

# 1993年米学生ローン改革法について

——米国の公的金融見直し論議——

福 光 寛

は じ め に——公的金融のあり方と政府保証付き学生ローン——

1994年3月、日本の経済同友会は「大衆化時代の新しい大学像を求めて」という提言を発表した。その中で学部学生の奨学金を、民間のローンを中心とするものに変更し、政府は利子補給や債務保証を行うことによって限られた財源で対象学生の拡大を行うことを提言した。これは明らかに、アメリカにおける政府が債務保証をして民間銀行が自らの資金で貸付を行う政府保証付き学生ローン（現在の連邦家族教育ローン）制度を踏まえたものと言える。

しかし肝心のアメリカでは、1980年代の末頃から政府が債務保証を行う形での「公的金融」についての見直し論議が高まり、連邦予算の編成において債務保証貸付と直接貸付のより厳格な費用比較を求めた1990年信用改革法が成立した。この見直し論議の流れのなかで、学生ローンについても1992年高等教育改正法で1994年7月から従来の債務保証貸付に加えて政府直接貸付の試行が決まり、さらに1993年学生ローン改革法によって94年7月から5年かけて段階的に新規貸付に占める政府直接貸付を60%まで引き上げることが決まった（表1）。その後1994年11月の連邦議会中間選挙により議会の構成は共和党が多数を占めるように変化し、95年に入って93年改革法の見直しを求める声が議会では一段と高まった。しかし現在（95年7月末）のところ93年改革法は依然有効である。93年改革法に従い95年7月1日からは、政府直接貸付プログラムに参加する学校数は従来の104校から一挙に1,400校以上に増え、新規貸付の40%に政府直接貸付の比率を引き上げる第2段階が始まった。

表1 1993年学生ローン改革法による政府直接貸付の比率

学校暦	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
比 率	5%	40%	50%	50%	60%

注) 新規貸付に占める比率である。なお96/97年度からはこの法律の数字に関わらず、直接貸付に参加を希望する学校はすべて参加できることになっている。アメリカの学校暦は7月から翌年6月まで。財政年度は10月から翌年9月までである。

ところで公的金融の見直しの方向を民間金融の債務保証や利子補給—民間金融の補完機能—の充実に求める議論は、日本の金融界では一つの常識となっており、阪神大震災後の1995年2月の全国銀行協会会長の定例記者会見でも示されたところである。しかしこの常識は、1990年代前半にアメリカで展開された民間金融補完型の公的金融—学生ローン—見直し論議を十分消化した上

で、議論の内容を深める必要がある。そこで現れた民間金融補完型の公的金融に対する批判は、民間金融補完型公的金融を推進する側にとっても貴重な反省材料を提供しているからである。注目すべきは連邦財政への影響という問題が批判の出発点だったことである。どのような公的金融が好ましいかという議論は、国家財政への影響を抜きに考えられないことが、このことから分かる。そしてアメリカではこの点で債務保証について疑問が吹き出たということである。

アメリカの学生ローンの問題は、日本ではあまり知られていない。まして金融界との関わりはほとんど知られていない。しかし日本の公的金融見直し論議とは異なり、ダイレクトな政府貸付を本格的に導入する結論がいかに導かれたのかは、検討に値しよう。

### 1. 政府の債務保証への疑問の噴出

よく指摘されることだが、アメリカでは高等教育に関する責任は州にある。したがってアメリカには州立大学はあるが国立大学はないのである。そのなかで連邦政府が例外的に中心になって運営しているのが奨学金である。奨学金そのものは日本同様に民間団体や大学が実施しているものもあり極めて多様であるが、連邦政府が実施しているプログラムの恩恵は該当する学生数の約半分に及んでおり、約10%とされる日本に比べて極めて規模が大きいことが知られている。

この連邦政府のプログラムのうち近年では金額的には3分の2、受給者数で2分の1を占めているのが、債務保証付き学生ローンである。このローンの特徴は、給費の奨学金に比べ所得階層で少し上位の階層に属する学生を対象に、民間金融機関が貸付主体になって行われていることである。なおアメリカの場合、政府の奨学金制度の対象となる学校の範囲は大学や短大ばかりでなく、日本でいえば職業専門学校にあたる学校も対象になっている。

なお給費の奨学金も急速に拡張されている（表2）が、債務保証付き学生ローンは、この給費奨学金を上回るスピードで拡大してきたことが注目される。この背景として学生ローンに対するニーズの高まりを指摘できる。

表2 連邦政府の主な学生支援事業

財 政 年 度	援助金額		受給者数	
	1975	1989	1975	1989
ペ ル 奨 学 金(給費)	93千万\$	486千万\$	1,216千人	3,302千人
補助的教育機会奨学金(給費)	20	44	39	633
パーキンスローン(貸与)	46	88	69	826
債務保証付き学生ローン(貸与)	127	1,094	1,267	4,128

資料：日本育英会『外国奨学制度調査報告書』1995/3、数字は実績値。

1980年から1990年の間で大学教育の価格は126%上昇したとされるが、それはインフレ率の2倍以上であった。他方、学生を扶養する世代である45～54歳が世帯主となっている家族の中位所得はこの間73%増加したに過ぎなかった。高校卒業後、コミュニティカレッジ（公立短期大学）を含む広義の大学に進学したものの比率は、同期間に49%から60%に増加した（*National Journal*, 8-8-92; *ibid.*, 8-14-93）。学生が家族から経済的に独立する傾向も高まった。学生ローンに対するニーズは、色々な意味で高まっているのである。

しかし1980年代の末頃から債務保証貸付に基本的な疑問が示されるようになった。とくに問題になったのは、直接貸付に比べて当面の経費が安く済むために、また将来の債務不履行の伴うコストは当面目に付かないために、債務保証形式での公的金融は肥大しやすいのではないかという点であった。この点の対策として1990年連邦信用改革法が制定され、保証付き貸付と直接貸付とをより平等に比較する会計方式が1992年度予算から導入された。この結果、保証付き貸付については将来の利子補助や債務保証支払いをコストとして割引価値で示し、直接貸付については将来の元本償還や受取利子を割引価値で示した上で経費から控除することになった。このようにしてこの二つの方式は、政策としてこれまでよりも平等にコスト比較が可能になった。そして1990年にこの法律が制定されて以来、政府が貸付に関与する場合に保証付き貸付か直接貸付かいずれを選ぶかという問題に関して議会は、絶えずコスト比較の検討を突きつけられるようになった。そしてこのことが今回の見直し劇の出発点となったのである。

表3では、政府保証付き学生ローンについて、不良債権（債務不履行債権）の比率が年を追って増え、政府保証に関係する費用も年を追って増加していることが示されている。

表3 保証付き学生ローンの推移

(単位:100万\$, 実績値, 端数切捨て)

財政年度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
普通ローン新規貸付額	7,957	7,652	8,161	9,306	8,393	8,566	9,648
PLUS/SLS 新規貸付額	497	504	1,105	1,967	1,997	2,403	2,688
新規貸付額 計	8,454	8,156	9,266	11,273	11,686	10,969	12,236
貸付債権残高 (1)	31,904	36,825	37,481	42,735	45,086	49,890	54,185
うち PLUS/SLS	NA	NA	NA	NA	3,293	4,727	6,507
債務不履行額 (2)	2,374	3,057	4,023	4,638	5,512	6,726	9,982
不良債権比率 (2)/(1)	7.4%	8.3%	10.7%	10.8%	12.4%	13.4%	18.4%
債務不履行弁済	1,015	1,317	1,268	1,388	1,910	2,384	3,567
うち PLUS/SLS	9	12	22	107	245	717	832
支払不能債権弁済	42	67	68	45	53	60	86
再保険費用 計(3)	1,057	1,384	1,336	1,433	1,963	2,444	3,653
再保険費用比 (3)/(1)	3.3%	3.7%	3.5%	3.3%	4.3%	4.9%	6.7%
利子肩代わり	1,865	1,700	1,440	1,310	1,824	1,121	1,152
特別補給金	1,084	429	228	404	1,276	1,617	791
利子補助金 計	2,949	2,129	1,668	1,714	3,100	2,738	1,943
同上前年比	+704	-820	-461	+46	+1,386	-362	-795
対前年百分比	+31%	-27%	-21%	+2%	+80%	-11%	-29%

資料: US Budget 各年。

注) 普通ローンはスタッフォードローンとも呼ばれる。

支払い期限後120日を経過した債権は満期扱いとなり利子を含め債権元本の返済義務が生じ、その全額が債務不履行額とみなされる。(1)(2)はともに年度当初の数値。

この背景には、政府保証付き学生ローンプログラムに近年参加が目立つ職業専門学校が債務不履行を起こす割合が高いという問題がある(表4)。このような学校の種別による歴然たる格差の理由をここでは十分に分析できないが、30%を越えるような不良債権の発生がこの制度の崩壊をもたらしかねないことは想像できる。この問題に対して1990年の予算調整法(PL101-508)は、直近の過去3年間継続して35%(1993年からは30%)を越える債務不履行率を示した学校に原則として今後3年間、政府保証付き学生ローンの参加を認めないとの規定を盛り込

表4 保証付き学生ローンの債務不履行の実態（1991年）

	学 校 数	債務不履行者	債務不履行率
4年制公立大学	645	44,220人	6.5%
2年制公立大学	1,431	31,391	14.7
4年制私立大学	1,510	31,447	5.7
2年制私立大学	850	7,904	15.5
職業学校	3,756	287,999	35.9
外国学校	456	188	4.5
その他	31	632	20.2
合 計	8,719	403,781	17.5

資料：The New York Times, 8-10-94, B7. 原資料は教育省。

んだ。この結果、同法制定時の教育省の推定では268の職業専門学校、57の短期大学、20弱の4年制大学が、プログラムから排除されることになった。なお、およそ24ほどのアメリカ原住民が運営する単科大学と117の歴史的に黒人系の大学は、この規定から時限付きで免除された（CQ Almanac 1991）。この90年法の効果は大きいと考えられるが、その結果を十分見極める時間もないまま、あとで述べるように92年から93年にかけてさらに新たな立法措置がとられることになった。

## 2. 保証付き学生ローンの構造

1965年の高等教育法によって導入された政府保証付き学生ローンは20年余りの時間をかけて今日の姿になった。

これは1991財政年度初頭には、残高で約550億ドル、1年間の貸付金額約120億ドル、受給者は約400万人というかなり巨大なプログラムとなっていた。その特徴は民間の貸付業者（主としていわゆる銀行）の貸付資金を動員して、公的な奨学助成という目的を実現するために、政府が債務保証や利子補助を行う点にある。

表3によれば、近年のこのプログラムの特徴は、PLUS/SLSの増加にある。これらは利子補助が付かない点が普通ローン（スタッフォードローン）と異なる。しかしその代わりに申込みにも所得制限や経済的必要度による制限が付かない。普通ローンの場合は年間所得3万ドル未満の家庭に属する子弟が優先され、この所得階層より上の申込者については経済的必要度による制限を受ける。このうちPLUSは学生を抱える親に対するもので1980年に始められたもの。またSLSは出身家庭から経済的に独立した「独立学生」を対象に利子補助の付かないローンとして1981年に導入されたもの。保証付き学生ローン（新規貸付額）に占めるPLUS/SLSの比率は1985年度の5.8%から1991年度には21.9%まで急激に増加している。このトレンドは長期的には、このプログラムにおける利子補助金の意味を相対的に低めていくものではないかと考えられる。

なお政府保証付き学生ローンに関しては、各地の保証機関に対して連邦政府はとくに学生ローン債権の回収について経費補助を行っているし、学生ローン債権を買い取ったりそれを担保に貸出したりする全国的流通市場として1972年に連邦法により設立された（株）学生ローン市場協会が発行する証券に連邦政府は保証や免税措置を与えている。しかし経費の大きさからは、利子補

助金と債務保証とが問題の中心であり、あまりに詳細に紹介すると焦点がぼけるので、この2つに言及をしぼって以下の論議を進めたい。

債務保証に関する費用は表3では再保険費用となっている。これは民間の貸付業者からの弁済の要求に対して一次的には各州にある保証機関が支払いを行い、つぎにこの保証機関の請求により保証機関に対し連邦政府が弁済するので「再保険 (reinsurance)」と呼ぶのである。その中身は通常の延滞債権の弁済と、貸付を受けた本人が死亡したり病気などで返済能力を喪失したときの支払不能債権の弁済とに別れている。すでに述べたようにこの再保険費用が近年毎年のように膨らんでいるのである。

つぎに利子補助金は、利子肩代わり (interest benefits) と特別補給金 (special allowances) とに別れる。利子肩代わりとは、在学中および卒業後6ヶ月間、連邦政府が債務者である学生に代わって学生が払うべき利子を貸付業者に支払うというものである。この利子肩代わりの結果、学生にすればその間は返済を始めなくてよいことになる。特別補給金とは貸付業者の収益を保証するための仕組みであって、1990年当時は91日財務省証券 (Treasury Bill : TB) の金利+3.25%の基準金利が、業者が学生から取る法定固定の融資金利 (最初の4年間8%、その後10%) を上回る場合、その差額を貸付業者に支払うという仕組みであった。政府による利子補助金の支払い額は市場金利の変化によって大きく変動する。市場金利が上がれば増加し下がれば減少する。表3でも毎年大きなブレが見られる。これは学生に固定金利で融資を行っていることに原因があり、ブレを減らすためには学生に対する融資金利を変動化する必要があったこと、新規貸付から特別補給金をなくすためには融資金利と基準金利とを一致させる必要があったことが分かる。

利子補助金のうち学生にとってありがたいのは利子肩代わりであった。そこで利子肩代わり補助がある普通ローンについては、貸付手数料を学生から徴収していた。これは1981年に導入されたもので貸付金額の5%を貸付時に貸付金額から差し引くものである。また保険料も学生から徴収していた。これは最大で3%とされ、やはり貸付時に前取りされた。普通ローンについては、こうして前取りされる手数料などは平均で6.5%に達しており、学生にとっては重い負担であった。これら手数料などは政府や保証機関などの経費の一部を償う。しかし1991年について見ると、新規貸付122億ドルに対し再保険費用36億ドルは29%、利子補助金19億ドルは15%、両者合わせて44%である。6.5%と44%とを比べると、借入者から徴収する金額の7倍近い経費がこのプログラムの維持には必要になっていたのである。

### 3. 政府保証付き学生ローンの何が問題となったのか

現行の制度が余りにも参加者が多いため複雑になっているとされた。そのために学生のレベルでも学校レベルでも多くの書類が必要になっている。貸手が1万以上、45の保証機関、35の流通市場が参加している (HR No. 102-447)。この数字は資料によって様々で貸手を7,800、保証機関46とする資料もある (HR No. 103-111)。いずれにせよ参加者は多い。そのためか卒業までに10種類ほどの異なるローンの世話になる学生もいるという。そして貸手や保証機関ごとに異なる書類や方針、手数料は、学生に不満を与えているとされた。

直接貸付に移行すれば学生は銀行ではなく学校に貸付を申し込むことになる。そのときには支援申込み書を学校に1通出せば事足りることになり、学校当局もペルやパーキンスなど政府のプログラムは扱い慣れており適切に対応できるはずだとする。また直接貸付けに移行することによって政府が資金を調達するのだから資金調達コストが下がり、その結果として融資金利が下がるのではないかと考えられた。貸付業者に支払われている利子補助金の経費は民間金融機関を排除すれば不要となるとも考えられた。

USSA（合衆国学生協会）という学生団体が1991年8月の年次大会で政府の直接貸付に転換することを求めた。その理由はつぎのようにになっている（*S. Heg. 103-188*）。

- 現行の政府保証付き学生ローンは複雑過ぎる。申込みの書式はバラバラで、学生にとっては、書類作成作業や手数料や複雑さは重荷になっている。この複雑さがもたらす混乱が、支払い延滞の一因である。
- 制度が複雑であるために、貸付を受けるためかなり時間がかかっており、授業料の支払いに遅れたり科目を取り損ねたりといった不利益を学生は被っている。これが直接貸付であれば、学校当局の書類作業も減り適切な時期に貸付の配分を求めることができ学生も時期を失わず貸付を受けることができる。
- 貸付手数料と保険料との引き下げの可能性がある。
- 特別補助金を廃止してそこで浮く6億ドルから14億ドルを給与の奨学金の増額に回せる可能性がある。
- 多くの学生貸付を統合できる。
- 学校がこの貸付の窓口になることによって学生は返済の時期や方法についてより多くの情報を速やかに得ることができ、また学校側でも管理コストが減れば、返済に関する学生の相談によりよく応ずることができ、結果として延滞率を下げることになる。

1991年11月のNASFAA（学生金融支援担当者全国協会）の役員会の論議では直接貸付の全面的支持までにはいかなかったが、現行のシステムの問題点について、このUSSAの大会決議とかなり近い認識が示された。すなわち、申込み様式・報告書式の不統一、貸付手数料・保険料の高さ、時間的遅延、管理上の複雑さなどが指摘された（*S. Heg. 102-515*）。

1991年9月にGAO（会計検査院）は、つぎのように論じて直接貸付への移行を支持した（*S. Heg. 102-373*）。

- 主として利子補助金を省けることから6億2千万ドルから14億7千万ドルの経費の節約となる。
- 教育省は貸付業者や保証機関を監督する負担から解放され、学校と学生の監督に専念できる。学生への監督は間接的なものから直接的なものに変わる。貸付の執行管理についても教育省が直接責任を持つことになる。このことは貸付や回収が速やかに行われることや、教育省の監督能力の向上につながる。
- 学校の側では多くの貸付業者や保証機関との間の多様な資料の作成保管、資金管理などの管理業務が大幅に簡素化される。直接貸付で学校が新たにやらねばならない業務は、ペル奨学金やパーキンスローンなど既存の連邦政府の奨学金制度における業務の流れと同じである。なお、政府保証貸付はその制度的展開によって自己破壊的な存在に変化したとエリザベス・

M・ヒックス（ハーバード大学の金融支援実務担当者）は1992年2月の上院での公聴会でつぎのような興味深い証言を行っている。彼女によればこの制度は1960年代半ばにできたときは、つぎのようなものだったという（*S. Heg. 102-515*）。

もともとは一時的に資金困難に陥った中流家庭を対象に、また限られた公立・私立の学校に通う学生を対象に、教育費用の不足を補う目的で、年間数百万ドルの規模で始められたものであった。

しかしこの制度は今やつぎのようなものになったと、ヒックスは言う。

中流だけでなく低所得階層を含む歴然たる金融上の困難にある申込み者を対象に、また高卒者を対象にした多様な何千という教育機関に通う学生を対象に、教育費や生活費の頭金に使うために、年間数十億ドルの規模に成長していると。

またもともとは、家族の近所の銀行が借手である学生の全ローンを貸し付け、その後の管理も行うと想定されていた。しかし今では借手である学生と銀行とは、貸付の前にはなんら取引がないし、その接触も多くは郵便によるだけで、銀行は資金の回収を回収業者にゆだねたり、資本を確保するために、ときには返済が始まる前にしばしば借手である学生には連絡もしないでローン債権を売却している。またもともとは想定されていなかった回収業者の成長は、監督の漏れの問題も生んでいる。

このような制度の内容の変化によって、政府保証付き学生ローンの見直しは今や不可避になっているのだとヒックスは証言している。

#### 4. 直接貸付派の主張はいかに批判されたか

直接貸付への移行によってローンの管理の問題などが教育省に移るわけだが、国の役所が民間の金融機関と同様の効率を達成できるかとの懸念がしばしば表明された。また効率の問題の別の表現としては、この結果、教育省の仕事が増えることで連邦政府の段階でのコストの増加がかなりの規模になることが批判された。また窓口となる学校側にとって管理経費や責任が増加するのではないかと、政府が負うべき経費や責任が学校側に転嫁されるのではないかとという懸念も表明された。

小さな規模で試行してから本格実施に移るべきだという意見（1992年法は良いが1993年改革法には反対という意見）もあった。本質的な批判としては、政府に貸付資金源を1本化することがもたらす問題も指摘された。政府が緊急に抱え込む問題によっては、安定的な資金の供給はむづかしいという議論だが、予算調整のしわよせを教育予算がしばしば受けてきた歴史からすると注目されてよい論点であった。

批判のいくつかの例をつぎに見たい。GAOはすでに述べた1991年9月のレポートのあとも繰り返し複数のレポートで、直接貸付への移行を擁護したが、このうち92年11月に発表したレポートについて、消費者銀行家協会（CBA）と高等教育貸付プログラム国民会議では、会計監査会社 KPMG Peat Marwick 社に、検討を依頼した。92年12月に CBA が公開したレポートにおいて、KPMG 社は直接貸付を支持した GAO のレポートについてつぎのような欠陥を指摘した（*BBR*,

12-14-92)。

- 貸付を提供する費用が過少評価されている。
- 保証付き貸付を消滅させる費用が認識されていない。財務不健全な保証機関に関連した費用、二つの貸付プログラムを同時に機能させる管理費用、貸付を統合する資本費用などが考慮されていない。
- 1,250億ドルから1,500億ドル（125億ドルから150億ドルの誤植と思われる）の貸付資本のための借入需要が連邦政府の全体としての資金コストを上昇させるであろう。
- 直接貸付による節約額はあまりにも予想される利子差額に依存している。
- 直接貸付についての債務不履行率は移行の時期において保証付き貸付についての債務不履行率よりも高いかもしれない（保証のコストが高まる可能性がある）。
- 教育省は直接貸付の規模と複雑さを管理できないかもしれない。
- 学校側への費用の転嫁や、本質的に仮定されている重大な管理上の役割が評価されていない。
- 直接貸付への接近やその必要に応じた貸付業者の選択について、学生に与える影響が探究されていない。

もう1例挙げよう。1993年5月に全国消費者連合（National Consumers League）は『保証付き学生ローン』についての調査報告書を公表した。この消費者団体は現行のシステムを維持して強化改善することを主張し、試行もされていない直接貸付に全面的に移行することにつきのような懸念を表明した（*S. Heg. 103-188*）。

- 政府運営による貸付は長期間、学生が資金を得られないような突然の中断の危険性を高める。
- 教育機関が扱いなれていない、貸付機能など銀行機能上の責任が教育機関に押しつけられる。
- 学校の管理コストの増加は、授業料や手数料の増加の形で学生に転嫁される。
- 人的に余裕がなくしかも少数民族の学生を多く抱える小さな単料大学はとくに大きな影響を受ける。
- 学生にとって信頼のできる資金源とならない。必要な年間250億ドル（この数字の根拠は不明）の資金を財務省は提供しないかもしれない。
- 直接貸付の事務負担に耐えられない学校が学生支援プログラムから切り離されるかもしれない。
- 教育省は直接貸付を十分監督できず、ローンの入手容易さにも影響があるかもしれない。
- 保証貸付プログラムから銀行が去ることによって生ずるローン不足にいかに対処するのか。経営的に成り立たない18の保証機関をどうするのか。政府や学校にとってのコストを推計していないのではないのか。



## む す び——法律は何を決定したか、現状はいかに評価されているか——

以上のような論議の中で、まず1992年高等教育改正法（PL102-325）が1992年7月に制定され、94年7月から貸付規模5億ドルでの政府直接貸付けの試行を決定した。次いで93年8月制定の1993年予算調整法（PL103-66）の一部としての学生ローン改革法は、94年7月から新規貸付の5%の規模で直接貸付を始めその後この比率を段階的に引き上げ、98年7月からはこれを60%にまで引き上げることを定めたのであった。

最後にこれらの法律が何を定めたかを、中心となる普通ローンについて、利子補助金と再保険に関するところ限定して述べてゆきたい。これ以外の規定にもこれらの法律の重要な規定はあるが、あまり詳しく述べると筋が見えなくなるので、かなり選択して述べることにしたい。

まず学生が払う金利が1992年法で1992年10月1日からの貸付については従来の固定金利から変動金利に変更された。その金利は91日TB金利+3.1%、上限は9%とされた。93年改革法ではこれをさらに進めて、まず94年7月1日からの貸付について上限を8.25%に下げ、95年7月1日からの貸付については在学中および6ヶ月の猶予期間の金利は91日TB+2.5%にさらに引き下げることになった。

92年法が入る段階で、利子補助金のなかの特別補給金の基準金利は91日TB金利+3.25%であった。92年法ではこれを学生が支払う金利の変化に合わせて、92年10月1日から融資利率と同率の91日TB金利+3.1%とした。93年改革法では、95年7月1日から在学中および6ヶ月の猶予期間の金利が91日TB+2.5%に引下げられたことを受け、該当期間の特別補給金の基準金利を91日TB金利+2.5%に引き下げた。これらの改正により、92年10月以降の新規貸付について、特別補助金は事実上廃止された。貸付金利水準もかなり引き下げられたと言える。

貸付手数料についても変更があった。まず92年法でこれまで貸付手数料が不要であったPLUS/SLSについても92年10月1日以降5%の貸付手数料が課されることになった。93年改革法では、政府保証貸付全体について、貸付手数料を5%から3%に又保険料の上限を3%から1%に、94年7月1日から引き下げることになった。従来、貸付手数料と保険料とで平均で6.5%かかると言われていたものがかなり軽減されることになった。こうして学生からの手数料等を大幅に軽減する一方、93年改革法では貸付け業者からは93年10月1日から新たに貸付手数料（user fee）を0.5%取ることになった。

なお保証機関に対する再保険率の上限は原則として従来の100%から98%に引き下げられた。対応して、保証機関による貸付業者への保険率も原則として従来の100%が98%に引き下げられることになった。また債務不履行率が20%を越えるような学校の債務不履行費用の一部はその学校が存在する州が連邦政府に支払うことになった。州には州が要した費用の一部または全部をその学校に転嫁する権限が与えられた。

返済方法の弾力化など重要な規定を含め、ほかの規定の紹介はここでは省略するが、全体として金融機関にとっては、その収益を圧迫する規定が並んでいる。もともと銀行団体は学生ローンは儲からないと主張していた。たとえばアメリカ銀行協会（ABA）は学生ローンの収益は90年で

平均でわずかに1%、消費者信用のなかでもっとも儲からない商品だと主張していた（*BBR*, 1-20-92）。そして補助の削減は業者のこの分野からの退出を促すことになると警告していたのである。また消費者銀行家協会（CBA）は、93年改革法によって直接貸付の比率が40%に達する95年7月以降は、銀行の利益は出ないので銀行の退出が続くことになると警告していたのである（*BBR*, 9-12-94）。確かにこの間の法改正により、銀行は貸付のマーケットの一部を失っただけでなく、利鞘を全体として圧迫されている。ただ現在のところ銀行がこの領域から大量に退出したという報道はない。

直接貸付は現在のところ順調に運営されている。1994学校暦年度の参加は104校（ただし参加申込みは1,100校を越えたとされる）。また1995学校暦年度の参加は1,495校、今後2年間で200万人を対象に80億ドルの貸付が見込まれている（*BBR*, 12-5-94）。直接貸付についての学校側の評価は現在のところ好意的である。95年5月に下院の小委員会で証言に立った学校関係者は、銀行は申込み手続きを簡素にしより弾力的な貸付条件を提示するようになったし、従来受け取りまで35日から40日もかかっていた貸付小切手を学生が48時間で受け取れるようになったと、政府が銀行と競争を始めたことの効果を好意的に語ったのである（*AB*, 5-26-95; *BBR*, 5-29-95）。さらに95年6月末の教育省の記者発表によれば、94学校暦年度に直接貸付プログラムに参加した学校の事務担当者は、10校のうち9校の割合で、保証付き貸付に比べ管理が容易だとして満足しているという（*BBR*, 7-10-95）。

なお教育省では94年度に直接貸付を始めてから制度の二重化が同省に負担になっているとして、直接貸付への早期全面移行を主張するようになった。クリントンもこれを受けて95年2月の予算教書では移行のテンポを加速して97年7月にも新規貸付を100%直接貸付にするとの案を示した。この提案はこの加速で大きな節約額（歳出財源）を生み出そうとする政治臭の強い提案であるが、94年11月の中間選挙によって議会内の支持基盤を失ったクリントンに実現する力はない。95年5月、連邦議会上院は満場一致（99対0）でクリントンの予算案を否決したのである。

95年1月に下院では、直接貸付を新規貸付の40%のレベルで凍結し、保証付き貸付との体系的な検討を求めた法案が提出された。上院でも3月に同様の40%での凍結案が上程された。しかしクリントンの100%早期移行案が刺激となったのか、95年4月には95年度も4%にとどめ96年度には直接貸付を廃止してしまうとの提案が、共和党議員20人によって下院で提出された。なお95年5月に共和党の一部の議員は教育省の機能削減を求める案をまとめた。共和党の教育省に対する不信感には根深いものがある。

ただ議員の多くは直接貸付という始まった実験の結果を見極めようとする立場と見られる。その意味で直接貸付を力で葬ることは可能でも、多くの学校関係者が直接貸付導入がもたらした制度の単純化を称賛し、民間金融機関が政府との競争を意識してサービス改善を図っていることに好意的発言をしている現状は無視できない。直接貸付がなおしばらく存続する可能性が高い。

日本の公的金融の今後のあり方をアメリカ型に求める論者が日本には多い。しかしアメリカでは、アメリカ型の公的金融が財政制度にとって危険な面を持つことが批判された。そして直接貸付とのコスト比較の議論の末に、政府直接貸付が学生ローンの分野で95年7月から本格的に実施されるに至った。民間金融の債務保証型の公的金融よりはダイレクトな政府貸付の方が国民のコストは安いとの議論が、一時的にせよ国民的に支持され勝利したことをこの事実は意味する。逆

に言えば学生ローンについての民間金融補完型公的金融が、一時的にせよ国民の支持を失ったのである。なぜこうした事態が生じたのか。小稿は、主として連邦政府にとってのコストの増加と、借手としての学生の立場からみた制度の複雑化とから説明したが、それは多様な切り口の存在するこの問題の文字通り一つの側面に過ぎない。アメリカの学生ローンは、なお多角的な検討の余地がある興味深い研究対象だと考えられる。

## REFERENCES

### 英文資料

- Carlson, Robert J., "A Federal Program of Student Loans", *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 29 No. 3, July, 1970, pp. 263-276.
- Knapp, Greene Laura and Seaks, Terry G., "An Analysis of Probability of Default on Federally Guaranteed Student Loans", *The Review of Economic Studies*, Vol. 74 Num. 3, Aug. 1992, pp. 404-411.
- McPherson, Michael S. and Schapiro, Morton Owen, "Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on a Persistent Controversy" *The American Economic Review*, Vol. 81 No. 1, Mar. 1991, pp. 309-318.
- , ——— and Winston, Gordon C., "Recent Trends in U. S. Higher Education Costs and Prices: The Role of Government Funding", *The American Economic Review*, Vol. 79 No. 2, May. 1989, pp. 253-257.
- Mumpher, Michael, "The Affordability of Public Higher Education: 1970-1990", *The Review of Higher Education*, Vol. 16. No. 2, Winter 1993, pp. 157-180.
- Orfield, Gary, "Money, Equity, and College Access", *Harvard Educational Review*, Vol. 62. No. 3, Fall 1992, pp. 337-372.
- Raymond, Richard and Sesnowitz, Michael, "On the Repayment Burden of Income-Contingent Student Loans", *Public Policy*, Vol. 24 No. 3, Summer 1976, pp. 423-436.

### 邦文資料

- 経済同友会『大衆化時代の新しい大学像を求めて』1994/4.
- 日本育英会『外国奨学制度調査報告書』1995/3.
- 山田和茂「アメリカ・ドイツにおける奨学金事情」『大学と生活』1995/1.

なお本稿の記述は主として以下の文献による。

- American Banker*; *BNA's Banking Report*; *Congressional Quarterly Almanac*; *Congressional Quarterly Weekly Report*; *National Journal*; *The New York Times*のほか上下両院のレポート、公聴会会議録。

(小稿は1995年度前期内地留学により慶應義塾大学に訪問教授として滞在した間の研究成果の一部である。)