

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：15401

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23730748

研究課題名(和文) アメリカ合衆国における学生経済支援制度と低所得学生の大学進学・修学保障

研究課題名(英文) The Student Financial Aid Policy in Promoting College Enrollment and Persistence of low-income students in the United States of America

研究代表者

吉田 香奈 (Yoshida, Kana)

広島大学・教養教育本部・准教授

研究者番号：30325203

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、アメリカ合衆国における連邦政府および州政府による学生経済支援制度の展開と課題について、訪問調査から検討を行うことを目的としている。連邦政府による学生経済支援については、特に延滞・債務不履行問題への対応および所得連動型返還制度の特質について考察を行った。また、州政府による学生経済支援については、特に、ペンシルバニア州とテネシー州に注目して検討を行った。前者については公立大学授業料政策と奨学金政策の動向および低所得学生の実質学費負担額について検討を行った。また後者については業績予算の改革の一環として低所得学生の修学支援を促す指標が新たに組み込まれたことを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify the trends of federal and state student financial aid policy in the United States. In pursuing the goal of this study, the author conducted hearings with the U.S. Department of Education, State Department of Education and the student financial aid offices of public and private universities in the United States. Based on these interviews, the first described the problems of federal student loan delinquency and default, and the characteristics of Income-contingent repayment options by the U.S. Department of Education. The second explained the characteristics of state student financial aid policy, public college tuition policy and net-price of college attendance in Pennsylvania. In addition, the third examined the trends in Outcome-based Funding and Performance-based Funding in Tennessee. The author pointed out they have introduced the incentives of rising the low-income student graduation rate into the outcome and performance indicators.

研究分野：教育学

キーワード：奨学金 アメリカ 高等教育 経済支援 大学生 授業料 連邦政府 州政府

1. 研究開始当初の背景

本研究は、アメリカ合衆国の高等教育における学生経済支援に注目し、高等教育の機会均等を保障する経済支援制度の特質について考察することを目的としている。

学生経済支援とは、給付・貸与奨学金の他、ワークスタディ、教育減税といった支援を広く含む概念である。アメリカの学生経済支援は世界で最も発達しているといわれ、我が国の制度を検討する際に必ず比較参照される国である。日本における学生経済支援の研究は、他国の制度研究、文科省・日本学生支援機構等の実施する学生生活調査等のデータを用いた実証分析、に大きく分かれるが、前者の研究蓄積はあまり多くない。しかし、その中でアメリカ合衆国の制度は最も注目され、調査が行われてきた国である。それは特にアメリカ連邦政府による学生経済支援が非常に発達していること、およびアメリカ国内の学生経済支援の実証研究の膨大な蓄積が存在することと深い関係がある。しかし、その制度は非常に多様で変化が大きい。また、先行研究は連邦政府の取り組みに注目したものがほとんどであり州政府の実施する学生経済支援を取り上げた研究は日本ではほとんど存在しない。

2. 研究の目的

そこで、本研究では複雑に絡み合う連邦政府・州政府・大学の経済支援制度の成立・展開とその特質・課題を考察するとともに、特に低所得学生の大学進学・修学にもたらす効果を各種データから検証する。具体的には、各レベルにおける学生経済支援を事業別（給付奨学金、ローン、ワークスタディ、教育減税、授業料減免）に分類し、各事業の導入・発展過程と現行制度の特徴・課題を明らかにする。さらに、これらの学生経済支援が特に低所得学生の大学進学・修学にどのような効果を持っているのかについて各種データから検証を行っていく。

3. 研究の方法

アメリカの高等教育における資金の流れは図1にも示すように非常に複雑であり、また州ごとに高等教育のガバナンスも異なる。特に、州政府レベルの分析においては特色ある州・大学を抽出してケーススタディを行う必要がある。また、低所得層の進学・学業継続・卒業と経済支援の関係を分析するためにはまず先行研究のレビューを行い、次に統計データの分析を行う必要がある。そこで、研究期間は4年間とし、初年度の平成23年度は「学生経済支援」および「低所得学生の進学・修学」に関する先行研究・データの収集・整理を集中的に行った。また、連邦レベルの現地調査も実施した。次年度以降は特色ある州・大学を抽出し、ケーススタディを実施した。

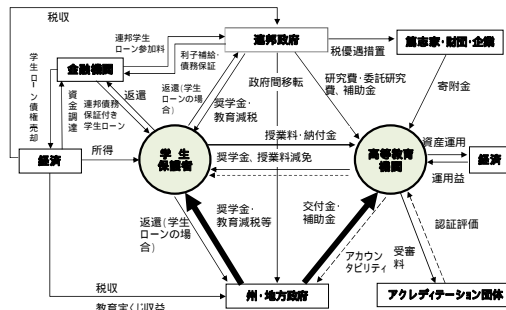


図1 アメリカの高等教育における資金の流れ

4. 研究成果

本研究から得られた知見を以下にまとめる。

(1) 連邦政府による学生経済支援

連邦政府による学生経済支援についてはその仕組みと近年の改革について明らかにするとともに、大きな課題となっている政府学生ローンの延滞・債務不履行問題に注目し、現地調査を踏まえて検討を行った。また、所得連動型返還制度についても調査を行い、その特質を検討した。以下は得られた知見である。

1) 連邦政府による延滞・債務不履行問題への対処

第1に、債務不履行抑制策の柱として1990年にコホートデフォルト率を採用し、この数値が高い大学を連邦学生経済支援制度から排除するペナルティを導入することで一定の成果を挙げていることを指摘した。当時、債務不履行者の特性に関する研究では出身大学の特性よりも本人の特性との関係が深い点が指摘されていた。しかし、連邦議会では学生支援に依存した経営を行いながら質の低い教育しか提供しない営利大学を問題視する意見が強く、機関へのペナルティ導入が選択された。その結果、債務不履行率は大きく改善することになった。以上からみて、債務不履行を起こす可能性は出身大学の特性と一定の関係性があるとみてよいと考えられる。

第2に、債務不履行者からの返還金回収については個人信用情報機関への通知、回収の外部委託など既に日本でも実施されているものもあるが、これらに加えて破産者に対する連邦学生ローンの返還免責の禁止、所得税還付金のオフセット回収、給与差し押さえなど、非常に厳しい措置がとられていることを指摘した。このような厳しい措置によって債務不履行率は改善したが、一方で消費者保護の立場からみて厳しすぎることを問題視する意見も少なくない。2005年には民間が独自に行う教育ローンについても破産免責が禁止されるなど回収が強化されており、返還が困難な貸与者にとって状況は一層厳しくなっている。

第3に、返還プランの多様化は債務不履行率の低下に一定の効果があることを指摘した。連邦会計検査院の調査では、8つの返還

制度のうち、各種ローンを一括に統合した統合ローン(consolidation loan)の方がバラバラに返還するよりも債務不履行率が低いこと、および 10 年間の標準型返還ではなく段階型や延長型を選択している方が債務不履行率は低いことが指摘されている。

2)連邦政府による所得連動型返還制度

本研究では、さらに連邦政府学生ローンの返還方法に注目し、所得連動返還型ローン(Income Contingent Loans, 以下 ICL とする)の特質と課題について検討を行った。

アメリカ型 ICL はオーストラリアやイギリスのような全ての学生を対象とした授業料後払い型 ICL とは異なり、連邦学生ローンを貸与し、さらに所得連動返還制度を選択した貸与者のみが利用する制度である。このため、1990 年代初頭に創設されて以後、その利用率は長らく低いままであった。しかし、近年、経済不況の中、債務不履行に陥る貸与者が増加するにつれてその意義が見直されつつある。なお、アメリカ型 ICL の問題点としては以下の 3 点が挙げられる。すなわち、1)貸与者の年収に占める返還額の割合が他国と比較して高いこと、2)利息が高いため、返還総額が非常に高くなること、3)徴税制度を利用した回収ではないこと、である。

現在、オバマ政権は 1)返還免除を 25 年から 20 年に短縮、2)調整後所得に占める返還額の割合を 15%から 10%に引き下げ、3)内国歳入庁 (IRS) との連携による確定申告データのインポートの実現、4)返還開始後 3 年間の利子補給、といった改革に取り組んでおり、ICL の利用拡大を図っている。2012 年 4 月現在、約 3,700 万人の貸与者のうち所得連動型返還制度の利用者は 86 万人に増加しており、今後も増加が見込まれている。

(2)州政府による学生経済支援

州政府の公立大学授業料政策と奨学金政策に注目し、その特質と課題を明らかにするためにペンシルバニア州とテネシー州の 2 州のケーススタディを行った。その成果を学会で報告するとともに論文にまとめた。以下はその要点である。

1)ペンシルバニア州

同州をケーススタディとして取り上げたのは 2012-13 年度に公立 4 年制大学の授業料・納付金の額が全米で最も高いピッツバーグ大学ピッツバーグ校を有し、上位 20 校のうち 8 校を同州の公立大学が占めているためである。なぜ、同州では公立大学の授業料が高額なのか、また州政府はいかなる対策を講じているのかを 2011 年、2013 年、2014 年の 3 度にわたる現地調査から検討した。

まず、ペンシルバニア州の公立大学が全米でトップである理由については、1)州全体の公立大学授業料政策は存在しない、2)州教育局は各大学の授業料決定過程には関与できない、3)公立大学側は断続的な州政府交付金

の減少を補填するために授業料の値上げを行っている、4)高等教育全体を調整する機関が不在である、5)諮問委員会等の勧告は授業料の抑制にはつながっていない、といった理由が背景にあることを訪問調査から明らかにした。

次に、同州の奨学金政策についてはニードベースの給付奨学金事業が中心であり、全米的にみて特に低所得学生の経済支援に重点が置かれている州として位置づけられる。まず、その事業主体であるペンシルバニア高等教育支援機構 (Pennsylvania Higher Education Assistance Agency, PHEAA) の業務内容、収入源、奨学金プログラムの内容について整理を行った。

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

そこで、本研究では、授業料・納付金・住居費・生活費・書籍費等の学費総額(cost of attendance, COA)から返還不要の給付奨学金(grant)を差し引いた実質学費(net price)について、大学類型別・所得階層別のデータの比較を試みた。その結果、ペンシルバニア州の公立大学では低所得学生であってもかなりの学費負担を強いられており、それは州内の私立大学の学生や州外の公立大学の学生よりもむしろ高額であることを指摘した。このように、高授業料・高奨学金政策の州では実際のところ低所得学生の学費負担は非常に重く、進路選択に大きな影響を与えていることが推察できる。この点について、ペンシルバニア州教育局が 2006 年に公開した調査報告書でも州内の高校生の進学希望は家計所得と明確な関係があることが指摘されている。

2)テネシー州

同州をケーススタディとして取り上げたのは 2010 年に新たに導入された公立大学交付金改革においてパフォーマンス・ファンディング(Performance-based Funding)に加えてアウトカム・ファンディング(Outcome-based Funding)が導入され、新たな業績評価の算定基準に「低所得学生の学士号・準学士号取得者数の増加」が加えられたためである。

2010 年 1 月、テネシー州議会では Complete College Tennessee Act of 2010 (以下、CCTA 法とする)が承認され、新高等教育マスタープランに示された学位の生産性(degree productivity)を高めることが目指された。具体的には、各州の高等教育卒業生割合の全

米平均に追いつくために 2015 年までに学士号・準学士号取得者数を予定よりも累積で 26,000 人多く増やすことを目指すことを目的としている。テネシー州の高等教育予算案の編成を行うテネシー州高等教育委員会 (Tennessee Higher Education Commission, THEC) は、これまでの学生数をベースとしたフォーミュラ・ファンディングを改め、アウトカムをベースとしたフォーミュラへと変更を行い、卒業生数や修了者数、卒業率等の量的なアウトカムを設定してその数値を予算編成に反映させることで各大学に改善を求めた。ただし、アウトカム設定においては各大学のミッションを考慮してウェイト付けが行われるなどの配慮もされており、すべての公立大学に一律のアウトカムを採用していない点も注目される。特に、本研究が注目する低所得学生の修学支援については、評価指標の 1 つである規定単位数 (24, 48, 72 単位) を取得した学生数・修了者数の算出にあたって低所得学生と成人学生を 40% 増で計算することになっており、これらの学生の修学支援を促進するインセンティブ付けが行われたことは注目に値する。

また、新たなアウトカム・ファンディングは量的な側面が強いため、テネシー州ではこれまで 30 年以上にわたって行われてきたパフォーマンス・ファンディングを引き続き継続し、両者を組み合わせながら卒業生数・修了者数を増加させていくことが目指されている点も大きな特徴として指摘できる。特に、パフォーマンス・ファンディングの評価基準の見直しにおいても、アウトカム・ファンディングと同様に低所得学生や成人学生の卒業率を高め、州の経済発展に必要な人材養成を促すための評価基準が新たに導入され、25 ポイントが付与された点は大きな特色であると言える。

このように、近年、テネシー州では公立大学に対する州政府の交付金の助成に用いられるファンディング・フォーミュラの基準に低所得学生の修学を促すインセンティブが付与されている。それは教育機会の保障だけでなく、確実に学位取得に導き、州の経済発展に寄与する人材育成を積極的に行っていくとする目的があることが指摘できる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

1. 吉田香奈「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策 ペンシルバニア州に注目して」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 47 集、2015 年 3 月、137-152 頁。査読有り。

2. 吉田香奈「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、2013 年 3 月、73-86 頁。査読無し。

3. 吉田香奈「米国テネシー州における公立大学交付金改革 - アウトカム・ファンディングの導入とパフォーマンス・ファンディングの改革 - 」徳永保・塚原修一(研究代表)『大学の評価指標の在り方に関する調査研究報告書』国立教育政策研究所平成 24 年度プロジェクト研究調査研究報告書、2013 年 3 月、117-132 頁。査読無し。

4. 吉田香奈「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、2012 年、161-179 頁。査読有り。

〔学会発表〕(計 3 件)

1. 吉田香奈「アメリカ合衆国における州学生支援政策の展開 ペンシルバニア州に注目して」日本高等教育学会第 16 回大会、2013 年 5 月 25 日、広島大学教育学部。

2. 吉田香奈「政府学生ローンの返還方法に関する考察 所得連動型返還制度に注目して」日本教育行政学会第 47 回大会、2012 年 10 月 28 日、早稲田大学。

3. 吉田香奈「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」日本教育行政学会第 46 回大会、2011 年 10 月 9 日、九州大学。

〔図書〕(計 2 件)

1. 吉田香奈「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』ミネルヴァ書房、2014 年、146-159 頁。

2. 吉田香奈「連邦政府による学生支援制度」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、2012 年、106-129 頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉田 香奈 (YOSHIDA KANA)

広島大学・教養教育本部・准教授

研究者番号：30325203