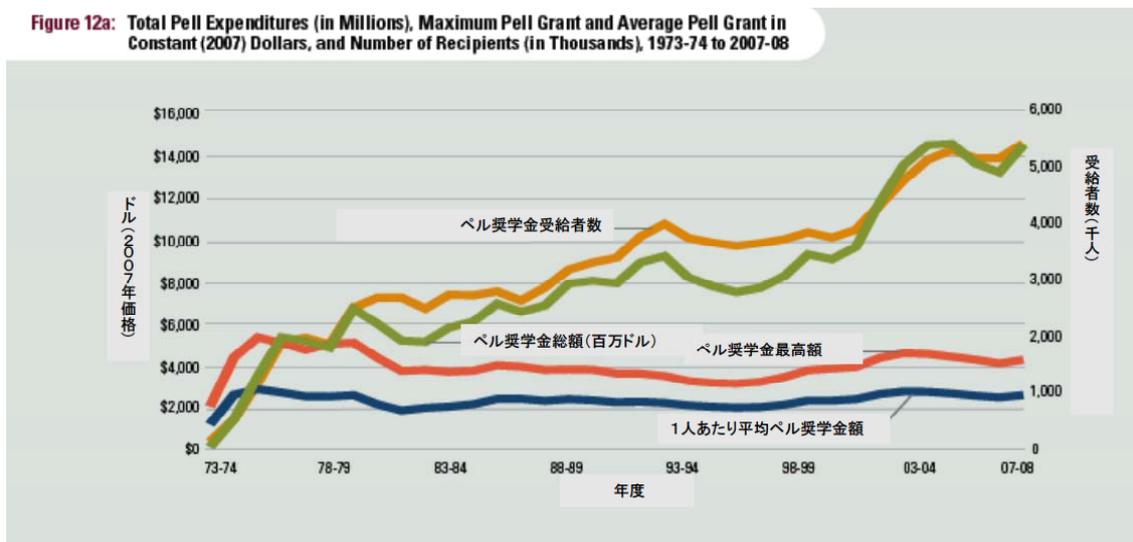
## 連邦給付奨学金

### 連邦ペル給付奨学金(The Federal Pell Grant Program)

学士課程学生を対象とした、連邦政府の援助総額、受給者数とも最大の給付奨学金で、完全なニードベース(経済的必要性)の受給基準の奨学金である。連邦の学生支援の基礎となる奨学金で、この奨学金をベースに他の学生支援が付加される。最高給付額は、図 1-3 のように、2008 年度 4,731 ドルで<sup>2</sup>(2009 年度は 5,350 ドル<sup>3</sup>)、平均額は 2,649 ドル、奨学生数は約 540 万人、ペル奨学金の支給総額(予算額)は 2009 年度で 194 億ドルにのぼる。支給額は、学生生活費(Cost of Attendance)から、資産テストに基づく公式により算定される家族寄与期待額(Expected Family Contribution, EFC)を引いた必要額にもとづき決定される<sup>4</sup>。EFCは、家族の収入や資産にもとづき決定されるが、その他、介護家族の有無など家族の状況が加味されることがある。

ペル奨学金は、1980 年代後半までは、最高額は、公立 4 年制大学で学生生活費(学費と生活費の合計)の半分をカバーしていたが、現在では授業料の高騰に伴い約 3 分の 1 をカバーするにすぎない。私立ではそれぞれ約 2 割だったものが 13%となっている。また、家計所得 2 万ドル以下の低所得層では約 4 割が受給しているが、5 万ドル以上では 5%が受給しているに過ぎない。

図 1-3 ペル奨学金最高額及び平均額(百万ドル)と受給者数の推移(2007 年価格)



(出典) CollegeBoard (2009a).

<sup>2</sup> USDE, Federal Student Aid Grant Programs Fact Sheet.

<sup>3</sup> USDE, Fiscal Year 2010 Budget Summary, May 7, 2009. 以下、予算額については同資料による。

<sup>4</sup> EFCの算出に用いられるのは、親に依存する学生(dependent student)の場合、税と生計費を除いた純収入、純資産(資産を保持するための費用を除いた資産)、家族人数、高等教育在学中の家族人数である。

## 連邦補助教育機会給付奨学金(The Federal Supplemental Educational Opportunity Grant , FSEOG)

ペル奨学金の補助として用いられるが、キャンパスベース（高等教育機関が受給を決定する）プログラムである。ペル奨学金だけでは不足する学生に対して、支給され、ペル奨学金受給者が優先される。

## 連邦ワークスタディ(The Federal Work-Study, FWS)

高等教育機関の学内ないし高等教育機関が認めた学外での仕事に対する報賞として支払われる奨学金である。キャンパスベースで、最高 75%まで連邦政府が負担し、残額は高等教育機関が負担する。最高額について規程はないが、賃金は連邦の最低賃金を上回らなければならない。

次の3つの給付奨学金は、2007年の大学費用削減およびアクセス法（the College Cost Reduction and Access Act of 2007 (CCRAA)によって創設された。

## 学業競争給付奨学金(The Academic Competitiveness Grant, ACG)

ペル奨学金の受給のフルタイムの学生を対象に、第1学年で最高 750 ドル、第2学年で最高 1300 ドル支給される。第1学年の受給基準は高校で一定の科目を修得していること、第2学年の受給基準は、高校の科目履修に加え、第1学年の成績が GPA3.0 以上であることである。このようにこの奨学金はメリットベースである。しかし、ペル奨学金受給者を対象としていることからニードベースの受給基準も採用されている。

## 全国理科数学タレント給付奨学金(National Science and Mathematics Access to Retain Talent (SMART) Grant)

ペル奨学金の受給のフルタイムの学生を対象に、第3学年と第4学年で最高 4,000 ドル支給される。受給基準は物理、生命、コンピュータ科学の学位プログラム履修者で、成績が GPA3.0 以上であることである。この奨学金もメリットベースとニードベースの受給基準が併用されている。

## 教師支援給付奨学金(The Teacher Education Assistance for College and Higher Education (TEACH) Grant)

年額 4,000 ドルを給付。卒業後 8 年の間に、最低 4 年間最貧の学校で、数学、理科などを教える契約をした者が対象となる。この要件を満たさなかった場合には、利子補給なしのスタッフローン・ローン（貸与奨学金）に転換する。

## 連邦貸与奨学金

これらについては、後に詳細な説明があるので、ここでは簡単にふれる。

政府保証民間ローン(正式名称は、連邦家族教育ローン(The Federal Family Education Loan

#### Program, FFEL))

連邦政府の保証のついた民間金融機関教育ローンで、在学中と猶予期間中の利子補給があるもの (subsidized) とないもの (unsubsidized) がある。利子補給のあるものは所得制限があるが、ないものについては特に要件はない。最高貸与額は学年によって異なり、利子補給のあるものでは 3,500 ドルから 8,500 ドル、ないものでは 3,500 ドルから 20,500 ドルとなっている。利子率は固定で 2006 年度から 6.8% で、利子補給のあるものについては、2011 年度までに 3.4% まで段階的に引き下げられることになっている。なお上限 8.5% のキャップが設けられている。

#### 政府直接ローン(正式名称は The William D. Ford Federal Direct Loan Program, FDSL)

連邦政府が直接貸し手となる貸与奨学金であり、学生からみた貸与奨学金としては、上記の政府保証民間ローン (FFEL) とまったく同一であり、貸し手が連邦政府であるということだけが異なる。両者を総称してスタッフードローン (Stafford Loan) と呼ぶ。このように複雑になったのは、もともと政府保証ローンだけがスタッフードローンと呼ばれていたが、1993 年のクリントン政権で、直接ローンが導入されたため、両者を区別するために、政府保証家族教育ローン (FFEL) と名称変更したためである。両者の比較については後に論じる。なお、政府直接ローン (FDSL) は、連邦直接学生ローン (Federal Direct Student Loan, FDSL) と呼ばれることもある。このようにしばしば名称変更が行われたことも連邦奨学金制度が複雑化している要因のひとつである。

#### 連邦パーキンズ・ローン(The Federal Perkins Loan Programs)

キャンパスベースの貸与奨学金で、最高額は学士課程学生で 4,000 ドル、大学院生で 6,000 ドルで、最低額はない。利率は 5% で、大学と連邦政府が出資するマッチングファンド方式の教育ローンである。このため、加入している高等教育機関は 800 校未満とあまり多くなく、オバマ政権はこれを拡大しようとしている。

#### プラス・ローン(親教育ローン)(Parent Loans for Undergraduates, PLUS)

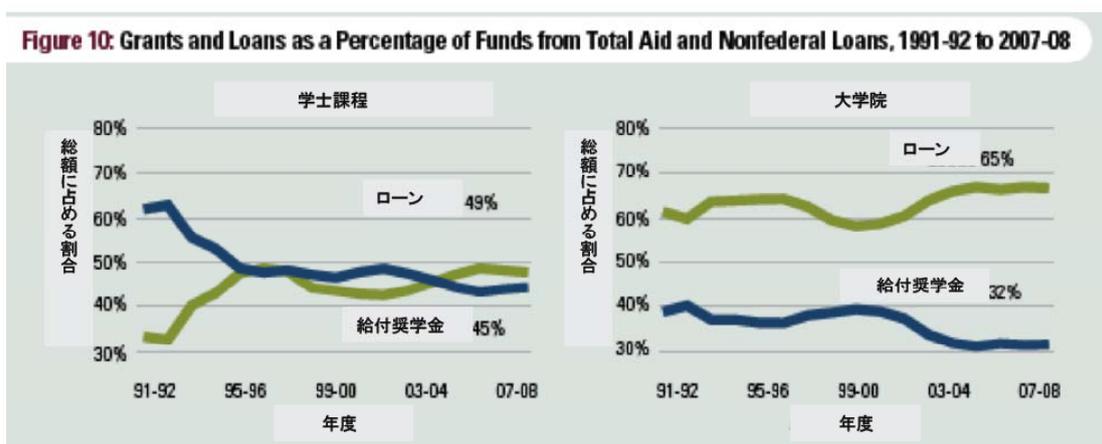
親が借り手となるローンで、スタッフードローンと同様、政府保証民間金融機関ローンと政府直接ローンの 2 種類がある。利率は他の連邦ローンより高く、直接ローンで 7.9%、政府保証民間ローン (FFEL) で 8.5% までとなっている。当初は学部生のみであったが、現在では大学院生も対象となっている。所得制限はない。最高額は、学生生活費から他の学生支援の額を引いた残額となり、8.25% のキャップがつけられている。

#### 統合ローン(consolidation loan)

複数の連邦教育ローンを貸与した場合、これらを統合して、あたかも一つのローンのように取り扱うことができ、これを統合ローンと呼ぶ。利率はそれぞれのローン額の加重平均となる。

連邦政府の学生支援について、簡単にその歴史を説明する<sup>5</sup>。連邦政府の学生への支援は古くからあったが、1944年のGIビル（The Servicemen's Readjustment Act）により個人に対する支援が導入された。さらに、1958年の国防教育法（National Defense Act）は、学生に対する低利のローン（国防教育ローン）を創設した（現在のパーキンス・ローン）。しかし、学生の大学教育の機会を均等化するために連邦政府が関与することを初めて表明したのは1965年の高等教育法（Higher Education Act of 1965）である。この法では、論争の末、高等教育への公的助成は、高等教育機関への直接援助ではなく、学生への直接援助方式を採用した。これにより、教育機会給付奨学金（Educational Opportunity Grant、現在のペル奨学金）、キャンパス・ワークスタディ、政府保証ローン（guaranteed student loan, GSL、現在の連邦スタッフオードローン）など、連邦学生支援の基本的なプログラムが創設された。さらに、1972年には、教育機会給付奨学金は、基礎的教育機会給付奨学金（Basic Educational Opportunity Grant, BEOG）へと大きく拡大された。

図 1-4 連邦奨学金給付と貸与の比率



(出典) CollegeBoard (2009a).

教育機会均等の要請から、伝統的には、連邦学生支援は経済的必要度に応じたニードベースの奨学金が根幹をなしてきた。しかし、手厚い学生支援を受けられる低所得層に対して、そうした恩恵を受けることの少ない中所得者層の教育費負担が問題になった。このため1978年の中所得学生援助法（Middle Income Student Assistant Act, MISAA）など高等教育法の数次にわたる改正による連邦の学生援助の変更は、低所得層から中高所得層への援助の拡大の動きであり続けた。1992年には、これまでの所得制限のある利子補給のあるスタッフオードローンに加え、所得制限のない利子補給のないスタッフオードローンが創設された。こうした中所得層への奨学金

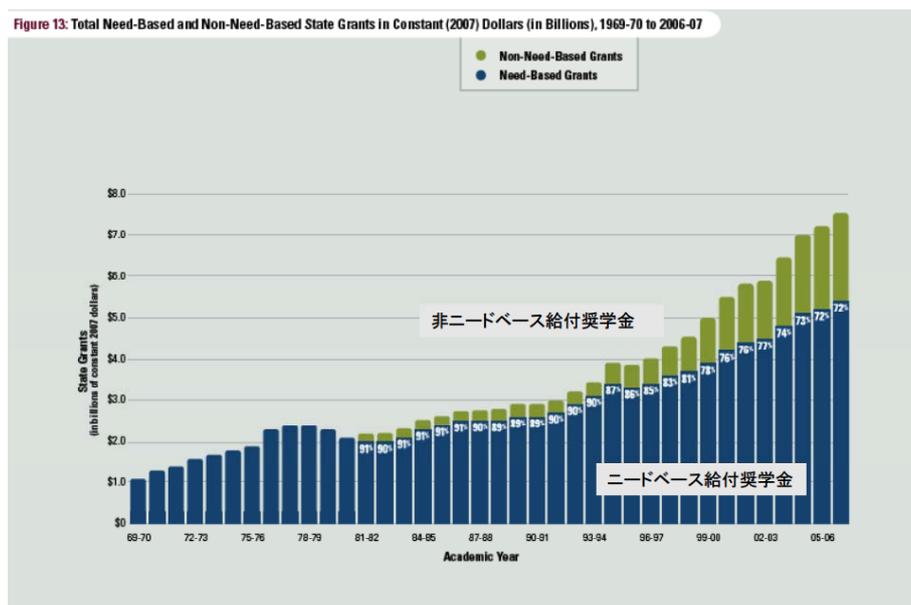
<sup>5</sup> 以下の記述は、主として Gladieux (1995)による。

の拡大によって、低所得層援助という基本的な考え方は薄められた。さらに、1993年には、政府保証民間ローン（FFEL）に加え、直接ローンが創設された。

連邦奨学金は当初は給付奨学金が大きな割合を占めていたが、貸与奨学金（ローン）が大幅に増加したために、図 1-4 のように、1990 年代半ばに給付と貸与の比率は逆転した。このローンの増加は、政府奨学金だけでなく、民間ローンも大幅に拡大し、この結果として、ローン負債の重さや返済が大きな問題となっている。これについては、後に詳細に述べる。

また、州政府奨学金についても、かつてはニードベース奨学金が多かったが、ジョージアのホープ税額控除など、図 1-5 のように、次第にメリットベース奨学金が増加している。このため、教育機会の拡大という州政府奨学金の目的が変容しているのではないかと、という点について、論争がなされている。ただし、図には示されていないが、近年は再びニードベース奨学金が増加する州もある。

図 1-5 ニードベースと非ニードベース州政府奨学金の推移



(出典) CollegeBoard (2009a).

州政府対象連邦奨学金

次の2つは州対象の連邦奨学金プログラムである。

教育支援パートナーシップ促進プログラム(The Leveraging Educational Assistance Partnership (LEAP) Program)

高等教育法の Section 415A による。州がニードベースの学生支援プログラムを提供するのを補助するためのプログラムである。2009 年度は、約 16 万人の学生に 1 人当たり 1,000 ドルが支給された。

#### 特別教育支援パートナーシップ促進プログラム(The Special Leveraging Educational Assistance Partnership, SLEAP)

1998 年の高等教育法改正で付け加えられた (Amendments to the HEA (Section 415E))。LEAP programs (LEAP Community Service Work-Study programs, and/or providing Merit and Academic Achievement or Critical Careers Scholars) の予算は 3,000 万ドルとなっており、その補助として費用の 3 分の 1 を、経済的必要性の高い学生に補助する。

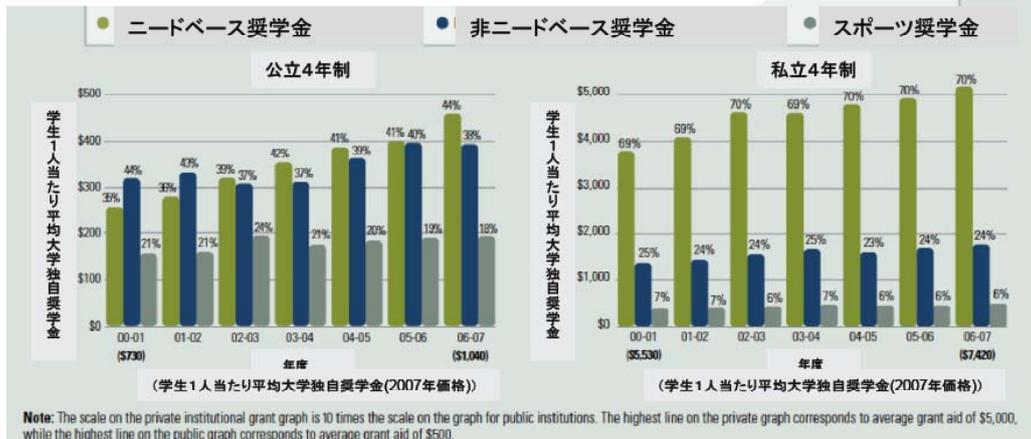
#### 大学独自奨学金

1980 年代以降、各大学が独自に提供する奨学金 (institutional grants) が急速に拡大している。これらの多くは給付奨学金で、実質的には授業料の割引 (ディスカウント) になっている。大学独自奨学金は、当初は私立 4 年制大学を中心に普及していったが、1990 年代以降、公立大学でも広がりを見せている。図 1-6 のように、公立 4 年制大学ではニードベースの奨学金が平均約 460 ドル、ニードベース以外の奨学金が約 400 ドルとなっているのに対して、私立 4 年制大学では、ニードベース奨学金が平均 5000 ドルを超え、ニードベース以外の奨学金も 2000 ドル近くなっている。このような大学独自奨学金の目的は、学生への経済的支援とともに、大学の望む学生を獲得し、あわせて大学の収入を増やすためである<sup>6</sup>。大学においても近年、学業優秀、スポーツ優秀などの非ニードベース大学独自奨学金が増加してきており、この是非も大きな争点となっている。

図 1-6 公立 4 年制と私立 4 年制大学におけるニードベースと非ニードベースおよびスポーツ奨学金の推移

<sup>6</sup> 大学独自奨学金について詳しくは、小林(2008)、ボーム・ラポフスキー(2008)などを参照されたい。

Figure 14a: Need-Based, Non-Need-Based, and Athletic Awards in Constant (2007) Dollars, 2000-01 to 2006-07



(出典) CollegeBoard (2009a).

## 2-2 学生支援に関する法令

連邦政府の学生支援に関する法制は以下の通りである。

### 根拠法 高等教育法 (The Higher Education Act of 1965 (Pub. L. No. 89-329))

学生支援の根拠となるのは、1965年高等教育法 (Higher Education Act of 1965) で、連邦法として1965年11月8日成立し、その後改正を繰り返している。最近では、後述するように、2008年に大幅に改正された。

学生支援に関する法規は連邦法令集 (United States Code (U.S. Code)) に掲載され、高等教育法の該当部分は 20 U.S.C. §1070-1099 で、詳細は以下の通りである。

U.S.Code TITLE 20 EDUCATION

CHAPTER 28-HIGHER EDUCATION RESOURCES AND STUDENT ASSISTANCE

SUBCHAPTER IV-STUDENT ASSISTANCE

\*Part A-Grants to Students in Attendance at Institutions of Higher Education

\*Part B-Federal Family Education Loan Program

\*Part C-William D. Ford Federal Direct Loan Program

\*Part D-Federal Perkins Loans

\*Part E-Need Analysis

\*Part F-General Provisions Relating to Student Assistance Programs

\*Part F-1-Higher Education Relief Opportunities for Students

\*Part G-Program Integrity

\*Part H-Competitive Loan Auction Pilot Program

\*Part I-Transferred

※参照 <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usc.cgi?ACTION=BROWSE>

### 連邦学生支援に関する規則・・・Title 34 of the Code of Federal Regulations (34 CFR)

高等教育法で定められた連邦学生支援に関する規則集である。Regulations は毎年 7 月 1 日に更新される。

※参照 <http://www.access.gpo.gov/cgi-bin/cfrassemble.cgi?title=200934>

### 通達レベル・・・Dear Colleague Letters (DCLs)/ Dear Partner Letters (DPLs)

連邦教育省から大学、レンダー（ローンの貸し手）<sup>7</sup>、サービサー（ローン回収機関）、ローン保証機関に対して送られる法規の解釈のガイダンス(interpretive guidance)。

一般に、連邦議会において高等教育法が改正され、連邦教育省が規則を制定するまでの一時的なガイダンス。

※参照 <http://www.ifap.ed.gov/ifap/>

## 3. 学生支援の状況

アメリカの学生支援の状況の全体像を把握するのはきわめて難しい。上述のように連邦学生支援プログラムもきわめて多岐にわたるだけでなく、大学独自奨学金など様々な主体による学生支援プログラムがあるからである。以下では、いくつかの調査の結果から、学生支援の状況を明らかにする。

まず第 1 に、CollegeBoard の推計では、2007 年度で、フルタイム換算の学士課程学生は、平均 8,896 ドルの学生支援を受けていた。この内訳は、4,656 ドルが給付奨学金、3,650 ドルが連邦貸与奨学金である。大学院生では、総額 20,320 ドルで、給付奨学金が 6,948 ドル、貸与奨学金が 12,746 ドルと推定されている。

---

<sup>7</sup>レンダーの資格 (Definitions for student loan insurance program)は、国または州に認可され、その監督下にある銀行等 (bank, a mutual savings bank, a savings and loan association, a stock savings bank, or a credit union) である。

※参照 20 U.S.C. § 1085(d)(1)(A)(i)

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usc.cgi?ACTION=RETRIEVE&FILE=\\$\\$xa\\$\\$busc20.wais&start=2771443&SIZE=63622&TYPE=TEXT](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usc.cgi?ACTION=RETRIEVE&FILE=$$xa$$busc20.wais&start=2771443&SIZE=63622&TYPE=TEXT)

表 1-6 設置者別専攻別平均授業料状況 (2008-09 年度)

学生レベル, 教育段階		公立 州内学生	公立 州外学生	私立 非営利	私立 営利
学士課程学生	Undergraduate	平均授業料			
4年制	4-year	\$6,070	\$14,378	\$20,112	\$15,521
2年制	2-year	2,830	6,118	9,987	13,073
2年未満	Less-than-2-year	5,016	5,505	8,980	12,604
大学院	Graduate2	73,613	149,243	14,422	15,224
専門職大学院	First-professional4				
指圧療法	Chiropractic (D.C. or D.C.M.)	†	†	24,785	†
歯科	Dentistry (D.D.S. or D.M.D.)	23,862	45,310	51,155	†
法学	Law (L.L.B. or J.D.)	16,042	28,034	33,790	25,217
医学	Medicine (M.D.)	22,430	43,203	41,539	†
眼科	Optometry (O.D.)	16,284	30,367	26,068	†
整形外科	Osteopathic Medicine (D.O.)	20,128	41,026	37,976	†
薬学	Pharmacy (Pharm.D.)	14,808	27,236	28,614	†
足治療	Podiatry (D.P.M., D.P. or Pod. D.)	28,942	31,822	26,666	†
神学	Theology (M.Div., M.H.L. B.D. or Orination)	†	†	12,353	†
獣医学	Veterinary Medicine (D.V.M.)	16,832	36,360	34,599	†
	Median tuition	授業料中位値			
学士課程学生	Undergraduate				
4年制	4-year	5,654	13,881	20,140	14,470
2年制	2-year	2,700	5,695	9,005	11,955
2年未満	Less-than-2-year	4,816	4,816	8,710	12,890
大学院	Graduate2	66,933	145,363	12,190	13,840
専門職大学院	First-professional4				
指圧療法	Chiropractic (D.C. or D.C.M.)	†	†	26,355	†
歯科	Dentistry (D.D.S. or D.M.D.)	24,062	45,906	52,103	†
法学	Law (L.L.B. or J.D.)	14,685	28,292	35,295	30,123
医学	Medicine (M.D.)	23,631	42,419	42,686	†
眼科	Optometry (O.D.)	15,132	28,854	28,170	†
整形外科	Osteopathic Medicine (D.O.)	20,449	41,962	38,965	†
薬学	Pharmacy (Pharm.D.)	14,093	28,258	28,114	†
足治療	Podiatry (D.P.M., D.P. or Pod. D.)	28,942	31,822	27,086	†
神学	Theology (M.Div., M.H.L. B.D. or Orination)	†	†	11,710	†
獣医学	Veterinary Medicine (D.V.M.)	16,217	37,308	38,156	†

(出典) Knapp et al. 2009.

また、全米教育統計局 (National Center for Education Statistics, NCES) は多くの調査を実施しているが、このうち学生支援の状況がわかるのは、中等後教育総合データシステム (IPEDS, Integrated Postsecondary Education Data System) と全米学生支援調査 (NPSAS, National Postsecondary Student Aid Survey) の2つであり、前者は文部科学省「学校基本調査」、後者は日本学生支援機構「学生生活調査」にあたるものである。

はじめに中等後教育総合データシステム (IPEDS) の 2008 年度データからの推計を検討する。これによると、表 1 のように、2008 年度の平均授業料は公立 4 年制大学州内学生で 6,070 ドル、州外学生で 14,378 ドル、私立 4 年制大学で 20,112 ドル、公立 2 年制大学州内学生 2,830 ドル、州外学生、6,118 ドル、私立 2 年生大学で 9,987 ドルとなっている。公立 4 年制大学では州内学生と州外学生 (留学生も含む) では、2 倍以上の差がある。また、私立大学では州内学生と州内学

生の授業料の差はないが、平均で2万ドルを超えている。ただし、これらはいずれも定価授業料 (sticker price, published price) であることに注意する必要がある。

また、学生に対する経済的支援に関しては、2008年度の調査結果は2009年10月現在では公表されていないため、2003年度のIPEDS調査結果を見ると、学士課程学生の75%が何らかの学生支援を受けている。特に私立4年制大学では85%とほとんどの学生が支援を受けている。これに対して、公立2年制大学の受給率は61%と低くなっている。

表 1-2 設置者別種類別学生支援の受給

	(%)				
	連邦学生支援	合付奨学金	給付奨学金	大学独自奨学金	ローン
<b>全学生</b>	<b>75.0</b>	<b>38.7</b>	<b>27.8</b>	<b>28.0</b>	<b>45.3</b>
公立4年制	75.5	28.3	38.2	32.0	44.3
公立2年制	61.2	39.7	29.9	10.8	17.5
公立2年未満	60.4	45.8	12.8	5.6	22.8
私立非営利4年制	85.1	27.2	31.4	73.8	59.8
私立非営利2年制	79.9	50.5	30.4	31.6	46.9
私立非営利2年未満	76.1	61.2	16.5	8.5	33.5
私立営利4年制	79.8	52.2	10.6	11.2	73.6
私立営利2年制	85.6	61.3	11.2	4.5	69.5
私立営利2年未満	80.4	65.3	3.7	5.1	61.1

(出典) NCES,website, Financial Aid, Table 8.

(注) 原データはIPEDと思われるが、記載がない。

表 1-3 設置者別種別学生支援の平均額

	連邦給付奨学金・地方給付奨学金	大学独自奨学金	ローン	
全学生	\$2,908	\$2,329	\$5,824	\$4,482
公立4年制	3,048	2,622	3,388	3,998
公立2年制	2,711	1,236	1,225	2,727
公立2年未満	2,743	2,130	1,293	4,726
私立非営利4年制	3,463	3,059	9,360	4,991
私立非営利2年制	2,746	2,824	3,143	4,429
私立非営利2年未満	3,405	3,688	1,990	4,430
私立営利4年制	2,564	2,189	1,845	5,955
私立営利2年制	2,826	2,417	1,213	5,425
私立営利2年未満	2,776	2,239	709	4,284

(出典) NCES, website, Financial Aid, Table 8.

(注) 原データは IPED と思われるが、記載がない。

これを種別に見ると、連邦政府の学生支援を受けているのは私立2年制大学と営利大学に多くなっている。これに対して、公立大学の受給率は低い。ただし、公立2年制大学では約4割が受給されている。また、地方政府の学生支援に関しては、公立4年制大学、私立4年制大学、私立2年制大学、公立2年制大学の順となっている。大学独自奨学金 (institutional aids) は、私立4年制大学で74%と圧倒的に高いが、公立4年制大学と私立2年生大学でも約3分の1の学生が受給されている。ローンが多いのは、私立4年制大学で約6割、ついで私立2年制大学で47%、公立4年制大学で44%などとなっている。このように、設置者別と学生支援のタイプ別に明確な相違がみられる。なお、私立の2年制未満の大学と営利の2年制未満の大学はきわめて数が少ないため、注意が必要である。

平均受給額についても、表1-3のように、連邦政府および地方政府の学生支援は私立および公立4年制大学に多く、大学独自の学生支援は、私立4年制大学がきわめて多く、公立4年制大学と私立2年制大学と私立2年制大学がこれに次いでいる。

次の全米教育統計局のもう一つの学生支援に関する調査である学生財政支援調査 (NPSAS) の2008年度調査で学生支援の状況を確認する。表1-4のように、学部学生 (学士課程学生) のうち、何らかの学生支援を受けている学生は66%と約3分の2にのぼっている。このうち給付奨学金は52%と過半数の学生が受給している。ローンは39%と3分の1強となっている。また、ワークスタディは約7%などとなっている。

これを設置者別にみると、何らかの学生支援を受けている学生は、私立4年制博士非授与大学で87%、私立4年制博士授与大学で82%と高く、公立4年制大学では7割強となっている。こ

れに対して公立2年制大学では約半数となっている。給付奨学金の受給状況についても、比率は下がるが同じような状況にある。また、ローンは、私立4年制大学で多く、次いで公立4年制大学、公立2年制大学では約1割とかなり低くなっている。これらは先の IPEDS の結果とほぼ符合している。

所得階層別に見ると、2万ドル以下の低所得層の依存学生の91.0%は何らかの支援を受けている。しかし、10万ドル以上の高所得層でも64.9%が何らかの支援を受けている。給付奨学金についても、低所得層の88.4%が受けている。しかし、高所得層では45.2%と半数以下にとどまっている。ローンについては、低所得層で51.1%、高所得層で39.7%と差は小さい。さらに、プラス・ローンの場合には、低所得層4.2%に対して高所得層は10.8%と高所得層の方が多くなっている。このように所得階層別に支援の種類が異なっていることが特徴である。もともとそれぞれの支援はターゲットとする所得階層を別にしているのだから、それがこの調査結果にも表されていると言えよう。

表 1-4 設置者別所得階層別種別学生支援受給率 (%)

	何らかの支援	給付奨学金	ローン	ワークスタディ	退役軍人	プラス・ローン
合計	65.6	51.7	38.5	7.4	2.1	3.8
全学士課程学生						
教育機関タイプ						
公立						
2年未満	54.1	44.5	17.8	#	1	0.5
2年制	47.6	39.6	13.2	3.3	2	0.2
4年制(博士課程なし)	70.2	52.5	43.4	7.3	2.4	3.9
4年制(博士課程あり)	71.9	53.1	47.8	8	2	6.9
私立非営利						
4年未満	79.6	59.8	43.9	2.8	1.2	4.8
4年制(博士課程なし)	87.3	76.2	61.2	23.2	2.5	8.4
4年制(博士課程あり)	81.7	70.7	56.5	23.2	1.3	8.7
私立営利						
2年未満	90.6	68.8	77.3	0.3	0.9	6.7
2年以上	98	70.9	95.8	2.5	3	4.7
複数の教育機関	68.9	51.3	44.7	7.7	2.8	5
通学パターン						
フルタイム・フルイヤー	79.5	64.4	52.9	13.5	2	7.2
パートタイム・パートイヤー	56.6	43.5	29.2	3.5	2.2	1.5
フルタイム・フルイヤー学士課程学生						
経済状況						
依存	77.1	62.1	49.4	15.3	0.7	9.6
独立	86.9	71.7	63.8	7.6	6.1	†
学生家計所得						
依存学生						
2万ドル以下	91	88.4	51.1	18	0.7	4.2
2-4万ドル未満	91.6	86.4	57.4	21.9	0.9	6.9
4-6万ドル未満	82	69.2	55.4	19.2	1	8.9
6-8万ドル未満	76.9	55.9	54.3	15.3	0.8	11.2
8-10万ドル未満	73.7	52.8	50.1	13.6	0.5	12.5
10万ドル以上	64.9	45.2	39.7	10.2	0.4	10.8
独立学生						
1万ドル未満	87.1	81.6	60.1	12.8	4.7	†
1-2万ドル未満	89.9	80.3	66.3	6.4	6.3	†
2-3万ドル未満	88.4	68.4	66.7	5.8	7	†
3-5万ドル未満	87.8	68.6	69.2	3.6	5.7	†
5万ドル以上	78.8	38	59.4	2.4	8.9	†

(出典) NCES 2009, Table 1.原データは NPSAS(2008). 以下同じ。

支援額の平均については、あまり大きな差がない。表 1-5 のように、何らかの援助では、低所得層 12,800 ドルに対して、高所得層は 13,000 ドルである。最も支援の平均額の高いのは所得が 2 万ドルから 4 万ドルの層の 13,700 ドルとなっている。給付奨学金については、低所得層ほど多く、2 万ドル以下の低所得層では 8,600 ドルに対して、高所得層では 7,400 ドルとなっている。ローンに関しては逆に低所得層 6,400 ドルに対して、高所得層 8,200 ドルと高所得層ほど多い。またワークスタディは低所得層ほど多く、プラス・ローンは高所得層ほど多い。このように、受給率と同様、平均金額で見ても、それぞれの支援のターゲットに応じていることがわかる。

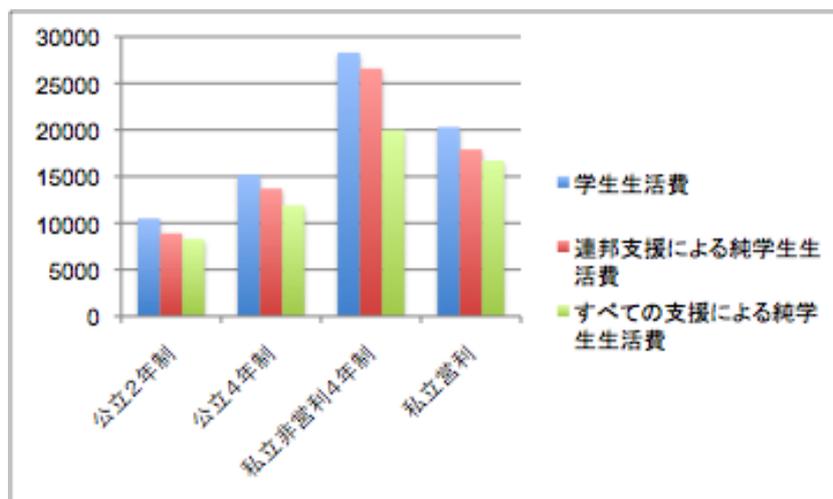
表 1-5 設置者別所得階層別種類別学生支援平均額

	何らかの支援	給付奨学金	ローン	ワークスタディ	退役軍人	プラス・ローン
合計	\$9,100	\$4,900	\$7,100	\$2,400	\$5,400	\$10,800
全学士課程学生						
教育機関タイプ						
公立						
2年未満	4,700	2,700	5,700	✱	✱	✱
2年制	3,400	2,200	4,100	3,000	4,500	4,800
4年制(博士課)	8,000	4,300	6,300	2,500	5,200	8,000
4年制(博士課)	10,100	5,600	6,800	2,500	5,600	10,000
私立非営利						
4年未満	7,800	4,000	7,000	2,000	✱	8,200
4年制(博士課)	16,000	9,300	8,400	1,900	5,600	12,700
4年制(博士課)	19,000	11,100	9,900	2,200	5,600	15,600
私立営利						
2年未満	8,500	3,100	6,500	✱	4,700	6,800
2年以上	11,400	3,200	8,500	3,500	7,600	9,900
複数の教育機関	9,000	4,400	6,800	2,200	6,100	9,900
通学パターン						
フルタイム・フル	12,700	7,100	8,000	2,300	6,600	11,400
パートタイム・ノ	5,800	2,700	6,100	2,700	4,600	8,700
フルタイム・フルイヤー学士課程学生						
経済状況						
依存	13,100	7,800	7,600	2,200	4,700	11,400
独立	11,700	5,200	8,900	2,500	7,300	✱
学生家計所得						
依存学生						
2万ドル以下	12,800	8,600	6,400	2,200	5,800	7,900
2-4万ドル未満	13,700	8,600	7,000	2,200	5,300	8,900
4-6万ドル未満	13,200	7,500	7,600	2,300	4,000	9,800
6-8万ドル未満	12,600	7,100	7,800	2,300	4,600	10,200
8-10万ドル未	13,300	7,600	7,900	2,200	✱	11,200
10万ドル以上	13,000	7,400	8,200	2,300	4,200	14,000
独立学生						
1万ドル未満	12,400	6,200	8,500	2,400	6,900	✱
1-2万ドル未満	11,500	4,900	8,600	2,700	7,100	✱
2-3万ドル未満	11,600	5,100	9,100	2,500	7,300	✱
3-5万ドル未満	11,000	3,800	9,200	2,300	8,300	✱
5万ドル以上	11,000	4,600	10,300	2,200	7,200	✱

(出典) NCES 2009.

また、全米教育統計局 (NCES) では、学生生活費 (Cost of Attendance) から、連邦教育税クレジットと税控除についてはじめて推計を行った。その結果は図 1-7 の通りである。教育減税はすべての支援による純学生生活費と連邦支援による純学生生活費の差で推計され、公立 2 年制大学で 600 ドル、公立 4 年制大学で 1,800 ドル、私立 4 年制大学で 6,600 ドル、営利大学で 1,200 ドルと推計できる。

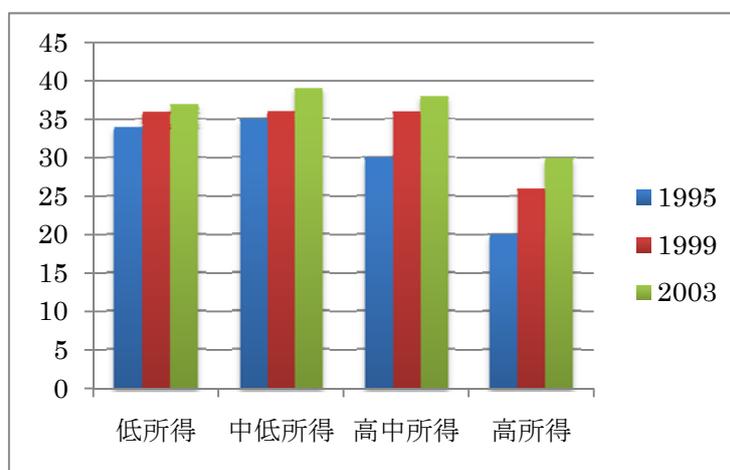
図 1-7 学生生活費と連邦奨学金と教育減税



(出典) NCES 2006. P.xiii.

また、連邦学生支援のうち、スタッフォードローンの受給状況（依存学生）は、図 1-8 のように、すべての所得階層で増加しているが、低所得層でも 3 分の 1 以上の者が借り入れており、高所得層を除いて、所得階層による受給率に差が無くなってきている。それだけ、ローンが普及していることを示している。なお、所得層は 4 分位である。

図 1-8 スタッフォードローンの借入状況 (%)



(出典) NCES 2008, p. ix.

#### 4. 最近の動向

##### 4-1 ブッシュ政権の学生支援政策

本節ではアメリカ合衆国 第 43 代大統領ジョージ W. ブッシュ（任期 2001 年 1 月 20 日-2009 年 1 月 20 日）政権下の学生支援政策について取り上げる。ブッシュ政権第一期の教育政策は初

等中等教育法を改正する「一人の子どもも落ちこぼさない（置き去りにしない）法律」(No Child Left Behind Act of 2001, Public Law 107-110)が 2002 年 1 月に連邦議会で承認されるなど、初等中等教育改革が中心であった。しかし、第二期が開始した 2005 年に教育長官マーガレット・スペリングスによって「高等教育の将来に関する委員会」(Commission on the Future of Higher Education)が設置され、また同時期に連邦教育ローンプログラムをめぐる様々な問題が噴出したりしたことから、高等教育政策の見直しが積極的に行われた時期であった。

ブッシュ政権期に制定された主な高等教育関係の法律は以下のとおりである<sup>8</sup>。

2002 年 The Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2001 (Public Law 107-122) 2001 年の 9.11 同時多発テロによる被害学生・家族に対する奨学金返還免除(waiver)。

Established fixed interest rates for student and parent borrowers (Public Law 107-139) 連邦教育ローンプログラムへの固定金利導入

2003 年 The Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003 (Public Law 108-76) 戦争や国家非常事態に関連した活動を行った学生・家族に対する奨学金返還免除(waiver)。

2004 年 Taxpayer-Teacher Protection Act of 2004 (Public Law 108-409) 政府保証民間ローン (FFEL)のレンダーへの過度な特別補助金の支払いを一時停止。また、数学、理科、特別支援教育などの教師として貧困地区の学校で 5 年間勤務した者に対する連邦教育ローンの一部返還免除。

2005 年 Student Grant Hurricane and Disaster Relief Act (Public Law 109-67) ハリケーンや災害にあった学生の救済

2006 年 Higher Education Reconciliation Act of 2005 (Public Law 109-171) 1965 年高等教育法の Title IV に規定されている学生への経済的支援プログラムの様々な修正の実施

2007 年 The College Cost Reduction and Access Act of 2007 (Public Law 110-84) 大学へのアクセス保障と費用負担を軽減するための連邦教育ローンの利率引き下げ、および 1965 年高等教育法の修正

Permanent extension of the Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003 (HEROES Act) (Public Law 110-93) 2003 年制定法の恒久的延長

---

<sup>8</sup> National Center for Education Statistics (2008) *Digest of Education Statistics 2008*, pp.534-535.

2008年 Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008 (Public Law 110-227) 厳しい金融市場において学生と保護者がローンを借りられるよう支援するため連邦教育省に対して様々な権限を付与

The Higher Education Opportunity Act (Public Law 110-315) 高等教育機会法による1965年高等教育法の改正を通じた授業料・奨学金制度の充実

スペリングス委員会報告

2005年9月19日、連邦教育省教育長官マーガレット・スペリングスは教育長官直属の諮問委員会として「高等教育の将来に関する委員会」(Commission on the Future of Higher Education)を立ち上げた。委員会は高等教育に関する総合的な国家戦略を策定することを目的として設置されたものであり、19人のメンバーで組織され、通称スペリングス委員会と呼ばれた。本委員会は2006年9月26日に最終報告書「A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education」を発表した。報告書では高等教育の価値、アクセス、費用とアフォーダビリティ、経済支援、学習、透明性とアカウントビリティ、イノベーションの7点について検討結果がまとめられ、また、提言として1)アクセスの向上、2)学生経済支援制度改革、3)高等教育の情報データベース構築、4)特に科学・数学分野における新たな教授法、カリキュラム、学習を改善するテクノロジーの開発推進、5)生涯学習の推進、6)国際競争における重要な分野への連邦財政支出の増加、が掲げられた。

特に学生支援については『現在の学生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(p.3)、具体的な問題点として以下の点が指摘された(p.11)。

- ・ 連邦政府による奨学金や税制上の優遇措置は少なくとも20ものプログラムが存在している。制度は複雑で、かなりの重複があり、少数の専門家にしか理解できない。低所得層の学生はこの複雑さ故に大学への志願が妨げられている。
- ・ 一般家庭にとって、連邦学生支援申請書(the Free Application for Federal Student Aid, 略称FAFSA)は連邦確定申告書よりも長く複雑である。さらに、最も簡素な内国歳入庁(IRS)の納税申告書である「the 1040EZ」ではすでに連邦学生支援の受給資格を決定する重要なデータが収集されている。
- ・ 現行制度では大学初年度の受給可能額の情報が高校の最終学年の春まで提供されない。このことは家庭が計画を立てることを難しくし、大学進学を妨げることに繋がっている。
- ・ 学生経済支援諮問委員会(the Advisory Committee on Student Financial Assistance)の試算によれば21世紀初頭の10年間に経済的な障壁によっておよそ200万人の低所得・中所得層学生の大学進学が妨げられている。また、カレッジボードの試算では私立大学のおよそ4分の3の学生が教育ローンの負債を抱えて卒業している。これに対して公立大学の学生は62%の学生が負

債を抱えている。4年制大学卒業者の平均負債額は公立で15,500ドル、私立非営利で19,400ドルである。

- 成人の59%、大学生の保護者の63%が学生はあまりの多くの負債を背負って卒業していると考えている。一方、成人の80%は大学教育は過去より現在の方が重要性が増していると考えている。また3分の2は大学の学費負担は今日一層難しくなっていると考え、70%は将来さらに厳しいと考えている。

また、学生経済支援に関する提言として以下の内容が具体的に掲げられている。

- 連邦政府、州政府、大学はニードベースの学生支援を増やすこと。また、その達成を図るために現行の学生経済支援制度を戦略指向で結果重視型へと改革すること。また次の内容を盛り込むこと。1)進学困難な学生のアクセス増、2)経済的に困難な学生の残留率・卒業率の上昇、3)負債額の減少、4)授業料上昇の構造的誘因除去
- 連邦学生支援申請書 (FAFSA)の簡素化、および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
- 連邦給付奨学金の統合とペル奨学金の購買力の拡充（公立4年制・州内出身学生授業料の7割目標）、および大学の授業料高騰の抑制
- 連邦奨学金の管理コストの削減

さらに、高等教育の政策担当者および大学関係者に対しては大学レベルでコストを管理し、生産性を高め、高等教育の供給を増加させる新たな手段を開発することが要求されている。特にコストに関する部分は以下のとおりである。

- 州高等教育管理委員会および調整委員会(higher education governing boards and coordinating boards)は大学内部・外部のアカウンタビリティを確保する責任を負っており、高等教育機関と協力して教育の価格(prices)だけでなく費用(costs)に関する情報提供の改善を行うこと
- 高等教育機関は生産性と効率性を測定・改善する新たな業績ベンチマークの開発を通じてコスト管理の改善を行うべきである。
- 大学は編入学生の障壁を取り除き、学生一人当たり教育コストを低下させるべきである
- 州はアクセスを改善し、生産性を高め、コストを削減し、また教育の質を維持向上させた高等教育機関に対して財政上のインセンティブを与えるべきである。

なお、本報告書の発表後、2006年9月26日に連邦教育省は報告書の提言の実現に向けて具体的なアクションプランを発表している。

## ローン・スキャンダルと規制強化

ブッシュ政権期の連邦学生支援政策において問題となりマスコミでも大きく取り上げられたのは連邦教育ローンプログラムをめぐる汚職であった<sup>9</sup>。

(事例)

フロリダ国際大学・・・リストへの掲載の見返りに学生向け説明会開催，軽食提供，学生への電話連絡(2万人分)等を銀行に要求

コロンビア大学，南カリフォルニア大学，テキサス大学オースティン校・・・奨学金担当職員が Education Lending Group Inc.の株を保有

ジョンズホプキンス大学・・・奨学金担当職員が Student Loan Xpress からコンサルティング料を受領

大学職員がレンダーの advisory board 委員となるケース・・・旅費，食事，交遊費の提供。利益相反の可能性。

大学の作成するレンダーリストの問題・・・300もの大学で99%のローンが一つのレンダーから融資。大学によるレンダーリストの作成は高等教育法で認められているが，リストに1つ又は2つのレンダーだけしか掲載しない場合もあり，レンダーと大学の癒着の可能性が指摘される。

以上のようなケースが多く浮上し，マスコミを賑わせたため，連邦教育省は連邦教育ローンプログラムの管理体制を見直さざるを得なくなった。ニューヨーク州のアンドリュー・クオモ司法長官は2007年4月に連邦議会下院公聴会において調査結果に基づきながら連邦教育省の教育ローン監視体制の批判を行った<sup>10</sup>。また，政府アカウンタビリティ局(Government Accountability Office, GAO)も2007年7月の報告書において連邦の教育ローンの監視体制見直しを提言した<sup>11</sup>。

その後，連邦教育省は2007年11月に監視体制の見直しを公表した。推奨レンダーリストには少なくとも3つ以上の機関を掲載し，掲載理由も明記すること，レンダーは大学に対する便宜の見返りとしてリストへの掲載を求めてはならないこと，レンダーはローン獲得を目的とした

---

<sup>9</sup> The Chronicle of Higher Education, "U.S. Officials Scrutinize Colleges' Deal With Lenders," April 6, 2007.

The Chronicle of Higher Education, "Student-Loan Investigation Sweeps Up More Colleges," April 20, 2007.

The Chronicle of Higher Education, "Cuomo Accuses Education Dept. of Lax Oversight of Lenders," May 4, 2007.

<sup>10</sup> クオモ司法長官による連邦議会下院教育労働委員会での証言(2007年4月25日)の内容は以下から入手できる(2009年9月現在)。

[http://www.oag.state.ny.us/bureaus/legislative/pdfs/other\\_documents/House\\_Testimony.pdf](http://www.oag.state.ny.us/bureaus/legislative/pdfs/other_documents/House_Testimony.pdf)

<sup>11</sup> U.S. Government Accountability Office, *Federal Family Education Loan Program: Increased Department of Education Oversight of Lender and School Activities Needed to Help Ensure Program Compliance*, GAO-07-750 July 31, 2007

景品等の提供を行わないこと、といった内容が示され、高等教育法の改正による規制強化が行われることとなった。

#### 大学費用削減とアクセス法 (The College Cost Reduction And Access Act, CCRAA)

2007年9月27日、大学費用削減とアクセス法(The College Cost Reduction And Access Act) (CCRAA) (HR.2669, P.L.110-84) が成立した。この法律は、連邦政府による学生援助制度を見直すことで、学生が負担する大学費用を削減することを目指すものである。政府によると、この法律施行による連邦政府の学生援助額は、1944年の復員軍人援護法 (GI Bill) 以来の大規模なものである。ただしその原資は、政府保証民間ローン (FFEL) に関わる民間金融機関への補助削減により捻出されている。以下、内容と背景、影響について順に述べる。

##### (1) 内容

##### (i) 奨学金プログラムの整備・拡充

- ・ ペル奨学金の最高給付額を 4,310 ドルから段階的に引き上げ、2012-3年には 1,090 ドル増額し 5,400 ドルにする。
- ・ 高等教育法 (Higher Education Act) の授業料考慮 (tuition sensitivity) 項目を廃止し、授業料の安い教育機関の学生がペル奨学金を満額受け取れるようにする。
- ・ 教師教育支援奨学金 (Teacher Education Assistance for College and Higher Education Grants: TEACH Grants) を創設、将来の教師候補に対して年間最高額 4,000 ドルの奨学金を給付する。その代わりに学生は卒業後に 4 年間、指定学校で指定分野の教師を務めなくてはならない。

##### (ii) 連邦教育ローンの条件の変更

- ・ 利子補給付きスタッフオードローンの金利を 6.8%から毎年段階的に引き下げ、2011年7月からは 3.4%とする。
- ・ 兵役の場合にはローンの返還延期は 3 年までとする期限が撤廃され、復員後は 180 日間返還を延期できる。
- ・ 2009年7月から所得連動型ローンの返還割合に上限を設け、借り手の可処分所得の 15%、あるいは貧困ラインの 150%を超える月額調整総所得の 15%を上限とする。返還を 25 年続ければ未払ローン残高の返還は免除される。

##### (iii) 政府保証民間ローン (FFEL) に関わる民間金融機関への補助削減

- ・ これまで教育省の要件を満たせば貸出金融機関が得られていた優秀実行者 (Exceptional Performer) のステータスを廃止する。
- ・ 債務不履行の場合、連邦政府が民間保証機関に支払う未払ローン残高の割合を 98%から 97%へ引き下げ、2012年10月には 95%へ引き下げる。

- ・ 不良債権化した場合、連邦政府が債権回収機関に支払う回収成功報酬額を、回収額の 23% から 16%へ引き下げる。
- ・ ローン金利と貸出金融機関の調達金利との差額に損失が生じている場合に、連邦政府が付与する特別手当支払 (Special Allowance Payment: SAP) を、営利企業に対しては 55bp、非営利企業に対しては 40bp 削減する。
- ・ 連邦政府が貸出金融機関に課すローン取扱手数料を、元本の 0.5%から 1.0%相当額へ引き上げる。
- ・ 連邦政府が保証機関へ支払う口座維持料を、今後の新規ローンについては 0.1%から 0.06%に引き下げる。

(iv) ローンのリターン免除

債務不履行に陥っていない政府直接ローン (FDL) の借り手が、①所得連動型または 10 年返済計画に基づく通常型の返済方法で 120 回の月次返済をした場合、あるいは②公的サービス業に従事しており、公的サービスに従事している間に 120 回の返済をした場合は、未払ローン残高の返済は免除される。

(v) 連邦パーキンズ・ローンの返済延期

教育機関による連邦パーキンズ・ローンの返済回収期限を、2012 年 3 月末から同年 9 月末へ延長する。

(vi) ニード分析の見直し

- ・ 扶養学生、独立学生、既婚学生、配偶者以外に扶養家族のいる学生の所得保護控除額 (Income Protection Allowances) を 2012-13 学年度にかけて自動的に引き上げる。2012-13 学年度以降は、教育省長官が消費者物価指数と連動するよう金額を見直す。
- ・ (EFC が) 自動ゼロ (automatic zero) と見なされる世帯収入水準を 2 万ドルから 3 万ドルへ引き上げる。

(vii) 親ローン (PLUS) へのオークション制度の導入

政府保証民間ローン (FFEL) の PLUS に関して、オークション制度を 2009 年 7 月 1 日から導入する。導入前に教育省は、各州で試験的なオークションを実施する。貸出金融機関は PLUS をオリジネートする権利を得るため、必要な特別手当支払 (SAP) を競い、最も低い金額を提示した 2 社が州内の教育機関の全ての学生に対して 2 年間のローンをオリジネートする権利を得る。オークションは 2 年ごとに行われる。

(viii) 大学アクセス挑戦奨学金 (College Access Challenge Grants) の創設

これまで大学へのアクセスに関する情報や各種サービスが行き届かなかった学生に対し、大学へのアクセスや成功率を高められるようにする取組みに対して補助金 (6,600 万ドル) を交付する。

## (2) 背景

この法律が導入された背景には、先にローン・スキャンダルと規制強化で指摘した貸出金融機関と大学の学生支援オフィスとの癒着問題への批判に加えて、政府保証民間ローン(FFEL)に関わる貸出金融機関に対する連邦政府補助への懐疑的な見方が挙げられる。政府保証民間ローン(FFEL)の場合、貸出金融機関に対してローン金利と調達金利との差額を補填し、学生が債務不履行に陥った場合には最終的に政府が保証する。そのため、政府は貸出金融機関や保証機関に対して、利益をある程度保証しリスクの大部分を肩代わりしていると見なすことができる。こうした仕組みは当初、未成熟の教育ローン市場に金融機関の参加を促すために導入されたのだが、既に市場が成熟した状況下では手厚い補助はもはや不要との見方も増えていた。2006年に行われた中間選挙では、民主党が学生の大学教育費負担削減を公約に掲げただけでなく、議会の超党派からも連邦教育ローンの改革案が出されるなど、学生援助制度の改革を求める機運は、党派を超えて高まっていた。

## (3) 影響

この法律は、政府保証民間ローン(FFEL)に関わる貸出金融機関の収益に対して逆風となった。教育ローン業界の最大手である SLM Corp. (通称サリーメイ) は、同法の施行を受けて、今後5年間の基幹利益は毎年1.8~2.1%低下するとの見通しを発表した<sup>12</sup>。

またこの法律は、サリーメイの買収に名乗りを挙げていた投資家グループに、買収提案を撤回させる一因ともなった。同法が成立する約半年前(2007年4月16日)に、サリーメイは、J.C. Flowers & Co.が主導する投資家グループによる250億USドルでの買収に合意したと発表していた<sup>13</sup>。この投資家グループとは、J.C. Flowers & Co., Friedman Fleisher & Lowe, Bank of America, JPMorgan Chaseである。買収完了時には、前者二社で50.2%、後者二社は24.9%ずつ保有する予定であり、買収側は株主に対して1株60ドル(買収観測報道前の価格に対して約50%プレミアム)を提示していた。この買収が提案された背景には、サリーメイの収益率の高さに加えて、潤沢な市場流動性や、ローン・スキャンダル等の影響で同社株価が低迷していたことが挙げられる。この買収は当初、2007年末までに成立すると見られていた。

しかし、2007年9月26日にサリーメイは、この買収手続き完了は困難であるとの通告を投資家グループから受けたことを明らかにした。投資家グループは、今回の法律施行や経済情勢の変化を理由に、買収手続き完了に必要な条件が揃わないとして2007年10月2日に新たな買収

<sup>12</sup> [http://www.salliemae.com/about/news\\_info/newsreleases/SLMstatement092607.htm](http://www.salliemae.com/about/news_info/newsreleases/SLMstatement092607.htm) 参照。

<sup>13</sup> 詳細については宮本(2007b)(2007c)を参照。

案<sup>14</sup>を提案したが、サリーメイは当初条件通りの買収に応じるべきだとして交渉は纏れ、結局この買収案は不成立に終わることになった。

#### 学生ローンへの継続的なアクセス補償法(Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008, ECASLA)

2008年5月7日、教育ローンへの継続的なアクセス補償法(Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008)(ECASLA)(H.R. 5715, P.L. 110-227)が成立した。この法律は、2007年以降のサブプライム問題や国際的な金融危機が教育ローン市場に及ぼした影響に対処し、適格な学生が連邦教育ローンにアクセスできるようにすることを旨とするものである。以下、内容と背景、影響について順に述べる。

##### (1) 内容

##### (i) スタッフォードローンの上限引き上げ

- ・ 扶養学部学生に対する利子補給なしのスタッフォードローンの年額上限を2,000ドル引き上げる。
- ・ PLUS を利用できなかった親を持つ扶養学部学生に対する利子補給なしのスタッフォードローンの年額上限を2,000ドル引き上げる。
- ・ 扶養学部学生に対する利子補給なしのスタッフォードローン合計限度額を23,000ドルから31,000ドルへ引き上げる。
- ・ 独立学部学生に対する利子補給なしのスタッフォードローン合計限度額を46,000ドルから57,500ドルへ引き上げる。

##### (ii) PLUS の返還猶予

- ・ 両親はPLUSの返還を、学生(子)が少なくともハーフタイムの在籍を止めてから6ヶ月遅らせることができる。利息の支払いも毎月または毎四半期を選ぶことができる。
- ・ 住宅や医療費の短期債務不履行以外に問題のない両親に対しては、PLUSを利用できるようにする特例を設ける。

##### (iii) 最後の貸し手(Lender-of-Last Resort: LLR) ローンの強化

- ・ 教育省がLLR ローンを提供する機関を指定することができる。LLR ローンは、政府保証民間ローン(FFEL)の利用資格があるにもかかわらず利用できない緊急事態に対処するためのローンである。
- ・ 実際のローン提供は州の指定保証機関が実施し、個々の学生や親の借り入れ能力を問わず、

---

<sup>14</sup> 現金支払分が20%減額され1株50ドルとするもので、代わりにサリーメイの業績次第では最大10ドル相当となるワラントが追加された。

認定された教育機関に在籍する学生や親に対してローンを提供する<sup>15</sup>。

- ・ 教育省長官に、LLR ローンを利用できる教育機関を認定する権限を認める。
- ・ 教育機関が LLR ローン利用対象校として認定されるためには、政府保証民間ローン (FFEL)を受給できない学生数など、教育省長官が定めた基準を満たす必要がある。

(iv) 教育省に教育ローン債権の購入権限付与

- ・ 2003 年 10 月以降にオリジネートされた政府保証民間ローン(FFEL)債権を金融機関から購入する権利が教育省長官に与えられる。政府保証民間ローン(FFEL)債権の購入は、貸出金融機関を連邦教育ローンプログラムに留まらせることを目的とすることが条件となる。
- ・ 教育省による債権買入価格は、財務省と協議の上、教育省長官が決定する。

(v) 学業競争奨学金 (Academic Competitiveness Grant: ACG) と全米理科数学タレント奨学金 (The National Science and Mathematics Access to Retain Talent Grant: SMART) の変更

- ・ 学生が 5 年プログラムに在籍する場合は、5 年目も全米理科数学タレント奨学金の利用可能年に加える。
- ・ 少なくともハーフタイムで在籍する学生は両方の奨学金の利用資格を認める。
- ・ 永住者にも両方の奨学金の利用資格を認める。

(2) 背景

この法律が施行された背景には、2007 年来のサブプライム問題や金融市場混乱の余波が米国教育ローン市場にも及び、教育ローン債権を担保とした証券化商品の組成が急減し、貸出金融機関が教育ローン債権を売却し融資資金を調達することが困難になっていたことが挙げられる。金融機関からは窮状を訴える声が多く上がり、例えば米国証券化フォーラム (American Securitization Forum) の副事務局長ドイチ氏と、全米証券業・金融市場協会 (Securities Industry and Financial Markets Association : SIFMA) の専務兼上級副社長スヌーク氏が、2008 年 4 月 2 日付でバーナンキ FRB 議長とガイトナー NY 連銀総裁に書簡を送っている<sup>16</sup>。書簡によると、政府保証民間ローン(FFEL)で融資される資金の 85%以上は資産担保証券 (ABS) 市場等の市場機能を通じて調達されるが、市場環境は過去 6 ヶ月間厳しい状況にあり、政府保証民間ローン(FFEL) を担保とする ABS は、政府保証が 97%付くトリプル A 格であっても、2007 年夏に比べてスプレッドが 100bp 以上 (10 倍以上) 拡大したと指摘している。バーナン

<sup>15</sup> この教育機関ベースでの認定条項は当初 2009 年 6 月末までとされており、この期限を過ぎると個々の学生ベースで認定を受けなくてはならない。

<sup>16</sup> [http://www.americansecuritization.com/uploadedFiles/ASF\\_SIFMA\\_TSLF\\_Request.pdf](http://www.americansecuritization.com/uploadedFiles/ASF_SIFMA_TSLF_Request.pdf) 参照。

キ FRB 議長も、2008 年 4 月 2 日の議会証言で「金融市場のタイト化の影響は、地方債や教育ローン等これまで市場混乱の影響がなかった分野にも及んでいる。」との認識を示した<sup>17</sup>。

加えて、2007 年に施行された大学費用削減とアクセス法 (College Cost Reduction and Access Act) が、政府保証民間ローン (FFEL) を手掛ける貸出金融機関の収益に対する逆風となった。2008 年 4 月 15 日の上院銀行委員会公聴会においてサリーメイの副会長兼最高財務責任者のルモンディ氏は、同法施行によりオリジネーションの度に損失が出ていると証言している<sup>18</sup>。

このような流動性や収益性の問題に加えて、景気減速下では教育ローンの債務不履行リスクも高まることになる。そのため 2008 年に入ってから、民間教育ローンビジネスだけでなく政府保証民間ローン (FFEL) ビジネスから撤退する金融機関も増えていた。

こうした状況に対処するため、2008 年 5 月 2 日に FRB が Term Auction Facility (TAF) の適格預金取扱機関への入札額の引上げと、プライマリーディーラー向けに設定した Term Securities Lending Facility (TSLF) オークションの担保を拡大し、トリプル A 格の ABS も含めることを発表した<sup>19</sup>。これにより金融機関は、トリプル A 格の教育ローン債権を担保に資金を調達できるようになった。しかし教育ローン市場では、進学目的の資金ニーズが高まる夏場を前に、金融機関が融資に応じられないリスクを危惧する声が強まっており、金融機関や教育機関等からは事態解決へ向けた更なる施策が求められていた。

### (3) 影響

この法律施行と併せて教育省は、政府直接ローン (FDSL) の融資総額を 150 億ドルから 300 億ドルへと 2 倍に引き上げることも表明した。2008 年 6 月 18 日付の教育省長官の文書によると、これらの施策により、政府保証民間ローン (FFEL) に関わる約 2,000 の貸出金融機関のうち撤退を表明する貸出金融機関の増加ペースが鈍化し、一旦は撤退を決定したものの継続することを表明した機関が 2 社あったと述べている<sup>20</sup>。

なお、この法律の一部は時限立法となっており、教育省による教育ローン債権購入権限については当初 2009 年 7 月までとされていたが、その後更に 1 年延長することが認められた<sup>21</sup>。また、LLR ローンの利用認定手続きに関しても、教育機関ベースでの認定に関しては当初 2009 年 6 月末までとされていたが、その後更に 1 年延長することが認められた。

<sup>17</sup> <http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20080402a.htm> 参照。

<sup>18</sup> [http://banking.senate.gov/public/\\_files/OpgStmtRemondi041508SallieMaeJohn\\_Jack\\_RemondiSenateBankingTesti\\_.pdf](http://banking.senate.gov/public/_files/OpgStmtRemondi041508SallieMaeJohn_Jack_RemondiSenateBankingTesti_.pdf) 参照。

<sup>19</sup> <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/20080502a.htm> 参照。

<sup>20</sup> <http://www.ed.gov/policy/highered/guid/secletter/080618.html> 参照。

<sup>21</sup> H.R 6889 “To extend the authority of the Secretary of Education to purchase guaranteed student loans for an additional year, and for other purposes”による。

## 2008年高等教育機会法の制定

2008年8月、「高等教育機会法」(Higher Education Opportunity Act of 2008, Public Law 110-315, 2008年8月14日署名)が承認され、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年ぶりに大改正された<sup>22</sup>。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。今回の改正では給付奨学金の充実や教育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。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・純授業料が高い上位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、連邦奨学金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は連邦教育ローンの信用回復のために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。

---

<sup>22</sup> 連邦教育省ホームページ (<http://www.ed.gov/policy/highered/leg/hea08/index.html#dcl>) および連邦議会下院教育労働委員会ホームページより

(<http://edlabor.house.gov/higher-education-opportunity-act-of-2008/index.shtml>)。

なお、連邦議会での審議過程は連邦議会図書館ホームページ THOMAS で読むことができる。

(<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d110:1:./temp/~bdEo4A:@@L&summ2=m&|/bss/d110query.html>)