

大学経営政策研究

第9号（2019年3月発行）：195-211

# 米州立大学の学生経済支援制度に関する比較的考察

—政府補助減少期における授業料戦略と学生支援—

川 村 真 理



# 米州立大学の学生経済支援制度に関する比較的考察

—政府補助減少期における授業料戦略と学生支援—

川村真理\*

## A Comparative Study on Student Financial Support in U.S. Public Research Universities

Mari KAWAMURA

### Abstract

The purpose of this study is to present a comparative analysis of institutional financial support models of higher education in U.S. public research universities. Over the past decade, public universities in the U.S. have increased tuition to compensate for declining state funding and rising costs. However, some research universities have increased their financial aid budgets to maintain student access and success at the same time. Pennsylvania State University, for example, launched a program, Pathway to Success: Summer Starts, aimed at providing financial aid and educational support to freshmen while simultaneously helping them graduate on time. Compared with research regarding federal and state grants, there has been far less analysis and debate on how institutions provide aid. In this regard, there is a need for detailed institutional studies to explore and identify institutional financial aid policy mechanisms.

### 1. はじめに

本稿は、アメリカ州立大学における授業料戦略と大学経済支援制度について、機関による学生支援の観点から考察する。このことにより、公立である州立大学においても独自奨学金制度が拡大傾向にあり、従来の学生の経済的要因に依拠して提供されるニードベース、能力的要因に依拠して提供されるメリットベースといった伝統的なモデルに留まらず、初年次教育から就職支援までを含む課程内外の学生支援と結びついた経済支援プログラムとして教育の質向上や大学の経営戦略上重要な役割を担いつつあることを明らかにする。

---

\*東京大学法学政治学研究科

## 2. 研究の背景と目的

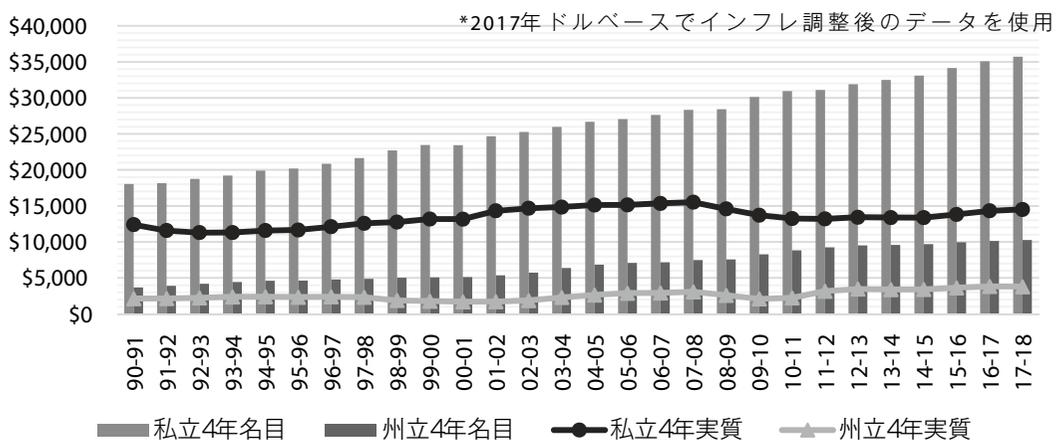
### (1) 州政府補助金割合の減少と州立大学における授業料・奨学金戦略の多様化

アメリカの州立大学授業料は、1990年代から穏やかな上昇傾向にあったが、2010年以降顕著に増加している（図1参照）。一方で、州・地方政府によるフルタイム学生一人当たりに対する教育支出額は、2007-2017までの10年間に全州平均で約11.6%減少している（Laderman S. 2018）。2008年の金融危機以降に生じた州政府補助金割合減少と授業料高騰は、学生一人当たりの負債額にも影響を与えている。2016年度には全米で約4,400万人が学生ローンを利用しており、その平均負債額は\$37,172（約416万円）にまで達している。学部学生全体のおよそ4分の3が公立である州立大学に進学するアメリカにおいて、将来の経済活動に大きな影響を及ぼす可能性のある学生ローンと学生への経済支援は、大きな社会問題として認識されつつある（Summer and Student Debt Crisis 2018）。

学生の負債と経済支援の問題は日本の高等教育の現状とも無関係ではない。小林（2008）は、家計の可処分所得に占める授業料の比率は年々増加しており、今後家計の無理が続けば地域間や所得階層間で教育機会の格差が拡大する可能性が高いと指摘している。家計負担に依らない学生経済支援モデルについてのケーススタディは、日本の高等教育における機関レベルの学生経済支援や独自奨学金に関する研究への一助にもなると思われる。

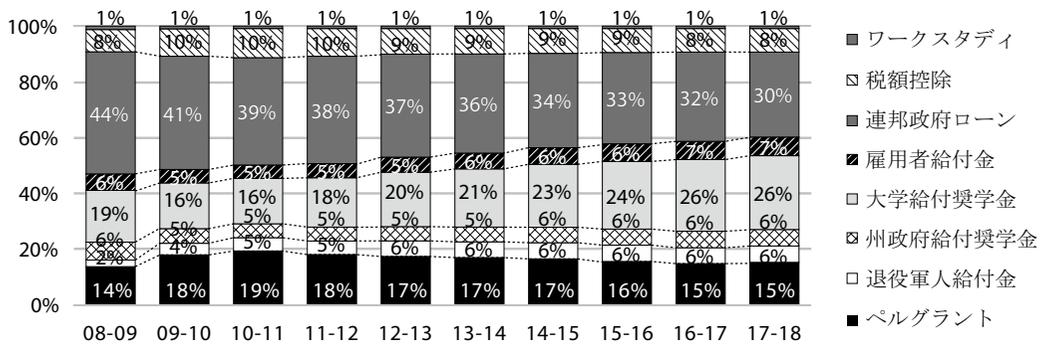
### (2) アメリカにおける学生経済支援の変容と大学独自奨学金の拡大

アメリカの学士課程における経済支援の財源別構成比の推移をみると、2008-9年度に44%と最大の割合を占めていた連邦政府ローンの割合は2017-18年度には30%にまで減少している（図2参照）。これに対し、機関の実施する大学独自奨学金割合は同期間に19%から26%にまで増加しており、ペルグラントを抜いて2番目に大きな割合を占めるまでに拡大している。大学独自奨学金が拡大した要因として、前掲の小林（2008）は寄附の拡大による基金の拡充などによる資金の多元化を



（図1）州立大学、私立大学における名目授業料、実質授業料の変化（1990-2017年度）\*

出典：CollegeBoard (2018a) Trend in College Pricing Table 7 をもとに作成



〈図2〉学部学生に対する資金別経済支援割合の推移（2008-18年度）

出典：College Board (2018b) “Trends in Student Aid” Figure 3 をもとに作成

挙げているが、(図1)のトレンドを見ると、これが何兆円もの基金をもつ有力私立だけに限った現象ではなく、アメリカの大学全体の傾向として顕著になってきていることが見て取れる。

### (3) 先行研究

金融危機以降の州政府補助と授業料、学生負債の詳細についてはMichael M.他(2017)が全州データに基づく調査を実施し、各州の授業料上昇割合とこれに伴う学生負債の増加について検証している。また、Baum, Johnson(2015)は各州の授業料と州奨学金、平均家計所得等のデータに基づいた高等教育における財政障壁に関する報告書の中で、高等教育の州予算や州立大学授業料が州により大きく異なることを明らかにしている。低所得層や進学第一世代の大学進学拡大に伴う学生経済支援の在り方についてはScott-Clayton J.(2015)が、進学機会(access)だけでなく学習成果や学位取得(success)につながる学生経済支援プログラムの重要性を指摘している。日本においては、(吉田2014)がペンシルバニア州の授業料と奨学金政策について州政府の取り組みの視点から考察し、同州において「高授業料・高奨学金政策」が採用されており、低所得学生の授業料負担が州内私立大学よりも重いことを明らかにした。また、私立大学の比較については長野(2012)が選抜的な私立大学における基本財産と独自奨学金の量的関係について分析しており、基本財産だけでなく独自奨学金の方針の違いが学生の経済負担軽減に寄与したとする成果を得ている。また、大学の財務戦略との関係で奨学金政策に触れているものとして、小林他(2008)において4大学の現地調査が実施されているがいずれも州立大学における独自奨学金奨学プログラムの内容については言及されていない。本稿では、これまであまり詳しく触れられてこなかった州立大学機関レベルの独自奨学金プログラムの実態について調査し、各大学の取り組みや制度の具体的な内容について考察を行う。

### (4) 分析の枠組および使用データ

アメリカでは教育の所管は州政府にあるため、州立大学の授業料設定は州によって異なる。また州の地理的、歴史的背景によって人種構成や進学人口などの進学動態が大きく異なることから、奨

学金戦略も州立大学毎に異なる。本研究では、州立旗艦大学における授業料戦略を全州比較から概観した後、特徴の異なる3機関を抽出して考察する。具体的には、まず①授業料上昇と政府補助割合の関係について経年データにより概観し、州立大学の授業料・奨学金政策の変遷について歴史的経緯から考察する(第3節)。次に、②各州の州立旗艦大学の傾向について概観し、異なる授業料政策をとる機関を抽出する(第4節)。その上で、③抽出した各機関で実施されている授業料政策と機関奨学制度について比較・分析を行う(第5節)。最後に、政府補助減少下におけるアメリカ州立大学の授業料政策と機関奨学金の傾向について考察を行う(第6節)。

なお、本稿の執筆にあたっては2018年7月28日-8月3日にペンシルバニア州立大学に訪問調査を行い、同年11月18日に東京大学において同大学名誉教授であるロジャー・ガイガー教授にインタビュー調査を実施した。本稿はその成果に基づくものである。

### 3. 高授業料モデルの成立背景と問題点

#### (1) 州立大学、私立大学の授業料の変化

アメリカにおける授業料上昇の契機についてGeiger (2011) は、1970年後半に起きた激しいインフレを契機として、1978年頃からハーバード大学をはじめとする選抜性の高い一部の私立大学が授業料引き上げに踏み切ったと述べている。また同時に、その引き上げの埋め合わせとして低所得層への機関奨学プログラムも拡大することになった。その後、1980年代を通じて州立・私立ともに授業料が上昇しているのは、主に職業教育を指向する中所得者層の進学拡大と、この層をターゲットにした中所得学生援助法(Middle Income Student Assistance Act: MISAA, 1978)および連邦保証ローン(Guaranteed Student Loan: GSL)における所得上限などの撤廃や緩和があった。この時期の一連の政策の結果、ローンの規模は連邦政府による学生経済支援最大の構成要素となるまでに拡大し、アメリカの高等教育市場に「ローン文化(loan culture)」が浸透することになった。前掲のGeiger (2011)によれば、連邦政府ローンを通じて、高等教育機関は政府補助に代わる新たな財源として、学生の「将来所得」を利用するようになったのだという。

#### (2) 教育ローンの拡大と高授業料モデルの成立

教育ローン拡大を背景として生じた授業料上昇は、1990年代を通じて主に私立大学において高授業料型の授業料システムを定着させることになった。しかし皮肉なことに、本来中所得者層の進学を助成する目的で策定されたはずの教育ローンが、結果としては授業料上昇を後押しするきっかけとなったGeiger (2011)。政府保証のついた教育ローンはまた、実施する金融機関にとっても大変魅力的な金融商品であった。Penn State University金融教育センターのDaad Rizk所長は、教育ローンについて、『信用履歴が“クリーン”な学部学生は金融機関にとって良い顧客である』<sup>1</sup>と述べて教育ローンのシステムと学生の安易なローン利用に警鐘を鳴らしているが、現在全米で大きな問題となっている多額の学生負債の原因は、すでにこの時期に芽生えていたともいえる。

「同じ教育内容に対して異なる料金を支払う」高授業料型のシステムは、1980~90年代に私立大学を中心に定着していったが、名目授業料と実質授業料の乖離の拡大は、大学進学に係る費用見通

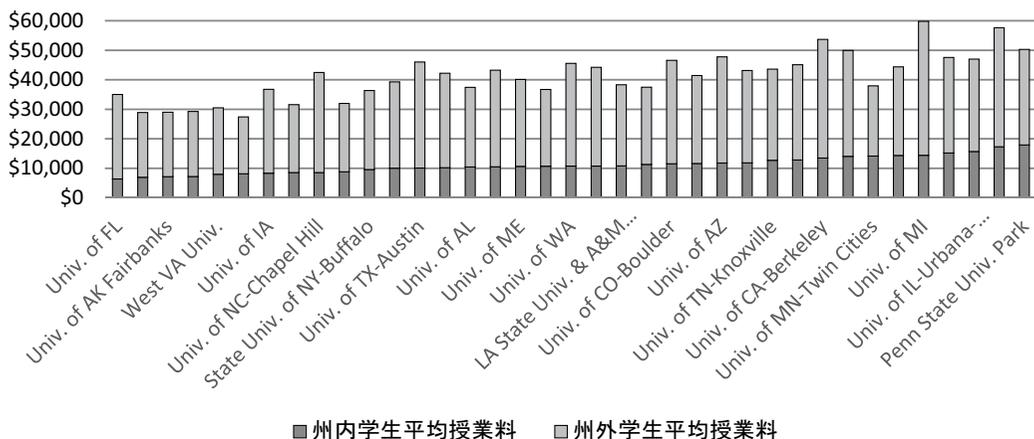
しを不鮮明にしたのも事実である。高授業料戦略は奨学金制度などに詳しい知識を持たない低所得層等に“Sticker Shock”（名目“sticker”授業料から判断する進学忌避）と呼ばれる進学意欲低下を招き、ミシガン大学、マイアミ大学など高授業料策をとったいくつかの機関で低所得層進学率が低下したとして高授業料政策を批判する意見もあるNishimura（2009）。

しかし、州立大学全体における授業料上昇は〈図2〉の通り私立と比較すれば穏やかであった。Geigerは、「基本的に州立大学の授業料は、州政府の会計予算に縛られるため、私立のように授業料を上げることはできない」としながらも、州政府の姿勢について「金融危機以後州政府は、州政府予算を減らす代わりに、授業料値上げについては見て見ぬふりをしている」と述べている<sup>2</sup>。

#### 4. 州立大学における授業料戦略と学生経済支援

##### (1) 州立大学における州内・州外授業料

〈図3〉は各州旗艦大学における州内・州外学生の年間平均授業料のグラフである。紙幅の都合でいくつかの州についてはデータを除いているが、州内学生の平均授業料はおよそ\$6,000～\$18,000であることがわかる。これに対し州外学生の平均授業料は最低でも\$10,000、最大ではおよそ\$45,000となっておりほとんどすべての州で州内学生と州外学生の授業料に倍かそれ以上の“out of state premium”（州外割増金）と呼ばれる差をつけている。州内外の学生に対する授業料格差は公立大学である州立大学の基本構造となっており、授業料減免などのプログラムでも応募資格として州内居住者に限定されているものもある。また留学生の授業料は州外学生と同様とされている州が多い。彼らは米国非居住者であるため連邦政府の提供する奨学金であるペルグラントやワークスタディ、教育ローンプログラムに申請することができない。すなわち、アメリカ州立大学の授業料価格決定要素としては、所得、能力以外に学生の居住属性があり、州外割増金を支払う州外学生



〈図3〉各州の旗艦大学における州内・州外授業料平均額（2018-19年度）

出典：CollegeBoard（2018a）Trends in College Pricing Figure 7より作成

〈表1〉 州立大学における奨学金プログラムのメニュー

| プログラム形態                                 | 事業主体           |
|---|----------------|
| a) 奨学金 (scholarship)                    | 州政府、機関、民間      |
| b) フェローシップ (fellowship)                 | 機関、外部資金        |
| c) 給付金 (grants)                         | 連邦政府、州政府、機関    |
| d) ワークスタディ (work-study)                 | 連邦政府、州政府、機関、民間 |
| e) リサーチグラント (research grant)            | 連邦政府、州政府、機関、民間 |
| f) ローン (loans)                          | 連邦政府、州政府、機関、民間 |
| g) 授業料減免 (tuition waivers & exemptions) | 州政府、機関         |
| h) 所得税控除 (tax Credit)                   | 連邦政府、州政府       |
| i) 税額控除 (tax deduction)                 | 連邦政府、州政府       |

出典：CollegeBoard (2018b) をもとに作成

からの授業料収入は州立大学の運営を支える重要な資源の一部でもあるのである。

## (2) 州立大学における奨学金プログラム

州立大学の提供する奨学金プログラムの中には、機関実施であってもその資金が民間から提供されたり、複数資金を組み合わせているプログラムも存在する。またその形態も税控除から貯蓄プログラムまでを含めると10種類以上存在する。学生経済支援プログラムの複雑さは“Tuition Puzzle”とも呼ばれ、経済見通しの立てにくさが更なる格差やドロップアウトを生み出す要因となっているという批判もある Wellman J. (1999)。

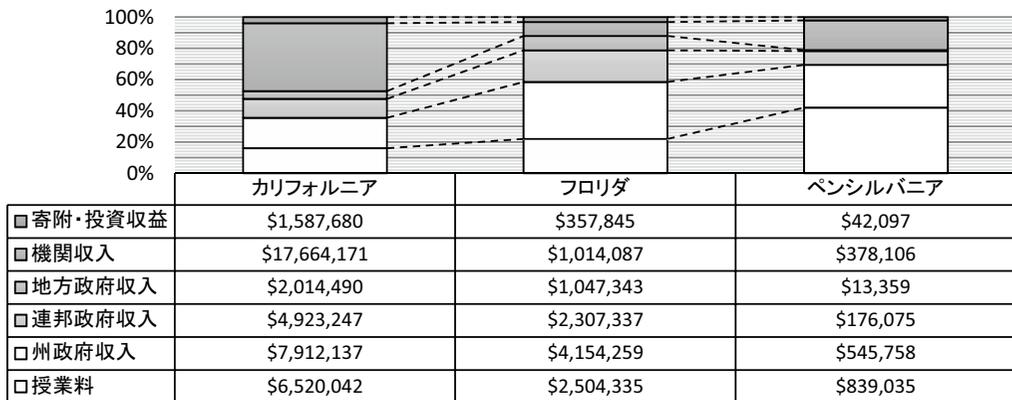
こうした問題は授業料・奨学金戦略を策定する機関にとっても重要な課題であり、州立大学においても近年“Affordability”, “Access”といった機会均等に関するテーマに加え、ドロップアウトの防止や卒業、就職までを含めた“Student Success”が戦略計画の主要テーマに置かれるようになってきている Lopez (2015)。

## 5. 機関における経済支援プログラム

ここからは、機関の戦略計画と経済支援プログラムを具体的に考察する。今回は、カーネギー分類で“Doctoral Universities: Highest Research Activity”に分類される研究大学の中から、〈図3〉においてフロリダ州内学生授業料の最も低いフロリダ、最も高いペンシルバニアに加え、授業料が全米平均に近く州内外の授業料格差の大きいカリフォルニアの3州をピックアップする。この3州はいずれも学生数25,000人以上の大規模大学でもあり、修業年限卒業率が65%以上と全米平均よりも高い「選別的な」大学群でもある。

### (1) 各州の基本的性格

機関比較に入る前に各州の大まかな傾向について高等教育部門の収入構造から概観してみる。〈図4〉は各州の4年制州立大学における収入割合をグラフにしたものである。授業料収入割合が最も大きいのはペンシルバニアで、州からの補助金額よりも授業料収入の方が多い。フロリダ州は



〈図4〉各州立大学群の収入構造の比較

出典：NCES, Trend Generator公表資料 (<https://nces.ed.gov/ipeds/trendgenerator/#/>) より作成

その逆で、収入割合の最大部分を州からの補助金に頼っている。カリフォルニアは病院収入があるため他の2州と比較して機関割合が大きく、授業料収入と州補助金の割合は他の2州の間である。また、3州とも寄附金割合は5%以下と、全体の収入の中ではそれほど大きな割合は占めていない。連邦政府収入にはペルグラントなどニードベース奨学金も含まれるため、この割合の大きいフロリダ州は低所得層の進学者が多く、ペンシルバニア州は他の2州と比較して低所得層が少ないことが予想される。

## (2) ペンシルバニア州立大学 (The Pennsylvania State University)

### ① 州立大学の基本構成と授業料戦略

ペンシルバニア州の大学群は、ペンシルバニア州高等教育システム (Pennsylvania State System of Higher Education, PASSHE)、州関連大学 (State-Related Universities)、コミュニティカレッジ (Community Colleges)、私立大学 (Independent Colleges and Universities)、専門準学士授与機関の5つに分類される。

ペンシルバニア州立大学 (以下ペンステート) は、全米3位の高授業料を誇る州立大学群である。国立教育統計局によると、2015-16年度の全米大学卒業率の平均が81%であるのに対し、ペンステートの卒業率は86%を超えており、また学生一人当たりの負債額も全米のトレンドとは逆に近年減少傾向にある。データからは、ペンステートが高コストである代わりに質の高い支援プログラムを提供する高授業料高支援型 (Hi-Tuition/High-Aid) の政策を取っていることが伺われる。

ペンステートは同州内に20のキャンパスを擁する大規模大学であり、その全体運営にあたっては全米でも比較的早く1980年代から包括的な戦略的マネジメント手法を採り入れた「戦略計画」を策定している。同計画は5年周期となっており、現在実施されているのは2016-2020年の戦略計画である。今回の戦略策定では、新学長であるEric Barronのもとでユニークな学生支援プログラムが次々に実施されている。Barronは就任後初となる理事会でペンステートの置かれている情勢と、

学生たちの抱える問題—授業料と学生の負債状況について報告している。この中で、a) ペンステート全体で進学第一世代を中心として進学率が増加していること、b) 年収\$60,000 (約670万円) 以下の中低所得層において、低所得層であれば受給できるニードベースの奨学金やローンの条件を満たさない (unmet need) ため、経済支援の選択肢が限られていること、また c) この層は学資支弁のためのアルバイトに費やす時間が増加する傾向にあり、結果的に卒業率低下を引き起こす要因となっていること、d) 学部5-6年次に負債が飛躍的に増加していること等を指摘した。そのうえで、学生支援を強化し、標準年度内での卒業 (timely graduation) を目指すことが、最終的に学生の成功 (Student Success) と負債の低下につながるだろうと結論付けた。この報告で興味深いのは、学生支援を単なる授業料支弁方策としては捉えていない点である。ボリュームゾーンである中低所得者層において需給ギャップの大半が生じており、その層の動向が中退率と負債額増加に寄与していることを突き止め、低所得層に対する救済措置としての“student access”ではなく、学位取得と就業までを含めた“student success”を学生支援の目標として掲げ、この目標実現のために「すべての」学生を対象とする経済効率のよいサポートメカニズム構築の必要性を訴えたのである。この分析結果を踏まえ、同報告ではキャンパスがオフシーズンとなる夏季休暇中を利用した新入生向けの早期スタートプログラムや、ビッグデータを利用した学修モニタリングシステムの導入など効率的で実行可能ないくつかの提案が提起されている。この報告をもとに策定された2016-2020戦略計画は、5項目の優先課題と、これを支える3つの補助要素から構成されている。学生支援については8つのプログラムが新規あるいは資金・組織面で再編・強化されて実施されている。このうち、奨学プログラムと組み合わせられた4つのプログラムと、これ以前から実施されている3つの経済支援プログラムについて紹介する。

## ② 学習支援・経済支援プログラム

### Pathway to Success Summer Starts (PaSSS)

PaSSSは大学がオフシーズンとなる夏季を利用した新入生向けの早期スタートプログラムである。学期の始まる前にキャンパスに通い、カレッジレディネス (college readiness) を高めることも目的のひとつとされる。夏季開講クラスについては\$1,500-\$3,000 (1単位につき\$250ドル) の奨学金を受給できる。2017年現在375人が本プログラムに参加している。

### World Campus PaSS

主に進学第一世代やオンライン学習者、成人学生を対象とした経済支援プログラム。2学期分\$1,500の奨学金が支給される。2017年度には30名が受給している。無単位の技術教育、金融教育、キャリアプランニング、学生エンゲージメントプログラムや個別のメンタリング、コーチングも含まれる。

### Student Transition Experiences Program (STEP)

各キャンパスからユニバーシティパーク (UP) に移る2年生向けの夏季プログラム。6週間のコースワーク、メンタリング、ワークショップ等を通じてキャンパスの環境に慣れる。夏季2コース分、\$1,500の“STEP Award”を受給できる。

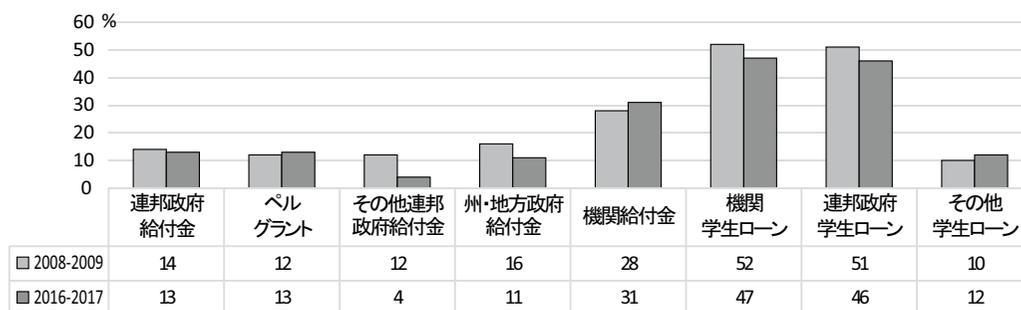
### Raise. me micro-scholarship program

特定の成績達成により獲得できる中・高校生向けの少額奨学金制度（K9-12対象）。

目標達成、進学などの動機付けプログラムとして州政府の補助金を得て学部事務が実施している。Grade “A”獲得で\$120, PSAT/ACTプログラム受講で\$150など、チャレンジの達成に応じた給付を受ける。最大で4年間\$16,000を受給することができる。

上記の新プログラム以外に学生の課外活動奨励・推進組織であるStudent Engagement Networkでは最大\$3,000を支給する奨学金プログラムを提供している。この他学部学生の研究活動を奨励するUndergraduate ResearchではExhibitionで優秀な発表を行った学生に\$200-500の副賞を授与している。また200人を超えるペンステートラーニング（Penn State Learning:PSL）という学習支援組織でチューターとして働くプログラムもある。

上記の機関奨学プログラムは、単純に学生の経済状況や能力によって分類され支給されるニードベース、メリットベースの奨学金とは異なり、大学や実施部局の提供する学習プログラムや、アルバイトなど勤労を含む体験プログラムと学資支援が組み合わされたハイブリッドなプログラムとして、あるいは課程の内外において大学の求める方針や教育水準、人材養成プログラムと組み合わせられる形でフレキシブルに設計されていることが分かる。また全学生を対象とした教育支援プログラムを実施することにより、学生の能力向上と教育の質の維持を図る工夫がされている様子が伺われる。こうした戦略が結果的に前述の中退率低下や負債低減といった成果につながっていると考えられる。〈図5〉を見ると、2008-9年と比較してローン受給が減少し、機関給付割合が増加していることがわかる。



〈図5〉 ペンシルバニア州立大学ユニバーシティパーク校学部1年生の奨学金受給割合

出典：NCES公表資料（<https://nces.ed.gov/ipeds/datacenter/Data.aspx>）より作成

### (3) カリフォルニア大学（University of California）

#### ① 州立大学の基本構成と授業料戦略

カリフォルニア州の大学は、10のキャンパス及びブローンスクールから成るカリフォルニア大学（University of California: 以下UC）、23のキャンパスから成るカリフォルニア州立大学（the California State University: 以下CSU）、110のキャンパスから成るコミュニティカレッジ（California Community Colleges :以下CCC）の3つの公立部門と150校を超える私立大学、200校ほどの営利大学群から構成されている。毎年200万人以上の様々なバックグラウンドの学生が高

等教育機関に入学するが、その半数近くはコミュニティカレッジに進学しており、UC、CSUに進学する学生は全体の3割程度である。しかしカリフォルニア大学システム全体では州内学生全体の約4分の3を擁しており、巨大な公立部門を形成している。

UC、CSU、CCCは1960年に策定されたマスタープランによってそれぞれ異なる法的地位を与えられており、州からの独立性、言い換えるなら機関の裁量権の度合いが異なる。UCはConstitutionally Independent Corporation（憲法上独立した大学）であり、公法人としての地位が州憲法によって保障されている。このため州政府（行政権）、州議会（立法権）、裁判所（司法権）からの恣意的な干渉を排除し得る極めて特権的な立場を有しており、立法、司法、行政に並ぶ第四権的存在とまで言われている。UCは州内に10のキャンパスとロースクールを擁している。CSUはUCと同じく法人格を有しているが、憲法ではなく法律による法人格付与であるため、付与者である州議会に対して従属的な立場にあり、最悪の場合には法人格が剥奪される可能性がある点でUCよりも独立性が弱いと言える。CCCは地方公共団体が設置・維持する短期大学であり、主に地方教育委員会によって運営されている。カリフォルニア州は他の多くの州と異なり高等教育の調整機関が存在しない。このため州全体としての統一的な戦略をとることが困難である点がこの州の特徴だともいえる。カリフォルニアの高等教育を考える上でもうひとつ忘れてはならない点は、学生のデモグラフィの特殊性である。メキシコとの国境沿いという地理的条件から生じるヒスパニック系移民に加え、近年では中国を中心としたアジア系移民の割合が高まっていることが、高等教育の進学割合にも如実に影響している（Public Policy Institute of California 2016）。州全体ではすでに非白人層が過半数を占めているが、UCにはアジア系、CSUにはヒスパニック系が白人層よりも多く進学しており、このことが各機関の所得層形成や卒業率にも大きく影響している。

## ② 学習支援・経済支援プログラム

UCシステム全体で提供されている独自奨学金制度として“Blue+Gold Opportunity Plan”が存在するPublic Policy Institute of California（2016）。これは州内に居住する年間家計所得\$80,000以下の学生に対して、学部4年間（転入の場合は2年間）の授業料を実質無償化するプログラムである。前掲の資格に当てはまる学生が、連邦学生経済支援無料申請書（Free Application for Federal Student Aid: FAFSA）を申請し、連邦政府から給付されるペルグラントや州政府から給付されるニードベース給付奨学金、その他受給可能なすべての奨学金金額を算出したうえで、不足分を大学側が負担する仕組みとなっている。また、非伝統学生を多く含む学部学生に対するサービスとしては、UCバークレー校では“Berkley Connect”という学習組織が存在する。現役大学院生による少人数での数学や物理などのグループ学習プログラムや、卒業生による就職支援相談、フィールドトリップなど、学生の大学への帰属意識や“student success”を促進するための様々な取り組みが行われている。大学院生メンターにはワークスタディプログラムの一環として固定給が支払われるほか、参加期間中の授業料免除などの特典が与えられている。

カリフォルニアは長い間低授業料を維持してきたが、2008年のリセッション以後すべての機関で授業料が上昇している。またこの間にUCとCSUでは州補助金と授業料収入の割合も逆転し、他の多くの州と同様、授業料収入への依存度が高まっている。リセッションの影響から家計所得が落ち

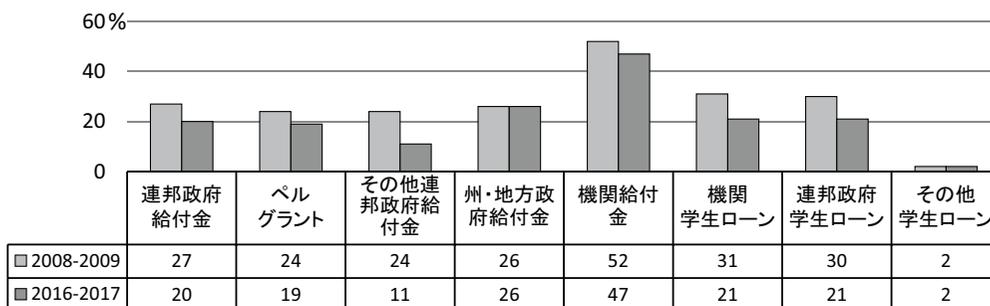
込み、進学率が全米平均より下がったことを受け、カリフォルニア州奨学金委員会（The California Student Aid Commission : CSAC）は“Cal Grant Program”と呼ばれる従来の奨学金以外に、“Middle Class Scholarship Program”と呼ばれる中所得者層向けの授業料減免制度を2013年に開始した。これはCal Grantを受給していない学生のうち年間所得が\$100,000以下の授業料の40%、\$150,000以下の授業料の10%を免除するというプログラムだったが、CCC進学者には適用されなかったため、低所得層のニーズが取り残されているという批判が起きている。機関と州の調整委員会が存在しないことは、奨学制度戦略にもネガティブな影響を与えている。すなわち、奨学金はそれぞれ独自の運用ルールで展開されるプログラムの集合体でしかなく、現行の体制下では州全体で解決すべき問題や学生のニーズに適合する奨学金プログラムの設計や実施をする機構自体が欠落しているのである。各大学は州財源の減少に対して、施設整備の延期、雇用凍結と、定額以上を支払う州外学生の取り組みなどで対応した。また、UCでは機関奨学金のひとつであるUniversity Student Aid Program (USAP) の適用条件から州外学生を除外した。しかしこうした方策は外部学生を取り込む余力のないCSUやCCCでは適用が難しく、また必ずしも持続可能な対応とも言えない。今後更なる財源縮小が見込まれる中で、カリフォルニアは難しい判断を迫られていると言える。

#### (4) フロリダ大学（State University of Florida）

##### ① 州立大学の基本構成と授業料戦略

フロリダ州の大学は、12のキャンパスを持つ州立大学システム（State University System of Florida : 以下SUS）と28のキャンパスを持つコミュニティカレッジ群からなるカレッジシステム（Florida College System: 以下FCS）、40校程の私立大学から構成されている。

フロリダ州は2002年に州立大学委員会を解散し、新たに2003年から統治権を持つ州大学理事会を発足させた。この結果、システム内の全大学を統括・管理するマネジメント組織として州大学理事会が大きな権限を持つようになった。2012年に新たに12番目のキャンパスであるフロリダポリテクニク（Florida Polytechnic University）が開設されると、フロリダ州大学理事会は州の職業教育ニーズを反映させた戦略計画を策定した。同計画ではまた、SUSとFCSが共同して



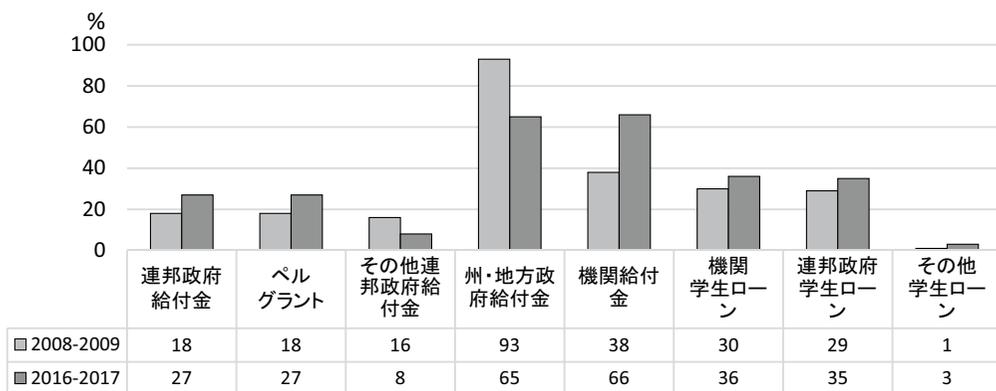
〈図6〉UCバークレー校における学部1年生の奨学金受給割合

出典：NCES公表資料（<https://nces.ed.gov/ipeds/datacenter/Data.aspx>）より作成

フロリダ州立大学のランキング向上を目指した寄附戦略を展開し、同時にパフォーマンスベースのファンディングモデルを採用した。こうした改革の結果、フロリダ州は2018年のU.S. News & World Report 高等教育ベストステートランキングで1位を獲得している。しかし、州理事会の矢継早ともいえる経営改善策は、裏を返せば州一般運営費交付金（state appropriations）の減少に対する対策とも言えるものであった。2007年に\$8,951,000だった州一般運営費交付金は2013年には\$4,863,000と半分程度まで落ち込んでいる。フロリダ大学は、州内学生に対する低授業料を維持するため、州外学生との授業料に大きな差を設けている。旗艦大学であるUniversity of Floridaでは、州内学生の授業料が\$6,381であるのに対して、州外学生の授業料は\$27,598とおおよそ4倍の価格設定となっている。

## ② 学習支援・経済支援プログラム

学習支援組織としては、同大学には州内のマイノリティグループ向けの学習支援組織として1968年にHorizons Unlimitedが設立されている。入学前のサマープログラムは1978年から開始され、長い経験と蓄積がある。このセンターは2000年に州内の高校生を含む全学生向けの学習支援センターとして再編成され、現在ではCenter for Academic Retention & Enhancement (CARE) という名称になっているKurzweil, Rossman (2016)。同センターでは、修業年限内の卒業やStudent Successを実現するため、入学前の学生に対するSummer Bridge Programや、第一世代の進学者を対象としたPre College Programのほか、学習相談や学習支援、金融教育等が実施されている。これらのプログラムでは、ペンステート同様、プログラム参加に係る授業料や宿舍代が免除されたり、奨学金の支給やカウンセラーサービスを受けることができるようになっている。また参加する学生チューターにはワークスタディとして固定給が支払われる。前出のバロンがフロリダ大学の出身者であり、2010年から4年間同大学の学長を務めていたことを考えると、彼はこのセンターの活動や実績を、ペンステートの学習支援改革に取り入れているようにも思われる。



〈図7〉フロリダ州立大学における学部1年生の奨学金受給割合

出典：NCES公表資料 (<https://nces.ed.gov/ipeds/datacenter/Data.aspx>) より作成

## 6. 結論

本稿では、進学者動態の変化や政府補助の減少という厳しい環境の中で、公立部門である州立大学がどのような授業料戦略と機関経済支援制度のパッケージを策定・運用しているかについて、地理的・歴史的・財政的条件の異なる3つの州の比較を通じて考察してきた。この結果、①3州とも政府補助金に代わる収入源として授業料収入の拡大策をとっていること、②州外居住者、留学生などの授業料増値上げ、または奨学金支給要件の制限などにより州内学生の授業料上昇を抑え、機関収入を増加させていること、③寄附金収入割合の少ない州立大学においても独自奨学金制度が拡充傾向にあることが明らかとなった。授業料収入という点では、上記の他に近年ではオンライン教育、社会人向けの有料プログラムなども重要な資金源となっている。また、機関奨学プログラムについては、低所得者の授業料支援や高授業料の補填としてのニードベースの奨学金や学生の能力に対して提供されるメリットベースの奨学金以外に、a) 初年次教育や研究活動など大学の提供する課程内プログラムに奨学制度を組み込む、b) エンゲージメントやエクステンション、インターンシップなど課外活動に奨学制度を組み込む、c) 学習組織とチューター、メンターなどのワークスタディを組み合わせる、という主に3種類のプログラムが学生の能力向上や質の維持、学位取得につながる機関奨学制度として開発されており、学内の学習支援組織などを通じて実施されていることが明らかになった。また、各州の奨学金政策が直面している共通の課題としては、再配分の過程で生じる“unmet need”への取り組みが挙げられる。連邦や州政府の提供する奨学制度は社会保障的な意味合いでのニードベースのプログラムが多く、必ずしも各機関の課題に適合した形で提供されているとは限らない。また、ニードベースの奨学金は基本的に家計所得の低い層に有利に働き、摘要から漏れる中低所得層との間で家計総支出の逆転が起きているケースもある。機関奨学金は、連邦政府や州政府奨学金と比較して学生動態の変化や財政状況に対応したフレキシブルな設計・運用が可能で、適用可能な範囲も広い。今後は各機関において、本当の“unmet need”がどこに存在しているのかを見極めた機関奨学制度設計や、所得や能力以外に、参加や関与を軸としたエンゲージメントプログラム、ワークスタディプログラムなど応用的なプログラムの開発、大学の学習活動との統合といった視点が重要になってくるものと思われる。今回の考察では、各州の旗艦大学の提供するプログラムについての分析にとどまり、プログラム策定や運用に係る機構や財源を明らかにするには至らなかった。私立大学と比較して基本財産や寄附金割合の少ない州立大学において独自奨学金拡充を可能にしている資金調達や運用メカニズムを明らかにすることは、他機関における汎用性や適用可能性を議論する上でも重要な手掛かりとなるとと思われる。州立大学における独自奨学金の運用メカニズムや各プログラムの評価等の詳細についてはまた別の機会に明らかにしたい。また、州立大学という特性上、州高等教育システム全体との関係といった視点からの考察も必要であると思われる。今後の課題として、他機関あるいは他国との機関レベルでの比較分析を進めることにより、機関奨学金プログラムの策定・実施機構の実態やプログラム類型等の全体像を明らかにすることが重要である。

## 注

- 1) ペンシルバニア州立大学ユニバーシティパーク訪問調査時に実施されたDr. Daad Rizk (Director, Sokolov-Miller Family Financial and Life Skills Center) 氏のプレゼンテーションより (2018年7月31日)
- 2) 東京大学で実施したDr. Roger Geiger (The Pennsylvania State University Distinguished Professor of Education) 氏へのインタビューより (2018年11月18日)

## 【参考文献】

- 犬塚典子 (2006) 『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』 東信堂
- 小林雅之 (2017) 「学生への経済支援」『IDE現代の高等教育』2017年2-3月号, 4-10頁
- 小林雅之 (2012) 『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8か国比較』 東信堂
- 小林雅之 (2008) 『進学格差』ちくま新書758, 筑摩書房
- 小林雅之、片山英治、羽賀敬、両角亜希子 (2008) 「アメリカの大学の財務戦略—4大学現地調査報告—」『東大—野村ディスカッションペーパー』No.5
- 長野公則 (2012) 「アメリカの大学の基本財産と奨学金—プリンストン大学のNo Loan Policyに着目して—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第52集 p.327-336
- 文部科学省 (2011) 「アメリカの大学における給付型奨学金戦略」『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』第1部37-139頁
- 山田礼子 (2008) 『アメリカの学生獲得戦略』高等教育シリーズ143玉川大学出版部
- 吉田香奈 (2015) 「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センター大学論集』第47集 137-152頁
- Baum S., Johnson M. (2015) *Financing Public Higher Education -Variation across States- Urban Institute*
- CollegeBoard (2018a) *Trends in College Pricing 2018*
- CollegeBoard (2018b) *Trends in Student Aid 2018*
- Florida State University (2016) *The Future is Florida State Strategic Plan2017-2022*
- Gabriel Nishimura (2009) *A Failing Grade High Tuition/ High Aid*, Economic Opportunity Institute
- Geiger R. L. (2011) *Markets and the end of the current era in U.S. higher education* Public Vices, Private Virtues? Assessing the Effects of Marketization in Higher Education, 3-17
- Geiger, R.L. (2007) *The Publicness of Private Higher Education: Examples from the United States.* Public-Private Dynamics in Higher Education. Expectations, Developments and Outcomes. 139-156.
- Kurzweil, Rossman (2016) *Broad-Based and Targeted Florida State University's Efforts to Retain Every Student* ITHAKA S+R

- Laderman S. (2018). *State Higher Education Finance for FY 2017* State Higher Education Executive Officers
- Lopez J. (2015) *Strategic Scholarship Giving for Student Success* College Futures Foundation
- National Center for Education Statistics (2018) *The Condition of Education 2018* (NCES2018-144) National Department of Education
- Penn State University Strategic Planning Council (2015) *Our Commitment to Impact -The Pennsylvania State University's Strategic Plan for 2016 to 2020-*
- Public Policy Institute of California (2016) *Higher Education in California*
- Summer and Student Debt Crisis (2018). *Buried in Debt A national survey report on the state of student loan borrowers in 2018*
- Wellman J. (1999) *The Tuition Puzzle: Putting the Pieces Together* The New Millennium Project on Higher Education Costs, Pricing, and Productivity, Institute for higher education policy

\* 本論文は科研（18H00047）による研究成果の一部である。