

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 —

広島大学大学院 吉田香奈

ABSTRACT

Federal Student Aid Policy in America :
Focus on Reform of the Federal Student Loan Program

Kana YOSHIDA

Graduate Student of Hiroshima University

The Guaranteed Student Loan (GSL) Program, enacted in 1965 via Title IV of the Higher Education Act, is the largest single source of aid to students. Moreover it is the central element in federal efforts to promote postsecondary educational opportunity. The aims of this paper are to explicate the institution as well as the recent activity of the GSL program, and to examine its characteristics.

Findings are as follows. First, at its initial enactment, the GSL program was simply a subsidiary to a grant. However, due to the policy shifts beginning in the late 1970s, the GSL came to be the foremost substantial means for students, including low-income student, to pay their college costs. Second, the system of federal guarantee of GSL loans has rolled the quantitative expansion of those generated by banks. At present, many question the meaning and future course of the GSL program due to the rising volumes of loans and defaults created by the federal guarantee system. The system has been evaluated as structurally defective because one, banks do not endeavor to collect loans that are backed by federal guarantee, two, middle-income student do not have adequate access to loans, and three, the burden on the federal budget from bank-interest subsidies is too great. Third, trends of student loan policy activity show that with the enactment of the Student loan Reform Act of 1993, direct loans have risen substantially against guaranteed loans. The major purpose of policy shift is to reduce federal appropriation. Finally, even as student loans become more critical to fund higher education, policy direction is obscure.

1. はじめに

アメリカにおいて、高等教育の「機会均等」の達成を目的とする「学生援助政策」は高等教育政策の中心的存在であり、なかでも連邦政府による支出は全学生援助の75%を占める重要な財源となっている。¹これは、授業料収入という点で大学への間接補助となっていることから、学生や親ばかりでなく、大学関係者の高い関心を常に集めている。過去30年間に、大学の拡充や教員給与の高騰等の支出増に対処するため、授業料の値上げが断続的に行われるなかで、連邦政府はこの値上げに沿うかたちで学生援助額を増加させてきた。

しかし、近年学生の実際の負担額は増加の傾向にある。1975年には公立四年制大学の授業料は平均1,650ドルであったが、ペル給費奨学金(Pell Grants)は最高1,400ドルまで受給できたため、給費奨学金により授業料の大半をまかなうことが可能であった。しかし、1970年代後半から80年代を通じて

授業料の高騰に見合う給費奨学金額の増額が図られず、1994年には給費奨学金の受給限度額が授業料平均額に占める割合は40%以下に減少してしている。² これは財政赤字という状況下において、高等教育への進学率を保持しつつ、機会均等と税負担の公平という基本理念を維持するために、連邦学生援助政策が給費奨学金中心の政策からローンによる援助中心へシフトした結果として生じたものである。³ しかしこのシフトが援助額の拡大に効果的であった一方で、アメリカにおける学生援助政策の根本理念と照らし合わせると、ローンによる援助の比率の拡大は必ずしも理想的な傾向とはいえないという指摘もなされている。⁴

本稿はアメリカにおける連邦学生援助政策のなかでも特にローンによる援助政策を取り上げ、その中心的プログラムである「保証ローン」(Guaranteed Student Loan : GSL)プログラムの近年の動向を明らかにすることを目的としている。先行研究では、保証ローン制度を取り上げたものがいくつか存在するが、近年の改革を扱ったものは少数である。⁵ また、学生援助を制度的に考察した先行研究が多く、その背景にある政治力学や国家財政の問題が十分に考慮されてこなかった点も指摘できる。そこで本稿では特に保証ローンに関わる近年の二つの法律について、その成立過程に注目して考察を行った。これはプログラムの性格上、多くの利益団体等が本プログラムに関与している点を考慮してのことであり、また低所得層学生の負担が増加している今日において、連邦議会で中間所得層学生の救済に議論が焦点化している現状をより深く考察する上で必要であると考えられるためである。

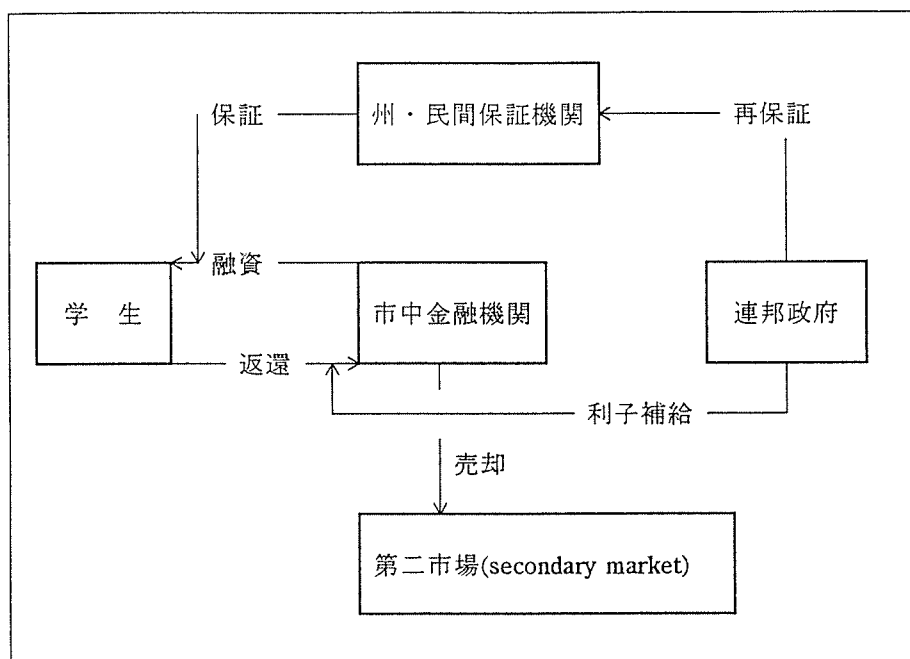
2. 学生ローンプログラムの創設と展開

(1) 保証ローン制度の創設

連邦政府の行う学生援助事業は給費奨学金、ローン、ワーク・スタディ(Work-Study)といった多様な形態で行われているが、これは「貧困との戦い」をスローガンに政策を展開した民主党政権下において、1965年に制定された「高等教育法」第4章に規定されたものである。⁶ 特にローンによる援助では、金融機関の融資に連邦が債務保証を行う「保証ローン」(Guaranteed Student Loan : GSL)制度が新たに創設され、主に中間層の学生を対象として開始された。ジョンソン大統領の教書には「学生の家族は大学の費用をすべて負担することが難しく、連邦は民間の金融機関から学生が有利な条件でローンを借りることができるよう、保証すべきである。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。」と示されている。⁷

このような、民間融資を連邦政府の「保証」で拡大しようとする考えは、給費奨学金の受給資格のない中間層の学生を救済することが目的であったが、連邦の参入には既存の民間保証機関からの反発があり、高等教育法の法制化過程において連邦議会で審議が重ねられた末、最終的に、保証機関の保証に連邦政府が再保証をつけるという方式が承認されている。⁸ (図1) 以後「保証ローン」は後述のように所得制限の撤廃等により政策の中心へと成長するが、この二重債務保証制度が1980年代を通じて学生の返還不履行を増発する要因となることは全く予期されていなかった。

図1 連邦保証ローンプログラムの構造



〔注〕保証ローンへの連邦支出は三種類で構成される。

- ① 在学中利子補給。貸与者が金融機関に支払うべき利息のうち、在学中分は連邦が負担するもの。
- ② 卒業後利子補給。金融機関の利益を損なわないため、利率は91日国債の3.25%増しに設定。貸与者は卒業後8%の利息を支払い、設定利率との差額を連邦が負担する。(1992年度)
- ③ 貸与者の返還不履行・死亡等によって返還不可能となった場合の債務弁済。

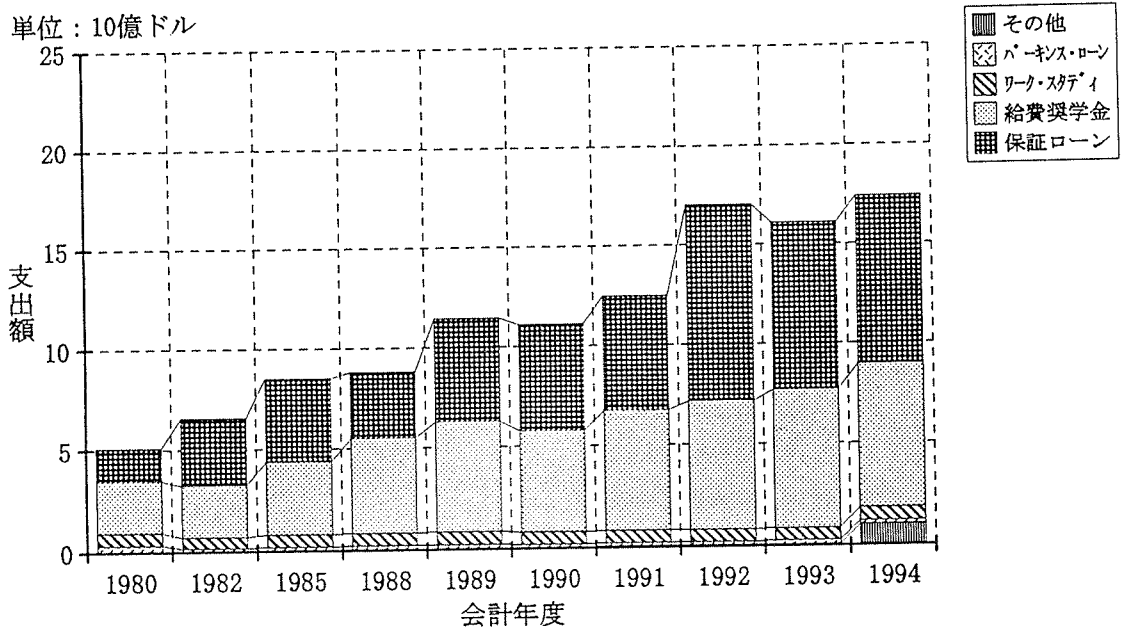
(2) 保証ローン制度の実施と問題点

開始当初は小規模であった「保証ローン」プログラムは、1970年代後半から徐々に連邦学生援助政策の中心的存在として成長する。それは1978年の中間所得層学生援助法(the Middle Income Student Assistance Act)の制定で、利用の所得制限が撤廃されたことが一つの要因であった。本法の施行によって保証ローンは給費奨学金の約三倍の規模に拡大した。⁹

しかし80年代に入り、財政赤字の解消の手段として学生援助プログラムが標的となると、再び所得制限が設けられ、中間層の学生の利用は制限された。¹⁰ しかし、それにもかかわらず、保証ローンの利用学生は増加しつづけ、1987会計年度には金融機関からの融資は90億ドルを越えるまでに増大した。図2は学生援助における連邦教育省の学生援助への支出額の推移をまとめたものであるが、1980年代初頭から後半にかけて保証ローンは徐々に拡大し、給費奨学金と同等かそれ以上の支出を記録している。また、保証ローンの拡大とともに返還不履行が徐々に増加し、この弁済額は1988会計年度には「保証ローン」への連邦補助金総額の46%を占める16億ドルにまで達している。¹¹ 連邦教育省はこの対策として80年代初頭より所得税償還分から不履行額を差し引くオフセット(offset)回収に着手し、また、民間回収機関の利用や司法省への委託などの手段を取るとともに、不履行者の多い高等教育機

関には学生援助金の配分上のペナルティを設定した。これは機関の学生返還不履行率である「コホート率」(cohort rate)と名付けられた規定を利用したものであり、1986年の修正で高等教育法に盛り込まれたが、¹² 返還不履行問題は収束をみず、¹³ 連邦議会の教育専門委員会では公聴会(oversight hearing)がもたれ、連邦政府行政管理予算局(the Office of Management and Budget : OMB)や各院の予算委員会は保証ローンの改革に高い関心を示し始めていた。

図2 連邦教育省の学生援助支出額の推移



(Source) National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 1995*, p.387
より作成

3. 1992年の高等教育改正法と学生ローンプログラム

1990年より連邦議会では1992年の「高等教育法」改正に向けて両院で準備が進められるが、ここで争点となったのは「保証ローン」の返還不履行問題に加えて(1)中間所得層家庭の学生に対する援助の拡充、(2)「保証ローン」制度の構造改革、であった。

(1) 中間所得層家庭の救済問題

連邦学生援助政策は元来低所得層の学生のアクセスを保障していくことを目的として成立したものであるが、1992年の「高等教育法」改正過程で特に争点となったのは中間所得層の学生への連邦援助をいかに拡大していくかであったといえる。

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費奨学金政策を全面に押し出したが、実際には一部の学生への集中的な援助を意図したものであり、連邦支出の削減を意味するものであった。¹⁴

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援助の拡大が大きく支持さ

れるとともに、保証ローンの所得制限撤廃を行うことで援助の対象を中間所得層の学生にまで拡大することが強く主張されている。中間層の学生への援助の要求が高まった理由には高等教育費の高騰が挙げられるが、これまで低所得層のための政策を中心に行ってきた民主党がこれを全面に打ち出した背景には、中間所得層の支持を回復するねらいがあったともいわれている。¹⁵

例えば民主党のジェファードット議員(Richard A. Gephardt, ミズーリ州選出)は学生ローンの所得制限撤廃を図り中間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。しかし中間層に対しては援助は十分でない」とし、議会で援助拡大を強く要求している。¹⁶ また共和党議員の間でも中間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 現行の保証ローンの貸与限度額をすべて上昇させ、② 新たに「補助なしスタフォード・ローン」(Unsubsidized Stafford Loan)を創設することを承認した。③ は貸与資格から所得制限を除く代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、上院は貸与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、下院案より保守的傾向にあった。両院協議会では、現行の「補助付きスタフォード・ローン」に加えて下院案の「補助なしスタフォード・ローン」を創設し、すべての学生に貸与資格が与えられることが承認され、1983年以来初めて中間層以上の学生にも貸与の道が開かれた。

(2) 「保証ローン」制度の構造改革

一 教育省の支出削減問題と直接ローン案の浮上

中間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「保証ローン」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返還不履行への債務弁済金となるが、1991年には57億ドルの支出中36億ドルが債務弁済に当てられている。¹⁷ 1988年には16億ドルであったので二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。¹⁸ 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)の連邦保証ローン特別公聴会(special GSL oversight hearing)では銀行・保証機関のずさんな貸与・保証状況が明らかとなっている。またナン上院議員(Sum Nunn, 民主党, ジョージア州選出)によって学生ローン市場協会(Student Loan Marketing Association : Sallie Mae, 通称サリーメイ)¹⁹の見直しと、職業学校(proprietary school)の保証ローン制度からの締め出しが提案されるなど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²⁰ 保証ローンは依然として解決すべき問題を孕んだままであった。そこで「保証ローン」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「保証ローン」の廃止と連邦政府による直接貸与である「直接ローン」プログラム(Direct Loan Program)の創設であった。連邦議会では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)を中心に改革運動が展開された。²¹ アンドリュース議員は「直接ローン」への転換が年間14億ドルの節減を可能にすることを移行への主要な理由としており、

下院教育労働委員会のフォード委員長(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。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「保証ローン」から多大な利潤を得ている1,400もの金融機関、50の第二市場(secondary markets)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「直接ローン」を試験運用とすることで妥協が図られ、両院協議の末「直接ローン試験プログラム」として高等教育法に盛り込まれることとなった。

4. 1993年「学生ローン改革法」の法制化 — 「保証ローン」制度の転換 —

1993年のクリントン政権の誕生にともない、「保証ローン」は大きな政策転換が図られることとなる。クリントン大統領は高等教育政策について特に「直接ローン」とナショナル・サービスプログラム²²の二つに主眼を置き、政策を進める姿勢を示した。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「直接ローン」は「保証ローン」に代わる学生ローン政策として注目を浴びることとなる。

この「保証ローン」の改革は連邦支出の節減を図ることを目的としている。²³クリントン政権は包括予算再調整法案(the Omnibus budget-reconciliation bill : HR2264)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、教育省のリレイ長官(Richard W. Riley)は「保証ローン」を連邦の直接融資である「直接ローン」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。さらに、1994会計年度の予算案では連邦学生援助への支出は前年度の127億ドルから115億ドルに削減要求がなされ、給費奨学金やワーク・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ており、学生が実際に負担する高等教育費の割合は高まっているといっ
てよい。²⁴

クリントン大統領の意向を受けて議会には「学生ローン改革法案」が提出されるが、それは「保証ローン」制度で連邦と学生の間位置していた銀行・保証機関を排するという内容であったため、中間機関の激しい抵抗を受けることとなる。²⁵

(1) 「直接ローン」の利点と支持派の動き

1992年の高等教育法改正過程で「直接ローン」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。

この連邦直接ローンは、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。²⁶

① 連邦の債務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し会計監査を行うことが難しく、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。

② 直接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。これは利子補給と債務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。これを直接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、貸与者の拡大、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。

大学の学生援助プログラム担当者と連邦教育省の連携で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とりおこなっているが、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。

「直接ローン」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、ペトリ下院議員(Tom Petri, 共和党, ウィスコンシン州選出)やデューレンバーガ上院議員(Dave Durenberger, 共和党, ミネソタ州選出)等が積極的な支持を表明している。²⁷

(2) 銀行・保証機関の抵抗と「学生ローン改革法」の法制化

これに対し、金融機関、保証機関、第二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ている。これらの中間機関はブッシュ政権時の官僚であったスカリー(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るが、なかには保証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。²⁸

保証機関や第二市場の団体である学生ローン改革連合(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%までおとすことを提案し、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)は2.6%に落とすことで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「直接ローン」全面移行の推進派であった。

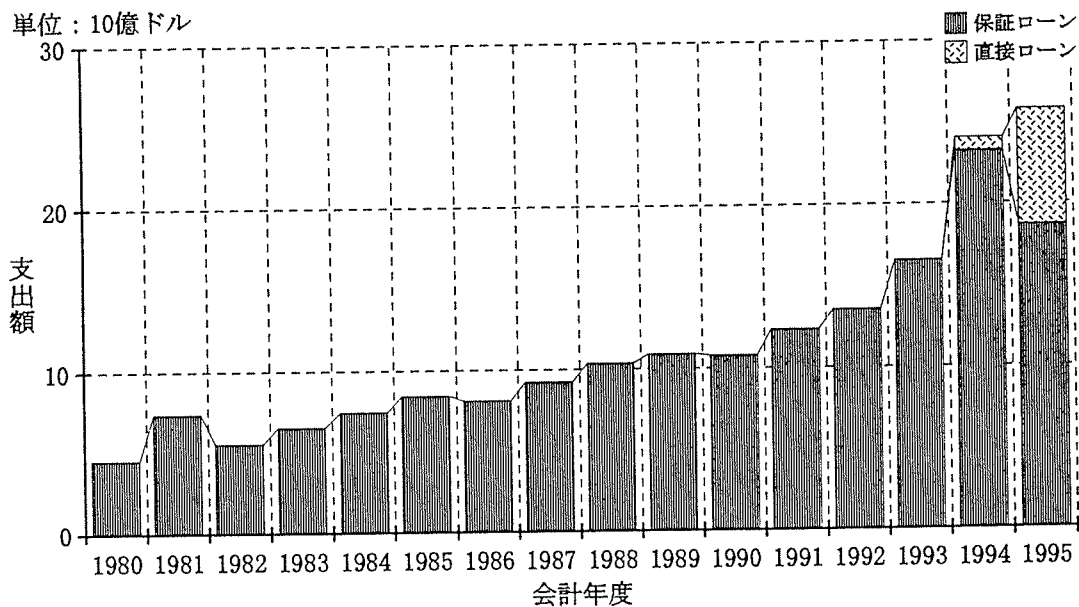
下院本会議では3月27日に219対213の僅差で法案が通過し、続いて上院でも「直接ローン」への移行が承認されたが、その移行のペースについては意見が大きく分かれている。1992年の高等教育法で規定された「直接ローン試験プログラム」がこの時点でまだ開始されておらず、その成果についてデータが得られていないことから、早期の移行を懸念する声が高かった。また、金融機関の締め出しについても、「少なくとも銀行が学生ローン市場の50%にアクセスできることを保障しないのなら、この案は公平ではない」と共和党のジェフォード議員(James M. Jeffords, 共和党, バーモント州選出)が述べている。²⁹

しかし、これに対して、直接ローンの強力な支持者である民主党のサイモン議員(Paul Simon, 民主党, イリノイ州選出)と教育省のクーニン副長官(Madeleine Kunin)は、直接ローンへの移行を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 : S349)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。³⁰ サイモン議員は金融機関が学生団体を利用して保証ローン廃止反対の運動を行っている事実を実名をあげて指摘している。

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直接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学術年度に40%, 1996-97・1997-98学術年度に50%, 1998-99学術年度に60%移行することが承認された。さらに、直接ローンへの移行が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。³¹

1993年8月10日、クリントン大統領は同法案に署名し、「学生ローン改革法」(the Student Loan Reform Act of 1993)を成立させ、「連邦直接学生ローン」(Federal Direct Student Loan)プログラムが発足した。1994年7月1日から1998年6月30日までの5年間に、あらゆるタイプの中等後教育機関から数百校を実験対象校として選出し、試行が開始されている。図3は「保証ローン」と「直接ローン」の割合を示したものであるが、学生ローン全体は年々上昇しているものの、「直接ローン」の導入によって「保証ローン」の割合は低下している。

図3 保証ローン総額



(Source) National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 1995*, p.378.

より作成

5. ま と め

アメリカの連邦学生援助政策における中心的プログラムである「保証ローン」プログラムについて概観してきた。以上の考察から「保証ローン」プログラムの動向・特質として次のことが指摘できる。

第一に「保証ローン」プログラムは創設時においてはあくまで給費奨学金の副次的位置づけにあり、低所得層の学生の主要な救済の手段ではなかったが、1970年代後半から起こったローン中心への政策のシフトで、現在では学費支払いの主要な手段となっている。1992年の「高等教育法」改正では「保証ローン」の貸与限度額の引き上げが図られ、また中間所得層の学生を対象として在学中の利子補給のない「補助なしスタフォード・ローン」が創設されるなど、ローンの重要性は学生援助政策においてますます高まる傾向にある。

第二は「保証ローン」制度の有効性と問題点に関してである。「保証ローン」は保証という形式をとることで、連邦支出を最小限に抑えつつ金融機関からの融資を拡大していく効率的な援助政策として開始され、実際に保証ローン政策は学生援助の拡大に大きな役割を果たした。しかしローンを中心とする学生援助への政策のシフトにともない学生の返還不履行が増大し、さらに回収に際して銀行・保証機関が努力を怠るという構造上の歪みも露呈し、「保証ローン」政策と制度の在り方が議会や多くの研究者の間で問われる結果となっている。

第三に現在の政策的動向としては「保証ローン」を連邦直接貸与である「直接ローン」に漸次移行させる政策が模索されている。この学生援助政策の転換は連邦赤字削減が主要な理由とされており、1993年の「学生ローン改革法」で法制化されたものである。その目的は、中間機関をなくすことで在学中の利子補給や市中金利と学生負担率との差額補助のような連邦支出を軽減することにあるが、さらに返還方法や期間に柔軟性を持たせることが可能となると期待されている。本法の成立に対しては中間機関からの激しい反対があったが、1993年に民主党に政権交代が図られたことを契機に一気に成立へと向かった。現在「保証ローン」から「直接ローン」への移行中であるが、議会では「直接ローン」を廃止しようとする共和党議員の動きも見受けられ、アメリカの学生ローン政策は混迷を極めている。

以上、アメリカにおける連邦学生援助政策のなかでも特に「保証ローン」プログラムに注目して考察を行ってきたが、現在連邦政府による学生援助に関してはその方向性は必ずしも明確ではない。今後その動向を見守り、さらに検討を加えていくこととしたい。

【註】

- 1 The College Board, *Trends in Student Aid : 1985-1995*, College Entrance Examination Board, 1995.
- 2 *ibid.*
- 3 日本私立大学連盟学生部会編『新・奨学制度論—日本の高等教育発展のために—』開成出版、1991年、23頁。
- 4 特に低所得層の学生はローン利用を躊躇する可能性が高いことが指摘されている。大学入試委員会(College Entrance Examination Board)はこのローン中心への政策のシフトを「機会の不平等を継続させる政策」と評価している。(King, Jacqueline E., "Student Aid : Who

- Benefits Now?" *Educational Record*, Winter 1996, pp.21-27.)
- 5 近年の保証ローンプログラムの改革については以下の先行研究でふれられている。
今村令子「学費援助政策—アメリカ多文化主義社会の理念と財政をめぐる葛藤」民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.345, 1993年。
日本育英会『外国奨学制度調査報告書』日本育英会, 1995年。
 - 6 「高等教育法」(the Higher Education Act of 1965, PL89-329)は8章から成る法律であり、学生援助は第4章に規定されている。
 - 7 *Congressional Quarterly Almanac*, 1965, p.76.
 - 8 既存の民間保証機関との利害関係から、金融機関の団体であるアメリカ銀行協会(the American Bankers Association)や非営利団体である学生援助基金連合(United Student Aid Funds)の圧力をうけて「保証ローン」案は一時棚上げされ、妥協の末、連邦政府は民間保証を再保証するという二重構造が形成される。高等教育法成立過程については拙稿「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ついて—」『教育学研究紀要』第41巻, 1996年。に詳しい。
 - 9 共和党は1965年の高等教育法制定過程と同様に中間層への援助を「授業料税額控除」方式で行うことを主張しているが議会で否決されている。
 - 10 仙波克也「アメリカの学資融資制の現状と基本的動向—連邦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』1984年, 75-83頁。
 - 11 Kimberling, C. Ronald, "Federal Student Aid: A History and Critical Analysis," John W. Sommer, Ed., *The Academy in Crisis: The Political Economy of Higher Education*, Transaction Publishers, 1995, pp.69-93.
 - 12 *ibid.*, p.78.
 - 13 Gladieux, Lawrence E., *Radical Reform or Incremental Change? : Student Loan Policy Alternatives For the Federal Government*, The College Board, 1989.
 - 14 給費は、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。所得制限をこの段階に設定することで、40万人の学生が給費奨学金が受給不可能となり、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 Weekly Report, June 8 1991, pp.1506.)
 - 15 *Congressional Quarterly Weekly Report*, January 4 1992, pp.20-22.
伝統的に共和党は中間層への援助を主眼に置き、その方策として「授業料税額控除」を掲げている。しかし、民主党はこの方法は、実際に学費を払うことのできる家庭を対象とした方策であり、低所得層の学生の進学誘因には成り得ないという理由で反対し、「保証ローン」の拡大を支持してきたという背景が存在する。
 - 16 *Congressional Quarterly Weekly Report*, Jun 8 1991, p.1506.
 - 17 *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, pp.438-454.
 - 18 Harkin, S. R. and M. Rashidian. "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。

- 19 学生ローン市場協会(Student Loan Marketing Association : Sallie Mae, 通称サリーメイ)は1972年に設立された民間団体。保証ローンプログラムに参加する金融機関から保証ローンを買取り、回収事業を行う。保証ローンの第二市場(secondary markets)の中心的存在。1990年には410億ドルの資産を有し、3億100万ドルの純利益をあげている。協会は連邦政府、議会、財務省長官にレポートを提出することが要求され、連邦政府は本協会の21名の役員の三分の一を任命する権限が与えられている。
 - 20 Kimberling, C. Ronald, op.cit., p.83.
 - 21 *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, pp.438-454.
 - 22 ナショナル・サービス・プログラム(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、学生援助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「ナショナル・コミュニティ・サービス法」(National Community Service Trust Act of 1993)に規定されている。
 - 23 Hatrle, Terry W., "The Clinton Administration Takes Change : What Next for Higher Education?," *Educational Record*, fall 1993, pp.14-18.
 - 24 1994年には学生援助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援助救済連合(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。
 - 25 1991年には1,400もの銀行・保証機関がプログラムに参加し、取り扱われた保証ローン総額は550億ドルにものぼっている。この排除は機関にとっても大きな利益の損失を意味する。
 - 26 Hatrle, Terry W., and Joseph C. Kusnun, "Direct Loan to Students : An Idea Whose Time Has Come?," *Change*, 1991, pp.18-21.
 - 27 *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 29 1993, pp.1367.
 - 28 *ibid.*, May 8 1993, pp.1152-1153.
 - 29 *Congressional Quarterly Almanac*, 1993, pp.410-411.
 - 30 *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 29 1993, pp.1367.
 - 31 *ibid.*, September 18 1993, pp.2484-2485.
- 日本育英会『外国奨学制度調査報告書』日本育英会, 1995年。